

L'irrésistible internationalisation des villes et des territoires

Enjeux, dynamiques et perspectives de l'internationalisation des collectivités territoriales

11 & 12 décembre 2017 - Lyon

Coopération décentralisée

Une politique soumise aux jeux politiques¹

Véronique **MOREIRA**

Ancienne Vice-Présidente de la Région Rhône-Alpes

UNE DELEGATION DANS L'EXECUTIF REGIONAL

Vice-Présidente déléguée à la Coopération Solidaire pendant tout le mandat (2010-2015), j'ai été en charge d'une politique qui existe sous forme protéiforme depuis 1984, disposant d'un budget dédié, appuyée par un service technique et des agents experts du développement, en liaison avec un très dense et très actif tissu d'acteurs mobilisés pour la Solidarité Internationale.

L'héritage que j'ai porté résultait de nombreuses actions et d'un engagement ancien. La succession m'a été transmise par l'exécutif régional précédent de même composition que la nouvelle majorité².

Éléments de contexte

Bien qu'appartenant à la tradition de l'action régionale d'Aide au Développement, la coopération s'inscrivait dans un contexte nouveau :

- La crise financière et politique de la fin du XX^e siècle a fait réémerger la nécessité d'une action locale forte et d'une consommation de l'argent public dont les citoyens doivent pouvoir constater l'impact sur le territoire – aux dépens d'une action internationale mal perçue si elle n'a pas de contrepartie locale³. Par ailleurs, la faiblesse financière des collectivités locales - réduction massive des dotations de l'Etat et charges transférées suite aux réformes successives de la décentralisation - les a engagées dans un recours de plus en plus affiché au secteur privé.

Cette tendance était encouragée par l'engagement de l'Etat français dans une politique de « diplomatie économique » c'est à dire d'appui à l'internationalisation des entreprises fortement portée par le Ministre des Affaires Etrangères, Laurent Fabius. Les collectivités, et notamment les Régions, appartenaient alors majoritairement à la même tendance politique que le gouvernement et ont manifesté leur adhésion complète aux nouvelles orientations.

Cette tendance lourde a entraîné de facto une orientation des politiques publiques régionales en faveur des acteurs du « business » qui semblent alors piloter l'action publique, ce qui questionne l'intérêt général. Par ailleurs, l'institutionnalisation du recours au privé accentuait une concurrence entre associations pour décrocher des subventions de plus en plus rares.

¹ Cet article veut éclairer la politique de Coopération Décentralisée du Conseil régional Rhône Alpes sur la période 2010/ 2015 au moment où le consensus en sa faveur s'étiolo.

² La liste qui a remporté les élections régionales de 2004 en Rhône Alpes reflétait un rassemblement des partis de gauche et écologistes, comme celle de 2010 et la répartition des postes au sein de l'Exécutif était semblable (en ce qui concerne l'International, deux vice-présidents étaient délégués, l'un socialiste aux relations internationales, l'autre écologiste à la coopération décentralisée)

³ Préoccupation latente qui revient comme un serpent de mer à chaque crise (voir le Cartiérisme et la préférence pour la Corrèze plutôt que le Zambèze

Ainsi, la crise financière et les politiques d'austérité ont contribué à la fragilisation du secteur de la Solidarité Internationale.

L'orientation vers le secteur privé éloigne également les élus de la société civile et de sa diversité puisque les interlocuteurs privilégiés sont proches des sphères du pouvoir. L'hyper spécialisation des institutions et le recours systématique aux experts (fonctionnaires territoriaux, cabinets conseil) renforce la distance entre organisations de la société civile et institutions. Elle génère l'émergence de superstructures complexes et peu souples. Une véritable distance s'installe entre les responsables politiques et les acteurs locaux, tissée de méfiance et de désenchantement à l'égard des premiers.

La combinaison de ces éléments contribue à une nette fragmentation entre le terrain et les décideurs. Elle sert les discours décomplexés qui valorisent l'intérêt individuel et le local qui seraient plus à même de lutter contre le sentiment de déclassement et rejettent la solidarité internationale jugée consommatrice de moyens et utopique.

- La montée des partis extrémistes, l'impudeur avec laquelle s'affichent les racismes, la crainte du déclassement, de l'invasion par l'étranger ont renforcé une grande frilosité de la communication sur les politiques d'aide au développement. Devenaient alors tabous les termes dévoyés par des mouvements comme la Manif pour Tous (notamment la question du Genre), et l'action internationale avec son corpus de responsabilité, ses valeurs de droits humains et d'humanisme, moquées comme des concepts bien-pensants et vieillots.

Peut-on déduire que l'abandon des valeurs de solidarité, d'empathie est lié à la faiblesse de l'interpellation des politiques par la société civile qui laisse le champ libre à d'autres acteurs ?

Face à ces démissions, des valeurs qui auraient pu être portées fièrement deviennent invisibles, masquées derrière un discours qui cherche à convaincre par son pragmatisme et son orthodoxie.

- La fin d'un monde bipolaire, l'émergence d'un développement rapide dans des pays jusqu'alors moins avancés - constat qui omet cependant les inégalités de répartition des richesses - l'universalité des crises et des situations de pauvreté, y compris dans nos sociétés ont entraîné un désengagement pour l'approche Nord-Sud fondée encore au début du 21ème siècle sur un soutien à des actions de développement et à des organisations locales, d'appui institutionnel aux collectivités locales qui s'inscrivaient pour une grande majorité des actions et des budgets engagés en complémentarité avec l'aide nationale au développement.

A partir des années 2010, la refonte des OMD⁴ dans des objectifs plus universels, les ODD⁵, et la recherche d'un "retour sur investissement" des engagements internationaux ont élargi les principes de la coopération décentralisée pour favoriser des partenariats Nord-Nord ou avec des collectivités de pays émergents, plus proches du business-model des pays industrialisés et mieux à même d'accueillir des partenaires français sur leur territoire.

La Loi d'Orientation et de Programmation sur la Solidarité Internationale (dite LOPSI), si elle a satisfait de nombreux acteurs par la concertation qui l'a portée et l'affichage des ambitions de la politique publique, a toutefois confirmé la diversité des types d'action en substituant au terme de "coopération décentralisée" le concept d'Action Extérieure des Collectivités Locales - AECT.

