

## VERS UNE DIPLOMATIE DES GOUVERNEMENTS LOCAUX?

PAR

FRANCK BARRAU (\*)

Des «jumelages» nés au lendemain de la Seconde Guerre mondiale aux actions qui se revendiquent d'une «diplomatie» des gouvernements locaux, les relations internationales des collectivités territoriales – locales –, en France et dans le monde, ont considérablement changé de forme et de nature. Sur le seul continent européen, en 2009, quelque 15 000 collectivités locales sont engagées dans des accords de partenariat (1). On voit même aujourd'hui des collectivités locales françaises passer des accords de partenariat avec des Etats (2). Ces évolutions vont de pair avec un renforcement des réseaux internationaux de villes et de gouvernements locaux. Certains de ces réseaux affichent même l'ambition de devenir une sorte d'«ONU des pouvoirs locaux». A tout le moins, ceux-là tentent de faire entendre leur voix auprès des instances internationales considérant que l'avenir des peuples se joue aussi – et peut-être surtout – sur le terrain, sur les territoires qui «*s'administrent librement*» (3).

Pendant longtemps, la France a été réticente à l'égard du développement de la coopération infra-étatique, notamment dans sa dimension transfrontière consacrée par la Convention-cadre du Conseil de l'Europe du 21 mai 1980 dite Convention de Madrid (4). Les grandes lois de centralisation sont venues libérer les initiatives locales, avec l'appui du ministère des Affaires étrangères, qui a créé en son sein une délégation à l'action extérieure des collectivités locales. La France a ratifié la Convention de Madrid en 1984 et ses trois protocoles. Elle a ratifié en 2000 le protocole 1 de 1995 et en 2007 le protocole 2 de 1998; elle a adhéré au protocole 3 dès son adoption,

(\*) Secrétaire général de l'association Droits de l'homme et gouvernements locaux – Secrétariat international permanent Nantes – Pays de la Loire (SPIDH), depuis sa création en février 2007.

(1) Cf. le site Internet de l'Association française du Conseil des communes et régions d'Europe (AFC-CRE), [www.afccre.org/fr/article.asp?id=109](http://www.afccre.org/fr/article.asp?id=109).

(2) En février 2008, un accord cadre de co-développement a été signé par Jacques Auxiette, président du Conseil régional des Pays de la Loire, et Pierre Nkurunziza, président de la République burundaise. C'était la première fois qu'une région française signait un tel accord avec un Etat. Cela s'est fait avec le soutien financier du ministère français des Affaires étrangères et européennes.

(3) Article 72 de la Constitution de la République française de la V<sup>e</sup> République relatif aux collectivités territoriales : «*dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences*».

(4) Emmanuel DECAUX, «La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontière des collectivités ou des autorités locales», *Revue générale de droit international public*, n° 3, 1984.

le 16 novembre 2009. Cette action déborde largement le cadre européen ou francophone. La France et la Chine ont signé un protocole d'accord sur la coopération décentralisée le 14 novembre 2009, tandis que les premières assises franco-indiennes de la coopération décentralisée sont organisées en janvier 2010 dans le cadre de l'année de l'Inde. C'est donc désormais l'Etat qui encourage la dynamique des collectivités françaises, sur le territoire métropolitain comme dans les territoires d'outre-mer (5). Sans revenir sur la place des acteurs non-étatiques dans le système juridique, il peut être utile de mettre en relief les enjeux politiques ou géopolitiques de cette nouvelle donne internationale (6).

#### DU «JUMELAGE» AUX ACCORDS DE COOPÉRATION

Depuis quelques années, on a constaté une montée en puissance des «gouvernements locaux», des villes en particulier, comme acteurs à part entière de l'échiquier international. Sur cet échiquier, les collectivités locales ne sont encore que de simples pions à côté des rois et reines que sont les Etats souverains, mais on voit bien l'importance économique, sociale, culturelle et même politique que ces villes – surtout lorsqu'elles agissent en réseau – peuvent avoir désormais au niveau international.

