

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



Chambre des pouvoirs locaux

SESSION DE PRINTEMPS
CPL(14)12REP
27 février 2008

COMMISSION PERMANENTE
COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE

La diplomatie des villes

Onno VAN VELDHUIZEN, (Pays-Bas, L, GILD)

Exposé des motifs
Bureau de la Chambre des pouvoirs locaux

Résumé :

La diplomatie des villes est l'outil des pouvoirs locaux et de leurs associations pour promouvoir la prévention et la résolution des conflits ainsi que la reconstruction après les conflits, afin d'instaurer la cohésion sociale et la stabilité nécessaires aux citoyens pour vivre ensemble dans la paix, la démocratie et la prospérité.

La première Conférence mondiale sur la diplomatie des villes qui sera organisée à La Haye, Pays-Bas, du 11 au 13 juin 2008 témoigne de l'importance croissante de ces activités.

Soulignant que la diplomatie des villes est une expression légitime de la citoyenneté européenne unie autour des valeurs de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme, le Congrès demande au Comité des Ministres de préparer une recommandation aux États membres sur ce thème.

Il s'engage également à travailler en étroite coopération avec les autres organisations internationales concernées pour élaborer une charte de la diplomatie des villes et organiser des projets pilotes .

R : Chambre des régions / L : Chambre des pouvoirs locaux
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès
PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès
SOC : Groupe Socialiste du Congrès
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



1 La diplomatie des villes : contribution des pouvoirs locaux à la consolidation de la paix¹

L'expression « diplomatie des villes » recouvre de nombreuses formes d'action internationale des pouvoirs locaux. Mais, de plus en plus, elle tend à désigner leurs actions en faveur de la consolidation de la paix.²

Les relations internationales ne sont plus un domaine réservé aux gouvernements nationaux. Bien au contraire, nous vivons maintenant dans un monde où les sphères internationale, nationale et locale se fondent en une.³ Les questions liées à la guerre et à la paix s'inscrivent dans cette zone commune. Dans les zones de conflits, les pouvoirs locaux défendent la cohésion sociale et avancent des tentatives de solution. Ils cherchent à créer des zones de paix dans des régions par ailleurs instables. Ils travaillent également à la reconstruction après les conflits. Enfin, ils apportent une contribution importante à la promotion de la démocratie et des droits de l'homme.

Quelquefois, les pouvoirs locaux des zones de conflits reçoivent une aide de pouvoirs locaux étrangers.⁴ Ces derniers peuvent souhaiter ainsi contribuer à préserver la cause des droits de l'homme et de l'ordre public international,⁵ ils peuvent avoir des intérêts économiques ou en matière de migration voire des relations de jumelage dans la zone de conflit. Les pouvoirs locaux des zones de conflits demandent à corps et à cris des projets et une place dans les ordres du jour internationaux. « S'il vous plaît aidez-nous, personne ne prête attention à notre conflit ! »

L'expression « *diplomatie des villes* » a pris le sens d'« action de consolidation de la paix de la part des pouvoirs locaux ». Même comprise de cette façon, cette notion garde un contour flou. S'il y a des rivalités ethniques dans un pays en paix et qu'un conseil municipal entreprenne une action de médiation, s'agit-il de *diplomatie des villes* ? Cela en serait-il si des émeutes éclataient et s'il y avait des échanges de tirs d'armes à feu ? Si des maires s'engagent pour un monde sans armes nucléaires mais n'engagent pas le dialogue avec un pouvoir local particulier dans une zone de conflit, s'agit-il de *diplomatie des villes* ? Tout ce que les pouvoirs locaux entreprennent dans les zones de conflit relève-t-il de la *diplomatie des villes* ? Pourquoi ne pas l'appeler prestation de service local ?

Ce rapport n'a pas pour objet de trancher entre les diverses définitions ni de légitimer l'inclusion ou l'exclusion de toute activité. Il définit la *diplomatie des villes* comme l'activité dans le cadre de laquelle une municipalité dans une zone de conflit reçoit un soutien d'une ou de plusieurs autres municipalités en dehors de la zone. L'inconvénient de cette définition est qu'elle ne prend pas en compte les cas dans lesquels il n'y a pas de conflit violent, de dimension internationale ou d'implication des pouvoirs locaux. Son avantage consiste à mettre en avant les pouvoirs locaux qui s'engagent et aident.

Le concept de *diplomatie des villes* repose sur un réseau informel à l'échelle mondiale qui comprend, mais ne se limite pas à, des organisations comme notre Congrès des pouvoirs locaux et régionaux ou que Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), les Maires pour la paix, le Forum mondial des associations de pouvoirs locaux telles que VNG aux Pays-Bas et FCM au Canada, ainsi que des villes et des agglomérations individuelles. Des conférences organisées à Pérouse, en 2006, et à Barcelone, en 2007, ont permis d'explorer la notion de *diplomatie des villes* et ses implications. La première Conférence mondiale sur la *diplomatie des villes* se tiendra au Palais de la Paix, à la Haye, en 2008.

Le présent rapport passe en revue certains aspects des zones de conflit et de la consolidation de la paix qui sont importants pour la *diplomatie des villes* (section 2). Il identifie certains préalables à la *diplomatie des villes* que les pouvoirs locaux étrangers doivent envisager (section 3). Il examine le rôle que le Conseil de l'Europe peut et pourrait jouer pour créer un environnement favorable pour ces pouvoirs locaux étrangers

¹ Ce rapport a été préparé par le Dr Arne Musch de VNG International

² Sizoo, A. (2007), « Draft concept paper on City Diplomacy (Projet de document explicatif sur la Diplomatie des villes) », occasional paper de la Commission de la diplomatie des villes et des droits de l'homme de la CGLU, mais aussi des sites comme www.glocalforum.org et www.citydiplomacy.org

³ Pluijm, R. van der (2007), « City Diplomacy: the expanding role of cities in international politics (La place croissante des villes dans les affaires internationales) », Clingendael diplomacy paper no.

