

# **EVALUATION EXTERNE ET EX-POST**

## **COOPERATION DECENTRALISEE**

### **DE LA VILLE DE BELFORT**

### **MAISON DE LA MEDITERRANEE**

### **AU MAROC ET EN PALESTINE**

**(DEPUIS 1997)**

## **RESUME**

I - Analyse des actions de coopération décentralisée .....	1
1.1 - Origine des coopérations avec Mohammedia et la Palestine.....	1
1.2 - Les actions engagées.....	1
1.3 - Des résultats en demi-teinte.....	3
1.4 - Le financement de la coopération décentralisée .....	4
II - La Maison de la Méditerranée, une place centrale dans le dispositif belfortain d'animation de la coopération décentralisée .....	4
III - La politique d'ouverture de Belfort et Les réseaux.....	5
IV - Construire des perspectives renouées.....	6
4.1 - Pour un dispositif efficace .....	6
4.2 - Une structuration plus rigoureuse des projets.....	7
Conclusion .....	8



## RESUME

L'approche de la coopération décentralisée de Belfort est originale. Elle est intimement liée à deux objectifs de la ville :

- *"œuvrer pour une meilleure intégration des populations d'origine étrangère récente,*
- *faire prendre conscience que l'espace culturel méditerranéen est un élément constitutif du devenir de la France."*<sup>1</sup>

### I - ANALYSE DES ACTIONS DE COOPERATION DECENTRALISEE

#### 1.1 - Origine des coopérations avec Mohammedia et la Palestine

Les coopérations de Belfort avec Mohammedia et la Palestine ont démarré à l'initiative de Belfort,

- en 1992 avec Mohammedia afin de concrétiser la politique de la ville franc-comtoise de contribuer à l'émergence d'un espace euro-méditerranéen,
- parce qu'elle était *"soucieuse de contribuer à la construction de la Paix au Proche Orient, dans le cadre des accords d'Oslo (1993)"*, avec Hébron et la Palestine.

Engagées pour manifester une solidarité, les relations de coopération entre Belfort et la Palestine ont été fortement ralenties par la situation créée par l'Intifada.

#### 1.2 - Les actions engagées

##### *Avec Mohammedia*

Avec Mohammedia, les grands domaines de coopération ont été les suivants.

- *Les échanges scolaires.* Deux séries ont eu lieu sur la période 1997 / 2004, une première entre jeunes collégiens, la seconde entre lycées techniques. Au total ces visites ont concerné une trentaine de jeunes français et autant de jeunes marocains.
- *Les échanges entre enseignants.* Ce sont une vingtaine d'enseignants et cadres marocains du Ministère de l'Education Nationale en poste à Mohammedia qui ont été accueillis à Belfort et 6 à 7 enseignants français qui ont participé à un voyage au Maroc. Les échanges ont porté sur des questions pédagogiques.
- *La coopération universitaire.* Elle fait l'objet d'une convention écrite entre la Faculté de Sciences et Techniques de Mohammedia et l'Université Belfort - Montbéliard.
- *L'appui institutionnel.* Il a été articulé autour de trois types de projets :
  - Des études :
    - collecte, élimination et traitement des déchets ménagers
    - cartographie de la zone humide au sud de Mohammedia.
    - organisation, fonctionnement et informatisation du service de l'état civil de Mohammedia.

---

<sup>1</sup> Article 2 des statuts de la Maison de la Méditerranée, maître d'œuvre de la coopération décentralisée de Belfort de 1997 à 2003, adopté le 4 décembre 1996

- Accueil en formation (ou pour des visites informatives) d'élus et fonctionnaires de Mohammedia. Au total, 7 sessions de formation ont été réalisées, dont les deux dernières sur l'initiative de l'association Touiza Solidarité de Marseille.

### *Avec la Palestine*

La coopération avec la Palestine a été menée avec la ville d'Hébron et des institutions de Jérusalem Est.

- La coopération avec la Commune d'Hébron
  - Une action en direction de la jeunesse :
    - organisation d'un chantier de solidarité internationale (1999) réunissant 25 jeunes filles et garçons dont 3 originaires de Belfort, 5 de Lure et 1 de Strasbourg
  - Des formations
 

La ville de Belfort a accueilli dans différents cycles de formation organisés par ses soins ou par l'association Touiza Solidarité des responsables administratifs et politiques d'Hébron. Les thèmes de ces formations portaient sur des questions de gestion urbaine.