Les raisons de cette montée en puissance des villes sont multiples. Un premier constat permet de comprendre cette évolution : les populations se concentrent de plus en plus dans les zones urbaines administrées, le plus souvent, par des collectivités territoriales plus ou moins autonomes de l'Etat. Et il s'agit là d'un phénomène mondial. Il y a – au moins proportionnellement – un recul général des populations rurales, tant dans les pays dits développés que dans les pays en voie de développement. Ce qui a fait dire à Anna Tibaijuka, secrétaire générale adjointe des Nations Unies et directrice exécutive d'ONU-Habitat : «*de l'homo sapiens nous sommes passés à l'homo urbanus*» (7); d'après les données du Forum urbain mondial d'ONU-Habitat, 60 % de la population mondiale vivront dans des villes (8) en 2030.

Parallèlement à la montée en puissance des pouvoirs locaux, on a assisté un peu partout à un désengagement des Etats, de plus en plus désireux – dans une économie mondialisée – de laisser jouer les règles de la concurrence, y compris dans des domaines (services, éducation, culture) où leur intervention paraissait jusqu'alors indispensable.

(5) Cf. le site Internet du ministère français des Affaires étrangères, qui comporte une entrée «collectivités territoriales».

(6) Journée d'étude de la Société française de droit international, «Les collectivités territoriales non étatiques dans le système juridique international», Pedone, 2002.

(7) Le 9 mai 2007. Cf. le site Internet [www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=14095&Cr=&Cr1=](http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=14095&Cr=&Cr1=).

(8) Cf. le site Internet [www.wd.gc.ca/ced/wuf/default\\_f.asp](http://www.wd.gc.ca/ced/wuf/default_f.asp).

Aussi les collectivités territoriales sont-elles tentées d'exister d'une manière de plus en plus autonome vis-à-vis des États, y compris sur la scène internationale. D'autant que, éloignées parfois des stratégies étatiques, elles sont capables de se parler entre elles, de partager leurs expériences et de coopérer sur des sujets concrets, qu'il s'agisse des services à la population (transports, service de l'eau, politiques culturelles...), de gouvernance locale, mais aussi de développement économique : il n'est pas rare en effet que tel ou tel maire, voyageant dans une ville étrangère, soit accompagné des acteurs économiques présents sur le territoire de sa cité.

Pour autant, la diplomatie internationale et les négociations relatives au droit international restent encore le domaine réservé des États. Les gouvernements locaux n'apparaissent pas en tant que tels dans les négociations intergouvernementales, les instruments internationaux établis n'ayant pas encore pris en compte leur spécificité (9).

#### LE CADRE LÉGISLATIF FRANÇAIS EN MATIÈRE DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

En France, la loi interne est venue reconnaître et encadrer l'action des collectivités locales en matière de coopération décentralisée, laquelle ne relève pas seulement du domaine de l'aide au développement ou de la solidarité internationale. Suivant la loi du 6 février 1992, ce qu'on appelle globalement la « coopération décentralisée » ouvre la possibilité aux collectivités territoriales de passer des conventions avec des collectivités territoriales étrangères dans un intérêt commun. Et cela peut concerner des accords de partenariat économique avec telle ou telle région du monde parfaitement compétitive au regard des normes actuelles du marché. Il arrive que des collectivités locales françaises investissent dans des actions de promotion économique en direction, par exemple, de certains pays dits « émergents », avec l'espoir affiché que cela profite aux entreprises de leurs territoires et, donc, à l'emploi. Et c'est aussi de la coopération décentralisée...

La loi Thiollière du 2 février 2007 confirme que la convention reste la voie privilégiée de la coopération décentralisée : *« par convention, il faut entendre tout contrat ou acte signé entre des collectivités territoriales, françaises et étrangères, comportant des déclarations, des intentions, des obligations ou des droits opposables à l'une ou l'autre partie. Sont visées par la loi aussi bien*

(9) Cf. *CJCE 2007 Regione Siciliana* : la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a refusé d'admettre l'intérêt à agir dans le cadre d'un recours en annulation de la région italienne de la Sicile (demande d'annulation de la décision de suppression de l'aide du FEDER sur un projet de construction d'autoroute). Cf. le site Internet [eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=fr&numdoc=62006J0015](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=fr&numdoc=62006J0015). De même, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH) ne fait nullement référence aux autorités locales. Toute violation perpétrée par une autorité locale est endossée par l'Etat, seul membre du Conseil de l'Europe et signataire de la Convention.