⁴ En fait, le pouvoir local qui intervient ne doit pas forcément être étranger. Il peut être situé dans une zone calme du même pays ou dans un autre pays de la même zone de conflit. Dans le présent rapport on utilisera l'expression « pouvoir local étranger » pour désigner tous les pouvoirs locaux qui interviennent.

⁵ Papisca, A. (2006) Sussidiarietà, orizzonte mondiale. La diplomazia delle città in 'Pace diritti umani/Peace and human rights' III-2006, pp.127-132 (English abstract: 'Subsidiarity, world horizon. Cities diplomacy'.)

(section 4). Enfin il décrit ce qu'est la *diplomatie des villes* dans la réalité et ce qu'elle peut être (section 5) (un tableau thématique à la fin de ce document présente toutes les activités possibles).

2 Zones de conflit et consolidation de la paix

Cette partie présente un aperçu des zones de conflit et de la consolidation de la paix. La zone de conflit est l'endroit d'où doit venir la demande de *diplomatie des villes* ; c'est également le cadre dans lequel la majeure partie de la *diplomatie des villes* se fait sentir (mais pas son intégralité car certaines choses doivent se passer au niveau international).

À toute demande de *diplomatie des villes* émanant de pouvoirs locaux dans une zone de conflit doit correspondre une offre d'un pouvoir local étranger. Il existe plusieurs canaux pour ce faire. Il s'agit notamment des intervenants internationaux dans les zones de conflit, comme les forces de maintien de la paix, les administrations transitoires des Nations Unies, les organisations d'aide humanitaire, les mouvements en faveur de la paix et les ONG. Il peut également s'agir d'organisations ou d'organes spécialisés, comme la Commission de la *diplomatie des villes* et des droits de l'homme de Cités et Gouvernements Locaux Unis ou le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Les meilleurs intermédiaires sont ceux qui ont la plus grande connaissance de la zone de conflit, en raison des relations qu'ils y entretiennent.

Il est difficile de bien connaître une zone de conflit. Il est rare que les conflits suivent un cheminement régulier : avertissement, conflit, règlement puis reconstruction. Il est normal qu'il y ait de longues périodes d'instabilité au cours desquelles les combats cessent de temps en temps, puis reprennent, quand les accords politiques échouent. De plus, les zones de conflit ne sont pas homogènes : toutes les institutions locales n'y disparaissent pas partout et on peut trouver des endroits où les conflits s'apaisent alors qu'ils font rage tout autour.⁶ Ce sont ce qu'on appelle des zones de paix.

Il y a différentes façons de définir la consolidation de la paix, on recourt à l'expression « processus de consolidation de la paix » quand on considère que c'est la direction prise par les événements qui est importante.

« Pendant la guerre, Kneževi Vinogradi n'a pas connu nombre des événements traumatisants qui ont touché de nombreuses autres villes de l'Est de la Slovénie : pas d'opération militaire majeure, pas d'immigration forcée et peu de victimes. Plus de 20% de la population, jeunes Croates et Hongrois surtout, ont quitté Kneževi Vinogradi au début de la guerre. Après la guerre, beaucoup d'entre eux sont revenus et de nombreux Serbes ont décidé de rester. De ce fait, le caractère multiethnique de la population a été préservé. »

Klem, M. « City Diplomacy case study: the role of local governments in creating sustainable peace in Eastern Croatia (Étude de cas de la *diplomatie des villes* : le rôle des pouvoirs locaux dans l'instauration d'une paix durable en Croatie orientale) ».

Dans le présent rapport, l'expression consolidation de paix est définie comme englobant toutes les activités qui visent à tenir la violence en échec et créent les conditions requises pour rendre attrayante une résolution paisible du conflit.⁷ Cette définition fait une distinction entre l'absence de violence, appelée « paix négative », et la mise en place d'institutions en vue de la résolution paisible du conflit, appelée « paix positive ».

En général, la paix négative n'est pas l'affaire des pouvoirs locaux. Mais ils travaillent de concert pour construire la paix positive dont font partie la démocratie (locale), le respect des droits de l'homme et la primauté du droit, valeurs chères au Conseil de l'Europe. Expliquer exactement les liens entre ces valeurs et les institutions destinées à assurer un comportement pacifique durable irait au-delà de l'objet du présent rapport. Cependant, il convient de soulever un certain nombre de questions relatives à la place et au rôle du pouvoir local dans la zone de conflit.

Tout d'abord pourquoi le pouvoir local est-il important dans la consolidation de la paix ? Pourquoi l'autonomie locale peut-elle renforcer le soutien à la paix ? En réalité, là où existent des structures fortes de pouvoirs locaux, ils fixent des limites au pouvoir central et atténuent une dynamique de confiscation au profit du vainqueur qui risquerait de conduire tout droit à un nouveau conflit. Et les conflits locaux concernant les

⁶ Hilhorst, D.J.M. (2007), « Saving lives or saving societies? Realities of relief and reconstruction (Sauver des vies ou sauver des sociétés Réalités de l'aide et de la reconstruction) ? », discours d'inauguration de l'Université de Wageningen.

