

RESULTATS PRINCIPAUX & RECOMMANDATIONS

Le renforcement des Comités de Paix Locaux - Faciliter les débats des parties prenantes sur les choix stratégiques impliqués dans la justice transitionnelle au Burundi et en RDC

Mathijs van Leeuwen, Joseph Nindorera, Jean-Louis Nzweve, Gerrit-Jan van Uffelen, Corita Corbijn, Sanne de Boer & Anne van de Donk

Les Comités de Paix Locaux (CPLs) sont devenus une importante stratégie d'organisations de développement pour promouvoir la justice transitionnelle dans des contextes touchés par des conflits. Dans la pratique, travailler avec les CPLs implique plusieurs choix stratégiques, y compris sur (1) la nature de la paix, la justice et les changements sociaux envisagés ; (2) la relation entre la consolidation de paix locale et les interventions à d'autres niveaux ; et (3) le type d'institutions à promouvoir au niveau local, et le rôle des CPLs dans l'avenir. Jusqu'à présent cependant, les choix opérés ont tendance à refléter les hypothèses (implicites) et les préférences des organisations (inter)nationales d'intervention. Il reste difficile d'assurer la participation et le leadership des acteurs locaux à ces choix, comme autorités locales et membres des CPLs.

A travers la recherche sur la littérature et des entrevues avec des représentants des organisations locales et internationales de développement au Burundi et en territoire d'Uvira (à l'est de la RDC) le projet 'Renforcement des comités de paix locaux' a exploré les hypothèses et les préférences guidant les interventions pour appuyer les CPLs. Sur base de cette recherche et dans une étroite collaboration avec les organisations de praticiens de la région, deux boîtes à outils ont été mis au point pour visualiser les choix stratégiques impliqués dans l'élaboration des interventions autour des CPLs, pour les intervenants et les parties prenantes locaux tous les deux.

Ce document résume les principaux résultats du projet et indique les implications pour les praticiens de la paix. Les résultats soulignent le besoin d'être explicite sur les hypothèses qui sous-tendent les stratégies de renforcement des CPLs ; le besoin de revisiter régulièrement les stratégies en fonction des changements dans le contexte ; et de prendre en compte les processus de consolidation de la paix et les acteurs à d'autres niveaux. Les boîtes à outils développées se sont montrées utiles dans la facilitation de ces analyses et réflexions.

Radboud University



Le projet de recherche-appliqué 'Renforcer les Comités de Paix Locaux' a été financé par le programme 'Security & Rule of Law in Fragile and Conflict-Affected Settings' sous la direction de 'Applied Research Fund: Evidence-based policy advice and tools' ; et cofinancé par ZOA Pays-Bas, MIPAREC, et la Faculté des Sciences de la Gestion à l'Université Radboud de Nîmègue.

Introduction

La consolidation de la paix par le renforcement des Comités de Paix Locaux

L'établissement ou l'appui des soi-disant Comités de Paix Locaux (CPLs) ou de structures similaires est devenu une stratégie importante dans la trousse à outils des organisations de développement locales et internationales qui visent à améliorer la justice locale et la paix après les conflits violents prolongés. Ces comités au niveau du village, de la ville ou de la région sont souvent considérés comme des mécanismes de transition, en substituant ou en occupant la place des institutions gouvernementales locales, pour arriver à des solutions locales aux problèmes locaux de manière participative. Ils peuvent jouer un rôle dans l'alerte précoce et l'action préventive locale, en facilitant le dialogue local et l'amélioration des relations communautaires, ainsi que dans la réconciliation au niveau local et la recherche de la vérité. Même si dans plusieurs milieux ils découlent de mandats nationaux, dans de nombreux cas, ils sont le résultat d'initiatives locales, ou des interventions des organisations de la société civile locale ou internationale. Souvent, ils se fondent sur des institutions locales existantes, telles que les autorités coutumières, organisations religieuses, ou des associations locales (des femmes) et ils peuvent utiliser les moyens traditionnels, non judiciaires de la résolution des conflits et de la justice.



Committee de Paix de Kaburantwa, Burundi

La popularité des CPLs peut être comprise comme une partie d'un 'tour local' dans la consolidation de la paix au cours des deux dernières décennies. Les praticiens du développement sont devenus de plus en plus conscients que, pour être efficaces, les accords de paix au niveau national nécessitent le développement de l'appui au niveau local. De plus, en tenant compte du caractère localisé et civil de nombreux conflits contemporains, les processus de paix au niveau local se sont avérés nécessaires, parallèlement aux initiatives nationales. De même, les résultats décevants sur les programmes de consolidation de la paix et de renforcement de l'Etat impulsés par les bailleurs ont convaincu beaucoup de donateurs de la nécessité de faire participer activement les communautés locales dans la consolidation de la paix, et se baser sur la compréhension contextuelle, et les ressources locales.



