

Le rôle de la gouvernance locale dans la pérennisation de la paix

FÉVRIER 2018

Nous commençons à comprendre en quoi consiste la paix — les structures, attitudes et institutions sur lesquelles elle repose et les raisons qui motivent les gens à œuvrer en sa faveur. Pourtant, la paix reste un objectif difficile à atteindre, souvent défini en négatif, par exemple comme l'absence de violence.

Nous présumons qu'en comprenant la complexité de la guerre et de la violence, nous serons en mesure d'instaurer et de pérenniser la paix. Cependant, nous n'étudions pas la paix, et nous avons tendance à centrer notre attention sur les problèmes du conflit et de l'agression plutôt que sur les solutions qui vont de pair avec la paix. Avec cette approche, la prévention est conçue comme un outil de gestion de crise apportant une réponse après coup à la dynamique destructrice du conflit, le plus souvent par des interventions à court terme pilotées de l'extérieur. Pour sortir de cette impasse, l'Institut International pour la Paix (International Peace Institute) ambitionne de recentrer l'objectif de la prévention, afin qu'elle consiste à pérenniser la paix plutôt qu'à conjurer les conflits, et ce par une série de discussions devant se tenir d'octobre 2016 à mai 2017. Notre ambition est de promouvoir une conception commune de ce que la pérennisation de la paix et la prévention des conflits signifient en pratique aux niveaux national et international.

Cette note thématique a été rédigée par Alain Tschudin, Directeur exécutif de Good Governance Africa et Associé de recherche au programme de consolidation de la paix du Centre International de Non-violence de l'Université de technologie de Durban et Albert Trithart, éditeur à IPI. IPI encourage l'expression d'un large éventail de perspectives dans la recherche d'un débat éclairé sur les politiques et problématiques décisives dans les affaires internationales.

Introduction

Les résolutions sur la pérennisation de la paix que le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale des Nations Unies ont adoptées à l'unisson indiquent que cette notion « devrait être comprise au sens large comme étant un objectif et un processus tendant à la définition d'une vision commune d'une société, compte tenu des besoins de tous les groupes de la population ». Elles soulignent en particulier que la bonne gouvernance fait partie intégrante de la promotion de la pérennisation de la paix².

Pendant, ces résolutions se concentrent sur la gouvernance nationale, et le niveau local brille par son absence. Cela reflète une tendance plus large de l'ONU et d'autres acteurs externes à incorporer des perspectives locales à leur œuvre de consolidation de la paix sous la forme de considérations générales tout en collaborant principalement avec leurs homologues nationaux dans les capitales³.

Cette tendance dominante peut poser problème, en particulier lorsque le gouvernement central est fragmenté ou ne bénéficie pas d'une légitimité largement reconnue. Conscient de cela, le Groupe consultatif d'experts chargé de l'examen du dispositif de consolidation de la paix de l'ONU en 2015 a recommandé « d'aborder différemment la consolidation de la paix et de l'envisager, au moins dans ses phases initiales, comme devant plutôt conduire au renforcement des domaines de gouvernance locaux qu'au rétablissement d'une autorité centrale forte »⁴.

La « gouvernance locale », telle que définie par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), désigne les institutions, systèmes et processus infranationaux qui apportent des services aux citoyens et par lesquels ces derniers « exposent leurs intérêts et leurs besoins, arbitrent leurs différends, exercent leurs droits et s'acquittent de leurs obligations »⁵. La gouvernance locale est assurée par « un ensemble complexe de relations politiques entre de nombreux acteurs différents — officiels et non officiels,

1 Peter Coleman, « The Missing Piece in Sustainable Peace », Earth Institute, 6 novembre 2012, disponible à <http://blogs.ei.columbia.edu/2012/11/06/the-missing-piece-in-sustainable-peace>.

2 Résolution 2282 du Conseil de sécurité (27 avril 2016), S/RES/2282; Résolution 70/262 de l'Assemblée générale (27 avril 2016), A/RES/70/262.

3 Andrea Ó Súilleabháin, introduction du recueil *Leveraging Local Knowledge for Peacebuilding and Statebuilding in Africa*, International Peace Institute, mars 2015, disponible à www.ipinst.org/wp-content/uploads/2015/03/IPI-Rpt-Leveraging-Local-Knowledge-rev.pdf.

