



## Diplomatie des villes

# Le rôle des autorités locales dans la résolution des conflits et la construction de la paix



**Laurent Joseph**  
Conseiller

### Un nouveau concept?

Du 11 au 13 juin 2008 s'est tenue à La Haye, au Palais de la Paix, la première Conférence mondiale sur la Diplomatie des Villes. Cette conférence s'inscrit dans un contexte de mondialisation croissante, de bouleversements dans la typologie des conflits et d'un besoin pressant de renforcer le multilatéralisme. La question de l'engagement des collectivités locales dans l'établissement de la paix est désormais l'objet de nombreux débats. Les collectivités locales s'engagent dans des activités internationales et sont de plus en plus reconnues pour ce rôle. Des demandes concrètes et parfois désespérées sont adressées de plus en plus souvent par des collectivités locales dans des régions en conflit. Des partenariats s'établissent entre des acteurs internationaux et des collectivités locales,

*dans le but de créer des environnements politiques et institutionnels propices à une reconstruction durable.*

*Même si le terme de diplomatie des villes est récent, le phénomène peut se targuer d'une histoire ancienne. Les collectivités locales semblent avoir vocation à contribuer au dialogue et à la paix, à créer un environnement sécurisant pour leurs citoyens. Elles ont une histoire d'engagement international, ainsi que dans la gestion des conflits domestiques. Elles sont le niveau de pouvoir qui ressent le plus fréquemment les conséquences directes des conflits, dans les rues de la ville. Les collectivités locales ont acquis une expérience dans les projets et programmes impliquant une coopération internationale. Elles ont établi des relations à long terme avec des municipalités partenaires dans d'autres pays, et elles travaillent ensemble dans le cadre de plateformes et associations internationales. Des acteurs internationaux, tels que des organisations de l'ONU, des administrations transitoires, des forces de maintien de la paix et des ONG, reconnaissent de plus en plus cette évolution et invitent les collectivités locales et leurs associations nationales à se joindre à leurs efforts d'établissement de la paix.*





## Première conférence mondiale

La première Conférence mondiale sur la Diplomatie des Villes, organisée par les Cités et Gouvernements locaux unis (CGLU), la Ville de La Haye et l'Association des Communes néerlandaises (VNG), avait pour but et vocation d'encourager la cohésion sociale au niveau local et de faire jouer un rôle plus actif aux pouvoirs locaux dans la prévention des conflits, la consolidation de la paix et la reconstruction post-conflit.

Pour rappel, des réunions préparatoires à ce congrès international avaient eu lieu à Pérouse au printemps 2006, organisées par la Coordination italienne des autorités locales pour la paix et les droits de l'homme, et à Barcelone à l'automne 2007, organisées par la Province et la Ville de Barcelone.

## Un peu d'histoire

Avant de tenter de donner une définition de la diplomatie des villes, il nous apparaît important de faire un petit retour en arrière afin de comprendre que ce concept est loin d'être une notion nouvelle surgie tout à coup de nulle part...

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les autorités locales ont joué un rôle toujours plus important et, à notre avis, irréversible dans le contexte international. Dès la fin de cette guerre particulièrement dévastatrice, des villes allemandes et françaises ont commencé à travailler ensemble, utilisant la coopération comme un moyen de surmonter les sentiments de rancœur nés du conflit. Ces jumelages entre villes ont constitué un cadre, inédit jusqu'alors, pour la réconciliation de milliers de citoyens après les horreurs et les effets dévastateurs du conflit armé.

Plus tard, dans les années 80, des autorités locales ont fait entendre leurs voix contre la course à l'armement nucléaire et ont établi des contacts avec des homologues par delà le rideau de fer. Lors des changements de 1989, de nombreux leaders d'Europe de l'Est ont volontiers reconnu que les contacts établis avec les villes d'Europe Occidentale leur avaient fourni une motivation et un soutien cruciaux dans leur lutte pour la chute du mur de Berlin et le démantèlement du rideau de fer.

