



## Le renforcement des capacités, gage de paix et d'unité

Le rôle du gouvernement local dans la consolidation de la paix

Auteur principal : Kenneth Bush

Une publication conjointe de



En collaboration avec



**Auteur principal :** Kenneth Bush (kbush@iprolink.ch), Conflict Studies Programme, St. Paul University, Ottawa, Canada.

**Rédacteurs :** Kenneth Bush  
Michel Fromojvic, Acacia Consulting and Research

**Révisseur :** Celeste Kinsey

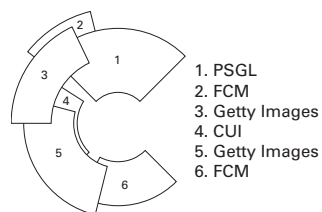
**Concepteurs :** Kenneth Bush, Sébastien Hamel et Renée Giroux

**Collaborateurs :** Programme de soutien aux gouvernements locaux (PSGL) :  
Alix Yule, Marion Maceda Villanueva, Myn Garcia et Jing Lopez  
RÉSEAU PCIA AUX PHILIPPINES :  
Madett Gardiola, Cesar Villanueva, Tess Tajanlangit,  
Grace Rebollos, Ph.D, et Norania « Nanie » Acmad  
ÉTUDE DE CAS SUR LA RADIO COMMUNAUTAIRE :  
Myrna Lim et la Notre Dame Foundation – Women in Enterprise  
Development Inc.  
ÉTUDE DE CAS SUR LA CONSOLIDATION DE LA PAIX :  
Madett Gardiola et Community-Organizing Multiveristy (CoM) –  
Mindanao  
ÉTUDE DE CAS SUR LA PALESTINE :  
Wafa Saad, Brock Carlton et Adel al Jazzar  
ÉTUDE DE CAS SUR LA BOSNIE :  
Andrew Plunkett, Andrew Farncombe, Azra Bektasagic, Alma Zabic,  
Selim Beslagic, Tibor Frank, Lisa Cavicchia et Zehra Morankic

**Traductrice :** Lyse Contant, Services linguistiques Ergé

**Conception graphique :** Allegro168 Inc.

**Les photos de la couverture ont été fournies par :**



**Toutes les autres photos ont été fournies par :**

L'équipe PSGL : pages 4, 6, 7, 8, 12, 13, 14, 15 étude de cas 3 et 4.

Mohammed Al Baba : pages 11, 27, 28, 29, 30, 32. Tous droits réservés.

L'équipe CUI : pages 8, 17, 18, 21, 22, 23, 25.

L'équipe FCM : page 3, 5, 9.

**Le renforcement des capacités, gage de paix et d'unité : le rôle du gouvernement local dans la consolidation de la paix**

Document protégé par la Loi sur le droit d'auteur

© 2004 Fédération canadienne des municipalités (FCM)

Tous droits réservés

La Fédération canadienne des municipalités encourage l'utilisation, la traduction, l'adaptation et la reproduction de ce document à des fins non commerciales, à la condition de mentionner qu'il provient de la FCM.

Quoique cet ouvrage ait été préparé avec soin, l'éditeur, les rédacteurs et les collaborateurs déclinent toute responsabilité à l'égard des conséquences liées à son utilisation ou à l'utilisation de tout élément d'information qu'il renferme.

Des exemplaires sont également disponibles en anglais et en espagnol auprès de :



Centre international pour le développement municipal  
Fédération canadienne des municipalités

24, rue Clarence  
Ottawa (Ontario)  
Canada K1N 5P3

Courriel : [international@fcm.ca](mailto:international@fcm.ca)

Internet : <http://www.fcm.ca>

ISBN : 0-919080-67-7

FCM N° : FCM 1043F

Date : janvier 2004

**Ce projet a été réalisé avec le soutien financier du gouvernement du Canada, par l'entremise de l'Agence canadienne de développement international (ACDI).**

# Table des matières

<b>1</b>	<b>Introduction</b> .....	1
<b>2</b>	<b>Rôle du gouvernement local dans la consolidation de la paix</b> .....	3
	Caractéristiques d'un gouvernement local efficace .....	3
	Expériences canadiennes pertinentes .....	6
<b>3</b>	<b>Évaluation d'impact sur les situations de paix et de conflit</b> .....	8
	EIPC : principaux secteurs d'influence.....	10
<b>4</b>	<b>Études de cas sur la gouvernance locale et la consolidation de la paix</b> .....	15
	Bosnie-Herzégovine (CBIHCP).....	16
	Territoires Palestiniens (PMMP) .....	26
	Mindanao, Philippines (Zones de paix) .....	33
	Mindanao, Philippines (Genpeace).....	41
<b>5</b>	<b>Conclusion</b> .....	51
<b>6</b>	<b>Annexes</b> .....	52
	Annexe A : Tableau 1 – Responsabilités des gouvernements municipaux .....	53
	Annexe B : Mesures favorisant la paix ou les conflits : quoi rechercher ?.....	54
<b>7</b>	<b>Références</b> .....	59



# 1

## Introduction

Le présent document explique comment les gouvernements municipaux peuvent être, et sont bien souvent, la pierre angulaire de la consolidation de la paix et de la gestion des conflits. Quatre études de cas illustrent les différentes formes que peut prendre la contribution des gouvernements municipaux à la consolidation de la paix et à la gestion des conflits dans le cours de leurs activités courantes. Il peut s'agir de la prestation de services sociaux et de santé de base ou encore de la sécurité publique, du transport ou du développement économique local (voir l'annexe A).

Le document comprend un cadre d'Évaluation d'impact sur les situations de paix et de conflit (annexe B), qui a pour objet de venir en aide à ceux qui cherchent à améliorer l'impact potentiel du travail des gouvernements municipaux sur la

consolidation de la paix. Cela nécessite l'intégration systématique de l'Évaluation d'impact sur les situations de paix et de conflit (EIPC) à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation de toutes les activités municipales dans les zones susceptibles de connaître des conflits. L'EIPC est un moyen utile de comprendre et de mesurer les impacts sur la paix et les conflits d'une manière exhaustive ou systématique. Bien que l'EIPC soit relativement récente, il s'agit d'une méthodologie extrêmement importante qui permet de s'assurer que les initiatives ne viennent pas aggraver un conflit violent et contribuent, dans la mesure du possible, à consolider la paix au sein des collectivités et entre ces dernières.

Ce document vise à rappeler aux acteurs de la scène locale et internationale le rôle déterminant joué par les gouvernements municipaux dans la facilitation et la promotion de la consolidation de la paix, par l'intermédiaire de leur travail sur le plan de la gouvernance et de la prestation de services à l'échelle locale.