4 Nations unies, *Défi du maintien de la paix — Rapport du Groupe consultatif d'experts sur l'examen du dispositif de consolidation de la paix* (29 juin 2015), A/69/968-S/2015/490.

5 PNUD, *Local Governance in Fragile and Conflict-Affected Settings: Building a Resilient Foundation for Peace and Development*, 2016, p. 3.

nationaux et locaux — qui interagissent de différentes façons»⁶. Ces acteurs peuvent comprendre, par exemple, un assortiment de municipalités, de chefferies traditionnelles, de groupements associatifs et d'institutions religieuses⁷.

La présente note thématique se penche sur trois manières dont une bonne gouvernance locale peut contribuer à pérenniser la paix : 1) en assurant les services et la promotion du développement durable de façon plus efficace et plus efficiente; 2) en donnant la parole à la population sur un mode représentatif et inclusif; 3) en cultivant une volonté politique de régler les conflits et de pérenniser la paix. Elle montre aussi comment les acteurs de la gouvernance locale peuvent fragiliser la paix en ne remplissant pas efficacement ces fonctions⁸.

Gérer les ressources de manière efficace et efficiente

La fonction la plus visible des structures de gouvernance locales est probablement celle qui consiste à assurer des services essentiels tels que les soins de santé, l'éducation, la distribution de l'eau, l'assainissement, la justice et la sécurité. La bonne gestion de ces services au niveau local peut contribuer à pérenniser la paix de plusieurs manières. La population est la mieux placée pour exprimer ses propres besoins et aspirations, et les acteurs de la gouvernance locale sont plus proches de la population que les autorités nationales ou les ONG internationales. Cela leur donne la possibilité, au moins en théorie, de répondre aux besoins de la population, de s'employer à résoudre les inégalités au niveau local et de mobiliser les moyens existants pour assurer les services⁹.

Lorsque les administrations locales assurent les

services de manière convenable, équitable et fiable, cette bonne prestation peut aussi renforcer la visibilité, la crédibilité et la légitimité de l'État¹⁰. Cela est particulièrement vrai au sortir d'une période de conflit ou d'instabilité, lorsque le fait d'assurer ou de rétablir les services essentiels peut être vu comme «la matérialisation des dividendes de la paix», qui montre à la population les avantages de celle-ci et accroît son engagement à la pérenniser¹¹. Même dans les pays en paix, l'efficacité des services locaux peut renforcer la confiance des citoyens envers l'État tant au niveau local qu'au niveau national.

Au-delà des services qu'elles assurent, les administrations locales ont un rôle important à jouer dans le développement durable en général. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 reconnaît cette réalité dans son objectif 11 (« Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables»), dont l'inclusion est due en grande partie à une campagne menée par des collectivités locales¹².

Cependant, le fait d'assurer les services et de promouvoir le développement durable au niveau local ne favorise pas pour autant la paix de manière intrinsèque. En effet, il ne faudrait pas supposer que les acteurs locaux répondent toujours aux besoins locaux de manière équitable, car les structures de gouvernance locales peuvent être aux mains d'élites corrompues ou représentant des intérêts étroits, auquel cas les services assurés favorisent certains groupes plutôt que d'autres. En outre, il arrive souvent que les collectivités locales n'aient pas assez de moyens financiers, techniques ou humains pour répondre aux attentes de la population ou que la loi ne leur confère pas un pouvoir suffisant pour le faire. L'incapacité à répondre aux besoins ou aux attentes de la popula-

6 Anuradha Joshi et Markus Schultze-Kraft, « Localising Governance: An Outlook on Research and Policy », *IDS Bulletin*, vol. 45, n° 5 (septembre 2014), p. 5, disponible à https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/7341/IDS_B45_5_10.1111-1759-5436.12099.pdf?sequence=1.

7 Par exemple, Jean-Pierre Olivier de Sardan distinguant huit modes de gouvernance locale en Afrique de l'Ouest. Voir « Les huit modes de gouvernance locale en Afrique de l'Ouest », *APPP Working Paper 4*, novembre 2009, disponible à www.institutions-africa.org/filestream/20110208-appp-working-paper-4-the-eight-modes-of-local-governance-in-west-africa-olivier-de-sardan-nov-2009.

