

FROM A DONORS/BENEFICIARIES RELATIONSHIP TO MUTUAL TRANSFORMATION: IMAGINING AND EVALUATING THE RELATIONAL DIMENSION IN DECENTRALIZED COOPERATION INITIATIVES

Egidio Dansero^o, Stefano Rossi*

^oUniversity of Turin, Italy - egidio.dansero@unito.it

*Training Centre for International Cooperation, Trento, Italy - stefano.rossi@tcic.eu

New approaches to international development cooperation, focusing on the so called “decentralized cooperation” (i.e. cooperation between communities, territorial systems, co-development etc.) emphasize the relational dimension and the processes of mutual transformation between the subjects belonging to “donor countries” and those belonging to “beneficiary countries”.

Can we speak about a mere statement of principles or rather of processes actually taking place? Has this perception been developed only in the so-called “donor countries” or is this also a theme debated in the discourse and practices of the so-called “beneficiaries countries”?

How decentralized cooperation initiatives change the perception of those involved about issues such as the idea of “cooperation”, “development” or the evolution of paradigms such as “local development” or “sustainable development”? How is the relational dimension weighed and evaluated in the decentralized cooperation projects? How are the dimensions of the relationship and the mutual transformation imagined, experienced and evaluated in the University cooperation initiatives?

These questions have stimulated six presentations in the CUCS Congress, on the basis of which papers were prepared that have been collected in these acts, encouraging a lively discussion between the authors of the papers, the panel coordinators, Local Authorities’ s representatives and NGO practioners.

The papers, together with participant’s interventions during the panel, r presented a retrospective analysis of experiences and tried to highlight those elements related to the issue of “relationships” that are generally considered to be the added value of decentralized cooperation, but that are, at the same time, very difficult to understand in a evaluative analysis.

Participants, as the panel discussant Andrea Stocchiero suggested, have offered contributions that can be ordered on the basis of a scale of action going from projects (micro level), to programmes (meso level) to policies (macro level) of decentralized cooperation.

At the macro level, the contribution of Stocchiero himself, presente and critically reflected Cespi analysis on “What is the future for a policy of Italian territorial cooperation integrated with the Western Balkan countries?”. In terms of the meso level, three contributions focused on decentralized cooperation regional programmes (in Trentino and in Piedmont) as well as the associative dynamics in the context of decentralized cooperation in Tuscany.

The presentation by Stefano Rossi (with the contribution of Capuano, De Marchi, Franch and Rosso) analysed “Decentralised cooperation as a policy change for local and international partnership: the experience of Trentino in the Balkans and in Mozambique”, while Nadia Tecco considered “La dimension relationnelle de l’ “ici” dans les initiatives de coopération au développement. Réflexions sur les effets au Nord de la coopération décentralisée des aires protégées du Piémont”. The last contribution at the meso level of analysis given by Berti, Capineri and Nasi focused on the “New social pathways: Voluntary Organizations for Development and International Solidarity in Tuscany”.

At the micro level two analysis were presented. The first was “Entre théorie et pratique: Université de Turin et coopération décentralisée piémontaise. Quinze ans de recherche dans le domaine des déchets” which focused on decentralised cooperation activities in the field of solid waste management was presented by Roberta Perna, and considered also the collaboration between universities and local authorities in this area. The second was “Compétences et pratiques de coopération internationale en Sénégal sur la route des Talibés” and focused on a decentralized cooperation project, presented by Julia Gozzelino.

Looking more specifically at the contributions, Cespi presentation analyzed the intertwine and overlapping of decentralized cooperation and territorial cooperation promoted by the Italian regions with the Balkans, hoping for a more explicit integration of these two policies that could have important implications for decentralized cooperation which increasingly focuses on cooperation between territorial systems.

The analysis of Trentino decentralized cooperation policy presented experiences that require a constant monitoring of their objectives at the operational level, and particularly how they relate to the more ambitious and intangible goals of decentralized cooperation such as the creation of regional networks and relationships between territories. The importance of knowing how to read the characteristics of the territories in which one operates was highlighted, both in relation to the territory “here” and the “elsewhere”, in order to be able to identify the priority areas where the cooperation should focus.

From the presentation of the Tuscany development cooperation voluntary organisations emerged an interesting map of the relationships between organizations, indicating the difficulty of cooperation between local actors even within the

same territory. This contribution also highlighted the importance that organizations attribute to the issue of training/education as a tool to improving the quality of their action in Tuscany as well as in other countries.

The study of a project on Talibé which fits within the Piedmont decentralized cooperation in Senegal brought an interesting contribution on the skills required by Italian volunteers who work in the field in terms of project management, cultural mediation and conflict management.

The presentation of the Piedmont cooperation on the issue of waste management in Benin offered the opportunity to capitalize the results of previous studies on the same programme, showing whether and to what extent the recommendations of previous studies have been taken into account.

The presentation on the cooperation experiences started by the parks in Piedmont focused on the concepts of “respect” and “reciprocity”. In particular, it was highlighted that the links characterising the experiences, initiated thanks to personal relationships, have over time been mediated by the Piedmont development cooperation associations.

The panel ended with a closing speech by the Director of Piedmont Region development cooperation office, Mr. Garelli, who stressed the importance for each decentralized cooperation actor (Local Authority, NGO, missionary group, university, etc.) to be able to assume its own specific role within shared programmes. He also expressed satisfaction that a topic such as decentralized cooperation, generally neglected at academic level, has been object of several studies.

In conclusion the panel showed the intangibility of a key feature of decentralized cooperation, namely the relationship and exchange of knowledge between regions and within the same territory.

The risk of slipping into a rhetorical discourse, as suggested by the title of the panel, is real and it represents a challenge for those who work in this field and for those who study it. From the different interventions the following issues emerged: the gap between the ambitious goals of decentralized cooperation and its real outcomes; the tension between the construction of networks and systems of actors at the local and regional scale in both the North, in the South and in a trans-local dimension; lastly, the challenges associated with the fragmentation of interventions, with maintaining relationships alive and producing, reproducing and accumulating knowledge on local contexts and actors.

Thanks to these contributions, several interesting elements in terms of experimentation and innovation were shown as well as the role of research in and on decentralized cooperation and its capacity to generate collective learning processes.

NEW SOCIAL PATHWAYS: VOLUNTARY ORGANIZATIONS FOR DEVELOPMENT AND INTERNATIONAL SOLIDARITY IN TUSCANY

Fabio Berti*, Cristina Capineri*, Lorenzo Nasi*

*University of Siena, Italy - cristina.capineri@unisi.it; bertif@unisi.it; lorenzo.nasi@unisi.it

ABSTRACT

The contribution carried out by the research group of the Department of Political, Social and Cognitive sciences of the University of Siena and funded by Cescvot (Centro Servizi per il Volontariato in Toscana), aims at identifying the structural and organizational characteristics of Tuscan organizations working in the international arena; the values, culture and social missions of these organizations; the human, material and symbolic resources available to them; and the rules governing the actions of people both when they are working within the organizations and towards the outside world.

In particular the research attempts to identify the pathways, the types of activities carried out, and the number and quality of the networks which have been set up, highlighting whether and how these activities fit into the complex system of decentralized regional cooperation.

'INVISIBLE' VOLUNTARY ORGANIZATIONS

Voluntary organizations are one of the most dynamic elements in contemporary society. However, although we know a great deal about the services they provide, often supplementing or even in some cases replacing state welfare services, paradoxically we do not at present have sufficient understanding of the ways in which voluntary organizations intervene in other contexts, in particular in the areas of international solidarity and cooperation for development.

Despite the fact that international voluntary organizations have been active in Italy for several decades, little scientific attention has been paid to the ways in which they carry out their activities "beyond the borders" and studies of this part of the voluntary sector have been very limited¹. In particular, the overall picture of Italian associations that work to improve international solidarity is highly diverse in character and generally divides into two areas whose limits are ill defined and constantly shifting [19] [20]. From a formal point of view, the essential division is between those organizations that are recognized by the Ministry of Foreign Affairs and those that are not. Beyond this, however, as Vanna Ianni has noted, "a significant number of organizations occupy an intermediate position, both as regards their structure and their methods of operation, that to some extent forms a bridge between the two areas" [28: 9].

AIMS OF THE RESEARCH

The contribution carried out by the research group of the Department of Political, Social and Cognitive sciences of the University of Siena and funded by Cescvot (Centro Servizi per il Volontariato in Toscana), aims at identifying the structural and organizational characteristics of Tuscan organizations working in the international arena; the values, culture and social missions of these organizations; the human, material and symbolic resources available to them; and the rules governing the actions of people both when they are working within the organizations and towards the outside world. In particular the research attempts to identify the pathways, the types of activities carried out, and the number and quality of networks and links, highlighting whether and possibly how these things fit into the complex system of decentralized regional cooperation.

The basis for these aims is the idea that, precisely because of their diversity, both operational, organizational and in terms of values, the Voluntary Organizations that make up this vast area of inquiry can be placed between two poles of a continuum, with at one end an approach based on international solidarity and at the other one that is targeted towards cooperation for development. This is not an easy matter, considering the lack of clear differentiation of the two

¹ The literature on this topic is generally outdated and confined to the world of NGOs or to specific experiences: Tarozzi A., (1985), *Per una Sociologia del volontariato internazionale*, Fosciv, Milano; Borghese E. (1989), *Un ponte tra nord e sud. L'azione volontaria per lo sviluppo*, Quale Sviluppo, 12, Asal, Roma; Oecd (1986), *Le Ong per lo sviluppo*, Quale Sviluppo, 1, Asal, Roma; Scidà G. (1987), *L'utopia concreta. Indagine sulla associazione Mani Tese*, Franco Angeli, Milano; Ianni V. (1995), *Nascita di nuove forme di azione dell'associazionismo di solidarietà internazionale negli anni Novanta. Il caso di U.Co.De.P. di Arezzo*, I Quaderni di Movimondo n.2, Roma; Baraldi G. (1993), *Le Organizzazioni non governative di cooperazione internazionale*, Mimeo; Boccella N., Tozzo O. (2005), *Le organizzazioni non governative. Risorse e modelli di organizzazione*, Ed. Universitarie di Lettere Economia Diritto, Milano; Serra F. (2004), *Le Ong protagoniste della cooperazione allo sviluppo*, Ed. Universitarie di Lettere Economia Diritto, Milano; Rognoni M.S. (a cura di) (1995), *Organizzazione non governativa e governi: un tandem per lo sviluppo*, Asal-L'Harmattan Italia, Roma; Nasi L. (2006), *Alla periferia del villaggio globale. Sviluppo e valutazione nelle comunità indigene dell'Ecuador*, Franco Angeli, Milano.

concepts, but using an innovative approach which allows a clearer identification of the particular character of the sector enabled us to discover pathways that until now have not been much explored.

The University's research group was assisted in the development and administration of the questionnaire by researchers from the Centro di Ricerche Etno Antropologiche di Siena (Crea), whose role was subsequently expanded to carry out qualitative research by means of four focus groups with participants drawn from voluntary organizations.

As regards take-up, out of 150 VOs identified at the start, 92 completed the questionnaire.

METHODOLOGY

In order to achieve the aims described above, the research took place in different phases using quantitative and qualitative methods.

The results of the survey refer to the VOs that included international solidarity and cooperation for development in their constitutions, either as main or secondary activities. The research was carried out using a structured questionnaire consisting of 56 questions designed to gather information in a way that could then be subjected to statistical analysis. The questionnaire was divided into seven themed sections representing the most important areas of the research. The first section was designed to gather basic information, in order to obtain the necessary 'biographical' and structural information needed to describe the VO.

The other sections were designed to gather information about particular areas including: how work is organized; sources of funding; communications; reporting structures; training. The final section concerns problem areas in the sector and participants' expectations of development and growth.

RESULTS

Using the information obtained through the research it was possible to identify a situation in which different organizations are moving at different paces. On the one hand we find many small and even tiny isolated groups, disconnected from any kind of general strategic or political framework of reference, or from any analysis of the role of international solidarity beyond the simple binary logic of "here and there". At the other extreme there are organizations that act in networks with other similar groups and operate in a way that attempts to follow a coherent strategy of efficacy, efficiency and sustainability.

Between these two extremes we find a third group, undoubtedly the most numerous, whose members swing between attempting to boost their own effectiveness through cooperation and trying to preserve their own identity.

In order to try to give some kind of overall view, however, it is possible to refer to the main areas explored in the research.

Our research has been focused mainly around three themes which have stimulated and encouraged us throughout this fascinating journey.

First, identifying the characteristics of an area that is as yet not well known, if only as one of the many that characterize the way in which VOs operate; secondly, the presence of possible pathways that mark the VOs' operations; finally, the dynamics of these VOs which, as well as having their own internal logic, exist within the well-defined context of decentralized cooperation as set out by the Tuscan Region.

As regards the first of these themes, what emerges from the analysis of the data is a voluntary sector that is extremely fluid, one of the fruits of the 'liquid condition' that seems to be the outcome of postmodernity and is transforming every area of life.

This is a sector with very varied origins, methods, and visions of its own mission where there seems to be no fixed *modus operandi*. Everything is highly variable, changing according to circumstances. There seems to be no well-defined paradigm for action but rather a changeable and fluid approach, dictated more by expedience than by a search for the value that is added by participation and shared aims.

This makes for a picture that is not easy to interpret, one that has a thousand facets reflecting a world within which the preferred tendency is to travel alone or in small groups, within limits but trying to 'defend' one's own 'territories' and one's one particular identity.

It is also a very young environment (in terms of the dates of creation of the VOs) and one which in many cases is struggling "grow up"; one where the prospect of growth in the organization is still unknown territory and often not viewed with favour. The voluntary ethos (with all its virtues but also its limitations) and the fact that people work for nothing are fundamental and they represent the main ingredient with which to face the challenges of solidarity.

An analysis of the replies shows, firstly, that this is a sector which, from the demographic point of view, can be divided into two big families: the first group, making up 45% of all VOs, can be defined as *millennials*, that is, groups that came into being during the third millennium (and so have been active in the area of international solidarity for between 4 and 10 years), while a further 7% have been in existence for less than 3 years. The second large group, 48%, has been active for more than 10 years and thus started up in the 20th century or at the latest in the very first years of the 21st. This seems to be in line with the national tendency: a survey of voluntary organizations by Istat [31] showed that 70% of organizations engaged in international solidarity were set up after 1990. VOs in Tuscany have an average age of

49, whereas those dedicated to international solidarity are on average less than 11 years old, with a maximum age of 29 and a minimum of 3 [29].

This is a young sector, then, the outcome of a set of dynamics that characterized the last decade of the 20th century and the first one of the 21st in particular.

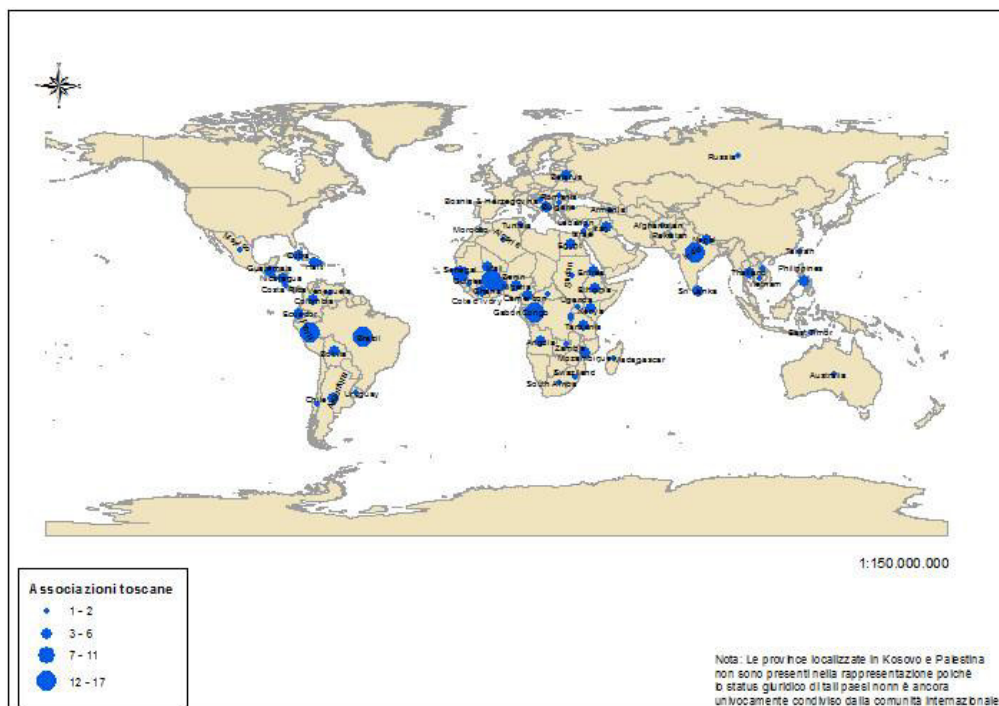
We should not, however, be misled by the relative youth of this sector, in Tuscany and elsewhere in Italy. In the context of the history of voluntary associations, the international sector has been and continues to be today one with the longest operational experience, having been active for over 30 years, the result of an increase in esteem and recognition both in terms of relationships with institutions and on the operational models used in pursuit of cooperation as a tool for increasing solidarity between peoples in different parts of the world [34].

Another significant aspect of the 'biography' of these organizations is that they generally come into being as a result of independent initiatives by groups of citizens, in contrast with the traditional route of affiliation with national voluntary bodies, or with higher level or church-led bodies. 69% of the VOs interviewed in fact stated that they were not local branches of any national organization. This is in stark contrast with the results of other surveys [26] [27] which showed that 63% of Tuscan voluntary organizations were dependent organizations, affiliated or federated with national voluntary organizations. The international voluntary sector however, more than any other (but similarly to cultural organizations and those aimed at protecting human rights), is a product of active citizenship, characterized by the formation of increasing numbers of groups by citizens organizing themselves to deal with matters and problems that arise in their own communities. The growth of so many small independent units, while on the one hand indicating increasing levels of fragmentation, on the other can be seen as constituting something new in voluntary action, directed as it is towards new needs and novel forms of activism by the people involved, as well as perhaps indicating a certain level of dynamism in the sector and thus a maturation process that is already underway. Another factor to note is that these spontaneous voluntary structures are part of a sector that is increasingly lay and non-religious in nature (the number of VOs with a clear religious basis was already falling in 2001), showing that for members the mission and aims of the group are more important than the cultural background it springs from.

As regards particular areas of interest within the vast edifice of international charitable activities, the area we investigated showed itself to be very fragmented, with interests in a number of sectors. In view of this fact, respondents were able to indicate more than one area of interest within a particular question. Three main sectors that are of interest to the vast majority of VOs emerged: they are education (for 79% of VOs) health (70%) and social matters (63%). Only a third of organizations were involved in agriculture, traditionally the most typical focus of international cooperation. This fact might support the idea that it is possible to draw a distinction between VOs whose activities are motivated purely by international solidarity and those whose interest is in cooperation for development. Another sector that interests 33% of VOs is that of culture. Of less interest are commerce and credit (25.6%), crafts (21%), environment and emergencies (both with 18.9%). Only 8.9% say that they are interested in strengthening Institutions and Governance.

Having seen the areas of activity and the typical beneficiaries of this part of the voluntary sector in Tuscany, which are the areas of the world in which it has the greatest presence?

The vast majority of Tuscan VOs (66.3%) are active in Africa, followed by Latin America, where almost half the organizations surveyed are active.



It is not an accident that these are the two main areas of intervention. Leaving aside their social and economic problems, these two parts of the world have been the focus of interest and presence for the majority of VOs ever since the early days of international solidarity in the 60s and 70s.

Other areas in which our VOs are active, albeit to a lesser degree, are Asia (with 27%), the Mediterranean and the Middle East (26%). Paradoxically, areas that are closer to Italy and more easily reached (from all points of view) such as the whole of eastern south-central Europe, are those that have a smaller presence. This may be explained by the fact that it is difficult to operate in areas that are less well-known or whose vulnerabilities are less obvious, or it may simply be due to the fact that our VOs' ideas about poverty and inequality are still focused around the North/South axis.

As regards their presence in specific geographical areas, we can state that our VOs are active in 75 countries of the world.

These VOs are 'born,' 'live' and frequently 'die' as a result of the impulses of charismatic individuals who catalyse and channel their values, ideas, vision and mission. Often it is a trip, an experience, an encounter, an event that kindles the light of curiosity and then leads people to want to find out more, to become more aware and finally to commit to a cause.

The other particular feature of the picture is the high degree of fragmentation: there are many small VOs acting in an area that they engage with little and not always constructively, especially as regards other VOs working in the same area.

Just as the universe is made up of billions of stars that form themselves into galaxies, this 'universe' too is made up of many tiny stars aggregated into separate galaxies.

This atomization is reflected in the dispersed and fractured nature of interventions in developing countries, leading to the existence of an 'army' that lacks any overall command.

If on the one hand the growth of so many small independent units may lead to greater fragmentation and thus to lower levels of effectiveness and efficiency, on the other it may also represent a novelty in the voluntary sector, because of its orientation to new needs and novel forms of activity for the people involved as well as showing the richness of a social fabric, of a civil society with a strong spirit of active citizenship, and thus the strength and dynamism of the sector as it moves towards maturity.

In an area of such pluralism, visibility is a problem. Voluntary groups need to succeed in communicating, in making the organization's activities known, in order to emerge from the undergrowth of a sector that is already of its nature "niche" but also "crowded", so that they become visible, known and findable. All these activities involve considerable expense and require a degree of professional intervention that these small groups cannot afford, or they may simply decide that resources are better spent in areas they regard as more strategically important.

In general terms, we can stress that it is the group's history, its experience in the field that is the most influential variable affecting the way in which it works. As well as producing an implicit acquisition of competences that are gradually strengthened by the addition of those whose expertise can fill technical gaps, this accumulated experience increases the sensitivity and maturity that are needed to deal with complex situations and enable new approaches to be continually developed. Nevertheless groups experience a series of difficulties with applications for financial support: problems with forms, excessive bureaucracy, legal requirements, lack of clarity, leading to the need to invest a lot of time with few results.

Another common element is that - while most groups suffer from a chronic lack of funds (like the rest of the voluntary sector) - the economic dimension, although it undeniably exerts strong pressures on the "project strength", presence on the ground and logistics of the activities, does not seem to act as a discriminant as regards the approach to development problems. The slogan might be "the *mission* is not a matter of money": using one approach rather than another does not seem to depend on the economic resources available; rather it seems to be a matter of 'representation', of a voluntary and willed prefiguration of one's role in choosing to approach development in the most authentic and disinterested way possible, almost 'immature', in a very informal way that results in an equally informal presence on the ground.

By constructing indices we were able to identify a number of "ideal types" of VO, even if the range of the dynamics complicates the life of a researcher who attempts to 'model' these associative realities.

In the light of the data obtained we were able to identify three models: the first relates to an approach based on international solidarity, the second is focused on cooperation for development and the third is a mixture of the other two.

There are three different ways of looking at development problems and thus three different intervention practices. In order to further clarify the meaning and features of the three approaches we will use the interpretation developed by Korten [32] [33] in order to describe the generational development of NGOs. However while Korten's model follows an evolutionary scheme (in fact a generational one), our attempt uses the characteristics of individual generations to provide a (static) description of the VOs that fits the models we have identified.

The international solidarity approach can be explained in terms of the typical characteristics of the first generation, for which communal action represents a demonstration of solidarity and short term commitment, based on humanitarian values of peace and justice, where the role of the actor is that of 'donor' in a situation of scarcity through a purely logistical management of the intervention.

In this model the pair "development-aid" remains central, following a logic of solidarity and humanitarian assistance that could be summed up by the African proverb "the hand that receives is always beneath the one that

gives”.

In contrast the orientation of cooperation for development is more ‘mature’, structured, profound, identifiable with those generations defined by Korten as a development of the first generation in their approaches and methods.

This picture is confirmed by the qualitative analysis, from which there emerges a clear intention by these groups to position themselves in the more ‘informal’ area of international solidarity rather than the more structured one of cooperation, which is seen more as a complex, closed, bureaucratic and inefficient system. The perception is due in many cases to previous very negative, if partial, experiences which push them towards an orientation which in many cases heralds an approach that is still paternalistic.

The third horizon towards which our research was directed was that of attempting to understand how VOs behave within the regional system of cooperation.

The Tuscan Region has attempted to develop the idea that marks out decentralized cooperation, that is of getting different subjects to participate in project, devising and promoting the creation of a “Tuscan system” of cooperation. In order to achieve this one of its strategic priorities has been to encourage and promote collaboration between all the Tuscan groups engaged in cooperation for development, initiating collaborations with local authorities in order to create a model of decentralized cooperation characterized by the ability to create networks, coordinate and encourage collaborative relationships between very different organizations based both in Tuscany and in the developing countries [41].