Atelier à Cibitoke, Burundi, Mars 2016

Pour les organisations de développement (inter)nationaux, soutenir les CPLs semble une stratégie appropriée dans les milieux affectés par des conflits, où l'Etat et son système judiciaire ainsi que les institutions traditionnelles et locales sont incapables ou ont perdu la légitimité d'assurer la justice et maintenir de bonnes relations avec la communauté. Les intervenants prévoient qu'ils peuvent propager des solutions locales à des préoccupations pressantes de la justice et de l'insécurité, et de promouvoir la coexistence pacifique entre les anciens ennemis au niveau local. Même si les CPLs ne se conforment nécessairement pas à la réglementation nationale, ils peuvent avoir une légitimité locale et contribuer à la sécurité humaine. Par ailleurs, ils peuvent aussi régler les affaires là où aucune loi locale existe, ou lorsque les institutions coutumières et les règlements sont perçus comme partiels, élitistes, ou impliqués dans des conflits politiques.

Leur autorité et pouvoir de suivi de leurs résolutions peuvent être limitées, mais dans les contextes de méfiance continue aux institutions existantes ils peuvent faciliter le consensus et avoir un poids moral. En outre, les comités de paix sont libres d'accès, alors que l'état et même les institutions coutumières ne sont habituellement pas.

Les choix stratégiques impliqués dans l'appui des comités de paix locaux (CPLs)

Cependant, même si ils sont souvent imaginés comme un mécanisme de transition, les organisations de développement sont aux prises avec les questions pratiques de la façon d'arrêter leur soutien aux CPLs : si, quand et comment les intégrer dans les structures de l'état ou d'autres structures communautaires ; ou encore, les formaliser d'avantage et chercher les moyens de les entretenir sans aide financière ou organisationnel extérieure. En outre, même si ils sont conçus comme des solutions temporaires, la mise en place des CPLs peut avoir des implications importantes pour les dispositions sécuritaires et judiciaires locales qui devraient être bien considérées à l'avance.

Cela soulève toutes sortes de questions sur la conception de ces comités. Lesquelles notions de paix et de justice ou de qui devraient-elles promouvoir : qui gagne par leur type de l'atténuation et de résolution des conflits, et qui échoue ? Quels sont leurs effets sur les femmes et les relations entre genres? Comment s'assurer que les structures restent également accessibles à tout le monde ?

Une deuxième série de questions concerne la façon dont le soutien aux comités de paix locaux complète d'autres interventions. Quelle est la valeur ajoutée des CPLs si les consolidateurs de la paix visent à contribuer à une « paix généralisée » ? Même si les comités de paix locaux peuvent avoir un impact limité au-delà des limites de leurs communautés, dans quelle mesure ils peuvent néanmoins aborder d'une façon générale les problèmes politiques et sociaux, et contribuer à la transformation de la société ?

Une troisième série de questions concerne les relations entre ces structures nouvellement créées et les institutions locales existantes. Comment aborder la régulation coutumière, en particulier si cela favorise les hommes sur les femmes, ou un groupe social par rapport à un autre ? Comment éviter que la mise en place des CPLs contribue à l'ambiguïté juridique, une prolifération d'institutions locales, et l'incertitude sur qui est responsable et quelles sont les règles applicables ? Et s'ils sont éliminés, lesquels de leurs attributs doivent être conservés dans d'autres institutions ? Un dilemme principal est également dans quelle mesure ces formes de disposition de justice et de sécurité pourraient avoir un avantage sur le rétablissement de l'Etat, et peuvent libérer l'état de sa responsabilité afin de prendre soin de ses citoyens.

Bien que de nombreuses organisations de développement soient aux prises avec de telles questions, les expériences sont rarement recueillies et analysées systématiquement. En outre, la standardisation des réponses aux questions ci-dessus fait défaut, comme les contextes dans lesquels les comités de paix locaux sont établis sont très différents. Par-dessus tout, c'est problématique que les interventions des organisations de développement souvent impliquent déjà des choix stratégiques particuliers pour quel genre de justice et quel genre d'institutions sont promues au niveau local.



Malheureusement, ces choix ont tendance à refléter des hypothèses et des préférences souvent implicites des organisations d'intervention et il demeure difficile d'assurer la participation des citoyens locaux ainsi que le gouvernement local, et d'autres institutions publiques comme l'église ou les institutions coutumières. Les acteurs de consolidation de la paix locaux ne sont pas exempts de telles hypothèses implicites, même si leurs analyses peuvent être plus sophistiquées.

