

**L'intégration euro-méditerranéenne:
le rôle des collectivités régionales et locales**

Le présent rapport a été élaboré par le rapporteur M. Jihad Khair, maire de Beit Sahour, en Palestine, et adopté par consensus lors de la 11^e session plénière de l'ARLEM, tenue à Barcelone, le 23 janvier 2020.

Introduction

Le présent rapport traite de l'intégration régionale euro-méditerranéenne et du rôle que jouent les collectivités locales et régionales pour contribuer à favoriser celle-ci de manière concrète en promouvant la coopération décentralisée et la diplomatie territoriale.

Le programme des Nations unies pour le développement durable à l'horizon 2030 et ses objectifs de développement durable constituent le cadre commun d'action pour tous les niveaux de gouvernement. Leur mise en œuvre est dans une large mesure tributaire de l'action des collectivités locales et régionales. Œuvrer à éradiquer la pauvreté, empêcher la planète de subir des dégradations, jeter les fondements de la prospérité et favoriser des sociétés pacifiques favorisera également l'intégration régionale dans le bassin méditerranéen.

Le présent rapport débute par une explication du contexte géopolitique actuel général et régional afin d'exposer la manière dont celui-ci touche le processus d'intégration euro-méditerranéenne. Par la suite, il esquisse le cadre institutionnel général de l'intégration euro-méditerranéenne afin de mettre en évidence la place accordée à la coopération décentralisée et d'insérer l'ARLEM dans son rôle de médiation en synergie avec les institutions euro-méditerranéennes, dont en particulier l'Union pour la Méditerranée (UpM).

Le présent rapport plaide en faveur de l'économie sociale et solidaire, ainsi que de l'action pour le climat aux échelons local et régional, car il s'agit de voies d'action prometteuses dans le cadre de la coopération décentralisée menée par les collectivités locales et régionales.

Il expliquera les raisons pour lesquelles celles-ci ont été retenues comme lignes d'action assorties d'une portée opérationnelle et il formulera des recommandations susceptibles d'aider à réaliser les objectifs communs.

I. Le contexte géopolitique mondial et régional et son incidence sur l'intégration euro-méditerranéenne

Le monde moderne est confronté à de multiples défis, tels que les conflits violents, les guerres, le terrorisme, le changement climatique, de nouvelles formes de menaces pour la sécurité telles que les cyberattaques et la manipulation de l'opinion publique, les inégalités entre les sexes, les violations des droits humains, le fossé qui se creuse entre les riches et les pauvres, etc.

Le bassin méditerranéen se trouve au centre d'une grande zone de turbulence géopolitique mondiale et régionale. Les conflits du Moyen-Orient demeurent les principaux écueils sur la voie de l'intégration. Dans plusieurs pays, les guerres et l'occupation ont joué un rôle essentiel dans l'arrêt des activités quotidiennes, sachant que dans ces régions, les puissances mondiales ne contribuent pas autant qu'elles le devraient à trouver des solutions.

À l'heure actuelle, le projet d'intégration européenne est confronté à des difficultés manifestes susceptibles d'en compromettre l'avenir et donc d'entraver tout progrès vers l'intégration euro-méditerranéenne. La montée du populisme, la croissance des inégalités dans de nouvelles dimensions et les différentes approches de la migration constituent toutes des éléments qui menacent le projet d'intégration européenne, la cohésion de l'Union européenne et sa volonté d'affirmer son influence à l'échelon mondial et régional. De même, elles jouent également en défaveur des relations de voisinage, y compris avec les pays du sud et de l'est de la Méditerranée.

II. Le cadre institutionnel de l'intégration euro-méditerranéenne

Plusieurs cadres institutionnels régissent les relations euro-méditerranéennes:

- le partenariat Euromed, autrement dit le processus de Barcelone, lancé en 1995, et l'Union pour la Méditerranée (UpM) instituée en 2008;
- la politique européenne de voisinage, lancée en 2004 et révisée en 2015¹.