⁷ Adapté de Klem, M. (2007), « The role of local governments in creating sustainable peace in Eastern Croatia (Le rôle des pouvoirs locaux dans l'instauration d'une paix durable en Croatie orientale) »

prestations de service peuvent être résolus de manière pacifique, démontrant la valeur et la capacité des processus de paix positive.⁸

Par ailleurs, quels sont les éléments caractéristiques de la paix positive au niveau local ? Ce sont les droits de l'homme, la primauté du droit, mais aussi l'impartialité dans la prestation de services, le contrôle des pouvoirs locaux par la société civile et, dans une certaine mesure, les élections locales (dont nous reparlerons dans la partie suivante).

Enfin, qu'est-ce qui limite l'action de consolidation de la paix positive des pouvoirs locaux ? Il se peut qu'une administration transitoire des Nations Unies ait défini les compétences des pouvoirs locaux de façon restrictive. Il se peut qu'un système de gouvernance locale parallèle se soit mis en place pendant le conflit. Il se peut aussi que les pouvoirs locaux aient une attitude partielle, par exemple quand ils se trouvent sur le front de mouvements rebelles.

En première conclusion nous constatons que la *diplomatie des villes* et la consolidation de la paix sont des processus complexes dans des contextes complexes. Cela a deux conséquences :

- Si les pouvoirs locaux étrangers s'engagent pour aider leurs collègues dans des zones de conflits, ils doivent en connaître le contexte. Leur activité peut avoir pour effet d'encourager la paix, mais aussi d'attiser le conflit. Il se peut qu'ils s'y prennent bien, mais ils peuvent aussi facilement faire des erreurs⁹.
- D'autres intervenants peuvent être présents. Les efforts de *diplomatie des villes* sont toujours complémentaires d'autres efforts¹⁰.

Et surtout, les efforts des pouvoirs locaux étrangers doivent être complémentaires de ceux des locaux. Si une paix positive peut venir de l'extérieur, elle ne peut s'instaurer que s'il existe des « bons » à l'intérieur. C'est ce que nous pourrions appeler les préalables nécessaires au bon développement de la diplomatie des villes.

3 Les préalables de la diplomatie des villes

Les pouvoirs locaux étrangers se demandent souvent s'ils peuvent apporter une aide. Il est compréhensible qu'ils soient préoccupés par les problèmes de sécurité et les implications politiques. Nous souhaitons aborder ici uniquement les conditions préalables nécessaires à la *diplomatie des villes*.

Le premier préalable est l'existence d'un processus de désarmement ou de pacification. Si la paix négative est encore en grande partie illusoire, les pouvoirs locaux étrangers ont vraiment peu de possibilités, il s'agit dans tous les cas d'actions indirectes que nous verrons plus loin.

La deuxième condition préalable est l'existence d'une certaine primauté du droit, par opposition à la domination des extrémistes. Si la justice et la police sont en bonne voie de devenir indépendantes et impartiales, cela constitue un bon indicateur. Il en va de même si la société civile recommence à se faire entendre. Les pouvoirs locaux n'existent pas indépendamment des autres institutions de gouvernance – si ces dernières sont contrôlées par des factions ayant pris part au conflit, il est peu probable que les pouvoirs locaux n'en soient pas affectés. Il faut tout au moins que les partenaires locaux de la *diplomatie des villes* veuillent qu'on les voie agir dans le respect des règles.

La troisième condition préalable consiste à trouver des fonctionnaires locaux compétents et courageux. Nombre des activités dépendent d'eux – il s'agit de donner toute leur légitimité aux processus de dialogue et de reconstruction qu'ils soutiennent.

⁸ Brinkerhoff D.W. (2005), « Rebuilding governance in failed states and post-conflict societies: core concepts and cross-cutting themes (Restaurer la gouvernance dans les sociétés d'après-conflit : principales notions et sujets transversaux) », *Public Administration and Development* tome 25 no.1 p.3 à 14.

⁹ Bush, K. (2004), « Building capacity for peace and unity: the role of local government in peace building (Renforcement des capacités pour la paix et l'unité : Le rôle des pouvoirs locaux dans la consolidation de la paix) », publication de la Fédération canadienne des Municipalités.

¹⁰ Il s'agissait de l'une des principales conclusions de la Conférence de Barcelone sur le rôle des pouvoirs locaux dans la consolidation de la paix (2007).

Et si les organisations qui canalisent la demande de *diplomatie des villes* ne sont pas en mesure d'identifier des personnes locales compétentes, les pouvoirs locaux étrangers se doivent de réévaluer leurs options.

On dit souvent qu'il faut bien plus que des élections pour reconstruire des institutions. Un ensemble complexe de conditions doit être réuni pour ce faire et les processus démocratiques n'en sont qu'une partie.¹¹ Il n'en reste pas moins que des élections locales peuvent créer une dynamique allant dans la bonne direction, elles méritent donc d'être mentionnées en même temps que les autres préalables.

Outre les conditions préalables dans la zone de conflit, le pouvoir local étranger doit également remplir un certain nombre de conditions lui permettant d'agir :

- Des motivations claires. Des interrogations se feront jour à ce sujet, dans le pays et à l'étranger, même si certains n'osent pas poser de questions ou demander des explications directement.
- Des objectifs de résultat clairs, même s'ils sont modestes, ainsi qu'une communication sur le sujet adaptée, avec le conseil municipal et les administrés.
- Une pérennité pour pouvoir profiter, après la fin du conflit, de la légitimité préalablement acquise.
- On peut raisonnablement s'attendre à ce que les pouvoirs locaux concernés formulent les principes d'une diplomatie des villes, mais de préférence lorsqu'aucune demande d'aide ne risque de faire peser des pressions politiques sur cette formulation.

