

La coopération décentralisée un levier de développement

Après les trois décennies de la mondialisation/globalisation menée sous la houlette du capitalisme néolibéral globalisé dont le moteur est une idéologie dérégulatrice systématique, il devient communément admis que notre monde est confronté à des défis nombreux qu'il peine à relever.

Certes, cette mondialisation a généré de la croissance pour certains mais elle a surtout engendré et nourri pour les autres de profonds déséquilibres politiques, sociaux, économiques et écologiques, à différents niveaux.

C'est pourquoi, à travers sa politique publique de coopération internationale, particulièrement par le biais de la coopération décentralisée officiellement légalisée et soutenue, la France affirme vouloir utiliser ces deux instruments pour infléchir la trajectoire de cette mondialisation et œuvrer ainsi avec ses partenaires du Sud dont le Maroc à un développement soutenable.

La coopération constitue même pour la France, paraît-il, un outil pour réduire les tensions et les déficits de la mondialisation et faire émerger un autre modèle de croissance et de développement axé fondamentalement, entre autres, sur la pertinence des territoires et sur l'action extérieure des collectivités territoriales, un modèle présenté comme plus respectueux des équilibres économiques, sociaux et environnementaux.

Cependant, se déclarant ouvertement partie prenante d'une diplomatie économique de proximité axée sur cette action extérieure des collectivités territoriales, la France ne risque-t-elle pas de confondre :

- D'une part, l'« aide public au développement » destinée à soutenir des partenaires du Sud dont le Maroc,
- D'autre part, la considération de cette forme d'action de coopération, de par les multiples projets conventionnés par le biais de l'action de la coopération décentralisée, en tant qu'outils de soutien et d'accompagnement à son propre commerce extérieur⁴⁰⁹.

⁴⁰⁹ - voir Hubert Perrot, « L'action économique extérieure - aides et soutiens à l'exportation susceptibles d'être apportés par les collectivités locales avec le concours des Ambassades », un document du Ministère français des Affaires étrangères, Secrétariat général, p.20, daté de 1996 [en ligne, consulté le 31 juillet 2013], disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/974072235/0000.pdf>

Dans le même Rapport cité auparavant⁴¹⁰, sous le titre « Aides et soutien à l'exportation susceptibles d'être apportés par les collectivités locales avec le concours des ambassadeurs », il est explicitement noté :

« Le rôle de nos ambassades, présentes dans toutes les zones géographiques et économiques du monde, est primordial notamment en matière d'information de nos collectivités territoriales sur les opportunités qui s'ouvrent dans leur pays de résidence, en vue de la recherche de nouveaux marchés pour les PME/PMI. Nos ambassades doivent également pouvoir aider les collectivités et les PME/PMI sur place lors d'opérations de promotion ou de prospection. »

Ne serait-il pas là une dérive de la coopération décentralisée l'exposant à perdre de son originalité et de son intérêt car risquant de se fondre dans la nébuleuse des opérateurs internationaux et ainsi devenir subsidiaire, difficilement identifiable des autres activités conduites à d'autres échelons ?

Elle ne disposerait plus alors de son atout majeur assurant sa visibilité et sa liberté et faisant d'elle un instrument de solidarité très concret entre les peuples.

Cela ne signifierait-il pas, en réalité, la pratique sur le terrain d'une « politique d'influence » fondée essentiellement sur une approche étroitement mercantiliste ou affairiste sous-jacente ?

Ne serait-il donc pas impératif de revoir les moyens de cette politique de coopération pour « le mieux » d'aide au développement c'est à dire dépasser le seul concept « d'Aide Public de Développement » et œuvrer à adapter toute politique de coopération à un développement équitable différencié ?

Encore faudrait-il s'entendre sur ce qu'est le développement, appréhender ses dimensions et approcher ses modèles théoriques !

Section 1 : La problématique du développement

Certes la coopération décentralisée bute fondamentalement sur la problématique du pouvoir, sur celle de la réforme de l'Etat et des limites de ses fonctions vis-à-vis des autres pouvoirs notamment les attributions des instances locales et régionales (déconcentration, décentralisation, régionalisation, autonomie ...).

⁴¹⁰ - voir Hubert Perrot, « L'action économique extérieure - aides et soutiens à l'exportation susceptibles d'être apportés par les collectivités locales avec le concours des Ambassades », un document du Ministère français des Affaires étrangères, Secrétariat général, p.20, daté de 1996 [en ligne, consulté le 31 juillet 2013], disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/974072235/0000.pdf>

Cependant, elle bute davantage sur celle du développement socio-économique, particulièrement dans les pays dits « en voie de développement » dont le Maroc.

L'appréhension de cette problématique en termes de démocratie, de droits de l'homme et de gouvernance à travers le renouvellement des théories du développement a permis notamment aux Etats et aux organisations internationales en charge du développement (Banque Mondiale, PNUD, etc.) une prise de conscience généralisée à se focaliser non plus sur les réformes à caractère strictement économique (programmes dits d'ajustement structurel) mais sur la nature même des systèmes socio-économiques en place et sur la logique de leur fonctionnement considérés désormais comme sources de « mal gouvernance » (sous-développement, inégalités, pauvreté, corruption...).

1.1. Le concept de développement

1.1.1. Une multiplicité de définitions

Le concept de développement⁴¹¹ fait toujours l'objet de définitions controversées et d'interprétations protéiformes. L'usage même de ce terme est encore un lieu commun à tel point que l'abondante littérature qui lui est consacrée indique une prise de conscience aiguë du « sous-développement », l'un des plus dramatiques problèmes actuels de l'humanité.

Le premier constat à dresser à ce concept est la multiplicité de ses définitions⁴¹² car vouloir désigner le processus de développement d'un État en fait une « notion plurivoque et un mot-valise »⁴¹³ qui se prête à de nombreuses d'interprétations tellement il combine les notions de progrès, de bien-être, de croissance économique, de justice sociale, d'épanouissement personnel, de satisfaction des besoins fondamentaux voire d'équilibre écologique se rapportant chacune à l'une des dimensions que le concept de développement a progressivement intégrées au cours de son évolution :

⁴¹¹ - Notre référence principale est une étude de Jean Ronald Legouté, intitulée « Définir le développement : historique et dimension d'un concept plurivoque », Cahier de recherche Vol. 1, no 1, Février 2001, Groupe de recherche sur l'intégration continentale, Université du Québec à Montréal, Département de science politique. De même, certaines notes de bas de page citées dans l'étude sont rapportées ici.

Voir le site : <http://www.unites.uqam.ca/gric>

⁴¹² - Cette rétrospective du concept de développement est celle adoptée par plusieurs auteurs parmi lesquels Paul Bairoch et Serge Latouche.

Voir : BAIROCH, Paul, « Historique du terme développement ». In GREFFE, X. et al. (éds.), Encyclopédie Économique, Paris, Economica, 1990, p. 133-175.

Voir également : LATOUCHE, Serge, « Contribution à l'histoire du concept de développement ». In COQUERY-VIDROVITCH, C., et al. (éds.), Pour une Histoire du développement. États, Sociétés, Développement, Paris, l'Harmattan, 1988, p. 41-59.

⁴¹³ - RIST, Gilbert, « Le développement : Histoire d'une croyance occidentale », Paris, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1996, p. 23.

- À l'article « développement », *le Dictionnaire Universel de Hachette (1998)*, fidèle à une vision diachronique du concept, note que: «le développement a été décrit comme une succession d'étapes (les cinq étapes de W. W. Rostow) qui diffèrent à des degrés divers par la forme d'organisation de la production et des échanges.» Aussi, souligne-t-il que «les pays en développement ont adopté une vision microéconomique et globale qui inclut la dimension humaine et intègre l'économie et l'écologie, le naturel et le culturel.»

- Pour le *Larousse (1998)*, le sous-développement représente un «état » alors que le développement est perçu comme étant un «processus». Celui-ci correspond à une « amélioration qualitative durable d'une économie et de son fonctionnement. PED ou PVD qui, partant d'un état de sous-développement économique et social, a entamé un processus de développement.»

- *le Nouveau Robert (1996)* nous révèle le même contenu sémantique que le Hachette Encyclopédie (1998) : «pays, région en voie de développement, dont l'économie n'a pas encore atteint le niveau de l'Amérique du Nord, de l'Europe occidentale, etc. Euphémisme créé pour remplacer sous-développé».

- François Perroux (1966) conceptualise le développement comme étant « la combinaison des changements mentaux et sociaux d'une population qui la rendent apte à faire croître cumulativement et durablement son produit réel global»⁴¹⁴.

- **E. Montiel de l'UNESCO:** « Le développement, dit-on, n'est plus conçu comme devant être une simple course de rattrapage, sur le plan économique, des nations plus favorisées, conception qui a prévalu jusqu'à un passé récent, mais bien comme une mise en œuvre des potentialités propres des sociétés en développement en plus d'une exigence de répartition plus juste des richesses au niveau national et international. C'est par cette double action, en effet, que le développement intégré débouchera sur le droit à l'expression des valeurs de civilisations issues de l'histoire et des situations sociales spécifiques des sociétés émergentes. Sans que soient reniés les apports féconds issus d'autres aires culturelles et certaines formes d'authenticité sont désormais revendiquées comme facteurs de développement. »⁴¹⁵

⁴¹⁴ - PERROUX, François, L'économie du XXe siècle, Paris, PUF, 1961, p. 155.

⁴¹⁵ - MONTIEL, E. (UNESCO) cité par LATOUCHE, Serge, Faut-il refuser le développement?, Paris, Presses Universitaires de France, 1986, p. 10.

▪ **Le rapport de la Commission Sud (1990)** propose la définition suivante: « Le développement est un processus qui permet aux êtres humains de développer leur personnalité, de prendre confiance en eux-mêmes et de mener une existence digne et épanouie. C'est un processus qui libère les populations de la peur du besoin et de l'exploitation et qui fait reculer l'oppression politique, économique et sociale. C'est par le développement que l'indépendance politique acquiert son sens véritable. Il se présente comme un processus de croissance, un mouvement qui trouve sa source première dans la société qui est elle-même en train d'évoluer. [...] Le développement d'une nation doit se fonder sur ses ressources propres, aussi bien humaines que matérielles, exploitées pleinement pour la satisfaction de ses propres besoins. [...] Le développement doit donc être un effort du peuple, par le peuple, pour le peuple. Le vrai développement est centré sur les êtres humains. »⁴¹⁶

▪ **Le Rapport mondial sur le développement (1991), publié par le PNUD** affirme que: « Le principal objectif du développement humain [...] est d'élargir la gamme de choix offerts à la population, qui permettent de rendre le développement plus démocratique et plus participatif. Ces choix doivent comprendre des possibilités d'accéder au revenu et à l'emploi, à l'éducation et aux soins de santé, et à un environnement propre ne présentant pas de danger. L'individu doit également avoir la possibilité de participer pleinement aux décisions de la communauté et jouir des libertés humaines, économiques et politiques. »⁴¹⁷

▪ de son côté, **l'OCDE/CAD** soutient que: « Le développement est un processus intégré de stabilité politique et économique qui combine la bonne gestion des affaires publiques et la participation des populations, l'investissement dans les ressources humaines, la confiance dans le jeu des forces du marché, le souci de l'environnement et l'existence d'un secteur privé dynamique. »⁴¹⁸

▪ **Serge Latouche (1989)** nous dit que «le développement, c'est l'aspiration au modèle de consommation occidentale, à la puissance magique des Blancs, au salut lié à ce mode de vie »⁴¹⁹. «Il signifie en clair, pour les masses affamées du Tiers Monde, une consommation

⁴¹⁶ - Défis au Sud, rapport de la commission Sud, Paris, Économica, 1990, p. 10-11. Cité par RIST, Gilbert, op. cit. p. 329.