# 2

## Rôle du gouvernement local dans la consolidation de la paix\*

Le rôle du gouvernement municipal est double : promouvoir le processus démocratique à l'échelle locale et fournir des services de base à l'échelle locale. Le champ des responsabilités du gouvernement municipal varie énormément d'un endroit à l'autre et dépend de l'ampleur de la décentralisation des services du gouvernement central, de la population de la municipalité et du revenu. Le tableau de l'annexe A illustre l'éventail des responsabilités à l'aide de l'exemple des gouvernements municipaux au Canada.

### Caractéristiques d'un gouvernement local efficace

Un gouvernement municipal fort et efficace possède six caractéristiques distinctes qui témoignent de ses rôles tout particuliers sur le plan de la gouvernance démocratique et de la prestation de services. Chacune de ces caractéristiques a de considérables implications en ce qui a trait au rôle du gouvernement local en matière de consolidation de la paix et de règlement des conflits :

**Leadership légitime.** La légitimité et la crédibilité d'un gouvernement municipal sont étroitement liées à la transparence et à la représentativité du

\* Cette section a été écrite par Michel Fromojvic, avec la collaboration de Kenneth Bush et de Myn Garcia.





processus d'élaboration de politiques par un conseil formé de leaders communautaires démocratiquement élus et jouissant d'une reconnaissance légale en tant que personnes morales dûment établies. Dans de nombreux cas, la tradition d'un gouvernement local fort est antérieure aux formes actuelles de gouvernement national. En conséquence, les maires et les hauts fonctionnaires élus sont souvent des dirigeants communautaires fiables et respectés capables de faire le lien entre des idées et des intérêts divergents. Dans les cas où les gouvernements nationaux ne disposent pas des capacités requises pour rejoindre les collectivités locales – ou dans les cas d'un gouvernement dévolu ou décentralisé comme aux Philippines – le gouvernement municipal est souvent l'unique présence fonctionnelle de l'État à l'échelle locale. Dans un contexte de décentralisation, les gouvernements municipaux ont le mandat d'exécuter certaines fonctions qui leur sont dévolues ou de fournir certains services.

**Capacité de rejoindre les citoyens dans leur vie quotidienne par une prestation améliorée des services.** La proximité des destinataires des services de base fournis est une caractéristique importante d'un gouvernement municipal efficace. Le gouvernement municipal est bien connu pour son rôle dans l'aménagement des principales infrastructures, notamment l'eau potable, la gestion des déchets, la construction de toilettes extérieures et d'installations d'utilité publique, les installations de loisirs et les parcs ainsi que les routes locales. La décentralisation des responsabilités du gouvernement national a donné lieu à un accroissement de l'importance du rôle joué par les autorités locales dans la prestation des services sociaux de base, comme l'éducation primaire et secondaire, l'éducation préscolaire, la santé publique et l'aide sociale.

**Des rapports étroits et constructifs avec les collectivités et les organismes communautaires.** La participation des gouvernements municipaux à la prestation des services de base leur a donné une plus grande sensibilité aux besoins particuliers des personnes, des familles et des collectivités vivant sur leur territoire. L'accent placé sur la prestation de services à l'échelle locale a également renforcé les rapports constructifs entre les gouvernements municipaux, les organismes communautaires et les ONG actifs localement. Par conséquent, les gouvernements municipaux sont davantage en mesure de répondre aux besoins fondamentaux des collectivités bien établies et privilégiées ainsi que des groupes marginalisés. Ils ont ainsi une capacité accrue d'entreprendre des démarches constructives auprès du secteur non structuré afin d'en acquérir une meilleure compréhension. Les

partenariats entre le gouvernement municipal et les organismes communautaires se sont traduits par une augmentation de la capacité et du leadership au sein de la société civile et ont fourni des occasions de définir de nouvelles solutions aux défis locaux.

**Gouvernance participative et transparente.** La gouvernance participative offre à tous les citoyens, y compris les groupes marginalisés, la possibilité de devenir des partenaires dans le gouvernement. Elle permet d'établir un cadre décisionnel pour l'élaboration de politiques stratégiques en favorisant l'éclosion d'un milieu d'apprentissage et de collaboration mutuels entre le gouvernement et la société civile. Le gouvernement est donc mieux en mesure de faire participer ouvertement la société civile au processus décisionnel. La gouvernance participative favorise également la prise en compte des enjeux sociaux dans le processus décisionnel. Une telle habilitation de la collectivité renforce à son tour la confiance de la société civile à l'endroit du gouvernement municipal et crée parmi les parties intéressées un sens accru de la responsabilité à l'égard des résultats des politiques et du développement.

L'ouverture du gouvernement local à la participation populaire et la création de meilleures partenariats avec la société civile et le secteur privé favorisent une plus grande transparence et une responsabilisation accrue du gouvernement local au sujet des priorités retenues, de l'établissement des budgets et de la prestation de services. Cela peut être réalisé, par exemple, au moyen de l'élaboration de stratégies et de plans d'action participatifs visant le développement local.

**Renforcement de la participation du public aux efforts de consolidation de la paix.** Les gouvernements municipaux jouent un rôle crucial lorsque vient le moment d'encourager, de canaliser et de faciliter la participation des diverses parties intéressées à la promotion de la paix. Ils peuvent avoir une grande incidence, notamment, dans le soutien des initiatives de paix communautaires lancées à l'échelle locale et dans lesquelles sont engagés des défenseurs de la paix issus de la base. Les gouvernements municipaux peuvent susciter efficacement la participation du public et les mécanismes de nature communautaire comme le dialogue, les consultations et les campagnes d'information du public, en partenariat avec les défenseurs de la paix et les organisations pacifistes œuvrant au sein de la collectivité et peut-être même à l'échelle nationale et internationale. En travaillant dans le cadre de tels partenariats stratégiques (à l'échelle locale, nationale et internationale), les gouvernements municipaux peuvent optimiser leurs impacts positifs sur la consolidation de la paix.

**Centre de liaison pour la facilitation et la coordination de la prestation des services et la prise de décisions.** Bien souvent, la gestion et la prestation des services à l'échelle locale débordent les limites de juridiction et les champs de responsabilité gouvernementale. Les solutions se trouvent dans la coopération accrue entre les gouvernements voisins et entre les ordres de gouvernement. Cela peut signifier l'établissement d'alliances pour la planification et l'établissement des programmes, le partage des ressources et la création de réseaux.

Un gouvernement local fort n'est pas uniquement un moyen d'assurer la prestation des services municipaux. C'est aussi un mécanisme hautement efficace pour adapter judicieusement les politiques et les programmes nationaux aux réalités locales. Tirer profit des capacités des gouvernements municipaux constitue pour les gouvernements nationaux un moyen important d'aborder les enjeux locaux, d'être davantage conscients des besoins à cette échelle et, par conséquent, d'être en mesure d'y répondre.