« En dépit des problèmes, cette phase du projet a vu un transfert des responsabilités vers les municipalités. Si [l'Alliance municipale pour la paix au Moyen-Orient] a quelque peu perdu de sa légitimité au niveau local, les [11] municipalités impliquées dans les deux projets ont pris l'initiative de les formuler et de les mettre en œuvre avec l'aide du Secrétariat de l'AMP à Jérusalem. Il existe donc encore des acteurs locaux de la *diplomatie des villes* prêts à combler les fossés ».

Van Hemert, C. : « City Diplomacy case study: the Municipal Alliance for Peace' (Étude de cas

« Après les élections locales, la population multi-ethnique de la Slovénie orientale s'est trouvée légitimement représentée dans le système politique et juridique croate. Dès lors, la potentiel des municipalités de jouer un rôle dans la consolidation de la paix s'est trouvé renforcé. Selon les résultats des élections municipales et de la personnalité des élus, certaines municipalités ont contribué au processus dès son lancement, d'autre ont suivi plus tard, la majorité jamais. ».

Klem, M. : City Diplomacy case study: the role of local governments in creating sustainable peace in Eastern Croatia (Étude de cas de la *diplomatie des villes* : le rôle des pouvoirs locaux dans l'instauration d'une paix durable en Croatie orientale).

4 Rôle du Congrès

Lorsque les préalables ne sont pas remplis, rares sont les pouvoirs publics locaux qui s'impliquent seuls dans le processus de consolidation de la paix et, s'ils le font, c'est avec hésitation. Dans ce cas le Congrès du Conseil de l'Europe peut aider à résoudre certaines difficultés. Dans le Statut du Conseil de l'Europe, les Etats membres soulignent que "la consolidation de la paix fondée sur la justice et la coopération internationale est d'un intérêt vital pour la préservation de la société humaine et de la civilisation". À l'heure actuelle, les problèmes des pouvoirs locaux au regard du processus de consolidation de la paix se manifestent au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sous deux grandes formes :

- Demandes de protection des pouvoirs locaux des zones de conflit contre les gouvernements centraux ;
- Demandes des pouvoirs locaux des zones de conflit de mettre le conflit à l'ordre du jour international. Ces demandes arrivent lorsque les conflits sont déjà violents mais elles peuvent aussi être présentées à des stades antérieurs.

Le Congrès peut répondre de plusieurs manières. Les déclarations et les résolutions peuvent influencer l'ordre du jour international. Une allocution au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux par un maire d'une zone de conflit peut, dans certains cas, inciter les parties prenantes à respecter les règles qui assurent la protection du pouvoir démocratique local et du pouvoir décentralisé. Le fait que ces allocutions soient parfois mises en cause souligne paradoxalement l'importance politique du Congrès en tant que tribune.

Le Congrès a également un rôle important dans le suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale. Cette activité de « monitoring » du Congrès fait l'objet d'une reconnaissance internationale accrue qui permet le renforcement et le développement de la démocratie en Europe.

¹¹ Rondinelli D.A & Montgomery J.D. (2005), 'Regime change and nation building: can donors restore governance in post-conflict states?', Public Administration and Development vol.25 no.1 pp.15-23.

Elle se décline par des évaluations de l'autonomie locale dans les pays membres du Conseil de l'Europe, par l'observation des élections locales et régionales, par des rapports sur l'application d'un article spécifique de la Charte ainsi que par l'organisation de missions d'enquête ponctuelles lorsque le Congrès est saisi d'une situation particulière portant atteinte à la démocratie locale.

Le dialogue engagé entre les villes européennes et les villes arabes depuis la Conférence de Marrakech en octobre 1988, puis celle de Valence en septembre 1994, en enfin celle de Dubaï en février 2008, permet également, comme le souligne la déclaration finale de Dubaï, de poursuivre le dialogue comme base d'une monde plus pacifique grâce à une autonomie locale forte. Nul doute que ce dialogue établisse les conditions d'une diplomatie des villes plus dynamique dans le cadre du Moyen Orient et plus généralement dans les relations euro-arabes.

Au cours des années, le Congrès a lancé plusieurs programmes de soutien pour mettre en œuvre *sur le terrain* les nombreuses recommandations et résolutions concernant la démocratie locale et les droits de l'homme, notamment les Agences de la démocratie locale (ADL) et leur association (AADL). Depuis 1993, les ADL fournissent un soutien concret aux municipalités des zones de conflits de l'Europe du Sud-est¹² ; depuis 2006, elles œuvrent aussi dans le Sud du Caucase¹³ par le biais de partenariats avec leurs homologues d'autres pays européens et aussi – chose très importante – dans d'autres pays des Balkans. Ce qui différencie les activités des Agences des projets traditionnels de jumelage est qu'elles impliquent une coopération avec un réseau de partenaires internationaux (avant tout des pouvoirs locaux et des organisations de la société civile) qui soutiennent les municipalités en question : le concept de diplomatie bilatérale des villes prend alors une dimension multilatérale. De fait, un des points forts du programme AADL/ADL réside dans l'implication des pouvoirs locaux et des acteurs de la société civile.