⁴¹⁷ - PNUD, Rapport mondial sur le développement humain, 1991, Paris, Économica, 1991, p. 1. Cité par RIST, Gilbert, Ibid. p. 20.

⁴¹⁸ - MONTIEL, E. (UNESCO) cité par LATOUCHE, Serge, Faut-il refuser le développement?, Paris, Presses Universitaires de France, 1986, p. 10.

⁴¹⁹ - LATOUCHE, Serge, L'occidentalisation du monde, Paris, La Découverte, 1989, p. 27.

comparable à celle des Américains moyens et pour les gouvernements des pays humiliés, l'entrée dans le club des grandes puissances»⁴²⁰.

▪ **François Partant (1983)** conclut de son côté que le développement est «un processus endogène et autocentré d'évolution globale spécifique à chaque société»⁴²¹.

▪ **Gilbert Rist (1996)** rend pertinemment compte des aspects tant positifs que négatifs inhérents au processus de développement : «Le développement est constitué d'un ensemble de pratiques parfois contradictoires en apparence qui, pour assurer la reproduction sociale, obligent à transformer et à détruire, de façon généralisée, le milieu naturel et les rapports sociaux en vue d'une production croissante de marchandises (biens et services) destinées, à travers l'échange, à la demande solvable. »⁴²²

1.1.2. La problématique du développement/sous-développement

Aujourd'hui, la mouvance du paradigme puissamment structurant qu'est la globalisation associe la gouvernance du développement aux vertus des lois du marché. « Il s'avère même que l'interventionnisme étatique réduirait, partant, les pouvoirs dévolus au marché par la logique mondialisante et les intérêts multinationaux que celle-ci charrie s'en trouveraient menacés ou difficilement contrôlables⁴²³ ». De ce fait, le non interventionnisme de l'État serait, semble-t-il, une condition de la réussite de la mondialisation et de l'accès au développement.

La problématique du développement/sous-développement constituait déjà, dans les courants et tendances socio-économiques de l'après-guerre, un enjeu essentiel ayant engendré de nombreuses théories et modèles développementalistes.

Le concept de développement suscite encore de nos jours de la confusion et permet de produire les discours les plus variés. Durant plus de trois décennies donc, les modèles se sont substitués les uns aux autres mais le développement pose toujours problème.

Comment alors saisir, d'une part, dans la « mosaïque des définitions » qu'on lui a consacrée, une telle notion aussi mouvante? Comment comprendre les échecs successifs des modèles de développement? Ne serait-il qu'un mythe, en fin de compte?

D'autre part, comment appréhender ses interférences notionnelles avec toute politique de développement, elle-même considérée comme un soubassement à la coopération décentralisée, aujourd'hui déclamée comme vecteur de développement ?

⁴²⁰ - LATOUCHE, Serge, Faut-il refuser le développement?, Paris, Presses Universitaires / France, 1986, p.7.

⁴²¹ - PARTANT, François, La fin du développement: naissance d'une alternative, Paris, La Découverte, p. 29,

⁴²² - RIST, Gilbert, Le développement : Histoire d'une croyance occidentale, Paris, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1996, p. 23.

⁴²³ - ibid,

Pour comprendre l'évolution de la notion de développement, on se doit donc de recourir à la démarche historique qui permet de présenter une vision diachronique de ce concept dans ses transformations successives.

1.1.3. Un aperçu diachronique du concept de développement

Dans cette perspective, deux tendances émergent dans la façon d'appréhender la genèse du terme « développement » :

▪ ***la première tendance fait référence à l'idée de progrès et à l'évolutionnisme historique***

Elle considère le développement comme un phénomène aussi vieux que l'histoire des sociétés puisque, depuis toujours, il y a eu des pays avancés et des pays arriérés, des pays prospères et des pays marqués par la misère. Cette approche fait remonter très loin dans l'histoire la genèse du « développement » soutenant que le développement a toujours existé sauf qu'il manquait de terme pour le désigner.

▪ ***La deuxième tendance recherche une interprétation historique rigoureuse du phénomène***

Elle émerge à partir de la prise de conscience de ce qu'est le « sous-développement ». Ce qui signifie que même si le concept a toujours existé, considéré à l'aune du changement social, ce phénomène n'est que de construction récente puisque c'est vers la fin des années 1950 que le terme « développement » commence à apparaître dans des travaux⁴²⁴, attendant les années 1970 pour se généraliser réellement⁴²⁵.

De son côté, le courant marxiste (la première traduction anglaise du Capital publiée en 1887) utilise ce terme en se référant « aux phases historiques des modes de production ».

Tout compte fait, et sans s'attarder sur les traces du cheminement du terme, disons que sa réelle adoption est directement liée à la prise de conscience des problèmes de l'autre phénomène : le « sous-développement ». Laquelle prise de conscience qui ne s'est faite qu'à la suite de la révolution industrielle et l'apparition des clivages profonds entre

⁴²⁴ - Parmi ces premiers travaux citons :

- Dans la traduction française de 1908 du classique de Gustave Schmoller (Principes d'économie politique), le chapitre concluant le volume 5 est intitulé : « Les théories du développement économique »
- C'est surtout dans les travaux des anglo-saxons que le terme apparaît beaucoup plus tôt dans son acception économique notamment en 1934 grâce au livre de Joseph Schumpeter dont le titre anglais *The Theorie of Economic Development* est la traduction littérale de l'allemand paru en 1911 dont la traduction française, publiée en 1935, emploie le terme « évolution économique » en lieu et place de développement.
- Jean Romeuf, « Théorie générale du progrès économique », les Cahiers de l'ISEA, n° 47, 1956
- François Perroux, « La Coexistence Pacifique », 1958, et chapitre III de son autre livre « l'Économie du XXe siècle », (1961) : « La notion de développement ».

⁴²⁵ - Ainsi, on le retrouve dans le Dictionnaire des sciences économiques d'Alain Cotta (1968), dans le Petit Dictionnaire de l'Économie de Rosemonde Pujol (1968) et dans le Vocabulaire de l'Économie de Gilbert Mathieu (1970).

pays riches, industrialisés, développés et puissants face à d'autres pays pauvres, non-industrialisés, donc retardés, sous-développés et faibles.

De nos jours, les politiques nationales et internationales, tant des pays dits « développés » que ceux considérés comme « en voie de développement », confèrent au concept de développement une place centrale dans l'ensemble des activités humaines qui sont maintenant entreprises en son nom malgré les ambiguïtés qu'il véhicule.

Cependant, pour comprendre sa nature et constater sa complexité, il faudra au préalable, questionner ses différentes dimensions dans leur diversité : économique, socioculturelle et politique.

1.1.4. Les dimensions du concept de développement

Sémantiquement, le concept de « développement » combine plusieurs notions qui lui ont été progressivement intégrées au cours de son évolution :

- La croissance économique (dimension économique),
- La satisfaction des besoins fondamentaux (dimension socio-culturelle),
- La gouvernance⁴²⁶ (dimension politique).

1.1.4.1. La dimension économique du concept de développement

▪ Depuis la Seconde Guerre mondiale, la prise de conscience du retard économique accusé par de nombreux pays s'est directement reflétée sur la réflexion afférente au concept de développement à tel point que le développement était considéré comme étant synonyme de la croissance économique, elle-même perçue comme une formation du capital assujettissant ce concept à sa composante.. La théorie de Rostow⁴²⁷, pour lequel le terme

⁴²⁶ - Le concept de «gouvernance» ou encore «good governance» a fait son apparition dans la littérature sur le développement en 1992 dans un document de la Banque Mondiale intitulé: Governance and development. Traduit par « bon gouvernement» ou par «bonne gestion des affaires publiques» (cette seconde formulation est celle adoptée par l'OCDE/CAD), ce concept récent revêt des implications (telles la gestion du secteur public, la responsabilisation, le cadre juridique du développement, l'information et la transparence) qui renvoient inmanquablement à la dimension politique du développement. «Le concept de gouvernance véhicule, bien qu'elle se défende de s'intéresser aux dimensions politiques en affirmant se contenter de propositions techniques en faveur d'une bonne gestion économique et sociale, un projet d'exercice du pouvoir aux enjeux politiques et idéologiques majeurs.» . Voir: CAMPBELL, Bonnie, «Reconceptualisation de l'État au Sud – Participation démocratique ou Managérialisme populiste» dans Mondialisation des échanges et Fonctions de l'État, sous la dir. de François CRÉPEAU, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 201-214.

Note citée par Jean Ronald Legouté, dans : « Définir le développement : historique et dimension d'un concept plurivoque », Cahier de recherche Vol. 1, no 1, Février 2001, Groupe de recherche sur l'intégration continentale, Université du Québec à Montréal, Département de science politique. Voir le site : <http://www.unites.uqam.ca/gric>

⁴²⁷ - Walt Whitman Rostow (1916-2003), économiste américain, proposa en 1960 dans « Étapes de la croissance économique », une vision linéaire de la croissance économique dans les sociétés industrielles.

- Toute société passerait par cinq étapes successives de développement :
- la société traditionnelle (domination du secteur agricole, pas de changement social) ;
- les conditions préalables du démarrage (évolution des mentalités, essor de la productivité et de la production agricole, hausse de la population) ;
- le démarrage ou décollage (essor rapide des investissements dans l'industrie) ;

« croissance » était devenu le maître-mot, en est la meilleure illustration puisque son schéma se veut un modèle universel de croissance linéaire et une stratégie de rattrapage formulée comme une succession d'étapes passant de la société traditionnelle à la transition, au décollage et à la maturité pour atteindre la société de consommation de masse.