Les municipalités communiquent de plus en plus les unes avec les autres afin de mieux coordonner les services et de plaider la cause du changement au niveau national. Les associations de gouvernements municipaux servent à exprimer clairement les préoccupations mises en lumière à l'échelle locale et fournissent une tribune de discussion essentielle à la dissémination des bonnes pratiques. Ces mêmes associations commencent également à élaborer leurs propres programmes qui sont mis en œuvre par leurs membres et dans l'intérêt de ces derniers.

La coordination au sein même des gouvernements municipaux est aussi en voie d'amélioration. Plutôt qu'une approche en vase clos par les divers services, les gouvernements municipaux privilégient de plus en plus des solutions intégrées et globales pour s'attaquer à des problèmes complexes. La coopération entre les divers services et les réponses multisectorielles ont donné lieu à un développement mieux coordonné de même qu'à une utilisation plus efficace et plus efficiente des ressources locales. Par conséquent, les municipalités traditionnellement engagées dans la prestation des services de base sont maintenant mieux en mesure de s'attaquer à des problèmes sociaux plus complexes comme le crime, la toxicomanie, l'itinérance, le VIH/sida et la prostitution juvénile. Ces nouvelles façons de faire ont permis de cerner et d'atteindre des groupes cibles particuliers et de concevoir des services axés sur leurs besoins spécifiques.





Ces caractéristiques exceptionnelles constituent des éléments importants pour bien comprendre le rôle du gouvernement municipal dans la consolidation de la paix et l'envergure du travail à accomplir pour renforcer son rôle et son efficacité.

## Expériences canadiennes pertinentes

Le Canada n'est pas le théâtre de violents conflits ouverts intra-état, mais le contexte dans lequel évoluent les gouvernements municipaux canadiens offre des exemples de nombreux mécanismes et pratiques efficaces applicables à la consolidation de la paix. Bien que les municipalités canadiennes se trouvent toujours en situation d'apprentissage et d'expérimentation en ce qui concerne bon nombre de ces pratiques, elles fournissent les bases nécessaires pour contribuer à la paix et éviter les conflits.



Au Canada, le gouvernement municipal comporte deux volets principaux : la gouvernance démocratique et la prestation de services. Le gouvernement local au Canada est fondé sur une structure démocratique fondamentale : le principal organisme dirigeant est le conseil municipal dont les membres sont élus par les citoyens pour exercer les pouvoirs de la corporation municipale en leur nom. Le personnel municipal est désigné et veille à la prestation des services. En règle générale, les partis politiques ne sont pas des intervenants de premier plan dans la politique locale. Les intérêts locaux particuliers sont habituellement défendus par divers groupes de citoyens et groupements d'entreprises.

À l'échelle locale, les gouvernements municipaux canadiens ont mis sur pied des systèmes d'administration, d'établissement de budgets, d'embauche et d'approvisionnement dignes de foi, éprouvés, transparents et souples. La participation des citoyens est devenue une caractéristique bien établie du paysage politique local. Aujourd'hui, les municipalités canadiennes qui ont amorcé le processus d'élaboration de plans de développement à long terme mettent régulièrement en place des mécanismes efficaces qui intègrent les citoyens de divers milieux ethniques et socio-économiques. Dans le même ordre d'idées, les citoyens peuvent obtenir de l'information sur les décisions qui touchent leur vie immédiate, tels les changements relatifs à l'utilisation des sols et les projets de construction. Dans de nombreux cas, les citoyens et les organismes communautaires ont la possibilité d'exercer une influence sur ces décisions.

En ce qui concerne la prestation de services, les citoyens des municipalités canadiennes s'en remettent, et font maintenant confiance, aux systèmes municipaux qui administrent les services de base comme l'eau potable et la collecte des ordures. Les municipalités contribuent à la trame physique de la société civile en fournissant chemins, trottoirs, éclairage public et ponts. Elles fournissent et régissent les systèmes de transport, y compris le transport collectif, les aéroports, les ports, le taxi et s'occupent, en général, de la circulation et du stationnement. La planification urbaine et la réglementation de l'utilisation des sols, des secteurs industriels et du développement économique font également partie du mandat municipal. Réciproquement, les systèmes scolaires d'ordre local offrent une éducation de qualité accessible à tous les citoyens. Dans ce contexte, les activités municipales de ce type peuvent paraître relativement non litigieuses, sinon techniques. Toutefois, dans les cas de violents conflits entre groupes, la politisation et la mauvaise gestion de ces services de base (privilégier, favoriser ou exclure un groupe par rapport à un autre) peuvent attiser les tensions et faire dégénérer un conflit non violent en conflit ouvert.



Les municipalités s'efforcent d'assurer la sécurité du public et disposent d'un vaste éventail de pouvoirs de réglementation. Les services de protection incluent les services d'urgence comme les services policiers, les services de protection contre les incendies et les services ambulanciers. Les services de santé sont axés sur la prévention et le contrôle des maladies transmissibles, la disponibilité de l'eau potable et le maintien de normes sanitaires dans la manipulation des aliments et la gestion des déchets. Dans certaines régions du Canada, la prestation des services sociaux, notamment l'administration de l'aide sociale, les foyers pour personnes âgées, les refuges d'urgence et le logement social, est attribuée ou confiée par contrat aux gouvernements locaux par les gouvernements provinciaux. Les principes d'efficacité et d'accessibilité qui sous-tendent la prestation de tels services par les gouvernements municipaux ne sont cependant pas universels. Ce n'est que lorsque nous portons notre attention sur d'autres situations – plus particulièrement dans les zones prédisposées aux conflits – que nous pouvons apprécier l'impact profond et réel que peut avoir

l'application concrète de ces principes sur la consolidation de la paix (comme l'illustre l'étude de cas sur la Bosnie-Herzégovine).

Au Canada, la prestation des services de garde à l'enfance et de transport collectif par les gouvernements municipaux peut être considérée comme un moyen d'offrir des possibilités d'emploi à certaines personnes ou à certains groupes qui pourraient autrement en être exclus. Toutefois, sur le plan de la consolidation de la paix dans les zones prédisposées aux conflits, les mêmes services peuvent fournir aux groupes en conflit des occasions et des stimulants pour coopérer et en partager les avantages. D'autre part, cela peut aussi accroître la compétition et la friction entre les groupes en ce qui a trait à la répartition de ces avantages. Au Canada, les municipalités renforcent les nouvelles collectivités d'immigrants et de réfugiés en améliorant leur accès à l'emploi et aux services municipaux au moyen de cours de langue, de services subventionnés de garde de jour et de transport collectif. L'appui accordé au développement économique local, aux initiatives de développement communautaire ainsi qu'au

développement et à la gestion du logement subventionné dépasse les frontières raciales, ethniques, religieuses et socioéconomiques. En matière de consolidation de la paix, les possibilités offertes par des programmes semblables à l'extérieur du Canada sont considérables.

