

Les relations internationales des collectivités territoriales

Point de vue d'un responsable italien

Jenny **CAPUANO** et Stefano **ROSSI**

Centre de Coopération Internationale - Italie

Interview de Mario **RAFFAELLI**

Député italien ancien - Sous-Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures¹

Mario Raffaelli est un homme politique Italien, député du parti socialiste italien de 1979 à 1994 et plusieurs fois sous-secrétaire d'Etat. Entre 1983 et 1989 il a été sous-secrétaire aux affaires extérieures italiennes. Entre 1990 et 1992 il a représenté le gouvernement italien dans les négociations qui ont débouché sur les accords de paix de Rome entre le gouvernement du Mozambique et la RENAMO. De 2003 à 2008 il a été envoyé spécial du gouvernement pour la Corne de l'Afrique. Depuis 2010 il est le président de l'ONG AMREF Flying Doctors Italie.

1. Histoire de la coopération décentralisée du Trentin dans le contexte national italien

L'histoire de la coopération internationale italienne a des caractéristiques particulières. D'abord, elle prend son envol très tard avec des ambitions modestes par rapport à d'autres pays européens, comme la France. Jusque dans les années soixante-dix, on parlait de coopération technique plus particulièrement, notamment dans le cadre universitaire, sans l'ambition de développer des actions politiques ou de développement socio-économique. Cela valait aussi pour la coopération décentralisée. Les premières expériences voient le jour lors d'une conférence à Rome au début du dernier quart du dernier siècle où il fut décidé que les institutions publiques territoriales pouvaient aider les pays lusophones et en particulier les mouvements de libération des pays. Ainsi Florence s'est intéressée à l'Angola et Reggio Emilia au Mozambique.

Les changements en Italie sur les thèmes de la coopération internationale adviennent sous l'impulsion d'une forte campagne publique promue par le parti Radical entre les années 70 et 80. Elle conduit en 1986 à un débat pour allouer de 0.40% du PIB au développement des pays sous-développés Cette période est marquée au niveau national par diverses tentatives de réformes de la coopération internationale dont Mario Raffaelli a été un des protagonistes en tant que sous-secrétaire au ministère des Affaires étrangères. Après de nombreuses négociations, tant à l'intérieur des différentes organisations politiques qu'au sein du ministère, une loi nationale est adoptée en 1987 qui est restée en vigueur jusqu'en 2014.

La loi de 1987 a introduit un nouveau champ original, inexistant antérieurement, à savoir le rôle des collectivités territoriales dans la coopération internationale, ceci malgré une forte opposition du corps diplomatique. Cette innovation institutionnelle a été obtenue sous la pression de collectivités territoriale, comme la Province Autonome du Trentin, intéressée à

¹ Interview du 27/02/2017

investir dans ce champ d'action. Elle était proposée et défendue d'un point de vue politique comme une opportunité pour i). Établir des relations de long terme entre des collectivités territoriales en collaboration avec la société civile ; ii) Dépasser les jumelages et engager des politiques internationales construites et structurées ; iii). Accroître les ressources publiques à destination des pays sous-développés en complément de celles allouées par le ministère des Affaires étrangères.

Dans ce contexte, la Province Autonome du Trentin a été la première autorité italienne à se doter d'une loi en matière de coopération internationale dès 1988.

Cette politique a été récemment remise par cause sous la pression de trois facteurs :

- la réduction des ressources financières disponibles,
- le problème de l'accueil des migrants qui absorbe une part des ressources publiques.
- l'opinion publique qui, avec la croissance de la pauvreté en Italie, demande avec de plus en plus de fermeté d'intervenir sur les situations difficiles « chez nous ». Le pourcentage de personnes et institutions qui donnent des fonds pour le développement des pays pauvres n'a pas changé de façon substantielle mais les volumes alloués et les priorités d'orientation des ressources se sont modifiés. La prise en compte de la pauvreté en Italie est devenue une des premières priorités dans le pays.

Pour ce qui est du contexte dans lequel la coopération décentralisée intervient, la situation dans le continent Africain met en évidence deux éléments. Le premier est la croissance des inégalités économiques internes à chaque pays. Le second est lié à la croissante instabilité et à la diffusion du terrorisme dans diverses zones du continent, ce qui a pour effet dans certains cas une carence, tout au moins l'absence d'une réelle contrepartie de la part des collectivités territoriales partenaires aujourd'hui sans pouvoir d'actions réel ni moyens économiques et techniques. Il est alors quasi impossible d'établir avec elles des relations substantielles et de long terme. Cette situation a un impact direct sur la nature des actions et l'implication des collectivités territoriales qui établissent les relations internationales. Leur priorité devient de ce fait le renforcement des institutions, des appuis d'*institutional bulding*, soit en direction des collectivités territoriales, soit vers la société civile. Dans cette optique, la formation des cadres des pays et des institutions partenaires est une action prioritaire. Dans ce champ d'action, la formation des fonctionnaires territoriaux apporte un résultat important et mesurable, à savoir, le taux de retour élevé dans leur pays des personnes accueillies et formées, pour continuer le travail qu'elles faisaient auparavant, évitant le phénomène de *brain-drain* des pays partenaires ou du secteur public.