Plus proches de nous, depuis la fin des années 90, le nombre d'autorités locales qui ont apporté leur soutien à des villes affectées par une guerre, une guerre civile ou un conflit violent n'a jamais cessé d'augmenter. Des contacts ont été établis et des liens créés avec des villes de l'Ex-Yougoslavie, de Palestine, d'Israël, de Colombie, du Sri Lanka, de la Sierra Leone, du Soudan, et même en Irak et en Afghanistan, avec pour objectif d'aider la démocratie à progresser dans ces zones.

## Une première ébauche de définition

Le soutien à ces villes, municipalités ou zones s'est fait par différents moyens: des activités de sensibilisation et conscientisation, l'organisation d'événements rassemblant des personnes de religions ou de groupes ethniques différents,



du soutien logistique ou moral à la recherche de solutions pacifiques aux conflits, et bien d'autres choses encore...

Avec le temps, et la prise de conscience que des autorités locales faisaient en fait de la *diplomatie des villes* sans le savoir, des chercheurs se sont penchés sur le sujet et les dernières rencontres, dont la Conférence de La Haye, ont permis de donner une ébauche de définition à cette *diplomatie des villes*:

*"La diplomatie des villes est l'outil des gouvernements locaux et de leurs associations en vue de la promotion de la cohésion sociale, de la prévention des conflits, de la résolution des conflits et de la reconstruction post-conflit, dans le but de créer un environnement stable dans lequel les citoyens peuvent vivre ensemble dans la paix, la démocratie et la prospérité".*

## Pourquoi une diplomatie des villes?

De par leurs spécificités, les autorités locales ont certains avantages comparatifs pour agir dans des zones en conflit, raison pour laquelle leur rôle ne cesse d'augmenter. Voici quelques-uns des atouts et avantages principaux grâce auxquels les autorités locales peuvent se retrouver dans une position idéale pour la recherche de solutions et la consolidation de la paix:

- les autorités locales sont plus à même d'être en contact avec la réalité de la vie de tous les jours des citoyens, notamment à travers les services qu'elles rendent à cette population;
- les autorités locales peuvent construire des relations de confiance et de travail avec les organisations communautaires à la base;
- les autorités locales ont les compétences et les moyens de faire participer les citoyens dans la prise de décisions, en ce compris les groupes exclus ou minoritaires;



- les autorités locales sont perçues (même si cela peut ne pas être vrai partout et de tout temps) comme des leaders et des interlocuteurs locaux légitimes, capables d'aider dans la résolution des conflits d'idées ou d'intérêts;
- les autorités locales sont à même de supporter moralement, voire financièrement des initiatives de paix dans les communautés;
- les autorités locales sont des institutions qui peuvent coopérer et nouer des liens et des alliances avec d'autres municipalités et même des autorités nationales;
- les autorités locales peuvent s'ériger comme un médium et un interlocuteur valable servant d'interface entre les citoyens et le gouvernement ou les autorités nationales.

Un conflit ne peut être résolu et la paix ne peut être instaurée que quand les causes profondes et structurelles de ce conflit ont été éliminées. Dans ce cadre, les autorités locales sont des acteurs fondamentaux qui connaissent bien le terrain et peuvent détecter plus facilement les besoins existants. Dans certaines occasions, elles peuvent atteindre des populations dans des pays où, pour différentes raisons, la communication et la collaboration entre Etats sont rompues ou dans des situations où la diplomatie traditionnelle est devenue inactive ou inefficace. Souvent donc, les autorités locales sont plus à même de répondre plus rapidement et plus directement aux vrais besoins de la population dans des sociétés où la paix fait cruellement défaut.