Ces exemples n'existent pas dans toutes les municipalités canadiennes. Toutefois, ces mesures et d'autres encore laissent voir l'importance de tirer des leçons pertinentes de l'expérience canadienne dans le domaine de la gouvernance locale. Cette expérience doit aussi être partagée et adaptée hors des frontières canadiennes en ayant conscience de son potentiel en matière de consolidation de la paix.



# 3

## Évaluation d'impact sur les situations de paix et de conflit\*

L'Évaluation d'impact sur les situations de paix et de conflit (EIPC) représente un moyen d'anticiper, de surveiller et d'évaluer comment une intervention peut influencer ou a influencé la dynamique de la paix dans une région susceptible de connaître des conflits.

L'EIPC est un processus à multiples facettes, semblable à l'analyse comparative entre les sexes et à l'étude d'impact sur l'environnement, qui facilite la détermination et la compréhension de l'impact d'une initiative sur la paix ou un conflit. L'EIPC peut être appliquée dans un large éventail de zones prédisposées aux conflits, c'est-à-dire dans des endroits où il existe un risque qu'un conflit non violent devienne ou redevienne violent. L'EIPC doit

être intégrée à chaque étape du cycle d'un projet – conception, mise en œuvre et évaluation – si l'on souhaite en tirer une évaluation complète et précise de l'impact sur la paix et les conflits.

L'EIPC constitue un processus extrêmement important et utile qui vous aidera à vous assurer que les initiatives auxquelles vous travaillez n'aggravent pas un conflit violent mais plutôt qu'elles contribuent, le plus possible, à consolider la paix au sein des collectivités et entre elles. Sur le plan de l'impact sur la paix et les conflits, la façon dont nous accomplissons notre travail est tout aussi importante (et parfois même plus importante) que le type de travail que nous faisons.

\* Cette section a été écrite par Kenneth Bush.

Les principes énumérés ci-dessous visent à servir de guide pour l'utilisation du cadre d'Évaluation d'impact sur les situations de paix et de conflit :

**L'EIPC est un processus, non un outil.** Certaines personnes aimeraient bien disposer d'une « boîte à outils EIPC » pouvant être appliquée n'importe où, mais la mise en œuvre d'une EIPC ne changera rien à moins de remettre en question et de modifier la façon dont le travail est exécuté dans les zones de conflits. Nous n'aurons peut-être pas à faire un travail différent, mais nous devons faire notre travail de manière différente. L'EIPC nous invite à repenser de fond en comble notre travail dans les régions prédisposées à la violence militaire.

**L'EIPC n'est pas statique.** L'EIPC est un processus constant et dynamique intégré mis en œuvre avant, pendant et après une intervention ou un projet.

**L'EIPC doit être transparente, partagée et axée sur les personnes.** Les véritables spécialistes de l'EIPC sont les femmes, les hommes, les filles et les garçons qui vivent dans les zones de conflit. Si ces personnes ne participent pas de façon centrale à l'analyse et à l'interprétation de la paix et des conflits, l'EIPC ira droit à l'échec. Si une collectivité ne croit pas que l'EIPC est un processus authentique et légitime, que l'EIPC n'est pas dans son intérêt ou qu'elle sera utilisée pour la forcer à accepter des décisions dont elle ne veut pas, il y a gros à parier qu'elle rejettera le processus et ses résultats.

**La consolidation de la paix nécessite la déconstruction des structures de la violence.** Tout comme l'élimination des structures de la violence n'engendre pas automatiquement la paix, le développement (ou le renforcement) des capacités de paix ne met pas fin en soi à la violence. C'est donc sous un angle stratégique que les experts en matière de consolidation doivent s'attaquer à la déconstruction des structures de la violence et au développement des capacités assurant la paix.

**L'EIPC aide à comprendre les éléments spécifiques plutôt que les éléments généraux.** L'EIPC nous aide à voir et à comprendre quand, pourquoi et comment un facteur particulier est susceptible de favoriser la paix ou un conflit violent. Par exemple, nombreux sont ceux qui croient que la pauvreté mène aux conflits violents, mais une analyse de différentes situations montre que ce n'est pas toujours le cas. L'EIPC aide à cerner et à comprendre quand, pourquoi et comment la pauvreté peut être liée à un conflit violent.



**Cerner tant les impacts qui consolident la paix que ceux qui engendrent les conflits.** Avec l'EIPC, il est plus facile d'identifier les impacts créateurs de conflits des projets (par exemple les projets visant la santé, l'éducation, l'eau, les installations sanitaires et la prestation de services publics). La violence, en particulier la violence militaire<sup>1</sup>, retient toujours plus l'attention que la paix. C'est pour

<sup>1</sup> **La violence militaire** décrit plus exactement la nature des conflits violents contemporains que le mot « guerre ». Cette notion désigne les combats militaires conventionnels entre forces organisées, les abus qualifiés de guerres « malpropres », le contrôle par la terreur et la manipulation de la peur, les violations systématiques des droits humains et un processus consistant à considérer tout problème – qu'il soit social, politique ou économique – comme un problème militaire, de façon à légitimer la seule réaction jugée valable, soit le recours aux armes.



cette raison qu'il faut améliorer notre capacité de cerner et de renforcer les impacts bénéfiques des projets ou initiatives sur la consolidation de la paix. Accoler l'étiquette de « projet de consolidation de la paix » à un projet donné ne suffit pas à en garantir le succès.

**Ni le développement ni la consolidation de la paix ne peuvent en soi créer la paix.** Les activités de développement et de consolidation de la paix peuvent contribuer de manière importante et positive à la paix et à l'unité. Par contre, ces activités ne peuvent en soi créer la paix. Une paix globale, véritable et durable exige des efforts substantiels et soutenus par un vaste éventail d'acteurs (locaux, nationaux, régionaux, internationaux) dans une gamme étendue d'activités (par exemple sur le plan militaire, commercial, de l'aide au développement et de l'aide humanitaire, etc.).

**L'EIPC exige du temps.** Malgré les contraintes de temps qui influent toujours sur la planification et la mise en œuvre d'un projet ou d'une initiative, il faut prévoir le temps nécessaire au développement véritable du dialogue, de l'apprentissage et du renforcement des capacités. Une EIPC menée en catastrophe sera fort probablement une EIPC infructueuse.

