

COOPÉRATIONS DÉCENTRALISÉES

Une voie féconde et trop ignorée

Entre Europe et Amérique latine, les échanges ne sont pas matériellement aisés. La rareté des coopérations nouées par des collectivités locales de ces deux univers ne s'expliquerait-elle pas plutôt par une sous-estimation de leur réel potentiel d'échange ?

COOPÉRER DE SOCIÉTÉ À SOCIÉTÉ

A fortiori dans un contexte de décentralisation et de pauvreté, la coopération doit éviter la fuite dans le secours.

Sur une toile de fond de resserrement des crédits publics français et européens affectés à la coopération au développement de l'Amérique latine (1), les financements de la coopération assumée par des collectivités territoriales (dite « coopération décentralisée ») ont connu une augmentation depuis 2000, en valeur absolue comme en volume relatif (2). Le poids significatif, dès aujourd'hui, de ce type de coopération rend opportune une réflexion sur les conditions de son apport au développement. Elle est plus encore nécessaire si l'on souhaite promouvoir cette forme de coopération au-delà de ses limites actuelles.

Trois éléments méritent d'être soulignés, quant au contexte de ces rapprochements, du côté latino-américain : une aggravation des situations de pauvreté, une prégnance renforcée des investisseurs étrangers sur les économies locales et nationales, un mouvement de décentralisation à la fois récent et rapide.

Cette vague de décentralisation est parfois due à une initiative des États concernés ; plus souvent, elle est imposée par les financeurs internationaux, parmi d'autres réformes (3). Ses conséquences, à court terme, sont en général négatives : administrations locales débordées, nouvelles inégalités dans l'accès aux services essentiels, processus d'abandon affectant certains territoires, apparition de nouvelles tensions... Les couplages réussis entre un renforcement des compétences locales et une démocratie plus participative sont très minoritaires.

Quelle envergure pour les coopérations décentralisées ?

Comment la coopération décentralisée peut-elle donc rejoindre les réels besoins des populations, en évitant d'accentuer le délestage des gouvernements centraux sur les pouvoirs locaux ? Deux scénarios sont possibles ; l'un constitue un minimum, l'autre un optimum.

(1) Ce flux est en particulier très inférieur aux 40 milliards de dollars injectés chaque année par les Latino-américains vivant à l'étranger. Voir aussi « Europe-Amérique Latine : le crépuscule de l'aide », *Economie & Humanisme* n° 344, 1998.

(2) En Espagne, les apports de la coopération décentralisée en direction de l'AL sont plus élevés que ceux de la coopération d'État. Concernant la France, le nombre des collectivités territoriales impliquées dans une coopération avec l'Amérique latine oscille entre 50 et 60. Dans un certain nombre d'entre elles (Nantes, Rezé, Cergy, Brou-Chantereine (77), Départements de la Savoie, du Val-de-Marne...) elle est devenue un élément essentiel de la politique d'échanges internationaux. Lire ci-contre les articles faisant écho aux parcours de solidarité de Fougères et Vaulx-en-Velin.

(3) Privatisation partielle des services publics, repli de l'intervention de l'État, notamment sur le marché du travail, ouverture aux biens et services étrangers...



Dans le premier, la coopération décentralisée est conçue comme une nouvelle façon, plus proche du terrain et des besoins, d'administrer les flux de l'aide. Il est possible de définir, sur cette base, une liste de nouvelles modalités d'action, qui traduisent sans doute la meilleure des intentions : travail en réseau de commune à commune, participation, partenariats... Aux yeux de certains, cette approche, qui passe par des projets concrets et relativement limités, est réaliste par rapport au fractionnement et aux montants, somme toute limités, des ressources de cette coopération (4).