*les conventions ayant un caractère déclaratif que celles pouvant avoir des conséquences matérielles, financières ou réglementaires pour ces collectivités».*

Dans ce cadre, les collectivités territoriales françaises contractant avec des autorités locales étrangères doivent veiller à ce que ces conventions de coopération décentralisée ne portent atteinte en aucune manière aux règles et aux principes de valeur constitutionnelle, à savoir notamment : au principe d'indivisibilité de la République et de souveraineté nationale; aux intérêts nationaux et à la cohérence de la politique étrangère, dont la responsabilité incombe au Président de la République et au gouvernement; au principe de spécialité, selon lequel chaque collectivité doit prendre garde de ne pas interférer sur les compétences des autres collectivités territoriales, du fait d'une convention de coopération décentralisée – néanmoins, aujourd'hui, ce principe de spécialité au niveau de la coopération décentralisée fait débat.

### *Les réseaux de collectivités locales*

Parce que les instruments internationaux n'ont pas pris en compte les spécificités des collectivités locales, depuis de nombreuses années, les villes et gouvernements locaux du monde entier ont compris l'intérêt qu'ils avaient à unir leurs forces. De nombreux réseaux internationaux de collectivités locales ont vu le jour soit en totale indépendance, soit en tant qu'organes consultatifs auprès d'organisations régionales.

#### *Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE)*

L'un des plus anciens réseaux de collectivités locales est le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE), dont les statuts précisent dans leur préambule qu'il «*doit devenir une institution permanente de l'organisation européenne*». A l'origine, c'est le Conseil des communes d'Europe (CCE) qui est fondé à Genève en 1951, avant d'ouvrir ses rangs aux régions et de devenir le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE). Les membres de cette association, qui a son siège à Paris et une forte présence à Bruxelles, sont aujourd'hui plus de cinquante associations nationales de villes et de régions issues de trente-sept pays, représentant environ 100 000 communes et régions.

Le budget annuel du CCRE s'élève à deux millions d'euros, qui proviennent principalement de la cotisation des associations membres, l'Union européenne contribuant au budget à hauteur d'un peu plus de 10 %, par le biais d'une subvention annuelle dans le cadre du programme sur la citoyenneté européenne active supervisé par la Commission.

L'objectif du CCRE est de «*promouvoir une Europe unie fondée sur l'autonomie locale et régionale et la démocratie*» (10). Pour cela, il s'efforce «*de ren-*

(10) Cf. le site Internet [www.ccre.org/](http://www.ccre.org/).

*forcer la contribution des collectivités locales et régionales, en influençant la législation et les politiques communautaires, en favorisant l'échange d'information aux niveaux local et régional et en coopérant avec ces partenaires ailleurs dans le monde. [...] Ses commissions et groupes de travail cherchent à influencer la législation européenne pour faire en sorte que les intérêts et préoccupations des autorités locales et régionales soient pris en compte très en amont du processus législatif européen».*

Entre autres champs d'activités (transports, politique régionale, environnement, égalité des chances), le CCRE s'intéresse aux questions de «gouvernance»... Enfin, le CCRE constitue la section européenne de l'organisation mondiale unifiée Cités et gouvernements locaux unis (CGLU).

#### *Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (11)*

En 1957, la Conférence des pouvoirs locaux est créée au sein du Conseil de l'Europe. Elle deviendra par la suite la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, qui réunit les élus des collectivités locales et régionales. La Charte européenne de l'autonomie locale est son œuvre majeure. Ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 15 octobre 1985, elle est entrée en vigueur le 9 septembre 1988. C'est dans ce texte que les Etats signataires s'engagent à reconnaître dans la législation interne le principe de l'autonomie locale.

En 1994 le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux succède à la Conférence en qualité d'organe consultatif du Conseil de l'Europe. Destiné à représenter tant les collectivités locales que les collectivités régionales, il se compose de deux chambres : la Chambre des pouvoirs locaux et la Chambre des régions.

Depuis l'année 2000, le rôle de préparation des rapports de monitoring sur la démocratie locale et régionale des pays membres du Conseil de l'Europe lui est reconnu.

