



COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ET ACCÈS AUX DROITS

FICHE TECHNIQUE N°1

*Pourquoi prendre en compte les droits,
la gouvernance démocratique et l'État de droit dans
un projet de coopération décentralisée ?*

Plate-forme Rhône-Alpes État de droit

forumréfugiés
www.forumrefugies.org



Cosi
promouvoir et défendre les droits

Introduction

Au regard des expériences de développement passées et des enjeux mondiaux actuels et futurs, il est fondamental de combiner Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et Objectifs du Développement Durable (ODD) dans les politiques et les actions de développement international. Si la fusion OMD/ODD est nécessaire, elle est cependant insuffisante. La pauvreté a certes diminué ces dernières décennies, mais les inégalités se sont creusées. Cette tendance confirme que la mise en œuvre de projets ne peut agir durablement en faveur des populations - notamment les plus vulnérables - sans un travail parallèle sur le renforcement de la gouvernance démocratique et de l'État de droit. **Il est donc essentiel de développer des leviers propices à l'exercice effectif des droits fondamentaux.**



Les principes liés aux droits et à la démocratie sont largement partagés par les collectivités locales françaises. Pour autant, leurs modalités d'application concrète dans les projets de coopération ne vont pas de soi. D'une part, parce que la frontière entre « développement » et « droits de l'Homme » est encore trop étanche, d'autre part, parce que 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.

Or, **au carrefour entre l'accès aux droits, la gouvernance démocratique et l'État de droit à l'échelle locale**, les collectivités peuvent contribuer de façon innovante à la réduction de la pauvreté et des inégalités en lien avec leurs partenaires. Conscientes de leur spécificité, plusieurs collectivités ont décidé de travailler en coopération avec Forum réfugiés-Cosi, RESACOOOP, des associations de droits de l'Homme et des experts du développement local à la construction d'une méthodologie et d'outils afin d'orienter concrètement leurs modes de coopération dans une perspective d'accès aux droits des populations.

Réalisée dans le cadre du projet **Plate-forme Rhône-Alpes État de droit**, cette fiche technique fait suite au vade-mecum : *Coopération internationale : des collectivités locales s'engagent pour renforcer l'État de droit*¹. Elle explique en quoi les collectivités locales ont toute leur place dans la réalisation effective des droits de l'Homme et l'utilité d'une approche de la coopération et du développement basée sur les droits.



1 État de droit, droits de l'Homme, démocratie, bonne gouvernance : de quoi parle-t-on ?

Les droits de l'Homme sont des prérogatives reconnues aux individus considérés comme inhérentes à la personne humaine. Ils vont au-delà des seuls droits civils et politiques pour englober les droits économiques, sociaux, culturels et les droits collectifs. Ils touchent à **tous les aspects de la vie d'un individu**.

Les droits de l'Homme sont au cœur des **relations entre les citoyens et l'État**, car ce dernier a pour obligations leur respect, leur protection et leur mise en œuvre.

La pleine jouissance des droits 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 sécurisent les droits pour tous. 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.

Droits de l'Homme (ou **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** (qui 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...), enfin les droits dits de la 3^e génération (droit au développement, à la paix, à un environnement sain...). Les droits de l'Homme consacrent **l'égalité femmes-hommes**.

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 libertés et de droits 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 d'être informée et consultée, et vise à rapprocher le pouvoir des citoyens en les faisant participer aux prises de décisions publiques.

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.

↘ La **gouvernance démocratique** intègre le respect des droits fondamentaux, l'État de droit et la démocratie, mais aussi la participation des populations les plus vulnérables ou marginalisées.

↘ La **gouvernance locale** s'exerce aux différents niveaux territoriaux².

1 - Vade-mecum Coopération Internationale : des collectivités territoriales s'engagent pour renforcer l'État de droit, 2010, <http://www.forumrefugies.org/missions/defense-et-promotion-des-droits-de-l-homme/appui-a-la-prise-en-compte-des-droits-en-cooperation-decentralisee-droits-en-cooperation-decentralisee>.

2 - Pour de plus amples informations sur ces concepts et leur articulation : Ibid.