2. Le Trentin : la nécessité d'une ouverture à l'international.

Le cas du Trentin, petite province alpine italienne autonome d'environ 500.000 personnes montre la nécessité pour un territoire périphérique de répondre aux défis globaux de l'internationalisation par une ouverture vers l'extérieur et la rénovation de ses pratiques de relations internationales.

2.1 Prendre en compte l'histoire²

Actuellement, le Trentin et la province de Bolzano avec qui elle constitue la Région du Trentin-Haut Adige, sont en train de **réformer leur propre statut** d'autonomie. Cette réforme ne devrait pas être basée sur une tutelle ou un privilège d'une province sur l'autre mais sur l'explication d'une histoire commune entre Haut Adige et Trentin au-delà des antagonismes historiques, faisant prévaloir la voie du dialogue et non celle des conflits. Cette réforme devrait proposer une *fantaisie institutionnelle* qui soit basée sur une ouverture internationale,

² L'histoire des provinces du Haut Adige et du Trentin est particulièrement "agitée". Passant alternativement au fil des siècles entre autonomie, rattachement à l'empire des Habsbourg ou à l'Italie, sans compter une présence napoléonienne... La Région et les deux provinces bénéficient d'une autonomie inscrite dans la constitution italienne. Elles réunissent des italianophones, des germanophones, des ladinophones...

nécessaire afin de ne pas courir le risque de fermeture et d'autoréférence au sein des provinces et entre province. En ce sens développer des relations internationales est une obligation pour une région ayant changé plusieurs fois de "pays d'appartenance" afin de maintenir des relations étroites avec les pays voisins.

2.2 Valoriser la richesse du territoire et la nécessité d'innover.

Le Trentin a des atouts favorables à son internationalisation et pour développer l'innovation. D'un côté, il dispose des instruments nécessaires : il a été la première autorité locale italienne à se doter d'une loi sur la coopération internationale (1988) et a affecté un pourcentage fixe de ses ressources à celle-ci (0.25% du budget provincial depuis 2005). De l'autre côté, il est face à la nécessité de promouvoir l'ouverture : une petite entité administrativo-politique tel qu'il est, soit s'internationalise, soit meurt, notamment parce que son assise économique est trop étroite. La réforme du statut d'autonomie est une opportunité précieuse dont le Trentin ne semble pas vouloir profiter.

2.3 Préparer le futur.

L'ouverture internationale d'un territoire s'appuie avant tout sur ses valeurs et ses richesses, ses points de force qu'il peut valoriser au niveau national et international.

Cette stratégie doit reposer sur la mise en **synergie** d'acteurs locaux qui promeuvent communément l'ouverture internationale, sous l'impulsion et la responsabilité politique de la province. En cela la création d'une **vice-présidence provinciale à l'internationalisation permettrait d'assurer une cohérence entre tous** et de donner plus de cohérence aux instruments du territoire tournés vers l'international. Chaque acteur, chaque organisation pourrait ainsi se nourrir de cette synergie avec d'autres tant à l'intérieur du Trentin qu'au niveau national et international. L'autonomie du Trentin dans ce contexte serait ainsi mise à la disposition de l'ensemble de l'Italie.

Pour que cette idée se concrétise, il faut de la *fantaisie institutionnelle* dans la définition du futur statut du Trentin-Haut Adige, qui permette une approche à « *géographies variables* », capable de connecter un territoire à une multiplicité de réseaux. Dans le cas du Trentin on ne devrait pas seulement regarder l'Euro région, mais aussi le Triveneto³, l'espace Alpin, l'Arge Alp⁴ et autres.

L'histoire du territoire, la valorisation des richesses et points de forces, la mise en synergie des acteurs, la coordination politique sont des composantes nécessaires de cette stratégie. Mais il faut pardessus tout de la continuité sur le moyen et le long terme, appuyée sur une volonté politique affirmée.

³ Espace correspondant aux trois régions italiennes de la [Vénétie](#), du [Trentin-Haut-Adige](#) et du [Frioul-Vénétie julienne](#)

⁴ L' Arge Alp réunit le Bade-Wurtemberg et la Bavière en Allemagne; le Vorarlberg, le Tyrol et Salzbourg en Autriche; le Tyrol du Sud, le Trentin et la Lombardie en Italie et St-Gall, les Grisons et le Tessinen Suisse.