#### *Eurocités*

Dans le paysage européen, il convient de citer un réseau plus récent. Fondé en 1986, Eurocités (Eurocities) réunit cent trente des plus grandes villes de trente pays européens.

Ce réseau veut favoriser le dialogue des grands centres urbains avec les institutions européennes, tant en ce qui concerne la législation que les politiques et programmes européens qui ont un impact sur les villes et sur leurs citoyens, dans les domaines du développement économique et de la cohésion sociale, des services publics, de l'environnement, des transports et de la mobilité, de l'emploi et des affaires sociales, de culture et de l'éducation, de

(11) Cf. le site Internet [www.coe.int/](http://www.coe.int/).

la communication et de la société de la connaissance, des questions de gouvernance et de la coopération internationale.

*Cités unies France (12)*

En France, l'association Cités unies France (CUF) fédère depuis une trentaine d'années les collectivités territoriales agissant dans le domaine de la coopération décentralisée. Aujourd'hui, CUF revendique quelque cinq cents adhérents et anime un réseau d'environ trois mille collectivités locales.

CUF est liée par convention au ministère français des Affaires étrangères et européennes, qui lui reconnaît une mission d'animation et de coordination de l'ensemble des collectivités territoriales françaises engagées dans la coopération internationale.

La particularité de CUF est d'être l'héritière de la Fédération mondiale des cités unies (FMCU) – United Towns Organisation (UTO) qui fut créée en 1957 et qui réunissait essentiellement des collectivités locales d'Europe, d'Afrique et d'Amérique latine. Une fédération plutôt francophone concurrencée par un réseau à dominante anglophone, International Union of Local Authorities (IULA), qui, en 2003, se présentait ainsi : «*l'Union internationale des autorités locales (IULA) est la plus ancienne et la plus grande association de gouvernements locaux au niveau mondial. Fondée en 1913, IULA réunit des gouvernements locaux d'une centaine de pays de toutes les régions du monde*» (13).

Toutefois, en mai 2004, les deux fédérations décident de fusionner ensemble, avec un troisième réseau rassemblant les grandes métropoles du monde, Métropolis, pour donner naissance au plus grand réseau mondial d'autorités locales, Cités et gouvernements locaux unis, qui a son siège à Barcelone et qui est présidée jusqu'à l'automne 2010 par l'actuel maire de Paris, Bertrand Delanoë.

*Cités et gouvernements locaux unis (CGLU) (14) : la coopération décentralisée comme diplomatie des pouvoirs locaux*

En créant cette nouvelle organisation mondiale, les maires et les élus locaux de plus de cent pays du monde ont tenu les engagements pris lors de la Conférence mondiale sur les établissements humains d'Istanbul, en 1996. Ils ont voulu ainsi donner naissance à un porte-parole unique des villes, «*pour apporter des réponses concrètes aux défis de la globalisation et de la croissance urbaine*».

Cette structure, que ses fondateurs ont qualifiée volontiers de «*Nations unies des villes*» – en oubliant un peu vite les autres formes d'organisations

(12) Cf. le site Internet [www.cites-unies-france.org](http://www.cites-unies-france.org).

(13) Cf. le site Internet [www.citymayors.com/features/iula.html](http://www.citymayors.com/features/iula.html).

(14) Cf. le site Internet [www.cities-localgovernments.org/](http://www.cities-localgovernments.org/).

politiques locales (régions, provinces, départements..., suivant les modèles nationaux) – a pour objectif de déterminer les priorités actuelles de la coopération décentralisée au plan mondial. L'ambition est clairement énoncée : devenir l'outil d'une véritable diplomatie des autorités locales. Ainsi, des maires comme ceux d'Israël, de Palestine, des Balkans, d'Afrique, d'Afghanistan se côtoient à l'occasion de rencontres internationales des municipalités. Mieux, ils partagent leurs expériences et débattent du rôle des gouvernements locaux dans la gestion des conflits et le retour à la paix.