Les projets ADL sont très divers, allant de séminaires sur la coopération transfrontalière, du renforcement des capacités des pouvoirs locaux et de la société civile et d'activités d'émancipation des jeunes et des femmes au développement de l'économie locale, à la lutte contre la traite des êtres humains, au dialogue interethnique et à la formation aux questions européennes. S'agissant de la *diplomatie des villes*, il faut mentionner le projet *Mahlde.net*, mis en place entre 2005 et 2007 avec un financement du programme Interreg de l'UE. Il établit des liens entre des pouvoirs locaux, des ONG et des universités d'Italie avec leurs voisins dans les Balkans. Plusieurs visites d'études et des séminaires sur l'éducation multiethnique, le développement économique local et d'autres questions connexes ont été organisés : ils ont aidé les villes y participant à se mettre sur la voie pacifique de l'intégration européenne et ont amélioré les relations interethniques et interreligieuses des villes des Balkans concernées.

Les pouvoirs locaux se demandent souvent dans quelle mesure leurs activités internationales doivent correspondre à la politique étrangère de leur pays.

Dans le cadre de sa responsabilité en matière de suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale, le Congrès se doit de rappeler à ses membres les dispositions du paragraphe 3 de l'article 10, qui établit le droit des pouvoirs locaux de coopérer avec leurs homologues dans d'autres pays.

Le Préambule de la Convention européenne des droits de l'homme affirme l'attachement des États membres du Conseil de l'Europe « à ces libertés fondamentales qui constituent les assises même de la justice et de la paix ».

Les études de cas sur la Croatie et l'Alliance municipale pour la paix qui sont données en annexe illustrent ce que cela peut impliquer en pratique.

Les pouvoirs locaux ont besoin de critères pour s'impliquer – pour rationaliser leurs choix mais

« Les gouvernements nationaux ont continué à soutenir l'Alliance municipale pour la paix ou, tout au moins, à ne pas freiner son expansion. Mais en 2005, le mouvement du Hamas a gagné de nombreuses élections locales et en 2006, il a gagné les élections législatives. Sa montée a eu des répercussions sur l'AMP. En premier lieu, [l'Association palestinienne des municipalités] a eu des difficultés à faire face à la nouvelle réalité.

[L'Association israélienne des municipalités] a pris ses distances, attendant de voir comment les choses allaient évoluer et le gouvernement israélien a découragé ses municipalités de dialoguer avec celles du Hamas. Deuxièmement, les luttes entre le Fatah et le Hamas ont fortement affecté l'environnement du projet : il est devenu de plus en plus difficile d'organiser des activités de l'AMP dans la bande de Gaza. Et troisièmement, cette situation a donné aux partenaires internationaux une échappatoire : « Du fait de la position de notre gouvernement, nous ne pouvons pas participer tant que le Hamas est au pouvoir ».

Van Hemert, C. : *City Diplomacy case study: the Municipal Alliance for Peace* (Étude de cas de la *diplomatie des villes* : l'Alliance municipale pour la paix).

¹² Il existe maintenant des ADL en Bosnie-Herzégovine, en Serbie, au Monténégro, au Kosovo, et en Croatie. D'autres sont prévues en Albanie et dans l' « ex- République yougoslave de Macédoine ». Voir le site : www.ald-europe.eu.

¹³ À l'heure actuelle, il n'existe qu'une ADL à Kutaisi (Géorgie), mais d'autres devraient être créées en Azerbaïdjan et en Arménie.

aussi pour préserver leur confiance au milieu des remous politiques internationaux qui accompagnent souvent les conflits violents. Le Conseil de l'Europe et le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux peuvent partager leur expérience avec les pouvoirs locaux étrangers pour l'élaboration de tels critères.

S'agissant de la demande, le Conseil de l'Europe peut être un des forums où les appels urgents des zones de conflit peuvent atteindre les pouvoirs locaux étrangers (Il n'est d'ailleurs pas le seul acteur à offrir la possibilité d'une telle plateforme.) Les invitations aux pouvoirs locaux opprimés des zones de conflit de venir s'adresser aux élus européens du Congrès peuvent avoir un grand impact, outre qu'elles peuvent avoir une influence sur l'agenda international. Cependant, cela exige l'existence de communications structurées avec les municipalités étrangères et une aide structurée pour les premières démarches : offrir une telle plateforme exige donc des ressources.

5 Que peut signifier la diplomatie des villes ?

Nous venons d'examiner les conditions préalables dans la zone de conflit, les conditions favorables chez soi et le rôle que pourrait avoir le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux. Nous allons traiter à présent de ce que la *diplomatie des villes*, au sens étroit de l'expression, peut signifier sur le terrain.

Le tableau 1 présente une carte thématique des activités de la *diplomatie des villes*. Différents types d'activités correspondent aux différentes phases du conflit (de façon approximative, en gardant en mémoire ce qui a été dit sur les conflits dans la partie 2). En outre on établit une distinction selon l'origine de la diplomatie : villes ou organisations et associations internationales.

La carte montre que peu d'activités de *diplomatie des villes* sont organisées isolément. Hormis pour l'aide directe dans le cadre d'un jumelage, il faut des partenaires. Il y a deux raisons à cela :

- capacité d'accès, sécurité et logistique dans la zone concernée,
- capacité de permettre aux lobbies de s'exprimer sur les plates-formes internationales.

Pour ne donner que deux exemples : un bureau du Programme des Nations Unies pour le développement ou une unité des affaires civiles d'une force de maintien de la paix de l'OTAN peuvent être des partenaires de *diplomatie des villes*. Souvent, ce sont ces organisations qui rétablissent les services publics, renforcent les institutions locales, soutiennent des initiatives de la société civile et de nombreuses activités annexes. Mais elles sont de taille très importante. Il est peu probable qu'elles adaptent leur logique d'intervention, leurs procédures d'exploitation et leurs méthodes de travail lorsque des pouvoirs locaux étrangers viennent se joindre à elles. Ces derniers doivent être conscients du fait.