8 À propos de ces trois dimensions, voir l'article de D. Hemson, J. Carter et G. Karuri-Sebina, « Service Delivery as a Measure of Change: State Capacity and Development », dans *State of the Nation: South Africa 2008*, édité par P. M. Kagwanja et K. Kondlo (Le Cap : HSRC Press, 2009).

9 Derick W. Brinkerhoff, « State Fragility and Governance: Conflict Mitigation and Subnational Perspectives », *Development Policy Review*, vol. 29, n° 2, mars 2011.

10 Dion van den Berg et Michael James Warren, « Acting Local: How Decentralized Government Can Help Build States », *IPI Global Observatory*, 16 septembre 2015, disponible à <https://theglobalobservatory.org/2015/09/syria-assad-local-government-peacebuilding-colombia/>.

11 Martijn Klem et Georg Frerks, « How Local Governments Contribute to Peace-Building », dans *City Diplomacy*, édité par Arne Musch et coll. (The Hague : VNG International, 2008), disponible à www.vng-international.nl/wp-content/uploads/2015/06/CityDiplomacyRole_of_Local_GovernmentsEngels.pdf.

12 Résolution 70/262 de l'Assemblée générale (27 avril 2016), A/RES/70/262; Cités et gouvernements locaux unis (CGLU), *The Sustainable Development Goals: What Local Governments Need to Know*, août 2015, disponible à www.uclg.org/fr/media/news/sustainable-development-goals-what-local-governments-need-know.

tion peut fragiliser la paix, comme l'ont montré les vastes mouvements de protestation locaux qui secouent régulièrement l'Afrique du Sud (voir encadré 1). Il faut donc que la décentralisation s'accompagne d'un important transfert d'autorité, de responsabilités et de ressources aux administrations locales, ainsi que de mécanismes garantissant la redevabilité des prestataires de service locaux¹³.

Bien que les administrations locales soient généralement en première ligne dans l'organisation et l'exécution des services, d'autres acteurs locaux peuvent également y jouer un rôle. C'est notamment le cas lorsque l'autorité d'un État ne s'exerce pas au niveau local. En Syrie, par exemple, les comités locaux de coordination « ont apporté un soutien aux victimes et aux familles des prisonniers, ont organisé des hôpitaux hors des circuits officiels, ont pris en charge les boulangeries, la distribution de l'eau et la collecte des ordures ménagères, et ont informé la population par un grand nombre de magazines et de stations de radio de proximité »¹⁴. En même temps, pour empêcher la constitution de systèmes parallèles, les administrations doivent coordonner la prestation des services avec les acteurs non étatiques, notamment en établissant le dialogue, en s'entendant sur leurs rôles respectifs et en fixant les objectifs de leur politique¹⁵. Même dans les pays en paix, la prestation des services peut apporter aux administrations locales une occasion de coopérer avec les organisations de la société civile et avec d'autres acteurs de proximité.

Donner la parole à la population

Une autre fonction importante des structures de gouvernance locales consiste à donner la parole à la population, et ce à la fois en représentant leurs administrés, en leur donnant des moyens de participer aux décisions locales et en relayant leurs intérêts et leurs besoins auprès des acteurs de plus haut niveau. Cela peut servir en particulier à faire

entendre la voix des groupes longtemps défavorisés ou de ceux qui sont sous-représentés dans les plus hautes sphères de l'État. En Inde, par exemple, les sièges réservés aux femmes et aux représentants des basses castes et des tribus dans les administrations locales aident à faire participer aux décisions des groupes qui en étaient autrefois exclus (voir encadré 2).

Cependant, la gouvernance locale peut tout aussi facilement refléter des dynamiques d'exclusion. Par exemple, alors que beaucoup d'États ont cherché à reconnaître des modalités de gouvernance locale « traditionnelles » telles que les chefferies, celles-ci peuvent aussi présenter des caractéristiques telles que « le patrimonialisme; [...] la prédation et la corruption; le clientélisme; [et] l'absence de redevabilité envers les populations »¹⁶. En même temps, bien que les scrutins locaux soient le moyen le plus démocratique de tenter d'établir une administration locale inclusive, ils ne garantissent pas qu'elle le soit; en fait, ils peuvent tout autant renforcer des choix politiques identitaires, en particulier lorsque le taux de participation est faible¹⁷.