L'AECT recouvre ainsi les dispositifs humanitaires, les politiques d'aide au développement, l'appui à

⁴ Objectifs du Millénaire pour le Développement <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/>

⁵ Objectifs du Développement Durable, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/>

l'internationalisation des entreprises locales, dans un vaste ensemble sans cadre clair et sans mesures de redevabilité.

Cette évolution du contexte légal en France et des priorités des collectivités impactent nécessairement l'« héritage » mentionné plus haut, puisque le patrimoine culturel de la solidarité internationale, inscrit dans l'histoire de l'institution régionale, devait être repensé à l'aune du nouveau contexte.

- L'émergence en 2010 d'un mouvement écologiste qui semblait alors porteur de promesses et qui avait obtenu aux élections européennes de 2008 et aux élections régionales de 2010 des scores conséquents, menaçait l'hégémonie du PS sur la gauche française. Ce contexte politique régional a entraîné une centralisation extrême des pouvoirs et de la communication, l'ensemble répondant désormais aux commandes du cabinet du Président.

Ma prise de fonction s'est ainsi opérée dans un environnement où les valeurs, le contexte, les partenariats subissaient des changements importants. Il fallait donc engager une réflexion sur le sens de cette politique dans un environnement changeant.

Un héritage sans définition du patrimoine

Un héritage, fruit de la transmission d'un patrimoine matériel ou immatériel, ne s'inscrit pas nécessairement dans la continuité mais peut aussi appeler des aménagements, des adaptations, voire des ruptures liées à la marque du politique.

Ainsi, la politique de coopération décentralisée et de solidarité internationale du Conseil Régional Rhône Alpes qui reposait sur un tissu d'acteurs locaux mobilisés et une équipe d'agents professionnels gérant un budget significatif⁶ et avait été financée par des élu.es d'appartenances politiques différentes au fil de l'alternance des mandats⁷, ne s'appuyait sur aucun cadre écrit, aucune direction affichée, peu ou pas de communication, ni sur un débat politique sur les raisons, le sens, les missions, la méthodologie d'action d'une collectivité.

Cette absence de cadre politique pouvait donner l'impression d'une collectivité qui « suit le mouvement » général et répond aux sollicitations des acteurs locaux, sans cap propre et sans s'interroger sur le sens de son action. Cette absence de cadrage pour l'action internationale est une grande tendance dans les collectivités où le flou et le manque de définition des buts poursuivis permettent aussi d'éviter la confrontation idéologique.

Pourtant, c'est bien le rôle du politique de définir un projet, d'affirmer des valeurs, de ne pas être dans la gestion pure mais au contraire de documenter, débattre, délibérer et de communiquer sur sa vision.

Alors que J-J. Gabas⁸ défend la nécessité de donner un fondement théorique aux politiques publiques de coopération internationale et de refonder l'action autrement que par solidarité ou éthique, cette politique est depuis quelques années en défaut d'affichage.

On peut ajouter aux difficultés de définir une politique la question du temps court du mandat électif au regard du temps long de la construction des politiques publiques : les élu.es aspirent à l'action, immédiate et visible, à des résultats mesurables et valorisent une gestion orthodoxe immédiatement et facilement justifiable, en deçà de la complexité des enjeux à relever.

L'engagement dans la coopération solidaire – comme toute politique publique - s'inscrit dans l'histoire d'un territoire, des liens que les acteurs créent sur le long terme, des ruptures liées aux changements institutionnels et aussi de l'évolution des besoins des partenaires. Il s'appuie sur les élu.es mais aussi, surtout, sur les organisations et structures du territoire (collectivités locales, chambres consulaires, syndicats,

⁶ Entre 0.37 et 0.4% du budget régional, soit environ 9 M d'euros par an

⁷ Cela même alors que, quelles que soient les majorités de 1984 à 2015 -Béraudier (UDF), puis Millon (UDF-AD), Comparini (UDF) et Queyranne (PS)-, la coopération décentralisée avait été une politique régionale relativement assumée et financée.

⁸ J.J. Gabas, Philippe Hugon, Les biens publics mondiaux et la coopération internationale, *Alternatives économiques*, 2001

établissements d'enseignement et de formation, centres de santé...), les agents des collectivités, le tissu de porteurs d'initiatives détenteurs de l'histoire de relations internationales.

Les nouveaux élu.es doivent ainsi considérer le patrimoine dont ils héritent et repenser la question du temps pour initier des relations et des politiques s'inscrivant bien au-delà du temps d'un mandat.

L'engagement dans la coopération solidaire est aussi politique puisque pour les collectivités locales, il dépend de leur libre choix. Moins que toute autre, cette politique ne peut être sectorielle. Le territoire partenaire devant être abordé dans toute sa complexité (développement humain, économique, social, préservation des éco systèmes, relations complexes de pouvoir, place des institutions et gouvernance, droits humains...)

Une délibération cadre sur la coopération décentralisée

L'élaboration d'une délibération cadre sur la coopération décentralisée a constitué un temps fort du mandat électif malgré les freins posés par la rivalité entre formations politiques⁹ et la frilosité des élu.es sur la direction à donner à la dépense publique hors du territoire. Il s'agissait pour la première fois de mettre à l'agenda du débat politique une réflexion sur les orientations et le sens d'une politique publique, consensuelle tant qu'elle était discrète mais dont la mise en lumière révélait des différences d'appréciation selon les projets politiques.

Le texte soumis au vote voulait pointer les axes-clé de la continuité/rénovation de l'action politique institutionnelle en matière de coopération décentralisée, et notamment :

1. La place de la Région, comme maillon de l'action publique, à l'intersection entre politiques nationales, européennes, internationales et action locale et mobilisation citoyenne.

A ce titre, la politique d'Aide au Développement décentralisée revendiquait à la fois la dimension de plaidoyer, d'interpellation des échelons supérieurs et d'entraînement des populations locales.

Cette posture s'est confrontée à trois critiques majeures :

- Des questionnements sur la pertinence de l'action d'une collectivité décentralisée à l'international, sur la cohérence de ses actions avec celles de l'Etat. « Vous croyez être le Quai d'Orsay ? » se moquait fréquemment l'opposition, alors même que les rôles, les objectifs et les moyens d'intervention sont bien définis et répartis¹⁰.
- Certain.es élu.es considéraient que l'institution régionale doit se concentrer sur son territoire et celui des partenaires et n'a pas à intervenir dans les débats nationaux des pays tiers, ni à faire de plaidoyers qui seraient du ressort des ONGs.
- La troisième critique postulait que les citoyens n'attendent pas les collectivités pour se mobiliser et que l'institution n'avait aucune légitimité pour jouer un tel rôle.