Méthodologie du projet de recherche 'Renforcer les Comités de Paix Locaux'

Le projet de recherche appliquée 'Renforcer les Comités de Paix Locaux' explore ainsi les hypothèses et les préférences (implicites) guidant les interventions autour des comités de paix locaux, comment ils prennent en compte l'évolution du contexte, et la façon dont les parties prenantes peuvent être mieux engagés dans les choix stratégiques impliqués dans l'appui des comités de paix locaux.

Pour ce faire, le projet était composé des activités suivantes :

- La recherche sur la littérature sur les expériences des praticiens et universitaires sur la mise en place et le soutien des CPLs à travers le monde, ainsi que des entrevues avec des représentants d'organisations de développement qui opèrent à l'échelle mondiale.
- Dans la période de mars – mai 2016, les entrevues ont été menées avec des représentants d'organisations de développement locales et internationales, ainsi que les parties prenantes locales au Burundi et en territoire d'Uvira (Est de la RDC), pour explorer l'analyse des intervenants sur les situations de conflit et de justice locale ; les principales hypothèses relatives à l'orientation de leurs interventions ; et les choix stratégiques qu'ils ont à faire, et leurs expériences avec ces stratégies d'intervention. Les deux régions sont caractérisées par un accès limité à la justice formelle, la confiance limitée dans les institutions gouvernementales, et la préférence locale pour la médiation au lieu de la justice punitive. Dans les deux cas, non seulement l'état et le système judiciaire, mais aussi les institutions coutumières n'ont pas la capacité et la légitimité pour traiter des différends locaux – par exemple à propos de la terre, mais également entre les maris et les femmes ; et les relations problématiques intra-communautaires – par exemple entre différents groupes ethniques. Diverses organisations de développement nationales et internationales qui travaillent dans ces deux localités ont lancé des programmes visant à créer des comités de consolidation de la paix locaux pour combler Cette lacune. En outre, des entrevues ont eu lieu avec des représentants de plusieurs comités de paix locaux ou des corps similaires et un certain nombre d'experts nationaux sur la paix et les conflits.
- Sur la base de ces résultats, deux boîtes à outils ont été conçues et testées : une boîte à images qui s'adresse principalement aux communautés locales, et une série de clips vidéos qui vise à aider les organisations de développement dans l'élaboration des interventions autour des CPLs. Ces boîtes à outils peuvent aider à clarifier les hypothèses (implicites) et les préférences guidant les efforts actuels pour soutenir les CPLs, et d'entreprendre les diverses parties prenantes – organisations (inter)nationales de développement, la société civile locale et le gouvernement – à discuter des choix stratégiques en jeu.



Questions stratégiques à l'appui des comités de paix locaux et comment ils sont traités au Burundi et en RDC

Les paragraphes suivantes décrivent 10 questions stratégiques que –à notre avis– soulignent certains choix de programmation très importants que les organisations d'intervention et les intervenants locaux ont à faire lors d'une assistance ou lors de l'établissement des comités de paix locaux. Ces questions ont été formulées sur base de la recherche sur la littérature, mais ont été affinées au cours du reste du projet. Il s'agit de questions sur : (1) la façon de comprendre la nature des conflits et la paix, la justice et le changement social envisagés ; (2) la méthodologie et l'approche pour la mise en place des comités de paix locaux, surtout la relation entre la consolidation de paix locale et les interventions à d'autres niveaux ; et (3) le type d'institutions à promouvoir au niveau local, les relations envisagées entre les comités de paix locaux et d'autres institutions locales, et le rôle des CPLs dans l'avenir.

Les paragraphes suivants donnent pour chaque question un résumé de l'analyse de la littérature académique. Ensuite les données basées sur nos entretiens avec les intervenants et avec les parties prenantes locales au Burundi et en RDC relatives à comment ils répondent à ces questions dans leurs stratégies d'intervention, et comment ils sont arrivés à ces réponses.

1 Comment adresser le passé ?

La littérature sur la consolidation de la paix et la justice transitionnelle met en évidence comment la paix et la justice sont souvent difficile à atteindre en même temps. La réconciliation et l'amnistie pour les actes de violence commis peut aider à mettre rapidement fin à la violence et d'apporter la stabilité, mais elles peuvent alimenter un sentiment d'impunité et compromettre le respect des droits de l'homme, la responsabilité et la légitimité des pouvoirs publics à long terme. La poursuite des auteurs pourrait promouvoir un sens de la justice, mais pourrait compromettre la stabilité et la volonté des antagonistes de se joindre au processus de paix.