Il arrive souvent, par exemple, que des autorités nationales ou supralocales signent des traités de paix et/ou de cessez-le-feu qui ne tiennent pas longtemps, voire ne sont jamais appliqués dans les faits. La raison en est que la paix ne peut pas être durable si les raisons profondes du conflit ne sont pas traitées en profondeur. Et fréquemment, le conflit prend racine à un niveau très localisé. Les autorités locales doivent dès lors travailler à prévenir au maximum l'apparition des conflits dans les esprits des populations<sup>1</sup>; et dans les zones en conflit, elles doivent s'attacher à établir une paix durable dans les mœurs et dans le temps en

tenant compte des réalités locales et des vraies préoccupations des citoyens.

## Les facettes de la diplomatie des villes

Après cette ébauche de définition, le concept de diplomatie des villes doit encore être développé. Tout d'abord, il faut être conscient qu'elle doit être considérée comme complémentaire à la diplomatie au sens traditionnel du terme. En aucun cas, il ne faudra voir ces efforts des autorités locales dans la résolution des conflits et la consolidation de la paix comme une nouvelle diplomatie parallèle à celle des Etats. Comme l'a dit Jorge Sampaio, Haut Représentant des Nations unies pour l'Alliance des Civilisations, dans son discours d'ouverture de la conférence: "*Il faut voir ces deux diplomaties non pas comme si elles étaient en compétition mais plutôt comme des véhicules différents allant dans la même direction sur une même route*". Il y a donc clairement un besoin de coordination à plusieurs niveaux. Les autorités locales ne peuvent et ne doivent pas prendre des initiatives divergentes de celles des Etats.

On parle ici d'une diplomatie *multi-niveaux* dont une des couches englobe les efforts des autorités locales en matière de prévention des conflits, de consolidation de la paix ou de reconstruction post-conflit. Les autres "couches" sont le niveau national et le niveau international. Mais ce niveau local est celui qui est le moins reconnu dans les recherches de solutions à des conflits d'envergure. En réalité, le concept de la diplomatie des villes doit commencer par évoluer et être intégré au niveau local lui-même, et les mentalités doivent encore s'y adapter. En effet, si une majorité des autorités locales, encore à l'heure actuelle, se préoccupent exclusivement - et c'est a priori compréhensible - de la gestion de leur ville/commune au sens strict, il est intéressant qu'elles prennent aussi progressivement conscience qu'elles peuvent également déployer leur action au niveau international.

## Quelles initiatives?

Un nombre croissant d'observateurs estiment que les organisations internationales doivent s'engager avec les acteurs locaux pour la gestion des conflits. Les raisons de cet engagement ont déjà été développées plus haut et, dans les faits, effectivement, les autorités locales ont établi des relations à long terme avec des municipalités partenaires dans d'autres pays, elles travaillent ensemble dans le cadre de plateformes et associations internationales. Des acteurs internationaux tels que l'ONU et ses agences spécialisées comme le Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD), des forces de maintien de la paix et des ONG reconnaissent de plus en plus cette évolution et invitent les collectivités locales et leurs associations nationales à se joindre à leurs efforts d'établissement de la paix.

<sup>1</sup> L'Acte constitutif de l'Unesco (1945) stipule dans ses préambules que: "*Les guerres prenant naissance dans l'esprit des hommes, c'est dans l'esprit des hommes que doivent être élevées les défenses de la paix*".





La diplomatie des villes peut donc revêtir de nombreuses formes, du plus global vers le plus particulier:

- au niveau le plus large et le plus global, des campagnes peuvent être menées sur des sujets globaux sans lien avec une région en conflit particulière;
- au niveau local, des actions visant à renforcer la cohésion sociale d'une zone particulière peuvent être développées, sans implication particulière pour les relations internationales;
- entre ces deux niveaux, des collectivités locales étrangères peuvent aider leurs homologues dans une région où sévit un conflit violent. Les activités seront dans ce cas liées et adaptées à un conflit particulier.