Il faut souligner que les actions locales sont impactées par le manque de cohérence des politiques.¹¹

L'interpellation des niveaux supérieurs de décision est légitime pour valoriser les efforts des acteurs locaux et leur assurer une reconnaissance dans le paysage politique au nom même de l'inscription de leurs actions dans le territoire.¹²

⁹ En 2010, EELV qui avait obtenu 17, 82% des suffrages était devenu un concurrent sérieux du PS (25,40%), alors que lors des élections de 2004 l'écart était plus important (PS : 32,19%, les Verts : 10,09%) conduisant à une minoration de la visibilité des élu.es écologistes.

¹⁰ Les collectivités accompagnent parfois leur partenaire dans la construction de négociations avec leur Etat. La Région Rhône Alpes s'est ainsi jointe à la collectivité interrégionale des régions du Ferlo pour négocier auprès de l'Etat sénégalais et des Agences de l'ONU des moyens dédiés pour un programme de lutte contre le changement climatique dans un espace sylvopastoral. De même, ses représentants ont soutenu le plaidoyer du Conseil régional des Hauts Bassins auprès de l'Etat burkinabé et de l'Union Européenne pour défendre son modèle d'Agence Régionale de Développement et rechercher des pistes de financement. A noter aussi, malgré un résultat décevant, le rôle qu'a joué Cités Unies France (CUF) aux côtés des autorités locales maliennes pour une mise en œuvre étendue la décentralisation au Mali

Le plaidoyer pour le renforcement et l'élargissement de la décentralisation s'ajoute ainsi au renforcement des compétences des collectivités. La réussite de la décentralisation relève d'un objectif convergent entre Etat et collectivités mais leurs interlocuteurs et leur mode d'action sont différents

¹¹ Cf. infra l'initiative Yasuni

¹² Tout en portant leurs propres priorités, les collectivités assurent un rôle qui s'articule avec celui de l'Etat en contribuant à l'Aide Publique au Développement, sur une approche plus territoriale qui inclue des ambitions qui leur sont spécifiques. Il est donc essentiel de confronter les visions, les pratiques et les complémentarités entre les autres niveaux d'action.

Enfin, si les mobilisations prennent naissance en marge des pouvoirs publics, ceux-ci peuvent engager ou soutenir des processus d'éducation à la citoyenneté mondiale pour sensibiliser, informer et donner les moyens d'agir.

En Rhône-Alpes, les freins pour mener une politique fondée sur ces principes étaient-ils liés à la prudence de la collectivité qui se gardait d'agir à la place des associations ou à la méfiance par rapport au concept d'éducation à la citoyenneté mondiale ? S'il s'agissait de respecter la place de chacun, rien n'empêchait une assemblée politique d'éclairer les valeurs et les modes d'actions qu'elle partageait avec des structures de son territoire et même d'entraîner sur ces mêmes valeurs des acteurs locaux. S'il s'agissait d'une conception « institutionnelle » du rôle des autorités locales, il y a là une division entre affichage et actions pour un Conseil régional qui affichait en 2015 le slogan « Région citoyenne » ; dans ce contexte, s'inscrire dans les objectifs de l'UNESCO : encourager le respect de tous, susciter un sentiment d'appartenance à une humanité commune et aider à devenir des citoyens du monde responsables et actifs, n'étaient pas incohérent avec les ambitions affichées.

2. Des objectifs conçus comme une colonne vertébrale de la politique de coopération solidaire dans les territoires partenaires :

- **La contribution à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement** inscrivait la politique territoriale dans les engagements universels. Cette approche permettait de traiter de sujets hors des compétences de l'institution. En effet, qu'y a-t-il de commun entre les besoins d'un territoire décentralisé depuis plusieurs dizaines d'années, riche et bien équipé en personnel et en infrastructures et une collectivité naissante devant gérer les urgences de l'alimentation, de l'accès à la santé ou à l'éducation ? Il n'en reste pas moins que les collectivités du nord doivent prendre en compte les besoins spécifiques de leurs partenaires, besoins parfois fort éloignés de leurs préoccupations du moment.

Si elles ne peuvent alors s'appuyer sur les compétences qui leur sont attribuées,¹³ en revanche, elles disposent d'un tissu d'acteurs qu'elles sont en mesure de rassembler et de mobiliser pour répondre à ces besoins.

- **L'appui aux processus démocratiques**

Dans le cadre de la coopération décentralisée, les collectivités partenaires s'entendent pour permettre aux collectivités moins dotées financièrement ou mises en place récemment d'assurer leurs missions d'acteurs publics (aménagement du territoire, planification, services publics) sous la forme de ce qu'il est convenu d'appeler "appui institutionnel", marque spécifique de la politique des collectivités locales françaises à l'international. Cependant, dans la mesure où une politique locale ne saurait être seulement institutionnelle, la coopération doit aussi permettre des processus de structuration et de renforcement des capacités de la société civile.¹⁴

Ce point renvoie à la place du politique et de l'action publique dans la dynamique de développement. Parfois disputée car comprise comme l'assertion de la supériorité de la collectivité du Nord, l'affirmation de la place du politique favorise au contraire des échanges qui permettent aux partenaires d'enrichir leurs connaissances réciproques et d'ajuster leurs stratégies dans leur territoire respectif.

- **L'égalité femmes hommes** était une orientation nouvelle, fortement débattue, d'autant qu'en France se développait la polémique sur une hypothétique « théorie du genre ». Ce focus sur le genre était accusé d'ignorer les questions culturelles et la relativité des droits des femmes, occultant de ce fait les discriminations et les injustices auxquelles elles sont confrontées : détention de la plus faible part des richesses, peu d'accès aux ressources productives et à leur gestion, faible représentation dans les instances de pouvoir. S'il est vrai que les situations sont très différentes et que la coopération engage le respect des partenaires, rien ne s'oppose à des discussions ou des négociations pour partager les points de vue et faire avancer les droits.

