

coopération internationale

**DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES  
S'ENGAGENT POUR RENFORCER  
L'ÉTAT DE DROIT**

# SOMMAIRE



**ÉTAT DE DROIT, DROITS DE L'HOMME, DÉMOCRATIE, BONNE GOUVERNANCE : DE QUOI PARLE-T-ON ?** PAGE 4

**COMMENT FAIRE ? À CHAQUE ÉTAPE, LES QUESTIONS À SE POSER... EXPÉRIENCES** PAGE 6

**COOPÉRER DANS UN CONTEXTE POST-CONFLIT : PISTES ET TÉMOIGNAGES** PAGE 10



**ÉDITO**

À travers leurs actions de coopération internationale, les collectivités territoriales françaises contribuent à la réduction de la pauvreté et des inégalités dans le monde. Cette "**coopération décentralisée**" s'appuie sur la mobilisation des compétences des collectivités et sur l'implication des acteurs privés et publics des territoires, en France comme à l'étranger.

Si l'édification d'une société démocratique fondée sur l'État de droit est un objectif largement partagé par les acteurs de la coopération, les modalités concrètes de la création **d'un contexte favorable à l'accès aux droits** dans les projets de **coopération internationale des collectivités** ne vont pas de soi.

L'État de droit est souvent considéré comme relevant de la coopération d'État à État, et la défense des droits de

l'homme, de l'action des ONG. Entre les deux, la mise en œuvre de projets de développement montre qu'on ne peut agir durablement en faveur des populations, spécialement les plus vulnérables, sans s'intéresser de près aux **modes de gouvernance locale**.

En favorisant l'accès aux services essentiels (eau, assainissement, habitat, santé, éducation), en renforçant les capacités en matière de gestion de l'état civil, du foncier, de la fiscalité locale, de la police municipale... la **coopération décentralisée** entre de plain-pied dans la promotion des droits. **Les collectivités territoriales en ont-elles conscience ?**

Celles-ci peuvent pourtant, à côté de l'État et des acteurs de la société civile, améliorer l'accès aux droits des populations de leurs territoires partenaires, et contribuer ainsi, de **manière innovante**, à un **renforcement de l'État de droit au niveau local**.

Dans ce but, ce document, loin d'apporter des solutions "clé en main", propose aux acteurs de la coopération internationale une **démarche de questionnement, à partir d'expériences concrètes** de collectivités territoriales et d'associations. Outil d'aide à la réflexion, c'est un **document d'étape**, expérimental, qui gagnera à être testé, critiqué, et amélioré par les acteurs qui l'utiliseront.



# ÉTAT DE DROIT, DROITS DE L'HOMME, DÉMOCRATIE, BONNE GOUVERNANCE :

## DE QUOI PARLE-T-ON ?

Ces notions sont intrinsèquement liées :

Au cœur des relations entre les citoyens et l'État, les **droits de l'homme** se fondent sur le respect de la **dignité** de tous les êtres humains et visent à les libérer de la peur et de la misère. Ils renforcent le **pouvoir des citoyens** et leur permettent de lutter contre les abus de pouvoir et l'appropriation des biens publics par les élites. Ils sont le résultat d'une **conquête** par des citoyens qui luttent pour leur reconnaissance et leur respect.

La pleine jouissance des droits de l'homme est favorisée par :

- une gouvernance démocratique fondée sur la **transparence**, l'obligation de **rendre compte de ses actes** et la **participation des populations** ;
- un État de droit, dans lequel les institutions respectent l'équité et la **primauté du droit**.

> L'État de droit est indispensable à la bonne gouvernance.

On ne parvient à l'un comme à l'autre qu'à la faveur de **processus** complexes, dans une démarche de construction et de consolidation permanentes.

Les principes guidant l'instauration d'un État de droit et d'une bonne gouvernance s'appliquent tant à l'échelle nationale qu'à l'**échelle locale**. En s'en inspirant, les collectivités territoriales engagées dans des actions de **solidarité internationale** favorisent un meilleur **accès aux droits** des populations locales des **territoires partenaires**, et améliorent au final la qualité des projets de coopération.