L'ensemble des actions s'est déroulé avant l'année 2000. Depuis cette période, les relations se sont distendues entre les communes malgré deux missions institutionnelles menées dans le cadre du Réseau de Coopération Décentralisée avec la Palestine (2002 et 2003).

- Les relations avec l'Association d'Echanges Culturels Hébron-France (AECHF)

L'Association s'inscrit dans une démarche de promotion de la paix au Proche Orient. Les actions de coopération ont concerné :

- une action en direction de la jeunesse, la formation d'animateurs et d'éducateurs sportifs (2001) par l'envoi d'un cadre sous le couvert de la Fédération Sportive Gymnique du Travail,
- un appui à une radio privée locale pour la formation de journalistes (2004).

- Les relations avec le Centre Nidal (Jérusalem Est)

Le Centre Nidal s'adresse prioritairement aux enfants, adolescents et femmes pour l'encadrement sportif et socioculturel et la protection maternelle infantile. Les deux actions menées concernent respectivement les enfants et les jeunes.

- Accueil de 10 jeunes palestiniens (5 garçons, 5 filles) de 9 à 12 ans à Belfort et Lure en 2002 pour une quinzaine de jours.
- Organisation d'un chantier de balisage d'un sentier de randonnée qui a accueilli 24 jeunes: 6 Palestiniens (3 garçons 3 filles), 3 Marocains, 3 Algériens et 12 Belfortains.

Outre ces actions, sur initiative de la ville de Belfort ou à la demande du Ministère des Affaires Etrangères à Paris, des médecins de l'hôpital de Belfort ont participé à des missions d'évaluation de besoins d'hôpitaux palestiniens. Par ailleurs, l'hôpital de Belfort a accueilli un médecin néonatalogue (2004) à la demande du SCAC de Jérusalem, qui a pris en charge la totalité du financement.

### 1.3 - Des résultats en demi-teinte.

Les résultats des actions de coopération sont essentiellement de l'ordre de l'information et de la connaissance. Pour les Palestiniens, la coopération avec Belfort "*donne l'occasion de dire la situation en Palestine*"<sup>2</sup>. Plus largement, elle participe à la reconnaissance de leur existence, "*elle est un moyen d'envoyer un message partout sur la situation que nous vivons*". Pour les Marocains, elle a contribué à une "*familiarisation avec d'autres cultures*". Il en est de même pour les Français.

Bien que l'objet de la coopération décentralisée de Belfort ait été clairement posé, les conditions et les résultats des actions engagées apparaissent cependant de faible ampleur et même empreints d'une certaine léthargie depuis 4 ans. Seul un petit nombre de personnes y a participé, sans réelle démultiplication auprès des habitants des villes concernées. Au mieux quelques dizaines de personnes ont été intéressées.

Parmi les raisons qui ont conduit à cette situation, on peut retenir à titre principal :

- "*Une absence de vision d'ensemble*" tant pour les relations avec Mohammedia qu'avec la Palestine. Il est difficile de trouver une cohérence entre les différents projets menés sur chacun des deux sites. L'absence de convention entre Belfort et ses villes partenaires a handicapé la mise sur pied de programmes suivis et la définition de modalités de collaboration.
- L'inexistence de dispositif d'animation et de suivi de la coopération à Mohammedia et Hébron.
- Un portage des projets par des personnes plus que par des institutions. Ceci a eu pour effet une segmentation des actions et l'arrêt d'un programme quand la personne qui le portait n'en assumait plus la responsabilité.

Aussi, "*le choix des actions apparaît-il plus comme des réponses d'opportunité*" que comme un choix réfléchi pour répondre aux attentes des municipalités et des habitants.

Ce contexte a pesé sur la pérennisation des actions, voire sur leur mise en œuvre. Ainsi,

- les échanges scolaires se sont arrêtés avec Mohammedia avec les premières difficultés rencontrées.
- la convention signée entre l'université de Mohammedia et l'Université Technologique de Belfort-Montbéliard n'a pas trouvé d'application.
- avec la Palestine, "*la coopération hospitalière n'a pas vraiment été amorcée*".<sup>3</sup>

Conséquence de cette situation, l'impact des actions a été limité.