Il est donc nécessaire de garantir la redevabilité des acteurs de la gouvernance locale, notamment par une participation du public au-delà des élections. La gouvernance locale peut servir de laboratoire à des manières innovantes d'élaborer les politiques, telles que le modèle du budget participatif, qui a largement essaimé depuis son éclosion dans des municipalités brésiliennes. Ces processus peuvent contribuer à pérenniser la paix même lorsque les citoyens n'y jouent qu'un rôle mineur. Par exemple, une étude réalisée aux Pays-Bas a révélé que l'élaboration participative des politiques locales amène la population à « se sentir une plus grande responsabilité à l'égard des affaires publiques », mais aussi qu'elle « accroît la participation du public, encourage la population à écouter une diversité d'opinions et contribue à renforcer la légitimité des décisions »¹⁸.

13 Dele Olowu et James Stevenson Wunsch, *Local Governance in Africa: The Challenges of Democratic Decentralization* [Boulder (Colorado) : Lynne Rienner Publishers, 2004].

14 Doreen Khoury, « Syria – Organising for the Future: Grassroots Governance and National Peace », *Accord*, n° 25 (2014), disponible à www.c-r.org/accord/legitimacy-and-peace-processes/syria-organising-future-grassroots-governance-and-national.

15 Richard Batley et Claire McLoughlin, *State Capacity and Non-state Service Provision in Fragile and Conflict-Affected States*, Governance and Social Development Resources Centre, février 2009, disponible à www.gsdrc.org/docs/open/eirs3.pdf.

16 De Sardan, « Les huit modes de gouvernance locale en Afrique de l'Ouest ».

17 PNUD, *Local Governance in Fragile and Conflict-Affected Settings*.

18 Ank Michels et Laurens De Graaf, « Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy », *Local Governance Studies*, vol. 36, n° 4 (2010).

Encadré 1. Le mécontentement envers la municipalité de Mbizana (Afrique du Sud)

Ces dernières années, l'Afrique du Sud a acquis le titre de « capitale mondiale de la protestation ». Entre 1997 et 2013, elle a connu en moyenne 900 mouvements de protestation locaux par an. Plus récemment, ce chiffre a atteint jusqu'à 2 000 par an¹⁹. Cette grogne manifeste a été confirmée par une enquête de Good Governance Africa, qui a mis en évidence un mécontentement généralisé envers les résultats de l'administration. De plus, la majorité des personnes interrogées dans cette enquête pensaient que la population avait recours aux manifestations violentes pour attirer l'attention sur ses griefs. Ce mécontentement vise tous les échelons jusqu'au niveau local, où les avis sur l'efficacité de l'administration, des services et des actions de développement économique varient considérablement d'une municipalité à l'autre²⁰.

Les plus mauvais résultats sont ceux de la municipalité de Mbizana (dans la province du Cap-Oriental), qui revêt une importance particulière en Afrique du Sud pour avoir vu naître Oliver Tambo, un pilier du mouvement de libération qui souhaitait « la paix et la prospérité pour tous les Sud-Africains ». Au fil des 23 dernières années, cette municipalité n'a pas porté les fruits de la transformation démocratique, et le mécontentement des citoyens à l'égard de la gouvernance locale constitue un risque pour la paix et le développement à long terme.

Une autre enquête réalisée au niveau local par Good Governance Africa a montré que la population de Mbizana présentait les traits de la précarité financière : faible revenu personnel (médiane de 55 \$ par mois), chômage de masse (47,3 %) et grande dépendance envers les subventions publiques et d'autres formes de rémunération « passive ». Elle a également révélé que l'accès aux services variait considérablement au sein de la population, la disponibilité des services les plus essentiels étant assez limitée, qu'ils soient assurés par la municipalité, par des structures associatives ou par les individus eux-mêmes. Par exemple, 77 % des personnes interrogées ont indiqué qu'elles avaient accès à des toilettes situées hors de leur maison, et 11 % qu'elles n'avaient pas du tout accès à des toilettes. En matière de développement économique, la municipalité essaie d'ouvrir des perspectives, notamment dans le cadre du « pôle de développement des entreprises rurales de Mbizana », mais l'économie reste dominée par le secteur du commerce de détail et offre peu de possibilités dans les filières industrielles et agricoles. De plus, une grande partie des revenus générés à Mbizana sont investis hors de la municipalité²¹.