**DROITS DE L'HOMME** (également appelés **droits humains**) : exprimant la reconnaissance de la dignité de la personne humaine, ils sont **universels** (les mêmes pour tous et partout, les modalités d'application pouvant varier), **inaliénables** (ils ne peuvent être retirés) et **indivisibles** (on ne peut prétendre promouvoir les uns en délaissant les autres).

L'histoire de leur reconnaissance permet de distinguer les **droits civils** et **politiques** (droit à la vie, libertés fondamentales...), les **droits économiques, sociaux et culturels** (DESC : droit au travail, à la santé, à l'éducation...), et les **droits** dits de la **3<sup>ème</sup> génération** (droit au développement, à la paix, à un environnement sain...).

**ÉTAT DE DROIT** : État dont les autorités politiques et administratives (centrales et locales) agissent en se conformant aux **règles de droit**, et dans lequel tous les individus bénéficient également de droits et de libertés fondamentaux. Supposant notamment l'indépendance de la justice, l'État de droit subordonne le principe de légitimité au **principe de légalité** et protège contre l'arbitraire du politique.

**DÉMOCRATIE** : "gouvernement du peuple par le peuple", la démocratie incarne les idéaux politiques de **liberté**, d'**égalité** des citoyens et de **participation** éclairée du plus grand nombre aux affaires de la Cité. On distingue la démocratie **directe** (le peuple exerce sa souveraineté sans intermédiaires) de la démocratie **représentative** (souveraineté déléguée à des représentants élus), laquelle peut être complétée par des formes de démocratie **participative** (association des citoyens aux décisions).

> La démocratie **locale** inclut le droit de la population à être informée et consultée, et vise à rapprocher le pouvoir des citoyens en les faisant participer aux prises de décision publique.

**GOUVERNANCE** : mode d'**élaboration** et de **mise en œuvre de l'action publique** fondé sur la **prise en compte de la pluralité des acteurs**. Longtemps réduite à la "**bonne gouvernance**" qui définissait les critères de bonne gestion dans les pays soumis aux programmes d'ajustement structurel du Fonds monétaire international, la gouvernance revêt aujourd'hui une signification plus large que la vision essentiellement économique centrée notamment sur la lutte contre la corruption.

- > La **gouvernance démocratique** intègre le respect des droits fondamentaux, l'État de droit et la participation des populations, y compris les plus vulnérables ou marginalisées.
- > La **gouvernance locale** s'exerce aux différents niveaux territoriaux.

Dans ce document, "**société civile**" désigne l'ensemble des mouvements, associations ou organisations, indépendants des pouvoirs publics : ONG (organisations non gouvernementales), organisations syndicales et patronales, associations professionnelles, organisations de base, églises, etc...

La "**collectivité territoriale**" représente à la fois un territoire regroupant des acteurs locaux et l'institution publique locale. Ici, le terme est employé dans le sens de représentant du pouvoir local.

# COMMENT FAIRE ?

> Intégrer les acteurs de la société civile, du Nord comme du Sud, afin d'identifier les besoins prioritaires et de valoriser les initiatives locales.

> Renforcer les capacités des collectivités, notamment dans des secteurs clé pour l'accès aux droits des citoyens (état civil, foncier, sécurité, fiscalité locale, etc...).



> Inscrire le partenariat dans la durée pour construire des relations de confiance qui permettent d'aborder les questions d'accès aux droits les plus sensibles.

## À CHAQUE ÉTAPE...

### MISE EN PLACE DU PARTENARIAT

### IDENTIFICATION, MISE EN ŒUVRE ET EVALUATION DES PROJETS :

#### Projets sectoriels de développement local :

• accès aux services essentiels (éducation, santé, eau...)

#### Renforcement des capacités de la collectivité partenaire :

- appui technique et logistique (réhabilitation de locaux, équipements, matériels, etc.)
- appui institutionnel (formations à la gouvernance locale et aux méthodes participatives, etc.)