Our research showed that this ‘system’ as it is known is struggling to take off. Many of the organizations that should take part in it remain outside, whether as a result of their conditions or characteristics, or through choice. Thus in many cases groups have chosen to remain on the outside, thus avoiding the creation of situations that might be complex, problematic and difficult to manage, with the aim of continuing to be strictly local in nature (something that is very important to those who belong to and participate in these groups) without any desire to ‘expand’. This is why the Region is seen as an organization that is very remote from the day to day reality of the VOs, even as it is recognized as being the body that more than any other has an important role to play in creating cooperation. Thus the majority of VOs continue to exist in their own little area, with their own experiences, their own projects, their own presence within a virtual system in a detached and unconditioned way, where the presence or otherwise of others is a matter of only tangential interest.

What seems to be lacking in our VOs is any awareness that they are part of a system, which they regard as an area reserved for the large VOs rather than as an opportunity for all to become involved in.

Thus the regional authority tends to be seen as a source of finance like any other, and not as an entity that can represent added value in developing areas of activity, sharing information and promoting homogeneous and coordinated growth. This tendency has produced a gulf between different VOs in terms of policies, values and even behaviour. The three models identified earlier may be useful in explaining why attitudes towards the system of decentralized cooperation are so different; the difference comes not only from the experience and degree of maturity but also the political will of the VOs; the latter, however, is often lacking because of the structure of the organizations themselves, meaning that at best they can only stand on the doorstep of the system rather than accessing it fully.

The situation we have just described creates obvious difficulties also in forming relationships with other local authorities; these relationships, where they exist, are limited in time and tend also to be limited to specific cases and to the initial phases of the association’s activities.

What we have then is a picture of an institutional dialogue that is struggling to become established, especially in the case of the smallest organizations, and that in any case is aimed mainly at obtaining the funds needed to run projects. The notion of a partnership with local authorities that goes beyond mere financing is still a long way from being fully understood: it is the search for funds that drives these VOs to seek to make contact even when the relationship, rather than being an institutional one, is initially formed through direct relationships and acquaintanceships.

It is only the more organized and structured groups that succeed in making a more considered ‘systemic’ approach, that attempts to share experience more widely.

Naturally the type and intensity of the relationship and dialogue with institutions is closely connected and directly proportional to the capacities, competences, willingness and potential of the individual VOs: the more ‘mature’ they are, the greater the opportunities they have to establish collaborations and partnerships that will last.

Although the qualitative analysis reveals a strong desire to create networks and synergies (even if the connections come about mostly on the basis of affinities between people and organizations), as Salvini [44: 131] maintains (and as the research data confirms), many of the VOs in this sector are linked by a common ‘radicalism’; an ethical-political tension that develops into activities that are themselves relatively exclusive and that, while constituting an undeniable asset for the development of the voluntary sector, makes the building of external collaborations somewhat impractical both in formal-conventional terms and above all in terms of ‘networking’. Consequently what we see is the activation of dyadic relationships (with Cescvot, with the local authorities, etc...) for individual initiatives, but without any notion of creating systematic networks. What emerges above all from the qualitative analysis (but is confirmed by the responses to the questionnaire) is the need that is felt to preserve and defend one’s own autonomy, protecting one’s own ‘creation’ from any kind of outside ‘contamination’. On the basis of previous negative experiences, participants stressed the risks and difficulties of sharing projects, ideas and activities with others. On this point we need to clarify something, even if it is fairly obvious. This radicalism is typical of VOs operating in the area of international solidarity. This is due not so much to competitiveness as to an individualistic vision of the work done by their own group based on a strong sense of

ownership of the activities and projects that they carry out.

It is in fact easier to establish synergies with VOs in different sectors, with whom they set up collaborations, occasional initiatives to raise funds, awareness and visibility. Rather than being based on a “networking spirit” the relationship is one of mutual help, partly to optimize the use of organizational resources, partly as a result of the need to access new channels in order to obtain economic resources that are otherwise unavailable.

A partial justification for this approach to networking that is suggested and agreed is the size of the group; tiny groups that are fully engaged in their work to the extent that they have no strength or resources left over for networking. In this situation we can identify several pathways, different ways of moving around within a larger system, where everyone finds the route that best suits their characteristics, needs and view of the world.

From this point of view we can not identify one particular ‘pole of attraction’ even from the purely perceptual point of view, but rather a constellation of more or less recognized actors, the result of a partial and limited perception of their own area of activity. A world that instead of looking outwards, is ‘folded in’ on its own experience.

BIBLIOGRAPHY

- [1] Alberti A., Giudici C. (a cura di), *Un altro futuro per il mondo. Le Ong italiane per lo sviluppo e la solidarietà internazionale*, Città aperta, Troina (En) 2003.
- [2] Ardigò A., *Volontari e Globalizzazione. Dal privato sociale ai problemi dell’etica globale*, EDB, Bologna 2001.
- [3] Baraldi G., *Le Organizzazioni non governative di cooperazione internazionale*, Mimeo 1993.
- [4] Bellanca N., *Umanitarismo competitivo. Le ONG nei processi dell’aiuto e dell’emergenza*, Jura Gentium Journal, 2008.
- [5] Bellanca N., Caldes Pinilla M.J., Como E., Libanora R., Rapisardi A., *La cooperazione decentrata allo sviluppo: riflessioni teoriche e spunti dall’esperienza della Toscana nel campo della salute globale*, Cespi WP/76 2010.
- [6] Berti F., Capineri C., Nasi L., *Capitale sociale, capitale territoriale. tracce di sostenibilità in Marocco*, Franco Angeli, Milano 2009.
- [7] Boccacin L., *Altruismo, reciprocità e scambio simbolico nel terzo settore*, in “Studi di Sociologia” XXVIII, 3 1990.
- [8] Boccacin L., Rossi G. (a cura di), *Stili partecipativi emergenti nel volontariato giovanile*, Franco Angeli, Milano 2004.
- [9] Boccacin L., Rossi G., *Le identità del volontariato italiano. Orientamenti valoriali e stili di intervento a confronto*, Vita e Pensiero, Milano 2006.
- [10] Boccella N., Tozzo O., *Le organizzazioni non governative. Risorse e modelli di organizzazione*, Ed. Universitarie di Lettere Economia Diritto, Milano 2005.
- [11] Borghese E., *Un ponte tra nord e sud. L’azione volontaria per lo sviluppo*, Quale Sviluppo, 12, Asal, Roma 1989.
- [12] Brodhead T., *Ngos: iso ne year, out the other?* in “World Development” n. 15, 1987.
- [13] Capocchini R., Perotti F., *Con i piedi per terra. lavorare con le organizzazioni contadine nei progetti di cooperazioni allo sviluppo*, Franco Angeli, Milano 2012.
- [14] Caputi Jambrenghi M.T., *Volontariato, sussidiarietà, mercato*, Cacucci, Bari 2008.
- [15] Caselli R. (a cura di), *Il terzo settore. Regione Toscana. Rapporto 2000*, Giunti Editore, Firenze 2001.
- [16] Cattarinussi B. (a cura di), *Altruismo e solidarietà. Riflessioni su pro socialità e volontariati*, Franco Angeli, Milano 1994.
- [17] Cesvot, *Plurali*, Volontariato e autonomie locali. Insetto mensile di aut&aut gennaio, Firenze 2009.
- [18] Chieffi L., *Il ruolo del volontariato nella cooperazione allo sviluppo*, in Brusciaglia L., Rozzi E., (a cura di), *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro – Atti del convegno*, Giuffrè, Milano 2002.
- [19] Cipsi, *L’associazionismo di solidarietà con i paesi in via di sviluppo*, I° Rapporto nazionale, Roma 1988.
- [20] Cipsi, *L’associazionismo di solidarietà con i paesi in via di sviluppo*, II° Rapporto nazionale, Roma 1993.
- [21] Cnel-Istat, *Primo rapporto Cnel/Istat sull’economia sociale. Dimensioni e caratteristiche strutturali delle istituzioni non profit in Italia*, Roma 2008.
- [22] Colozzi I. (a cura di), *Terzo settore e sviluppo civile*. Franco Angeli, Milano, 1997.
- [23] Commission of the European Communities, *Proposal for a Council Decision on the European Year of Volunteering (2011)*, Brussels 2009.
- [24] Dgcs/Mae, *Linee Guida della Dgcs sulla Cooperazione Decentrata*, Roma 2010.
- [25] Donati P., *Sociologia del terzo settore*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1996.
- [26] Frisanco R. (a cura di), *Chi siamo: una fotografia del volontariato. Lo scenario del volontariato organizzato oggi*, Fivol, Roma 2006.
- [27] Frisanco R., Carnevale C. (a cura di), *Le organizzazioni di volontariato in Toscana nella rilevazione Fivol 2006*, Fivol, Roma 2006.
- [28] Ianni V., *Nascita di nuove forme di azione dell’associazionismo di solidarietà internazionale negli anni Novanta. Il caso di U.Co.De.P. di Arezzo*, I Quaderni di Movimondo n.2, Roma 1995.
- [29] Irpet, *Le associazioni di volontariato in Toscana. Caratteri strutturali e valenza occupazionale*. Firenze 2009.
- [30] Irpet, *Le organizzazioni di volontariato in Italia. Anno 2003*, Moreschi B., a cura di, informazioni n. 27, Roma

- 2006.
- [31] Istat, *Le organizzazioni di volontariato in Italia. Anno 2003*, Moreschi B., a cura di, informazioni n. 27, Roma 2006.
- [32] Korten D.C., *Third generation Ngo strategies: a key to people-centered development*, in Gordon Drabek A. (a cura di), *Development alternatives: the challenge for Ngo*, supplemento a "World Development" n. 15 1987.
- [33] Korten D.C., *Getting to the 21 Century-voluntary action and the global agenda*, Bookmark, 1990.
- [34] Lembo R., *La dimensione internazionale del volontariato italiano: l'esperienza delle Organizzazioni non governative*, in Ascoli U. (a cura di), *Il welfare futuro. Manuale critico del Terzo settore*, Carocci, Bari 1999.
- [35] Lenzi Grillini F., Malfatti F., Pellicchia U., Zanotelli F., *Esperienze e prospettive della cooperazione decentrata senese*, Provincia di Siena, Centro Ricerche EtnoAntropologiche, Siena 2012
- [36] Mantovani A., *Volontariato e Cooperazione internazionale*, Ed. Paoline, Roma 2004.
- [37] Marelli S., *ONG: una storia da raccontare. Dal volontariato alle multinazionali della solidarietà*, Carocci, Roma 2011.
- [38] Nasi L., *Alla periferia del villaggio globale. Sviluppo e valutazione nelle comunità indigene dell'Ecuador*, Franco Angeli, Milano 2006.
- [39] Olivier de Sardan, J.P., *Antropologia e sviluppo*, Raffaello Cortina Editore, Milano 1995.
- [40] Ranci C., *Il volontariato*, Il Mulino, Bologna 2006.
- [41] Regione Toscana, *Piano regionale per la cooperazione internazionale (L.R. 17/99) - Periodo 2007-2010*, Firenze 2007.
- [42] Salvini A., *Identità e bisogni del volontariato in Toscana*, I Quaderni, Rapporto di Indagine 1998, Firenze 1999.
- [43] Salvini A. (a cura di), *Identità e tendenze del volontariato in Toscana*, Cevot, Firenze 2007.
- [44] Salvini A., Corchia L. (a cura di), *Il volontariato inatteso. Nuove identità nella solidarietà organizzata in Toscana*, I Quaderni, n. 60, Cevot, Firenze 2012.
- [45] Salvini A., Cordaz D. (a cura di), *Le trasformazioni del volontariato in Toscana. 2° rapporto di indagine*, Cevot, I Quaderni n°27, Firenze 2005.
- [46] Tacchi E.M. (a cura di), *Il volontariato. Tra scelte politiche, impegno sociale e funzioni di advocacy*, La Scuola, Brescia 2009.
- [47] Tarozzi A., *Per una sociologia del volontariato internazionale*, Focsiv, Milano 1985.

LA DIMENSION RELATIONNELLE DE L' "ICI" DANS LES INITIATIVES DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT¹. REFLEXIONS SUR LES EFFETS AU NORD DE LA COOPERATION DECENTRALISEE DES PARCS NATURELS DU PIEMONTE.

Nadia Tecco*

*Département de l'agriculture, des forêts et des sciences alimentaires, Université de Turin, Italie - nadia.tecco@unito.it

ABSTRACT

Le processus de coopération décentralisée entrepris par les aires protégées de la Région Piémont, en partenariat avec leurs homologues et non, a développé dans certains pays en développement et avec le temps, une certaine complexité de relations par rapport au nombre d'acteurs, leur typologie, l'échelle d'action et le rapport avec les contextes locaux au Nord comme au Sud du Monde. L'intervention mettra l'accent, en particulier, sur les relations développées à partir du point focal constitué par l'aire protégée du Piémont (dans son contexte territorial) afin d'analyser la capacité de mobiliser ressources et acteurs de ce nouveau et pas conventionnel acteur de la coopération décentralisée.

INTRODUCTION

La coopération décentralisée entre 13 aires protégées mise en œuvre depuis 1999 par la région Piémont de l'Italie avec certains pays du Sud (Burkina Faso, Sénégal, Tanzanie.) revêt une importance particulière dans le champ des études sur la coopération décentralisée et sur le développement local et ce, pour au moins deux types de raisons.

D'une part, le cas piémontais représente l'expérience la plus significative (en termes de nombre de projets et de diffusion sur le territoire) d'interventions de coopération décentralisée entre aires protégées dans le contexte italien², étendant ainsi aux aires protégées la sphère des acteurs décentralisés qui participent à cette activité. D'autre part, compte tenu du haut niveau d'engagement qu'elle a su obtenir du territoire, cette expérience représente une occasion intéressante pour comprendre le contenu des relations entretenues non seulement entre les deux principaux acteurs du partenariat (aire protégée au Nord et du Sud), mais aussi (également au Nord comme au Sud), au niveau local, entre l'aire protégée et les acteurs du territoire qui participent avec elle à différents titres aux initiatives de coopération [1].

Le cas de étude va à montrer que, par rapport aux autres coopération, la forme « décentralisée » pas seulement met explicitement au premier plan le rapport avec le territoire, vu dans la dimension du lieu de destination de l'aide, mais grâce à un effet boomerang, aussi dans le lieu de le départ.

Jusqu'à présent, cet aspect n'a été abordé qu'en partie par la littérature, qui s'est essentiellement concentrée sur la valeur ajoutée dérivant de la dimension trans-territoriale des rapports de partenariat [2] [3] [4] ou sur ses contradictions et ambiguïtés [5] [6] et qui a moins approfondi les caractères et les retombées de ces processus au sein des partenariats au Nord. Il faut probablement attribuer ce fait au caractère fragmenté et à l'hétérogénéité spatiale de cette forme de coopération [7] qui peut rendre difficile la reconstruction de la dynamique du processus dans le contexte de provenance.

Il devient toutefois important de comprendre comme en plus de la création des systèmes des relations «de territoire à territoire» (entre le lieu de destination e d'origine de l'aide), il y aussi le développement des systèmes locaux relationnels entre les respectives contextes territoriales. Comment s'articulent et distribuent les bénéfices de la coopération décentralisée dans le contexte d'origine?

Nous avons donc décidé d'explorer le niveau de mobilisation territoriale exprimé par la coopération décentralisée des aires protégées, sa mise en relation d'une pluralité d'acteurs (souvent éloignés du monde de la coopération) et de les lier au territoire d'appartenance et aux partenaires dans un rapport entre systèmes territoriaux dans la Région Piémont.

¹ L'article est un extrait du chapitre de N. Tecco, Il "qui" della cooperazione decentrata delle aree protette piemontesi, in (réalisé par), [1].

² Parmi les autres expériences de partenariat des aires protégées italiennes au niveau extra-européen [8] on peut citer :

- le Parc national Gran Sasso Monti della Laga dans les Abruzzes avec le Parc Wadi El Rayan en Égypte;
- la Réserve Naturelle du Monte Rufeno dans le Latium avec le Parc National des Monts Udzungwa en Tanzanie;
- le Parc Lombardo della Valle del Ticino en Lombardie avec les Aires protégées pour la Paix au Costa Rica et au Nicaragua;
- le Parc Adamello Brenta dans le Trentin avec le Parc national Los Glaciares en Argentine;
- le Parc Régional Migliarino San Rossore en Toscane avec le Central Pine Barrens aux États-Unis;
- le Parc National Dolomiti Bellunesi avec le Parc Ethnobotanique d'Omora au Chili.

LA METHODE D'ANALYSE

Pour l'analyse des processus de coopération internationale ne pouvant être séparée de celle de leurs objectifs, nous avons voulu essayer de reconstruire ces motivations, et de comprendre les dimensions du territoire qui se sont faites promoteur de ces interventions de coopération décentralisée. Il a tout d'abord fallu disposer d'informations exhaustives sur les projets entrepris par les parcs piémontais

Dans ce sens, pendant la phase initiale du projet, nous avons collecté le matériel disponible sur les projets de coopération décentralisée. Les principales sources utilisées ont été constituées par la documentation relative aux demandes de financement que les différentes aires protégées ont présenté à partir de 1999 au Secteur Affaires Internationales de la Région Piémont, à travers la participation aux appels d'offres du Programme Sécurité Alimentaire ou en faveur d'initiatives de coopération décentralisée des collectivités locales. Parmi les autres sources utilisées, on peut citer les décisions des directions des aires protégées, ainsi que les divers supports de communication produit par les aires protégées et par la Région sur ce thème. Après cette phase de collecte, une fiche de description synthétique des divers projets réalisés par les parcs a été élaborée. Après une analyse documentaire, nous sommes passés à une analyse sur le terrain. Celle-ci a concerné, entre octobre 2007 et avril 2008, l'ensemble des aires protégées piémontaises ayant participé à des projets de coopération décentralisée à partir de 1999, ainsi qu'une sélection de certains des autres acteurs du territoire engagés dans ces projets. Quand on parle d'acteurs, on se réfère à la double nature de leur engagement, institutionnel (le parc, l'association, l'école), et individuel (le directeur, le technicien...).

La collecte des informations a été réalisée à travers un questionnaire semi structuré, composé d'une majorité de questions à réponse ouverte et de quelques questions à réponse fermée. Dans le cas des questions à réponse ouverte, des classifications construites d'après les réponses obtenues ont été effectuées lors du traitement. Les questions portaient sur les motivations, les particularités, de l'engagement territorial en termes de réseaux, les modalités d'interaction, les ressources et de l'évolution du processus de coopération décentralisée des aires protégées piémontaises.

LE ROLE DES AIRES PROTEGEES ET LE PROCESSUS DE COOPERATION DECENTRALISEE

La décision des parcs piémontais d'entreprendre des activités de coopération décentralisée prolonge une série de relations préexistantes qui liaient en quelque sorte le contexte (restreint ou élargi) du parc piémontais et celui du parc partenaire dans le pays du Sud. Ces relations peuvent être décrites et simplifiées à partir de l'image d'un réseau mono centrique [9] dont les limites s'élargissent progressivement à partir de relations qui naissent directement à l'intérieur du parc (par exemple, des contacts entre les personnels du parc) puis qui s'étendent au territoire limitrophe de l'aire protégée (par exemple des contacts entre associations situées dans les Communes où se trouve le Parc), ou encore au contexte régional (relation entre ONG piémontaises), voire au contexte national plus vaste (relations entre ONG italiennes).

Les expériences de coopération analysées soulignent le fait que, dans plusieurs cas, un redimensionnement s'opère entre les principes initiaux de la coopération décentralisée et la réalisation concrète des interventions. Par exemple, si l'on considère que la coopération décentralisée doit associer des institutions exactement comparables, les cas étudiés montrent des situations de partenariat plus diversifiées. Sur un total de 17 relations de coopération décentralisée créées depuis 1999 à ce moment, 10 associent des organismes homologues (aire protégée du Piémont avec aire protégée du pays du Sud. Cependant, la catégorie du parc partenaire, présente une certaine variété d'acteurs selon le niveau de décentralisation qu'ils représentent. Dans 4 cas sur 10 seulement, il se produit une coïncidence complète en matière de décentralisation administrative entre les parcs impliqués (parc régional du Piémont avec parc régional du Sud), alors que pour les 6 autres situations, les autorités de parc partenaires relèvent de différents niveaux administratifs. En revanche, les 7 autres relations de partenariat ont impliqué des acteurs de diverse nature, notamment des collectivités locales, des villages, des associations, des communautés de missionnaires. Dans le cas du Parc Naturel Orsiera Rocciavère et du Parc Naturel des Lame del Sesia, justement, le partenariat a été réalisé avec deux acteurs, respectivement Naturama et Ageref, issus des communautés qui vivent autour du Parc de Kabore Tambi et de la forêt classée de la Comoe-Leraba en Burkina Faso. Le substrat commun du partenariat semble donc outrepasser la simple recherche de un partenaire homologue.

Dans le cas des aires protégées et des villages environnants, le partenariat pourrait être interprété comme la recherche d'une union du principe de la conservation de l'intérieur du parc avec les exigences de développement dans sa zone périphérique.

Quoi qu'il en soit, là où le contenu de la relation n'a pas été explicité depuis le début du partenariat, des difficultés se sont présentées pour le maintien de la relation et la définition des activités de projet. Elles ont été surmontées dans certains cas à travers l'identification d'un nouveau partenaire appartenant au même territoire où étaient réalisées les précédentes activités. Dans ces occasions, certains parcs piémontais ont essayé de préserver un lien avec le territoire à travers la collaboration avec partenaires considérées plus compatibles du point de vue des activités menées du point de vue des activités menées. En particulier, à partir d'une collaboration avec la Direction Régionale de l'Environnement, des eaux, des forêts et des cascades et en particulier l'Unité de conservation de la Comoe Lerabà (DREEF), un organisme décentralisé du Ministère de l'Environnement, le Parc des Lame del Sesia a noué une collaboration avec une association locale (AGEREF) au Burkina Faso, tandis que le Parc des Laghi di Avigliana, à partir d'un partenariat avec

la Réserve de la Ciénaga de Zapata, a continué ses activités avec la Province de la Havane. Le Parc naturel du Lac Majeur a abandonné la coopération avec la Direction Nationale des Parcs (DPN) du Sénégal, mais il continue sa collaboration avec le Parc de Djoudj et la Réserve de la Langue de Barbarie, à travers un projet de coopération décentralisée appelé « Teranga » de la Ville de Turin ; dans ce cas, le partenaire de référence du projet a changé ainsi que le rôle joué par le Parc du Lac Majeur, qui est passé de chef de file à partenaire, mais la relation avec le territoire se poursuit [10].

Les interventions réalisées peuvent être distinguées selon deux typologies différentes: une typologie à caractère technique, étroitement liée aux compétences de l'Autorité du Parc, et une typologie à caractère socio/économique, qui reflète des préoccupations plus larges, notamment les relations de l'aire protégée avec sa périphérie et sa contribution à son développement.

À travers l'apport de ressources financières et les acquis liés à la mise en relation, les interventions ayant comme destinataires l'acteur homologue ont essentiellement concerné les domaines de l'éducation à l'environnement (8 interventions), de la formation (7 interventions), de la construction des petites infrastructures (5 interventions), de la gestion de la faune et de la cartographie (4 interventions), alors que celles qui sont réalisées en faveur de la population (graphique 9) se sont principalement concentrées dans le domaine du tourisme et de l'artisanat (5 interventions), de la fourniture de services tels que la distribution d'eau potable ou la santé (4 interventions). Les projets n'ont ainsi pas représenté seulement une occasion de renforcement relationnel et de suivi, ils ont aussi souvent permis la réalisation effective des petites infrastructures et d'activités. Les parcs piémontais semblent alors avoir privilégié des domaines où les acteurs locaux sont en mesure de jouer un rôle central dans la réalisation concrète et surtout dans la gestion future des actions engagées.

En termes de contribution au partenariat, les parcs des pays du Sud semblent avoir apporté des ressources pouvant être assimilées à celles du partenaire homologue au Nord, même si la ressource représentée par la rédaction des projets présente souvent des carences. En général, les parcs au Sud n'ont pas contribué aux projets en termes financiers. On peut toutefois citer quelques exceptions concernant les communautés locales impliquées, qui se sont parfois fortement mobilisées. Par exemple, dans le cas du dernier projet développé par le Parc *Alpi Marittime* à partir de 2003, l'association de Maasaï et Meru de Mkuru en Tanzanie chargée de la gestion des activités de tourisme responsable, le *Mkuru Safari Camel Group*, a financièrement contribué au projet grâce aux bénéfices réalisés avec les précédentes activités mises en œuvre par l'intervention du parc piémontais [11].

Selon les personnes interviewées, la recherche et la création des partenariats entre égales, fixent les conditions pour éviter les asymétries fondamentales qui président aux relations entre donateurs et receveurs de l'aide en général.

LE CONTENU DES PARTENARIATS: ENTRE PRATIQUES DE TERRITORIALITE COMPAREES ET RECHERCHE DE RECIPROCITE'

L'analyse des processus révèle qu'à travers les activités de coopération décentralisée, les parcs piémontais ont réussi à mobiliser bon nombre d'acteurs appartenant au territoire. Parmi eux, citons les collectivités locales, les universités et les instituts de recherche, les ONG, les écoles, des associations locales, les associations de migrants et de particuliers, soit au total un engagement de 88 groupes ou institutions du territoire piémontais. Sous certains aspects, il émerge une connotation territoriale spécifique de l'expérience, liée au concept de territoire vécu par les aires protégées et leur rôle dans le contexte d'appartenance.