Que ce soit par une action directe ou dans le cadre d'organisations et d'associations, il y a dans le monde beaucoup d'exemples de pouvoirs locaux aidés par des homologues étrangers dans leur action de consolidation de la paix. Nous évoquerons quelques exemples correspondant à notre définition de la *diplomatie des villes*.

Les exemples les plus courants sont ceux de rencontres entre groupes antagonistes. A cet égard, les manifestations culturelles et sportives ont souvent la préférence des pouvoirs locaux (et de nombreux autres intervenants). Cela se comprend, car elles sont relativement faciles à organiser, souvent très populaires et il est possible d'en contrôler l'accès de l'extérieur. L'équipe de football composée de jeunes d'origines ethniques diverses constitue l'un des piliers de l'action de consolidation de la paix des pouvoirs locaux. L'organisation de concerts avec des artistes appréciés de toutes les factions en est un autre.

Il est rare que des matches de football ou des concerts traitent les causes profondes du conflit. L'objectif est de contribuer à changer l'atmosphère et de permettre aux anciens ennemis de redevenir des être humains. Si les participants et les équipes ne sont pas choisis avec suffisamment de soin, cela peut aboutir à attiser le conflit plutôt qu'à le calmer. C'est pourquoi, même si ces manifestations sont faciles à organiser, pour que cela fonctionne, il faut faire preuve de finesse politique et avoir de bons contacts locaux.

Quand ces activités ponctuelles donnent des résultats, il est possible d'essayer d'engager un dialogue plus fréquent ou permanent. Ceci implique un effort plus important de la part du pouvoir local étranger.

Les autres exemples courants sont les projets de services municipaux comme les transports et l'eau potable. De nombreux intervenants lancent ces projets mais les pouvoirs locaux étrangers sont particulièrement compétents pour comprendre ces services et leurs modes de distribution.

C'est pourquoi les partenaires mentionnés précédemment font souvent appel à eux. Les dons directs peuvent être utiles, l'assistance technique aussi, et ces projets peuvent impliquer la participation du public à la conception ou à la gestion des services. Dans ce dernier cas, le projet devient complexe car il n'existe pas de « public » dans une zone de conflit.

Certains services municipaux se prêtent tout particulièrement à la consolidation de la paix. L'absence de services d'adduction d'eau ou d'enlèvement des ordures peut entraîner des risques pour la santé publique qui dépassent les appartenances ethniques ou religieuses. Cela peut susciter un intérêt commun et donc une occasion d'action pour la *diplomatie des villes*. Cependant, agir pour un intérêt commun théorique suppose une grande connaissance de la situation locale. Ainsi, il se peut que des mouvements politiques ou des milices fournissent des services à leur groupe ou quartier, dans ce cas, le projet limiterait leur pouvoir. Il faut alors prendre en compte les préoccupations de sécurité du personnel local. Et la question de l'accès aux services est politique même en l'absence de tels mouvements ou de telles milices (voir encadré – qui donne aussi un exemple de la raison pour laquelle il importe d'avoir de bons fonctionnaires).¹⁴

Dans un projet de services municipaux, il est indispensable que la *diplomatie des villes* se serve des aspects techniques pour introduire les aspects institutionnels : impartialité, participation, contrôle démocratique.

'Le Maire [serbe] a suivi trois règles pour éviter que les problèmes de logement ne dégénèrent en tensions ethniques. Premièrement, il a toujours tenu les médias locaux et régionaux à l'écart pour que les tensions ne soient pas attisées par des articles de journaux partisans. Deuxièmement, il a toujours essayé d'empêcher que les conflits entre deux familles ne dégénèrent pas en un conflit serbo-croate qui toucherait plus de personnes et de familles. Troisièmement, il a toujours essayé d'être correct et juste : quand les services publics ont été restaurés graduellement il a veillé à ce que ces services restreints soient distribués équitablement entre les deux groupes ; quand il y avait des plaintes, il essayait toujours d'apaiser les tensions, et si cela ne marchait pas, il appliquait toujours les procédures officielles croates.

Klem, M. : City Diplomacy case study: the role of local governments in creating sustainable peace in Eastern Croatia' (Étude de cas de la diplomatie des villes : le rôle des pouvoirs locaux dans l'instauration d'une paix durable en Croatie orientale).

Les exemples de pouvoirs locaux étrangers qui essaient de faire figurer des conflits à l'agenda international sont d'une nature complètement différente. Ce type de lobbying est fréquent mais il est rare d'attirer l'attention sur la situation critique dans laquelle se trouvent les pouvoirs locaux. Ce lobbying peut servir à atteindre les objectifs suivants :

- Premièrement, obtenir une aide extérieure,
- Deuxièmement, faire en sorte que les intervenants dans la zone, y compris le gouvernement central, respectent les droits de l'homme et les termes des accords de paix, ce qui constitue la première étape vers l'instauration de la primauté du droit,
- Troisièmement, légitimer le dialogue, qui fonctionne mieux si les pouvoirs locaux étrangers lui apportent une dimension internationale. « *Trinnings* » (relations trilatérales) est un terme à la mode pour qualifier cette configuration impliquant deux pouvoirs locaux dans la zone de conflit et un autre en dehors, mais l'idée s'applique à tout réseau d'échanges.