#### Mobilisation des acteurs de la société civile et renforcement de leurs capacités

## ...DES QUESTIONS À SE POSER

### 1- Sur le territoire du "Nord"

- Y a-t-il sur le territoire des **acteurs** impliqués dans des régions du pays partenaire (associations, acteurs socio-culturels, établissements scolaires, universités, hôpitaux, acteurs économiques, associations de migrants, etc.) ?
- L'**expertise** de ces acteurs locaux est-elle sollicitée ?
- Ces acteurs se font-ils l'écho des préoccupations de la société civile du Sud en matière de **droits fondamentaux** ?

### 2- Sur le territoire du "Sud"

- Quelle est l'**organisation administrative** du pays ?
- Quelles sont les **attributions** des services de l'État au niveau régional, des collectivités territoriales et des autorités traditionnelles ?
- Quel est le mode de désignation des **élus** locaux et nationaux ? la durée de leurs mandats ?
- Quels sont les **moyens** humains, techniques et financiers des collectivités territoriales ?
- Les **politiques** et **programmes** nationaux de développement sont-ils connus au niveau local ?

- Quels sont les **acteurs** de développement présents sur le territoire partenaire ? Quel est le rôle de chacun ?
- Les acteurs de la **société civile** participent-ils aux prises de décision publique ?
- Les acteurs de la société civile disposent-ils des **capacités** et des moyens nécessaires à leur structuration ?
- L'**expertise** de l'ensemble des acteurs est-elle prise en compte ?

### 3- Entre les territoires

Le partenariat s'appuie-t-il sur des **valeurs** ayant fait l'objet d'un **échange** entre les parties prenantes ?

• Quels sont les projets qui permettent un meilleur accès des populations, notamment les plus vulnérables, aux **services essentiels** ?

• Quels sont les projets qui intègrent un volet de **renforcement des capacités** de la collectivité partenaire ?

• Les **acteurs** pertinents des deux territoires sont-ils **mobilisés** ?

• La consultation des acteurs de la société civile des deux territoires...

> fait-elle remonter des préoccupations dans des **secteurs clé** dont la bonne gestion favorise un meilleur **respect des droits** (ex. : état civil, fiscalité locale, foncier, sécurité locale, etc.) ?

> permet-elle de mettre à jour des abus et tracasseries subis régulièrement par les populations ?

■ La **problématique homme-femme (genre)** est-elle prise en compte ?

■ Plus globalement, la mise en œuvre du partenariat prend-elle en compte les **droits individuels et collectifs** ?

La **bonne gestion** des services des collectivités territoriales conditionne un accès équitable et généralisé à certains droits fondamentaux. Le **renforcement des capacités** de ces services et **l'implication dans la durée** de l'ensemble des acteurs (représentants de l'État, pouvoirs locaux, société civile) favorise le renforcement de l'**État de droit**.

Exemples :

**ÉTAT CIVIL.** L'inscription des naissances, mariages, décès sur les registres et la production des actes permettent d'obtenir des documents officiels d'identité, de voter, de **faire valoir ses droits** en matière de succession, d'avoir accès à l'école, etc.

**FONCIER.** Les conflits fonciers sont un obstacle au développement local. Leur prévention et leur résolution nécessite à la fois une bonne gestion par les services compétents et **l'implication de l'ensemble des acteurs** (représentants de l'État, pouvoirs locaux, chefs coutumiers, tribunaux de paix, notables, propriétaires fonciers, syndicats paysans, ONG, etc.)

**FISCALITÉ LOCALE.** La collaboration entre pouvoirs locaux et acteurs de la société civile permet à la fois de sensibiliser les citoyens à la nécessité de contribuer aux recettes publiques, et d'accroître la **transparence** de leur utilisation.