Illustration tirée de la boîte à images

Même si les comités de paix locaux ne sont pas en mesure de réellement rendre la justice, l'expérience du Burundi et de la RDC montre que cette question est de leur préoccupation, en particulier en ce qui concerne la façon dont les comités de paix locaux pourraient promouvoir localement et s'associer aux initiatives de l'état pour la justice transitionnelle. Peu de personnes interrogées ont la priorité à la justice, vu les risques de sécurité en cours, ou en considérant les lacunes de la justice punitive. Ils soulignent comment la 'justice' peut-être atteinte dans diverses façons, y compris par la vérité des faits, la reconnaissance des méfaits et les

excuses, ou la compensation (symbolique). Au Burundi, cet ordre de priorité pour la paix est plutôt motivé par des lacunes observées dans le système de justice de l'état que par l'aversion à la justice punitive. Diverses personnes interrogées envisagent que les comités de paix locaux devraient jouer un rôle important après l'application de la justice formelle : dans la réconciliation des parties en conflits et la réinsertion de ceux qui étaient punis. Cela suggère la valeur ajoutée des comités de paix locaux même après le renforcement du secteur de la justice.

Une question importante à considérer est aussi ce que les gens considèrent comme 'juste' et dans quelle mesure ces considérations sont promues par les comités de paix locaux et les systèmes de justice de l'état.

2 Arrêter la violence ou adresser les causes structurelles ?

La littérature sur la consolidation de la paix considère souvent que la consolidation de la paix demande bien plus que la fin de la violence directe ou interpersonnelle. Pour arriver à la « paix positive » ou durable ou la justice sociale exige l'absence de la violence structurelle : la violence dans les structures sociales, y compris des rapports d'exploitation et les inégalités, et d'aborder les attitudes, les perceptions et les sentiments de supériorité. Cela nécessiterait des efforts pour résoudre les soi-disant 'racines' de conflits violents et la transformation de la société, notamment à travers la promotion d'un développement équitable et la prestation de services, la promotion de la participation publique équitable dans les décisions politiques, la prévention de la discrimination, et le renforcement de la société civile etc.

Les répondants du Burundi et de la RDC montrent que la mesure dans laquelle on peut travailler sur la paix positive dépend fortement du contexte, notamment la mesure dans laquelle les communautés locales vivent dans la violence sur une base régulière, et la nécessité de mettre fin à la violence avant la réalisation d'autres interventions. Parler des causes sous-jacentes, d'attitudes négatives et de comportement est difficile lorsque le conflit est encore chaud. Les organisations d'intervention se rendent compte qu'il est souvent très difficile pour les acteurs locaux de mener l'analyse des conflits, encore moins identifier les points de levier. Néanmoins nombreux soulignent la nécessité de souligner les causes profondes – comme les dysfonctionnements de l'état – même s'il y a encore l'effort de mettre fin à la violence.

3 « Paix à la base » vis-à-vis de « Paix Généralisée »?

Une critique récurrente sur les stratégies de consolidation de la paix est qu'il reste incertain de savoir la mesure dans laquelle les interventions locales contribuent d'une manière spécifique à une société pacifique dans son ensemble : C'est à dire transformer durablement les relations sociales injustes et dépasser les divisions au sein de la société en général. Une préoccupation connexe est la mesure dans laquelle les programmes de consolidation de la paix permettent d'effectuer des modifications et sont en mesure de changer les relations politiques contestées. Pour surmonter ce défi la littérature a mis en évidence la nécessité d'être explicite sur les 'théories du changement' guidant l'intervention de consolidation de la paix. D'autres soulignent la nécessité d'équilibrer correctement les interventions portant sur soit plus de personnes soit sur des personnes clés ; et travailler soit au niveau individuel/niveau personnel soit au niveau socio-politique.

Les personnes interrogées au Burundi et en RDC signalent que les comités de paix locaux ont tendance à se concentrer au niveau local et notamment aux différends locaux, car ils sont limités dans leurs capacités, dans leurs espaces politiques et financiers. Néanmoins, de nombreux intervenants et les comités de paix locaux eux-mêmes ont des ambitions, en mettent en évidence la nécessité de traiter les problèmes structurels spécifiques sous-jacents des conflits locaux, et par exemple dans leurs interventions sur la gestion de la transhumance en essayant de promouvoir la bonne gouvernance des autorités locales.

Au Burundi, les organisations soulignent que leur rôle est aussi d'empêcher que les questions au niveau national viennent pour influencer la paix de la communauté, par exemple à travers les avertissements à l'égard des communautés sur les divisions entretenues par les candidats des partis politiques. Une question importante est également dans quelle mesure les organisations d'intervention ne sont pas assez ambitieuses, étant en grande partie intéressées à traiter les conflits au niveau local par le renforcement des capacités locales de règlement des différends.