¹³ Un Conseil régional ne gère pas les questions de santé, d'accès à l'eau ou d'éducation primaire, qui peuvent pourtant être des préoccupations essentielles de collectivités partenaires

¹⁴ Ainsi, certaines collectivités soutiennent des organisations professionnelles, la participation de groupes de femmes, d'usagers des infrastructures afin de garantir l'existence d'un espace public de concertation.

- **L'éducation à la citoyenneté mondiale** a fait l'objet d'un questionnement sur la légitimité de la Région à s'intéresser à cette question alors qu'elle n'a pas l'éducation pour compétence. Encore une fois, nous pouvons noter le paradoxe entre des collectivités qui revendiquent leur autonomie politique et leurs libres choix et la référence aux cadres nationaux lorsque des sujets peu consensuels sont abordés. En réalité, si les collectivités ne peuvent pas intervenir sur les programmes scolaires, compétence régaliennne en France, elles peuvent toutefois soutenir des actions complémentaires aux programmes scolaires en favorisant des approches non inscrites dans les curriculums et ouvrir des partenariats avec des organisations d'éducation non formelle, en lien avec les rectorats et les établissements d'enseignement.¹⁵

3. La mise en place de réseaux régionaux thématiques avec pour objectif :

- La visibilité de thématiques liées à la coopération solidaire afin de montrer que la collectivité pense ces questions.
- La mutualisation et le partage de référentiels, outils et procédures des acteurs afin d'optimiser l'efficacité des initiatives, lutter contre le cloisonnement et la concurrence entre structures qui dépendaient des financements alloués par la Région, ouvrir des pratiques qui pouvaient privilégier les liens personnels entre organisations « d'ici » et de « là-bas ». Elle visait aussi à réunir sur des sujets partagés et à produire de la connaissance et la diffuser.

C'était aussi une tentative pour associer le territoire et ses acteurs à la réflexion globale sur la coopération solidaire et pour encourager des réponses systémiques à des enjeux globaux tels que le changement climatique, l'alimentation, l'eau, l'environnement, l'égalité femmes hommes...

Les réseaux, travail collégial ou concurrence devant l'institution ?

La mise en place des réseaux s'est heurtée à une série de difficultés et de questions : comment construire une mutualisation avec des partenaires nouveaux, ignorants des contextes locaux ? Comment garder la légitimité des petites organisations face à des structures plus importantes capables d'imposer leur savoir-faire et comment maintenir des financements modestes venant d'une institution inadaptée pour gérer de petits dossiers ? Comment faire valoir la voix d'une société civile dans une relation qui allie des institutions publiques locales de deux pays ? Comment maintenir des financements institutionnels quand d'autres partenaires, compétents mais concurrentiels, travaillent sur des thématiques similaires ?...

Ces questions, inhérentes aux réseaux, ont généré méfiance et inertie bien que la Région ait engagé sa pleine responsabilité en assurant la présidence politique et l'animation technique des groupes de travail. Pourtant, la plupart de ces réseaux – à l'exception de celui sur la **professionnalisation des acteurs du développement** - ont fait l'objet de polémique entre les groupes d'élu.es et ont illustré les difficultés de rassembler des acteurs a priori très différents.

Le réseau **Culture de paix et droits humains** s'inscrivait dans un contexte où, alors que la collectivité avait engagé une coopération avec des territoires en Chine, ce vocabulaire était à manier avec précaution, quand il était prononçable...

Le réseau **Genre** enfrenait un tabou né avec la polémique sur les ABCD genre et devait manipuler avec précaution des concepts "suspects".

Le réseau **Communication et information sur l'éducation à la citoyenneté mondiale** posait les questions de concurrence entre mouvements politiques rivaux et de la place de la collectivité dans l'éducation populaire.

Le réseau **Développement économique** confrontait des visions très différentes du développement économique, l'une appuyée sur l'internationalisation des entreprises et de notre modèle économique, l'autre sur un développement endogène, appuyé sur les territoires ruraux et les pratiques locales.

¹⁵ De nombreux dispositifs d'aide à la réussite conçus et financés par les collectivités - soutiennent ainsi des actions complémentaires aux programmes scolaires qui contribuent à ancrer les connaissances en ouvrant l'école sur le monde.

Enfin, le réseau **Biens Publics Mondiaux** touchait un concept mal défini, porté par la communauté internationale et le gouvernement. Il visait à en donner une définition locale et valoriser des initiatives de gouvernance locale de biens relevant du patrimoine de l'humanité (air, eau, biodiversité, culture, éducation...)

La mise à disposition de moyens et l'ignorance délibérée des compétitions entre structures a toutefois permis petit à petit une confrontation des points de vue, de débat sur les valeurs, de partage de calendriers, d'actions, de formations pour mettre en place des collaborations inédites.

Malgré des échecs et l'âpreté des postures liées à la crainte des "petites" organisations de leur fusion dans une super structure, malgré les différences d'approches, la volonté politique (et institutionnelle) a permis de créer des passerelles entre acteurs institutionnels, politiques, universitaires. Elle a permis des échanges, une meilleure interconnaissance des pratiques et des méthodes, l'habitude de se concerter pour bénéficier de la reconnaissance institutionnelle et d'appuis techniques. Elle a généré une prise de recul par rapport aux actions concrètes et des projets capables d'intéresser des bailleurs de fonds nationaux, européens ou internationaux.

L'habitude de concertation entre organisations de solidarité internationale n'a pas été suffisamment longue et fournie pour assurer sa pérennisation comparée aux pratiques corporatives plus anciennes.¹⁶ Pour qu'elle survive hors de l'impulsion d'une collectivité comme la Région, il convient de consolider la démonstration de son intérêt pour générer l'intérêt de financeurs nationaux, européens ou internationaux.

Des options politiques à négocier

Les choix politiques assuraient à la fois une continuité au sens où les missions de l'institution (coopération internationale, focus sur l'appui institutionnel) transmises par les exécutifs précédents étaient entérinés par une délibération cadre mais marquaient également des désaccords politiques, y compris au sein d'un exécutif pourtant de même composition partidariaire que le précédent.

Pour parvenir à un accord, des groupes de travail rassemblant des représentants des groupes politiques ont été mis en place pour échanger sur les valeurs, trouver des consensus et construire des alliances, prendre le temps d'explicitier chaque point de désaccord.