**SÉCURITÉ LOCALE.** Les autorités locales peuvent disposer de pouvoirs en matière de sécurité municipale et de police de proximité. La sensibilisation et la formation des agents aux droits des citoyens et au respect des lois et règlements permettent de **réduire** les tracasseries administratives et policières, les abus et les **pratiques arbitraires**.

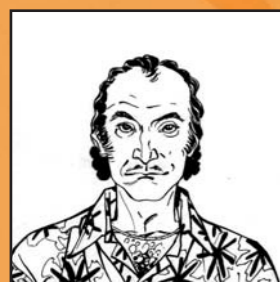
# ...DES EXPÉRIENCES

À **Romans-sur-Isère (Drôme)**, les coopérations engagées à l'international sont encadrées par la signature d'une Charte signée par les deux partenaires. Elle fait directement référence aux droits humains :

*"S'appuyant sur les valeurs et les idéaux de la Déclaration universelle des droits de l'homme, (...) la politique d'action internationale de Romans (...) repose sur la démocratie locale : conduite par les collectivités décentralisées, elle favorise l'implication permanente des populations, particulièrement la jeunesse, soutient l'émergence du milieu associatif, ainsi que la participation sans discrimination des femmes et des hommes."*

> **Pour prendre en compte les valeurs des collectivités du Nord et du Sud, on peut les mentionner dans un préambule à la Convention de partenariat.**

D'abord orientée vers un appui à la société civile, la coopération de **Pays de Savoie solidaires** avec la **commune de Bignona (Sénégal)** a été recentrée sur l'accompagnement de la collectivité. Une partie des subventions passe désormais directement par le percepteur municipal, ce qui permet à la commune de s'approprier progressivement ses prérogatives (définir les priorités budgétaires, gérer les appels d'offres, effectuer le suivi de chantier, etc.), tout en associant la société civile. Mieux à même de fournir les services essentiels à sa population, la commune gagne en légitimité vis-à-vis de ses administrés.



Les Villes partenaires de **Chambéry (Savoie)** et de **Ouahigouya (Burkina Faso)** ont choisi d'encourager la mise en relation des agents des deux collectivités, notamment dans les domaines de la police municipale, de l'état civil, de la démocratie participative et du cadastre. S'agissant de l'état civil, la sensibilisation des populations aux enjeux de la possession des actes et le renforcement des capacités du service ont contribué à l'amélioration de la situation des droits civils et sociaux.



## Renforcement des capacités de la collectivité partenaire

À **Ouagadougou (Burkina Faso)**, la **Ville de Lyon/Grand Lyon** a soutenu la mise en place d'un Centre international de formation des acteurs locaux (Cifal). Il dispense des formations sur la gouvernance locale et la gestion urbaine, en s'appuyant sur un apprentissage par la pratique. Les villes africaines qui participent aux modules de formation peuvent se rencontrer et confronter leurs expériences en matière de gestion urbaine. En appuyant cette plateforme d'échange, le Grand Lyon favorise le travail en réseaux et la coopération Sud-Sud.

Au **Katanga (République démocratique du Congo)**, le Centre des droits de l'Homme (CDH)\* a organisé des séminaires de vulgarisation des dispositions légales relatives au mariage et aux successions à l'intention des femmes et des officiers d'état civil\*\*.

Dans le **Territoire** (équivalent au département) de **Kasangulu (République démocratique du Congo)**, une initiative de l'ONG CRAT\* (Centre rural d'appui technique) a permis de réunir toutes les parties impliquées dans les conflits fonciers et de mettre en place des cadres et des mécanismes de médiation\*\*.

## Mobilisation des acteurs de la société civile et renforcement de leurs capacités

Suite à la Conférence internationale des maires pour la paix au Proche-Orient, organisée à Lyon en décembre 2004, la **Ville de Lyon** entretient un partenariat triangulaire avec **Beer-Sheva (Israël)** et **Jéricho (Palestine)** afin de créer un dialogue propice à la paix et au respect des droits. Lyon encourage les relations entre acteurs des sociétés civiles israélienne, palestinienne et lyonnaise, par l'organisation d'échanges de jeunes et la mise en œuvre d'un programme de travail entre branches professionnelles des trois territoires.