Le scénario optimal a d'autres ambitions : il essaie d'innover, dans le cadre de la décentralisation et du territoire, en prenant en compte la spécificité des institutions locales et des acteurs locaux. Il table sur les dynamiques politiques et sociales existantes ou en sommeil sur ce territoire. Ainsi la coopération décentralisée peut ouvrir un espace pour l'ancrage territorial de la citoyenneté, pour la réforme de l'action publique, pour la modernisation de l'État. Au Nord comme au Sud, elle contribue à rendre les sociétés plus démocratiques, et elle permet aux habitants de s'approprier leur territoire face aux difficultés des États-nations. Les collectivités locales sont alors des points d'ancrage pour une régulation de la mondialisation.

Dans le concret, pour laisser ouvert ce second scénario, les acteurs de la coopération entre collectivités :

- ne devraient pas utiliser ses ressources pour des actions et des programmes qui relèvent de la responsabilité des États nationaux,
- ne devraient pas dilapider ses ressources dans des actions ou des programmes de coopération où des agences nationales ou multilatérales sont présentes, particulièrement dans les programmes concernant les services de base,
- devraient cibler le niveau local et se spécialiser dans les infrastructures techniques et institutionnelles,
- pourraient donner priorité à l'appui aux capacités des acteurs locaux à travailler en réseau sur les problèmes de gestion du territoire, en connexion avec leurs institutions locales et nationales (5).

Du plus proche au plus global

Par ailleurs, la perspective de contribuer à l'appropriation du territoire, à la démocratisation et à la régulation, en tant qu'instruments plus favorables au développement humain, amène à connaître au plus près comment l'intérêt public se construit concrètement dans un territoire : budgets municipaux participatifs, planification locale participative, décentralisation, développement local. Mais il s'agit là de démarches et d'instruments qui ne peuvent jouer un rôle que s'ils sont liés à deux aspects importants : l'existence d'un lien entre ces nouvelles approches et le

(4) L'appui aux projets urbains en AL dans le cadre du programme Urb-AL de l'Union européenne ne s'élève par exemple qu'à 64 millions d'euros (2003).

(5) Un bon exemple peut être le réseau de gestion de l'Amazonie au Brésil, ou bien les initiatives pour la Patagonie en Argentine, ou encore les réseaux pour trouver des alternatives dans des zones de mono-production en crise structurelle.

LA CULTURE, VECTEUR DE DÉVELOPPEMENT RÉCIPROQUE

En prolongement de nombreuses années de coopération franco-nicaraguayenne, la Ville de Vaulx-en-Velin, son partenaire français, le Comité Vaudais d'Amitié et de Solidarité avec Sebaco, et l'Association pour le développement de Chaguitillo (Nicaragua), se sont lancés dans la construction d'un Musée d'Art Précolombien, inauguré en février 2005, à Chaguitillo (1).

La construction de ce musée a concrétisé une réelle volonté de la Communauté indigène de Sebaco-Chaguitillo (2). Dans les familles de cette communauté, était conservé un patrimoine découvert souvent par hasard. Toutes étaient prêtes à remettre leurs pièces aux archéologues afin qu'elles soient recensées, intégrées dans un musée et accessibles aux Nicaraguayens et aux touristes.

L'emplacement géographique de Chaguitillo est son atout principal. Sebaco-Chaguitillo se situe à égale distance de deux capitales régionales : Esteli et Matagalpa, dont les habitants passent obligatoirement par Sebaco pour rejoindre la capitale Managua. Ils empruntent la Panaméricaine, cet axe qui relie l'Amérique du Sud et l'Amérique du Nord. L'ensemble de ces éléments fait de Chaguitillo un lieu capable de s'intégrer dans une dynamique touristique nationale, mais aussi internationale.