Une commission de CGLU, désormais animée par la présidente de la Fédération néerlandaise des collectivités locales, travaille particulièrement sur le thème «Diplomatie des villes, consolidation de la paix et droits de l'homme». Et cela, sur des aspects parfois très pratiques, comme la restauration des services de base (eau, santé, éducation) au sortir des conflits. Les collectivités locales sont également parfois mises à contribution dans la prise en charge des réfugiés. De plus, le rôle des élus consiste quelquefois à recréer les liens sociaux entre des communautés et des peuples qui, hier encore, s'entre-déchiraient.

C'est, du reste, une telle vision qui a présidé, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, à la promotion du dialogue et de la paix à travers la coopération internationale des villes : accords de jumelages, adhésion à des réseaux, maintien de la paix. Désormais, ce qu'on appelle globalement la «coopération décentralisée» constitue un élément important du maintien de la paix dans le monde. C'est sans doute en partie pour cela qu'au Burkina Faso les maires ont été pris en compte dans la liste des bénéficiaires de passeports diplomatiques.

Cela étant, cette diplomatie des autorités locales ne se limite pas à la prévention des conflits et à la consolidation de la paix. Plus globalement, la promotion des droits de l'homme et la solidarité entre les individus et entre les peuples sont logiquement au cœur des activités des communes. C'est pourquoi les pouvoirs locaux cherchent, au sein de leur réseau, à promouvoir et à encourager toutes les initiatives tendant à améliorer les services de base et à renforcer la démocratie au niveau local.

Le maire de Paris, Bertrand Delanoë, devenu président de CGLU, a déclaré ceci au moment de la création de l'organisation, en mai 2004 : *«je suis convaincu que les villes peuvent jouer un rôle plus important encore dans la prévention des conflits, le respect des droits de l'homme, la solidarité, l'égalité entre les hommes et les femmes, la cohésion sociale et le développement durable. La naissance de cette organisation mondiale constitue donc un événement : Cités et gouvernements locaux unis portent une vision plus démocratique et plus solidaire de la mondialisation, à partir du rôle des acteurs locaux»*.

## LA «VOIE» DES DROITS DE L'HOMME

Pour que la déclaration du président de CGLU ne reste pas lettre morte, il est nécessaire que les collectivités locales intègrent dans leurs politiques de coopération internationale une approche centrée sur les droits de l'homme. D'abord, il convient de reconnaître aux pouvoirs locaux – maîtres d'ouvrage et, parfois même directement, maîtres d'œuvre des actions de coopération décentralisée sur le terrain – une responsabilité particulière en matière de protection, de respect et de mise en œuvre des droits de l'homme. Ensuite, il faut que ces collectivités locales aient pleinement conscience de leurs responsabilités.

Cela peut paraître évident aujourd'hui et, pourtant, il n'y a pas si longtemps, seuls les Etats-nations étaient considérés comme les gardiens ou les dispensateurs des droits de l'homme. Et, ce, même si, en 1948, l'Assemblée générale des Nations Unies a proclamé la Déclaration universelle des droits de l'homme *«comme l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations afin que tous les individus et tous les organes de la société, ayant cette Déclaration constamment à l'esprit, s'efforcent, par l'enseignement et l'éducation, de développer le respect de ces droits et libertés»*.

Les collectivités territoriales sont bien de ces organes de la société. Et, en raison de leurs compétences et de l'impact immédiat de leurs décisions sur les citoyens, elles ont un rôle majeur à jouer en matière de respect, de protection et de mise en œuvre des droits de l'homme. En outre, dans la mesure où elles sont, de plus en plus, actrices autonomes d'actions de coopération internationale, leur rôle en faveur des droits de l'homme ne peut plus se limiter au propre territoire de chacune. Puisqu'il existe un *«idéal commun à atteindre»*, il y a bien une responsabilité à le promouvoir auprès de chacun de ses partenaires, quelles que soient leur localisation géographique, leur forme d'organisation politique, économique ou sociale, leur caractéristique culturelle ou religieuse.