4 Aborder la paix directement ou par le développement ?



Même si la consolidation de la paix est la principale ambition d'une organisation de développement ou le Comité de paix local, les approches peuvent différer. Diverses organisations au Burundi et en RDC se considèrent comme des organisations de paix spécialisées, et s'efforcent de travailler directement sur les conflits, par exemple par le biais de médicament, la guérison des traumatismes, et la formation des comités locaux dans la transformation des conflits. De nombreuses organisations en RDC estiment qu'un manque de développement économique est un important facteur de déstabilisation et ainsi élargissent leurs activités

pour inclure le développement. En particulier là où les populations locales sont fortement divisées politiquement et ethniquement, travailler explicitement sur la consolidation de la paix peut être trop sensible, et résulte à des soupçons et la résistance locale. Au Burundi, la paix s'est transformé en un thème moins prépondérant dans le travail de nombreuses organisations d'intervention, pourtant soulignent leurs efforts à intégrer la sensibilité aux conflits. Leurs appuis aux comités de paix locaux ont un large mandat combinant les activités de développement avec la consolidation de la paix. Un défi important reste la manière d'avancer au cours de l'intervention, d'évaluer correctement l'évolution des besoins locaux, et de développer aussi son propre savoir-faire.

5 Quel degré de collaboration verticale ?

La littérature sur la consolidation de la paix suggère que la consolidation de la paix ne devrait pas seulement se concentrer sur les acteurs de haut niveau, mais doit être entreprise simultanément à tous les niveaux de la société. La participation locale augmente la durabilité et l'intégralité des accords de paix au niveau national, tandis que des compromis locaux ne peuvent être durables que s'ils sont reconnus et soutenus par les acteurs au niveau supérieur.

Les praticiens de la paix devraient donc essayer de parvenir à toutes les composantes de la société : les efforts de consolidation de la paix au sein de l'élite doit s'accompagner avec d'autres efforts de divers autres niveaux de la société, tandis que les chiffres clés et les institutions aux différents niveaux devraient être connectés. Cela implique que les comités de paix locaux, même si leur accent est mis au niveau local, devraient envisager comment se lier aux leaderships provinciaux et (inter)nationaux et aux processus de consolidation de la paix.

De toute évidence, la plupart des CPL au Burundi et à l'Est de la RDC sont opérationnels exclusivement au niveau du village, à l'exception de ceux qui ont été établis dans les zones urbaines de la RDC. Les intervenants considèrent souvent que les réseaux verticaux nécessitent des capacités qui ne sont pas présentes localement.

Plusieurs intervenants voient la valeur ajoutée limitée, particulièrement ceux qui considèrent que le domaine d'intervention des comités de paix locaux est principalement les conflits locaux. Néanmoins, diverses organisations soulignent la nécessité de développer des structures qui permettent une meilleure communication entre les communautés et l'état provincial ou national, mais mettent en question la façon d'y parvenir.

6 Qui inclure ?

La littérature sur la négociation souligne que la question de savoir les personnes à inclure est critique. En considérant les ambitions de beaucoup de comités de paix locaux et de leurs partisans à la médiation des différends au niveau local et de réconcilier les groupes, la question qui doit être posée est de savoir dans quelle mesure les comités de paix locaux devraient inclure les personnes connues pour leurs capacités de rapprocher les peuples et les personnes connues pour être responsables des conflits. Souvent, les comités de paix locaux sont composés de bénévoles. Telles personnes de l'esprit de paix, même si elles viennent de différentes parties du conflit, peuvent être très dévouées, pourtant ils peuvent avoir des difficultés pour se connecter et s'engager avec tous les acteurs importants, et finalement manquent la crédibilité. Le fait d'inclure les 'diviseurs' pourrait notamment contribuer à l'efficacité, le 'poids' et à la capacité d'influence des comités de paix, mais peut conduire à des positions inchangeables et lutte interne, et risque d'avoir une légitimité limitée à plus long terme.

Les points de vue des personnes interrogées en RDC et au Burundi dépendent fortement de la façon dont les intervenants considèrent la nature des litiges que les comités de paix locaux traitent : est-ce que ces différends sont principalement au sein des communautés ? Ou est-ce que ces différends font intervenir des parties prenantes de l'extérieur de la communauté ? En RDC, les intervenants qui appuient les comités de paix locaux avec l'ambition que ces derniers devraient traiter les petits conflits de la vie quotidienne mettent l'accent sur la nécessité de travailler principalement avec des connecteurs. Pour eux, l'ambition est de créer et consolider un réseau de personnes de bonne volonté, et ils ont donc choisi de ne pas inclure des diviseurs. La plupart des intervenants, toutefois, considèrent qu'il est souvent très difficile d'identifier les connecteurs et diviseurs au niveau local. Ils ont plutôt l'accent sur les procédures pour établir les comités, pour s'assurer que chaque membre élu est reconnu par la communauté. En ce qui concerne les conflits fonciers politisés ou les conflits interethniques, cependant, les parties intervenantes soulignent que ceux qui sont responsables de la poursuite de la violence et qui manipulent les acteurs locaux sont des acteurs puissants, comme les chefs coutumiers, et les politiciens. Ceux-ci peuvent rarement être abordés à travers les comités de paix locaux.