Dans une économie nicaraguayenne qui est l'une des plus sinistrées de l'Amérique Latine, la construction d'un tel musée se révèle être par ailleurs un moyen important au service du développement de nouvelles ressources. Chaguitillo exploite une zone agricole spécialisée dans les cultures maraîchères, la riziculture et le conditionnement du café. L'enjeu actuel pour ce village est de diversifier ses activités économiques. Le musée, au-delà de ses recettes (partiellement en devises) et des emplois

qu'il génère directement, sera facteur de développement d'activités telles que l'hébergement, la restauration et la vente des produits de l'artisanat local. Parmi les premiers utilisateurs de cet hébergement chez l'habitant, une équipe de huit lycéens (filrière professionnelle électro-technique) de Vaulx-en-Velin : l'aménagement du Musée a été pour eux le support d'un stage d'application particulièrement riche de par l'ampleur des responsabilités assumées (en collaboration avec quatre jeunes de Chaguitillo) et l'expérience d'ouverture et de rencontre qu'il a permise, en particulier au contact de ceux qu'ils appellent depuis leur retour « nos parents » (3).

Cette action s'est inscrite aussi dans une logique de développement durable qui a associé les partenaires de musées internationaux : conservateurs, professionnels et chercheurs universitaires. Cet accompagnement apporte un soutien à l'équipe du Musée dans les premières étapes de restauration et de gestion de son patrimoine et pour la prospective (4).

Enfin, il faut noter que cette démarche revêt une dimension de promotion des droits humains, droits culturels notamment, souvent négligés au fil des pratiques de coopération, et, par son action de valorisation, de protection de l'environnement.

Gilbert Tomada

Chargé de mission pour les coopérations décentralisées, Ville de Vaulx-en-Velin

(1) Ce projet, co-financé par le Ministère des affaires étrangères, a reçu le soutien de nombreux partenaires institutionnels et ONG : Éducation Nationale, Région Rhône-Alpes, Secours Populaire Français, Électriciens sans Frontières.

(2) Commune de 3 500 habitants, Chaguitillo est rattachée à la ville de Sebaco (35 000 habitants).

(3) Dans leur lycée d'origine, d'autres projets aussi stimulants sont aujourd'hui en préparation.

(4) L'intérêt historique du patrimoine collecté à Chaguitillo n'a pas échappé aux archéologues du Musée du Louvre qui ont été impliqués.



cadre institutionnel public, à l'inverse d'une logique de projets expérimentaux ; la création d'institutions, qui construisent les capacités nationales et locales de régulation du territoire, de sorte que celui-ci ne soit pas exclusivement un pôle d'accumulation du capital, fréquemment transnationale, où l'État abandonne son rôle. La décentralisation ne doit pas être un moyen pour que les habitants parviennent à survivre dans le modèle libéral.

La coopération décentralisée peut ici jouer un rôle essentiel : valoriser les acteurs face aux gouvernements du Sud et du Nord, et face aux principales agences de coopération. Mais quelques conditions importantes doivent être réunies : il doit y avoir réciprocité, construction d'une vision commune, échange d'idées, d'instruments et d'expériences. Ceci est indispensable pour construire des alliances entre les territoires et accroître le poids des acteurs. Au Nord et au Sud (6).

Angel Saldomando

Sociologue et économiste franco-chilien (7)

(6) Texte principalement élaboré à partir d'une intervention de l'auteur au séminaire sur la coopération décentralisée organisé par le Comité Amérique Latine de Cités-Unies-France, Nantes, septembre 2004.

(7) Chercheur au Centre d'études sur la communication (Managua) et consultant indépendant.

UNE MONTÉE HUMAINE PARTAGÉE

Entre la fraternité éprouvée dans une pratique de coopération et la mobilisation pour un monde de justice, un métabolisme constant.

En 1986, Fougères, ville de 23000 habitants, située aux portes des marches de Bretagne, décidait de se jumeler à Somoto (Nicaragua), même nombre d'habitants. Les deux villes partagent l'ambition commune d'établir une relation de solidarité et de fraternité fondée sur un idéal de justice sociale planétaire... L'aventure commence... Elle sera marquée par des rencontres fortes en émotions, en découvertes mutuelles, en chocs salutaires. C'est que le destin des deux villes n'est pas de même nature, loin s'en faut. Fougères cherche à se « développer » et y parvient. À Somoto, le courage ne manque pas, mais on souffre... Après le formidable espoir lié à l'avènement du gouvernement sandiniste, le grand voisin du Nord (États-Unis) ne tardera pas à déclarer la guerre au Nicaragua, tout simplement...