2 ■ En quoi la coopération décentralisée est-elle concernée par les droits ?

Un impératif moral ■■

D'un point de vue théorique, la défense, le respect et la mise en œuvre de la promotion des droits de l'Homme est un impératif moral qui ne s'adresse pas qu'aux seuls États. En 1948, l'Assemblée Générale des Nations unies proclame 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 et d'en assurer la mise en œuvre ». Les collectivités locales font parties de ces organes. Les principes guidant l'instauration d'un État de droit et d'une gouvernance démocratique s'appliquent tant à l'échelle nationale qu'à l'**échelle locale**. En s'en inspirant, les collectivités engagées dans des actions de **solidarité internationale** favorisent un meilleur **accès aux droits** des populations locales des **territoires partenaires** et améliorent *in fine* la qualité des projets de coopération.

■ Une obligation légale

Selon les principes d'indivisibilité de l'État et d'applicabilité des normes européennes et internationales, les collectivités locales sont tenues de respecter et de mettre en œuvre les engagements européens et internationaux pris par la France sur leur territoire comme à l'étranger. Or la France a ratifié la majorité des instruments juridiques internationaux et européens relatifs aux droits de l'Homme, notamment le Pacte relatif aux droits civils et politiques et le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La Déclaration universelle des droits de l'Homme quant à elle a valeur constitutionnelle³.

En 2014, et ce pour la première fois, les orientations de la politique de développement et de solidarité

internationale de la France feront l'objet d'une loi. En consacrant un chapitre spécifique à l'action extérieure des collectivités territoriales (Titre IV, Art. 9), le projet de loi tel qu'adopté par l'Assemblée Nationale le 10 février 2014 reconnaît ces dernières **comme des acteurs à part entière de la coopération au développement française**. Il est réaffirmé que toute action de coopération doit s'inscrire dans le respect des engagements internationaux pris par la France et dans le cadre de la loi. Soulignons que parmi les quatre domaines prioritaires figurent (1) la promotion, la reconnaissance des droits et le renforcement de l'État de droit et (2) l'équité, la justice sociale et le développement humain. L'égalité femmes-hommes est une priorité transversale⁴.

Une déclinaison locale ■■

Bien que non contraignantes, de nombreuses collectivités françaises ont ratifié des chartes internationales et européennes de promotion, de respect et de mise en œuvre des droits de l'Homme, de la gouvernance démocratique et de l'État de droit à l'échelle locale⁵.

Ces textes sont des guides pour l'action en la matière sur leur territoire et à l'étranger. Ils réaffirment que l'application et le respect de ces principes ont toute leur pertinence à l'échelle locale compte tenu des l'impact direct de leurs décisions sur les citoyens.

■ La valeur ajoutée des collectivités dans la mise en œuvre d'une approche de coopération basée sur les droits

A côté de l'État et des acteurs de la société civile, les collectivités locales françaises peuvent participer de manière innovante à la promotion et à la réalisation des droits du fait de leurs compétences, de leur nature et de leur échelle d'action.

■ En ayant pour mission principale de gérer et de garantir des services publics de base, les collectivités participent à la réalisation effective des droits sur leur territoire. Elles sont détentrices d'une certaine expertise en la matière. En orientant naturellement leur action internationale sur la base de leurs compétences traditionnelles (eau et assainissement, santé, éducation...) et en mettant leur savoir-faire à la dis-

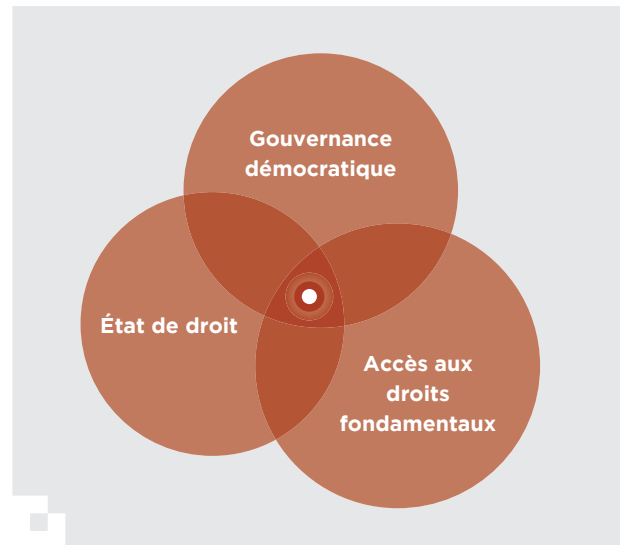


position de leurs partenaires, elles **participent de fait au développement de services de base**, à la réduction de la pauvreté et à la réalisation des droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux.