Des appuis ont été recherchés au niveau des groupes politiques - et auprès d'élus engagés dans leur commune à l'international et donc en mesure de relayer les objectifs et de peser dans leur groupe politique. A l'extérieur de l'institution, des appuis étaient également essentiels. L'expertise de structures engagées depuis des décennies dans l'aide au développement et l'appui à la décentralisation - notamment - permettait de sortir d'une confrontation partidariaire pour aborder les questions de fond.

Les territoires partenaires, continuité et nouvelles options

Les territoires partenaires quant à eux relevaient pour la plus grande part de la continuité puisque le Conseil Régional Rhône Alpes souhaitait maintenir les liens anciens tissés avec la région de Tombouctou au Mali¹⁷, le gouvernorat de Monastir en Tunisie, le conseil régional de Rabat au Maroc, les régions de Saint Louis et Matam au Sénégal¹⁸, la province d'Atsinanana à Madagascar, d'Ho-Chi-Minh au Vietnam, de Thakhek au

¹⁶ La collégialité de la mobilisation inter-associative s'est ainsi manifestée lorsque le nouvel exécutif régional a réorienté sa politique et fait des coupes drastiques dans les budgets de la solidarité internationale.

¹⁷ La première action de solidarité était née dès 1984 au Mali alors que la décentralisation n'était pas encore aboutie. Elle finançait aide alimentaire et sanitaire lors d'une famine aiguë dans le Sahel. Au fil des années, le partenariat avec la collectivité locale (Assemblée Régionale de Tombouctou) a engendré des actions de développement, d'abord à travers des ONGs, puis via un Programme d'Appui au Développement Local. Progressivement un appui au nouveau Conseil régional de Tombouctou s'est développé pour renforcer son rôle central dans la conception et la gestion du développement local.

¹⁸ Au Sénégal, la volonté du gouvernement de repenser la décentralisation a conduit à la suppression des conseils régionaux et à l'instauration de Conseils départementaux à périmètre plus réduit avec la perspective de mise en place d'organisations régionales plus cohérentes dans les domaines économiques et géographiques (régions sylvo-pastorales, fluviales, agricoles...).

La disparition des institutions partenaires a entraîné une remise en cause des partenariats existants. Sans institution jumelée, comment porter une coopération décentralisée ?

La solution provisoire a été le soutien des opérateurs locaux capables de structurer des acteurs de terrain sur les thématiques pertinentes : changement climatique, développement économique avec le soutien à la formation de personnes ressources sur la planification climatique, à la mise en place de points d'information sur les aléas climat, au renforcement des organisations d'éleveurs et d'économie locale, d'alternatives énergétiques et à l'appui de filières universitaires et d'industrie locale de production de documentaires

Laos, de Tripoli au Liban.

Le mandat précédent avait vu naître deux nouvelles coopérations, l'une avec l'Arménie, fortement demandée par la communauté arménienne de la région Rhône Alpes, l'autre avec la nouvelle région des Hauts Bassins au Burkina Faso.

Pour la plupart les thèmes et les territoires des coopérations bénéficiaient d'un large consensus au sein de l'assemblée parce qu'ils relevaient de l'histoire (organisations rhônalpines de développement ou de formation en lien avec le Mali, le Sénégal et Madagascar), s'appuyaient sur des liens tissés entre représentants locaux et étrangers (chambres consulaires avec le Maroc ou le Liban, sanitaires avec l'industrie pharmaceutique ou les écoles vétérinaires en Asie du sud-est, universitaires avec le Sénégal, économiques avec le Burkina Faso ou la Tunisie, communautaires avec l'Arménie.¹⁹

La coopération de la Région était alors plus institutionnelle que politique, c'est à dire relevant de mobilisations et d'engagements locaux plus que d'une vision politique de management des territoires et de leurs habitant.es et de mondialisation des questions globales.

Une volonté de mettre en place des coopérations plus politiques, c'est à dire relevant d'une idéologie

1. Une coopération en Palestine

L'un des enjeux de la nouvelle majorité était d'initier une coopération avec un territoire de Palestine. Dans le contexte territorial sous tension au Moyen Orient, objet de controverses brûlantes en France sur le sionisme, la politique israélienne de colonisation, la multiplication d'actes antisémites, le sujet était porté par des élu.es qui aspiraient à un engagement de la collectivité pour promouvoir une paix juste et durable en contribuant à structurer au niveau local les bases d'un Etat Palestinien sur la base des résolutions de l'ONU, selon les termes du Réseau de Coopération Décentralisée pour la Palestine (RCDP).

Initier une convention de coopération en Palestine était un acte politique fort venant d'une région historiquement engagée dans la résistance lors de la deuxième guerre mondiale, dans le travail de mémoire sur la Shoah et le soutien à la création de l'Etat d'Israël. Les coopérations avec la Palestine ne remettent pas en cause cela, même s'il est vrai que l'appui aux élu.es et aux territoires de Palestine aspire à contribuer à la construction d'un Etat et à réorganiser potentiellement les pouvoirs et les organisations au Moyen-Orient.

De nombreux élu.es du Conseil régional, reflétant les courants qui traversent le territoire, étaient réticents à s'engager sur un sujet aussi complexe et chargé d'enjeux politiques.

Les universités d'été du CRID, organisées à Lyon en juillet 2012 avaient été le théâtre de mobilisations fortes avec l'invitation de Barghouti, porteur de l'initiative BDS (Boycott, Désinvestissement, Sanction). La ville de Lyon avait alors refusé de soutenir la manifestation et le Président de la Région avait tenu à communiquer son opposition à la promotion du boycott²⁰.

Comment construire une politique publique dans ce contexte ?

L'accord de mandature entre les mouvements politiques alliés n'avait pas permis de formaliser un engagement sur la mise en place d'une convention de coopération franco palestinienne. Il fallait donc initier une nouvelle décision, en s'appuyant sur l'actualité.

Après le report de deux vœux successifs de soutien à l'initiative de la flottille de Gaza, qui cherchait à questionner le blocus de Gaza - report lié à l'absence soudaine de quorum pendant les débats de

Ces projets pluri-partenaires survivront-ils à l'absence d'institution locale de périmètre régional pour les faire valoir ?