Bien qu'ils poursuivent dans l'ensemble des objectifs similaires en vue d'instaurer en Méditerranée une zone de paix, de sécurité et de prospérité partagée, ils diffèrent du point de vue de leurs structures institutionnelles. Le partenariat Euromed est un partenariat de l'Union européenne avec 14 pays du sud et de l'est de la Méditerranée; il a donné lieu à la création de l'Union pour la Méditerranée sous la forme d'une organisation intergouvernementale rassemblant 43 pays. La politique européenne de voisinage est une politique menée de manière unilatérale par l'Union européenne à l'égard de son voisinage.

L'intégration euro-méditerranéenne s'appuie sur une configuration à géométrie variable et le degré d'intégration dépend de chaque pays. Les structures et les formes d'intégration peuvent être améliorées et sont susceptibles d'être révisées, mais elles n'en ont pas moins permis certaines réalisations. Elles demeurent en-deçà des ambitions affichées depuis le lancement du processus de Barcelone en 1995, mais elles continuent encore de procurer l'espoir que les pays euro-méditerranéens envisagent conjointement des engagements réciproques équilibrés assortis d'une responsabilité partagée pour la relance du projet d'intégration de la région euro-méditerranéenne.

C'est précisément à cet égard que les collectivités locales et régionales, tout comme la société civile, doivent s'employer activement à contribuer à la paix, au dialogue et au codéveloppement, et à compléter les efforts des acteurs gouvernementaux ou intergouvernementaux. Les collectivités locales et régionales ont toute latitude d'encourager et de stimuler la coopération décentralisée et la diplomatie territoriale grâce à nombre

¹ Il convient en outre de mettre en valeur les jalons importants que constituent sur la voie d'une intégration régionale plus large les initiatives infrarégionales et à géométrie variable telles que le Dialogue 5 + 5 et l'accord d'Agadir afin d'établir une zone de libre-échange arabo-méditerranéenne.

d'opérations conjointes et de projets opérationnels dans de nombreux domaines importants et de contribuer ainsi à l'intégration de la région euro-méditerranéenne².

Dans ce contexte, les collectivités locales et régionales sont des acteurs importants du rapport sur l'état d'avancement du processus d'intégration régionale, élaboré à la demande des ministres des affaires étrangères de l'Union pour la Méditerranée par le secrétariat de cette organisation, en coopération avec l'Organisation de coopération et le développement économiques (OCDE).

III. La coopération décentralisée dans la région euro-méditerranéenne, un atout pour l'intégration régionale: gouvernance locale et domaines prioritaires

La coopération euro-méditerranéenne à l'échelon local et régional est certes concernée par les obstacles rencontrés à l'échelle supérieure mais elle dépend également, dans une large mesure, du degré de décentralisation et de la gouvernance locale et régionale (transparence, autonomie, responsabilité) qui prévalent chez les divers partenaires.

La coopération décentralisée ou infranationale présuppose de disposer d'un certain degré de décentralisation sur le plan politique et institutionnel, qui offre aux collectivités locales et régionales une marge de manœuvre et un espace pour une autonomie non formelle mais effective pour qu'elles soient en mesure d'entreprendre des actions de diplomatie internationale bilatérale ou multilatérale. Toutefois, l'on doit être conscient des situations très diverses que connaissent les pays européens eux-mêmes, et bien davantage encore les pays du sud et de l'est de la Méditerranée, où les processus de décentralisation et de gouvernance fondée sur les principes de responsabilité et de transparence ont progressé dans une plus ou moins grande mesure, selon le pays considéré³.