■ Du fait de leur nature (entités décentralisées, exercice de la démocratie à l'échelle locale) et parce que détentrices de certaines compétences (gestion de l'état civil, sécurité...), les collectivités ont une forme d'expérience de la décentralisation, de la participation citoyenne, de l'édification d'un État de droit au niveau local, et par extension, de **conditions favorables à la réalisation des droits civils et politiques**.

■ Enfin, suite à l'échec des politiques de développement menées dans les années 1980 et 1990, il est aujourd'hui reconnu que la mise en œuvre de projets de développement et de coopération ne peut agir durablement en faveur des populations sans un travail parallèle sur la gouvernance démocratique, le respect de la règle de droit et les modalités qui permettent un accès effectif aux droits fondamentaux.

Or, **les collectivités se situent au carrefour entre gouvernance démocratique, État de droit et accès aux droits au niveau local**.



Les collectivités locales peuvent donc agir à deux niveaux :

- appuyer leurs collectivités partenaires pour leur permettre d'exercer leurs responsabilités en matière de services publics pour tous et de sécurisation des droits sur le long terme,
- appuyer les actions permettant de faire valoir les droits des citoyens et encourager l'articulation de ces deux types d'action.

2 L'évolution du contexte international et la montée en puissance des collectivités locales

L'évolution du contexte international et les changements institutionnels en cours dans de nombreux pays ne font qu'accroître les responsabilités des collectivités locales, d'abord et avant tout en matière d'accès aux droits.

Les collectivités sont directement confrontées à l'augmentation de la pauvreté et des inégalités et à la fragilisation des services publics due à la crise écono-

mique et financière. Les défis à relever ne cesseront de progresser compte tenu de la croissance démographique et du phénomène d'exode rural à l'échelle mondiale. D'après ONU-Habitat, en 2030, 60% de la population mondiale vivra en zones urbaines et périurbaines. Les collectivités se voient transférer de plus en plus de responsabilités du fait de réformes de décentralisation en cours dans de nombreux pays et sont en premières lignes des mouvements de revendication de citoyens appelant à de nouvelles formes de gouvernance démocratique.

Les collectivités échangent d'ores et déjà entre elles sur des enjeux concrets et partagés, de services à la population (gestion des déchets, logement, santé, transport, eau, éducation...) et de gouvernance locale. Leur savoir-faire est reconnu par les bailleurs internationaux, l'Union européenne et les Nations unies. Organisées en réseaux, elles entendent bien participer aux débats sur l'agenda post-2015 des Objectifs du Millénaire pour le Développement.



3 - Cf. Fiche technique N°2, Tableau A : État des ratifications par la France des principaux instruments internationaux et européens relatifs aux droits de l'Homme, 2014, p.4.

4 - Cf. Projet de loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, adopté le 10 février 2014 par l'Assemblée Nationale, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0289.asp>.

5 - Cf. Fiche technique N°2, Tableau B : Les principaux instruments internationaux et européens déclinant les questions de droits de l'Homme et de gouvernance démocratique au niveau local, 2014, p.5.

Certaines sont déjà investies sur la question des droits humains : cette question les concerne car elles sont plus proches des citoyens que l'État et sont dotées d'une légitimité démocratique que n'ont pas forcément d'autres acteurs de coopération. De nombreux responsables locaux, tous continents confondus, ont pris conscience de leur spécificité pour contribuer au respect, à la protection et la mise en œuvre des droits de l'Homme sur leurs territoires. En témoignent l'existence de réseaux et de conférences internationales régulières à ce sujet.