Quant à la question de savoir dans quels domaines la municipalité devrait agir en priorité, la création d'emplois est arrivée en tête de liste, suivie par la santé et la nutrition, l'éducation, la sûreté et la sécurité, puis l'aménagement du territoire et le logement. Les personnes interrogées ont exprimé à une écrasante majorité leur mécontentement envers l'incapacité de la municipalité à réaliser son propre projet de lutter contre la pauvreté, d'assurer des services abordables, de favoriser une économie centrée sur la population, d'aménager des collectivités durables, de protéger et préserver l'environnement, et de renforcer une culture axée sur les résultats et sur la participation du public²².

Mbizana est non seulement la municipalité présentant les plus mauvais résultats, mais aussi l'une des plus touchées par les mouvements de protestation. Il s'avère que ces derniers sont imputables à des carences dans les services, à des plaintes de la population qui n'ont pas été résolues, ainsi qu'à des différends politiques au sein du Conseil municipal et à des problèmes de criminalité²³.

19 Carin Runciman, « South African Protesters Echo a Global Cry: Democracy Isn't Making People's Lives Better », *The Conversation*, 18 mai 2017, disponible à <https://theconversation.com/south-african-protesters-echo-a-global-cry-democracy-isnt-making-peoples-lives-better-77639>.

20 Good Governance Africa, « Voter Sentiment on Governance in South Africa », mars 2017, disponible à www.scribd.com/document/342055740/Local-Government-VSS-Full-Analysis#from_embed.

21 Good Governance Africa, « Mbizana Municipality Local Governance Report », octobre 2017, disponible à <https://gga.org/wp-content/uploads/2018/02/MBIZANA-CITIZEN-SURVEY-REPORT-2017.pdf>.

22 Ibid.

23 Christopher Ugochukwu Nwafor, « Factors Influencing Community Protests in the Mbizana Municipality » (mémoire de master, Université de technologie de Durban, 2016), disponible à <http://openscholar.dut.ac.za/handle/10321/1570>.

Encadré 2. La démarginalisation des groupes défavorisés au niveau local en Inde

En 1992, l'Inde a adopté un amendement à sa Constitution de manière à établir un nouveau système d'administration territoriale décentralisée (appelé *panchayati raj*). Cet amendement a institué, au sein des conseils des collectivités territoriales (les *panchayats*), des sièges réservés aux castes et tribus que la Constitution répertorie comme traditionnellement défavorisées, et ce en proportion de leur part dans la population. Il a également réservé un tiers des sièges des *panchayats* aux femmes, après quoi plus de la moitié des États de l'Inde ont augmenté ce quota jusqu'à la parité totale (50 %). L'amendement a en outre réservé un tiers des sièges de président de *panchayat* aux représentants de ces groupes. Ce changement avait le potentiel de donner la parole aux personnes traditionnellement exclues de la prise de décision.

Si l'on s'en tient seulement aux chiffres, les résultats sont impressionnants. En 2014, parmi les quelque 3 millions d'Indiens élus pour former près de 250 000 *panchayats*, 19 % étaient issus de castes répertoriées, 12 % appartenaient à des tribus répertoriées et 46 % étaient des femmes (contre 12 % parmi les parlementaires nationaux)²⁴.

En pratique, l'effet de cette réforme sur l'intégration est plus complexe. Dans certains *panchayats*, les représentants des castes dominantes ont forcé leurs homologues des castes répertoriées à s'asseoir par terre ou sur des sièges distincts, ou ont soutenu la candidature des plus faibles représentants de ces castes pour pouvoir les manipuler après leur élection. Mais dans un autre *panchayat*, les représentants d'une ancienne caste intouchable « font entendre leur voix en exprimant librement leurs points de vue et en tirant pleinement parti des différents dispositifs d'action sociale »²⁵. Une étude a également montré que les *panchayats* présidés par des personnes issues d'une caste ou tribu répertoriée apportaient plus de bienfaits à la collectivité dans son ensemble et à leur groupe d'origine en particulier²⁶.