L'ARLEM entend renforcer le rôle que joue l'autonomie locale dans la coopération euro-méditerranéenne et doter l'UpM d'une dimension territoriale, en fournissant un cadre pour la coopération sur les questions d'intérêt commun et pour des projets opérationnels dans cette région du monde. Parmi les domaines d'intérêt prioritaire de l'ARLEM, et pour lesquels les collectivités locales et régionales disposent du potentiel et d'un avantage comparatif favorable par rapport aux pouvoirs publics centraux, nous distinguons deux domaines essentiels:

² Dans ce cadre, cinq réseaux méditerranéens régionaux, infrarégionaux et locaux concernés, dont notamment la commission interméditerranéenne de la CRPM, l'eurorégion Pyrénées-Méditerranée, MedCités, l'Arc latin et l'eurorégion adriatico-ionienne, ont lancé l'alliance de coopération méditerranéenne, avec le soutien de l'UpM. Cette alliance territoriale vise à développer une stratégie à long terme pour un avenir durable pour l'ensemble des citoyens du bassin méditerranéen. Elle promeut fortement l'intégration des bassins maritimes émergents, des stratégies macrorégionales et d'autres initiatives et instruments de coopération connexes, afin de créer une macrorégion méditerranéenne commune, plus cohésive, durable et en copropriété, qui associe l'ensemble des acteurs territoriaux.

³ Pour une vue d'ensemble de la manière dont sont réparties les compétences entre les différents niveaux de gouvernance aussi bien dans les États membres de l'Union européenne que dans les pays du sud et de l'est de la Méditerranée, veuillez vous reporter à l'analyse du CdR sur la [«Répartition des pouvoirs»](#).

- le chômage, l'économie informelle et la migration, ainsi que l'économie sociale et fondée sur la solidarité en ce qu'elle constitue un levier important du développement local et de celui des communautés;
- le changement climatique.

IV. Domaines prioritaires

1. Le chômage, l'économie informelle et la migration: l'économie sociale et fondée sur la solidarité est un atout pour la coopération décentralisée et l'intégration euro-méditerranéenne

De par le poids de l'histoire et en raison de la situation économique actuelle et des défis de l'avenir, la migration constitue l'une des dimensions essentielles de la coopération ou de l'intégration dans la région euro-méditerranéenne. Le printemps arabe et la crise des réfugiés intervenue dans le sillage des conflits en Syrie, au Liban et ailleurs ont exacerbé les tensions existantes dans la gestion des flux migratoires et dans leur contrôle tout autour de la Méditerranée. Du fait de l'écho sans cesse croissant que rencontrent auprès de l'opinion publique les discours populistes et les mouvements d'extrême droite, les pays européens ont été contraints de modifier leurs politiques migratoires, quand bien même ils sont imprégnés de valeurs humaines et soutiennent pleinement les droits des migrants. Bien que ces politiques ne soient pas encore harmonisées, même dans le cadre de l'Union européenne, elles semblent à présent poser davantage de restrictions et d'obstacles à l'accueil des migrants même lorsqu'il s'agit de véritables réfugiés humanitaires. Il est besoin d'encourager les activités et les projets de coopération et d'échange d'expériences en vue d'améliorer l'intégration des migrants.

Ces déséquilibres et les différences de niveau de vie entre le Nord et le Sud constituent inéluctablement une raison essentielle des déplacements des personnes vers des zones de prospérité et ils ne sauraient guère être traités au moyen d'approches draconiennes centrées uniquement sur la sécurité et la réglementation. L'unique possibilité restante consiste à organiser ces flux et à s'attaquer à leurs causes structurelles au moyen d'une politique de coopération volontaire qui puisse mettre en pratique les vœux communs exprimés à Barcelone grâce au codéveloppement en vue d'une prospérité partagée. Il convient de s'intéresser tout spécialement aux régions et aux communautés frontalières qui accueillent de nombreux migrants afin d'apporter une réponse humaine, juste et adéquate aux flux de migrants en Méditerranée.

L'approche sécuritaire de la migration ne saurait être le seul choix possible. Il est nécessaire d'infléchir les discours et les politiques pour se saisir de la migration au travers d'une approche fondée sur les droits et comme d'une chance. En effet, les études de prospective montrent que l'Europe, du fait de son déficit démographique, aura besoin de millions de travailleurs étrangers dans les prochaines décennies afin d'équilibrer son marché du travail,

notamment pour ce qui est de travailleurs hautement qualifiés dans plusieurs secteurs, y compris les plus pointus. Elle ne sera en mesure de faire prospérer ces derniers que grâce à la contribution de travailleurs venant d'en dehors de l'Union européenne.