Les parcs sont des organismes qui naissent par définition avec un lien étroit avec le territoire d'appartenance et de compétence, mais sont peu voués à des activités à caractère international ou du moins de coopération. Quand nous leur avons demandé quelles étaient les motivations à l'origine de leur participation à des processus de coopération décentralisée, ils se sont révélés porteurs d'une réflexion significative, qui a peu à peu mûri dans le temps avec la reconnaissance progressive et l'appropriation de ces activités de coopération comme des fonctions propres à les parcs, en qualité des acteurs institutionnelles.

Bien que les 13 parcs examinés aient eu la possibilité de s'exprimer librement à ce propos, ils ont fourni des réponses très similaires les uns des autres. Ces dernières se différencient seulement par le poids relatif attribué à tel ou tel aspect de la coopération décentralisée. Ces aspects ont été regroupés en 3 catégories. La plupart des parcs (5/13) se réfèrent à la coopération décentralisée comme à une activité qui permet d'obtenir un renforcement réciproque de type institutionnel. D'autres (4/13) insistent sur les avantages de type relationnel, d'autres encore (4/13) réservent une attention particulière à la possibilité de développement pour le bénéficiaire du projet. Dans ce dernier cas semble prévaloir une vision plus unidirectionnelle par rapport à la bidirectionnalité implicite liée à l'échange d'expériences ou à la création de relations avec un partenaire institutionnellement similaire, mais qui se distingue par sa position dans un autre contexte territorial, duquel dérivent des priorités et des exigences de développement différentes. La réciprocité est à chaque fois présentée comme un enjeu important. On attend également de la relation de coopération entre les acteurs de deux territoires qu'elle contribue à un renforcement institutionnel des parcs piémontais eux-mêmes. Paradoxalement, pour nombre de personnes interviewées, la présence d'un objectif placé hors du territoire d'appartenance simplifie et renforce la cohésion des relations au sein de leur propre système. L'expérience de coopération décentralisée a notamment favorisé la valorisation des activités en matière d'éducation et de sensibilisation à l'environnement de l'aire protégée réalisées au Nord (par exemple à travers le projet "Parco chiama Parco") ou de la Région elle-même (à travers

le projet cofinancé par la Commission européenne “Des Alpes au Sahel” [11], où le réseau essaie de s’élargir et comprend parmi les partenaires du projet la région française Rhône-Alpes).

La présence d’une recherche et d’une présence effective de réciprocité est également confirmée.

Les déclarations des opérateurs des parcs à propos des contenus du rapport apportés par le partenaire du Sud dans la relation de partenariat mettent en évidence le rôle central des relations personnelles qui se créent autour de la réalisation des projets. Ces rapports de nature plutôt personnelle, et pas seulement institutionnelle, deviennent un véhicule de connaissance d’une réalité différente, qui représente surtout une ressource du point de vue de l’enrichissement culturel, et créent un terrain de partage et de réciprocité entre les acteurs du réseau qui, bien qu’appartenant à des contextes territoriaux différents, s’occupent des mêmes thèmes, à partir de compétences semblables.

Ensuite, lors des entretiens, nous avons essayé d’entrer plus dans le détail pour explorer ce que signifie «faire de la coopération décentralisée» pour un Parc. Les réponses se sont concentrées sur deux aspects qui concernent, d’une part, l’objectif général d’harmoniser les exigences d’une aire protégée avec celles des populations qui vivent dans les territoires limitrophes, et d’autre part, l’objectif plus spécifique (et dans un certain sens plus technique) concernant l’apport que peut représenter de l’intervention d’un organisme comme un Parc dans le cadre d’un projet. Les deux réponses sur ces deux aspects semblent complémentaires car elles concernent à la fois le domaine et les modalités d’intervention des parcs comme institutions de coopération décentralisée. Elles partent de la définition et de la vision de ce qu’est la territorialité et la compétence d’une Autorité de Parc dans le système piémontais, pour s’étendre à la compréhension des objectifs de gestion des aires protégées partenaires situées dans les pays en voie de développement, évoluant dans une collaboration avec les communautés locales.

SUPPORT PAR LE TERRITOIRE ET SUPPORT DU TERRITOIRE

Bien que le rapport qui constitue le partenariat soit caractérisé par un lien fort, à travers la réalisation de microprojets dans une logique «d’approche programme» [12] le rôle de support joué par les acteurs du contexte territorial et par les compétences mises en jeu par ces derniers, non seulement dans le contexte au Sud, mais aussi, comme nous avons pu l’observer au cours de la recherche, dans la gestion des dynamiques de la coopération décentralisée au Nord, a été et continue d’être fondamental. En effet, il faut rappeler que les acteurs engagés dans des interventions de coopération décentralisée entre aires protégées ne sont pas des “coopérants de profession” mais des acteurs qui opèrent dans un autre secteur. Si, d’un côté, cela favorise potentiellement une mobilisation de compétences techniques nécessaires, notamment en matière de planification et de sauvegarde de l’environnement, d’un autre côté cela signifie, pour de nombreux acteurs, embrasser le monde de la coopération de manière accidentelle, avec une grande motivation personnelle, mais avec un manque d’expérience et de capacité d’analyse des contextes d’intervention qui peut soulever bien des difficultés dans la gestion des projets et les rapports avec les partenaires du Sud.

Coordonner les relations entre les participants du projet au Nord tout en stimulant le partenariat avec la communauté partenaire au Sud requiert une dépense considérable aussi bien en termes de temps que de ressources financières. En effet, créer des “réseaux de projets” signifie investir dans la construction de rapports de confiance, en se confrontant avec des positions et des exigences qui reflètent souvent histoires et contextes. Ainsi, si le temps et les financements font défaut, si les projets sont constitués de micro interventions et si les rapports entre partenaires sont discontinus, il n’est pas rare que la constitution de réseaux locaux se réduise à l’engagement formel de certains acteurs, limité aux phases de définition du projet.

Le temps à consacrer à la connaissance du contexte d’intervention au Sud, à l’approfondissement des rapports avec le partenaire, à la définition conjointe des projets au Nord comme au Sud, est souvent soustrait à la réalisation d’autres activités. Les interventions en sont d’autant plus pénalisées que les organismes impliqués sont de petite taille, comme c’est le cas des parcs en question. Le partenariat risque dans certains cas de se réduire à des rencontres formelles et à des échanges de visites entre délégations partenaires, voire à de brèves missions, que les acteurs concernés sont les premiers à considérer comme inappropriées pour acquérir une connaissance réciproque adéquate et garantir un suivi effectif des interventions et un accompagnement progressif du partenariat. La consolidation d’un rapport continu et de confiance entre partenaires, le partage progressif de codes communicatifs et de pratiques de projet, l’apprentissage à partir des expériences vécues et l’accompagnement de “coopérants de profession” se sont avérés des aspects importants pour la bonne réussite des partenariats analysés.

Dans notre cas spécifique, un rôle de tout premier ordre a été joué par les ONG du territoire du partenaire du Nord, notamment le Consortium des ONG piémontaises (COP) pour les parcs piémontais qui coopèrent avec le Sénégal et le Burkina Faso. Ce rôle peut s’expliquer à travers toute une série de considérations qui se réfèrent à un rôle plus vaste joué par la coopération non gouvernementale dans les processus de coopération au développement [13] [14]. Premièrement, les ONG représentent des acteurs qui ont une expérience consolidée aussi bien dans le contexte du Piémont elles sont donc en mesure de répondre aux conditions de mise en œuvre de la coopération décentralisée. Deuxièmement, l’enracinement et l’expérience offrent justement des garanties par rapport à la réalisation des interventions selon des modalités et des délais prévus, assurant ainsi une visibilité positive à l’organisme financier qui doit répondre de son action vis-à-vis des contribuables. Cependant, dans une stratégie d’autoreproduction, pour assurer

leur survie et le maintien des emplois, le rôle des ONG peut dans certaines occasions empêcher de fait l'engagement dans les projets d'autres acteurs qui ne sont en mesure d'offrir les mêmes garanties [15].

De plus, l'intervention des ONG peut réduire l'engagement actif de l'organisme du Nord à celui de promoteur/financier d'interventions, au risque de limiter leur implication effective dans les partenariats.

En ce qui concerne les cas étudiés, les aires protégées piémontaises semblent être parvenues à garder un rôle autonome et actif dans les projets, en valorisant positivement le support fourni par les ONG. La présence et la coordination du COP ont été particulièrement importantes pour soutenir, faciliter et maintenir vivant l'engagement du réseau des parcs piémontais et des autres sujets impliqués. Il s'agit d'un cas où la valorisation d'expériences et de compétences déjà présentes sur le territoire est devenue une ressource mise à disposition du réseau et garante de son fonctionnement. Par ailleurs, il faut rappeler la volonté politique de la Région de promouvoir la coopération décentralisée entre aires protégées. Le choix d'insérer les activités de coopération coordonnées à leur tour par le Secteur des Aires protégées dans le cadre d'une ligne spécifique de financement régional, a jeté les bases de la création du réseau qui est né, au fil des années, de ces partenariats, notamment dans le Piémont. Pour certains parcs, cette expérience a représenté la première occasion de coopération mais aussi de collaboration avec des collègues du territoire.

CONCLUSIONS

La littérature scientifique et le vaste débat au sein du monde des "spécialistes de la coopération" a souligné le fait que l'un des points forts de la coopération décentralisée réside dans sa capacité de mobilisation territoriale, dans ce qui a été défini comme "valeur ajoutée territoriale" par rapport à d'autres formes de coopération, surtout au Sud [14]. L'analyse de la coopération décentralisée des aires protégées piémontaises nous révèle qu'il est possible d'identifier une valeur ajoutée territoriale à partir des dynamiques et des retombées de ces processus également au Nord. Il suffit de penser, comme l'on l'a vu, aux 80 acteurs (institutions publiques et organisations diverses) du territoire piémontais, en plus des parcs, qui ont été impliqués pendant ces années d'expérience (en considérant aussi les parcs de l'Amérique Latine et les autres parcs en Afrique). Il s'agit là d'une donnée qui peut surprendre les "spécialistes" eux-mêmes. Mais cette réflexion ne veut certes pas s'arrêter aux chiffres des acteurs impliqués. Notamment au Nord, cette particularité et cette richesse de la coopération décentralisée ne sont pas toujours perçues en termes absolus et donc considérées comme une valeur en soi. Dans son caractère intrinsèque de fragmentation, de dispersion, de maigre coordination, le risque est de perdre la signification, les contenus et les retombées offertes par ces relations. Il devient donc particulièrement important de faire émerger et d'analyser de manière critique ce tissu relationnel qui représente à la fois une richesse et une potentialité (pour les raisons indiquées ci-dessus).

Dans ce contexte et en adoptant une perspective partielle dans la tentative de distinguer les motivations et des retombées territoriales, exprimée par et dans le système Nord, les caractères saillants de la coopération des aires protégées piémontaises peuvent être synthétisés dans les points suivants [16]:

- un processus d'origine territoriale; il s'agit d'un processus qui s'est développé à partir de la dynamique du territoire et qui a impliqué, au cours des années, un nombre croissant d'acteurs (parcs et autres);
- un contenu territorial; il s'agit d'un processus visant à valoriser l'ensemble des réseaux sociaux, culturels et professionnels qui forment la communauté au Nord et les compétences acquises au sein de celle-ci;
- des objectifs territoriaux; ce processus se fixe comme objectif un développement plus équilibré du territoire de l'aire protégée au Sud (enracinement et légitimation), à partir de la vision ce qu'est la mission des parcs dans le contexte piémontais;
- une absence de correspondance institutionnelle stricte au Sud, alors qu'elle l'est devenue dans le système au Nord ; le processus a vu l'engagement d'organismes préposés à la conservation de manière non exclusive ; les communautés riveraines de l'aire protégée en ont non seulement été bénéficiaires, mais dans certains cas elles sont devenues partenaires de projet. Dans certains partenariats, la coopération décentralisée a pris une dimension "locale" sur son versant Nord, en concentrant ses contributions en faveur d'acteurs locaux piémontais engagés de manière stable au Sud (par exemple des missionnaires);
- la présence d'un système de coordination régional entre les parcs; le rôle de la Région Piémont a été déterminant dans la mobilisation du processus, à partir de possibilités latentes liées à un programme régional (opportunité institutionnelle); la collaboration du Consortium des ONG piémontaises l'a relayé. Toutefois, la gestion des projets de coopération décentralisée au sein des parcs n'est pas sujette à des influences politiques; l'attribution des ressources varie d'un parc à l'autre, mais n'est pas conditionné par des facteurs politiques. Elle tient largement à la motivation personnelle des acteurs impliqués;
- des retombées positives au Nord; le processus favorise la concertation et la coordination dans la gestion du système des aires protégées au Piémont et la valorisation des activités d'éducation et de sensibilisation à l'environnement de l'aire protégée réalisée au Nord;
- un processus multi-acteurs et multi-niveaux; on observe une composante collective publique-privée des relations et des réseaux territoriaux aux côtés d'une composante individuelle de chaque acteur de la coopération décentralisée (institutionnelle-personnelle/solidaire);

- un moteur de développement local; elle permet non seulement d'exporter de la valeur économique à partir des ressources locales dont l'utilisation n'endommage pas les habitants et les producteurs locaux, mais aussi d'importer un capital de connaissances de nature économique, culturelle, sociale et environnementale, qui permet de valoriser l'enjeu initial, afin que ce processus devienne un laboratoire de réciprocité.

En effet, à travers la coopération décentralisée peuvent se développer des relations par la création de nouveaux réseaux transversaux ou la naissance de nouveaux carrefours au sein de systèmes relationnels préexistants. De plus, à travers les relations permises par la coopération décentralisée, l'aire protégée est potentiellement en mesure de consolider des rapports existants entre acteurs du niveau local (comme les collectivités locales ou les associations de base) ou d'en développer de nouvelles, pouvant ainsi jouer un rôle dans les dynamiques du développement local.

La valorisation de ces dynamiques – et, si possible, une tentative pour la quantification – surtout en temps de crise de l'aide et des contraintes économiques des collectivités locales, qui affectent aussi la Région Piémont, pourrait certainement être un bon argument pour continuer à soutenir la coopération décentralisée et son effet boomerang.

BIBLIOGRAPHIE

- [1] Dansero E., Lanzano C., Tecco N. (réalisé par), Sguardi incrociati, nature svelate: aree protette, cooperazione decentrata e rappresentazioni della natura fra Piemonte e Africa subsahariana, pp. 21-36, Franco Angeli, Roma, 2013.
- [2] Stocchiero A., La cooperazione decentrata dei Comuni Metropolitan, Cespi, Roma, 2005.
- [3] Lenci S., Grieco M., (réalisé par), La cooperazione decentrata oltre l'aiuto. Gli attori locali nella ridefinizione dei rapporti Nord/Sud, L'Harmattan Italia, Torino, 1999.
- [4] Ianni V., La cooperazione decentrata allo sviluppo umano, Rosenberg & Sellier, Torino, 1995.
- [5] Marie A., De Sardan O., 2005, La coopération décentralisée et ses paradoxes, Paris, Karthala, 2005.
- [6] Froger G., Les coopération au développement durable en question dans les pays du Sud, Revue Développement durable et territoires, Vol. 1, n. 1., 2010.
- [7] Enée G., Les enjeux des actions de coopération décentralisée en Afrique de l'ouest dans un contexte de décentralisation territoriale. L'exemple burkinabé, ESO, n.31, 2011.
- [8] Petrosillo S., 100 Progetti Internazionali delle Aree Protette Italiane, Una Ricerca di Federparchi sui progetti e le iniziative internazionali delle Aree Protette Italiane, Federparchi, Roma, 2008.
- [9] Bignante E. e Scarpocchi C. (2008), Cooperazione decentrata e sviluppo locale, in Bignante E., Dansero E., Scarpocchi C., (réalisé par), Geografia applicata e cooperazione allo sviluppo, Franco Angeli, Milano.
- [10] Bignante E., Dansero E., Tecco N., Le territoire de la coopération décentralisée: réflexions théoriques et évidences empiriques à partir de l'expérience de partenariat entre les zones protégées du Piémont et du Sahel. In: Actes du Colloque. 10-12 Février, Bobo Dioulasso, 2009.
- [11] Bignante E., Tecco N., Turismo a cammello con Maasai e Meru: esperienze tanzaniene di cooperazione e sviluppo locale, pp. 215-230 in (réalisé par), E. Dansero, C. Lanzano, N. Tecco (2013), Sguardi incrociati, nature svelate: aree protette, cooperazione decentrata e rappresentazioni della natura fra Piemonte e Africa subsahariana, pp. 21-36, Franco Angeli, Roma, 2013.
- [12] AA.VV., Educare allo sviluppo sostenibile e alla solidarietà internazionale, Rapporto finale del Progetto Des Alpes au Sahel, Regione Piemonte, 2011.
- [13] Djeflat A., Boidin B., La coopération décentralisée face aux enjeux du développement durable, Revue Coopération décentralisée et développement durable n.1., vol. 1. 2010.
- [14] Stocchiero A., I nodi della cooperazione decentrata italiana, Cespi, Roma, 2007.
- [15] Bignante E., Dansero E., Scarpocchi C. (réalisé par), Geografia e cooperazione allo sviluppo. Temi e prospettive per un approccio territoriale, Franco Angeli, Milano, 2008
- [16] Perroulaz G., Fioroni C., Carbonnier G., Evolutions et enjeux de la coopération internationale au développement, Dossier Afrique: 50 ans d'indépendance, Revue Evolution des politiques de développement, p. 149-169, 2010.
- [17] Dansero E., Lanzano C., Tecco N., Cooperazione decentrata, aree protette e rappresentazioni della natura: un quadro generale della ricerca p.19-20, in (réalisé par), E. Dansero, C. Lanzano, N. Tecco (2013), Sguardi incrociati, nature svelate: aree protette, cooperazione decentrata e rappresentazioni della natura fra Piemonte e Africa subsahariana, pp. 21-36, Franco Angeli, Roma, 2013.

ENTRE THEORIE ET PRATIQUE: UNIVERSITÀ DE TURIN ET COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE PIÉMONTAISE QUINZE ANS DE RECHERCHE DANS LE DOMAINE DES DÉCHETS

Roberta Perna*

*Université de Turin, Italie – roberta.perna@unito.it

ABSTRACT

À partir des années 1940, depuis que la coopération est rentrée dans les discours politiques nationaux et internationaux, les modalités d'implémentations des interventions réalisées ont été plusieurs, ainsi que plusieurs ont été les acteurs engagés dans le jeu de la coopération. Dans ce contexte, la soi-disant «crise de la coopération» a été le résultat de l'incapacité de comprendre en profondeur les mécanismes qui définissent les liens entre les sociétés locales et leur territoire. Par conséquent, il faudrait projeter des interventions de coopération en s'efforçant de saisir les différentes géographies qui sont présentes sur le territoire des projets, pour favoriser sans bouleverser les stratégies de sa gestion.

Sur la base d'un parcours de quinze ans de recherches, cet article veut présenter l'importance du rôle de l'Université de Turin dans une collaboration toujours plus forte entre recherche académique et interventions de coopération décentralisée dans le domaine des déchets, en soulignant la nécessité de comprendre les territoires, en tant que destinataires des interventions de la coopération, ses acteurs et leurs relations, ses nécessités et désirs, ses langages et significations.

INTRODUCTION

À partir des années 1990, la coopération décentralisée piémontaise et les ONG du territoire ont fixées toutes les deux leurs attentions sur la thématique des déchets dans les pays Africains, en particulier à partir de l'initiative « *Da rifiuto a risorsa* »¹ (De déchets à ressource). Ce projet a été réalisé au sein du «Programme pour la sécurité alimentaire et la lutte contre la pauvreté en Afrique sub-saharienne», cofinancé par la Région Piémont et lancé en 1997 par la Mairie de Turin. Cette initiative, née comme projet d'échanges scolaires entre sept écoles secondaires du Burkina Faso, du Sénégal et de l'Italie, a été progressivement étendue à un réseau d'acteurs plus vaste (ONG turinoises - Lvia, Cisy e Mais; villes de Turin et de Chieri en Italie, villes de Louga, Parcelles Assainies et Mbour au Sénégal, villes de Ouagadougou et Tenkodogo au Burkina Faso; Université de Turin et Université de Saint Louis; AMIAT - *Azienda Multiservizi Igiene Ambientale Torino S.p.A* – qui s'occupe de la gestion des déchets dans la ville de Turin). À partir du 2001 en particulier, cette initiative a mis l'accent sur la question des déchets, identifiée comme problématique collective capable d'impliquer à la fois les villes du Nord comme celles du Sud du monde: l'idée a été celle de construire un réseau d'acteurs dans les différents territoires qui puissent élaborer des plans d'action et répandre des bonnes pratiques pour renforcer la participation locale.

Dans le projet, la gestion des déchets a été abordée non seulement en termes purement techniques, mais en tant que problématique qui implique l'ensemble des citoyens. En conséquence, on a compris la nécessité de parvenir à un changement culturel face aux déchets: c'est-à-dire, «Des déchets aux ressources». Ce thème a été discuté par les étudiants, les associations, les administrateurs locaux, les chercheurs, les techniciens de déchets: une pluralité d'acteurs qui a stimulé le dialogue et le débat, dans une confrontation dynamique qui a permis de tisser des réseaux entre des territoires lointains, qui ont trouvé des solutions spécifiques pour des problèmes communs.

Quelle est la raison de cet intérêt dans le domaine des déchets par la coopération décentralisée? Quel est son rôle, son sens, quelles sont les opportunités mais aussi les menaces qui peuvent caractériser des interventions au sujet des politiques publiques dans le pays Africains et, spécifiquement, dans la gestion des déchets? Le présent papier a pour vocation de répondre à ces questions, en présentant, dans le premier paragraphe, soit le potentiel et la rationalité des interventions de la coopération dans la gestion des déchets soit ses risques. Dans la seconde partie, ces questions ont été appliquées à l'étude de cas de Ouidah, une petite ville dans le sud de la République du Bénin où, entre 2000 et 2011, plusieurs interventions de coopération se sont succédées dans le domaine des déchets.

¹ Pour plus d'information, consulter E. Bignante, K. Bouc, S. Guida, (Eds), *Rifiuti urbani e sviluppo locale. Itinerari di cooperazione decentrata tra il Piemonte e il Sahel*, GESPE, Perugia, 2005.

GESTION DES DECHETS ET COOPERATION DECENTRALISEE: SENS, OPPORTUNITES ET MENACES

Gestion des déchets et Objectifs du Millénaire

Le premier aspect clé est lié à la motivation des interventions: quelle importance peut avoir un projet de coopération au sujet de la gestion des déchets dans des contextes caractérisés par une très forte pauvreté et des fortes inégalités économiques et sociales?

Il faut éclaircir que la gestion des déchets ne met pas en cause seulement des questions de nature esthétique, avec des images des décharges sauvages à ciel ouvert qui brûlent en plein air aux périphéries des villes des pays Africains. En effet, si nous croyons encore valables les Objectifs du Millénaire, au moins dans leurs principes, nous pouvons mettre en évidence une pluralité de connexions entre la réalisation de ces derniers et la gestion des déchets, au-delà du lien intuitif avec l'Objectif de la préservation de l'environnement et de la réduction de l'exploitation des ressources.

Par exemple, en rappelant le premier Objectif, celui d'éliminer l'extrême pauvreté et la faim, nous pouvons affirmer que la gestion des déchets offre des possibilités d'emploi à différents niveaux, du nettoyage des rues au management de l'activité, ainsi que toutes les activités liées au recyclage des matériaux utiles. Ou encore, en référence au troisième Objectif, celui de promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, souvent les femmes sont exclues du processus de prise de décision dans leur communauté; toutefois, en même temps, les femmes sont souvent impliqués davantage que les hommes dans l'intérêt de leur communauté locale et dans la préservation des conditions environnementales entourant leurs familles, et elles tendent à être beaucoup plus efficace dans la fourniture des services pour la collecte des déchets au sein de leurs communautés. Ainsi, la participation des femmes dans les activités qui sont directement liées aux intérêts et aux besoins de la communauté peut représenter un outil pour promouvoir leur autonomisation. Encore, nous pouvons définir un autre lien avec le quatrième Objectif (celui de réduire la mortalité infantile et post-infantile) si nous considérons que la dysenterie est la maladie qui provoque chaque année le plus grand nombre de décès chez les enfants de moins de cinq ans dans les Pays en Développement; et bien sûr, la présence de décharges à ciel ouvert est directement impliquée dans la propagation de cette plaie infantile, puisque les mouches, vecteurs de la maladie, se reproduisent facilement dans les tas d'ordures en décomposition dans les rues des villes ou dans les cours d'eau [1].

Gestion des déchets et coopération décentralisée

Ayant mis en évidence les motivations des interventions au sujet des déchets, en résumé liées à l'amélioration de la qualité de vie dans les villes des pays Africains, la question suivante est liée au rôle et au potentiel de la coopération décentralisée dans le cadre de leurs gestion.