## Principaux éléments d'impact sur la paix ou les conflits

Le secret de la réussite d'une EIPC consiste à poser les bonnes questions, dans le bon contexte, à chaque étape du cycle du projet. Le cadre présenté dans l'annexe B fait ressortir cinq éléments dans lesquels les activités des gouvernements municipaux peuvent avoir un impact sur la paix (ou les conflits) :

- capacités de gestion des conflits;
- violence militaire et sécurité de la population;
- structures et processus politiques;
- structures et processus économiques;
- renforcement du pouvoir social.

L'efficacité de la gouvernance à l'échelle locale constitue une composante primordiale de chacun de ces cinq éléments principaux. Ces secteurs d'impact fournissent un cadre visant à renforcer la capacité de la gouvernance locale d'établir la paix et de démanteler les structures des conflits violents. Les études de cas présentées à la section IV démontrent comment on peut utiliser ce cadre pour scruter et analyser l'impact sur la paix et les conflits des projets de gouvernements municipaux réalisés dans des zones prédisposées aux conflits et choisis comme exemples.

## Élément 1

### Capacités de gestion des conflits

Les capacités de gestion des conflits des gouvernements locaux pourraient désigner leurs habiletés à :

- 1) réfléchir aux défis et aux possibilités en matière de consolidation de la paix et les définir;
- 2) se restructurer afin de réagir aux défis et aux possibilités en matière de consolidation de la paix;
- 3) modifier leurs façons de faire afin d'être en mesure de réagir de manière efficace et efficace, en ayant recours à des moyens qui ont un impact concret et positif en matière de la consolidation de la paix, par exemple, en améliorant l'équité, l'impartialité, la responsabilisation et la transparence.

Les pratiques de gestion médiocres et insatisfaisantes peuvent empirer la situation ou créer un conflit entraînant le recours à la violence. Ainsi, l'un des secteurs visés par l'EIPC est la capacité du gouvernement local d'éviter ou de régler un conflit violent à l'échelle locale et de promouvoir une paix réelle et durable par des mécanismes officiels et non officiels et les procédures d'exploitation normalisées utilisées dans l'exécution de ses activités courantes.



L'étude de cas sur les Philippines offre un exemple d'une intervention directe dans le domaine de la consolidation de la paix. Entre autres choses, les groupes d'administration locale (GAL) reçoivent une formation afin d'acquérir des compétences dans les domaines des négociations de paix, de la facilitation et du dialogue. Ces compétences n'ont pas pour but de permettre aux GAL de négocier des accords de paix pour les multiples conflits violents qui touchent les Philippines. Elles doivent plutôt être utilisées dans le déroulement normal du travail des gouvernements municipaux. Dans les zones prédisposées aux conflits, le travail des gouvernements municipaux a inévitablement une incidence sur la dynamique de la paix ou des conflits par le truchement des services fournis par ces gouvernements. Par exemple, les autorités locales exercent une influence sur l'accès aux terres par l'intermédiaire de l'affectation des terres, et de l'aménagement et de la gestion du territoire. Un système transparent d'aménagement du territoire sert de mécanisme de prévention des conflits. Dans le domaine de la fourniture des services de base, les gouvernements locaux qui sont incapables d'accroître la prestation des services d'infrastructure et des services de base dans des secteurs

traditionnellement marginalisés et négligés pourraient contribuer à un conflit provoqué par les inégalités socioéconomiques.

Les autorités locales se trouvent aussi en bonne position pour maintenir des communications constantes avec un réseau de leaders communautaires et d'organismes de base populaire. Cela peut faciliter la mobilisation en temps utile des ressources requises pour s'attaquer à la violence potentielle dès les premiers moments, notamment en ouvrant des lignes de communication entre les groupes et au sein même des groupes que le gouvernement local a pour mandat de représenter.

Pour qu'un gouvernement municipal puisse assurer une gestion efficace des conflits par la fourniture de biens et services publics, il doit être digne de confiance et légitimé par des groupes représentatifs de la zone susceptible de vivre un conflit. La légitimité peut, par exemple, s'exprimer par la capacité des hauts dirigeants locaux élus – comme le maire – à servir de tiers dignes de foi et capables de créer l'espace neutre nécessaire aux groupes pour circonscrire, examiner et, éventuellement, régler leur conflit immédiat.



Le maintien de l'ordre est un enjeu particulièrement important en matière de gouvernance municipale dans les zones prédisposées aux conflits. Un organisme d'application de la loi, en qui le public a confiance et qu'il a lui-même légitimé, peut constituer la base d'une transition entre une période après-conflit hantée par le conflit et une véritable coexistence pacifique. Un gouvernement municipal perçu comme inéquitable dans son processus décisionnel et corrompu dans sa prestation des services échouera non seulement à résoudre les conflits locaux, mais provoquera vraisemblablement une aggravation des tensions menant à l'éclatement d'un conflit violent.

## Élément 2

### Violence militaire et sécurité de la population

Cet élément touche les formes et les niveaux des conflits qui se produisent dans une municipalité et qui sont directement et indirectement liés à la violence militaire, au crime, aux abus de droits et à la corruption. Ils sont indiqués par le degré correspondant de peur et d'insécurité vécues par les citoyens d'une municipalité, y compris le bien-être physique et mental et le sens de l'identité individuelle et collective.



Il faut se rappeler ici que des groupes différents de la société qui subissent différents niveaux et types de violence peuvent vivre divers degrés d'insécurité et de vulnérabilité, par exemple, les femmes, les enfants, les groupes minoritaires, les migrants de retour et les autres groupes marginalisés. Les sources de menace et d'insécurité sont les forces militaires – lesquelles peuvent inclure les forces armées nationales, les rebelles, les paramilitaires, les seigneurs de la guerre, les milices, les hors-la-loi, les groupes du crime organisé, les groupes de justiciers et la police – qui utilisent des armes, des structures et des tactiques militaires.

Les gouvernements municipaux ont une influence directe et indirecte sur les impacts de la violence et de l'insécurité sur leur propre territoire de même que sur les réactions à cette violence et à cette insécurité. Par exemple, les gouvernements municipaux sont en position de veiller à ce que les stratégies d'application de la loi soient justes et efficaces. Cela comprend la nécessité d'assurer un accès juste et équitable à la justice au moyen de services de police et d'un appareil judiciaire locaux, en plus de garantir un traitement équitable aux personnes détenues, arrêtées ou emprisonnées.