Différentes études ont aussi révélé les effets positifs de la plus grande représentation des femmes au sein des *panchayats*. Ces études ont montré qu'au moins dans un premier temps, les femmes élues aux sièges réservés avaient en général moins d'expérience et étaient plus enclines à demander l'aide de leurs époux. Mais elles ont aussi montré que les *panchayats* présidés par des femmes se distinguaient par une plus grande participation féminine aux réunions des collectivités et s'attelaient davantage à résoudre des problèmes comme ceux de l'eau potable ou de l'assainissement²⁷. Qui plus est, les collectivités dont le *panchayat* est présidé par une femme connaissent par la suite un plus grand nombre de candidatures et de victoires féminines aux élections, ainsi qu'un recul des stéréotypes sexistes²⁸. Ce progrès dans l'intégration des femmes a le potentiel de rendre la paix plus durable en Inde : plusieurs éléments donnent à penser que « la participation accrue des femmes et leur plus grande présence aux postes de responsabilité et de décision conduisent à une société plus pacifique obtenant de meilleurs résultats en matière de développement »²⁹.

24 Open Government Data Platform India, « All India Level Number of Elected Representatives of Panchayati Raj Institutions from 2001 to 2014 », disponible à <https://data.gov.in/catalog/number-elected-representatives-panchayati-raj-institutions>.

25 B. S. Baviskar et George Mathew (éditeurs), *Inclusion and Exclusion in Local Governance: Field Studies from Rural India* (New Delhi : Sage Publications, 2009).

26 Pranab Bardhan et coll., « Impact of Political Reservations in West Bengal Local Governments on Anti-Poverty Targeting », *Journal of Globalization and Development*, vol. 1, n° 1 (2010).

27 Lori Beaman et coll., « Political Reservation and Substantive Representation: Evidence from Indian Village Councils », dans *India Policy Forum 2010/11*, édité par Suman Bery et coll., National Council of Applied Economic Research et Brookings Institution (New Delhi : Sage Publications, 2011).

28 Lora Beaman, et coll., « Powerful Women: Does Exposure Reduce Bias? », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 124, n° 4 (2009).

29 Delphine Mechoulan, Youssef Mahmoud, Andrea Ó Súilleabháin et Jimena Leiva Roesch, « Les ODD et la prévention en vue de pérenniser la paix : Examen du potentiel transformateur de l'objectif d'égalité des sexes », International Peace Institute, novembre 2016, disponible à www.ipinst.org/wp-content/uploads/2016/11/1611_SDGs-and-PreventionFrench.pdf.

Cultiver la volonté politique de pérenniser la paix

En plus d'assurer la bonne gestion des ressources et de donner la parole à la population, les structures de gouvernance locales peuvent aussi cultiver la volonté politique de pérenniser la paix. Avec une décentralisation opérante, les administrations locales peuvent non seulement assurer les services essentiels, mais aussi offrir à la population un lieu de dialogue et de négociation servant à régler les dossiers locaux. Ainsi, en cas de vive concurrence entre différents groupes au sein des collectivités, les administrations locales peuvent offrir des options pour partager le pouvoir. En Irlande du Nord, les dispositifs de partage du pouvoir entre nationalistes et unionistes sont apparus au sein des conseils locaux bien avant que l'Accord de Belfast n'institue un tel partage au niveau national³⁰. Ces efforts de conciliation à l'échelle locale peuvent alimenter une volonté politique d'établir la paix au niveau national.

Certains dispositifs locaux plus informels peuvent aussi renforcer la volonté politique de pérenniser la paix. Les comités de paix locaux, par exemple, peuvent ouvrir des possibilités de dialogue entre les représentants des communautés qui sont en concurrence au niveau local. Cela peut aider à atténuer les foyers de violence, à résoudre les différends locaux et à accroître les moyens d'action des artisans de la paix³¹. En République centrafricaine, par exemple, la médiation assurée par des comités officiels ou informels a débouché sur des accords réglant des problèmes locaux, notamment en rétablissant l'accès de certaines populations à des marchés ou à des cimetières³².