La libre circulation des personnes constitue l'un des piliers fondamentaux de l'intégration régionale. Bien qu'elle soit souvent séparée de la mise en œuvre d'autres libertés (celles de la circulation des biens, des services et des capitaux), il est de fait qu'elle constitue le ciment qui lie les éléments constitutifs des groupements régionaux et qu'elle renforce les liens de solidarité et la cohésion sociale au sein de ces groupements.

Par conséquent, la coopération entre les villes et les collectivités locales, notamment celles situées dans les zones géographiques marquées par une forte propension à migrer et celles sur lesquelles pèse une forte immigration, constitue une ardente nécessité. Dans cette perspective, il est proposé de favoriser les projets économiques afin de créer des emplois et des sources de revenus dans les zones présentant une forte propension à la migration afin de susciter un développement dynamique à l'échelon local et des communautés⁴. Encourager et promouvoir l'économie sociale et solidaire constituerait la manière appropriée de mettre en place de tels projets.

Lutter contre le chômage et la pauvreté et sortir progressivement de l'économie informelle en stimulant l'activité économique et contribuer à la création de sources de revenus dans les zones pauvres et marginalisées, grâce notamment à des initiatives d'économie sociale et fondée sur la solidarité, constitue une solution puissante, plus efficace, plus juste et plus humaine que les approches exclusivement sécuritaires et coercitives. De cette manière, il est possible de réduire la propension à migrer et de traiter des causes de la migration. C'est pourquoi nous sommes convaincus que la coopération dans ce domaine constitue un levier crucial pour développer sur le plan économique et social les régions présentant une forte pression migratoire et pour réduire les tensions qui entravent les processus d'intégration régionale.

En outre, l'ARLEM recommande d'échanger les expériences et les bonnes pratiques en matière d'écologie agricole, de tourisme bleu ou écologique et de préservation des techniques ancestrales, d'indications d'origine contrôlées et d'exploitation rationnelle des ressources naturelles dans les zones de culture et dans les campagnes, par l'intermédiaire de représentants d'organisations locales et de communautés d'agriculteurs, de pêcheurs et d'artisans. Les communautés de femmes pourraient en bénéficier en priorité. Il convient de mettre en place ces propositions de conserve avec d'autres initiatives économiques qui importent au plus haut point pour les communautés méditerranéennes, telles que l'économie bleue.

⁴ Sachant que la pauvreté et le chômage touchent de manière disproportionnée les femmes et les filles, une perspective sexospécifique s'impose.

Il s'impose de développer des initiatives en faveur d'échanges de jeunes et du volontariat pour des activités culturelles ou environnementales, sachant qu'elles renforceront probablement les relations directes et les synergies entre les organisations de la jeunesse en vue de promouvoir les valeurs de tolérance, d'assistance mutuelle et de solidarité. La préservation d'un patrimoine civilisationnel commun ou la protection de l'environnement, et notamment celle de notre mer commune, pourraient constituer un point de rencontre.

2. Le changement climatique et le rôle des collectivités locales et régionales

Des études récentes sur les défis du changement climatique en Méditerranée⁵ indiquaient que le bassin méditerranéen se réchauffe à une vitesse de 20 % supérieure de celle du reste du monde. Si l'on continue de poursuivre les politiques actuelles, l'on escompte une augmentation des températures de 2,2 °C d'ici à 2040. De ce fait, l'on tient le bassin méditerranéen pour l'un des 25 points névralgiques du changement climatique dans le monde. La hausse des températures, les perturbations correspondantes des précipitations et des cycles hydrologiques, tout comme l'intensité et la fréquence des phénomènes météorologiques extrêmes, toucheront en particulier les zones côtières, qui abritent 33 % de la population totale, mais aussi les bassins hydrologiques, où se trouvent 50 % de la population totale. L'eau joue un rôle crucial en Méditerranée; il s'impose donc d'urgence de développer une perspective résiliente en ce domaine et de prêter une attention toute particulière aux questions hydriques à l'échelon local et régional.