Souvent, les gouvernements municipaux offrent sur une base courante des refuges d'urgence et des services de soutien aux femmes victimes de mauvais traitements et à leurs enfants. Dans des conditions s'apparentant à la guerre ou de crise, des services similaires peuvent être offerts aux personnes déplacées. En ce qui concerne la planification à long terme, les municipalités peuvent mettre en place des politiques garantissant les principes de sécurité, de justice et d'équité dans la conception des villes et la prestation des services.

### Élément 3

#### Structures et processus politiques

Les capacités relatives aux structures et processus politiques désignent les capacités de gouvernance des différents niveaux de gouvernement telles qu'elles se reflètent dans le processus décisionnel local et la mesure dans laquelle les représentants élus et les services des gouvernements municipaux sont attentifs aux besoins de la société civile. Elles transparaissent également dans la capacité des acteurs de la société civile de participer activement et d'une manière constructive aux processus politiques. Cela peut être constaté lorsqu'il y a : une

augmentation ou une diminution de la transparence, de la responsabilisation et de la participation aux décisions ayant une incidence sur le public; un renforcement ou un affaiblissement de la primauté du droit et du gouvernement représentatif; des niveaux de participation accrus ou moindres et plus ou moins inclusifs en fonction de la représentation géographique et sectorielle des groupes, plus particulièrement la participation des femmes et des autres groupes marginalisés; un renforcement ou un affaiblissement des capacités des leaders légitimes; et un renforcement ou un affaiblissement des forces antidémocratiques.

En règle générale, cela révèle l'existence d'un système de gouvernance locale fondé sur la participation active et constructive de la société civile à l'établissement de programmes et à la prise de décisions. Dans sa plus simple expression, la légitimité des structures et des processus politiques peut être mesurée en fonction du niveau de participation aux élections des gouvernements locaux. En l'absence d'une participation significative de la société civile, le gouvernement local perd sa prétention à la légitimité et la responsabilité corrélative de gérer les ressources publiques et de représenter les intérêts de la société dans son ensemble. L'efficacité des structures politiques est déterminée par le degré auquel les politiques sont élaborées et mises en oeuvre de manière juste et efficace, y compris celles qui concernent l'équité en matière d'emploi, la distribution de subventions, les politiques d'approvisionnement, la corruption par les représentants élus et le personnel municipal.



Si la société civile peut accorder la légitimité au gouvernement municipal, ce dernier doit alors jouer un rôle actif et assurer la participation de la société civile au processus décisionnel local. Les gouvernements municipaux qui ont réussi à assurer la participation du public y sont arrivés en faisant la preuve de leur détermination à l'égard d'une réelle participation du public en faisant appel à des moyens qui se reflètent dans leurs budgets, l'ouverture de leurs assemblées et l'efficacité des mécanismes d'intégration du public à l'établissement des programmes et aux prises de décisions. La participation des citoyens peut également s'appliquer aux occasions offertes aux citoyens et aux organismes communautaires de collaborer avec les gouvernements municipaux à la prestation des services.

La consolidation de la paix et la gestion des conflits sont fondées sur la capacité d'un gouvernement municipal d'établir avec succès une relation franche et digne de confiance avec ses citoyens, les organismes et les leaders communautaires qui représentent différents groupes au sein de la municipalité.

## Élément 4

### Structures et processus économiques

Ce secteur d'impact sur la paix et les conflits fait référence au renforcement ou à l'affaiblissement des structures et des processus socioéconomiques dans la municipalité et à la capacité du gouvernement municipal d'agir comme catalyseur du développement économique à l'échelle locale. La capacité du gouvernement de veiller à ce que les résultats ainsi obtenus soient partagés entre tous les citoyens est tout aussi importante. Les perceptions touchant la façon dont le développement économique avantage ou désavantage différents groupes de la société peuvent servir d'élément catalyseur pour la paix, ou pour les conflits.

La plupart des municipalités ont généralement la responsabilité de fournir une vaste gamme de services ayant pour objet de stimuler le développement économique local. Il importe de souligner à cet égard la capacité des municipalités d'accéder au financement ou d'établir des partenariats avec des organisations du secteur privé en vue d'investir dans les infrastructures de base et de fournir les services qui y sont associés. Les investissements stratégiques dans les infrastructures matérielles et sociales peuvent avoir un effet multiplicateur susceptible d'attirer d'autres investissements à caractère économique et d'élargir l'accès de la collectivité aux infrastructures et aux services.

Les municipalités jouent aussi un rôle dans la promotion du développement économique en faisant appel au monde des affaires local en tant que partenaire et en exerçant des pressions sur les autres niveaux de gouvernement pour l'obtention de programmes et de ressources. La capacité du gouvernement municipal à influencer le développement économique local est plus particulièrement applicable dans : (1) une zone prédisposée aux conflits, en tant que moyen de prévention des conflits; (2) les zones de conflits, en tant que moyen de désamorcer les flambées de violence; et (3) les zones ayant vécu un conflit, en tant que contribution à la consolidation de la paix et au démantèlement de quelques-unes des causes ou de certains des irritants ayant provoqué le conflit violent.

## Élément 5

### Renforcement du pouvoir social

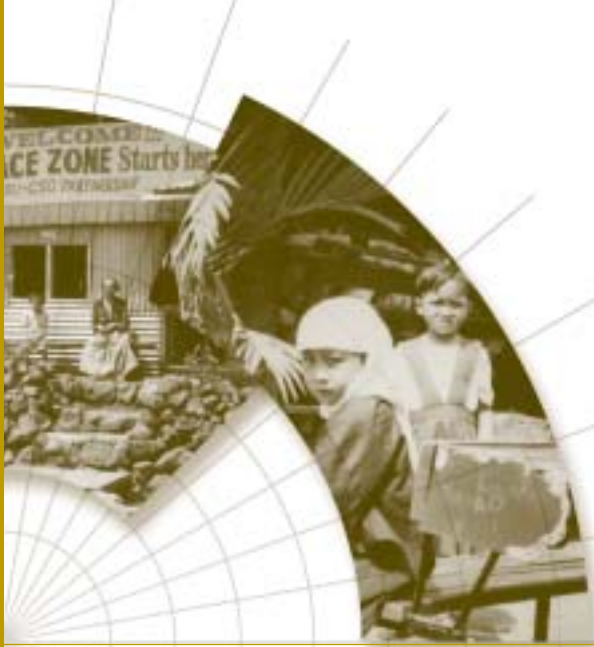
Ce cinquième secteur d'impact sur la paix ou les conflits porte sur la capacité du gouvernement local d'établir une culture de la paix, de renforcer la société civile et de contribuer à l'aménagement d'un milieu caractérisé par l'autonomisation, la communication sociale constructive, la tolérance, l'inclusivité, la justice, la participation et le respect. Cela comprend la nécessité de soutenir la confiance et les capacités des citoyens, des organismes communautaires et des entreprises locales de faire face efficacement et de façon non violente aux tensions normales découlant de la concurrence entre la vie urbaine et la vie économique.