La conception d'un développement, essentiellement sinon uniquement économique, appartient en propre au libéralisme et davantage encore à l'interprétation anglo-saxonne du néo-libéralisme. S'y greffent aussi l'idée de « progrès » qui affirme que l'Histoire a un sens et que l'humanité va vers un « mieux-être toujours croissant » : une vision optimiste propre à la philosophie économique anglo-saxonne.

Dans ce sens, « croissance » et « développement » étaient interchangeables. Le développement était ainsi simplement confiné dans le cadre de sa stricte dimension économique et « se développer » signifiait automatiquement enregistrer une suite de taux de croissance économique positifs.

Les années 1960 ont donc connu des stratégies technocratiques de développement économique formulées selon des modèles axés sur l'économisme, le productivisme et le technicisme.

▪ L'explosion de cette situation n'allait pas tarder à se faire durant les années 1970 avec des recettes de développement selon une nouvelle vision prônant un développement qualifié d'« humaniste ». Une prise de conscience allait se faire des imperfections des modèles de développement des années 1960 qui ignoraient les véritables besoins humains et sociaux et les aspirations primaires des populations. Une redéfinition du concept de développement s'imposait donc : la croissance représente certes la dimension prédominante du concept du développement, mais elle ne suffit pas à rendre compte des autres dimensions qu'il véhicule. Croissance et développement ne sont plus interchangeables comme auparavant :

- La croissance se traduisant par l'augmentation des grandeurs économiques, est d'ordre quantitatif. Elle n'est que l'une des facettes du phénomène complexe qu'est le développement qui est bien plus que la croissance,
- Le développement, quant à lui, est d'ordre qualitatif, échappe aux mesures et « déborde le champ de l'analyse économique impliquant du bien-être social, des

- les progrès vers la maturité (essor du revenu, enchaînement des révolutions industrielles) ;
- l'ère de la consommation de masse.

changements dans les structures et finalement une mutation de la société toute entière où les besoins humains se révèlent mieux satisfaits ⁴²⁸».

Le développement implique donc, outre la croissance, d'autres dimensions normatives ou de nature qualitative : socio-culturelle et politique.

1.1.4.2. *La dimension socio-culturelle du développement.*

Le social, le bien-être, l'humain et la culture sont intégrés, à côté de la croissance, au développement pour devenir « développement autocentré », « développement endogène », « développement solidaire, intégré, durable, humain, harmonisé, participatif, global »⁴²⁹, « écodéveloppement, endo-développement, ou ethno développement ».⁴³⁰

Tous ces qualificatifs associés à la notion de développement dans le but de concilier la croissance et le bien-être social font donc appel aux « besoins fondamentaux » des aspects sociaux et de la dimension culturelle (injustice sociale, problèmes de la femme, pauvreté, analphabétisme, nutrition, logement, santé, éducation et emploi...).

Toutefois, l'économique, le culturel et le social s'imbriquant étroitement dans le processus de développement dont les ressorts se situent à tous les niveaux⁴³¹, le concept ne saurait échapper en aucun cas aux impacts dus aux interventions des pouvoirs publics et à la politique de l'Etat qui ont la charge de promouvoir tout progrès économique et socio-culturel d'un pays.

1.1.4.3. *La dimension politique du concept de développement : le rôle de l'Etat*

▪ L'histoire contemporaine atteste de l'importance du rôle joué par l'État dans les processus économiques. A partir de l'analyse macro-économique keynesienne, la primauté du politique sur l'économique a été restituée et les centres nationaux de décisions ont été valorisés. Ce qui a conduit à imaginer du même coup le dépassement du sous-développement dans le cadre d'un projet politique national.

⁴²⁸ - Sur les « limites d'une théorie économique de la croissance », Rapport au congrès des économistes de langue française, 1958, Revue d'économie politique, mars-avril 1958, p. 380, note 1; PERROUX, François, L'économie du XXe siècle, Paris, PUF, 1961, p. 155.

⁴²⁹ - Le « développement global » est une tendance amplement développée dans: OCDE, « Le financement du développement: Aperçu de l'action à mener à l'aube du XXIe siècle » dans Coopération pour le Développement, Paris, 1997, pp. 45-66.

⁴³⁰ - *ibid*

⁴³¹ - SACHS, Ignacy, « Théorie et pratique du développement endogène. Le champ des recherches comparatives » dans COMELIAU, Christian et Ignacy SACHS, Histoire, Culture, Styles de développement, Paris, l'Harmattan/UNESCO, 1988, p. 14.

Ainsi a pris forme la dimension politique du concept de développement à travers le rôle crucial de l'État dans le processus de croissance économique et dans les transformations socio-culturelles.

A titre d'exemples, les luttes pour l'indépendance et les processus révolutionnaires qui ont souvent permis à l'État de jouer un rôle décisif à promouvoir un développement économique adéquat et créer des conditions structurelles opérant les transformations sociales indispensables⁴³². Ce qui a conforté la prééminence de l'État comme agent propulseur des activités économiques et arbitre des conflits de classe mais aussi a affirmé l'indépendance nationale et la souveraineté des choix de développement avec l'émergence de l'idée d'intérêt national aiguillant l'existence et l'application des politiques nationales de développement malgré les pressions des instances internationales.

- Avec les années quatre-vingt certains Etats vont subir les affres des programmes d'ajustement structurel (P.A.S.)⁴³³ véhiculant, dans un monde de plus en plus globalisé dans des interdépendances, le respect de l'autonomie de l'économie par rapport aux décisions politiques à travers une séparation de l'État et du marché.

Dans les années 1990, on constate alors l'introduction du concept de gouvernance dans la littérature du développement. Ce nouveau concept accolé à celui du développement va se trouver au cœur des stratégies développementalistes.

À travers ce prisme de gouvernance prônée par la Banque Mondiale, on affirme se contenter de propositions techniques en faveur d'une bonne gestion économique et sociale concrétisée dans des réformes institutionnelles en harmonie avec la mouvance du paradigme structurant la mondialisation, paradigme dans lequel l'État se doit d'assumer le rôle de régulateur de la croissance afin de corriger certains effets sociaux négatifs le plus souvent déstabilisateurs.

1.2. Une distinction entre mondialisation et globalisation

De nos jours, à considérer le rythme des interdépendances économiques à l'échelon planétaire ainsi que les spéculations financières instantanées et effrénées, à l'heure des « firmes globales ⁴³⁴» sans attaches avec un territoire (bien qu'ayant chacune une origine

⁴³² - 53. DUBOIS, Paul, «Les politiques de développement» dans VANOLI, André et J. Pierre JANUARD (dir.), Les Sciences de l'économie, Paris, l'Action/Hachette Littérature, 1973, p. 194

⁴³³ - Programmes d' «ajustement structurel», c'est-à-dire mise aux normes internationales des politiques publiques des États du Sud.

⁴³⁴ - Pierre Jacquet, «Mondialisation et rapports Nord Sud» in Les enjeux de l'aide publique au développement, Politique étrangère 4/2006 (Hiver), p. 941-954. : « Pour parler plus concrètement, une firme devient globale lorsqu'elle décide de localiser en Chine, en Inde ou au Brésil une partie de sa recherche-développement et qu'elle s'allie systématiquement, dans des modalités allant de la simple sous-traitance à la fusion, avec des firmes de ces pays. Sur chaque marché, ces réseaux se concentrent et tendent à être peu

dans l'un des pays dits riches mais formant avec d'autres firmes des réseaux véritablement globaux), l'exploration du concept de développement permet de faire le constat de la grande complexité de ce phénomène ainsi que de la diversité des dimensions qu'il implique dans un monde en mutation .

Faut-il toujours croire pour autant que le développement, actuellement en crise, soit encore en reconceptualisation à l'intérieur du paradigme structurant de la mondialisation? De même, faut-il admettre encore que, concept sans cesse en construction concomitamment avec le phénomène de cette mondialisation pour de nombreux pays dénommés « sous-développés » ou « en voie de développement (!) », le développement n'existerait maintenant que sous la forme d'un leurre ? Pour preuve, les inégalités économiques, profondes et flagrantes, engendrées sous trois formes et à trois niveaux par la globalisation économique à travers le monde :

- Des inégalités entre pays : écarts de produit intérieur brut par habitant (PIB/hbt),
- Des inégalités à l'intérieur d'un même pays ou inégalités sociales (et/ou régionales),
- Enfin des inégalités entre individus au sein de la même communauté et qui sont la résultante des deux autres formes.

A ce niveau de l'analyse, il devient impératif d'élucider une ambiguïté terminologique souvent à l'origine de biens des confusions à propos des termes de « mondialisation » et de « globalisation » souvent employés l'un pour l'autre.

Pierre Calame⁴³⁵, lors d'une conférence à un colloque organisé à Lyon en décembre 1996 note pertinemment l'absence de distinction entre "mondialisation" et "globalisation libérale" et par conséquent la confusion à en user. Chose qui ne permet pas d'aborder en toute lucidité les questions essentielles de notre temps, notamment celle du « développement » et de la « gouvernance ».

nombreux, voire en position de monopole. Le pouvoir des États sur ces firmes s'est fortement réduit (du moins s'ils agissent seuls), comme s'était réduit celui des princes italiens sur les premiers marchands multinationaux modernes. Désormais, ces firmes globales mettent en compétition sans état d'âme l'ensemble des territoires du monde. » URL : www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2006-4-page-941.htm. - DOI : 10.3917/pe.064.0941.

⁴³⁵ - Pierre Calame, polytechnicien, ingénieur des Ponts et Chaussées a travaillé vingt ans au Ministère français de l'Équipement où il a occupé diverses responsabilités de gestion territoriale et d'administration centrale. Il en est sorti convaincu de la nécessité d'une réforme radicale de l'État. Après un bref passage dans l'industrie, il dirige la Fondation Charles Léopold Mayer. Il a écrit plusieurs ouvrages dont "L'État au cœur" (Ed. Desclée de Brouwer, Paris, 1997) , "la démocratie en miettes " (Descartes & Cie, Éditions Charles Léopold Mayer, 2003), « Essai sur l'Économie », Paris, Charles Léopold Mayer, 2009, 608 p. , et « *Sauvons la démocratie ! Lettre ouverte aux femmes et hommes politiques de demain* », Paris, Charles Léopold Mayer, mars 2012, 127 p.

Aussi précise-t-il que la mondialisation, doublement irréversible et positive, est à envisager et à traiter moins comme une « crise » que comme une « opportunité » alors que la globalisation, économique et marchande d'obédience néo-libérale, est un processus et une idéologie dont il importe de souligner les effets pervers.