Somoto, situé à 20 km des bases militaires américaines installées au Honduras qui arment les « Contras » (1), organise la résistance et pleure ses jeunes obligés d'être soldats. Malgré les milliers de kilomètres qui séparent les deux villes, les liens s'intensifient, les rencontres, pourtant risquées, se multiplient. Les Somoténiens viennent à Fougères, les Fougerais volent jusqu'à Somoto. Le jumelage, c'est la fidélité dans l'épreuve. Concert de

(1) Forces contre-révolutionnaires armées par les États-Unis.

musique, fresque murale, soirée poésie, la culture nicaraguayenne enrichit notre ville de sa force, symbole de la volonté du peuple nicaraguayen à ne pas se laisser écraser par un voisin tout puissant, aux volontés colonialistes intégrales.

Fougères se sent démunie à elle seule et se fera le relais auprès d'autres collectivités pour répondre au souhait du Nicaragua de ne pas être abandonné par l'Europe... Le résultat ne sera pas à la hauteur de l'attente. Notre situation de ville jumelée nous place, malgré notre volonté de solidarité, dans le camp de la vieille Europe. Sans culpabilité excessive, nous prenons conscience d'un rendez-vous manqué avec l'histoire. Le Nicaragua nous était proche par sa force de symbole d'émancipation pour l'ensemble des pays du Sud (2).

En 1990, la candidature présidentielle soutenue par l'oncle Sam met fin à dix ans de tentative d'émancipation du Nicaragua. La guerre économique de l'ultralibéralisme prend le relais... Les armes s'appellent désormais remboursement de la dette, plans d'ajustement structurel ; inaccessibilité à la santé, à l'éducation voire à l'alimentation. La guerre s'est arrêtée mais, comme le disent les amis de Somoto, « c'est la paix des cimetières » : on continue à mourir, mais sans faire de bruit...

Près de vingt années de jumelage suivi et constant ont le mérite de la clairvoyance. Victor Hugo, qui aimait beaucoup Fougères pour y retrouver sa compagne Juliette Drouët, à la fois grand poète et homme politique d'exception, disait en son temps à l'Assemblée : « Vous voulez des pauvres secourus, je veux la misère supprimée ». C'est là le véritable sens d'une relation de solidarité et de fraternité, basée sur la réciprocité des échanges et qui nous interroge sur les conséquences de nos propres choix de vie et de société. L'espoir d'une vie meilleure pour nos amis de Somoto et tous ceux, trop nombreux, qui vivent le même sort, est fondé sur le partage des richesses dont nous sommes les détenteurs, pour ne pas dire les profiteurs... En cela une relation Nord-Sud vivante et transparente est porteuse d'une prise de conscience en profondeur des raisons du mal développement et donc des changements, à la fois des comportements et des politiques, qui peuvent y remédier de manière durable...

Ainsi la coopération décentralisée avec l'Amérique latine participe-t-elle à construire les fondements d'un humanisme nourri par des expériences de vie à des années-lumière les unes des autres mais habitées par une volonté commune de promouvoir un monde de dignité et de liberté, au Nord comme au Sud de la planète.

Marie-Pierre Rouger

Maire adjointe de Fougères (Ille-et-Vilaine)

Conseillère Régionale Verte (Bretagne)

(2) Malgré ses choix de pluralisme politique, d'économie mixte et l'adhésion du Nicaragua au pacte des pays non alignés, l'Europe n'aura de cesse de s'appuyer sur l'alibi d'une « dictature » sandiniste pour conforter les États-Unis dans leur guerre d'occupation...