Le fait même que des pouvoirs locaux étrangers ou leurs organisations prêtent attention au conflit peut avoir des effets. Des visites sur le terrain peuvent aussi être très efficaces. Aussi facile qu'il puisse paraître, ce type de contribution à la consolidation de la paix n'est pas sans risques. Ces risques sont liés au caractère politique des lobbies. Les parties à un conflit peuvent ne pas croire en la neutralité, ou elles peuvent penser que le pouvoir local étranger ne s'intéresse qu'à marquer des points de diplomatie dans son pays, pas vraiment à améliorer la situation des parties dans la zone du conflit. Les pouvoirs locaux étrangers doivent se donner beaucoup de mal pour se faire accepter par toutes les parties prenantes. Autrement, l'effet positif attendu peut devenir négatif si les relations se détériorent au niveau local.

Les derniers exemples concernent les situations où les combats n'ont pas cessé. Ils sont rares mais il y en a. Il est possible de rendre visite à des militants des droits de l'homme emprisonnés, ainsi que de se rendre dans les villes assiégées. Pour cela il faut des personnes bien particulières, assez solides pour ne pas se laisser dérouter par les parties au conflit et disposant de suffisamment de subtilité politique.

¹⁴ Klem, M. (2007), « The role of local governments in creating sustainable peace in Eastern Croatia (Le rôle des pouvoirs locaux dans l'établissement d'une paix durable en Croatie orientale) », document du Centre for Conflict Studies de l'Université d'Utrecht.

On se trouve dans une situation particulière quand les pouvoirs locaux étrangers apportent leur aide dans une zone de paix. Les forces de maintien de la paix et les organisations d'aide humanitaire commencent leurs interventions à partir de ces zones car tout y fonctionne encore à peu près. Ils espèrent que tous les succès en matière de droits de l'homme, de respect des accords de paix et enfin de primauté du droit se propageront progressivement. Même s'il n'est pas garanti qu'une zone de paix dispose de pouvoirs locaux en état de fonctionner, les deux vont souvent de pair et les pouvoirs locaux étrangers sont souvent invités à les soutenir.

« Si des progrès ont été enregistrés en dehors de toute intervention des partenaires internationaux [de l'Alliance municipale pour la paix, comme une visite conjointe auprès du ministre israélien des affaires étrangères pour discuter de la sécurité et de la mobilité des citoyens et maires palestiniens], la participation de ces partenaires a été cruciale pour permettre à l'AMP d'aller de l'avant ».

Van Hemert, C. : City Diplomacy case study: the Municipal Alliance for Peace (Étude de cas de la *diplomatie des villes* : l'Alliance municipale pour la paix).

Les pouvoirs locaux étrangers n'apportent jamais de contribution dans une zone de paix choisie au hasard. Ils s'impliquent pour cause de relations de jumelage, de dynamique politique nationale ou parce qu'ils connaissent une ONG active dans la zone. Les risques sont importants et la dépendance vis à vis des autres acteurs est forte. La sécurité n'est pas une simple préoccupation mais un problème majeur. Les effets positifs ne peuvent se faire sentir que plus tard, quand la paix se consolide et que la légitimité conférée par la présence sur place dans des moments difficiles s'avère payante.

6 Conclusions

Dans ce rapport, *diplomatie des villes* signifie que les pouvoirs locaux peuvent contribuer à la consolidation de la paix et le font. Ils adhèrent à des lobbies pour attirer l'attention de la communauté internationale, organisent et légitiment des dialogues, et s'engagent dans des projets de prestation impartiale de services municipaux.¹⁵ Ils peuvent même intervenir dans des zones de paix alors que le conflit est encore « brûlant ». Les pouvoirs locaux qui ont établi des liens et qui ont fait ce qu'ils pouvaient dans les moments difficiles peuvent acquérir une grande légitimité, qu'ils pourront utiliser plus tard, quand il faudra aborder les problèmes difficiles de divisions ethniques et de droits de l'homme.

Les actions de *diplomatie des villes* ne sont à envisager que si, et seulement si, les conditions préalables sont remplies, si l'on dispose d'un soutien local, sur la base d'une demande provenant de la zone de conflit. De fait, les pouvoirs locaux étrangers auraient intérêt à formaliser leurs politiques de *diplomatie des villes*.

La contribution des pouvoirs locaux étrangers est faible en l'absence de conflit ou de paix négative.¹⁶ Mais ils ont un rôle à jouer dans la création d'une paix positive – en instituant et en soutenant des institutions non violentes de prise de décision et de défense des intérêts. Ces efforts sont toujours complémentaires de ceux d'autres intervenants, comme les administrations provisoires des Nations Unies, les forces de maintien de la paix, les organisations d'aide humanitaire, ainsi que les ONG de toutes tailles. Les pouvoirs locaux étrangers sont souvent dépendants des compétences et des informations de ces partenaires, ils sont en pratique contraints de s'adapter à leur façon de travailler.

L'un des points récurrents de ce rapport est l'importance que revêt une bonne connaissance de la zone de conflit, du rôle des pouvoirs locaux dans la région et par-dessus tout des collaborateurs courageux et compétents. Il faudrait que les pouvoirs locaux étrangers fassent appel à différentes sources d'information, pour ne pas dépendre d'une seule ONG présente dans la zone de conflit ou de quelques émigrés aux points de vue tranchés. Les bonnes intentions peuvent avoir de mauvais résultats si la situation locale n'est pas bien saisie.