¹⁹ Toutefois, l'institution n'a jamais abondé les dispositifs du Ministère de l'Intérieur finançant des associations de migrants en échange d'une lutte contre les migrations (une partie du budget alloué au développement avait été déplacé par le gouvernement du Quai d'Orsay vers le ministère de l'Intérieur pour pouvoir négocier le financement de projets comme contrepartie à une politique de contrôle des flux migratoires « à la source ».

²⁰ Cf. Annexe 2

l'Assemblée - une troisième version de vœu a été adoptée²¹.

Acte symbolique de l'Assemblée, ce vœu pêchait certainement par son manque de vision sur l'ensemble du contexte au Moyen Orient, en Israël et sur l'ensemble des territoires palestiniens, mais son dernier alinéa demandait aux collectivités territoriales rhônalpines de s'engager dans des actions de partenariat avec les territoires palestiniens : jumelages, coopérations, délégations, échanges, etc.

Le travail d'élaboration d'un tel partenariat devenait ainsi possible.

Pour préparer la décision des élu.es, il a dans un premier temps été fait appel au réseau des acteurs de la coopération décentralisée - RESACOOOP²² et à son conseil d'administration qui a acté le principe de rechercher les territoires et les thématiques pertinents - à travers des enquêtes et des interviews - pour engager le Conseil régional dans une coopération cohérente avec les enjeux locaux et les initiatives régionales.

Plusieurs collectivités locales ont été ainsi interrogées, de même que des organisations de la société civile engagées en Palestine, le RCDP et le Consulat Général de France à Jérusalem, mettant en évidence l'importance de créer un partenariat dans un territoire qui bénéficiait de peu de soutiens - la Vallée du Jourdain - et de s'intéresser aux zones "C" sous contrôle total d'Israël.²³

Les résultats de ces recherches ont été communiqués aux élu.es du Conseil régional, au sein d'un groupe de travail dédié, pour indiquer les valeurs qui sous-tendaient un tel engagement.

Les élu.es ont alors validé le principe d'une participation aux Assises de la Coopération Décentralisée organisées en janvier 2012 à Hébron. Ce déplacement a permis de tracer avec les partenaires locaux et en présence des services de la Région les bases de ce que serait la convention.

Les éléments techniques précis fournis aux élu.es régionaux mais surtout l'appui des élu.es de collectivités du territoire membres de RESACOOOP ont certainement été déterminants pour cette décision, qui a entraîné la possibilité pour les services du Conseil régional de préparer les éléments pour l'élaboration d'une convention de coopération décentralisée. Les freins politiques qui entravaient les initiatives de coopération ont ainsi pu être levés par le recours à des appuis extérieurs au Conseil régional, par des données techniques fondant une action concrète de soutien au développement économique du territoire partenaire et par un travail d'éclairage et de pédagogie en interne.

Les partenariats initiés lors de cette coopération n'ont pas tous survécu au changement de majorité (projets d'agriculture durable, de rencontres sur la paix, de médias citoyens) ; cependant, les nouvelles orientations de la majorité élue en décembre 2015 n'ont pas remis en question le choix du partenariat avec ce territoire : ainsi l'INES notamment poursuit son travail d'exploration et de soutien de construction d'une politique d'énergie solaire en Palestine.

2. Une coopération en Equateur

Depuis 2007, le président équatorien Correia avait pris à son compte un projet porté par la société civile de son pays visant à financer la non-exploitation du pétrole dans le parc Yasuni, patrimoine mondial de l'humanité. L'équipe de chercheurs de l'initiative Yasuni ITT avait évalué que le renoncement équatorien à l'exploitation de la ressource fossile équivaldrait à une perte de recettes de plus de 7 milliards de dollars pour l'économie nationale. Pour compenser cette perte, l'Equateur appelait la communauté internationale à s'engager à hauteur de la moitié du montant évalué (soit environ 3,6 milliards de dollars) afin de permettre à ce pays fortement dépendant du pétrole d'investir dans la reforestation et la refondation de la matrice énergétique du pays.

²¹ Cf. Annexe 3

²² Réseau régional multi-acteurs

²³ La zone C représente la plus grande portion des terres en Cisjordanie (62%). C'est la seule zone possédant une continuité territoriale, encerclant et divisant les zones A et B. La zone C constitue la plus grande part des terres fertiles et de ressources. Elle comprend également l'intégralité des routes menant aux colonies israéliennes, les zones tampons (près des colonies, du Mur, des routes, des zones stratégiques et d'Israël) et quasiment toute la Vallée du Jourdain, de Jérusalem-Est et du désert. Toutes les frontières sont situées en Zone C, où les Israéliens bénéficient toujours du contrôle total.

Cette idée révolutionnaire -mettre à contribution financière les pays consommateurs de **pétrole pour financer la non exploitation de la ressource - a peiné à trouver des soutiens**. De nombreux pays craignaient d'ouvrir une brèche amenant les territoires détenteurs de ressources environnementales à demander également des financements pour les protéger.

D'autres critiques pointaient le paradoxe de l'initiative équatorienne qui valorisait la non exploitation du pétrole sur un territoire bien délimité tout en autorisant par ailleurs la mise en place de concessions dans d'autres zones du pays, notamment dans des territoires confiés à la gestion de peuples autochtones comme les Kichwa de Sarayaku.

Fidèles à leur conception du rôle d'exemplarité, d'innovation sociale et d'interpellation de la Région, des élu.es ont alors souhaité mettre en place une contribution régionale pour l'initiative Yasuni ITT ainsi qu'une convention de coopération décentralisée avec le gouvernement de l'autorité locale des Kichwa de Sarayaku. Ces deux opérations avaient pour but de soutenir le projet utopique du gouvernement équatorien avec un financement proportionnel à l'enveloppe budgétaire régionale, de s'appuyer sur ce volontarisme pour entraîner la contribution d'autres collectivités, voire du gouvernement et de soutenir la stratégie de développement durable d'un peuple en lutte pour faire respecter ses droits à gérer et préserver son territoire.

C'est sur un « coup » politique que les arbitrages ont été actés, liant les deux décisions à un amendement budgétaire. En effet, la majorité reposait sur plusieurs mouvements politiques ayant des visions et des projets différents. Le vote du budget, le temps le plus politique de l'Assemblée Régionale, était conditionné à la prise en compte de priorités émises par les différentes composantes. Aussi, le Front de Gauche a soumis sa proposition de soutenir l'initiative Yasuni ITT, tandis qu'EELV a conditionné son vote à une convention de coopération d'appui aux droits des peuples autochtones.