En premier lieu, il faut tirer au clair que une gestion durable des déchets doit impliquer entièrement soit la population que les acteurs privées, ainsi que les institutions locales, selon les principes de la gouvernance urbaine intégrée, caractérisée par des partenariats entre les secteurs public, privé, la société civile et la population, dans le but d'offrir une gestion des déchets efficace [2].

Sur la base de cette logique, il est possible attribuer un sens additionnel au lien entre gestion des déchets et coopération décentralisée: en effet, soit la rationalité de la gouvernance soit celle de la coopération décentralisée sont liées à la structuration des réseaux dans le territoire, en créant des partenariats entre la variété des acteurs potentiels; dans le cas de la coopération, il s'agit de créer des réseaux entre le Nord et le Sud du monde, entre milieux urbains qui, bien que différents, agissent dans le but commun de rendre leurs communautés protagonistes de l'amélioration de leurs conditions de vie.

En effet, bien que partageant les objectifs généraux de la coopération au développement, il y a des points clé qui distinguent la coopération décentralisée d'autres formes d'intervention: l'instauration des formes de partenariat entre communautés locales impliquant l'ensemble du système territorial; la réciprocité des intérêts, également en termes d'échange continu et de communication entre plusieurs acteurs; la participation pleine des communautés locales et des population, dans une optique de participation par le bas; l'idée du local comme niveau d'échelle le plus approprié auquel se référer pour identifier besoins et priorités; la promotion des capacités, des compétences et des ressources territoriales, dans le but de permettre l'appropriation des projets et la prise des responsabilités par les acteurs impliqués; le dialogue durable, lié à favoriser l'apprentissage mutuel et continue des connaissances et expériences.

À travers la coopération décentralisée on ne veut pas simplement définir et réaliser des projets isolés dans les pays Africains, mais contribuer au changement de chaque acteur impliqué, en favorisant un processus de décentralisation et démocratisation à travers la participation active des institutions publiques locales et de la société civile. Le but est celui de créer des formes de complémentarité, de coordination et des collaborations qui valorisent les ressources et les connaissances de chaque participant, soit du Nord soit du Sud du monde. Ce rapport d'échange continu porte à la création des réseaux internationaux qui permettent l'intégration des groupes marginaux en partenariats locaux, donc des partenariats entre territoires [3]. Conséquemment, ce qui change ne sont pas les

objectifs, mais l'approche. Il ne s'agit plus de flux d'aide unilatérales, mais d'interaction et d'apprentissage mutuel entre les partenaires impliqués, en se référant aux sujets donateurs aussi bien qu'aux sujets bénéficiaires.

Risques et menaces des interventions

Quand on analyse les interventions dans les pays Africains, il ne faut jamais sous-estimer les menaces et risques, liés surtout à la capacité des sujets intervenant de lire la territorialité des milieux destinataires des projets. En effet, à partir des années 1940, depuis que la coopération est rentrée dans les discours politiques nationaux et internationaux, les modalités d'implémentations des interventions réalisées ont été plusieurs, ainsi que plusieurs ont été les acteurs engagés dans le jeu de la coopération. Dans un contexte jusqu'aujourd'hui ainsi caractérisé, une réflexion effective sur les stratégies d'interventions qui se sont succédées a manqué, malgré la conscience des profondes inégalités entre le Nord et le Sud du monde. En effet, à partir des années 1950 et 1960, des approches souvent opposées ont dessiné les lignes des interventions, en privilégiant tantôt des influences de nature technique, tantôt de nature économique, idéologique ou humanitaire. «Se sont à leur tour opposés, ajointés, alternés les interventions planifiées de nature marxiste, les politiques des grandes réalisations, la philosophie des micro-projets, des expériences isolées, les stratégies rigoureusement économiques-financières, la période des grands travaux publics et le retour à l'engagement du secteur privé, le tout en versant un fleuve de ressources financières souvent desséché au premier contact avec la réalité territoriale des zones d'intervention.» [4].

De plus, le manque des résultats réels malgré les efforts importants a conduit à ce qui a été défini « la crise de la coopération » des années 1980 (Minca C., 1994), liée à certains éléments clé. En premier lieu, l'inadéquation des outils techniques et des modèles de style occidental a été identifiée comme la cause majeure; en effet, ces outils ont été appliqués sur des contextes fondés sur des «territorialités autocentrés extrêmement vulnérables, ou au contraire peu perméables» [5], qui ont souvent annulé les effets positifs des projets, en favorisant la prolifération des soi-disant cathédrales dans le désert². Une autre cause de la crise de la coopération est liée à l'incapacité d'introduire les interventions dans un cadre théorique solide mais, en même temps, capable de s'adapter aux diversités des cas. Par exemple, les programmes d'ajustement structurel ont impliqué l'utilisation des modèles standardisés, déliés des considérations sociaux et territoriaux capables de considérer les particularités locales: il s'agissait de programmes a-territoriaux mais qui pesaient fortement sur les territoires de destination.

C'est alors que toutes les interventions 'a-territoriales'³ de coopération au développement, ainsi que la recherche des technologies qui se sont démontrées inappropriées ont été le résultat de l'incapacité de comprendre en profondeur ces mécanismes qui définissent les liens entre les sociétés locales et leur territoire. Par conséquence, il faudrait projeter des interventions de coopération en s'efforçant de saisir les différentes géographies qui sont présentes sur le territoire d'un projet, pour favoriser sans bouleverser les stratégies de sa gestion. Donc, la nécessité d'une collaboration toujours plus forte entre recherche académique et interventions sur le terrain devient évidente: «Les *practitioners* reconnaissent d'avoir besoin de sortir de la – présumée – autoréférence du monde de la coopération pour puiser la connaissance produite par le monde académique ; les chercheurs reconnaissent d'avoir besoin de sortir de la – présumée – autoréférence du monde académique, pour traduire en actions les résultats des propres recherches, en collaboration avec qui travaille de plus longtemps sur le terrain dans l'actuation des politiques de coopération au développement.» [8]. Il s'agit alors de promouvoir des interventions *bottom-up* qui, soutenues par la recherche participative, permettent de donner une impulsion à la production des processus de territorialisation autocentrés. Le début de tous projets dans les territoires du Sud du monde devrait être celui de «apprendre sur les territoires locaux [...] la reconnaissance réciproque entre acteurs, en encourageant l'émersion des nécessités et des désirs, en activant les connaissances, les langages et les sens, en identifiant les ressources et les moyens existantes et mobilisables, en protégeant les biens territoriaux (sociaux, politiques, environnementaux), en rassemblant les garanties demandées et les contraintes perçus : en lisant la territorialité» [9].

En souhaitant une plus forte collaboration entre le monde de la recherche et celui de la coopération, on propose un «terrain commun» d'action entre deux différents perspectives: celle des recherches théoriques, sur la notion de développement, de transformation sociale et sur le monde de la coopération dans le domaine de la doctrine de l'aide; et celle de l'élaboration et implémentation des stratégies d'interventions de la coopération, pour promouvoir le développement dans ces plusieurs acceptions, en se référant aux méthodologies participatives, à travers lesquelles les populations bénéficiaires sont impliquées dans tous les phases du cycle du projet [10].

Ce problème peut être bien présenté en référence au cas de Ouidah, une petite ville dans le sud du Bénin, caractérisée, d'un côté, par une croissance exponentielle de la population et une forte urbanisation, et, de l'autre côté,

² Minca se réfère à la théorie de la territorialisation du géographe italien Angelo Turco, qui parle de territorialisation autocentrée en relation aux processus pour lesquels « la culture qui s'exprime en tant qu'agir territorial est fabriquée, et en tous cas gouvernée, par des acteurs ou des groupes qui se reconnaissent comme partie intégrante d'un corps social unitaire. » [6]. Alors, la territorialisation autocentrée possède les caractères de la culture à laquelle fait référence et est partie de ses stratégies de reproduction. Par contre, il parle de territorialisation éterocentrée quand il y a « une rationalité territorialisant qui exprime et soutient une rationalité sociale mûrie ailleurs, c'est-à-dire au-delà du contexte cultural et spatial de la société qui on est en train d'observer » [7]. Conséquemment, la logique qui soutient cette territorialisation n'est pas orientée à la reproduction de la société dans laquelle elle se réalise, mais de laquelle qui la produit.

³ Avec cette définition, on veut désigner tous ces interventions et programmes qui ont impliqués l'utilisation de modèles standardisés, déconnectés de considérations sociales et territoriales relatives aux particularités locales, mais qui ont fortement affectés les territoires de destination.

par l'inefficacité de l'intervention publique dans la gestion des déchets; ici, de 2000 à 2011, quatre initiatives de coopération décentralisée, gérées par la ONG CISV⁴ et financées par la Région Piémont, ont été réalisées, orientées vers la création d'une filière des déchets, dans le but d'améliorer les conditions de vie du milieu urbain.

LE CAS DE LA VILLE DE OUIDAH, AU BENIN⁵

Ouidah : entre urbanisation, pauvreté et décentralisation administrative

Située à 45 km à l'est de Cotonou, dans le département de l'Atlantique, Ouidah s'étend sur une superficie de 364 km², et compte une population totale de 76.555 habitants qui, selon une étude de l'INSAE [12], continuera de croître dans les années: en effet, elle a estimé une croissance de la population du 144% du 2002 au 2039. Au même temps, cette croissance a impliqué une très forte tendance à l'urbanisation, lors que les arrondissements urbains concentrent la moitié de la population de la Commune sur moins d'un cinquième de la superficie. Il se révèle donc évident qu'un tel rapide processus d'urbanisation nécessite l'implémentation de politiques urbaines liées à répondre aux instances d'une population toujours croissante. En plus, cette exigence se reporte aussi aux conditions de vie de la population: si le Bénin se trouve à la 167ème position sur 187 dans le *ranking* de l'UNDP en termes de développement humain, la ville d'Ouidah même présente de données plutôt inquiétantes: si on considère l'indicateur de la pauvreté monétaire adopté par l'INSAE⁶ [13], en 2011 le 54,03% de la population de Ouidah se trouvait au-dessous de la ligne de pauvreté, un pourcentage bien inférieur à la moyenne du département (39,01%).

Et si ce contexte, avec sa vulnérabilité, nécessite de l'implémentation de politiques publiques urbaines, de l'autre côté il doit faire face aux difficultés croissantes enregistrées par les Municipalités en termes de prestation des services publiques. En effet, le processus de décentralisation administrative, réalisé à partir des années 1990 à la suite des programmes d'ajustement structurel du FMI adoptés pour réduire la dette publique (1989-1991; 1992-1994; 1995-1997), a amené, d'un côté, à l'augmentation des devoirs des Communes et, de l'autre côté, à un manque de ressources financières octroyées par l'État aux Communes mêmes. En effet, à partir du 1997, le cadre administratif du Pays a été entièrement réformé, en le structurant hiérarchiquement en Départements, Municipalités, arrondissements, villages ou quartiers de ville. Conséquemment, les devoirs des différents niveaux ont été parement reformés: en particulier, les Municipalités sont responsables de l'administration du territoire, avec la définition de programmes visant à assurer la protection économique, social, sanitaire, culturel et scientifique et de l'environnement; de toute évidence, il s'agit d'une série de domaines politiques très larges, en touchant tous les aspects de vie d'un territoire⁷. Toutefois, comme dans d'autres villes, le chevauchement de toutes ces tâches a laissé la ville d'Ouidah dépourvue des fonds pour répondre à ses devoirs [14].

En bref, la croissance de la population, l'augmentation de l'urbanisation et le processus de décentralisation administrative ont tous contribué à la création d'une situation de dégradation dans la ville, en particulier par rapport aux conditions hygiénique-sanitaires et environnementales. Face à cette situation, la gestion durable des déchets a constitué une priorité pour la ville de Ouidah. C'est alors dans cette dynamique que plusieurs acteurs de la société civile ont endossé un rôle actif dans leur communauté, en concentrant leurs efforts sur la promotion des services à la population pour contribuer à l'amélioration du niveau de vie et santé des villes et, conséquemment, à leur développement. Grâce à l'appui de l'ONG CISV, quatre associations locales (Action Plus, GATOM, IRADM, Aywou), au fil du temps ont pris en charge officiellement la gestion des déchets à Ouidah, en constituant le consortium USIRTO (Union des Structures Intervenant dans le Ramassage et le Traitement des Ordures).

USIRTO et la filière des déchets dans la ville de Ouidah : les changements dans le temps

Pendant les interventions, en particulier en 2006, une étude réalisée par Fabiana Di Lorenzo, étudiante de l'Université de Turin, avait montré que, malgré la création d'une chaîne de collecte et d'élimination des déchets, avec la participation de quatre associations locales impliquées dans la collecte, réunies dans un consortium, USIRTO, engagé dans la séparation des déchets (entre composante organique pour la production compost et composante non récupérable pour la décharge), il y avait encore deux problèmes majeurs qui menaçaient d'annuler les résultats obtenus. D'une part, une partie de la population continuait à jeter les déchets dans des décharges illégales. D'autre

⁴ La CISV (*Comunità Impegno Servizio Volontariato*), est une association communautaire, à but non lucratif, laïque et indépendante, créée en 1961 et engagée dans la lutte contre la pauvreté et en faveur des droits de l'homme. En tant qu'organisation non gouvernementale (ONG), elle réalise des projets de coopération internationale avec l'objectif de favoriser l'auto-développement des communautés locales comme soutien aux organisations paysannes et à la société civile. Elle est reconnue par le Ministère italien des Affaires Etrangères et par l'Union Européenne.

⁵ Les informations présentées dans ce paragraphe sont issues des mémoires de maîtrise de l'auteur [11].

⁶ L'INSAE analyse la pauvreté monétaire en termes d'incidence globale de la pauvreté, c'est-à-dire le pourcentage de population qui ne réussit pas à couvrir ses exigences alimentaires et non alimentaires, représenté par le seuil de pauvreté, égal à 120.839 FCFA par an et par habitant en 2011 (environ 235\$ par an).

⁷ Pour ce qui concerne la gestion des déchets en particulier, les Municipalités sont responsables d'assurer la fourniture et la distribution d'eau potable, la collecte et la gestion des déchets solides ménagères et industriels, la collecte et le traitement des déchets liquides, la gestion du réseau d'eau pour l'évacuation des eaux usées et des eaux pluviales, et toutes les autres tâches pour assurer l'assainissement et la salubrité de la ville (*Loi n°97-029 du 15 janvier 1999, portant Organisation des Communes*, art 3).

part, un sujet n'avait pas été inclus dans la stratégie d'intervention, les artisans récupérateurs, à savoir la partie du secteur informel engagée dans la valorisation des déchets. [15]

L'étude de Di Lorenzo a montré que le premier problème était lié au fait que la population continuait à percevoir les déchets en termes de rebuts, de problèmes à résoudre. Par rapport au deuxième problème, le manque de considération des artisans était lié au manque de considération des stratégies précédentes de gestion des déchets, celles locales, qui accordait une grande importance aux activités de récupération gérées par le secteur informel. Il s'agit notamment de ferblantiers, qui fabriquent des plats destinés aux fours en récupérant des canettes; de chaudronniers, qui récupèrent l'aluminium pour fabriquer des casseroles; de forgerons, qui construisent des outils de travail en utilisant les carrosseries des voitures; ainsi que de cordonniers, qui récupèrent des pneus pour fabriquer des sandales, ou de *Gohoto*, à savoir groupement de femmes récupératrices de bouteilles. En toute évidence, il s'agit d'activités qui ne peuvent pas être considérées simplement comme marginales, secondaires ou informelles, mais elles sont des véritables sources de revenus pour une partie significative de la population de Ouidah, et fondamentales pour «compléter» la filière de façon productive.

Cependant, cinq ans plus tard, acquis ces problèmes dans la logique des interventions de coopération, il y avait eu des transformations importantes. Tout d'abord, en ce qui concerne la perception des déchets par la population: si aux yeux d'un technicien cet aspect peut paraître sans aucune relevance, en réalité il revêt une importance fondamentale cependant, l'attribution d'une signification de rebuts plutôt que de ressources aux déchets implique une approche à leur égard totalement différent (par exemple, d'enfouissement plutôt que de mise en valeur). Dans le cas d'Ouidah, il a été constaté un changement radical dans l'approche aux déchets, qui ne sont plus considérés du point de vue de «problème» mais purement en termes de «ressource», à la fois en termes d'emploi (avec des possibilités travail fournis soit par les quatre associations locales soit par le consortium, qui pendant la recherche embauchait cinquante employés à son cœur, dont 10% étaient des femmes), ainsi que pour la mise en valeur (avec la production de compost utilisé dans les activités agricole locaux) ou pour le recyclage (par les artisans récupérateurs).

C'est alors que dans la ville d'Ouidah, la gestion des déchets s'est développée au fil du temps comme une véritable filière: en effet, en naissant comme activité de collecte porte-à-porte des déchets destinés à la décharge finale, aujourd'hui elle est structurée et développée sur plusieurs étapes (Figure 1).

D'abord, les déchets sont ramassés et enlevés par les lieux de production (habitations, bureaux, écoles, rues et autres lieux publics) avec charrettes métalliques traînées par les charretiers des quatre ONG et associations locales, en relation au plan de zonage des dix arrondissements de Ouidah, stipulé chaque année entre les quatre associations, le consortium USIRTO et la Mairie de Ouidah. Cette première phase est déroulée en autonomie par chaque association/ONG sur les arrondissements relevant de sa compétence, en employant son personnel et en servant les structures abonnées au service⁸. Ensuite, les déchets sont amenés aux trois points de regroupement construits au sein de la ville, gérés par le consortium USIRTO dans son ensemble. Dans les points de regroupement, les employés de USIRTO, munis de gants et de cache-nez, trient manuellement les déchets entre: a) matière organique, destinée à la valorisation à travers la production du compost chez les fermes d'Action Plus et d'Aywou, et utilisée par les maraîchers dans leurs activités agricoles; b) déchets réutilisables ou recyclables (plastique, aluminium, carrosseries des voitures, pneus, ...), vendus aux artisans récupérateurs de la ville; c) déchets solides non recyclables, acheminés vers la décharge finale d'Ouessé.

On peut donc constater que, grâce aux interventions réalisées par la CISV, la gestion des déchets dans la ville de Ouidah est aujourd'hui organisée en terme de filière, où les concepts de Récupération, Réutilisation, Recyclage, mais aussi Valorisation, sont éléments essentiels du cycle des déchets, pleinement entrés dans la conscience des acteurs engagés et de la population, grâce aussi à l'organisation de journées de sensibilisation et formation dans le domaine de l'assainissement par la CISV et USIRTO en commun.

D'autres transformations ont eu lieu au niveau du management de la filière et de la gestion des déchets où, au-delà de la création du consortium USIRTO et la mise en réseau des ONG locales, a permis de structurer des réseaux durables au niveau local. En effet, l'expérience de Ouidah représente un exemple évident de gestion pluri-actuarielle des services urbaines, qui implique la participation de plusieurs acteurs (Figure 2).

En premier lieu, le consortium USIRTO représente l'acteur central de la filière, qui est engagé entièrement dans la gestion des déchets, en poursuivant le but d'améliorer le niveau de vie de la population d'Ouidah grâce à une gestion du service adéquate et efficiente, et qui favorise la participation active de la population dans le ménage des déchets.

D'autre part, un rôle indispensable est joué par les quatre association locales, lesquelles constituent le consortium et, au-delà de leur participation dans la gestion des déchets, déroulent d'autres activités qui visent à améliorer les conditions de vie de la population, en particulier gérant des interventions dans les domaines sanitaire, scolaire et de tutelle environnementale; en plus, les ONG Action Plus et Aywou promeuvent la valorisation des déchets dans leurs fermes à travers la production du compost. En particulier, dans la ferme d'Action Plus, entre 2010 et 2011 USIRTO et la CISV ont organisé des cycles de formation dans le domaine de l'entrepreneuriat agricole et le compostage destinés à 33 jeunes en situation démunie. Ces cycles étaient liés à favoriser la capitalisation des connaissances et compétences dans le domaine de la valorisation des déchets et de la revalorisation des activités agricoles, compte tenu du fait que la zone de Ouidah est caractérisée par un terrain très favorable à l'agriculture. Ces

⁸ La collecte des déchets est réalisée en correspondance des habitations ou structures abonnées au service, en relation à la dimension de la structure; le tarif moyen mensuel est de 1000 FCFA, tandis que le tarif minimum est de 500 FCFA.

activités ont eu pour but celui de relancer l'emploi des jeunes sur le territoire, en évitant ainsi la forte émigration des jeunes vers la ville de Cotonou, beaucoup plus développée économiquement.

Fig. 1 - La filière des déchets à Ouidah.

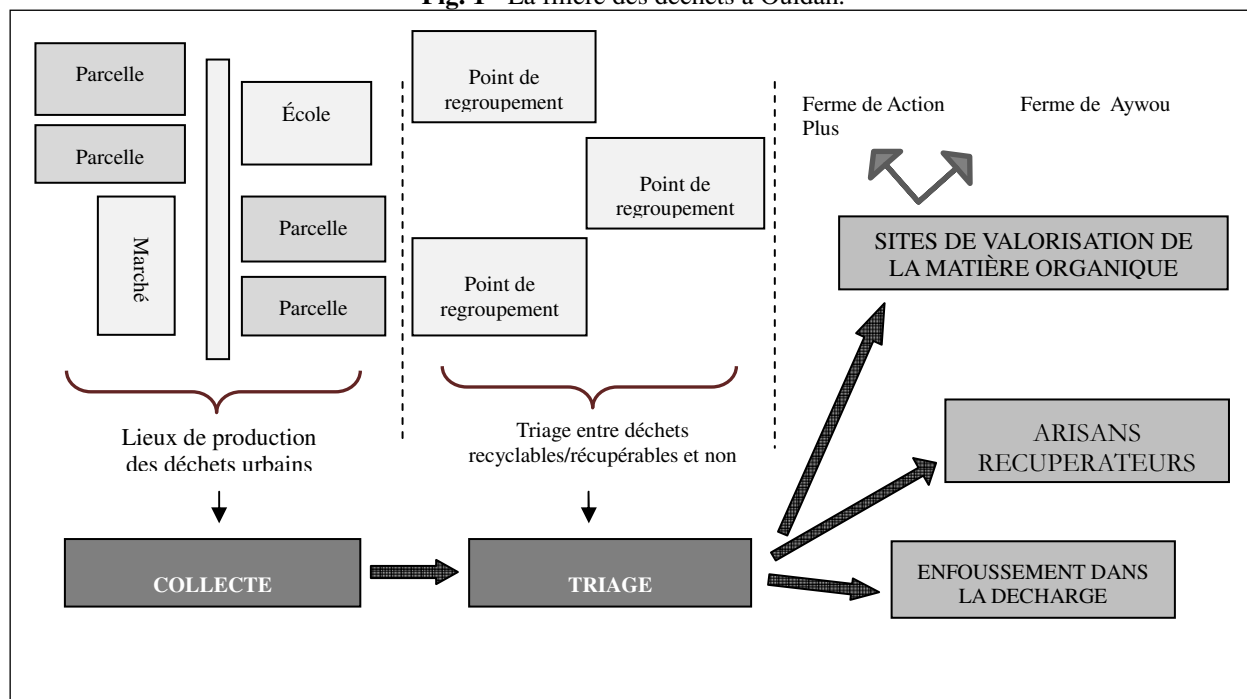
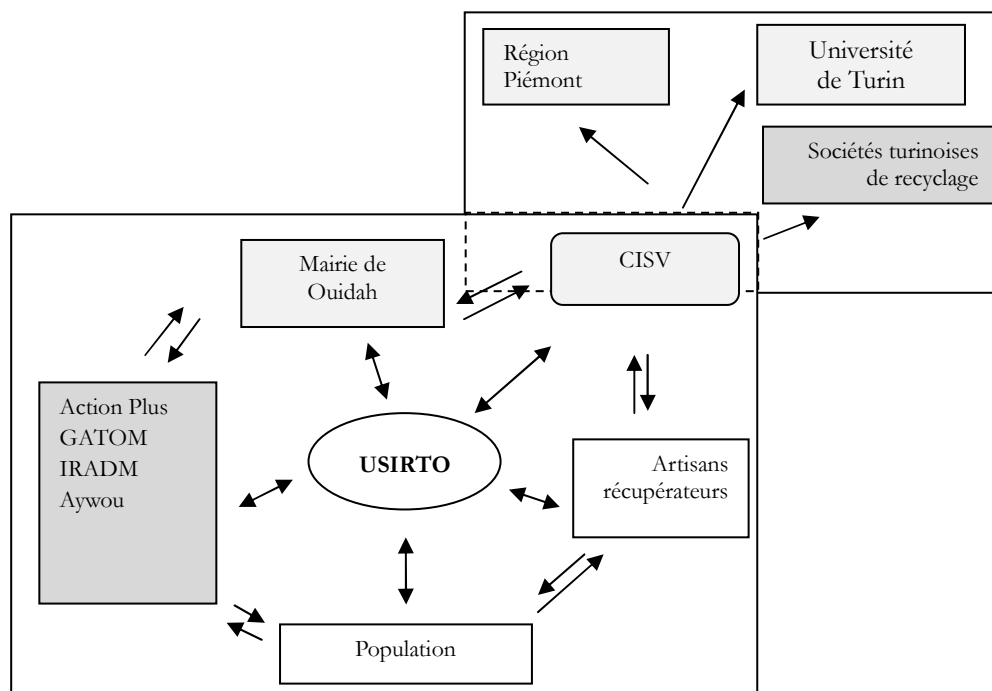


Fig. 2 - Les acteurs locaux et internationaux engagés dans les projets.