7 Quelles sont les sources d'inspiration : endogènes ou exogènes ?

En ce moment, il y a beaucoup de débats académiques sur la mesure dans laquelle de nombreux programmes de construction de l'état et de consolidation de la paix internationaux imposent actuellement un modèle néo-libéral de l'organisation de sociétés dans les pays en situation de post-conflit.

Il est soutenu que cette ingénierie sociale hiérarchique pourrait ne pas aller ensemble avec les particularités de conflits locaux et même mettre en péril le processus de paix. Ces préoccupations ont conduit à une recherche d'autres modèles d'intervention, et ce qu'on peut appeler un 'tour local' dans la consolidation de la paix, ce qui souligne que l'orientation du développement doit être laissée aux acteurs locaux.

Ces préoccupations sont également pertinentes lorsqu'on considère le renforcement des comités de paix locaux, qui a maintenant évolué en une stratégie d'intervention populaire, au risque que les organisations de développement prescrivent leurs modèles des comités de paix locaux. Il peut être plus efficient et efficace de travailler sur la base des structures et pratiques existantes, qui pourraient être mieux adaptées pour faire face aux problèmes locaux. Cependant, parfois les arrangements locaux se sont érodés, sont corrompus ou sont considérés comme ayant joué des rôles problématiques pendant le conflit. En même temps, il est pertinent d'étudier dans quelle mesure les comités de paix locaux peuvent être inspirés par des meilleures pratiques d'ailleurs.

Peu de personnes interrogées à partir de la RDC et du Burundi se sont inquiétées de cette question. Certains répondants ont estimé que les comités de paix locaux établis puisent réellement sur la culture locale ou la mémoire collective dans la façon de gérer les conflits, et mettent en place leur propre contexte. En revanche, de nombreux représentants d'organisations en RDC interrogés considèrent que les comités de paix locaux tirent leur pouvoir dans la formation qu'ils ont reçus, et l'échange des visites dans les pays voisins, et les théories du changement sur lesquelles les projets des ONG qui les soutiennent sont fondés. De même, au Burundi, il n'y a pas une seule organisation qui pense qu'il n'a pas eu recours à n'importe quel type d'expérience de l'extérieur. La perception générale est que les comités de paix locaux développent efficacement leurs méthodologies dans un va-et-vient entre les expériences locales et l'emprunt à partir de formules qui ont prouvé leurs valeurs ailleurs. En RDC, une notion générale est que les communautés locales de la plaine de la Ruzizi et leurs institutions ont été dépassées par et incapable de faire face à la violence ethnique perpétrée par des gangs de jeunes, et que de nouveaux modèles sont nécessaires de toute façon. Dans l'ensemble, les répondants ont exprimé peu de soucis au sujet de la présentation d'expériences d'ailleurs.

8 Quelle est la place de la coutume ou les institutions traditionnelles?

Un débat important dans le domaine de la consolidation de la paix et de la justice transitionnelle concerne la mesure dans laquelle les soi-disant institutions 'coutumières', 'traditionnelles' ou d'autres institutions locales devraient jouer un rôle important dans le règlement de conflits locaux et ainsi établir la paix. De nombreux artisans considèrent des mécanismes de résolution de conflits locaux ou des systèmes de justice traditionnelle très utiles, surtout si en raison des conflits, les systèmes de justice formelle sont dysfonctionnels, ou ont perdu la légitimité. Les institutions coutumières sont souvent considérées comme enracinées dans la culture locale et l'histoire, comme plus fiables et plus efficaces que les institutions de l'état, étant basé sur le consensus et les principes de la justice réparatrice, et la promotion de solutions acceptées localement. Pourtant, différents auteurs mettent en garde les personnes de ne pas 'romancer' et simplifier les institutions coutumières, en soulignant qu'ils peuvent être élitistes, et injustes ou discriminatoires contre les femmes et les jeunes, et marginalisent les membres de la communauté non autochtone, et contribuent à l'approfondissement des divisions sociales et la formation des classes.