Calame affirme que la globalisation :

« ... sous entendue globalisation économique, peut se définir comme la mondialisation réduite à l'idée de commerce international libre. Je la vois un peu comme la version moderne de la politique de la canonnière : l'utilisation de rapports de forces politiques pour imposer l'ouverture des marchés⁴³⁶ »,

Toujours est-il que la mondialisation est doublement « inéluctable », nous avertit Calame, car :

« ... tout d'abord, parce que résultant de transformations technologiques irréversibles qui ont rétréci l'espace, annulé pratiquement la distance et le temps dans les échanges entre les hommes. Inéluctable aussi, parce que l'impact de l'homme sur la planète est devenu tel, son emprise sur le vivant est devenue telle que nous n'échappons pas à la nécessité de gérer l'espace, les mers, le commerce, les activités de production et de consommation, l'impact des hommes sur la biosphère, à l'échelle planétaire. En tant que citoyens, nous devons nous saisir de cette question.⁴³⁷ »

Cependant, la mondialisation reste malgré tout un phénomène « positif » :

« ... parce que cela veut dire que nous sommes tous dans le même bateau. Nous allons devoir construire et gérer l'univers ensemble, autour d'un certain nombre de valeurs communes, comme le respect de la diversité par exemple. »

Aussi, avons-nous tous la pleine responsabilité de « reconstruire une vision de la gestion du bien commun, ce qui suppose de s'expliquer sur les valeurs qui sous-tendent les différentes civilisations, pour rechercher un universel sur lequel se mettre d'accord. »

La mondialisation est aussi un changement qui introduit dans les systèmes complexes (sociaux, culturels, économiques et politiques⁴³⁸) des situations historiques nouvelles. Ce qui fait que ce changement génère irrémédiablement des « crises » :

⁴³⁶ - Extrait de la conférence de Pierre Calame au colloque organisé à Lyon en décembre 1996, [en ligne, consulté le 1 août 2013], disponible sur : <<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-180.html>>

⁴³⁷ - Extrait de la conférence de Pierre Calame au colloque organisé à Lyon en décembre 1996, [en ligne, consulté le 1 août 2013], disponible sur : <<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-180.html>>

⁴³⁸ - Les faits économiques et les technologies évoluent extrêmement vite. Les idéologies évoluent lentement, les institutions très lentement, et les valeurs sur lesquelles se fonde notre humanité plus lentement encore.

« ... parce que les différentes parties de nos systèmes se transforment à des vitesses différentes avec les tensions que cela implique et parce que des certitudes et des systèmes anciens s'effondrent avec les douleurs que cela entraîne.⁴³⁹»

Mais, de la mondialisation émerge aussi des « opportunités » : « ... par l'ouverture d'espaces nouveaux avec les possibilités et les menaces que cela comporte⁴⁴⁰». Ces opportunités qu'il faut savoir saisir par l'articulation des échelles de gouvernance des territoires pris comme systèmes complexes (à la fois écologique, économique et social) appelés à devenir, au sein même de cette mondialisation, des acteurs économiques et socio-culturels majeurs.

1.3. Développement et mondialisation

Ainsi comprise, la mondialisation se manifeste, avant tout, en tant que toile d'interdépendances croissantes reliant des pays et des sociétés à l'échelon planétaire et imposant par-là même la nécessité de trouver des consensus à propos des déficits de gouvernance mais aussi en ce qui concerne les équilibres globaux.

Certes, le processus de la mondialisation s'est accompagné depuis trois décennies de progrès économiques importants pour certains pays (actuellement dits émergents ou BRICS⁴⁴¹), outre pour ceux riches et développés.

Toutefois, en même temps, la globalisation néo-libérale (l'autre facette de la mondialisation) génère toujours de grandes inégalités qui s'accroissent encore entre pays, entre individus au sein de chaque pays et entre régions. De nouveaux facteurs de crise (s) et de tension (s) apparaissent, exacerbant à différents niveaux, les déficits de gouvernance politique.

N'évoquant ici, comme illustration, que notre zone géographique à savoir l'aire de la *mare nostrum*, le monde méditerranéen vit actuellement des évènements et des bouleversements de transition dont l'issue reste totalement incertaine :

- D'une part, les pays européens au nord de ce « lac des civilisations millénaires » sont plongés, à la suite de la crise financière de 2008, dans une récession économique accompagnée d'un mouvement d'indignation à caractère socio-politique manifestant de la méfiance à la limite du rejet ou de l'indifférence des Institutions politiques,

⁴³⁹ - Extrait de la conférence de Pierre Calame au colloque organisé à Lyon en décembre 1996, [en ligne, consulté le 1 août 2013], disponible sur : <<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-180.html>>

⁴⁴⁰ - Extrait de la conférence de Pierre Calame au colloque organisé à Lyon en décembre 1996, [en ligne, consulté le 1 août 2013], disponible sur : <<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-180.html>>

⁴⁴¹ - BRICS : Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud.

▪ D'autre part, les pays du Sud de la méditerranée dont le Maroc (quoique considéré comme un cas à part) vivent une période de transition politique tumultueuse et parfois dramatique. Instabilité politique, turbulences sociales et situation accablante à la limite de la paralysie de leurs économies, tels sont les ingrédients du présumé « printemps arabe », toujours en activité !

Dans un tel contexte, le Maroc, devant les péripéties potentielles de telles turbulences, tente de mettre en place une stratégie globale préventive consistant à installer de nouvelles structures institutionnelles, politiques, administratives et économiques qui seraient capables d'assurer et de renforcer le processus de la décentralisation élargie et par conséquent celui de la démocratisation. Une nouvelle conception des relations Etat/Collectivités locales est en gestation dans le projet encore à l'étude de la « régionalisation élargie » qui requiert une décentralisation effective et des mécanismes pouvant renforcer le développement équilibré et maîtrisé des différents territoires/régions.

En effet, de nos jours, l'équilibre du développement des régions et des territoires devient, par exemple, pour le Maroc un enjeu prioritaire tellement la prégnance des inégalités se fait sentir entre zones urbaines et zones rurales, entre centre des villes et périphéries, entre régions côtières et intérieur du pays. Généralement, les économies des pays du sud dont le Maroc, se caractérisent par une croissance principalement concentrée dans les villes et les régions côtières.

Pour sa part, malheureusement, la coopération décentralisée franco-marocaine ne fait qu'entériner et même aggraver les mêmes tendances.

Auparavant⁴⁴², nous avons déjà relevé les faits suivant :

▪ Parmi les collectivités locales marocaines s'engageant dans des opérations de coopération, ce sont les Communes urbaines (villes, métropoles, municipalités) qui sont en tête de liste à entreprendre de telles actions dans le cadre des relations internationales.

Principalement du côté marocain, ce sont 40 collectivités locales, surtout les grandes villes, les villes dites « impériales » et certains « grands conseils régionaux » qui détiennent l'apanage :

- *Les villes de* : Marrakech, Meknès, Fès, Rabat, Casablanca, Oujda, Agadir

⁴⁴² - voir chapitre I, Section 3, 1.6. « Approche par nombres de projets », Tableaux 7-a et 7-b.

- *Les Conseils régionaux de* : Souss Massa Drâa, Rabat Salé Zemmour Zaer, Tanger-Tétouan, Tadla Azilal, l'Oriental, Fès-Boulmane, Doukkala-Abda...
- La majorité des collectivités locales marocaines impliquées se trouvent sur la côte atlantique ou dans les zones touristiques :
 - *Sur la côte atlantique* :
 - *les Communes urbaines d'Agadir, de Safi, d'Essaouira, d'El Jadida, du Grand Casablanca, de Mohammedia, de Témara, de Rabat, de Salé, de Tanger,
 - *la Préfecture d'Agadir
 - *les Conseils régionaux : de Souss Massa Drâa (surtout avec le Conseil régional d'Aquitaine), de Doukkala-Abda (Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais), Rabat-Salé-Zemmour-Zaer (surtout avec le Conseil régional de Rhône-Alpes), Tanger-Tétouan) surtout avec PACA,
 - *les villes intérieures touristiques et/ou « impériales »* :
 - *les Communes :
 - D'Oujda (avec Aix-en-Provence),
 - De Marrakech (avec Ajaccio, Clermont-Ferrand, Marseille, Tours et le Conseil régional de Bourgogne),
 - De Meknès (avec Marseille, Nîmes et le Conseil régional de Bourgogne),
 - De Fès (avec Marseille, Saint-Etienne, Strasbourg et Montpellier),
 - D'Immouzer Kandar (avec Maxéville), d'Azrou (avec Poitiers), de Taroudant (avec Romans) de Figuig (avec Stains et Seine-Saint-Denis), Ouarzazate (avec Maubeuge et Conseil régional de Franche-Comté),
 - *les Conseil régionaux :
 - de Tétouan-Tanger (avec PACA)
 - De Fès-Boulmane (avec le Conseil régional de Lorraine)
 - De Marrakech Tensift AL Haouz (avec le Conseil régional de Midi-Pyrénées)
 - de l'Oriental (avec le Conseil régional de Champagne-Ardenne),
 - de Meknès-Tafilalt (avec le Conseil régional de Bourgogne et avec le Conseil régional du Centre).

Ainsi, de pareilles tendances génèreraient des bouleversements sociaux qui feraient apparaître des lignes de fracture nouvelles interrogeant les modèles de développement et les politiques de coopération pour le développement à l'œuvre. Des exigences porteuses d'une revendication de justice sociale, d'égalité, de dignité et de d'équité s'expriment

déjà demandant la mise en place de nouveaux instruments mieux adaptés aux aspirations nouvelles de partenariat co-responsable.

Auparavant, libéralisation, retrait de l'Etat, déréglementation et ouverture « forcée/hard » à la mondialisation économique (= globalisation) constituaient le corpus des politiques mises en œuvre par les Institutions financières internationales. Les modèles de développement prônés par ces Institutions (FMI, BM, OMC ...) prescrivait les « conditionnalités⁴⁴³ » dites de « bonne gouvernance » dans le cadre de l'aide publique au développement (APD) conduisant irrémédiablement à des déséquilibres sociaux et territoriaux.

Actuellement, les événements montrent de plus en plus que de tels modèles devenant obsolètes, il y a donc lieu, selon les experts en la matière, d'indiquer une autre formule pour « un autre développement » plus pertinent et en adéquation avec la mondialisation en situation d'essoufflement mais aussi avec la nouvelle réalité et les nouvelles aspirations des populations.

Dans un tel contexte d'interdépendance généralisée et de crise (s) comment peut-on encore reconceptualiser la croissance et le développement sinon que par une approche globale fondée principalement sur le territoire, sur la proximité et sur la participation?

Cette approche globale prendrait donc en compte la complexité croissante des changements qui interviennent à tout instant à travers le monde et prétendrait concevoir et initier des politiques se déclarant être en mesure de transformer les interdépendances constatées en actions de solidarité (aide ou coopération pour le développement, coopération décentralisée).