Ensuite, un autre acteur clé de la filière est aujourd'hui la Mairie de Ouidah ; en effet, depuis 2008, la Mairie a reconnu officiellement USIRTO comme partenaire privilégié dans le ménagement du service; en particulier, sur la base d'une convention, stipulée pour la première fois en 2008 et renouvelée chaque année, les obligations de la Mairie sont ces d'assurer à USIRTO un soutien économique en relation aux disponibilités financières municipales, et de veiller à ce que les engagements du consortium soient tenus, en contrôlant l'état des travaux et en analysant périodiquement les performances d'USIRTO.

Les artisans récupérateurs de la ville constituent désormais un autre acteur de la filière des déchets, car ils récupèrent verre, plastique et d'autres matériaux par les points de récupération pour en fabriquer des nouveaux outils; en ce faisant, ils contribuent à «compléter» le cycle des déchets de façon productive.

Encore, l'ONG CISV a joué un rôle fondamental pendant les années d'intervention, pas seulement pour la contribution financière liée aux projets de coopération décentralisée piémontaise. Au fil du temps, la CISV a constitué une sorte de lien entre le territoire de Ouidah et celui de Turin, en agissant comme intermédiaire pendant la réalisation des projets entre les acteurs béninois précédemment cités et ces italiens. Il s'agit de la Région Piémont, en tant que bailleur des interventions de coopération décentralisée; de certaines entreprises turinoises qui gèrent des activités de recyclage des déchets et de production du compost dans la province italienne, qui ont participé à d'expériences d'échange pendant les années des projets (par exemple, la société GAIA s.p.a.); de l'Université de Turin, engagée depuis des années dans plusieurs projets de recherche dans le domaine de la gestion des déchets dans les pays du Sud du monde. Pour ce qui concerne l'Université en particulier, elle a joué un rôle fondamental, grâce aux recherches réalisées par les chercheurs et les étudiants impliqués dans les projets pendant dix ans: en effet, comme on a souligné, elle a contribué en termes de soutien à la CISV pour une meilleure compréhension du territoire, de ses acteurs, des relations entre eux, des points de force et de faiblesse du contexte dont le projet a été réalisé, et de ses transformations pendant le temps.

CONCLUSIONS

La structuration de la filière de Ouidah, avec ses acteurs, devient explicative du passage d'une approche technique-administrative - centralisée, avec des monopoles publics-privé, caractérisée par l'application de technologies souvent inappropriées aux territoires de référence, et qui fait face aux déchets en termes de problématique à éliminer - aux formes de gouvernance locale, où on expérimente l'intégration entre objectifs d'efficacité économique, de tutelle environnementale et d'*empowerment* des capacités locales - caractérisées par la pleine participation des *stakeholders* impliqués, l'adoption d'une approche de filière aux déchets, vus en termes de ressources [16]. En particulier, l'enracinement social et territorial des sujets promoteurs et leur capacité à développer des réseaux de relation avec des acteurs publics, privés et avec la population, a représenté la clé de la réussite du projet. En d'autres termes, c'est la capacité à s'ouvrir et à interpréter les demandes en termes de gestion des déchets de la part du territoire qui détermine la valeur ajoutée que le projet a offert à la ville.

Toutefois, il faut toujours considérer que, quand on parle des interventions, on considère toujours des projets nés au sein des programmes de coopération, et ainsi conçus, organisés et promus par des acteurs extérieurs aux territoires destinataires des interventions, porteurs des logiques qui, quoique partagées par les acteurs locaux, reflètent toutefois une idée et un projet de territoire différent, une autre territorialité. C'est alors que, en général, les interventions de la coopération peuvent conduire à des territorialisations éterocentrées, c'est-à-dire des territorialisations qui se produisent quand il y a «une rationalité territorialisant qui exprime et soutient une rationalité sociale mûrie ailleurs, au-delà du contexte culturel et spatial de la société qui on est en train d'observer» [17].

Conséquemment, c'est face à ce risque que le rôle de l'Université, et de la recherche en général, devient central : tel qu'indiqué dans le premier paragraphe, si le début de tous projets dans les territoires du Sud du monde devrait être celui de «lire la territorialité», les chercheurs ont la tâche de comprendre le territoire, ses acteurs et leurs relations, ses nécessités et désirs, ses langages et sens. C'est alors que «une logique externe peut être aussi porteuse de nouvelles opportunités pour le territoire, dans une perspective de logique autocentrée et pertinente, si ces opportunités sont filtrés à travers un système de règles qui les tiennent en compte, tout en préservant le caractère préexistant du territoire.» [18].

NOMENCLATURE

ONG	Organisation Non Gouvernementale
LVIA	Lay Volunteers International Association
CISV	Comunità Impegno Servizio e Volontariato
MAIS	Movimento per l'Autosviluppo, l'Interscambio e la Solidarietà
INSAE	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
FMI	Fonds Monétaire International
GATOM	Groupe d'Assainissement et Traitement des Ordures Ménagers
IRADM	Initiative pour la Recherche et les Actions du Développement Mondial
AYIWOU	Mot en langue Fon, qui signifie « agir avec conscience »
USIRTO	Union des Structures Intervenant dans le Ramassage et le Traitement des Ordures
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine

BIBLIOGRAPHIE

- [1] Coad A., Gonzenbach B., Solid waste management and the Millennium Development Goals. Links that inspire action, CWG Publication Series N° 3, Niedermann Druck AG, CH-9016 St.Gallen, Switzerland, 2007, en ligne: http://www.cwgnet.net/prarticle.2010-11-04.5920431459/prarticle_view.
- [2] Schwedler H-U., 2011, Integrated Urban Governance. The way forward, Commission3, *Metropolis*, en ligne: http://www.metropolis.org/sites/default/files/publications/2011/c3_metropolis_urban_governance_-_eng.pdf.
- [3] E. Bignante, E. Dansero, C. Scarpocchi (Eds), *Geografia e cooperazione allo sviluppo. Temi e prospettive per un approccio territoriale*, FrancoAngeli, Milano, 2008.
- [4] Minca C., Cooperare in prospettiva: la centralità del territorio, en *Terra d’Africa 1994*, III, pp. 141-157, p.142 [T.d.A.], 1994.
- [5] *ibidem*, p.143 [T.d.A.].
- [6] A. Turco, Verso una teoria geografica della complessità, Unicopli, Milano, p.144 [T.d.A.], 1988.
- [7] *ibidem*, p.145 [T.d.A.].
- [8] E. Dansero, C. Lanzano, *Geografia della cooperazione, geografia per la cooperazione allo sviluppo. Riflessioni a partire da recenti esperienze di ricerca-azione*, en Turco A., (sous la dir. de), *Governance ambientale e sviluppo locale in Africa. Cooperazioni, saperi, cartografie*, FrancoAngeli, Milano, cap. 2, pagg. 55-71 [T.d.A.], p.70, 2010.
- [9] M. Bertocin, A. Pase, *Attorno al Lago Ciad. Sguardi diversi sullo sviluppo*, L’Harmattan Italia, Torino, p. 363 [T.d.A.], 2008.
- [10] E. Bignante, E. Dansero, C. Scarpocchi (Eds), *Geografia e cooperazione allo sviluppo. Temi e prospettive per un approccio territoriale*, FrancoAngeli, Milano, 2008.
- [11] R. Perna, *Da rifiuto a risorsa. Progetti di cooperazione allo sviluppo nel sud del Benin*, Mémoire de maîtrise, Université de Turin, Turin, a.a. 2011/2012.
- [12] INSAE, *Projections Départementales 2002-2030, Benin, Rapport du Ministère charge de la Prospective, du Développement et de l’Évaluation de l’Action publique et de l’Institut National de la Statistique et de l’Analyse Économique, Décembre 2008*, en ligne: http://www.insaebj.org/2012/doc/Publications/Projection_Population_Benin_par_Departement_2002_A_2030.pdf.
- [13] INSAE, *Note sur la pauvreté au Benin, Enquête modulaire intégrée sur les conditions de vie des ménages, Enquête modulaire intégrée sur les conditions de vie des ménages, 2^{ème} édition, EMICoV 2011, 2011*, en ligne: http://www.insae-bj.org/2012/doc/Publications/Note_sur_la_pauvrete_au_Benin_en_2011.pdf.
- [14] T. Thuy, *Pour une gestion efficiente des déchets dans les villes africaines: les mutations à conduire*, Les cahiers du PDM, Cahier du PDM n°1, 1998, en ligne: http://www.eawag.ch/forschung/sandec/publikationen/swm/dl/gestion_dechets.pdf.
- [15] F. Di Lorenzo, *Gestione dei rifiuti, società civile e associazionismo urbano in Africa. Il caso del Benin*, Mémoire de maîtrise, Université de Turin, Turin, a.a. 2006/2007.
- [16] S. Ndiaye, *La coproduction des services collectifs urbains en Afrique de l’Ouest*, Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités, Série: Comparaisons internationales n°22, Université du Québec, 2005, en ligne: www.uqo.ca/observer/.
- [17] A. Turco, Verso una teoria geografica della complessità, Unicopli, Milano, p.145 [T.d.A.], 1988.
- [18] M. Bertocin, A. Pase, *Attorno al Lago Ciad. Sguardi diversi sullo sviluppo*, L’Harmattan Italia, Torino, p. 157 [T.d.A.], 2008.

COMPETENCES ET PRATIQUE DE COOPERATION INTERNATIONALE EN SENEGAL SUR LA ROUTE DES TALIBES

Gozzelino Giulia*

*Scuola di Dottorato in Scienze Psicologiche, Antropologiche e dell'Educazione, Université de Turin, Italie;
Associazione Renken Onlus - g.gozzelino@unito.it

ABSTRACT

La présente contribution s'inscrit dans le débat sur les démarches et sur les acteurs qui renforcent la culture et l'efficacité de la coopération et ramène l'analyse d'un parcours développé à Malika (Sénégal) par l'Association Renken Onlus et plusieurs collaborateurs locaux sur le thème des enfants de la rue talibés (élèves des écoles coraniques).

La recherche, conduite entre Décembre 2011 et Août 2013, a prévu:

- l'analyse du contexte physique et social des *daaras* (écoles coraniques) et des *routes des talibés*;
- l'observation participante des échanges entre les acteurs coopérants sur le thème des enfants qui mendient à Malika durant les rencontres de coordination et au cours des activités;
- la rédaction de notes ethnographiques sur les interprétations fournies par les gens avec des comptes rendu linguistiques formels et informels;
- la relecture des verbaux des assemblées et des dossiers des projets avec les sujets impliqués.

Cinquante sujets ont été inclus dans le procès de conception et de développement de l'initiative et dans la recherche: les coordinateurs du projet *Talibé*, les bénévoles italiens et sénégalais de l'Association Renken, les maîtres coraniques des écoles et les représentants des groupes et des collectivités locales de Malika.

Une enquête a été conduite sur les compétences qui ont accompagné le procès opératif et la transformation réciproque des sujets parmi lesquelles émergent les compétences de médiation (communication, écoute, empathie, gestion des conflits, résilience) et les compétences d'organisation (projets, définition et partage des objectifs, gestion des espaces, des temps et des ressources humaines, créativité).

Les observations ont amené à une discussion sur le sens et sur l'interprétation locale de la pratique de coopération, du travail de réseau, des stratégies d'*empowerment* et de la conception dialogique et ont amené à intéressantes conclusions sur la dimension relationnelle des initiatives de coopération internationale.

CONTEXTE DU PROJET DE RECHERCHE

Les écoles coraniques et la figure du *talibé*

Présente dans tout le territoire national, une myriade d'écoles coraniques est active - *daaras* - (non censée ni réglementée par l'Etat) et directe à la mémorisation des vers du livre sacré. Elles sont les traditionnelles structures éducatives musulmanes et ont représenté le premier système scolaire rependu du pays [1].

Destinée à former de bons musulmans, l'école coranique trouve sa légitimité dans la foi et s'appuie presque exclusivement sur la mémoire, la ritualité, le rythme des prières.

Exclues du système officiel, les écoles coraniques surgissent sans contrôle sur tout le territoire sénégalais. Dans les dernières années, en Sénégal la progression numérique des écoles coraniques a perdu le crédit aux yeux des musulmans à cause de la dégénération de l'enseignement et à cause de l'accumulation des richesses et de l'abus du pouvoir de quelques enseignants. Le marabout, maître et guide de l'école coranique, ne perçoit pas le salaire parce que sa mission est vue comme partie intégrante des obligations religieuses et sociales; pour cela, pour garantir sa propre survie et celle de ses élèves a le droit, selon la tradition, de les engager dans le travail des champs, dans travaux domestiques ou de les envoyer à mendier. Pour différentes raisons les écoles gérées par maîtres sans aucune compétence dans le milieu de l'enseignement se diffusent depuis quelques décennies avec comme seul objectif celui de gagner en obligeant les enfants à mendier.

Ils n'existent pas des statistiques sûres et fiables sur le nombre d'enfants *talibé* en Sénégal, mais il s'agit de centaines de milliers de mineurs qui mendient sur les routes du pays. Selon l'UNICEF [2] et l'Human Right Watch [3] les enfants de rue sont au moins 100000 et la plus grande partie est composée par les "étudiants du Coran" soumis à des conditions d'esclavage et obligés à mendier dans les écoles coraniques. Les *talibé* conduisent un rythme de vie non naturel et forcé, ils se réveillent tous les jours avant l'aube pour faire des exercices de mémoire et les prières du matin ;

ils mendient pour au moins six heures par jour en différentes tranches, retournant chaque fois pour reprendre l'étude et pour donner au maître la somme journalière tirée au nom des valeurs musulmans de charité et humilité. Beaucoup de *talibé* dorment par terre les uns à côté des autres, ils n'ont pas de vêtements propres et ne reçoivent pas les soins médicaux de base dont ils auraient besoin. Ils reçoivent un enseignement limité à l'apprentissage par cœur des vers coraniques, et ne sont pas préparés à la future vie d'adultes en société.

La presque totalité des talibés est originaire des régions périphériques et rurales du Sénégal ou des Etats qui confinent avec lui, séparés de la famille et des villages d'origine, les talibés victimes de traite sont obligés à vivre en conditions insalubres, dans la pauvreté, ils sont malades, ils mangent mal, ils sont l'objet de sévices physiques et psychologiques s'ils ne rejoignent pas le chiffre journalier en mendiant et ils risquent d'être victimes d'accidents sur la route, d'enlèvement, de pédophilie.

En analysant les conditions de vie des enfants dans des différentes écoles coraniques de Malika nous avons identifié des droits ratifiés par la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant de 1989 qui sont frappés et vexés directement et indirectement par la condition de mendiants forcés des enfants *talibé* en Sénégal. On va rappeler:

- le droit de l'enfant de préserver son identité, la nationalité, le nom et les relations familiales reconnues par la loi, sans ingérences illégales (art. 8);
- la tutelle de la partie de l'état pour empêcher les déplacements et les non-retours illicites des enfants à l'étranger (art.11);
- le droit à la liberté d'expression, de conscience, de pensée et de religion (art.13 e 14);
- la tutelle de l'enfant contre chaque forme de violence, outrage ou brutalités physiques et mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation (art.19);
- le droit au repos et au temps libre (art.31);
- le droit à ne pas être victimes d'exploitation économique et à ne pas exercer un travail dangereux qui nuit à l'éducation et au développement de l'enfant (art. 32);
- la tutelle de toutes les formes d'enlèvement, vente et traite (art.35);
- le droit à être protégé de toutes les formes d'exploitation (art. 36).

Evidemment il n'y a pas un lien intrinsèque entre l'enseignement coranique d'un côté et, de l'autre côté, le fait que les enfants mendient et ont des conditions de vie misérables. Les *daaras* ont été créés il y a des siècles et le fait de mendier a toujours joué un rôle modeste dans le financement de leur gestion et dans l'enseignement de l'humilité aux enfants. Cependant aujourd'hui le phénomène de la mendicité forcée dans la daara est diffusé et en cours d'expansion et les causes sont nombreuses et complexes. Les plus importantes [4]:

- la pauvreté des parents qui ne peuvent supporter le paiement des taxes scolaires;
- la pauvreté des maîtres et au même temps la volonté de quelqu'un entre eux de s'enrichir;
- l'influence politique et culturelle des maîtres du Coran en Sénégal;
- la volonté des familles que leurs enfants apprennent les valeurs de l'Islam;
- l'obligation religieuse et culturelle de l'aumône;
- l'inaccessibilité et l'insuffisante présence de l'école publique et l'absence à son intérieur de l'enseignement religieux;
- l'action inefficace du gouvernement et des institutions locales dans la protection des enfants talibés des abus, dans la protection de leurs droits et dans la réglementation de la conduite des maîtres du Coran et la gestion des écoles.

Fig. 1 - Les étudiants de la daara de Malika, qui ont donné naissance au projet *Talibé Renken* en 2009.



LE PROJET TALIBE DE L'ASSOCIATION RENKEN

Le Projet Talibé est né pour développer et soutenir les interventions de formation et de sensibilisation envers les habitants de la commune de Malika pour prévenir et réduire la mendicité des enfants Talibé.

Le projet est caractérisé par différentes aires d'action:

- une grande campagne de sensibilisation développée à coté des associations du territoire et de la commune de Malika ;
- la requalification et le soutien de certaines écoles coraniques présentes à Malika avec des actions de rénovation, avec des cours d'alphabétisation en français et avec le soutien sanitaire pour les enfants du *daara* ;
- l'ouverture du centre d'écoute et d'accueil pour les talibés qui mendient dans les rues de Malika où ils peuvent être accueillis, soignés, protégés pendant la journée.

Finalités et objectifs

L'association Renken avec ses partenaires, afin de contribuer à la lutte contre la mendicité et contre l'analphabétisme, s'est mise les objectifs suivants:

- mettre en place un réseau d'opérateurs, des institutions et des associations locales qui opèrent à Malika contre la mendicité forcée des enfants;
- améliorer la qualité de l'offre formative franco-arabe du quartier et la rendre majoritairement accessible pour répondre aux besoins que les familles expriment en envoyant les enfants dans les écoles coraniques traditionnelles ;
- créer un lieu qui assure les conditions essentielles pour la protection et pour la santé des enfants de la rue de Malika ;
- accompagner la croissance des talibés avec des interventions éducatives et des parcours de formation.

Fig. 2 - Le centre d'écoute pour les enfants de la rue Renken -UNESCO inauguré au mois de Novembre 2012.



LES SUJETS IMPLIQUES

Le projet a vu participer aux activités une pluralité d'acteurs.

En premier lieu, 15 volontaires italiens de l'Association de coopération et solidarité internationale Renken. Renken Onlus, indépendante et pas confessionnelle, née en Octobre 2006, poussée par les valeurs de solidarité et d'amitié, a

entrepris l'idée et la réalisation du projet *Talibé*. L'association (dont le nom dans le langage djola, signifie «ris!») est composée de jeunes qui mettent à disposition leurs compétences pour conduire les activités de l'association afin de promouvoir et soutenir les droits des enfants, des jeunes et des femmes et de favoriser leur accès à l'assistance sanitaire, à l'éducation et à la formation. Les sujets impliqués dans la recherche sont des femmes et des hommes entre 25 et 35 ans qui habitent dans la province de Turin et qui participent activement aux activités associatives en Italie et à Malika.

En deuxième lieu, 15 volontaires de l'Association Renken Sénégal impliqués dans le projet, chargés des initiatives éducatives de proximité des daara du territoire de Malika, du rapprochement des enfants et dans la gestion du centre d'écoute.

En troisième lieu, 20 collaborateurs locaux liés aux institutions, aux associations et au réseau du territoire comme les volontaires du Club UNESCO CRE de la rue de la Plage (qui ont accueilli les activités du centre d'accueil pour talibé et qui ont participé à la création des cours d'alphabétisation pour les enfants), les entraîneurs de l'AS Malika (qui ont intégré le projet de l'animation sportive), les Maîtres du Coran de la Mairie, le maire et ses collaborateurs, les femmes de la Fédération de femmes, les scouts.

LA QUESTION DE LA RECHERCHE

Nos observations se sont concentrées pour cette contribution sur les compétences qui ont accompagné à Malika les acteurs de la coopération dans le projet et dans le processus de réalisation des initiatives pour les enfants *talibés* de Décembre 2011 à Janvier 2012.

Quelles compétences ont permis la collaboration entre les différents sujets impliqués? Quelles compétences ont accompagné la pratique du travail du réseau, les stratégies d'empowerment, la conception du dialogue? Quelles compétences ont favorisé la transformation réciproque et le développement de la dimension relationnelle dans les projets de coopération décentrée développés sur le thème des talibés à Malika?

Suivant Milani [5] la compétence se trace avec les caractères hétérogènes mais bien définis:

- son *dynamique* et *évolution* comme tendance à rester ouverte aux contributions de la science mais aux apports et à la confrontation sur le terrain (...);
- la *processualité* (...);
- le *caractère cognitif* puisque demande, pour être mis en œuvre, une interprétation qui n'est pas le fruit d'une lecture individuelle exaspérée, mais il est le résultat d'une *construction* (...);
- le *trait sociale* (...);
- la *contextualité* (...);
- sa *complexité* qui permet de discuter d'une notion *stratifiée et polyédrique*.

La notion de compétence – suivant Wittorski [6] – se situe à l'intersection des domaines de la biographie, de l'expérience professionnelle et de la formation du sujet. Les compétences se produisent et se transforment dans ces trois champs: d'un côté la socialisation, l'histoire de vie du sujet, le parcours personnel auquel il a dû faire face pendant sa croissance, les personnes qu'il a rencontrés et tout ce qu'il a appris, les stratégies de *problem solving* qu'il a acquises, le courant professionnel auquel il s'est lié; et finalement sa formation et ses connaissances théoriques et pratiques accumulées.

La compétence ne peut jamais être considérée une phase, mais elle représente un processus, elle n'est pas statique mais en évolution continue, elle peut changer *in itinere* et elle n'a jamais été une entité apart. Pour cela, notre analyse n'a pas recherché une enquête exhaustive de toutes les compétences nécessaires à la réalisation d'un projet de coopération, mais elle a ciblé l'enregistrement de ce qu'il est né dans les périodes de notre observation dans les relations spécifiques passées entre les sujets participant au projet Talibé à Malika.

METHODOLOGIE ET METHODES

Notre contribution est le fruit de trois périodes d'observation et de participation déroulés à Malika entre Décembre 2011 et Janvier 2012, dans le mois de Novembre 2012 et pendant Aout 2013 et de deux années de *monitoring* du projet Talibé de l'Association Renken Onlus.

Durant la première période au Sénégal nous avons eu la possibilité de suivre de près les premières actions du Projet Talibé à Malika, en développant des journées d'observation dans les écoles coraniques et franco-arabes de la Mairie, assistant aux cours d'alphabétisation à l'intérieur d'une *daara* et aux visites de proximité des volontaires. Entre Décembre 2011 et Janvier 2012, suite à ces observations et les rencontres avec les volontaires, les enseignants, les familles du quartier, la volonté d'élargir le projet s'est renforcée et s'est tournée vers les enfants de la rue, augmentant les actions de sensibilisation et de modernisation des écoles franco-arabe de la zone et ouvrant un centre diurne d'écoute et d'accueil. Les rencontres ont commencé avec les représentants des associations du territoire et des institutions locales

(le maire de Pikine, le responsable de l'aire sociale du DAAS di Pikine) et les visites à certains projets de succès présents sur le territoire, qui nous ont conduits à vivre et observer le cœur de cette réalisation.

Dans le mois de Novembre 2012, grâce à la bourse Uni.Coo de l'Université de Turin, nous avons participé à l'ouverture du Centre d'écoute et d'accueil Renken pour les enfants de la rue à Malika au sein du CRE UNESCO de la Rue de la Plage. Cette période a permis d'observer les actions de sensibilisation à l'intérieur de la daara di Malika pour impliquer les enfants dans les activités et obtenir le consentement de leur responsables; mettre en place la période de programmation et d'essai du centre d'écoute et permettre l'identification entre les volontaires des référents pour les actions d'alphabétisation et de formation, des responsables de l'animation, des activités sportives, de la gestion de l'hygiène, des médiateurs pour les rapports avec les marabout (maîtres coraniques). Au mois d'Aout 2013 et pendant la longue période de monitoring à distance nous avons pu suivre le développement des activités dans la petite et moyenne période, enregistrer les moments critiques et les tentatives de résolution des conflits internes de l'équipe et les stratégies de *problem solving* mises en place par le groupe pour faire face aux urgences, émergences et difficultés. La contribution suivante a été donc élaborée grâce à l'observation des échanges entre les acteurs coopérant sur le thème de la mendicité des enfants à Malika pendant les rencontres de réalisation, de programmation et de coordination et pendant les activités.