Dans le même temps, cependant, les efforts de pérennisation de la paix de ce type ont souvent du

mal à dépasser le niveau local et peuvent facilement être débordés par les dynamiques nationales. Les comités de paix locaux et les initiatives locales similaires sont plus efficaces lorsqu'ils s'inscrivent dans une « infrastructure de paix » plus large intégrant les niveaux national et local³³. Par exemple, l'Accord national de paix sud-africain de 1991 a établi une infrastructure de paix intégrant trois niveaux : 1) Comité national de paix et Secrétariat national pour la paix ; 2) comités de paix régionaux ; 3) Comités locaux et Observateurs de la paix à l'échelon local. Ces différents niveaux jouaient des rôles distincts mais complémentaires et se sont coordonnés tout au long de la période de transition de trois ans qu'a traversée le pays³⁴.

Une autre difficulté réside dans le fait que les systèmes de gouvernance locale n'ont pas toujours la volonté politique d'établir la paix. Il peut s'agir « de fiefs contrôlés par des seigneurs de la guerre, de vulgaires rackets imposés par des groupes d'autodéfense rendant une justice sommaire, ou d'enclaves communautaires protégeant la sécurité d'un seul groupe au détriment des autres »³⁵. Ces acteurs se transforment facilement en fauteurs de troubles compliquant les efforts nationaux de pérennisation de la paix. C'est pourquoi, en matière de pouvoirs locaux, les données empiriques n'indiquent guère que la décentralisation à elle seule suffise à réduire les conflits de manière appréciable³⁶.

Ces difficultés font ressortir l'importance d'examiner le niveau local pour déterminer ce qui marche déjà et ce qui doit être réparé. Cela peut aider à orienter l'aide vers la prolongation et l'amplification des efforts locaux déjà entrepris et promettant de contribuer à pérenniser la paix et, tout aussi important, vers l'intégration de ces efforts au niveau national.

30 Colin Knox, « Emergence of Power Sharing in Northern Ireland: Lessons from Local Government », *Journal of Conflict Studies*, vol. 16, n° 1 (1996).

31 Andries Odendaal, « An Architecture for Building Peace at the Local Level: A Comparative Study of Local Peace Committees », PNUD, décembre 2010, disponible à www.un.org/en/land-natural-resources-conflict/pdfs/UNDP_Local%20Peace%20Committees_2011.pdf.

32 Marie-Joëlle Zahar et Delphine Mechoulan, « La paix, pas à pas ? », International Peace Institute, novembre 2017, disponible à www.ipinst.org/2017/11/local-mediation-and-sustainable-peace-in-the-central-african-republic.

33 Paul van Tongeren, « Potential Cornerstone of Infrastructure for Peace? How Local Peace Committees Can Make a Difference », *Peacebuilding*, vol. 1, n° 1 (mars 2013).

34 Hans J. Giessmann, « Embedded Peace: Infrastructures for Peace: Approaches and Lessons Learned », Fondation Berghof, 2016, p. 24-27, disponible à www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/conflict-prevention/infrastructures-for-peace--approaches-and-lessons-learned.html.

35 Ken Menkhous, « Local Governance and Peacebuilding: Challenges of Legitimate Representation », Accord, n° 25 (2014), disponible à www.c-r.org/downloads/Accord25_LocalGovernanceAndPeacebuilding.pdf.

36 Joshi et Schultze-Kraft, « Localising Governance: An Outlook on Research and Policy ».

Conclusions

Pour ce qui concerne le niveau local, les résolutions de l'ONU sur la pérennisation de la paix comportent une lacune. La bonne gouvernance fait partie intégrante de la pérennisation de la paix, mais seulement si elle s'établit à la fois aux niveaux national et local. Par ailleurs, les acteurs de la gouvernance locale n'aident pas toujours à pérenniser la paix à leur niveau et ne contribuent pas toujours aux efforts menés au niveau national. Par conséquent, les acteurs nationaux, régionaux et internationaux gagneraient à tenir compte des principes ci-dessous lorsqu'ils appuient la gouvernance locale dans le cadre d'une démarche visant à pérenniser la paix.