Dans la **commune de Masina à Kinshasa (République démocratique du Congo)**, le Groupe d'encadrement pour le développement intégral (GEDI)\* sensibilise les habitants à la fiscalité locale et au paiement de l'impôt. En contre-partie, l'ONG fait remonter les doléances des populations auprès des autorités\*\*.

Dans le cadre de son partenariat avec la **Région de Rabat-Salé-Zemmour-Zaer (Maroc)**, la **Région Rhône-Alpes** a soutenu l'organisation à Rabat d'assises de la vie associative, qui ont favorisé l'émergence de projets impulsés par la société civile.



Le partenariat entre **Romans-sur-Isère (Drôme)** et **El Jem (Tunisie)** est centré sur des projets culturels (ateliers radiophoniques, ateliers d'éducation populaire, etc.) qui permettent d'ouvrir des espaces d'expression, de faire participer hommes et femmes à part égale, d'introduire une conscience citoyenne et une démarche participative. Progressivement, les acteurs sont responsabilisés et la société civile se structure.



Dans sa coopération engagée au **Laos**, la **Région Rhône-Alpes** a suggéré la mise en place d'un comité de pilotage associant les autorités locales et la société civile. D'abord réticentes, les autorités laotiennes ont apprécié l'efficacité d'une opération qui a vu les acteurs s'exprimer librement pour parvenir à un consensus.

À **Kinshasa (République démocratique du Congo)**, le Centre national d'appui au développement et à la participation populaire (CENADEP\*) renforce des associations de base et promeut la démocratie participative et les droits de l'homme. La mobilisation des acteurs dans la durée permet d'identifier des entraves à l'accès aux droits (tracasseries administratives et policières), voire des violations commises par les autorités\*\*.

La **Ville de Grenoble**, engagée dans un partenariat avec la **Ville de Sfax (Tunisie)**, appuie un projet de mise en place d'une filière de tourisme solidaire. Impliqués dans le projet dès sa conception, les acteurs de la société civile ont pu se mobiliser, exprimer leurs attentes et faire connaître leurs initiatives auprès des autorités locales, au départ réticentes vis-à-vis de la promotion de ce type de tourisme.

\*L'ONG a été appuyée par le Cosi grâce à un financement de l'Union européenne.

\*\*Sur ce type de projet, l'implication d'une collectivité territoriale du Nord permet d'améliorer la durabilité de l'action.

# COOPÉRER DANS UN CONTEXTE POST-CONFLIT : PISTES ET TÉMOIGNAGES



Quand un pays connaît un conflit interne ou international, les liens de coopération tendent naturellement à se réduire au minimum. Au moment de la sortie de crise, reprendre les activités demande de la prudence. Le contexte demeure sensible, les droits fondamentaux sont régulièrement violés, l'autorité de l'État doit être rétablie sur l'ensemble du territoire.

> **Initier une relation de coopération dans un tel contexte apparaît de prime abord comme trop aventureux pour être tenté.**

C'est notamment pour cette raison que l'Afrique centrale est restée le plus souvent à l'écart des relations avec les collectivités locales françaises. Pourtant, après les crises des années 80 et 90, ces pays sont engagés dans des phases dites "post-conflit". Avec ses 100 millions de -plus ou moins- Francophones, dont quelques centaines de milliers vivent aujourd'hui en France, l'Afrique centrale cristallise enjeux et potentiel.