C'est la fonction dévolue désormais au concept de « gouvernance démocratique » appelé à diligenter les nouvelles priorités des politiques de développement Nord/Sud et les nouvelles orientations de coopération pour le développement dans le cadre de la nouvelle Stratégie Europe 2014-2020⁴⁴⁴ adoptée par le Conseil Européen le 17 juin 2010. Laquelle stratégie ayant conféré une importance nouvelle à la thématique de la gouvernance démocratique et à la gouvernance économique, « une croissance intelligente, durable et

⁴⁴³ - Conditionnalité: engagement pris par un pays emprunteur auprès d'une institution financière et destiné à permettre de vérifier, en accompagnant l'échelonnement des décaissements, que l'argent prêté est bien utilisé pour résoudre les problèmes qui ont motivé le prêt ou le don.

⁴⁴⁴ - Voir « Stratégie Europe 2020 », Conseil européen, Secrétariat général du Conseil, 17 juin 2010 : notamment : « Renforcer la gouvernance économique » p.4 et « III. Objectifs du millénaire pour le développement » p.8, [en ligne, consulté le 1 août 2013], disponible sur : <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/115348.pdf>

inclusive⁴⁴⁵», ainsi qu' au renforcement des efforts communs de partenariat avec les pays en développement dans le cadre de la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement en vue d'éliminer la pauvreté, la faim et les inégalités dans le monde. Dans cette perspective, il devient clair que les inégalités générées par l'économie mondialisée dérégulée entravent, à partir d'un certain niveau, le fonctionnement sain de cette même économie constituant un frein à la croissance.

De même, il a été admis que l'application de concepts exogènes souvent mal reçus ou mal appréhendés par le pays-cible ainsi que la non prise en considération de ses référents culturels, historiques ou politiques pourraient constituer des handicaps majeurs au développement de tel ou tel pays. Aussi, devient-il nécessaire de lier la dimension économique du développement à ses autres dimensions, politico-institutionnelle et socio-culturelle.

Ce changement de paradigme ne pourrait s'opérer, pense-t-on, que sur la base de la « gouvernance démocratique » qui, à son tour, risquerait de constituer de nouveau, une « autre conditionnalité » à l'aide pour les bailleurs de fonds opérant dans le champ du développement.

Qu'est-ce donc que ce concept de « *gouvernance démocratique* » ?

1.4. Le concept de la « gouvernance démocratique »

1.4.1. Du Consensus de Washington au 3^{ème} Forum de la Méditerranée à Marseille⁴⁴⁶

L'idée de rattacher la dimension économique du développement à celle, plus large, de sa dimension politique et institutionnelle est passée par différentes étapes institutionnelles avant d'aboutir finalement à un changement de paradigme sur la base du concept de la gouvernance démocratique. Dans le contexte tumultueux de la mondialisation en crise, il s'avère donc intéressant d'en rappeler les moments forts car ces moments reflètent l'évolution :

- du rôle dévolu à l'Etat (réformes de l'Etat, processus de déconcentration et de décentralisation),
- des rapports ambigus des politiques de développement et des stratégies nationales,

⁴⁴⁵ - voir « Stratégie Europe 2020 », p. 2

⁴⁴⁶ - voir « La gouvernance démocratique en Méditerranée », Rapport du 3^{ème} Forum des Autorités locales et régionales de la Méditerranée et Note de cadrage, [en ligne, consulté le 2 août 2013] , disponible sur : <http://www.commed-cglu.org/spip.php?rubrique256>

- du passage d'une logique de projet à une logique de processus,
- de l'importance évolutive et du rôle grandissant que prennent les territoires, les acteurs territoriaux (autorités et collectivités territoriales, locales et régionales) dans le processus de développement centré sur le « territoire » et le « terroir » accordant ainsi une primauté à la territorialisation participative des politiques publiques de développement,
- de l'importance que prennent les politiques de coopération Nord/Sud cherchant à s'adapter aux nouvelles réalités,
- de l'émergence de la démocratie de proximité constituant le soubassement de la coopération décentralisée qui, de son côté, serait appelée à appuyer et renforcer la décentralisation.

1.4.1.1. *Le Consensus de Washington* :

Corpus de mesures standard appliquées aux économies en difficulté face à leur dette par les Institutions financières internationales siégeant à Washington (Banque mondiale (BM), Fond monétaire international (FMI), ce consensus soutenait dix propositions parmi lesquelles :

- La discipline budgétaire,
- La réorientation de la dépense publique,
- La réforme fiscale,
- La libération financière,
- La déréglementation des marchés,
- La privatisation des entreprises publiques.

Néanmoins, à partir de 2000, année des Objectifs du Millénaire pour le développement, ce consensus va nuancer ses pratiques et reconnaître la nécessité de l'intervention de l'Etat.

Avec la crise de 2008, le FMI, face à la volatilité des capitaux et aux risques et aux conséquences multiples de leur libre circulation, un certain niveau de régulation est préconisé avec un regain d'intérêt pour l'aide publique au développement (APD), après une certaine « fatigue de l'aide » enregistrée à la suite de la fin de la guerre froide entre les deux blocs Est/Ouest à partir des années 1990.

Déjà en septembre 2000 avait été lancé le programme « Objectifs du Millénaire pour le développement » avec comme échéance l'année 2015, programme associant pleinement les « Autorités locales et régionales ».

1.4.1.2. Le 1^{er} Forum de haut niveau et la « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide »

Approuvée le 2 mars 2005, la Déclaration de Paris est un engagement d'une centaine de pays à accentuer leurs efforts d'harmonisation, d'alignement et de gestion de l'aide au développement avec pour objectif principal de réformer les modalités d'acheminement et de gestion de l'aide afin d'augmenter son efficacité par le biais d'une réduction de la pauvreté et des inégalités et par le renforcement des capacités par la consolidation :

- de l'appropriation : une réelle maîtrise sur ses propres politiques et stratégies de développement,
- de l'alignement : les donateurs font reposer leur soutien sur les stratégies nationales de développement⁴⁴⁷,
- de l'harmonisation de la gestion des résultats : les actions des donateurs doivent être harmonisées et transparentes,
- de la gestion des résultats : mieux gérer et améliorer les processus de décision en vue d'obtenir des résultats,
- de la responsabilité mutuelle : donateurs et pays partenaires sont conjointement responsables des résultats obtenus.

1.4.1.3. Le Forum d'Accra (Ghana)

En 2008, les pays donateurs organisent ce Forum afin d'actualiser la Déclaration de Paris et pour procéder à l'évaluation des résultats qui ont été engendrés par la Déclaration de Paris ainsi que pour répondre aux critiques :

- La Déclaration renforcerait les tendances technocratiques de la coopération au développement
- Elle serait la cause d'une omission des règles démocratiques de base et d'une ignorance du rôle centrale de la société civile.

Le Forum met l'accent donc sur le soutien des capacités et « partage un intérêt à faire en sorte que la contribution des organisations de la société civile au développement atteigne son plein potentiel⁴⁴⁸».

1.4.1.4. Les Principes d'Istanbul lors du Forum de septembre 2010

Ce Forum place, lui aussi, la question des acteurs de la société civile au cœur des enjeux du développement (transparence, justice sociale responsabilité, développement durable) afin qu'ils améliorent et soient totalement responsables des pratiques du développement.

⁴⁴⁷ - Alignement : processus par lequel les donateurs prennent comme cadre de référence les politiques nationales sectorielles ou macro-économiques définies par les pays partenaires, notamment dans les CSLP. Ce terme, utilisé depuis la Conférence internationale de Monterrey en mars 2002, a été posé par la Déclaration de Paris en 2005 comme l'un des principes de l'efficacité de l'aide

⁴⁴⁸ - voir « La gouvernance démocratique en Méditerranée », Rapport du 3^{ème} Forum des Autorités locales et régionales de la Méditerranée et Note de cadrage, [en ligne, consulté le 2 août 2013] , disponible sur : <http://www.commed-cglu.org/spip.php?rubrique256>

1.4.1.5. Le 4^{ème} Forum de Busan (Corée du Sud) sur l'efficacité de l'aide

Fin novembre 2011, c'est encore un autre Forum à Busan, en Corée du Sud, sur l'« efficacité de l'aide et sur la coopération au service du développement » c'est-à-dire la mise en place d'une coopération « spécifique à la situation à chacun des pays récipiendaires » avec de nouveaux instruments et de nouvelles options d'investissements et des partenariats publics-privés. Un soutien des administrations locales est préconisé pour leur permettre d'« assumer leur rôle de pourvoyeur de services, tout en favorisant la participation aux échelons internationaux ».

1.4.1.6. Le 3^{ème} Forum des Autorités locales et régionales sur la « Gouvernance démocratique en Méditerranée »

Organisé les 3 et 4 avril 2013 à Marseille, ce Forum consacre définitivement la « gouvernance démocratique » au cœur des politiques de coopération pour le développement avec l'idée centrale de rattacher la dimension économique du développement à celle de sa dimension politique et institutionnelle.

1.4.2. Le concept de la « gouvernance démocratique »

Précédemment, il a été question que les modèles de développement imposant des « conditionnalités de bonne gouvernance » prônées par les Institutions financières internationales devaient montrer leur limite. C'est pourquoi l'alternative du concept de la « gouvernance démocratique » vient répondre de façon pertinente aux multiples déficits (quantitatifs et qualitatifs) partout enregistrés, particulièrement dans les pays du pourtour méditerranéen. La nouvelle notion est donc fondamentalement centrée sur les réformes structurelles (réforme de l'Etat, déconcentration/décentralisation, démocratie de proximité, approche territoriale de l'économie et du développement).

A la suite de la remise en cause des prescriptions du Consensus de Washington couplée de la nécessité d'une meilleure efficacité de l'aide, il est actuellement admis que tout projet de développement se doit de relever entièrement des processus endogènes aux sociétés et qu'il doit s'inscrire dans les processus politiques propres à chaque société. Toute politique de développement est donc à aligner sur la stratégie propre à chaque société cible, principe inscrit dans la Déclaration de Paris et repris à Busan.

De ce fait, la dimension politique et institutionnelle du développement est totalement reconnue et le pragmatisme dans le domaine institutionnel est recommandé afin de faire adapter l'état de développement à chaque contexte local. Car la transplantation de modèles n'aboutit qu'à des échecs et toute réforme institutionnelle non-endogène et ne s'inscrivant

pas dans la durée ne saurait réussir à s'intégrer dans la transformation sociétale propre à chacun des pays.