Alors que de manière générale, les territoires européens (méditerranéens) bénéficient d'un cadre légal avancé et structuré assorti de nombre de ressources médiatiques, d'outils de soutien et d'instruments de financement, les engagements des villes et des communautés européennes sont marqués par des disparités significatives. Toutefois, l'écart entre le cadre et les moyens disponibles dans les territoires du côté européen et ceux disponibles dans les pays du sud et de l'est de la Méditerranée est encore bien plus marqué.

De ce fait, la coopération décentralisée euro-méditerranéenne est susceptible de jouer un rôle considérable pour soutenir la transition des territoires situés sur les rives méridionales et orientales, pour réduire promptement les disparités et établir une solidarité entre les territoires méditerranéens⁶. C'est là que le rôle des collectivités régionales et locales apparaît essentiel pour lancer ou renforcer les actions conjointes qui contribuent à l'intégration régionale.

En effet, il existe un certain nombre de mécanismes euro-méditerranéens spécifiques et notoires concernant les questions climatiques qui touchent directement les territoires euro-méditerranéens, tels que la Convention des maires et les projets spécifiques de l'Union

⁵ Voir: «Les risques liés aux changements climatiques et environnementaux dans la région méditerranée. Une évaluation préliminaire par le réseau MedECC – L'interface science-décideurs – 2019» et «ÉNERGIES 2050», FEMISE et Institut de la Méditerranée, 2018.

⁶ Voir: «Les gouvernements Euro-Med dans la lutte contre le changement climatique», ÉNERGIES 2050, FEMISE et Institut de la Méditerranée, 2018.

européenne liés au climat qui s'adressent à l'échelon local et régional. Ainsi, la Convention des maires est un exemple de choix d'une action locale destinée à réaliser des objectifs universels et qui permet ainsi de «localiser» les objectifs de développement durable, qui fournissent un cadre d'ensemble pour avancer vers des sociétés à faibles émissions de carbone d'une manière juste et équitable.

Par conséquent, nous recommandons:

- a.** d'accroître les connaissances et la compréhension des défis liés au climat ou au développement, tant auprès des citoyens que des élus locaux et de leur personnel;
- b.** d'étoffer l'expertise technique à l'échelon des villes et des régions s'agissant de mettre en œuvre et d'assurer le suivi des projets;
- c.** de mobiliser le secteur financier pour s'orienter vers les actions et les projets en faveur du climat, de soutenir les initiatives en vue de développer les énergies durables (solaire, éolienne, marine), les économies à faibles émissions de carbone et l'écologisation de secteurs traditionnels en Méditerranée tels que les pêches et le tourisme;
- d.** de faciliter l'accès des collectivités locales et régionales aux fonds internationaux en faveur du climat en vue de financer leurs activités d'atténuation et d'adaptation.

De manière générale, poursuivre le déploiement et le développement d'instruments utiles tels que les programmes de coopération transfrontalière et les groupements européens de coopération territoriale, ouvrirait des perspectives favorables à la poursuite de l'intégration. Il convient d'encourager des projets transfrontières qui renforcent les relations entre les régions des trois rives de la Méditerranée et qui permettront de produire une valeur ajoutée afin de répondre aux problèmes mondiaux avec une perspective locale. Il convient de renforcer les forums multilatéraux existants qui traitent de tous les aspects liés à la cohésion du bassin méditerranéen, tels que la culture, les valeurs communes et les bonnes pratiques⁷. De surcroît, il convient de soutenir les initiatives politiques et opérationnelles de coordination entre les collectivités locales et régionales, sachant que la constitution de réseaux et les échanges de bonnes pratiques ne cesseront de gagner en importance pour mener à bien avec succès l'intégration.

L'ARLEM peut contribuer à l'affirmation d'une vision partagée et elle est prête à apporter son soutien politique à des initiatives conjointes dans ces domaines prioritaires.

⁷ La Fondation des trois cultures de la Méditerranée en constitue un exemple.