De Décembre 2011 à Aout 2013 notre participation aux activités associatives concernant le thème des talibés a été accompagnée par la rédaction de notes ethnographiques sur le vécu et sur les interprétations fournies par les personnes avec des comptes rendus linguistiques formels et informels.

Un autre apport a été fourni suite à la relecture des échanges épistolaires (e-mail), des verbaux des réunions et des fascicules des projets concernant les objectifs fixés pour chaque phase, les listes des actions et des matériaux nécessaires, les conventions de partenariat et les contrats individuels de volontariat et de collaboration.

RESULTATS

En ce qui concerne les résultats de notre parcours d'analyse entre Italie et Sénégal nous soulignons le rôle joué sur le plan individuel et sur le plan collectif par deux groupes de compétences qui se sont révélés indispensables:

- les *compétences de médiation* qui mettent les bases pour la coopération, pour la création de partenariats et pour la condision de projets et pratiques;
- les *capacités organisatrices* fondamentales pour la réalisation, le développement et la coordination des projets et des campagnes de sensibilisation.

Parmi les compétences de médiation il y a la disposition au dialogue et à la recherche d'une synthèse, l'empathie, les compétences de gestion des conflits. Chaque acteur impliqué dans le projet a dû montrer de bonnes capacités d'observation et d'écoute, a dû mettre en place son intentionnalité, sa détermination et au même temps il a dû se montrer flexible et ouvert au changement.

D'un point de vue de l'organisation, les opérateurs italiens et sénégalais ont exploité dans la meilleure façon leur esprits prépositif et créatif (toujours accompagné par un fort sens de la réalité), ont développé une capacité d'analyses des situations, des objectifs, des modalités de partage des pratiques opératives et de l'identification des ressources ciblées à la définition d'un plan pour la résolution des problèmes. Tous ensemble ont montré une grande force de volonté et au même temps la disponibilité au changement, à l'échange, au marchandage, en s'enrichissant à travers les lectures divergentes de la situation effectuées par les différents sujets avec un esprit critique et une ouverture mentale.

Les compétences relationnelles (écoute, dialogue, compréhension, empathie, médiation, ouverture à l'échange, résilience) ont été rapprochées de celles pour l'organisation (conception du projet, analyse, définition des objectifs, des espaces et des temps, créativité). La fantaisie, la réalisation, les intuitions, les différentes cultures et les connaissances complémentaires ont permis à l'équipe mixte d'être innovatrice et ouverte, prête au changement, mais aussi efficace dans la réponse à la communauté à laquelle les services sont tournés. Le fonctionnement de l'association est contraint par le développement des compétences qui permettent la collaboration, le partage et l'organisation démocratique et coordonné: des liens solides et de participation entre les membres du groupe permettent un échange de connaissances, d'expériences, de perceptions et de représentations se sont créés. Le groupe est vu comme une source d'alternatives: il permet aux différents regards d'évaluer avec plus de clarté les situations avec une observation plus profonde qui va bien avec une conception éducative. La valeur est le résultat de la somme des compétences qui peuvent contribuer à la création et à la poursuite de projets ou à la résolution des problèmes, de l'hétérogénéité des expériences et de la possibilité de confrontation entre elles ainsi que de la mise en place en réseau de la connaissance.

Les compétences indiquées précédemment (et dans la table 1) sont retenues, dans la dernière analyse, indispensables à une conception du projet sociale et éducative de type coopératif. Elles ont permis le dépassement des situations critiques et de la gestion d'urgences et d'émergences sur le terrain pendant le processus opératif. Elles ont permis de maintenir ouvert l'échange entre les acteurs en jeu et de maintenir vive la transformation réciproque en mettant en discussion et donc en rénovant continuellement la pratique de la coopération internationale.

Tab. 1 - Les compétences en synthèse.

Compétences communes à tous les operateurs	Communication	Connaissance d'une langue pont, gestion des canaux de communication à disposition, capacité d'implication.
Compétences des coordinateurs du projet	Mise en place du projet	Capacité d'agir dans un horizon de sens en partant de la dimension axiologique pour arriver aux objectifs concrets et aux stratégies opératives.
	Analyse des ressources	Configurer tous les éléments présents sur le champ, identifier les compétences des personnes impliquées, rechercher les points de force et les manques du territoire.
	Gestion des espaces et du temps	Conscience du changement, du devenir et de la durée des phénomènes que le projet déclenche, la gestion des espaces en relation à la perception locale des distances qui séparent et rapprochent les personnes.
	Depassement des frontieres	Capacité de dépasser les frontières réelles et vivre dans les frontières de la réciprocité à travers la reconnaissance de l'autre dans sa totalité et dans ses fragilités, capacité et richesses.
Compétences des volontaires italiens et sénégalais de l'Association et des collaborateurs locaux	Empatie	Capacité d'accueillir et accepter l'autre, comprendre a réalité, et y s'identifier.
	Dialogue	Disponibilité à se mettre en discussion, à s'ouvrir à de nouvelles propositions, à se confronter. Capacité à mediatiser les conflits.
	Creativité	Possibilité d'agir avec fluidité, flexibilité, originalité et élaboration dans un nouvel contexte en combinant les éléments présents dans le terrain et maintenant un haut niveau d'internationalité.
	Resilience	Capacité de résister aux frustrations et de faire face aux différentes situations contraires mettant en jeu les ressources nécessaires.
Compétences des observateurs privilégiés impliqués (représentant des associations, réseau et institutions locales)	Ecoute et participation	Ecoute attentif et actif, disponibilité à comprendre de nouveaux horizons de sens et possibilité de contribuer au développement des projets.
	Mediation	Capacité de médiatiser les conflits et d'introduire des idées et des objectifs de développement dans la population.
	Gestion des ressources locales	Connaissance du territoire et des compétences des personnes, de l'espace disponible. Capacité à mobiliser des ressources, de créer des liens et des partenariats.

CONCLUSIONS, LIMITES ET POINTS DE FORCE

La participation aux activités de l'Association Renken nous a permis d'observer deux ans de mise en place du projet eu monitoring et de participer à certaines périodes de pratique sur le terrain dans le cadre du Projet Talibé. Cela nous a conduit à certaines conclusions concernant les compétences qui accompagnent le processus opératif, le développement des partenariats et le travail du réseau. Nous avons enregistré l'importance des compétences de médiation et d'organisation dans le milieu associatif et la centralité d'un style dialogique qui permet d'accompagner la mise en place et la réalisation d'actions internationales. L'importance de la co-intentionnalité a été remarquée lors de nos relecture, dans une dimension d'échange, de négociation, d'ouverture de l'entière équipe, prête à accueillir les compétences et les ressources des autres, à accepter la partialité des ses propres idées et des ses propres paroles. Beaucoup de moments de crises pendant notre période d'observation ont été dépassés avec une approche non invasive et non caritative, à travers des stratégies de *empowerment*, en développant toutes les attitudes capables de mobiliser les ressources de la communauté, d'augmenter les connexions entre les organisations et les agences présentes sur le territoire et de faciliter le développement d'une collectivité compétente.

Cette contribution ne termine pas avec un parcours de recherche complet, mais elle reflète la synthèse d'une phase préliminaire d'observation et d'étude du cas, qui sera suivie par une collecte de données plus amples à travers *focus group* et entretiens semi structurés. Les limites évidentes relevées dans l'échantillon et dans la méthodologie de recherche peuvent donc être reportés à la nature des actions décrites précédemment comme premières étapes d'un plus grand projet.

Quand même, nous estimons cette première contribution comme précieuse. Tout d'abord parce que elle offre un regard attentif sur les dynamiques d'exploitation et de violation des droits développés à l'intérieur des écoles coraniques sénégalaises dans les dernières décennies. Ensuite car la recherche a permis une première analyse des compétences qui ont accompagné la dimension relationnelle de cette initiative, permettant d'ajouter une voix au débat actuel sur la pratique et sur les acteurs qui renforcent la culture et l'efficacité de la coopération.

NOMENCLATURE

Daara	Structure traditionnelle éducative musulmane présent en Sénégal avant la colonisation française et représentant le premier système scolaire diffusé du pays. Destinée à former de bons musulmans, l'école coranique trouve sa propre légitimité dans la foi de la personne et se base exclusivement sur la mémoire, la ritualisation, la scansion du rythme des prières.
Marabout	Maitre et guide de l'école coranique, pratique de l'enseignement grâce à la collaboration des disciples du niveau supérieur. Elle ne perçoit pas le salaire car sa mission est vue comme partie intégrante des obligations religieuses et sociales ; pour cela afin de garantir sa propre survie et de ses élèves a droit, selon la tradition, de les occuper dans le travail dans les champs, dans les travaux domestiques ou les envoyer à la mendicité.
Talibé	Etudiants du Coran affiliés à une école coranique et confiés sous la tutelle d'un enseignant.

REFERENCES

- [1] S. Gandolfi et F. Rizzi, *Educazione in Africa*, Editrice La Scuola, Brescia, 2001, Chapter 1.
- [2] OIT, UNICEF, Banque Mondiale, *Enfants mendiants dans la région de Dakar, Comprendre le travail des enfants, Dakar 2007 UNICEF, Au Sénégal, l'Unicef et ses partenaires travaillent pour mettre fin à la pratique des enfants mendiants*, www.unicef.org/protection/senegal_34961.html, 2012.
- [3] Human Rights Watch, *Sur le dos des enfants: Mendicité forcée et autres mauvais traitements à l'encontre des talibés au Sénégal*, USA, 2010, p. 2.
- [4] PPDH, Anti-slavery International, *Le temps du changement: Agissons sans délai pour mettre fin à la mendicité forcée des enfants talibés au Sénégal*, Anti-slavery International, London 2011.
- [5] L. Milani, *Collettiva-Mente, Competenze e pratica per le équipe educative*, Società Editrice Internazionale, Collana Scuola e Vita, Torino, 2013, pp. 57-59.
- [6] R. Wittorski, *De la fabrication des compétences*, for Education Permanente, 1998, 135, pp. 58-59.

DECENTRALISED COOPERATION AS A POLICY FOR LOCAL CHANGE AND INTERNATIONAL PARTNERSHIP: THE EXPERIENCE OF TRENTO IN THE BALKANS AND IN MOZAMBIQUE

Jenny Capuano*, Sara Franch*, Massimo De Marchi^o, Stefano Rossi*, Paolo Rosso*

*Training Centre for International Cooperation, Trento, Italy - stefano.rossi@tcic.eu

^oUniversity of Padova, Italy

ABSTRACT

Local Authorities have assumed an innovative role in international relations and in particular in development cooperation. The literature available identifies among the main features of decentralised cooperation the leading role of LAs, the involvement of different types of actors in both territories and the establishment of relationships between actors of distant communities/territories based on mutual exchange/learning and ultimately on reciprocity. The study focuses on the decentralised cooperation policy implemented since the late nineties by Trentino in three municipalities in the Balkans and in a rural district in Mozambique, which is currently still on-going. Aim of the research is to assess whether the ambitious assumptions of decentralised cooperation policies have been put into practice and to what extent. The paper draws attention on how local authorities and non-state-actors interact in defining decentralised cooperation policies, setting priorities and implementing programmes. In particular the paper analyses the evolution of the ambitious objectives set within the four case studies, the extent to which priorities were set in a spontaneous way, often not explicit, and how they changed over time, influenced by the ideals motivating each organisation involved. The research shows also that while most of the criteria commonly adopted for defining decentralised cooperation were put into practice, the concept of mutual exchange remained less operational within programmes and projects. The research identifies exceptions in those cases when the actors developed professional interest in establishing a partnership with local counterparts.

INTRODUCTION

Since the early nineties decentralised cooperation (DC) has become increasingly relevant at international level as an approach to development which can encourage and support democratic and decentralised governance, can propose an idea and practice of international cooperation less focused on the paradigm of aid and more inclined to promoting relations and the mutual interests of the local communities that, though living in far-apart places, are facing the same challenges of globalization and post-modernity.

DC lacks to date a definition unanimously accepted. Based on the literature available the goal of DC is the promotion of sustainable local development through strengthening the capacities of local actors and its main characteristics are: 1. the leading role played by LAs; 2. the involvement of different types of actors in both territories (LAs, NGOs, schools, associations, universities, business, ...); 3. the direct responsibility of "recipient communities" in setting priorities and implementing the actions; 4. the presence of mutual exchange/learning and ultimately to reciprocity (mutual benefits) [1][2][3].

The reasons leading to the spread of decentralised cooperation can be found within and outside the development cooperation sector. The process of decentralisation that has taken place in the last 30 years in many developing countries has increased the devolution of political and economic power to local governments. Moreover, since the late eighties local authorities began to play an increasing role in international relations and in particular in international development. The European Union has assumed a leading role in this process and the main milestones of the process were the IV Lomé convention in 1989, the European Charter of Local Self-Government in 1985 (first and unique international legal instrument ensuring the principle of decentralization), the European Urban Charter in 1992 and the Council Regulation on decentralised cooperation in 1998. Since 2007, when the EC development cooperation programme *Non-State Actors – Local Authorities* was launched, the EC has written two communications promoting the role of local authorities in development cooperation: *Local Authorities actors for development* in 2008 and *Empowering Local Authorities in partner countries for enhanced governance and more effective development outcomes* in May 2013. In 2008 it also contributed to the establishment of *Platforma*, a network of European local authorities aiming at increasing the political recognition of their activities in development cooperation and promoting decentralised cooperation programmes.

This research contributes to the literature on decentralised cooperation policies and practices. It aims at analysing if, how and to what extent DC initiatives promoted by Trentino in the Balkans and in Mozambique were able to comply

with the characteristics commonly associated to DC in terms of mutual exchange and transformation.

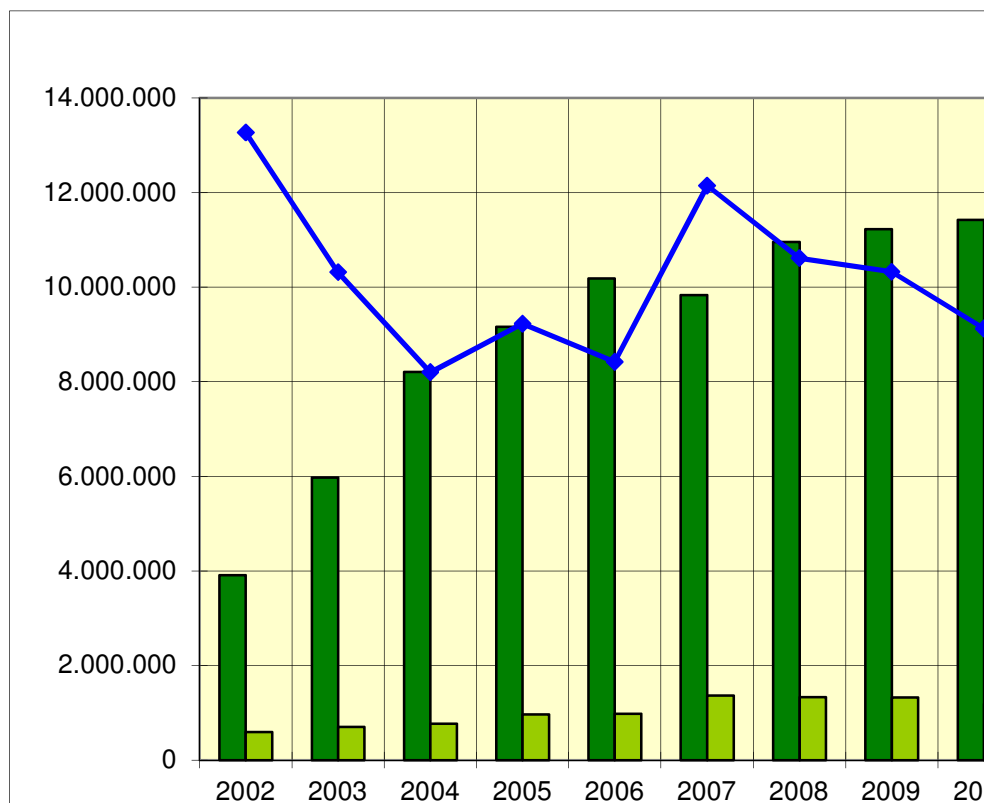
This work gives a contribution to a research area with low and scarce studies despite the large number of operations implemented by local authorities and the policies developed by international agencies and donors. On the one side, there is limited scientific research on the increasing role of cities in a globalised world, and in particular on key issues such as city diplomacy and city role in global governance [4][5]. On the other side, the research available is on the issue of cities twinning (City 2 City cooperation, C2C) focusing on city units with high density urban issues [6][7][8]. Limited studies are available on “non city” territorial units like Trentino, a mountain region with low population density, scattered settlements, need for coordination of different levels of local authorities and high value of natural capital.

CONTEXT

Trentino is an Italian autonomous province with one of the highest per-capita income and public expenditure at national level. As a result of its special autonomy status, the local government is responsible for all public sectors except defence, justice and (most of) foreign policy. Over the last 15 years, which is the life span of the DC programmes hereby analysed, Trentino experienced high political stability and continuity (moderate left coalition). Trentino is highly committed to international development due to its historical background and in particular a high rate of migration from Trentino in the late nineteenth and first half of twentieth century, the strong presence of the Catholic Church and high number of missionaries who kept strong ties with their communities of origin in Trentino and lastly the widespread presence of social enterprises (cooperatives) which are commonly seen as the socio-economic mechanism which has promoted the exit from poverty in Trentino in the last 50-60 years. Cooperatives in Trentino are very active in different fields particularly agriculture, credit, commercial distribution and social services. Their presence in almost all economic sectors makes Trentino a “cooperative district” like few others in the world.

On a national level, the Province of Trento paved the way for DC adopting in 1988 its own legislation on the matter. Thus, international cooperation has represented one of the areas in which Trentino tested its autonomy. Since the early nineties it has invested a significant and growing share of economic resources in international cooperation (see Fig. 1). According to the law of 2005, the Province is committed to allocating at least 0.25% of its budget to the field of international cooperation. Trentino has invested in international development an increasing amount of funds reaching a yearly contribution of about 11 million Euro over the last 5 years. Growth was observed also in the number of associations supported financially by the Province in the last twenty years and in the workforce of the provincial office in charge of international cooperation.

Fig. 1 - Trentino provincial funding to development cooperation sector.



Source: Autonomous Province of Trento. Data analysis TCIC.

CASE STUDY

The research studies four experiences of DC promoted by Trentino together with the municipalities of Prijedor (Bosnia Herzegovina), Peja/Pec (Kosovo), Kraljevo (Serbia) and the district of Caia (Mozambique). In Trentino these programmes take the name of *cooperation between communities*, in order to stress the relationship dimension of the cooperation and in particular the involvement of different actors in each community/territory involved (see Fig. 2).

Fig. 2 - The five territories where Trentino Con has taken place.



These four programmes have involved five territories: besides the four “elsewhere” territories they have worked to facilitate a process of exchange between the four “elsewhere” and the “here”, i.e. Trentino. Long-term multi-sectoral programmes with a strong focus on building the capacity of local partners have been developed in the four “elsewhere” territories while in Trentino local authorities and civil society organisations have been involved in local partnerships and networks. The research brings together the four experiences and analyses each of them separately and jointly, as the outcome of a single DC local policy characterised by a high level of creativity and experimentation and that constitute a learning environment of approximately 50 cumulative years (see Tab. 1). In fact, if we add the duration of each process the following numbers are reached. In order to describe the complexity and layers of these experiences, in the research the following lexicon is adopted: the Trentino DC policy, composed of four programmes (Trentino with Prijedor, Trentino with Kosovo, Trentino with Mozambique and Trentino with Kraljevo) is addressed as “Trentino with”.

Tab. 1 - Timeframe of each programme of “Trentino with”.

Programme	Timeframe covering birth and development	Length (years)
Trentino with Prijedor	1996 – 2012	17
Trentino with Kosovo	1999 – 2011	13
Trentino with Mozambique	2000 – 2012	13
Trentino with Kraljevo	2001 – 2011	11
Total		54

The programmes have been implemented on behalf of the Province by four civil society organisations based in Trentino; they have developed specific identities and features while at the same time sharing some common principles being rooted in the same territory.

The research focused on something highly intangible and not something tangible like assessing projects and evaluating results. It has been an opportunity to evaluate a decentralised cooperation policy and particularly to

document the historical evolution of these programmes going from personal fragment stories and interpretations to a common platform of knowledge. This research represents an opportunity to have an open door research laboratory on decentralized cooperation; a way to undertake evaluative research based on case studies and real situations, so as to get, as added-value, an assessment focused not so much on the results but on the process and dynamics of communication that it manages to activate [9][10][11][12].

METHODOLOGY

The research took place in 2011 and 2012 and was structured around two stages. Given the lack of a systematic collection and organization of information, the first one was focused on the reconstruction of the historical evolution of the four experiences highlighting the main stages and milestones. This first stage was regarded as fundamental in order to understand the current situation. The second stage focused on a more in-depth analysis and evaluation of the experiences. Therefore, the first stage consisted in the collection and reading of documentation, in meetings and interviews with the major actors and in field visits. 34 focus group were organized as well as 70 semi-structured interviews in Trentino and 131 during field visits in Mozambique and in the Balkans. The second stage focused on major questions that were not set a priori by the research team but identified in the course of the study and in dialogue with the stakeholders according to the criterion of self-relevance, that is to say the most frequent and prominent topics emerging from active exchanges between the stakeholders. The topics over which the research was developed are: 1. the organisational arrangements, 2. The evolution and coherence of the system of objectives, 3. the partnerships and relationships between distant territories, 4. the roles played by Trentino provincial authority.

The methodological approach chosen for the research focused on facilitating learning for the stakeholders involved rather than assessing the results of the projects. In line with this research approach a participatory approach was adopted, conscious of the fact that learning happens during an evaluation process and not only from an evaluation report [13]. A challenge faced in the implementation of the research was therefore to keep a balance between structuring the process (defining the research scope, the evaluation questions, the methodology and tools) while at the same time maintaining the flexibility required by an approach focused on participation and learning: definition of a MoU, ToR, overall methodological note, data collection tools vs. on-going redefinition and fine tuning of the methodology and tools during the evaluation process [14][15].

OBJECTIVES AND PRIORITIES

“Trentino with” is characterised by a complex system of ambitious objectives: 1. promoting collaboration between international development actors in Trentino so they could influence and create synergies between each other, enhance the impact of the projects of single associations and focus their effort in limited geographical areas; 2. facilitate the involvement of Trentino territory and especially of civil society in international development activities; 3. create relationships between Trentino and the partner territories; 4. implementation of multi sector and long term programmes in Bosnia, Kosovo, Mozambique and Serbia; 5. contribute to building a culture of solidarity and openness (attention) to the values of the “other” in Trentino.

The research shows high degree of the correspondence between these objectives of “Trentino with” and the objectives of the provincial government regarding international cooperation. The analysis suggests that a relationship of trust and an intense dialogue between the local authority and the civil society was established and led to the definition of the priorities of “Trentino with” through a process of cross-fertilisation. These experiences, subsequently adopted by the provincial law on international cooperation, were developing in synchronism (often implicit) with the provincial debate on local development¹ and with that on decentralised cooperation [16].

In the evolution of the objectives of “Trentino with” we can identify some common phases that despite differences of denomination can lead us to codify a process. First there is an explorative phase that, depending on the experiences, is called “pretext projects” (Kosovo) or “tip toe entrance” (Mozambique). This phase is about starting projects that are coherent with the knowledge of the territory and implementing activities that reflect the logics of the territories rather than those of the organisation. This initial explorative phase is then followed by the proliferation of objectives: a better knowledge of the territory and the development of a network allows for the opportunity to work in different sectors in an experimental way. There is a testing of the adequacy of the interventions and the stability and capacity of local organisations. Subsequently there is a focusing and consolidation of actions on some priority areas.

Implementing complex and long term programmes requires the ability of putting together strategic visions, ever-moving future scenarios, updated analysis of variable contexts. The four experiences analysed did not define nor adopt

¹ It is worth pointing out that between the nineties and the first years of 2000 Trentino saw the development of a series of local development policies that facilitated the debate within civil society on concepts like territory and the role of communities in local development. These are the years when the Province, in an innovative way both in Italy and in Europe, elaborated a first set of indicators for sustainable development and an official policy on sustainable development (2000). Also in these years the Territorial Pacts and the revision of the Provincial Urban Plan (2003) were started. These policies shared with “Trentino with” the same discourse, key words and approaches even though such potential exchanges and synergies were not formalised.

any master plan or strategic plan defining long term goals (ten years), proposed different scenarios, identified priorities and compared alternatives. There was not a technical contribution, an incentive on the importance of adopting such instruments. The provincial government gave a lot of flexibility which did not help to focus on the importance of developing long term planning. The four experiences worked on two different levels: one, of the principles, and the other of short and middle term activities. A bridge was not built between these two different levels and therefore different parts of the organisations, in different moments, filled or abandoned the conceptual space for strategic planning. It is important to point out that since 2012 “Trentino with” has activated strategic planning processes (three year programmes).