- **L'appui à la gouvernance locale doit être adapté au contexte** : Le contexte est encore plus déterminant au niveau local qu'au niveau national. Ceux qui appuient la gouvernance locale doivent se méfier des généralisations et concentrer leur attention sur les cultures politiques, les rapports de forces et les capacités existantes propres à leurs zones d'intervention. Sans cela, un tel appui risque au mieux de n'être ni viable ni représentatif, et au pire de fragiliser la paix.
- **La gouvernance locale n'est pas seulement une question d'administration locale** : Les efforts visant à améliorer la gouvernance locale doivent d'abord déterminer ce qui marche déjà, et ce en portant le regard au-delà des structures étatiques. La gouvernance locale est généralement assurée par un réseau complexe d'acteurs officiels et non officiels. L'adhésion et la participation des acteurs clés du secteur privé, des organisations de la société civile ou des chefs coutumiers sont souvent essentielles au succès des initiatives. Cela signifie que le renforcement de la gouvernance locale ne peut pas se résumer à la décentralisation et aux élections locales. Agir sur ces processus officiels sans comprendre leurs rapports avec les mécanismes informels peut conduire à l'échec, fragiliser les institutions existantes, et accroître ainsi le risque de conflit par inadvertance.
- **La gouvernance locale n'est pas toujours une « bonne gouvernance »** : Il faut se garder d'idéaliser la gouvernance locale. Les structures de gouvernance locale, tout comme celles du niveau national, ne peuvent contribuer à pérenniser la paix que si elles sont inclusives, efficaces et redevables. Cela signifie que les gouvernements nationaux et les acteurs internationaux doivent donner aux administrations locales les moyens et le pouvoir d'accomplir leur tâche tout en veillant aussi à ce que les populations qu'elles représentent disposent de mécanismes adéquats pour assurer leur redevabilité.
- **Ni la gouvernance locale ni la gouvernance nationale ne suffisent l'une sans l'autre à pérenniser la paix** : La pérennisation de la paix à grande échelle commence souvent par de petites actions concrètes au niveau local. Mais les efforts locaux de consolidation de la paix ne sont généralement pas viables par eux-mêmes, car les dynamiques locales déterminant le conflit et la paix sont inextricablement liées aux dynamiques nationales. Les structures de gouvernance locales et nationales peuvent contribuer plus efficacement à la pérennisation de la paix si elles conjuguent leurs efforts dans le cadre d'une « infrastructure de paix » nationale.
- **L'appui à la gouvernance locale est indissociable de l'aide au développement** : L'amélioration des services au niveau local et le développement économique peuvent servir de point de départ à la pérennisation de la paix. Pareillement, la paix n'est pas pérennisable si la population n'en voit pas les dividendes dans sa vie au jour le jour. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030, et notamment son objectif 16, qui appelle à « mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux », peut servir de cadre pour articuler gouvernance locale et développement local, en particulier autour d'une bonne prestation des services essentiels.

L'**INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE** (IPI) est un groupe de réflexion international et indépendant à but non lucratif qui se consacre à la gestion des risques et au renforcement des capacités d'endurance et de rebond des collectivités humaines en vue de promouvoir la paix, la sécurité et le développement durable. Pour remplir sa vocation, l'IPI conjugue recherche sur les politiques, analyse stratégique, publication de travaux et organisation de réunions. Réunissant une équipe pluridisciplinaire venue de plus de 20 pays, l'IPI a des bureaux en face du siège des Nations Unies à New York ainsi qu'à Vienne (Autriche) et à Manama (Bahreïn).



777 United Nations Plaza, New York, NY 10017-3521, USA

TEL +1-212-687-4300 FAX +1-212-983-8246

Freyung 3, 1010 Vienna, Austria

TEL +43-1-533-8881 FAX +43-1-533-8881-11

52-52 Harbour House, Bahrain Financial Harbour

P.O. Box 1467, Manama, Bahrain

www.ipinst.org