Illustration tirée de la boîte à images

Les institutions coutumières et leurs dirigeants pourraient avoir perdu l'autorité et la légitimité, en ayant été la cible de violences ou d'avoir été complices de la violence eux-mêmes. De plus, la préférence des communautés autochtones sur les pratiques coutumières peuvent plutôt être le résultat d'un mauvais accès au fonctionnement de la justice formelle, plutôt que des préférences sur les normes coutumières et les valeurs. Ces débats ont donné lieu aux débats académiques sur la mesure dans laquelle 'l'Etat' et 'la coutume' pourrait coexister, ou si les institutions coutumières ont besoin éventuellement d'être adaptées ou d'être intégrées dans l'Etat. Pour les comités de paix locaux, une question importante est donc de savoir dans quelle mesure se baser sur les structures et les normes coutumières.

Les intervenants en RDC et au Burundi voient souvent des contrastes entre la coutume et le droit formel. Considérant que la population rurale est analphabète et ignorant de la législation nationale, ils voient une valeur dans la promotion des valeurs locales positives. Ceux qui se sont spécialisés dans certains types de conflits, comme entre pasteurs et cultivateurs, considèrent nécessaire de se référer à la législation de l'Etat. En particulier dans les milieux urbains en RDC, la légitimité de l'autorité coutumière est en baisse, tandis qu'au Burundi les institutions coutumières sont considérées comme prédisposés contre les femmes. De nombreux intervenants prennent une approche pragmatique, en observant comment de nombreux principes de la législation de l'Etat peu à peu s'intègrent dans les habitudes locales et les normes. Par exemple, les personnes interviewées ont donné des exemples de la façon dont les comités de paix locaux examinent la législation de l'Etat lorsqu'il s'agit de définir l'indemnisation des méfaits du passé, en concluant les accords et en arrivant à la réconciliation par le rituel coutumier. En même temps, des exemples de violence contre les femmes ont fait preuve d'un certain pragmatisme et font recourt à des conventions locales pour maintenir la paix. Mais ces conventions pourraient être au détriment des droits de la femme.

9 Quelle relation avec les institutions étatiques?

Dans les milieux affectés par un conflit, l'état est un partenaire discuté pour les intervenants qui s'intéressent à la promotion de la paix et du développement. Dans de telles situations, les institutions de l'état souvent ne parviennent pas à assurer la sécurité, la redevabilité et les services de base, ou ont perdu la légitimité du fait de leur implication dans les conflits. Pourtant, la littérature académique met en évidence la nécessité de rétablir le contrat social entre les citoyens et l'état. Après tout, les États et leurs représentants locaux sont des acteurs essentiels dans les transitions post-conflits, en assurant la sécurité, le développement, et en permettant la représentation politique et la responsabilisation.

La littérature sur la consolidation de la paix ne fournit pas des réponses concluantes de quelle manière et dans quelle mesure les comités de paix locaux devraient se rapporter à l'Etat et à ses institutions locales. L'indépendance des comités de paix locaux contribueront à leur légitimité locale et à leur neutralité. Cependant, circonvenir l'état peut être contre le rétablissement l'état, ou même libérer l'état de ses responsabilités pour assurer l'accès à la justice pour tous ses citoyens. La reconnaissance des comités de paix locaux par l'État pourrait contribuer à leur autorité et pouvoir. Sinon, l'affiliation des comités de paix locaux avec les institutions de l'état pourrait entraîner une perte de légitimité locale et la neutralité, ou même politiser les comités de paix locaux.

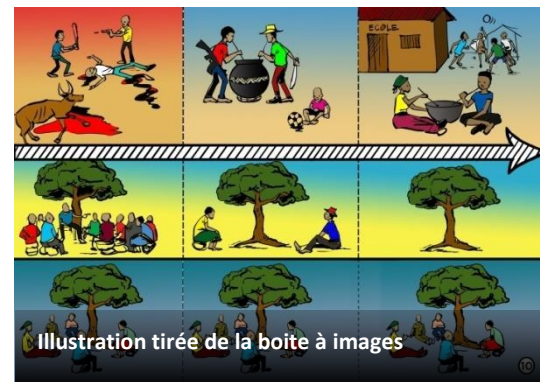
Les organisations de développement locales et internationales au Burundi et en RDC ont radicalement différentes perspectives sur cette question. Dans la pratique, le lien entre les institutions de l'état et les comités de paix locaux peut signifier différentes choses : la reconnaissance des comités de paix locaux comme un organe de règlement des différends ou des résultats qu'ils obtiennent dans la médiation, l'orientation mutuelle; l'appartenance des représentants du gouvernement dans les comités de paix locaux. Certains considèrent les comités de paix locaux pour combler un vide, et en tant qu'organismes indépendants peuvent renforcer l'état lorsqu'ils établissent une bonne collaboration. Diverses organisations au Burundi ont peur de l'inclusion de représentants gouvernementaux pour manipuler ou infiltrer les structures locales de paix. Pourtant, plusieurs organisations de consolidation de la paix considèrent que les comités de paix locaux devraient progressivement s'intégrer dans les institutions de l'état, comme cela aidera à créer un espace de dialogue entre les citoyens et l'état, et en rendant ces comités plus efficaces. Cela permettrait également d'éviter la confusion et le chevauchement des rôles.