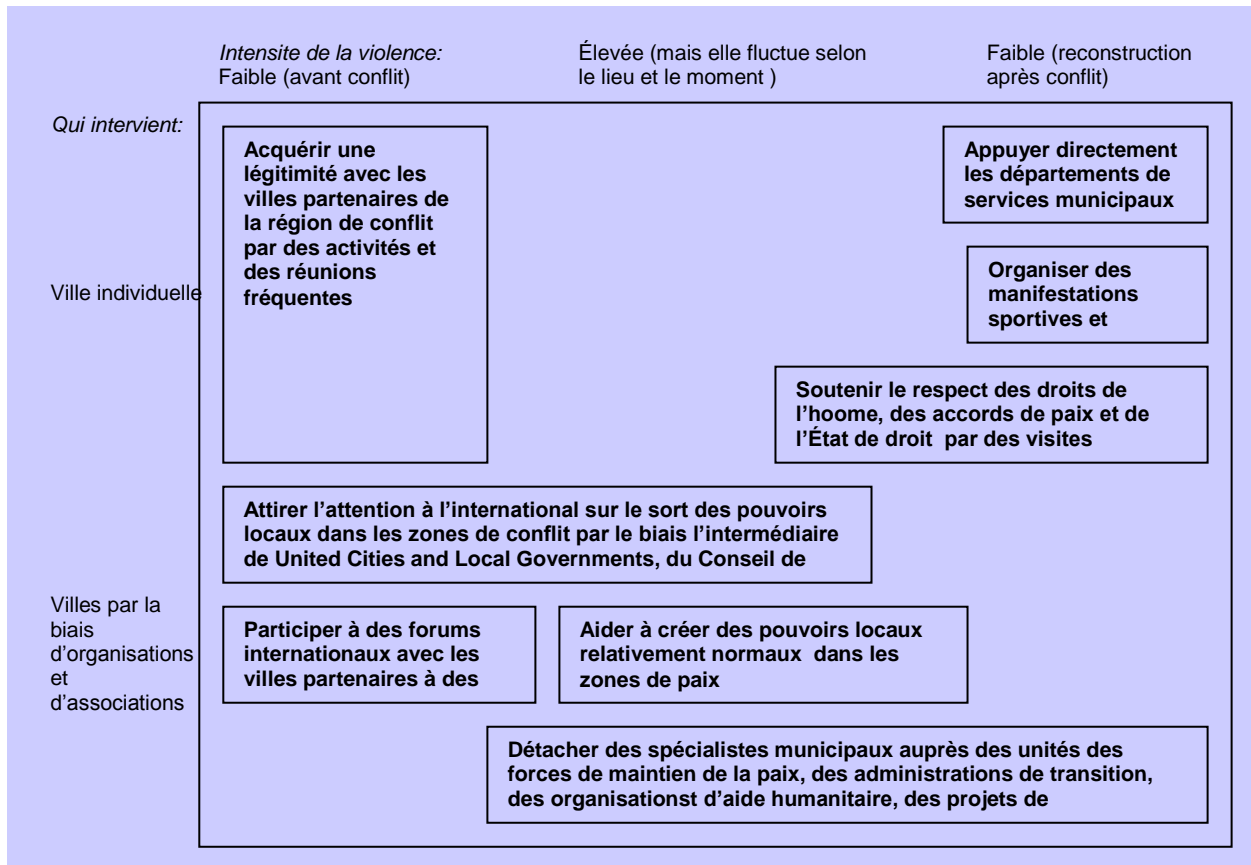
Dans la zone de conflit, il est important d'identifier un processus de dialogue - ou un service municipal en particulier - qui aurait besoin d'être amélioré. Aux abords de cette zone, les relations et associations trilatérales peuvent s'avérer étonnamment efficaces. Elles peuvent être établies entre un nombre indéterminé de pouvoirs locaux de la zone de conflit et d'ailleurs. Tout se passe dans un cadre international nécessitant des plates-formes qui fassent écho aux préoccupations et aux problèmes des pouvoirs locaux.

¹⁵ D'après Sizoo, A. (2007), « Draft concept paper on City Diplomacy », document de la Commission de la diplomatie des villes et droits de l'homme de la CGLU.

¹⁶ Cela ne veut pas dire qu'ils sont inactifs. Les pouvoirs locaux peuvent, par exemple, faire profiter les forces de maintien de la paix de leur expertise. Ces actions ne sont cependant pas considérées comme relevant de la diplomatie des villes dans ce rapport.

Nous en sommes arrivés à un point où les organisations internationales comme l'ONU et ses agences spécialisées, qui s'occupent des Etats faibles et de la reconstruction, peuvent faire œuvre utile en reconnaissant l'importance de la contribution des pouvoirs locaux étrangers.

**Tableau 1: Carte thématique des activités de la *diplomatie des villes* :
Que peuvent faire les pouvoirs locaux étrangers ?**



De leur côté, les pouvoirs locaux peuvent essayer de contribuer davantage aux processus de consolidation de la paix. On ne peut ni ne doit ignorer les appels désespérés des pouvoirs locaux des zones de conflit. Il faudrait que la rencontre entre un « besoin » et une « offre » correspondante de *diplomatie des villes* soit moins aléatoire. C'est le second rôle que doivent jouer les plateformes internationales, notamment le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Le rôle de la Commission de la « diplomatie de la ville et des droits de l'homme des Cités et Gouvernements Locaux Unis » est également important dans ce domaine. Ce n'est pas le nombre de réponses qui prime, mais surtout leur qualité qui peut être améliorée. Les pouvoirs locaux étrangers qui veulent s'engager dans une action de consolidation de la paix doivent rechercher des partenaires fiables, formuler des objectifs réalistes et se concentrer sur les résultats.