« Si les OMD sont mondiaux, c'est au niveau local que nous pourrions trouver des solutions ».

Kofi Annan au Sommet du Millénaire en novembre 2005

4 ■ L'approche du développement et de la coopération basée sur les droits

La prise en compte effective de l'accès aux droits, de la gouvernance démocratique et de l'État de droit peut être favorisée par une approche du développement et de la coopération basée sur les droits.

Cette approche trouve son fondement dans la *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme* de 1948 et l'ensemble des traités dérivés qui consacrent les **droits civils et politiques**, les **droits économiques, sociaux et culturels** et les droits collectifs.

Cette approche part du postulat que chaque individu est libre et est détenteur de droits que les États et l'ensemble des acteurs de la communauté internationale **sont tenus** de faire respecter, de protéger et de réaliser. Le concept de droits, en impliquant les notions de devoirs et de règle de droit, incite les gouvernements du « Nord » et du « Sud » à assumer leurs responsabilités dans le cadre de leurs mandats et à mobiliser les moyens adéquats permettant l'**accès effectif aux services essentiels** (santé, éducation, eau...) ainsi que la liberté d'expression des citoyens. Cette approche consiste à décrire les situations non pas en termes de besoins humains ou de domaines de développement, mais en termes **d'obligation à répondre aux droits des personnes**.

Dans cette perspective, l'action de coopération va au-delà de la seule question de pauvreté effective pour prendre d'avantage en compte les phé-

nomènes **d'inégalité d'accès aux ressources**. La famine n'est plus pensée en tant qu'absence de nourriture mais en termes **d'accès** à celle-ci. Au-delà d'un projet ponctuel répondant à un besoin donné, les acteurs de la coopération et du développement sont amenés à s'intéresser d'avantage **aux racines structurelles de la pauvreté et des inégalités**, aux **dynamiques de pouvoir** et à la **répartition des richesses** qui peuvent entraver un processus de développement pérenne.

L'action de coopération est alors **replacée dans son contexte politique** et réalisée **en coopération avec des partenaires locaux** autonomes qui participent au développement de leurs territoires. La réalisation des droits n'étant pas subséquente à un seul projet mais devant être garantie dans la continuité grâce aux services sociaux et au système légal, l'approche invite également à travailler sur **les modes de gouvernance et le renforcement d'un État de droit démocratique**. En étant indissociable des droits, le développement devient durable.

Enfin, le respect et la promotion des droits est à la fois une **fin** et un **moyen** de développement. L'approche dépasse la seule notion de **résultats** pour prendre en compte **la méthode** utilisée pour atteindre ces résultats car le projet se doit de respecter les principes qu'il promet.

APPROCHE BASÉE SUR LES BESOINS ET APPROCHE BASÉE SUR LES DROITS : QUELLES DIFFÉRENCES ?

Approche « besoins »	Approche « droits »
Focus sur les résultats	Focus sur les résultats et le processus de mise en œuvre du projet
Entend répondre à des besoins	Entend améliorer l'accès aux droits
Considère les besoins comme légitimes	Considère l'accès aux droits individuels et collectifs comme une responsabilité légale et morale
Individus perçus comme bénéficiaires de l'aide, objets bénéficiant d'actions de solidarité	Individus perçus comme des créanciers de droits
Actions sur les causes immédiates d'un problème	Actions sur les causes immédiates et structurelles d'un problème
Exemple : comment donner des ressources supplémentaires aux groupes marginalisés ?	Exemple : comment partager les ressources existantes de manière plus équitable et aider les groupes marginalisés à faire valoir leurs droits sur ces ressources ?

L'approche basée sur les droits est en somme une approche holistique qui tient compte de l'ensemble des causes d'un problème, de natures souvent différentes (civile, politique, sociale, culturelle, économique...). Il s'agit bien de lever les obstacles, aussi complexes soient-ils, pour favoriser la réalisation des droits.