**Les collectivités des pays sortant d'un conflit** sont donc généralement **exclues des partenariats de coopération décentralisée** et des réseaux internationaux (CGLU - Cités et Gouvernements Locaux Unis, AIMF - Association Internationale des Maires Francophones, AIRF - Association Internationale des Régions Francophones, etc.). Pourtant, elles expriment avec force une **demande d'échange d'expériences et de renforcement de leurs capacités.**

Une sortie durable des crises n'est pas seulement conditionnée par la reconstruction des infrastructures. Pour prévenir l'instabilité et un possible retour du conflit, **l'appui aux processus de démocratisation**, à la **construction de l'État de droit** et à la **mise en place d'une bonne gouvernance est nécessaire**. Les pouvoirs locaux qui émergent à la faveur des processus de décentralisation ont un rôle à jouer dans l'instauration



## QUELQUES PISTES

- > **Améliorer la connaissance du contexte**, notamment par la rencontre de partenaires et par des missions sur le terrain.
- > **Repérer et mobiliser les acteurs du Nord engagés et intéressés** (collectivités territoriales, universités, ONG, hôpitaux, réseaux d'acteurs, bailleurs, etc.).
- Une action à plusieurs permet d'affronter la complexité du contexte, de répartir les tâches et de mutualiser les expériences.
- > **Identifier une (ou plusieurs) collectivité territoriale intéressée par un partenariat.**

## QUELQUES TÉMOIGNAGES

En **Haïti**, **Pays de Savoie solidaires** a d'abord centré sa coopération sur l'appui à la société civile, tout en accompagnant la **commune de Dessalines**. Inscrit dans la durée, ce partenariat a mobilisé les habitants dès la phase de diagnostic, favorisant ainsi le "vivre ensemble" et l'appropriation par la population des biens et services communs. Les effets positifs ont été ressentis au moment de la crise politique de 2004 : au lieu de se diviser et de prendre part aux violences, comme dans la plupart des villes, la population de Dessalines, mobilisée, a pu refouler les "Chimères" (milices) arrivées aux portes de la ville.

### Premiers pas en République démocratique du Congo...

Des **acteurs rhônalpins** (*Barreau de Lyon, ONG de développement et de défense des droits, Conseil lyonnais pour le respect des droits - CLRD*) et leurs **homologues des Provinces du Nord et du Sud Kivu** (*Barreau de Goma, ONG, Conseil provincial pour le respect des droits / Nord-Kivu*) se sont rapprochés autour de la question des droits humains. Cela favorise la mise en relation et la compréhension mutuelle entre **collectivités rhônalpines** et **pouvoirs locaux congolais**.

de la règle de droit et l'encouragement de pratiques démocratiques. Les **collectivités territoriales du Nord peuvent accompagner la mise en place de ces entités décentralisées**. En agissant de manière complémentaire avec les acteurs de la société civile et les bailleurs de fonds internationaux, elles apportent leur appui à la sortie de crise et à l'instauration d'un État de droit.

## Le projet "Coopération décentralisée et État de droit"

est **piloté** par le Cosi en partenariat avec Résacoop.

Il s'appuie sur un **groupe de travail** composé de représentants de la Région Rhône-Alpes, Pays de Savoie solidaires, Ville de Lyon / Grand Lyon, Université Jean Moulin - Lyon 3, Agir Ensemble pour les Droits de l'Homme,

et sur des **entretiens** avec des acteurs de la coopération décentralisée en Rhône-Alpes et des experts du "Sud".



### POUR ALLER PLUS LOIN...

Cosi "Des ressources pour promouvoir et défendre les droits" :

- Centre de documentation : 33 rue Imbert-Colomès 69001 LYON FRANCE  
Tél : +33 (0)962 116 932 • Fax : +33 (0)478 286 136  
[http://www.ritimo.org/C/Cosi\\_69.html](http://www.ritimo.org/C/Cosi_69.html) • Contact : [cosi-doc@wanadoo.fr](mailto:cosi-doc@wanadoo.fr)
- Séminaires et journées d'études • Contact : [cosi-dh@wanadoo.fr](mailto:cosi-dh@wanadoo.fr)

Autres ressources documentaires sur le sujet :

- <http://www.resacoop.org>
- [http://www.ritimo.org/dossiers\\_thematiques/droits\\_humains/Droits\\_accueil.html](http://www.ritimo.org/dossiers_thematiques/droits_humains/Droits_accueil.html)