On peut conclure que les relations entre Belfort et ses partenaires ont été animées par une dynamique de visites d'échanges, de missions d'identification, de contacts directs ou par le canal du Réseau de Coopération Décentralisée avec la Palestine - RCDP, qui sont indispensables pour construire une relation dans le temps. La multiplicité des projets envisagés mais leur faible niveau de concrétisation conduisent en même temps de nombreux responsables politiques, administratifs et techniques rencontrés à souligner qu'il y a eu "*beaucoup de contact mais, pas beaucoup d'activités*".

---

<sup>2</sup> Propos fréquemment exprimés

<sup>3</sup> Bilan coopération décentralisée 2004

#### **1.4 - Le financement de la coopération décentralisée**

Les ressources totales mobilisées pour la coopération décentralisée pour la période 1997 / 2004 se montent à plus de 1,250 million Euros variant de près de 200 000 Euros en 1998 à la moins de 100 000 € en 2003. Ces ressources sont toutes d'origine publique.

- C'est la ville de Belfort qui a réalisé le plus gros effort financier. Sa contribution représente près de 68 % du montant total des engagements, inclus la valorisation du personnel de la ville qui a participé aux actions.
- Le second bailleur de fonds est le Ministère des Affaires Etrangères français, soit directement sur des fonds déconcentrés de coopération décentralisée ouverts par le SGAR, soit négociés auprès des SCAC. Ces apports représentent 1/4 des ressources affectées à la coopération décentralisée.

Plusieurs constats peuvent être faits quant à l'utilisation des ressources disponibles :

- Peu ou pas d'argent a été dépensé pour appuyer des réalisations au Maroc ou en Palestine.
- L'essentiel des ressources a été affecté au fonctionnement de la Maison de la Méditerranée (maître d'œuvre de 1997 à 2003), à la réalisation d'actions en France, au transport et à l'hébergement.

Le principe adopté pour les engagements financiers était que chaque ville maintenait le traitement de ses agents pendant leur déplacement, prenait en charge les frais de prestation des intervenants de statut privé, supportait les frais de voyage de ses ressortissants et les frais de vie des personnes accueillies. Ce principe a fonctionné dans ses grandes lignes.

Apparemment simple, ce principe a introduit des distorsions préjudiciables. Il a eu pour effet dans le cadre des échanges scolaires et d'enseignants :

- une prise en charge quasi intégrale des frais de transport des élèves et des enseignants belfortains - "*la participation des familles a été symbolique*" - pour leur déplacement au Maroc,
- une absence de prise en charge des frais de voyage des élèves et enseignants marocains qui ont financé leur déplacement sur leurs ressources personnelles. Seuls, les plus aisés ont ainsi pu participer à des voyages sur Belfort.

Si l'on compare les actions menées et les ressources financières mobilisées pour la coopération, on peut conclure à une efficacité réduite.

## **II - LA MAISON DE LA MEDITERRANEE, UNE PLACE CENTRALE DANS LE DISPOSITIF BELFORTAIN D'ANIMATION DE LA COOPERATION DECENTRALISEE**

En créant la Maison de la Méditerranée, la ville de Belfort visait à réunir dans une même institution la maîtrise d'œuvre de sa coopération décentralisée versus une présence auprès des habitants de la ville.

La Maison de la Méditerranée a connu une vie en deux temps.

Au cours de la période, de 1997 à 2000, la Maison de la Méditerranée a rempli le rôle qui lui était confié, sous l'impulsion de ses responsables, bénévoles et salariés, fortement impliqués. A Belfort même, des cycles de formation ont été organisés pour des responsables des villes partenaires, y compris de collectivités algériennes avec lesquelles des relations ont été maintenues malgré la situation qui existait dans le pays. Des activités ont été menées auprès des Belfortains qui les associaient de façon active : organisation de séminaires sur la citoyenneté et le développement, conférences animées en partie par des personnalités palestiniennes ou marocaines.

L'année 2001 a marqué un net ralentissement des actions que ce soit dans les villes partenaires ou dans l'animation à Belfort. Les actions sur le terrain ont été menées sur initiative d'institutions tiers, (exemple : FSGT pour la formation de cadres sportifs en Palestine - 2001), plus rarement sur initiative de la municipalité belfortaine, moins encore sur proposition de la Maison de la Méditerranée.

L'animation sur Belfort a également changé de nature. Les conférences sur la situation au Proche Orient ont pris le pas sur les manifestations impliquant plus directement les citoyens. La présence de ceux-ci s'en est ressentie, avec pour effet un nombre très réduit de personnes assistant aux conférences malgré l'intérêt des thèmes traités. Le désintérêt des associations belfortaines s'est alors manifesté par leur éloignement de la Maison de la Méditerranée. Au moment de la dernière assemblée générale elles étaient quasi absentes de son conseil d'administration et concluaient que *"la coopération décentralisée n'a pas contribué au rapprochement entre les populations habitants Belfort"*.