Parmi les autres mesures de l'autonomisation sociale, citons le degré de responsabilité locale à l'égard des processus de paix; le niveau de participation des groupes « marginalisés » ou « tenus à l'écart du pouvoir » au processus de consolidation de la paix, ainsi que le niveau et le type d'interactions sociales entre les groupes actifs dans la société civile.

Le gouvernement municipal peut participer à l'autonomisation sociale de multiples façons. Lorsqu'ils font partie d'une institution légitime et digne de foi, les représentants élus locaux occupent une position leur permettant de jouer un important rôle de direction en ce qui concerne la facilitation et la coordination des efforts des acteurs locaux en vue de bâtir les institutions de la société civile. Le renforcement du pouvoir social peut être stimulé par les actions des gouvernements municipaux à l'endroit de la pauvreté, notamment la prestation des services sociaux et de santé de base et l'élimination des obstacles à l'emploi liés au revenu, par exemple, le transport collectif et les garderies.







# 4

## Études de cas sur la gouvernance locale et la consolidation de la paix

Les quatre études de cas qui suivent mettent en lumière les contributions du gouvernement municipal à la consolidation de la paix à l'échelle locale dans trois pays se situant à différentes étapes d'un conflit violent : les Philippines, les Territoires palestiniens et la Bosnie-Herzégovine. Chaque étude de cas démontre comment, en bout de ligne, est subi l'impact de chaque conflit à l'échelle locale, indépendamment des facteurs ayant pu provoquer ou soutenir le conflit. C'est la raison pour laquelle le volet du gouvernement municipal ayant trait à la consolidation de la paix est aussi important qu'inévitable.

Dans chacun de ces quatre cas, les gouvernements municipaux sont des autorités légitimes qui exercent leurs activités à l'échelle locale et assument quotidiennement leurs responsabilités en matière de gouvernance locale et de prestation de services. La conclusion est claire : les structures de gouvernance efficaces et légitimes sont les facteurs clés de la transformation et du désamorçage d'un conflit violent, de la même façon que des structures de gestion inefficaces et illégitimes sont des facteurs primordiaux de l'évolution vers la violence d'un conflit non violent.



# Étude de cas 1

## Programme de coopération avec le gouvernement local et cantonal Canada-Bosnie-Herzégovine (CBIHCP)\*

### RÉSUMÉ

*Le conflit militaire qui a secoué la Bosnie-Herzégovine entre 1992 et 1995 a paralysé les systèmes politique et économique, détruit l'infrastructure et, conséquence sans doute la plus tragique, déchiré le tissu social du pays et sa population. Signé en 1995, l'Accord de Dayton a mis fin au conflit et créé une nouvelle structure appelée à gouverner le pays. Les gouvernements locaux déploient de grands efforts pour intégrer les nouvelles structures politiques et administratives établies en vertu de l'Accord, de même que pour gérer la paix fragile qui règne actuellement. Le Programme de coopération avec le gouvernement local et cantonal Canada – Bosnie-Herzégovine (CBIHCP) – géré par l'Institut urbain du Canada (IUC) avec la participation financière de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) – a joué un rôle déterminant en aidant les gouvernements du canton de Tuzla à améliorer leurs capacités à fournir des services aux collectivités tout en érigeant les structures destinées à assurer la paix et l'unité. Ce projet constitue un excellent exemple de la façon dont la coopération au développement peut contribuer à défendre la paix et l'unité dans un milieu, après un conflit.*

### 1. Consolidation de la paix et unité

La Bosnie-Herzégovine (BiH) est une mosaïque ethnique complexe. En 1991, les gens se décrivaient eux-mêmes comme musulmans dans une proportion de 44 %, Serbes (chrétiens orthodoxes) dans une proportion de 31,5 % et Croates (catholiques romains) dans une proportion à peine supérieure à 17 %. Le reste appartenait à d'autres groupes identitaires, dont 5,5 % se déclaraient Yougoslaves. Ces descriptions masquent le fait qu'avant le conflit, un mariage sur trois en BiH était un mariage mixte entre personnes d'ethnies différentes.

Avant 1992, les musulmans, également appelés Bosniaques, vivaient majoritairement dans des cités et des villes, aux côtés des Serbes et des Croates. En règle générale, la minorité serbe vivait en régions rurales et formait la majorité dans de grandes régions de la Bosnie. On retrouvait la minorité croate principalement dans des régions plus rapprochées de la frontière croate, bien qu'il y avait d'importantes collectivités croates dans de nombreuses villes de la région centrale de la Bosnie.

\* Cette section a été rédigée par Kenneth Bush, Andrew Farncombe, Directeur des programmes, Institut urbain du Canada et Andrew Plunkett, gestionnaire de projet, Institut urbain du Canada.

Avant les flambées de violence, la religion ne semblait pas l'enjeu le plus important dans la vie des gens; l'attachement religieux a pris de l'ampleur étant donné que la religion est de plus en plus liée à l'appartenance à un groupe ethno-politique.

Plus de 250 000 personnes ont été tuées au cours des conflits militaires qui ont balayé la BiH entre 1992 et 1995.<sup>2</sup> Dans une région comptant 4,4 millions de personnes, 2,5 millions d'entre elles ont été terrorisées et déplacées et ont dû quitter leur foyer. Toutes les collectivités ont été directement touchées par la violence, mais les musulmans représentent le plus important groupe de victimes. Les groupes n'ont pas tous eu recours à la violence de façon égale : selon une commission des Nations Unies, 90 % des crimes commis en BiH l'ont été par les extrémistes serbes, 6 % par les extrémistes croates et 4 % par les extrémistes musulmans. La **purification ethnique** a été un élément central du conflit : l'un des objectifs était de créer des territoires serbes et croates « purs sur le plan ethnique ».

La **purification ethnique** signifiait, entre autres, internement illégal de la population civile dans des camps de concentration, torture, viol systématique, exécutions sommaires, appropriation et pillage de la propriété privée, destruction systématique du patrimoine culturel et religieux, utilisation de civils comme boucliers humains sur les lignes de front et dans les champs de mines, famine généralisée, avilissement et humiliations.



La violence militaire a pris fin avec la signature de l'Accord de Dayton en novembre 1995. À cette époque, une bonne partie de l'infrastructure de la BiH avait été ravagée : il n'existait plus de banque nationale ni de monnaie commune ayant cours au-delà des frontières ethniques confondues; les liaisons ferroviaires avaient été détruites; plus de la moitié des bâtiments du pays avaient été détruits ou endommagés; on estimait à 4 ou 5 millions le nombre de mines terrestres non explosées et abandonnées dans la nature<sup>3</sup> et de nombreuses industries avaient fermé leurs portes ou, au mieux, tournaient à capacité minimale.