Bien entendu, cette approche ne saurait être la seule voie vers l'équité sociale et la réduction de la pauvreté. Elle vient compléter d'autres modes d'action. Toutefois, placer une action de coopération dans la perspective de l'accès aux droits permet de concilier développement humain, égalité femmes-hommes, gouvernance démocratique, État de droit et développement durable ; des priorités toutes pertinentes mais encore trop cloisonnées. Elle permet de transcender la vision « Nord/Sud » du développement, de penser la coopération comme un partenariat autour de valeurs universelles communes tout en contextualisant les activités et en travaillant sur des leviers endogènes favorisant le développement humain à long terme.

Les principes intrinsèques aux droits de l'Homme

L'inaliénabilité : chaque femme, homme, enfant jouit de ses droits par le simple fait d'être une personne. On ne peut pas renoncer à ces droits et ils ne peuvent être confisqués.

L'indivisibilité et l'interdépendance : les droits sont d'importance égale et participent tous à la dignité de la personne. La réalisation d'un droit est liée à la réalisation des autres droits.

Le renforcement des capacités et la participation : les individus ne sont pas des récipiendaires passifs d'une aide, mais, en tant que détenteurs de droits, des sujets actifs de leur propre développement. Ils doivent pouvoir être en mesure de négocier l'accès au processus de prise de décisions qui les concernent et de garder un œil sur les actions de leurs représentants. L'idée est de donner la parole et un pouvoir de décision aux citoyens, particulièrement aux groupes vulnérables.

La responsabilité et la règle de droit : les États sont détenteurs d'obligations vis-à-vis de leurs populations, notamment de respecter, protéger et promouvoir les droits de l'Homme sans discrimination. La rareté des ressources ne les soulagent pas d'obligations minimales. L'individu est porteur de droits mais également de devoirs, tout comme les institutions de développement internationales, les ONG, les entreprises...

L'égalité et la non-discrimination : tous les individus sont égaux en droits, sans discrimination, peu importe leur sexe, race, âge, religion, culture, appartenance politique...

Les droits de l'Homme ne sont donc pas seulement un concept mais un outil au service de la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Prendre en compte les droits dans sa politique de coopération décentralisée ne signifie pas aborder frontalement la question des droits de l'Homme ni de se poser en « donneurs de leçons » auprès de ses partenaires mais de penser leur réalisation effective comme un objectif général et de proposer une méthodologie innovante. Enfin, insister sur le fait que le respect des droits est une responsabilité partagée de l'ensemble des acteurs ici et là-bas invite à questionner nos propres pratiques et à apprendre de nos partenaires.



© P. Laisus

Pour en savoir plus

Cette démarche vous intéresse et vous souhaitez l'appliquer de façon concrète dans vos projets de coopération décentralisée ?

Des outils sont disponibles sur le site internet de Forum réfugiés-Cosi, (rubrique mission/défense et promotion des droits de l'Homme/appui à la prise en compte des droits en coopération décentralisée).

Pour de plus amples informations et pour communiquer vos retours, merci de contacter :

Marie Bellon
Chargée de mission droits de l'Homme
à Forum réfugiés-Cosi

E mail : mbellon@forumrefugies.org
www.forumrefugies.org

... À VOUS DE JOUER !

Initiative rhônalpine, le **projet Plate-forme Rhône-Alpes État de droit** est piloté par Forum réfugiés-Cosi, en coopération avec RESACOO. Il s'appuie sur un groupe de travail composé de représentants de la Région Rhône-Alpes, le Conseil Général de l'Isère, la Ville de Lyon-Grand Lyon, les Villes de Grenoble, Romans-sur-Isère et Vienne, Agir Ensemble pour les droits de l'Homme, l'Ecole de la Paix et le CIEDEL.



RhôneAlpes
Région

GRANDLYON
communauté urbaine de Lyon



villeurbaine



RHÔNE
LE DÉPARTEMENT

Vienne
Qualité de VILLE



La ville de
ROMANS

Agir Ensemble
pour les Droits
de l'Homme

Ecole de la paix



Forum réfugiés-Cosi

28 rue de la Baisse - BP 71054

69612 Villeurbanne Cedex

Tél. +33 (0)4 78 03 74 45 - Fax. +33 (0)4 78 03 28 74

direction@forumrefugies.org