L'absence de directeur titulaire après l'année 2000, puis la vacance du poste, n'a pas peu contribué aux difficultés rencontrées par la Maison de la Méditerranée.

Malgré le ralentissement général, la municipalité de Belfort a maintenu son effort en faveur de la coopération décentralisée à travers la Maison de la Méditerranée. Cet effort a pris deux formes :

- le maintien d'un soutien financier à un niveau élevé, aux environs des deux tiers des ressources qu'elles apportaient les années antérieures et par la négociation de cofinancements annuels avec le Ministère des Affaires Etrangères,
- en maintenant, et même en accentuant, le nombre de missions institutionnelles avec ses partenaires.

### **III - LA POLITIQUE D'OUVERTURE DE BELFORT ET LES RESEAUX**

Belfort a très tôt compris l'intérêt des réseaux en ce qu'ils sont des outils pour :

- un partage d'expériences entre leurs membres,
- un encouragement pour des contacts directs entre villes du Sud,
- un accès à une information crédible et rapide sur le cadre législatif, le contexte sociologique, les enjeux politiques... du pays des collectivités partenaires.,
- une possibilité d'avoir un représentant dans le pays de la collectivité partenaire.

Dès l'origine, la commune de Belfort a ainsi inscrit sa coopération dans le cadre de réseaux qu'elle a contribué à créer et dans lesquels elle s'est fortement investie.

- Le réseau Méd-Dévelop, sous-réseau du Programme européen Med-Urbs, composé de villes et Départements du nord et du sud de la Méditerranée,
- Le Réseau de Coopération Décentralisée avec la Palestine - RCDP. Ce réseau, à géométrie variable en fonction des adhésions fonctionne comme un "groupe-pays" de Cités Unies France.

Le fonctionnement des réseaux Méd-Dévelop et RCDP corrobore les résultats précédents.

- Ils n'ont pas suscité de relations directes entre les villes du réseau, Belfort en est resté le point focal.
- L'objet des réseaux est resté flou. Dès lors la cessation du financement de Méd-Dévelop a entraîné la mort du réseau malgré les efforts de Belfort pour continuer à le faire vivre.
- La visibilité des réseaux a été peu apparente pour les Belfortains.

#### **IV - CONSTRUIRE DES PERSPECTIVES RENOVEES**

Les faiblesses constatées dans la mise en œuvre de la coopération incitent à engager une nouvelle dynamique pour mieux répondre aux attentes des habitants, des partenaires, de la municipalité de Belfort elle-même. Une grande part de ces mesures est déjà identifiée et commence à voir un début de mise en œuvre.

Du côté de Mohammedia et de la Palestine, les attentes d'une reprise active de la coopération avec Belfort sont manifestes. Les facteurs favorables sont réunis.

- A Mohammedia, la volonté d'une reprise de la coopération décentralisée par la municipalité nouvellement élue existe. Certains membres de l'équipe municipale mesurent l'intérêt de cette coopération et des fonctionnaires sont motivés pour la faire vivre.
- A Hébron, la volonté des élus de la ville n'est pas le seul indicateur favorable. Le dynamisme de l'AECHF et de son réseau de membres est une marque qui plaide en faveur d'une revitalisation des relations avec Belfort. Le Consul général de France rapporte pour sa part *"le souhait d'une plus large coopération avec tous types d'institutions françaises : associations, institutions de santé, collectivités locales..."*.

##### **4.1 - Pour un dispositif efficace**

La première et principale des mesures est la mise en place d'un dispositif d'animation et de suivi de la coopération, crédible par tous les acteurs et institutions concernées en France et dans les pays des collectivités partenaires.

- L'internalisation de la fonction de chef de projet depuis un an au sein de la municipalité de Belfort est une première mesure de recomposition du dispositif, de surcroît conforme à la loi française de 1992.
- Avec Mohammedia, les modalités de concertation sont à préciser :
  - Clarifier et distinguer le statut des réunions à finalité stratégique et les réunions à finalité opérationnelle ; déterminer les modalités financières à mettre en place pour éviter les difficultés passées...