En dépit de leur expérience avec la violence de l'état, de nombreux citoyens de l'Est de la RDC continuent de considérer 'l'Etat' comme la meilleure alternative à fournir dans la gouvernance et le développement.

10 Une structure permanente ou transitoire?

Une étude portant sur les comités de paix locaux dans un grand nombre de pays a noté que les comités de paix locaux ont tendance à être des mécanismes de transition visant à combler une lacune ou faiblesse dans la gouvernance. Lorsque les services de sécurité, le système de justice et la bureaucratie manquent de légitimité ou de capacité, les comités de paix locaux pourraient temporairement s'occuper de la résolution de litiges ou servir comme un forum pour le débat public, mais peuvent être dissouts lorsque le gouvernement est rétabli. Dans certains cas, les comités de paix locaux sont institutionnalisés en tant que nouvelles institutions complémentaires.

Pour certaines organisations d'intervention en RDC et au Burundi, les CPLs sont en effet des structures temporaires, transitoires, nés d'une crise d'institutions publiques locales. Beaucoup cependant considèrent les conflits comme une caractéristique permanente de la société et soulignent la nécessité de leur perpétuation. Ils soulignent une grande extension structurelle des institutions judiciaires de l'état, et une plate-forme essentielle pour l'expression et la participation des citoyens que ces comités devraient représenter. Lorsqu'on les considère comme des structures permanentes, il y a beaucoup d'obstacles à leur développement durable : comment maintenir l'engagement, sauvegarder la responsabilité à l'égard de la communauté, et éviter une multiplication d'institutions et la confusion au sujet des rôles des différentes institutions?



Conclusions et recommandations aux intervenants

Pour être clair, l'ambition de la recherche 'Renforcer les Comités de Paix Locaux' n'était pas tant d'identifier les 'meilleures pratiques', ou les moyens les plus efficaces d'établir et appuyer les CPLs. Au lieu de cela, le projet visait à étudier les choix stratégiques que les intervenants et parties prenantes locales font dans la création de comités de paix locaux et leur soutien. Nous avons commencé à partir de l'idée que les stratégies d'intervention dépendent de l'analyse des parties prenantes des situations de conflit et de justice locale, et peuvent changer au fil du temps et être très subjective aux opportunités politiques. De plus, nous considérons que les stratégies d'intervention peuvent en fait être guidées par toutes sortes d'autres considérations, notamment l'expérience des intervenants, les hypothèses et les modèles d'intervention commune; mais aussi l'établissement des priorités et des croyances (subjectives) au sujet de ce qui devrait arriver pour atteindre la paix. Enfin, cela a été réaffirmé avec force dans la recherche, mais il était étonnant que les stratégies d'intervention mises en place ne changeaient presque plus au fil de temps. Nous avons aussi trouvé que l'élaboration de stratégies pour la paix nécessite souvent des compromis entre ce qui devrait idéalement arriver, et ce qui semble possible localement, et que les décisions sur cela peuvent être subjectives.

En résumé les données de la recherche nous guident vers des recommandations suivantes aux praticiens de développement :

- Il est recommandé aux intervenants de rendre les hypothèses, modèles et croyances plus explicites dans la définition des stratégies pour la création ou le soutien aux CPLs afin que ces hypothèses puissent être discutées, testées et suivies. Les 10 questions stratégiques identifiées pendant le projet de recherche et les boîtes à outils développées sont des outils pratiques pour guider ce processus.
- Il est recommandé de revisiter régulièrement l'analyse de conflit, les évolutions de conflits, et les conséquences pour les interventions avec les CPLs pendant l'exécution de ces interventions.
- Il est recommandé de prendre en considération plus systématiquement les processus de consolidation de la paix et les acteurs (organisations de développement, Comités de Paix Locaux mais aussi d'autres acteurs) au niveau local et à d'autres niveaux, afin d'assurer la complémentarité et l'intégration entre ces différents niveaux. Les organisations intervenantes pourraient se poser la question si le soutien aux Comités de Paix Locaux est suffisamment ambitieux ou bien s'il faut intervenir aussi à d'autres niveaux avec d'autres stratégies. La boîte à outils sur les 10 questions stratégiques avec le guide de facilitation aideront à faire cette analyse.