Le vote de ces amendements budgétaires a permis la mise en place de groupes de travail associant équipes techniques et politiques (représentant tous les groupes) qui ont mené des auditions afin de débattre des contenus et des orientations des deux projets. Ce dossier était particulièrement difficile à mettre en place en raison des innovations qu'il portait en termes techniques et juridiques (première coopération avec une Organisation Internationale pour le fonds ITT sous gestion onusienne, première convention avec un peuple autochtone), en termes politiques (soutien à un modèle de développement très éloigné de celui des sociétés industrialisées, reposant sur l'abandon du pétrole et sur le lien avec la Terre Mère, la Pacha Mama), en termes partisans (construction d'un projet non consensuel)

Cependant, la séduction qu'exerçait l'initiative, l'effort de concertation et de construction d'une connaissance partagée, la garantie de sérieux qu'apportaient les éléments techniques ont permis le déblocage des fonds pour l'initiative ITT et la mise en œuvre des projets issus de la convention de coopération décentralisée (construction d'équipements pour faciliter la gouvernance et la communication politique des Sarayaku notamment). Ces initiatives ont mis en évidence une confrontation de valeurs entre mouvements politiques et la force de l'impulsion politique capable de mobiliser l'expertise technique pour permettre de mettre en œuvre une décision.

Ces avancées ont suscité l'intérêt d'autres collectivités qui ont abondé l'initiative Yasuni ITT (CG Meurthe et Moselle, Limousin) et l'association Viva Yasuni a été créée pour développer l'information et la mobilisation.

Faute de moyens techniques et financiers, cette association n'a pas atteint ses objectifs.

Les démarches auprès de l'Association des Régions de France n'ont pas abouti, de même que celles en direction du gouvernement. Il est vrai que la première, qui ne reflétait pas la même diversité que le Conseil régional Rhône Alpes, était moins soucieuse de préserver les équilibres politiques et plus à l'écoute des orientations du gouvernement qui, de son côté, ne souhaitait pas s'engager dans le soutien au projet équatorien, mesurant le risque de pression pour financer la protection de Biens Publics Mondiaux et arguant de son soutien aux projets REDD+ de protection de la ressource forestière.

Le projet Yasuni ITT n'a finalement jamais vu le jour, l'Equateur n'est en effet pas parvenu à réunir la somme ambitionnée. Le pays a par conséquent remboursé les sommes versées par les différents contributeurs.

Dans le même temps, le Conseil régional Rhône Alpes devait faire face à un recours devant le Tribunal Administratif annulant la contribution à l'initiative Yasuni ITT au motif que la collectivité avait outrepassé son rôle et que le soutien à une Organisation Internationale n'entraîne pas dans le cadre légal de l'Action Internationale des Collectivités Locales. Le contrôle de légalité opéré par la Préfecture avait pourtant laissé passer la délibération mais le Tribunal Administratif a délibéré en faveur de l'association de contribuables dépositaire du recours.

Un second recours a ensuite été déposé par la même association de contribuables pour contester la convention de coopération avec l'Autorité Locale du peuple de Sarayaku, recours non jugé à cette date, mais qui ne semble pas en mesure d'être acté puisque la convention est conforme au cadre légal de l'Action Internationale des Collectivités Locales.²⁴

Malgré les échecs successifs de cette coopération en Equateur, l'engagement de la collectivité territoriale en faveur de modèles de développement alternatifs et des droits humains et le partenariat avec le gouvernement d'un peuple autochtone éclaire le rôle politique que peut jouer une collectivité dans ses actions à l'international bien que la politique locale de coopération internationale reste une compétence mineure de l'institution, souvent confiée à un.e élu.e issu d'un groupe politique minoritaire de la majorité, disposant d'un budget réduit et peu valorisée dans les actions de communication institutionnelle

La dimension que cette politique porte - transversale et non sectorielle -, les valeurs et modes d'action sur lesquels elle s'appuie²⁵ pourraient être à même de refonder le sens de l'ensemble de l'action politique et de lutter contre le désenchantement des populations à condition d'être assumée et incarnée fièrement.

Le Conseil régional a vu une nouvelle majorité s'installer en décembre 2015, ainsi qu'une modification de son périmètre géographique et de ses compétences. L'héritage de la politique publique de coopération décentralisée n'a pu être transmis au niveau politique, faute d'échanges²⁶. La mémoire du travail réalisé repose entre les mains des agents des services techniques et du tissu d'acteurs et de structures du territoire.

²⁴ La coopération avec le peuple autochtone des Sarayaku n'a pas eu le temps de développer des partenariats locaux. Malgré une bienveillance certaine face au projet fondateur de lien « être humain/nature » des Sarayaku, la faiblesse de la mobilisation/ de l'activisme local /n'a pas permis de mettre en évidence un intérêt local pour ce projet, intérêt qui aurait pu contre balancer le recours judiciaire.

²⁵ Humanisme, rôle et place des collectivités décentralisées dans le panorama de la gouvernance mondiale, fonctionnement des institutions, investissements dans les infrastructures, les services publics et ressources humaines pour un accès plus juste aux droits, création de passerelles entre acteurs, innovation et création de dispositifs ajustés aux besoins des territoires, développement de la sensibilisation aux enjeux globaux...-,

²⁶ Mail reçu par l'ex VP du Conseil régional en réponse à sa sollicitation pour exposer les contenus et les ambitions de la politique de coopération solidaire "Monsieur Philippe MEUNIER a bien reçu votre courriel le félicitant pour son élection comme Vice-président au Conseil régional Auvergne - Rhône-Alpes et vous en remercie. Nous reprendrons contact avec vous pour une éventuelle entrevue portant sur les questions des partenariats internationaux."

ANNEXE 1

Le réseau *Formation et Ingénierie du développement*, composé de structures rivales face aux financements régionaux a conduit la production d'un atlas des actions de formation permettant de rendre lisible l'ensemble des formations disponibles en matière de développement, puis la mise en place d'un comité de pilotage des bourses destinées aux personnes en formation, afin de répartir l'enveloppe budgétaire selon des critères transparents.