Les obstacles, on le sait, sont de deux ordres. La question de l'universalité des droits et du relativisme culturel revient régulièrement dans l'actualité, avec les remises en cause du modèle démocratique «occidental» et les reculs de l'Etat de droit, dans un contexte de crise plurielle économique, sociale et morale qui affecte de nombreux pays, au Sud comme au Nord, à l'Est comme à l'Ouest. Il en est de même de la question de la légitimité des pays occidentaux – et donc, ici, de leurs collectivités locales – à assurer la promotion des droits de l'homme auprès de leurs partenaires, au risque d'être perçus comme des «donneurs de leçons» quand les «professeurs» appartiennent à une société qui a pu exercer à un moment de l'histoire ou qui continue de l'exercer une domination politique, économique, voire militaire, sur une autre société. De plus, on le sait : la coopération s'arrête sou-

vent là où commencent les remarques sur les « affaires intérieures » du partenaire...

Cela n'empêche pas nombre de villes et autres collectivités locales de développer, dans leurs politiques de coopération et de partenariat au niveau international, une approche centrée sur les droits de l'homme (respect des droits fondamentaux des femmes, des enfants, des populations autochtones), contribuant ainsi, à leur échelle, à promouvoir les droits de l'homme. Au-delà de cet engagement « classique », les gouvernements locaux peuvent également mener d'autres combats, autour d'un individu en danger dans sa lutte pour la liberté (par exemple, Ingrid Betancourt, citoyenne d'honneur de 1 941 villes (15)) ou autour d'un concept affirmant l'universalité des droits de l'homme (c'est le cas notamment de la Coalition internationale des villes contre le racisme).

### *CGLU et les droits de l'homme*

– Au sein de CGLU, il existe plusieurs commissions, dont deux s'intéressent aux droits de l'homme. La commission Diplomatie des villes – déjà citée – a pour but de proposer des solutions qui passent par la médiation ou l'action directe des villes pour prévenir comme pour résoudre les situations de conflits. Au sein de la commission Inclusion sociale et démocratie participative, présidée par Ricard Gomà, adjoint au maire de Barcelone, chargé des affaires sociales, existe, depuis janvier 2006, un groupe de travail qui œuvre à la rédaction d'une Charte-agenda mondiale des droits de l'homme dans la cité (16), c'est-à-dire à la fois une déclaration (charte) et un agenda (plan d'actions), qui comportera, à terme, un calendrier d'actions que les villes signataires devront s'engager à mettre en œuvre.

Ce n'est pas la première fois que des collectivités locales ou des réseaux de collectivités locales tentent d'exprimer une approche de leur développement par le respect des droits de l'homme. On pourrait citer : la Charte européenne des droits de l'homme dans la ville, adoptée en 2000 ; la Charte des droits et des responsabilités de la ville de Montréal, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2006 ; la Charte européenne des femmes dans la Cité (1994) ; la Charte « Ville amie des enfants », progressivement signée par les villes et réitérant leur attachement à la Convention internationale des droits de l'enfant de 1990. Cela étant, c'est la première fois qu'une tentative de cette sorte est menée au niveau intercontinental : tenter de définir le plus grand dénominateur commun aux collectivités territoriales, à l'échelle internationale, pour une implantation des droits de l'homme au niveau local.

Le groupe de travail de CGLU est animé par une structure associative de droit français, créée en février 2007, l'association Droits de l'homme et gou-

(15) Cf. le site Internet [www.betancourt.info/Fr/CitHonneur.htm](http://www.betancourt.info/Fr/CitHonneur.htm).

(16) Cf. le site Internet [www.spidh.org/fr/la-charte-agenda/index.html](http://www.spidh.org/fr/la-charte-agenda/index.html).

vernements locaux – Secrétariat international permanent (17), basée à Nantes (France). Cette association est aussi l'organisatrice du Forum mondial des droits de l'homme qui se tient tous les deux ans à Nantes et qui porte en sous-titre «Des principes universels à l'action locale». Initié par l'UNESCO, le Forum mondial des droits de l'homme a pour objectif de réunir – sur un pied d'égalité – toutes les catégories d'acteurs du domaine des droits de l'homme (politiques, universitaires, représentants d'organisations nationales, internationales et d'ONG, acteurs du milieu économique...). Au-delà de l'espace de dialogue proposé à ces différents acteurs pour échanger connaissances et bonnes pratiques, pour confronter la réflexion à l'action, cette réunion a pour but de renforcer les réseaux existants ou à créer pour une plus grande effectivité des droits sur le terrain. Il est remarquable que cet événement biennal qui a réuni, en 2008, 2 500 participants sur quatre jours, soit soutenu principalement par une «coalition» de collectivités locales (Nantes Métropole, c'est-à-dire la communauté urbaine de Nantes; la région des Pays de la Loire; le département de Loire-Atlantique; la ville de Nantes), avec le renfort du ministère français des Affaires étrangères et de l'Organisation internationale de la Francophonie.