A partir de ces principes, la primauté est donc donnée à la dimension territoriale et participative du développement à tel point que les politiques macroéconomiques et sectorielles connaissant des limites, la territorialisation des politiques publiques devient progressivement la pierre angulaire de tout modèle de développement. Un retour est prôné vers les institutions et les acteurs locaux et un soutien aux processus de décentralisation devient prioritaire pour toute politique de coopération et pour toute action de coopération décentralisée. Ce qui, à titre indicatif, explique la motivation de la coopération décentralisée franco-marocaine pour les différents « Programmes d'appui à la décentralisation au Maroc⁴⁴⁹ » et particulièrement le « Projet d'Accompagnement du processus de Décentralisation / PAD Maroc »⁴⁵⁰, projet qui s'inscrivait donc dans la ligne droite des nouvelles prescriptions relatant le concept de la gouvernance démocratique.

S'accompagnant de la création ou du renforcement de nouveaux outils permettant aux acteurs locaux d'exercer les fonctions de la pleine mise en valeur des ressources de leur territoire (conséquences de la tutelle), la gouvernance démocratique serait en mesure de partir des réalités concrètes du territoire (ressources, acteurs) afin de pouvoir concevoir et définir une politique de développement adaptée et cohérente avec la stratégie nationale.

La gouvernance démocratique a donc lieu de s'imposer en tant qu'approche nécessaire⁴⁵¹ et exigeante⁴⁵² et en tant que nouveau paradigme d'un « développement différencié », pragmatisme oblige, car prenant en compte, dans une démarche globale et intégrée, les aspects à la fois économiques, politico-institutionnels, socio-culturels, environnementaux et territoriaux du développement.

« La gouvernance démocratique est aussi une démarche qui, tout en étant profondément ancrée dans les territoires, articule en permanence les différentes échelles de l'action

⁴⁴⁹ - voir : Première Partie, chapitre 1, Section 2, « 3 – « Les différents programmes d'appui à la décentralisation au Maroc ».

⁴⁵⁰ - voir : Première Partie, chapitre 3, Section 2, « 2. Un cas intéressant et unique : Le PAD Maroc »

⁴⁵¹ - Elle est nécessaire à cause des déficits dont ont fait preuve les approches prescriptives (inefficacité à lutter contre la pauvreté, inappropriation sociale et territoriale).

⁴⁵² - Elle est exigeante car induisant inéluctablement une approche multidisciplinaire de complexité (non purement économiste) qui associerait de multiples acteurs (institutions nationales, organismes et instances internationaux, autorités locales, entités privées, société civile ...) en synergie dans un jeu de modalités spécifiques à chaque pays, au cas par cas.

publique. Elle met en avant les processus endogènes et porte en elle une définition des rapports entre l'Etat et le local ⁴⁵³».

Motivée par une participation active des acteurs locaux s'appropriant des projets, la gouvernance démocratique serait en mesure de bouleverser les pratiques des approches normatives exogènes et inventerait des modèles de développement respectant les spécificités culturelles et historiques de chaque pays partenaire.

Sous les pressions, d'une part de la complexité des interdépendances croissantes dans le monde et d'autre part de l'enchevêtrement des événements vécus presque instantanément, le concept de « modèle de développement » de jadis est donc en train de se transformer en gouvernance démocratique c'est-à-dire, obsolète, il devient post-développement dans un monde globalisé.

Dans un tel contexte, qu'advient-il de la coopération Nord/Sud ? Quel rôle lui assigner ?

Reconnue comme l'une des clés du développement par la communauté internationale, la gouvernance démocratique constitue, pense-t-on, un levier essentiel pour la pérennité des programmes de lutte contre la pauvreté et pour un développement durable des pays bénéficiaires.

Selon le nouveau paradigme, toute coopération concrète et réaliste (bilatérale, décentralisée ou multilatérale) ne saurait être qu'un rôle catalyseur des efforts endogènes tout en essayant d'améliorer les processus existants car, pense-t-on, la coopération Nord/Sud (toutes les formes de coopération, celle décentralisée comprise) se doit d'agir en premier lieu, non sur les personnes par le biais de la logique des petits projets réalisables ou non, mais agir fondamentalement sur les instances et institutions de proximité c'est-à-dire d'abord au niveau du « territoire » et du « local » (sur les collectivités locales et sur la société civile) par des transformations sociétales selon la logique des processus, dans la durée.

Ce qui expliquerait l'importance grandissante accordée actuellement à l'action extérieure des collectivités territoriales et l'engouement pour « la coopération décentralisée » en tant que succédané de la coopération bilatérale et de la diplomatie classique entre Etats se trouvant en situation d'essoufflement :

⁴⁵³ - voir : Rapport du 3^{ème} Forum des Autorités locales et régionales de la Méditerranée à Marseille les 3 et 4 avril 2013, [en ligne, consulté le 3 août 2013], disponible sur : < <http://www.commed-cglu.org/spip.php?rubrique256>>

« Ce document s'inscrit aussi dans une volonté politique forte que la France défend, depuis plusieurs années, de reconnaissance internationale du rôle des autorités locales dans les politiques de développement, de l'importance de la gouvernance locale dans les Objectifs du millénaire pour le développement. Il souligne le formidable outil que constitue la coopération décentralisée à la fois par l'apport technique qu'elle offre, mais aussi par le message politique d'amélioration de la gouvernance et de démocratie locale qu'elle porte ». ⁴⁵⁴

Qu'en est-il alors, en général, de la politique française de coopération pour développement ?

Spécifiquement qu'en est-il de la coopération décentralisée franco-marocaine comme vecteur potentiel, France/Maroc, de « développement » ?

Section 2. La coopération au développement

A l'échelon international, la coopération au développement a paradoxalement poursuivi, depuis ses débuts, un double objectif à la fois :

- D'une part, elle se déclarait officiellement en tant que vecteur d'actions de « solidarité » et de « développement » entreprises par les pays riches, développés et puissants du Nord pour le compte de ceux, ex-colonisés à Etats faillis et pauvres dits « sous-développés » catégorisés dans la « Zone de Solidarité Prioritaire ⁴⁵⁵ »,
- D'autre part, elle agissait, par le biais de multiples instruments, comme outil d'influence.

2.1. La politique de coopération au développement

Historiquement et sans remonter aux origines ⁴⁵⁶ de l'aide internationale, on estime que, issue de l'atmosphère générée par la Guerre froide entre les deux blocs Est/Ouest, elle a

⁴⁵⁴ - Antoine Joly (Délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales) et Christian Masset (Directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats), Introduction aux « Orientations françaises pour l'action internationale des collectivités locales /2010 [en ligne, consulté le 31 mars 2013], disponible sur : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Orientations_fr_action_inter_collectivites_terr_2010.pdf>

⁴⁵⁵ - Zone de solidarité prioritaire (ZSP): concept défini par le gouvernement français en février 1998 comme un ensemble de pays, dont la liste est arrêtée par le CICID, où l'aide publique, engagée de manière sélective et concentrée, peut produire un effet significatif et contribuer à un développement harmonieux des institutions, de la société et de l'économie. La ZSP compte actuellement une soixantaine de pays (dont une forte majorité de pays africains) parmi les moins développés en termes de revenus, n'ayant pas accès au marché des capitaux, et dans lesquels l'aide publique française concentre plus particulièrement ses engagements, dans une perspective de solidarité et de développement durable.

⁴⁵⁶ - Daniel Cohen, Sylviane Guillaumont Jeanneney et Pierre Jacquet « La France et l'aide publique au développement », Rapport en ligne sur : <http://www.cae.gouv.fr/IMG/pdf/062.pdf> dont voici un extrait :

abouti à la mise en place par les Etats-Unis du plan Marshall au lendemain de la Seconde Guerre mondiale sous la forme d'aide⁴⁵⁷ au développement pour le compte des pays européens sortis ruinés de cette guerre. En plus de l'effort de guerre consenti, les États-Unis d'Amérique ont donc mobilisé des financements considérables pour la reconstruction de certains pays européens et leur ancrage dans leur camp occidental. En outre, c'est aussi dans ce contexte qu'ont été créées les principales institutions multilatérales d'aide au développement dans une nouvelle architecture de « gouvernance mondiale » centrée sur les Nations unies et les institutions de Bretton Woods.⁴⁵⁸

Par ailleurs, au lendemain des « indépendances » des pays ex-colonisés dans les années 1960, la politique dite d'« endiguement » de l'influence soviétique a été pour les pays occidentaux un puissant moteur de la coopération au développement avec les pays anciennement colonisés afin de les maintenir dans le camp ouest.

« Hjertholm et White (2000) font remonter les origines de l'aide internationale au XIXe siècle et considèrent que deux événements précurseurs, le programme américain d'assistance aux citoyens du Venezuela (1812 Act for the Relief of the Citizens of Venezuela) et, à partir de 1896, l'utilisation délibérée par les États-Unis de leurs excédents alimentaires – sous la pression des lobbies de producteurs agricoles, illustrent déjà la tension dans les programmes d'aide entre le motif d'assistance et la poursuite d'intérêts économiques ou politiques plus égoïstes. Mais tout l'appareil de l'aide publique au développement et l'idée que des pays, par l'effort de leurs contribuables, puissent et doivent aider d'autres pays apparaissent véritablement après la Seconde Guerre mondiale. »

⁴⁵⁷ - *Aide publique au développement* (APD): notion établie en 1969 pour mesurer l'ensemble des efforts consentis par les Etats membres de l'OCDE afin de favoriser le développement dans les pays moins avancés (PMA) et dans les pays à revenu intermédiaire (PRI), conformément aux règles du CAD de l'OCDE. Elle peut prendre plusieurs formes:

- *Aide-projet*: selon les pays concernés et les bénéficiaires, il s'agit :
 - (1) de dons accordés aux pays les plus pauvres ;
 - (2) de prêts à conditions très favorables, accordés aux Etats ou à des entreprises avec l'aval des Etats dans les pays à revenu intermédiaire ;
 - (3) de prêts accordés à des entreprises ou à des banques, sans l'aval des Etats, à des conditions améliorées ou à des conditions proches de celles du marché.
- *Aide-programme*: notion identifiée par le CAD depuis 1991 correspondant à un ensemble de projets ou d'opérations, structuré pour atteindre des objectifs de développement spécifiques à l'échelle d'un secteur, d'un pays, d'une région, qui peut prendre plusieurs formes : aide à la balance des paiements, soutien à un secteur déterminé (aide sectorielle) ou soutien à certaines dépenses budgétaires (aide ou appui budgétaire). Ces aides sont en général mises en œuvre en harmonie avec les procédures financières et budgétaires du pays bénéficiaire. Un programme peut être constitué de plusieurs projets.
- *Aide liée*: modalité d'aide imposant de financer l'acquisition de biens et de services exclusivement auprès de fournisseurs appartenant au pays qui a apporté les fonds d'aide.