- Articuler les actions pour dépasser la segmentation actuelle en retenant quelques axes prioritaires. Par exemple la protection de l'environnement. Cette approche permettrait de donner *"un fil conducteur aux échanges [scolaires], d'associer les agents des communes qui suivent ces questions, d'intégrer la dimension citoyenneté sur le respect des hommes et des territoires"*.
- Avec Hébron, le dispositif de coopération est également à clarifier.
  - Qualité des relations avec chacun des acteurs impliquer dans la coopération : municipalité AECHF, FSGT en France, hôpitaux en France et en Palestine...
  - Focalisation des actions sur un ou quelques programmes soutenus dans le temps (plusieurs années) avec suivi des résultats.
- Avec Mohammedia et Hébron :
  - Elargissement du nombre d'institutions de Belfort participant à la coopération et détermination de la nature de leur participation. (La rencontre à Hébron avec l'association "Développer les talents de la génération future" a ainsi montré l'intérêt d'un partage d'expériences avec un centre social de Belfort ou une association d'éducation populaire qui travaille avec les enfants et les adolescents.)

Outre ces points, le dispositif à mettre en place doit être en mesure de traiter des questions logistiques :

- apporter des réponses dans des délais raisonnables aux questions posées par les partenaires. Un délai trop long, a fortiori une non-réponse, nuit à la qualité des relations.
- assurer une transparence financière en direction des partenaires pour qu'ils connaissent les ressources disponibles pour agir. Il est inopportun que les questions financières, qui ne sont pas majeures dans la coopération décentralisée, parasitent une confiance toujours difficile à construire.

## **4.2 - Une structuration plus rigoureuse des projets**

Dans les deux cas de coopération, il s'agit d'évoluer vers des actions et des pratiques plus adaptées aux besoins actuels.

### ***A Mohammedia.***

Trois axes pourraient être privilégiés, le premier pouvant bénéficier d'un co-financement du MAE au titre de la coopération décentralisée, les deux autres éligibles à d'autres lignes de cofinancement.

- Renforcer l'appui institutionnel à la commune pour qu'elle puisse remplir ses fonctions :
  - informatisation du service d'état civil,
  - requalification d'un quartier populaire et plus largement apporté un appui à pour une meilleure maîtrise des sols,
  - gestion du théâtre de la ville,
  - organisation d'un service d'accueil pour les entreprises...
- Les échanges scolaires et d'enseignants

Une relance des échanges scolaires et d'enseignants est envisagée pour l'année 2005 ou 2006 dans le cadre de programmes préalablement arrêtés en accord avec les municipalités.

- La coopération universitaire  
Son approche est à conformer avec l'objet de la convention signée entre les universités: appui à la mise en place de filières de formations techniques, cotutelle de thèses, utilisation à distance des laboratoires installés à Belfort...

### ***En Palestine***

Certains domaines apparaissent prioritaires :

- coopération dans le domaine du sport. Cette activité a un double objet : abaisser le niveau de violence endémique dans laquelle vivent les habitants, familiariser les jeunes à l'application de règles communément admises.
- coopération dans le domaine de la santé. Sont inclus dans ce domaine les demandes "conventionnelles" de formation pour tous les niveaux de personnel de santé et paramédical travaillant dans les hôpitaux ; la mise en place d'un dispositif d'identification de personnes sans ressources pour mieux connaître les populations qui vivent dans les situations les plus précaires.
- coopération dans le domaine de l'environnement. La demande la plus explicite porte sur le traitement des déchets liquides, actuellement évacués dans la lagune et sur le traitement des déchets solides organiques pour les valoriser.

Une dernière attente enfin est exprimée par les institutions palestiniennes. Les responsables venus à Belfort ont été satisfaits de pouvoir y rencontrer des personnes de confession juive. Ce type de rencontres leur paraît utile, de même qu'avec des collectivités locales israéliennes. Si cette demande n'est pas explicitement formulée, elle est acceptée avec prudence mais sans réticence.

### **CONCLUSION**

La contribution de la ville de Belfort à la détermination des actions menées au nom de sa coopération apparaît au final modeste alors que son effort financier a été important. Des acteurs belfortains, comme des acteurs d'autres régions ont en revanche tiré partie de la disponibilité de Belfort pour développer leurs propres relations, parfois dans un sens compatible avec la coopération décentralisée, parfois pour leur seul avantage. Pour redonner souffle à sa coopération, la ville doit repreciser pour elle-même et pour les organisations qui la sollicitent les ambitions qu'elle poursuit.