### *Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe*

De son côté, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a proposé, par la voix de Keith Whitmore, du Royaume-Uni (18), une réflexion sur «Les liens entre la démocratie locale et régionale et les droits de l'homme», réflexion qu'il conclut en recommandant une liste de principes matriciels pour servir de dénominateur commun à tous les acteurs impliqués dans la protection des droits de l'homme aux niveaux local et régional. L'un de ces principes concernerait «une volonté de solidarité internationale, afin d'établir un lien entre les actions entreprises dans le cadre local et dans le cadre global, à travers le développement de partenariats pour promouvoir l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme».

C'est encore le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe qui, en collaboration avec l'Association suédoise des autorités locales et des régions (SALAR), s'est interrogé sur le défi que représente pour les collectivités locales un travail systématique sur les droits de l'homme (19). Et c'est à cette occasion que le professeur Emmanuel Decaux s'est interrogé de la sorte : «peut-on imaginer une 'convention-cadre' élaborée

(17) Cf. le site Internet [www.spidh.org](http://www.spidh.org).

(18) Contribution du Congrès au Forum pour l'avenir de la démocratie (Sigtuna, Suède, 13-15 juin 2007, disponible sur le site Internet [www.spidh.org/uploads/tx\\_basedoc/001243518306-Les%20liens%20entre%20la%20démocratie%20locale%20et%20regionale%20et%20les%20droits%20de%20l'Homme,%20contribution%20du%20Congres.pdf](http://www.spidh.org/uploads/tx_basedoc/001243518306-Les%20liens%20entre%20la%20démocratie%20locale%20et%20regionale%20et%20les%20droits%20de%20l'Homme,%20contribution%20du%20Congres.pdf).

(19) Séminaire de Stockholm, 6-7 oct. 2008, disponible sur le site Internet [www.spidh.org/uploads/media/Declaration\\_SALAR\\_07.pdf](http://www.spidh.org/uploads/media/Declaration_SALAR_07.pdf).

*en commun par les collectivités locales? On parle beaucoup de 'co-législation', et l'exemple de l'OIT ou des conférences maritimes, comme celui des 'contrats de programme', montrent que différents outils juridiques sont nécessaires pour prendre des engagements en commun. Il serait temps de décliner toute la gamme du triptyque : démocratie locale, Etat de droit et droits de l'homme. Les piliers de l'autonomie locale et de la coopération décentralisée sont déjà consacrés dans les traités, reste à poser la clef de voûte des droits de l'homme».*

### **La CNCDH**

Dans une publication récente, consacrée à la relation diplomatie-droits de l'homme (20), la Commission nationale consultative des droits de l'homme française relève l'importance du rôle des pouvoirs locaux, en soulignant le fait que *«le ministère des Affaires étrangères a créé une délégation pour l'action extérieure des collectivités locales, qui relève de la DGCID, ainsi qu'une Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) qui doit assumer une fonction de coordination pour garantir la complémentarité des actions»*. Dans ses recommandations, elle propose que *«la délégation à l'action extérieure des collectivités locales intègre davantage les questions relatives aux droits de l'homme dans les activités de la coopération décentralisée»*.

Autant de questions, tout récemment posées, qui appellent une réflexion collective et une mobilisation de tous les «organes de la société», de tous les acteurs concernés, de l'ensemble des pouvoirs publics, des élus locaux et régionaux, des organisations de la société civile, notamment des ONG et des représentants associatifs. Tout le tissu territorial doit être pris en compte, de la plus petite communauté à la région la plus riche, et, bien sûr aussi, l'autre partenaire de la coopération décentralisée, en l'aidant s'il le faut à trouver ses propres réponses.