⁴⁵⁸ - Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, la station de villégiature de Bretton Woods, dans le New Hampshire (États- Unis), était le théâtre d'une conférence internationale qui a fait date dans l'histoire. C'est là qu'ont été créés à la fois le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale (BM). Les promoteurs de cette conférence, l'économiste britannique John Maynard Keynes et l'économiste américain Harry Dexter White, membre du Département du Trésor des États-Unis, souhaitaient établir un cadre de coopération et de développement économiques qui jetterait les bases d'une économie mondiale plus stable et prospère. Le but était aussi d'œuvrer à la reconstruction de l'Europe dévastée. Les activités de ces institutions, qui regroupent actuellement 188 pays, ont suivi la mutation de l'économie mondiale et ses nouveaux enjeux. Leurs approches à cet égard sont complémentaires : l'action du FMI est centrée sur les questions macroéconomiques tandis que la Banque mondiale se consacre au développement économique à long terme et à la lutte contre la pauvreté.

A la suite de la chute du mur de Berlin en 1989 et l'effondrement de l'Union soviétique, l'idée d'un triomphe de l'économie de marché avec convergence des économies dans la globalisation, une « fin de l'Histoire en quelque sorte » pour évoquer Fukuyama, a émergé engendrant le Consensus de Washington⁴⁵⁹, un paradigme néolibéral exacerbant alors les inégalités et les politiques de développement faisant rétrécir les flux d'aide publique alors même que le nombre de destinataires de cette aide augmentait.

Certes, quelques pays dits « émergents » ont connu une certaine croissance du fait de leur intégration dans les circuits du capitalisme globalisé. Mais d'autres pays, notamment africains, ont été confrontés, et continuent à l'être, à de multiples crises bien que disposant de grandes ressources potentielles (endettement, famine, guerres, épidémies, ..).

A la fin des années 90, les critiques selon lesquelles le libre jeu du marché créerait spontanément la convergence des économies au profit du bien-être collectif, se sont amplifiés remettant partiellement en cause le Consensus de Washington avec son modèle de développement axé sur les « conditionnalités de bonne gouvernance ».

Dans le même temps, les politiques de développement ont accordé une attention renouvelée au capital humain. Une série de conférences conduites sous l'égide des Nations unies, depuis le sommet de Rio en 1992 jusqu'au Sommet du millénaire de septembre 2000, a permis l'émergence d'un consensus autour de valeurs et d'objectifs communs, qui s'expriment dans les « Objectifs du millénaire pour le développement⁴⁶⁰ » et désormais dans la mise à l'œuvre du nouveau concept de « gouvernance démocratique⁴⁶¹ ».

2.2. La politique française de coopération au développement

Dans les textes officiels, la politique française de coopération au développement est inscrite dans un contexte international en mutation et se voudrait une réponse aux défis de la globalisation à réguler et à humaniser. De même, elle est annoncée en tant qu'outil au service d'une « autre mondialisation » car, pense-t-on, il ne s'agit plus de stopper ce processus irréversible et irrésistible pour « démondialiser » mais de l'encadrer et de l'intégrer intelligemment dans des projets de société à partir du local et du territorial/régional (certains préconisent même de valoriser et promouvoir le

⁴⁵⁹ - voir ci-dessus Section 1. « La problématique du développement : du Consensus de Washington au 3^{ème} Forum de la Méditerranée à Marseille ».

⁴⁶⁰ - « Objectifs du millénaire pour le développement » (OMD): objectifs adoptés lors de l'Assemblée générale de l'ONU en 2000 et visant à améliorer, jusqu'à 2015, la situation des populations les plus défavorisées. Ils se composent de huit objectifs principaux: réduire l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH, le paludisme et les autres maladies, assurer un environnement durable et mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

⁴⁶¹ - voir ci-dessus : « Le concept de « gouvernance démocratique » ou post-développement »

développement des terroirs⁴⁶²). Faire de l'aide au développement un outil au service d'une autre mondialisation pourrait aussi signifier :

« Promouvoir dans l'action internationale d'une forme d'altermondialisation fondée non pas sur le rejet des processus de rapprochement et d'intégration mais sur la régulation des dynamiques à l'œuvre : l'aide au développement doit être le socle d'une politique publique internationale de gestion de la relation Nord - Sud dans la mondialisation ⁴⁶³»

Dans l'optique et dans la stratégie françaises, telles officiellement annoncées, cet outil de régulation qu'est la coopération pour le développement doit alors servir des objectifs multiples par la pratique d'une politique visant plusieurs enjeux :

- favoriser une croissance durable,
- lutter contre la pauvreté et les inégalités,
- préserver les biens publics mondiaux (climatiques, sanitaires ou économiques),
- assurer la stabilité mondiale et l'État de droit,
- construire les prémices d'une sécurité sociale mondiale,
- enfin prévenir et gérer les crises, c'est-à-dire investir dans la paix.

Parmi les enjeux prioritaires dans la stratégie française de coopération figure la stabilité politique et l'Etat de droit comme facteurs structurants de la gouvernance démocratique du fait que sans sécurité des biens et des personnes et sans stabilité politique et juridique, on ne saurait nullement parler de gouvernance.

L'autre enjeu prioritaire en est la recherche de la cohérence des différentes politiques publiques à l'œuvre dans les contextes mouvants engendrés par les interdépendances de ces politiques (bilatérale, multilatérale, commerciale, de développement, migratoire, sécuritaire, environnementale ...).

Face à ces multiples types d'action, la politique française de coopération entreprend de mettre en action les multiples acteurs non étatiques (ONG, associations de migrants, entreprises, universités et Centres de recherche et particulièrement les Collectivités territoriales).

Ces dernières, légitimes dans leur action et dans leur fonctionnement, ancrées dans leur territorialité, se voient confier de plus en plus de responsabilités dans la gestion des affaires locales et territoriales par le biais des processus engagés de décentralisation. En outre, elles sont appelées à jouer un rôle spécifique reconnu par la loi à travers la coopération décentralisée. Car les collectivités territoriales deviennent, dans le contexte de la globalisation en crise(s), des lieux où peuvent s'opérer, à la faveur de la décentralisation et

⁴⁶² - voir note n°22 p.26

⁴⁶³ - extrait du « Vademecum coopération internationale, Proposition 5 ».

de la participation citoyenne, le renforcement de la gouvernance démocratique endogène de proximité.

La coopération pour le développement est donc considérée comme l'un des instruments à donner un sens politique et humain à la mondialisation :

- Comme vecteur de solidarité permettant de lutter contre la « fracture sociale »,
- Comme moyen de régulation permettant d'asseoir des politiques publiques globales associant Nord et Sud face aux défis globaux (alimentaires, climatiques, sociaux, financiers...),
- Comme instrument de promotion des intérêts, du rayonnement et de l'influence de la France dans un monde de compétition et de concurrence.

C'est dans ce sens que Bernard Carayon⁴⁶⁴ ne cesse de tirer le signal d'alarme :

« Finissons-en avec l'angélisme. Ouvrons les yeux. Soyons réalistes et déterminés. La France et l'Europe ont des atouts, nous pouvons gagner la bataille de la mondialisation. A condition toutefois de ne pas nous faire imposer les règles par d'autres et de bien maîtriser les techniques de l'influence. »

Le dispositif mis en œuvre, dans sa version actuelle, est le résultat de la dernière grande réforme initiée en 1998 ayant mis en place des relais de coordination entre les acteurs concernés par la politique de coopération au développement notamment le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID), organe-charnière de coordination et de cohérence.

C'est dans ce sens aussi que les réformes successives de la coopération, sur le plan institutionnel, ont été marquées depuis 1998 par l'émergence d'un certain nombre d'instances⁴⁶⁵ recherchant de la coordination, de la cohérence, de l'harmonisation mais aussi de l'efficacité et de l'efficience. Ces différentes instances ont été ainsi conçues dans

⁴⁶⁴ - Aujourd'hui avocat, maître de conférences à Sciences Po Paris et président de la Fondation Prometheus qui entend défendre les intérêts stratégiques des entreprises françaises, Bernard Carayon est connu pour avoir été un parlementaire extrêmement actif dans le domaine de l'intelligence économique

⁴⁶⁵ - dont notamment :

- La Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT,- Circulaire du 26 mai 1983)
- le Comité interministériel de Coopération Internationale au Développement (CICID - décret n° 98-66 du 4 février 1998)
- le Secrétariat d'Etat - ou Ministre délégué- auprès du Ministère français des Affaires étrangères chargé de la coopération,
- La Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD, Décret le 9 mai 2006),
- ▪ La Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM, Décret n° 2009-291 du 16 mars 2009)
- l'Agence Française de Développement(AFD), opérateur généraliste pivot (ancienne Caisse française de développement qui a succédé à la Caisse centrale de coopération économique, elle-même issue de la Caisse Centrale de la France Libre (créée à Londres en 1941 par le Général de Gaulle, dont les statuts ont été révisés par le Décret n° 2009-618 du 5 juin 2009).
- La Direction des entreprises et de l'économie internationale (D2EI, depuis le 1er mars 2013).

la perspective de pouvoir, à la fois, accompagner l'expansion de la mondialisation et manager l'extension européenne.

Sur le plan opérationnel, la mise en œuvre de cette politique relève en grande partie de l'action de l'Agence française de développement (AFD)⁴⁶⁶, devenue le principal opérateur français de l'aide au développement sous la tutelle des Ministères français des Affaires Etrangères (MAEE) et de l'Economie et des Finances.

Toujours est-il qu'à travers l'action-pivot de l'AFD et de ses ramifications, la recherche de l'influence constitue un objectif majeur de l'aide française, ainsi que l'a rappelé en 2006 le Conseil d'analyse économique :

« L'influence et le rayonnement ne sont pas affichés de manière explicite comme des objectifs officiels, alors qu'ils le sont dans les faits. L'aide publique au développement est donc devenue une politique complexe, dont les objectifs sont rarement explicités. Elle relève, au moins dans sa dimension bilatérale, de la poursuite par les donateurs d'intérêts égoïstes⁴⁶⁷ ».

Section 3. La coopération décentralisée : un vecteur de développement ?

Lors des Assises, des Journées et des Rencontres consacrées à la coopération décentralisée franco-marocaine tout comme dans les Forums des Autorités locales, les responsables marocains et français y participant ne cessent de proclamer que l'action multiple et variée de la coopération décentralisée à plusieurs niveaux constitue un vecteur de développement des relations entre le Maroc et la France.