The awareness of working in contexts where the conditions are not predictable, even in the short term, requires particular sensitivity when defining strategic plans with a medium and long term perspective. It is necessary to be flexible when identifying actions in order to make them feasible and to adapt them to a changing context, if necessary. The context of intervention therefore deeply influences the type of planning developed by the four experiences. A more structured planning can fit into an existing system, like in the case of Trentino with Mozambique where, in spite of the limits of the decentralisation process, there were clear connections at different geographical levels with political priorities as well as with existing LAs. The programme in Mozambique can work to consolidate two administrative levels: district and province, contributing also to their strengthening, to dialogue between existing institutions, to the decentralisation process and to the involvement of civil society. In the case of the Balkans the institutional context did not facilitate this consolidation and led the three experiences to keep a high level of flexibility in their approaches. Priority is given to the support of civil society in the post-conflict transition, the building of local authorities (Prijedor and Peja/Pec) and the need to develop a dialogue between local administration and civil society (Kraljevo).

The ambitious goals set by “Trentino with” were not in contradiction to each other but were not automatically synergistic. Creating a network of Trentino’s actors, establishing long lasting relationships with an “elsewhere” territory and implementing complex multi-sector programmes are three objectives that cannot be pursued at the same time and effectively with a single instrument and with a single organisational choice. The research highlights that the objectives that had higher priority were those linked to the programmes implemented in the “elsewhere” territory rather than in Trentino. Contrary to the analysis of the organisational arrangements that shows how more attention was focused on organising the participation in Trentino, the analysis of the objectives shows an attention and interest shift towards the “elsewhere” territories. This peculiarity of the objectives can be observed in all the experiences and shows little coherence with the principles of decentralised cooperation (between communities) which requires a significant role in the mobilisation of the Trentino territory.

Participation in “Trentino with”

In terms of organizational arrangements the research highlighted a shift in all experiences from an initial confederal model (*Tavolo* or *Roundtable*) towards consortium-like organisational solutions. These solutions, in an attempt to adapt participation, coordination and effectiveness, have in reality increasingly tended to strengthen the ability to act with respect to the dynamics of participation. It should be recognised that rather than a limitation of space for participation, a progressive weakening and spontaneous exhaustion of said participation is observed with the passage of time. According to a link not necessarily of causal relationship, this corresponds to the evolution towards a more structured organizational arrangement that we defined as consortium model. The organisational model of a consortium was particularly suited to the management of complex, long-term multi-sector programmes. However, it has shown limitations in its ability to promote the effective sharing of a programme developed in a collegial and synergistic manner by a variety of Trentino actors. Consortium arrangements mostly have a limited membership base. The participation and the involvement of a larger number of actors then is facilitated by the creation of local networks and working groups that hover around the associations even if they are not directly part of them.

The reasons that have led to a progressive weakening of the confederal organizational arrangement are due to the following: 1. the ceasing of the emergency (in the case of Kosovo); 2. the increase in complexity of the action; 3. the perception of a removal and reduction of the active role of the Province of Trento, particularly in cases where it had played a key role in launching the operations (Mozambique and Kosovo); 4. the evolution and weakening of the Roundtables’ functions corresponding to the process of moving to the “consortium” model with the creation of second level associations; 5. specialisation and selectivity of projects: some members of the Roundtables find it difficult to identify a “useful” place within the programme.

In all cases there is a network of actors that revolves around the “consortium” (second level) association which serves to coordinate the network. In the Balkan experiences the second level associations initiate and manage Trentino based local networks with a planning and operational connotation that facilitate the mobilisation of local skills and expertise relevant to the projects. In the case of Mozambique the network is structured primarily through thematic working groups related to the areas of intervention. In both cases, the reasons that lead entities of the Trentino region to participate in groups and / or a network are diverse; they are generally linked to an interest of a professional nature, the willingness to know the “other” and engage in an exchange with similar counterparts. Compared to the network, participation in working groups theoretically requires a greater commitment: the participant from Trentino is, in fact, placed in a group that tends to need a greater investment in terms of both time and capacity to mediate and negotiate with the other members of the group.

The motivations that underpinned the participation of Trentino based public and civil society actors changed over time. In the beginning the reasons why actors from Trentino came into contact with counterparts from the “other” territories were generally connected to the desire to share values, test approaches to international cooperation, respond to humanitarian crisis situations or know and engage in an “other” context. With time, the impetus that led to the consolidation of these relations took a more definite and at the same time more solid shape: professional reasons with the ambition to trigger stronger and lasting relationships come into play and become prevalent. The participation of entities from Trentino was most effective in cases where there is a professional interest and / or a clear benefit to participate in the programme and establish a relationship with people in the countries in which such a programme operates. Some examples are the University of Trento, social cooperatives, museums, rural banks. In cases when the interest went hand in hand with the identification of concrete opportunities for collaboration on specific activities or projects, an element of reciprocity tended to be present since the interaction was of benefit to both the organisations from Trentino and to those in the partner countries and this offered more guarantees in terms of sustainability and persistence over time of newly established relationships. Where the interest and usefulness to the organisations from Trentino were weaker, it was more difficult to maintain high participation and sustain the relationship between counterparts over time. In the four experiences, however, the participation of actors from Trentino in the programmes and especially the maintenance of relationships with counterparts in partner countries are still dependent on the presence of the Trentino based second level associations and the role they play in terms of facilitating interaction with particular aspects of the programmes and therefore with counterparts “elsewhere”.

In summary, with regard to participation, from the study the following characteristics of “Trentino with” emerged: 1. participation is more effective and lasting when it comes from active involvement in specific projects. If the participation starts instead from a stimulus of an institutional nature which does not lead to concrete applications it is likely to be of short time duration; 2. with time a transition occurs from participation in the entire programme to involvement of a professional nature by stakeholders interested in providing a technical contribution to individual projects relevant to their areas of expertise (through the network and working groups).

Priorities of “Trentino with”

The research identified three key factors contributing to the priority assigned to each objective of “Trentino with”. The initial motivations at the starting of each programme influenced its design first and subsequently the priorities that were given in term of objectives to pursue. While all four experiences tried to pursue all the five objectives highlighted, the genesis determined that the programme in Mozambique started in the context of the decentralised cooperation component of UNOPS Programme and gave priority to the activities conducted in Caia. The multi sector programme achieved significant results in terms of innovative and effective projects such as the urban and district land use planning, opening of a rural bank and the establishment of a farm and an agro zootechnical school included in the formal education system providing professional education to young people and training to local farmers. The programme in Kosovo started in order to ensure coordination of the Trentino NGOs interested in working in Kosovo at the end of the war and it maintained a strong focus on coordination. The main cross fertilisation among member NGOs was conducted in the field of conflict resolution, which became a cross cutting issue present in all projects of Trentino with Kosovo. The programmes in Bosnia and Serbia, though started in very different contexts, were initiated by the Trentino peace movement and maintained over the years a political approach achieving significant results in terms of strengthening civil society in Prijedor and Kraljevo, facilitating the involvement of Trentino civil society and public authorities and creating relationships between them and counterparts in Bosnia and Serbia (example: twining between Trento and Prijedor municipalities, twining between Trentino and Kraljevo nursing homes).

The second factor contributing to the priority assigned to each objective was the decision to focus on a limited geographical area, which had a significant influence in terms of the achievement of results. Basically all programmes since the beginning chose to work in a district or a municipality. Choosing to work in a limited geographical area for a sustained number of years allowed for the strengthening of the relationships between territories (both formal and informal) and for greater effects and impact in partner territories and in Trentino. In recent years while maintaining the primary focus on Caia, Kraljevo, Peja Pec and Prijedor, the civil society organisations implementing the programmes have started to widen the geographical focus initiating activities in neighbouring districts and in other areas.

The third factor has been the decision to work in post conflict and fragile contexts which presented both opportunities and challenges. Trentino DC worked in the complex transition from post conflict reconstruction to local development, playing a role in terms of processes of institution building at different levels. This allowed for the development of expertise in working in such fragile contexts. In Mozambique in the context of a discontinuous but nonetheless present process of decentralisation, Trentino gave priority since the start of the programme to the interaction with the local government and played a significant role in terms of accompaniment of the local authorities and of strengthening the capacity of the administration and its different departments. In Kosovo and Bosnia, on the other hand, at the start of the programmes local authorities were either not present (in Kosovo there was a UN interim administration) or complicit in war crimes (Bosnia) and therefore Trentino gave priority first to supporting the birth and strengthening of local civil society and only when the conditions for the interaction with new local authorities were mature did it begin to interact with them and support them in their role of governing authorities of a territory. At the same time working in such fragile and unstructured contexts presented challenges in terms of pursuing and achieving

some objectives, in particular those related to the creation of relationships and partnerships between homologous actors based on reciprocity. Working in contexts where both local authorities and civil society were very weak did not facilitate the identification of common grounds on which to create and sustain partnerships between Trentino based actors and counterparts in the partnership territories. Many of the relationships established were essentially about the Trentino based actors sharing their expertise and providing technical support to the counterparts in the partner territories; the flow in the other direction though present in some cases was in general less evident.

The study of the objectives of “Trentino with” shows several examples of achieved goals even when they were not always specifically predetermined. This led to the accomplishment of important results although the process or the result had not been previously planned, highlighted and communicated. It is a set of experiences based on several implicit elements that could operate on the one hand because of the flexibility at different levels and in different contexts and on the other hand because of the creation of open meeting places and learning environments that allowed for the experimentation of innovative practices [17]. The organisational structure of the experience in Mozambique presents constant characteristics from its start until today, while the experiences in the Balkans, with different intensity between each other, presented more significant changes in their structure and in their organisation. The most evident case is the Kosovo one. The organisations that represent themselves as actors in constant change, capable of adapting to external variation and at the same time to promote learning, can be described as learning organisations. This concept of “organisation able to learn” is associated with organisations that constantly change and promote learning for their members [18]. The Balkan experiences are attributable to this type of organisations, characterised by a strong predisposition to change. However the study highlighted limited reflection on the change processes and consequently a limited ability to capitalise/build on matured experiences. Two possible explanations of this approach have been pointed out: on the one hand the difficulty of the operational roles to abstract from urgent and contingent matters, and on the other hand a very marginal role or a discontinuous presence of those who should have a strategic role (Roundtables, Boards, Presidents). The experimentation happens therefore mainly outside of a “context of sedimentation of experimentation” which would allow the systematization of what was planned, elaborated and realised.

OPEN ISSUES

The system of cooperation between communities has generated the belief that there must be an almost “symmetrical” correspondence: here → there vs. there → here. The research shows that the focus is mainly on the dynamics here → there. The four programmes, in fact, give priority to the development of organisational forms and tools in Trentino and establish a system of objectives focused on operations in partner countries. The concept of there → here was addressed much less over time, presuming or taking for granted the possibility of having “something” flowing towards Trentino, which would have maintained an active participation and substantiated the principle of reciprocity placed at the centre of the system of “co-operation between communities”. It is about a “something”, still not well defined, which requires further analysis, starting from practice, of the theoretical dimension of reciprocity in cooperation between communities.

The research analysed the roles the Province of Trento played over time in “Trentino with” in respect to six key areas that characterise the relationship between the Province and the DC programmes: participation, political-institutional support, funding, definition of procedural and management aspects, technical assistance and provision of expertise, provincial coordination. From the research emerges the opportunity to re-open the reflection and the debate on which could be the most appropriate roles for the PAT in “Trentino with” and more in general in the context of decentralised cooperation.

The research identifies constraints within the provincial administration which limited its possibility to provide technical assistance. On the one hand, as it is the case among Italian local authorities, the Province does not have in the international solidarity office staff with specific thematic-sector skills and did not develop sector policies and strategies in international cooperation. On the other hand, the availability of personnel of other offices and services is limited because of restrictions linked to employees’ contracts. These restrictions significantly limit the participation of local administration personnel in decentralized cooperation initiatives like “Trentino with”. The analysis did not go into the details of these restrictions and observed that if Trentino wants to overcome these obstacles and make available to international cooperation the expertise that it has developed, also thanks to its autonomous situation, it should try to adopt organisational schemes that are compatible with the national legislation and that are able to facilitate interaction between public and private (local authorities and associations).

The financial commitment from the Province to “Trentino with” has been significant, continuous in time (over 12.7 million from 1998 to 2012) and it has given the possibility to implement complex programmes that have achieved significant results and that distinguish Trentino DC on national and international levels. These programmes are not self-reliant economically and therefore require support by the LAs. The current economic situation implies a decreasing amount of funds allocated to the sector, therefore representing a challenge for the sustainability of the programmes analysed. A dialogue has begun between the Province and the civil society organisations implementing the programmes to define the next phase of cooperation. It is important that this next phase is defined in such a way so as to ensure that a gradual reduction in the financial support of the Province facilitates the consolidation of the results achieved and the sustainability of the services.

REFERENCES

- [1] P. Hafteck, An introduction to decentralized cooperation: definitions, origins and conceptual mapping, *Public Administration and Development*, Vol. 23, pp. 333–345, 2003.
- [2] P. Hoebink (ed.), *European Development Cooperation: In Between the Local and the Global*, Amsterdam University Press, 2010.
- [3] M. Cereghini, M. Nardelli, *Darsi il tempo. Idee e pratiche per un'altra cooperazione internazionale*, EMI, Bologna, 2008.
- [4] M. Acuto, *Global Cities, Governance and Diplomacy: The Urban Link*, Routledge, New York, 2013.
- [5] P.L. Mccarney and Klaus Segbers, *Cities and Global Governance: New Sites for International Relations*, Ashgate, Farnham, 2011.
- [6] P.N. Bongers, J.D. McCallum, *Partnership for Local Capacity Development: Building on the Experiences of City to City Cooperation*, UN-Habitat, Nairobi, 2003.
- [7] R. Hulst, *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Springer, Dordrecht, 2007.
- [8] M. Bontenbal, *Cities as Partners: The Challenge to Strengthen Urban Governance Through North-South City Partnership*, Eburon, Delft, 2009.
- [9] G.E. Guba and Y.S. Lincoln, *Fourth generation evaluation*, Sage Publications, Newbury Park. 1989.
- [10] P. Rossi, H.E. Freeman and M.W. Lipsey, *Evaluation. A systematic approach*, Sage, Thousand Oaks (CA), 2004
- [11] Q.M. Patton, *Discovering process use*, *Evaluation* 4(2), pp. 225-233, 1998.
- [12] M.C. Alkin (ed.), *Evaluation Essentials: From A to Z*, The Guilford Press, New York, 2011.
- [13] Q.M. Patton, *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*, The Guilford Press, New York, 2011.
- [14] E.T. Jackson and Y. Kassam (ed.), *Knowledge Shared: Participatory Evaluation in Development Cooperation*, IRDC and Kumarian Press, West Hartford, 1998.
- [15] J.B. Cousins and J.A. Chouinard, *Participatory Evaluation Up Close: An Integration of Research-based Knowledge*, IAP Publishing, Charlotte.
- [16] J. Farrington, A. Bebbington, K. Wellard, and D.J. Lewis (ed.), *Reluctant partners? Non-governmental organizations, the state and sustainable agricultural development*, Routledge, London, 1993.
- [17] D.A. Rondinelli, *Development Projects as Policy Experiments, an adaptative approach to development administration*, Routledge, London-New York, 1993.
- [18] G. Morgan, *Images, Le metafore dell'organizzazione*, Franco Angeli, Milano, 2005.

WHICH FUTURE FOR A POLICY OF ITALIAN TERRITORIAL COOPERATION INTEGRATED WITH THE WESTERN BALKAN COUNTRIES?¹

Andrea Stocchiero*

*CeSPI-Centro Studi di Politica Internazionale, Rome, Italy - andrea.stocchiero@cespi.it

INTRODUCTION

Italian foreign policy towards the Western Balkan countries strongly supports their process of integration within the European Union (EU). There are numerous initiatives aimed at this, in the fields of political, territorial, development and economic cooperation.

In the field of the political cooperation reference has to be made to the Adriatic Ionian Initiative (AII) and the Central European Initiative (CEI)². Regarding the territorial cooperation, it is about the achievement of the third objective of the EU social cohesion policy connected to the enlargement policy through programs of cross border cooperation at transnational and bilateral levels (IPA and CBC programs³). The Italian cooperation for development is the traditional form of contribution to socio-economic integration of the Western Balkan countries⁴, after the phases of humanitarian aid and of peace building, it has supported investments in infrastructure, in small and medium businesses and in social inclusion, with particular regards to the resettlement of refugees. The economic cooperation regards the various forms of support to trade and to the Italian investment in the area.

These various modes of cooperation, complementary between themselves, have been coordinated in an integrated approach with the Italian law 84/01 "Disposition for Italian participation in the stabilization, reconstruction and development of the Balkan area countries". A law however that only worked for a few years after which it was no longer financed. This is in order to signal right from the beginning that just like the various initiatives, the various cooperations, lack, still today, in 2013, of a common programming at national level, in the framework of a general overview tied to the objective of European integration.

In the case of development cooperation, an important role is carried out by the local authorities and civil society organizations through the so-called decentralized cooperation. The SeeNet⁵ program, from which this policy paper draws cue and support, was an attempt of putting on a network of many local initiatives undertaken from various local authorities (regions, province and town halls) and organizations, on some thematic lines of participation: economic, social, environmental and institutional.

The actors of the decentralized cooperation are, practically, the same ones involved in the territorial cooperation. In effect, the development cooperation in the Balkan area completely overlaps with the enlargement policy of the EU. That means that the prospect of integration is the objective and the principle engine in the relationship between Italy and the Western Balkan countries.

THE CRISIS OF EUROPEAN INTEGRATION AND THE WESTERN BALKAN COUNTRIES

If the prospect of the EU enlargement cannot be disregarded, then the future of the territorial and development cooperation, and in general of the Italian policy must be considered within the context of the actual financial, economic, social and political crisis that Europe is experiencing. The crisis represents a period of caesura of great weight in order to understand which scenarios will open for the future: from the most catastrophic of an arrest and recess of integration, to one of a slowing down and relative weakening of the adhesion, to one of re-launch of the prospects in a more or less differentiated way.

The crisis is deepening and widening the so-called "fatigues" of the enlargement⁶. The first fatigue obviously refers

¹ The paper has been produced in the framework of the Seenet programme: a trans-local network for the cooperation between Italy and South East Europe. Horizontal Action C – Research; and of the Euborderregions project supported by the 7th Framework Programme of the European Commission (<http://www.euborderregions.eu/>).

² See here for AII and CEI: (http://www.esteri.it/MAE/EN/Politica_Estera/Aree_Geografiche/Europa/OOII/IAL.htm?LANG=EN); and (<http://www.aii-ps.org/>) and here for CEI: (http://www.esteri.it/MAE/EN/Politica_Estera/Aree_Geografiche/Europa/OOII/INCE.htm?LANG=EN) and (<http://www.cei.int/>).

³ IPA is the EU instrument for the adhesion of the candidate and pre-candidate countries (Instrument for Pre-Accession Assistance), and the CBC (cross border cooperation) is the component aimed at favoring the overcoming of divisions in national borders.

⁴ See here: (<http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcgs/italiano/iniziative/Europa.asp>).

⁵ For a description and to view the materials produced see here (<http://www.SeeNet.org/>); and for CeSPI research reports (<http://www.cespi.it/seenet.html>).

⁶ Panagiotou Ritsa, The impact of the economic crisis on the Western Balkan countries and their EU accession prospects, EUI working papers, RSCAS 2012/64, Robert Schuman Center for Advanced Studies, 2012. For a description of the problems of enlargement please see the research reports realized by CeSPI for the program SeeNet: An overview on governance for local development in SeeNet territories, First research report,

to the fact that in a context of reduction of the public (and private) resources, it is difficult to increase the political commitment towards the enlargement. The negotiation of the new EU budget for the period 2014-2020 has partially reduced, with respect to how much the European Commission proposed and to the previous period, the resources dedicated to favour the admission of the candidate and pre-candidate countries.

Another fatigue highlighted is that of the absorption, that is of the difficulty of the candidate and pre-candidate countries to proceed in the reforms necessary in order to respond to the *acquis communautaire*. With the crisis there is a greater attention on the part of the European Commission to scrutinize the reform processes, while on the part of Western Balkan countries there is a greater difficulty to implement them, above all if they ask for reductions in public expenses and institutional restructuring in a crisis context.

But, the most important fatigue regards the enlargement per se, the political outlook of the EU member states that, in a crisis context, is scarred by new conflicts and divisions, that echo in less attention towards the enlargement or, worse, in the procrastination of the admission, because first of all it becomes necessary to recompose the deepening framework of the EU, in order to face the inner problems.

Also in terms of public opinion, and therefore of political consensus, the crisis puts the integration process at risk because a division has occurred between countries of North and South Europe, between the virtuous countries and the so-called PIGS⁷ (PIIGS with the inclusion of Italy). The diversities are lived like divisions, and give place to a fresh outbreak of nationalism and xenophobia, against the fundamental rights of the EU citizens. Leading to a crisis of democracy, and to distrust in its institutions. In all this the Western Balkans countries are also involved, because on one side they could be included in PIIGS, and on the other, they themselves, fear a EU “stepmother”, that together with the European Central Bank and the International Monetary Fund (the Troika), impose austerity measures without development prospects, as highlighted in the case of their neighbour Greece and then with Cyprus.

In addition to this, strongly nationalistic positions between the populations, inter-ethnic tensions, the élite interested in maintaining the autocracy, continue to persist in the various Western Balkan countries. The European integration processes are not progressive and unilinear, but they show delays, downfalls, returns, crisis. For example the case of Macedonia that, if in 2005 was considered a success for overcoming inter-ethnic problems, today instead suffers a deeply divided society and the lack of positive political dialogue⁸.

The crisis marks however a deeper crisis of the integration and development model supported by the EU. A model that does not manage to respond to one of the basic objectives of the EU itself and to the promise of enlargement, that is to say the progressive convergence of all the territories and for all the citizens, to a homogenous level of well-being and access to their rights. The credibility of the convergence narrative and the success of integration of countries such as Greece, has been brought back into discussion with the crisis⁹.

If this model has its gaps, between the first to worry should really be the Western Balkan Countries because they are the periphery of the periphery¹⁰. With the transition to a market economy, the Balkan countries have progressively increased their dependency on Western Europe. The economic integration works in two ways: in a positive way when the European motor stimulates greater commerce and flows of capital, but in a negative way when entangled in the crisis it increases deficits and debt. In this last case the process can turn out to be reversible, leading to disintegration.

According to the European Bank for the Reconstruction and Development the countries of this area are facing difficulty and very serious risks, “currently there are no internal or external growth motors”, “it is more and more recognized that the region will have to rely on their own resources and on an important agenda of reforms, if it wants to move onto a path of sustainable growth”¹¹.

Since 2008 moderate poverty has increased from 22 to 26% in 2012, just like the inequality, signalling how the crisis has hit the lower-middle classes harder. The situation of unemployment is serious hitting the young people above all, generally graduates, with record rates in Bosnia-Herzegovina, Serbia and Macedonia (more than 50%)¹², while the unemployment total is attested on an average of 22% against that of the EU of 11%¹³.

There is the danger that the Western Balkans, but above all some of its countries, the weaker ones like Kosovo, Bosnia-Herzegovina but also Albania, just like some territories of Italy, follow a path of super-periphery founded on low skill productive specializations (low-skill path) (see figure 1) and therefore with poorer societies¹⁴.

In spite of that, the process of the enlargement continues with some important successes. Between these in the first

CeSPI, November 2010 (<http://www.cespi.it/SeeNet/introduzione.pdf>); The Euro-Crisis, the Western Balkan countries and enlargement perspectives, Fourth research report, CeSPI, March 2013 (http://www.cespi.it/SeeNet/seenet%204/1%20cespi%204rep_1_.pdf).

⁷ The PIGS are: Portugal, Ireland, Greece, Spain.

⁸ Erwan Fouéré, Thessaloniki 10 years on: injecting momentum into the enlargement process for the Western Balkans, CEPS Commentary, 16 May 2013.

⁹ Op. Cit. Panagoitou (2012).

¹⁰ Dimitar Bechev, The periphery of the periphery: the Western Balkans and the Euro crisis, Policy Brief, European Council on Foreign Relations, ECFR/60, August 2012.

¹¹ EBRD Office of the Chief Economist, Regional Economic Prospects in EBRD countries of operations: May 2013.