### DU LOCAL AU GLOBAL : DE NOUVELLES FORMES DE PARTENARIATS

A l'image du Forum mondial des droits de l'homme de Nantes, dont la première édition en 2004 a été initiée et organisée avec le soutien de l'UNESCO, on a vu se développer ces dernières années de nombreux partenariats entre des collectivités locales – ou certains de leurs réseaux internationaux – et des agences des Nations Unies. C'est le cas de la Coalition internationale des villes contre le racisme – initiée et soutenue par l'UNESCO – ou encore de l'Alliance mondiale des villes contre la pauvreté-programme du PNUD. UN-HABITAT collabore aussi étroitement avec CGLU.

(20) *Les études de la CNCDH : Diplomatie et droits de l'homme*, La Documentation française, Paris, 2008.

Dans le cadre de l'Union européenne, l'Agence des droits fondamentaux (FRA) (21), basée à Vienne, s'intéresse aussi aux pouvoirs locaux, plus particulièrement à l'articulation possible des différents niveaux de gouvernance pour une meilleure effectivité des droits de l'homme (*joined-up governance*). Cette piste de travail, encore embryonnaire, est néanmoins porteuse de beaucoup d'espoirs, tant il est vrai que de nombreux problèmes ne pourront se régler que par des actions conjointes des différents niveaux de gouvernance : Union européenne – Etats – collectivités territoriales. Pour n'en citer qu'un seul : la délicate et douloureuse question des Roms migrant à l'intérieur de l'Union européenne.

Les raisons de ce rapprochement entre gouvernements locaux et organisations internationales ne sont pas toujours dénuées d'arrière-pensées où la nécessité financière – les grandes villes ont parfois des moyens que certaines agences internationales n'ont pas – le dispute à l'obligation de résultats concrets pour des organisations qui ne pourraient agir sans le relais des collectivités territoriales.

Néanmoins, quand cela permet des synergies orientées vers une plus grande effectivité des actions et des programmes, nul ne pourra s'en plaindre. Les populations ont tout à gagner d'un partenariat fort entre le niveau international et le niveau local. Cela n'est pas toujours bien compris de certaines agences ou organisations internationales qui ne connaissent que les acteurs étatiques, mais il faut reconnaître que, ces dernières années, une prise de conscience est intervenue jusqu'au plus haut niveau des Nations Unies, si l'on en juge, par exemple, par un récent appel du Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-Moon, pour «*la reconnaissance du rôle des autorités locales et régionales dans le combat contre le réchauffement climatique et la prévention des risques urbains*» (22).

Enfin, au titre de ces nouveaux partenariats, il ne faudrait pas sous-estimer les interactions possibles entre les collectivités locales et les ONG, internationales ou locales, de même qu'avec les organisations professionnelles. Il y a là un territoire largement inexploré. Et pourtant, si on considère que la diplomatie des gouvernements locaux n'est pas celle des ambassades mais celle du terrain, c'est d'abord avec les organisations de la société civile qu'il faudra arriver à dialoguer avant, éventuellement, d'agir. Elus locaux et militants associatifs ne parlent pas toujours le même langage – loin s'en faut! –, mais il n'y aura pas de «*mieux vivre ensemble*» – sur le plan local comme sur le plan international – sans une action conjointe des citoyens, des représentants d'organisations de la société civile et des représentants des collectivités locales.

(21) Cf. le site Internet [fra.europa.eu](http://fra.europa.eu).

(22) Déclaration faite en août 2009, disponible sur le site Internet [www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?pag=newsD.asp&L=FR&ID=311](http://www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?pag=newsD.asp&L=FR&ID=311).

Reste la question de l'Etat. La tendance a longtemps été au renforcement de l'autonomie locale, avec parfois même un désengagement préjudiciable des autorités nationales. Depuis, la crise financière et économique est passée par là : les Etats sont venus au secours des systèmes financiers défaillants et, sous le prétexte de la nécessité d'actions politiques fortes au sommet de l'Etat, associé à la contraction des budgets, il se pourrait qu'un mouvement inverse vienne réduire la liberté de manœuvre des gouvernements locaux et annihiler les volontés politiques là où elles persisteraient. Si une telle hypothèse se confirmait, à l'évidence, l'action internationale des collectivités locales, les politiques de coopération décentralisées seraient les premières touchées.