La coopération en matière de développement local, de cohésion sociale, de gouvernance et de renforcement institutionnel dans la gestion locale, ainsi qu'en matière de culture et d'innovation entre les deux pays, estiment-ils souvent, est de nature à donner un élan à leurs relations de partenariat . Ils ne cessent pas de mettre en exergue le rôle prépondérant de la coopération décentralisée dans la promotion du dialogue entre les peuples et dans le développement local des territoires ciblés, notamment :

- L'importance vitale de la décentralisation comme outil de développement durable,
- L'importance de la coopération décentralisée dans le développement économique et social des villes et des cités,

⁴⁶⁶ - Pour l'AFD, voir chapitre III, Section 1 : « Du côté français, des structures agencées : 1.3. Les opérateurs principaux , l'AFD ».

⁴⁶⁷ - Cohen D., S. Guillaumont-Jeanneney et P. Jacquet, 2006, Rapport « La France et l'APD dont extrait : en ligne sur <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000685/index.shtml>

- le développement équilibré du territoire à différents niveaux avec la mise en place de projets pilotes dans le cadre global des accords et programmes bilatéraux ou dans les transferts de fonds structurels à la rive sud de la Méditerranée par les différents Instruments européens de Voisinage.

Qu'en est-il réellement ?

3.1. Des lectures différenciées de la coopération décentralisée

A cet égard, il serait très édifiant, d'abord, de faire un tour d'horizon des différentes lectures⁴⁶⁸ de cette problématique, lectures glanées le long de notre parcours et que nous rapportons ici.

Les textes, marocains et français, ainsi que les responsables font des lectures différenciées de la coopération décentralisée. Trois approches sont à relever :

- Pour certains, elle serait un moyen de « rapprochement entre les hommes », « un espace de rencontre interculturelle », « une relation humaine » ouvrant à une « meilleure connaissance mutuelle ».
- Pour d'autres, elle serait un levier pour soutenir une dynamique de développement local : « Coopération de proximité », facilitatrice de relations entre acteurs des deux territoires et permettrait de réaliser des actions concrètes qui répondent aux besoins des populations.
- Pour d'autres enfin, elle devrait être un moyen de soutenir la construction de la décentralisation au Maroc par le transfert d'expériences et la mise à disposition des collectivités locales marocaines de compétences techniques détenues par les collectivités territoriales françaises.

3.2. Renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage

Pour les institutions officielles en charge de la coopération décentralisée, elle aurait pour objet principal de « renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage » des collectivités locales marocaines par la réalisation de projets élaborés et conduits en partenariat avec des collectivités territoriales françaises. Etant conçue avant tout en tant que mode de faire différent d'une coopération au développement animée par des responsables locaux, elle permettrait de construire des réponses de développement adaptées aux situations locales.

⁴⁶⁸ - Pour cette partie du chapitre, nous avons emprunté un certain nombre de ces lectures à l' « Evaluation de la coopération décentralisée franco-marocaine : évolution et impact des actions et des dispositifs d'accompagnement (2001-2008), janvier 2009- CERSS & CIEDEL ;

3.3. Des motivations tout aussi diverses :

3.3.1. Du côté marocain : plusieurs motivations évoquées

- Un moyen de bénéficier de l'expérience de collectivités françaises ayant une longue histoire ;
- Une opportunité de réaliser des projets concrets, visibles et directement utiles aux habitants dans des domaines divers : échanges entre artistes, aménagement urbain, environnement, dynamisation économique...
- Des possibilités d'accès à des financements pour réaliser des infrastructures et équipements nécessaires à l'amélioration des conditions de vie des habitants, soit directement sur financement de leur collectivité partenaire soit en bénéficiant de l'appui des "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. En général, les collectivités marocaines attendent de la coopération décentralisée :
 - Des projets concrets, visibles et directement utiles aux habitants,
 - La possibilité d'accéder à des financements.

3.3.2. Du côté français : des raisons expliqueraient l'attractivité du Maroc

- *Des médiateurs individuels* : 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, résidents marocains à l'étranger - RME
- *Des raisons liées aux qualités géographiques et culturelles du Maroc* : qualité géographique de la zone offrant des atouts touristiques, villes de renommée architecturale ou artistique. Les zones de coopération sont les régions les plus accessibles depuis la France.
- *Des raisons liées à des facteurs personnels* : "familiarité d'élus" avec le Maroc, affinités professionnelles, nostalgies diverses ce qui fait le côté parfois "un peu passionnel" des coopérations décentralisées franco-marocaines.
- *Des raisons liées au facteur langue* : La pratique de la langue française dans le pays facilite les contacts avec les autorités, les acteurs privés, les associatifs, les responsables d'institutions sociales, économiques...

▪ *Des raisons liées aux évolutions politiques et économiques du pays* : politique de décentralisation, multipartisme, stabilité politique, adoption d'un système de libre entreprise qui manifeste son ouverture à l'international, le Maroc étant un pays-chantier dont le développement économique pouvant offrir des opportunités pour les entreprises françaises. La récente admission du Maroc comme pays à statut particulier associé à l'Union Européenne lui confère un statut avancé qui devrait permettre de l'intégrer progressivement dans les politiques de l'Union et d'approfondir les accords de libre-échange. Aux termes de cet accord, le Maroc est devenu 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 de politique internationale* : Des facteurs strictement politiques sont à considérer, liées à la position particulière du Maroc dans le monde arabe, afin de pouvoir éviter une fracture entre le Nord et le Sud de la Méditerranée : l'UE s'élargissant vers l'est de l'Europe, les pays méditerranéens sont devenus des pays de voisinage-sud (syndrome sécuritaire !) avec lesquels des relations économiques, culturelles, de tourisme, et plus généralement d'attraction deviennent très importantes.

▪ *La pression du facteur sécuritaire lié à l'immigration clandestine*, l'ambition européenne de construire et d'assurer une meilleure compréhension entre les deux rives de la Méditerranée, fait que la coopération avec le Maroc revêt de plus en plus une dimension démonstrative pour d'autres coopérations décentralisées.

Les collectivités françaises pensent quant à elles leur coopération comme :

- Un moyen de soutenir la décentralisation au Maroc et saisissent les opportunités d'actions qui vont dans ce sens.
- Un moyen de proposer un savoir - faire" pour la mise en place et la gestion des services publics locaux.

3.4. Un écart /hiatus entre des intentions/ambitions déclarées et des pratiques constatées.

« Au-delà des motivations spécifiques à chaque partenariat, la coopération franco-marocaine manque d'un système de références partagées qui la positionnent parmi les

différentes formes de coopération⁴⁶⁹» pour qu'elle soit en mesure de concevoir et construire une politique publique transversale et de répondre à la question « que veut-on faire, pour quels objectifs⁴⁷⁰ ? » se devant d'être équitablement gagnant-gagnant pour les deux partenaires impliqués.

A ce niveau d'analyse, se poserait-on toujours la question de savoir si la coopération décentralisée franco-marocaine serait un vecteur potentiel de développement pour les collectivités locales marocaines?

On serait si naïf de le croire encore après toutes les évidences explicites ou suggérées, énoncées auparavant.

Faut-il le dire sans ambages ?

Au-delà de toutes les considérations évoquées, les collectivités territoriales françaises sont davantage sensibles aux enjeux et opportunités d'affaires pour les entreprises françaises que représentent et la décentralisation au Maroc⁴⁷¹ et la coopération décentralisée franco-marocaine.

Déclarée en tant que levier pour soutenir la construction de la décentralisation au Maroc et réaliser des actions ponctuelles répondant aux besoins des populations, n'est-elle pas en fait conçue, initiée et pilotée dans le but de prospecter, d'aiguiller et de canaliser, directement ou non, la commercialisation d'un tel savoir-faire, d'une telle compétence technique ou technologique, d'une telle expertise détenues par les collectivités territoriales françaises elles-mêmes ou par le truchement de services sur lesquels elles ont autorité ?

C'est parce que, originellement construite à partir de la notion du jumelage fondée sur une logique de solidarité internationale mais oscillant entre cette tendance à la solidarité et celle du mercantilisme ou de l'affairisme, la coopération décentralisée se trouve

⁴⁶⁹ - « Evaluation de la coopération décentralisée franco-marocaine : évolution et impact des actions et des dispositifs d'accompagnement (2001-2008) », janvier 2009- CERSS & CIEDEL, 11.21- Des questionnements et des options, p.116

⁴⁷⁰ - « Evaluation de la coopération décentralisée franco-marocaine : évolution et impact des actions et des dispositifs d'accompagnement (2001-2008) », janvier 2009- CERSS & CIEDEL, 11.21- Des questionnements et des options, p.13

⁴⁷¹ -voir l'étude faite par Philippe Laurent Consultants, Charles Riley Consultants International, «Etude sur le renforcement de la capacité de gestion des collectivités locales" avril 2006 – Ministère de l'Intérieur -/ DGCL - AFD, qui montre bien que "les besoins des collectivités locales marocaines sont énormes et pressants" et que les différentes études sur la décentralisation au Maroc indiquent l'ampleur des besoins d'appui des collectivités locales :

- Des besoins financiers pour réaliser des équipements,
- Des besoins en organisation et gestion des collectivités,
- Des besoins en appui pour la mise en place de services publics, en formation de cadres.

[En ligne, consulté le 2 septembre 2013], disponible sur : <http://www.amr.mairies69.net/IMG/pdf/tude_AFD-2.pdf>

aujourd'hui, avec la globalisation, l'impact économique-financière et les effets de la complexité des interdépendances du monde, à la croisée de plusieurs logiques :

- une logique d'influence croissante des collectivités elles-mêmes dans leur manière d'aborder la coopération ;

▪ Une logique d'influence des professionnels de la coopération y participant de diverses manières ;

▪ une logique d'influence des multiples opérateurs et des bailleurs de fonds qui financent en partie les actions intégrant cette forme de coopération dans de multiples politiques ou stratégies à différents niveaux ;

▪ Une logique des Etats eux-mêmes ayant chacun ses objectifs et sa conception de la coopération, lesquels objectifs et conception dépendent de stratégies trans-étatiques car émanant d'un contexte globalisé.

De nos jours, la diplomatie économique est très liée aux stratégies d'influence des Etats, des entreprises et des entités territoriales ou privées dans un monde de plus en plus interdépendant dans lequel les logiques de coopération et de compétition sont inextricablement liées.

Cela se traduit dans la pratique par une politique de l' « aide qui doit rapporter » à court terme, position jouant sur la confusion volontairement énoncée et démultipliée, entre « aide au développement », « coopération décentralisée » et ...« outils territoriaux d'accompagnement et de soutien au commerce extérieur et aux entreprises françaises se positionnant sur le marché international », confusion diligentée par une diplomatie économique d'influence.

Car, finalement, le développement des uns (les pays dits « riches » et développés du Nord) n'est-il pas, en fin de compte, que l'envers du décor du sous-développement des autres (les pays dits « pauvres » du Sud)?