Le réseau n'a pas abouti sur le projet de définir les passerelles et les formations à construire. La longueur des débats et les concurrences de projets n'a pas permis d'enclencher un travail prospectif dans le temps court d'un mandat.

Le réseau *Economie et Développement* comme nous l'avons vu, rassemblait des acteurs qui défendaient des visions différentes sur le développement économique et a consacré beaucoup de temps à définir les ambitions et les enjeux du développement économique local. Il a adopté une définition commune pour un développement inclusif.

Il a ensuite commencé à construire un projet de formation et de création d'emplois au Mali en lien avec les autorités et les structures locales, qui combinait les initiatives d'organisations importantes comme plus modestes, en mobilisant les compétences de chaque organisation-membre.

Le réseau *Genre et Développement* ne pouvait s'appuyer sur des structures locales organisées sur ces questions. L'émergence de cette approche faisait redouter aux structures membres une nouvelle exigence de la collectivité. Le Conseil régional manquait de compétences en interne pour animer un tel réseau.

Il a donc fallu recourir à l'externalisation de l'animation du réseau. Le repérage d'organisations intéressées et compétentes et la mise en place de formations pour s'approprier les concepts ont permis l'élaboration d'une grille de critères -inspirée des critères genre de l'OCDE- pour évaluer la place du genre dans les projets.

Ces résultats ont permis aux associations et à l'institution de monter en capacité et de se doter d'outils techniques pour échanger et s'engager pour plus de justice dans les actions.

Le réseau *Biens Publics Mondiaux* n'a jamais vraiment abouti. L'objectif de la décision politique était pluriel :

- construction d'une définition locale de ces biens, définis par les agences de l'ONU sans concertation,
- lien local-global et démonstration que les enjeux mondiaux sont attachés aux territoires,
- collecte et analyse de ressources pour montrer comment, à travers la gouvernance de biens qu'ils exploitent localement, les acteurs locaux assurent la préservation de ces biens au profit de l'humanité et construction de plaidoyer pour la reconnaissance de l'efficacité globale de ces actions.
- production de connaissances, formation et diffusion à travers une chaire "Biens Publics Mondiaux", sur un format universitaire ou lié à l'éducation populaire.

Les freins majeurs à la constitution du réseau tenaient à la méfiance par rapport à un concept auquel les acteurs locaux n'avaient pas collaboré et associé à la marchandisation des biens mondiaux. Les freins étaient également liés à la question des périmètres :

- périmètre local/international pour une part : comment impliquer dans une même recherche des structures locales qui développent un projet très localisé de territoire protégé et des organisations dont le regard est tourné vers le développement de projets à l'international ?
- périmètre politique aussi : les portefeuilles des élus et l'organisation très cloisonnée des services, ne permettent pas de croiser aisément les compétences, ni de toucher des organisations sans lien avec la délégation à la solidarité. La réflexion qui aurait pu être enclenchée sur la place du politique et celle du local dans l'action globale était ainsi bloquée a priori par une segmentation politico-administrative.

Malgré plusieurs séminaires, le manque d'engagement fort de la collectivité dans l'animation du réseau et de perspectives pour des actions concrètes n'a permis ni d'ancrer ce travail dans les politiques régionales, ni de rassembler de façon pérenne les acteurs.

ANNEXE 2

Tribune de Lyon, Olivier Vassé | 17/01/2013. Barghouti, qui vit à Ramallah et clame ne pas être "antisémite", était l'invité d'honneur de l'Université d'été de la solidarité internationale qui a réuni des centaines de militants en juillet dernier à Lyon. Un événement qui n'a pas fait que des heureux à l'Hôtel de Ville de Lyon. Même Jean-Jack Queyranne, le président de la région Rhône-Alpes, pourtant partenaire de ce rendez-vous, soulignait que "promouvoir la démarche d'un boycott est contre-productive si l'on veut dégager un avenir de paix dans cette région tourmentée."

ANNEXE 3

Vœu déposé par le groupe Europe Écologie - Les Verts UN BATEAU FRANCAIS POUR GAZA. 27-05-2011.

La campagne « Un bateau français pour Gaza » a été initiée par le Collectif national pour une paix juste et durable entre Palestiniens et Israéliens et la Plateforme des ONG françaises pour la Palestine. Elle regroupe 60 associations, syndicats et partis politiques, ainsi que plusieurs collectifs locaux. Son but est de sensibiliser la communauté internationale pour que cesse le blocus de Gaza, qui plonge un million et demi de Palestiniens dans une situation humanitaire catastrophique. Malgré les condamnations de la communauté internationale et les nombreux rapports qui nous alertent sur la situation de la population civile, Israël continue sa politique de blocus sur Gaza, dans le même temps qu'il ne cesse de renforcer la colonisation en Cisjordanie. Depuis les bombardements israéliens d'il y a deux ans, il est toujours impossible de reconstruire les logements détruits, les écoles, les hôpitaux et les infrastructures d'eau et d'électricité endommagées. L'initiative « Un bateau français pour Gaza » vise à dénoncer cette situation en affrétant un bateau qui transportera à la fois des passagers (personnalités, représentants politiques, journalistes) et du matériel humanitaire à destination de la population de la bande de Gaza. Le budget de l'opération est estimé à 450 000 euros correspondant à l'achat du bateau, du matériel et aux frais de fonctionnement (gasoil et équipage). Le départ de la « Flottille de la liberté » est prévu pour la fin juin 2011.

Vœu : Considérant la situation dramatique de la bande de Gaza, la Région Rhône-Alpes soutient et fera connaître l'initiative "Un bateau français pour Gaza" engagée par le Collectif national pour une paix juste et durable entre Palestiniens et Israéliens et demande que :

- le Gouvernement français facilite cette action et agisse pour la levée du blocus de Gaza ;
- les collectivités territoriales rhônalpines s'engagent dans des actions de partenariat avec les territoires palestiniens : jumelages, coopérations, délégations, échanges, etc.

Le Conseil régional favorisera les actions et les initiatives porteuses de dialogue et de paix entre Israéliens et Palestiniens, notamment en matière de coopération culturelle et économique. L'initiative de la Région Rhône-Alpes ne saurait s'apparenter à un soutien aux extrémismes, quels qu'ils soient, mais à un soutien à la société civile de Gaza et au respect du droit international.