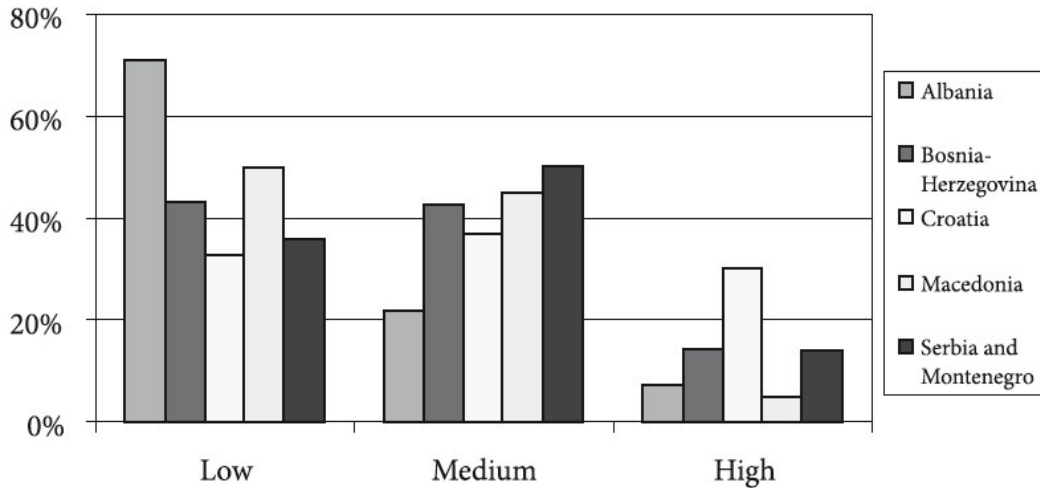
¹² World Bank, South East Europe Regular Economic Report n.4, From Double-Dip Recession to Fragile Recovery, Report n. 78505-ECA, June 18, 2013.

¹³ Qerim Querimi and Bruno Sergi, Unemployment and the Euro zone crisis: the state of the social welfare in the Balkans, SEER Journal for Labor and Social Affairs in Eastern Europe, 4/2012.

¹⁴ Will Bartlett, Economic Development in the European super-periphery: evidence from the Western Balkans, Economic Annals, Volume LIV, No. 181, April – June 2009.

place the entrance of Croatia into the EU in July 2013, the start of negotiations for the agreement of adhesion of Serbia as a result of the positive dialogue with Kosovo, thanks to the mediation of the high representative of the EU, Catherine Ashton, the opening of the Schengen borders to the mobility of the people without the need of a visa¹⁵. A path therefore exists that, even through great difficulties, continues and on which to relaunch new prospects of cooperation.

Fig. 1 - Exports of the Western Balkan countries towards the EU-25 per skill level, 2003.



Source: Eurostat.

WHICH NEW MODELS OF INTEGRATION?

If the actual model is passing a structural crisis, because it highlights “fault lines”¹⁶, which guidelines can be followed in order to resume the road of integration for the Western Balkan countries and for countries “at risk” like Italy, and above all for Southern Italy?

The criticisms against the adoption of the austerity policies, which risk even further undermining the prospects of integration and social inclusion, are numerous. In the same European Council summits they continue to try to find a laborious compromise between the demands to get the finance in order and the requirement to face the increasing unemployment. The Growth Compact has been placed side by side the Fiscal Compact. But the signals of an upturn continue to be weak, while the disaffection of the public opinion, inner and external, towards the EU grows.

In the analyses and proposals it seems one way out prevails. The EU crisis and particularly of the Euro zone is due to a structural imbalance between the strong Germanic model oriented towards exports that produces surplus, and the countries in trade deficit and in continuous need of the flow of resources. It is underlined how the responsibilities should be shared between debtors and creditors in a prospect of re-balance and convergence in the medium-long period. The austerity policies are short-sighted and risk killing the patient. It is necessary to instead support the structural transformations in order to correct the fundamental imbalance of productive capacity, the differences of productivity, favoring the catching up of the more underdeveloped economies, through investments and innovations on the quality of productions along a path oriented towards *high skills*. It is necessary therefore to relaunch the Strategy 2020 and specifically at a territorial level investing on the *smart specializations*¹⁷, so as to favour absolute and comparative advantages of the various territories, and a greater and better interdependence between them. This policy should be worth a lot to Italy, and above all Southern Italy, as much as to the EU adhesion candidates, in order to come out from their super periphery, and in order to resume the convergence path.

This process should moreover deal with the race to the bottom in the competition between territories in order to attract foreign investments, which cause delocalization processes and risk putting one country against the other neighbouring countries. The case of the FIAT investment to Kragujevac in Serbia is clear, derived in great part from the

¹⁵ Fouéré, 2013, op. cit.

¹⁶ For the Fault Lines please see the analysis of Raghuram G. Rajan, “Financial Earthquakes. How the hidden fractures still threaten the global economy”, Einaudi, 2012. According to this author, Fault Lines include trade imbalances between countries, originating from non sustainable growth patterns at the level of the international financial system. This is also the case of the European crisis between countries in structural deficit and surplus (Germany in particular), which also involves the countries of the Western Balkans.

¹⁷ For an explanation on the smart specialization strategy please see the European Commission Fact Sheet (European Commission, Fact Sheet: Regional Innovation Strategies for Smart Specialization, Directorate General Regional Policy, Policy coordination), the dedicated site: (<http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/home;jsessionid=LNzXSJYXchjW1YLZns0dXDIZwYWgq2g1TGNLGVy2nvryk13MDF0!-248139239!1377065111039>); and the related guide: European Commission, Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialization (RIS 3), May 2012.

State Aid as well as from the lesser labour costs, against the closing of the Termini Imerese plant¹⁸ and the stalling of Mirafiori¹⁹. The competition between countries and territories can turn out as a zero-sum game, except for those that must however truly draw some advantage in order to remain competitive at an international level, such as the multinationals. The need for a harmonization of processes and interests between territories demands a transnational strategy. The EU should truly respond to these problems.

The integration model therefore calls for more solidarity between the member states and the EU accession candidates, in order to face the structural imbalance, as much as a greater cooperation and subsidiarity, so that there is the possibility to identify the various specializations and opportunities for a diversified and more balanced interdependence. This requires a sharing of the responsibilities, in order to create work and to give a new start to democracy and the pro-European ideal. The Western Balkan countries should be involved in this process, tying closely the IPA funds to Strategy 2020, and clearly showing its effects on people's lives (*people first*)²⁰. And this is already partially happening with the definition of the South East Europe 2020 strategy (SEE 2020)²¹.

All of this presupposes a common vision that rests on a social market economy oriented by competitiveness. But, does this vision allow spaces for various models of development and local welfare? Is a Europe opened to the diversities beyond the single standard model or the feared germanization possible? A Europe that recognizes the free choice of different lifestyles, different speeds, and therefore differentiated integration? These profound questions come from various critical perspectives, from the de-growth to liberalism, nationalism, or to regionalism and transnationalism.

Regarding differentiated integration, it is interesting to remember, with particular reference to the issue of the enlargement, the analysis by Jan Zielonka on the nature of an enlarged Europe, that is interpreted as a new form of emergent Medievalism. This because it is exactly the diversity between the territories and the countries, the presence of important minorities, the abundance of different forms of governance, economic structures and cultural identities, that contrasts with the creation of a EU based on the Westphalia state model, while instead it requires a great flexibility and a "high degree of superimpositions between territorial and functional borders." A model of plurilateral, multilevel and multicentered governance turns out to be more adapted to the European reality²².

On the other hand with the crisis the necessity to strengthen integration has emerged, the union of rules and institutions in order to govern finance, both private and public, taxation and spending, with more effectiveness, above all with reference to the Euro zone. Alongside this greater financial and fiscal integration, also the political one should be supported in order to bridge the democratic deficit, the existing differences between the Europe of the Markets and the Europe of the People.

That makes the constant tension in the EU between deepening and enlargement, between conformity and differentiation to once again emerge, and therefore the design of a multi-speed EU with concentric circles from a strong, increasingly German core to the virtuous Nordic peripheries to the Mediterranean ones. The Western Balkans are involved in this tension as is Italy in its various territorial conformation, from the regions mainly convergent with the European heart to the more marginal and peripheral ones of Southern Italy.

The indication, in a short and schematic way, of some of the main issues that question an eventual relaunch of the prospect of European integration for the Western Balkans, but also for the same Italian territories, is important in order politically place the analysis of the cooperation, with particular reference to the decentralized and territorial one. What are the roles that these cooperations should carry out? Within which perspective? For the promotion of the diversities and for a "people first" cooperation? Or for greater conformity directed at the recovery of international competitiveness? Or for a dynamic equilibrium between the two, or other, perspectives?

CAPITALIZE DECENTRALIZED AND TERRITORIAL COOPERATION AND THE QUALITATIVE LEAP IN THE POLITICAL DEBATE ON EUROPEAN INTEGRATION

In the last 10 years the Italian cooperation has tried to support the process of European integration of the Western Balkans. In particular, development cooperation, among which the decentralized one, and territorial cooperation, have financed numerous projects to contribute in reducing the wealth gap. Beyond the single projects it has also been tried to adopt a systemic approach, in which the various actors shared a common programming, complementing social, economic and environmental initiatives. CeSPI has been able to analyze, through appraisals of strategic characters, three meaningful experiences of this type: the realization of the art.7 of law 84/01²³; the support program for regional

¹⁸ (http://www.strumentires.com/index.php?option=com_content&view=article&id=128:fiat-da-termini-imerese-a-kragujevac-e-ritorno&catid=4:economia-siciliana&Itemid=12).

¹⁹ (http://www.huffingtonpost.it/2013/07/08/fiat-stabilimento-kragujevac-in-serbia_n_3560857.html).

²⁰ Balfour Rosa and Corina Stratulat, Between engagement and cold feet: ten years of the EU in the Western Balkans, in Eviola Pifti, The European Future of the Western Balkans, Thessaloniki@10 (2003-2013), European Union Institute for Security Studies, 2013.

²¹ Please see the fifth CeSPI report for the SeeNet program and the document of the Regional Cooperation Council, South East Europe 2020: Mapping Convergence and Promoting Growth, Background paper, February 2013. And see "RCC to present South East Europe 2020 strategy for creating 1 million jobs in the region": (<http://www.rcc.int/press/0/222/rcc-to-present-south-east-europe-2020-strategy-for-creating-1-million-jobs-in-the-region>).

²² Jan Zielonka, Europe as Empire. The nature of the enlarged European Union, Oxford University Press, 2006.

²³ Andrea Stocchiero (edited by), Italy-Balkans Territorial Partnerships. Strategic appraisal of the decentralized cooperation supported by art.7 of law

cooperation in the Mediterranean and the Balkans put into effect through the Framework Program Agreements (FPA)²⁴, and the SeeNet program. From these analysis various indications are emerged. Here we are reminded of various positive aspects but also diverse criticalities which serve to nourish a debate that takes into account the previous issues.

In all three experiences good results have been recognised in terms of networking of actors, where the regions have carried out a central role of coordination under the direction of the national ministries. The projects have been part of a progressive accumulation of relations and acquaintances with the local partners. A transnational social capital is then structured, a strengthening of long term partnerships between local administrations, civil society organizations, intermediary institutions, in short between territories. The long term partnerships between territories have given greater sustainability to the change process, which however depends fundamentally on the level of ownership of the local partner.

Moreover the importance of the partnership results from various cooperation appraisals. For example here we can reference the Paula Pickering study that, reviewing the appraisals carried out from various cooperations, emphasizes that “forging a genuine international-domestic partnership in which domestic officials helped to determine the policy agenda and took jointly reform initiatives would improve the community impact of reforms.”²⁵ And it highlights that the more genuine partnerships, where the locals indeed have a more central role and are beneficiaries of the cooperation, are those formed with nongovernmental organizations and local authorities, rather than with large international organisms and their commission agents.

Through the projects, the relations, the partnerships, it has been possible to develop local development models, where the territory and its actors are central. The theory of the change that supports the undertaken initiatives refers to the territorial approach to development, the concept of territorial cohesion, and to the processes of decentralization of the democratic power²⁶. Above all comes the evaluation of the endogenous capital, of the partnerships and the local knowledge, in search of a balance between a broad base growth of productivity and income through chains and networks of small and medium businesses, its redistribution with new models of welfare mix, and environmental safeguard in order to guarantee the long term reproducibility. This approach (see also the theory of “place-based” change or of “local economic development” (LED)²⁷ or “area-based” in the case of the rural development²⁸) endorses the territorial potential and the diversities between territories, it’s not closed and localistic but it is open to exchange with external actors and other territories. An exchange careful not to create dependency but a symmetrical, as much as possible, interdependence. Here we can make reference to the concept of cooperative internationalization, where the commerce and the foreign investment are not of a merely “extractive” and exploitation character, without considering fair standards of work and environmental protection, but they result compatible with the growth of a diffuse and social economy. Trying to settle the unavoidable tensions between international competition, social cohesion and solidarity between territories, and environmental sustainability.

But, at the foundation of this approach, there are assumptions to which weak and underrepresented conditions correspond. According to the critique of Will Bartlett “institutions of local governance are weak in the Western Balkans and there are few examples of functioning policy networks which could mobilize endogenous development potential at a local level, outside the capital cities.”²⁹. The decentralization processes have in some cases divided the distribution of the competences too much, without distributing resources and recreating adequate administrative capabilities.

This analysis is in part supported also by the case studies conducted by CeSPI in the SeeNet program where some situations of insufficient capabilities, separation and absence of multilevel dialogue have been identified, in particular in Bosnia-Herzegovina, Kosovo, and partially in Albania and Montenegro. On the other hand there are other cases, like for the Istria Region in Croatia and the Vojvodina Province in Serbia, where the vertical collaboration between central government and local authorities is relatively good, and where the latter have acquired an optimal administrative capability that allows them access to international networks and resources³⁰. Bartlett’s evaluation therefore needs to be reshaped and reconsidered depending on the context. It is certain that the Western Balkan scenario, beyond presenting itself “randomly”, displays some situations of great difficulty for a possible territorial approach to development, like in Bosnia-Herzegovina and Kosovo; difficulty that depends in a substantial way on issues of political, nationalistic and

84/01 - MAE Line, Foreign Ministry, Prime Minister's Office, Marche Region, OICS and CeSPI, 2007.

²⁴ Marco Zupi (edited by), Strategic appraisal relationship of the support program for regional cooperation in the Mediterranean and the Balkans, Executive summary, CeSPI, 2012.

²⁵ Paula M. Pickering, Assessing International aid for local governance in the Western Balkans, College of William and Mary, in Democratization, Volume 17, Issue 5, Taylor and Francis Online, 2010; and downloadable from (<http://www.wm.edu/as/government/documents/Assessing%20International%20Aid%20For%20Govt%20Dept.pdf>).

²⁶ For an analysis of the approach of the EU to territorial cohesion please see: Raffaella Coletti, Territorial Cohesion: definition of the concept and implications for territorial cooperation, Third research report, CeSPI, January 2012.

²⁷ Numerous conceptual and public initiatives on LED variables exist, between the most important for their influence on cooperation, those of the World Bank (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTURBANDEVELOPMENT/EXTLED/0,,contentMDK:20185186~menuPK:399161~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:341139,00.html>); and of the OECD are remembered (<http://www.oecd.org/cfe/lead/>).

²⁸ Please see the Regional Rural Development Standing Working Group example (<http://www.seerural.org/>).

²⁹ Bartlett, 2009, Op. Cit.

³⁰ Please see: Raffaella Coletti in collaboration with Andrea Stocchiero, Decentralization and local development in Western Balkans: convergences and divergences among different contexts, Second research report, CeSPI, June 2011.

ethnic order.

The creation of the necessary conditions and change processes, that follow the “place-based” approach, requires a great deal of time. External assistance can stimulate and accompany, but it’s difficult that it can provoke the change, if it is not established on the ownership of the local actors and if it is not at least contrasted by superior levels exercising power. At the same time, the long times of the LED contrast the short times of finance and market dynamic requirements, which favour instead the polarization of the resources in the capitals and some intermediate centers functional to the *export-oriented* model and foreign investments. “The dual process of transition and access to the EU has radically altered the spatial organization of the economy, leading to combined cases of economic decline, increase of the inequality and polarization. A great concentration of physical and human capital in the main urban centers, together with a great tendency towards de-industrialization in the periphery and the collapse of business spaces (...) has created urgent problems of local development and spatial cohesion”³¹.

The experience of decentralized and territorial cooperation partially confirms this analysis. Many projects are focused on the creation of networks and above all on capability building actions. The evaluation from the local partners themselves is positive: the technical assistance, the training and the exchange of good practices are essential in order to learn the know-how necessary to undertake activities for the local, institutional, social, economic, environmental, development. The issue is that, to this necessary action of strengthening abilities, a suitable effective change does not correspond, the end results (increase in social and economic well-being thanks to the services implemented) are not being met, or in an insufficient or difficultly replicable way, the times are long, and the performance is insufficient. A common problem is that of the so-called mainstreaming (integration) of good practices in the plans of local development, normative amendments, authorities budgets, the routines of the bureaucracies, the strategies and the daily management of the local actors. This, while at local level the citizens ask for concrete changes, a visible social and economic impact, effective investments in welfare and creation of occupation.

Until now a weak consideration has been experienced, a nonexistent capitalization, on the limits of these models and this cooperation, and particularly on the coherence between the adoption of the territorial approach to development and the Western Balkan national policies of international competitiveness established on the *export-oriented* model and of attraction of foreign investments. There is the need for the discussion on the programs of cooperation and their feasibility, pertinent to local contexts, sharing with the local partner, sustainability and effectiveness to be brought to a political level. Otherwise, the decentralized and territorial cooperation risks being only an experience of sharing of an ineffective approach both for political and for intrinsic reasons. The analysis of art.7 of law 84/01 had in fact already highlighted how the cooperation was established more on the offer of given practices rather than on the application and choice of local partners in order to understand which eventual hybridizations are possible.

The consideration on the decentralization processes underway in the various Western Balkan countries (just as “federalism” in Italy), on their positive and negative aspects should be very important. This, above all, because decentralization is an issue of great political emphasis assuming a division of powers between diverse administrative levels, between territories and also between various actors, being potentially functional to nationalistic and ethnic interests, processes of secession and reconfiguration of the borders, or being able to be a neo-liberal form of strategy in order to favour the privatization of public assets. According to some authors decentralization risks worsening the ethnic divisions, worsen the conditions of the minorities or marginalize them, and to be potentially contrary to democratic requirement of the balance between the powers³². The problem is not only of the western Balkans: the case of the independence of Kosovo has highlighted in fact how there are member states within the EU that have not recognized it because it can be connected to their national issues.

Decentralization therefore brings us back to the question of the local and national development models in the European political framework of reference for the adhesion. An informed public debate should be opened, capitalizing the experiences of territorial and decentralized cooperation, and moving from a project level to a political one. The debate would have to be oriented to discuss the issues of local development and decentralization, and of the requirements of the partnerships in the enlargement process framework.

THE OPPORTUNITY OF THE EU STRATEGY FOR THE ADRIATIC-IONIAN MACRO REGION

The enlargement of the EU towards the countries of oriental Europe, moving the borders, has resulted in the adoption of adhesion and neighbourhood policies. Therefore a new geopolitics has been created that has opened opportunities of relations and integration with countries previously “distant” and even rival due to the iron curtain and the Cold War between the western bloc and the eastern bloc.

In this new geopolitical a greater attention is also being asserted towards the territorial aspects for which integration does not happen only through politics between States but it involves the relationships between adjacent territories and that belong to a same geographic area and, just for this, introduce common challenges and opportunities. Due to this

³¹ Monastiriotis V. e Petrakos G., *Local sustainable development and spatial cohesion in the post-transition Balkans: in search of a developmental model*, GreeSE Paper n. 29, Hellenic Observatory Papers on Greece and South East Europe, LSE 2009; cited in the third CeSPI research report for SeeNet.

³² Please see the second CeSPI report for SeeNet on decentralization, in particular page 26.

numerous CBC programs have been started, diverse Euro regions have been established, and the new strategies of the EU for the macro regions were born. In 2009 the strategy for the Baltic macro region was established, and in 2011 the one for the Danube area³³.

At the same time an important Italian diplomatic action has been deployed that brought the European Council of December 2012 to the decision of giving the Commission the mandate for the creation of the strategy for the Adriatic-Ionian macro region³⁴, between whose salient characteristics involve the western Balkan countries (except Macedonian)³⁵. The strategy should be adopted during the Italian semester of EU presidency in 2014. It can represent therefore a relaunch opportunity for Italian cooperation and foreign policy with the western Balkans. The various cooperations interwoven in the area should refer to this, having to bring to adoption an integrated Action plan where diverse programs and funds are coordinated and aligned. In this regards it is important to remember what the main characteristics are and the added value of the strategy.

The Commission has clarified that the macro regional strategies are a new transnational instrument in order to favor European integration. They should support the progressive convergence in the EU of the various territories. A convergence that is made strong by the territorial diversities, of their different patrimonies. A transnational strategy different from the traditional cooperation aimed, above all, at the sub-national local autonomies, in particular the regions, pertaining to a same geographic area, because it involves primarily the national governments but maintaining a multi-level approach, that therefore continues to foresee the link with the sub-national authorities.

The strategies adopt a functional territorial approach. The strategies are functional in reaching objectives such as environmental protection, the social and economic development of a geographic area that introduces common challenges and opportunities. Their functionality characterizes the geographic spaces to involve, that don't have to correspond to geographic units established at a political-administrative level. And that can therefore also go beyond the frontiers of the EU, extending to the EU adhesion candidates and neighbouring countries. The boundaries of macro-regional area are variable depending on the functionality taken into consideration.

For example, if on the one hand the protection of the Baltic Sea involves first of all the territories that surround it (but also those of the tributaries), on the other hand, the development of research and innovation for small and medium-sized enterprises of the wood industry includes technology centers and SME networks, which can be found in geographic locations distant from each other while belonging to the same area.

The strategies, as a political instrument, are characterized by "three noes": they are not fixed by rules, do not rely on ad hoc institutions, do not have their own funds. It then presents a paradox that should be the added value of macro regional strategies: on the one hand these three noes appear to greatly limit the freedom of action of strategies, it seems almost that they define their irrelevance; on the other hand, just as a result of these limitations, the strategies should be based on their ability to integrate the norms, institutions and funds that already exist in a common transnational framework. The effort that is required is therefore primarily of political will on the part of the diverse actors, starting from national ones.

In this way it seems to establish a new form of governance in the EU framework that lies between that of the EU and that of the individual member states, transnational, open to the multi-level participation of sub-national authorities. The transnational level corresponds to large scale geographical areas, which refer to natural characterizations, such as seas and reservoirs. A governance that therefore has a spatial specificity, however relatively variable as written above, in literature these areas are called "*soft spaces*"; and that provides itself a light, flexible and multi-level institutional organization, establishing itself as a "*soft institution*". It is a new form of governance that responds to the attributes specified by Zielonka, because it is multi-centered, multi-leveled and transnational, with "*soft borders*". Macro regional strategies are therefore a way to combine the spatial diversity with the construction of the EU. It 'a way to recover the democratic deficit through participation methods complementary to those of a traditional representative character. The strategies are in fact based on consultation processes and the active participation of various actors in defining the action plans and in their implementation.

The experience of the Baltic and Danube macro regions highlight some difficulties however, especially with reference to the multi-level governance and effective participation of the citizens. The Commission's report on the implementation of the Baltic strategy³⁶ in fact indicates the need for greater involvement of the citizens and better multi-level governance ("groups of key actors, such as regional and local authorities, NGOs and the private sector should be involved"), as well as greater political commitment to align funds and issues with respect to the 2020 Strategy, and a strengthening of institutional coordination (in particular priority area coordinators and their steering groups). These indications are aimed towards paying greater attention to informed public debate (also see the need to define indicators to measure the results of the initiatives) and the study of the comparison of development models or better of transformation process and territories.

³³ See: <http://www.balticsea-region-strategy.eu/pages/what-is-the-eusbsr> and http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/danube/index_en.cfm#2 and <http://www.danube-region.eu/>.

³⁴ See: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/adriatic_ionian/index_en.cfm.

³⁵ For the description of the Adriatic-Ionian macro region creation process and the relevance of the new macro regional strategies in the territorial cohesion policy please see, respectively, the second and third CeSPI research report for, as well as the papers by Stocchiero and Cugusi downloadable from the CeSPI website.

³⁶ European Commission, Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, on the Implementation of the EU Strategy for the Baltic Sea Region, COM(2011) 381 final, Brussels, 22.6.2011.

With the Adriatic-Ionian macro-regional strategy, the integrated approach, already experimented in part by the Italian experiences with art.7 Law 84/01 for the reconstruction of the Western Balkans, the FPA for regional cooperation for development in the Mediterranean and SeeNet for local sustainable development can also be reaffirmed. The occasion of the preparation of the Italian Presidency of the EU in 2014 is an important window of opportunity to build the strategy capitalizing on what has been done.

Nevertheless, a danger is obvious, namely that the qualitative leap required to adopt a real integrate approach, is too demanding in a crisis situation, the organizational conditions are very challenging in the face of scarcity of resources, and this above all in respect to the situation and the capability of the Western Balkan countries. It is therefore more likely that the definition of the macro-regional strategy action plan is limited to a negotiation of the different national and regional interests, identifying some minimum common denominators such as priorities for action. To date (July 2013) the informal draft of the Action Plan identifies two horizontal priorities (research and innovation, and SMEs development) and four vertical priorities (transport and energy infrastructure and connections, environment and natural resources' management, blue economy and regional attractiveness).

Faced with this situation, a stronger effort is needed of the Italian government, as well as the different actors involved, and the formation of a governing body open to local authorities and civil society organizations willing to invest. The relevant partnership should refer not so much to the general requirements of representativeness, but rather the quality and capacity of the actors, of practical experience on the ground. From this point of view, the actors of the SeeNet program can find a way to contribute to the debate, bringing results and prospects of integration.