## Que pouvons-nous faire?

C'est la question que vous vous posez peut-être à la lecture de cet article. Les possibilités sont légion même dans le cas où le personnel communal ne veut ou ne peut pas se rendre dans des régions en conflit. Renforcer la cohésion sociale dans son propre territoire communal pourrait apparaître comme la première des options à envisager. Beaucoup de communes le font déjà et participent ainsi à un effort en matière de *diplomatie des villes*.

Un cap supplémentaire dans l'engagement peut être franchi par le recrutement de personnel expérimenté, par l'investissement dans une relation à long terme et l'établissement de liens avec le Ministère des Affaires étrangères et plus particulièrement la Direction en charge de la Coopération au Développement. Prendre contact avec les organisations internationales et les mouvements pacifistes reconnus peut aussi être une manière de faire le premier pas et de passer des idées à l'action.

De nombreuses organisations de collectivités locales travaillent déjà à la question dans la pratique, et des plateformes se sont constituées. Citons les Cités et Gouvernements locaux unis (CGLU), le Congrès des Pouvoirs locaux et régio-

naux du Conseil de l'Europe (CPLRE), ou encore Les Maires pour la Paix, le Glocal Forum, ... Les collectivités locales qui sont nouvelles dans ce domaine peuvent se renseigner auprès de ces plateformes, puiser des informations dans leurs publications et s'inspirer de leurs activités.

Au 21<sup>e</sup> siècle, nous n'avons plus d'excuses pour fermer les yeux sur ce qui se passe sur la scène internationale. Les autorités locales peuvent s'occuper de questions d'intérêt mondial et promouvoir la cohésion sociale sur leur territoire dans le même temps. Les problèmes peuvent d'ailleurs parfois avoir un caractère foncièrement local mais trouver leur cause dans des conflits ayant leur origine ailleurs, mais qui trouvent écho et sont ressentis par la population locale.

L'agenda de La Haye, texte final de la conférence de juin 2008, reprend toutes les résolutions et recommandations formulées lors de cette rencontre. Il peut être consulté sur le site web des Cités et Gouvernements locaux unis (CGLU) à l'adresse suivante:

[http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/newTempDoc/EN\\_474\\_eng\\_the\\_hague\\_agenda\\_on\\_city\\_diplomacy13june.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/newTempDoc/EN_474_eng_the_hague_agenda_on_city_diplomacy13june.pdf)

## Bibliographie:

- *La Diplomatie des Villes. Le rôle des gouvernements locaux dans la prévention des conflits, la consolidation de la paix, la reconstruction après les conflits.* Une publication de VNG International, la Ville de La Haye et les CGLU, juin 2008.
- *The role of local authorities in peace building, Summary of the Conference of Barcelona, September 2007.*
- *L'agenda de La Haye sur la Diplomatie des Villes, 13 juin 2008.*
- *Conclusions of the Perugia meeting, Spring 2006.*

CDN106.2

## Le Service Europe / International de l'Union

Construction de l'Europe, élargissement, coopération au développement,.... autant de réalités qui représentent de nouvelles missions pour les autorités locales.

Pour soutenir les villes et communes de Wallonie qui désirent s'inscrire dans cette dynamique européenne et internationale, le Service Europe/International poursuit 3 objectifs majeurs:

- proposer une information structurée et adaptée sur l'ensemble des programmes/financements qui leur sont proposés;
- développer les outils qui devraient leur en faciliter l'accès (site internet, mise en réseau, formation, ... );
- leur assurer conseil et assistance en matière de présentation de projets et de mise en contact au niveau international.

Service Europe/International E-mail: <a href="mailto:international@uvcw.be">international@uvcw.be</a>	
Isabelle Compagnie Chef de Service	081/24.06.35
Laurent Joseph Conseiller	081/24.06.37
Delphine Goffaux Conseiller	081/24.06.43
Frank Willemans Chargé de mission - Coopération au développement	081/24.06.14
Elisabeth Manteau Secrétaire	081/24.06.36
Inès Degembe Secrétaire	081/24.06.36