L'Accord de Dayton établissait de nouvelles structures pour gouverner le pays et créait un État unique réunissant la Bosnie et l'Herzégovine, mais divisé en deux entités : (1) la Fédération croato-musulmane, couvrant 51 % du territoire, et (2) la République serbe, avec 49 % du territoire.

Essentiellement, la République serbe est gouvernée comme un État unitaire bien qu'elle compte sept régions administratives. De son côté, la Fédération croato-musulmane réunit dix cantons : trois musulmans, trois croates et quatre mixtes. La ségrégation raciale existe toujours en dépit des efforts réalisés pour encourager l'intégration, plus particulièrement dans les cantons mixtes.

Dans la région, la reconstruction qui suit le conflit revêt un caractère hautement politique. Sur le plan politico-économique, l'afflux, par moments, d'importantes sommes d'argent et d'autres ressources renforce le contrôle des seigneurs de la guerre et les économies criminelles ayant pris racine pendant le conflit militaire. Sur le plan communautaire, la perception voulant qu'une collectivité tire des avantages hors de proportion a envenimé les relations intergroupes. Un défi à long terme pour le gouvernement de l'État consiste

2 Rapport aux Nations Unies par une commission spéciale d'experts présidée par Cherif Bassiouni de l'Université De Paul de Chicago. Voir Florence Hartmann, « Bosnia », dans Roy Gutman and David Rieff (éd.) *Crimes of War: What the Public Should Know* (New York: WW Norton & Co., 1999), p. 56.

3 Le BHMIC (Centre d'action antimines de BiH) a décrit la BiH comme étant probablement le pays d'Europe le plus fortement miné, par suite d'une utilisation à grande échelle des mines terrestres et plus particulièrement des mines antipersonnel au cours de la guerre de 1991-1995. Une quantité considérable de munitions explosives non explosées (UXO) met aussi le pays en péril. Le BHMIC a décrit la situation comme étant « une menace généralement de faible densité et aléatoire par nature. La superficie totale potentiellement touchée est de l'ordre de 4 000 kilomètres carrés, dont la majeure partie doit encore être explorée afin de déterminer l'ampleur exacte du problème ». Au 30 avril 2002, le BHMIC avait répertorié 18 228 champs de mines. Le Centre estime cependant que le nombre total probable de ces champs s'élève à 30 000, pour un total d'environ un million de mines. Le BHMIC estime également que deux millions de pièces de munitions explosives non explosées (UXO) n'ont toujours pas été repérées. Pour une description complète du problème des mines terrestres, voir « Mine Situation in BiH », dans [www.bhmic.org](http://www.bhmic.org), et « The Mine Problem », dans [www.bhmic.org/fed/opis.htm](http://www.bhmic.org/fed/opis.htm). L'estimation d'un million de mines est basée sur 307 000 dossiers que l'on retrouve dans la base de données du BHMIC sur les mines posées par les forces armées des entités. On estime que 700 000 mines ont été posées par les forces armées et 300 000 par des civils, sans qu'aucun rapport n'ait été établi. « BHMIC Mine Action 2002 », janvier 2002. [www.bhmic.org/bhmic/info/statistics/statistics\\_e.htm](http://www.bhmic.org/bhmic/info/statistics/statistics_e.htm)



à donner un sens aux frontières qui divisent la Fédération croato-musulmane et la République serbe : les frontières actuelles résultent de négociations et de pressions diplomatiques, d'intérêts ethniques et de la nécessité d'établir rapidement des lignes de cessez-le-feu entre les collectivités plutôt que des divisions fondées sur une logique et des priorités économiques et administratives.

Les autorités locales sont incapables d'établir la paix à elles seules, mais elles ont un rôle prépondérant à jouer dans l'établissement d'un environnement axé sur l'unité au sein des différentes collectivités et entre ces dernières. Un gouvernement local peut avoir un impact négatif ou positif sur la paix et l'unité selon qu'il aggrave ou qu'il aide à combler les écarts sur le plan de l'inégalité entre les différentes collectivités, les groupes ethniques ou les strates socioéconomiques. La bonne gouvernance exercée sur le plan local peut aider à consolider la paix en soutenant une culture de l'unité, de la diversité, de la tolérance et de l'équité tout en assurant un accès équitable aux processus décisionnels, aux services et aux ressources du gouvernement local.

En Bosnie, la paix demeure, sans contredit, fragile et le territoire est contrôlé par les unités militaires de la Force de stabilisation (SFOR) de l'OTAN et d'autres pays. Les aspects civils de l'Accord de Dayton sont surveillés par le Bureau du Haut-Représentant (OHR), alors que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) organise les élections et que d'autres organismes internationaux offrent des programmes d'aide humanitaire, d'assistance pour la reconstruction et de coopération technique. La possibilité d'une reprise des hostilités advenant le départ des forces internationales du maintien de la paix inquiète au plus haut point.

## 2. La gouvernance locale

En BiH, la paix et la stabilité à long terme dépendent assez largement de l'efficacité des entités gouvernementales infranationales. Cela comprend le gouvernement cantonal établi dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine en vertu de l'Accord de Dayton de 1995 (la République serbe n'a pas de gouvernement cantonal).

Les cantons sont organisés comme le gouvernement national avec un gouverneur, un premier ministre et des ministères sectoriels. Davantage que tout autre ordre de gouvernement, les cantons ont tiré profit de la décentralisation du pouvoir de l'État et de la centralisation du pouvoir de l'ordre municipal. Toutefois, la réaction est mitigée face à l'établissement des cantons au sein de la Fédération. Nombreux sont ceux qui pensent que cet ordre de gouvernement a été « imposé » de l'extérieur et, à ce titre, il suscite un appui mitigé parmi les représentants du gouvernement. L'un des principaux problèmes est le suivant : alors que les gouvernements municipaux étaient bien établis en Bosnie, il n'y avait que peu ou pas d'antécédents en matière de gouvernance régionale, et les administrations cantonales novices en ont fait la preuve avec leur part de plus en plus grande de difficultés.

Néanmoins, ce sont les cantons qui semblent avoir les responsabilités les plus importantes parmi les quatre ordres de gouvernement : ils ont assumé bon nombre des pouvoirs fondamentaux des municipalités locales et on leur a confié certains pouvoirs auparavant exercés par l'État lui-même. Les

responsabilités des cantons englobent la majorité des pouvoirs dans les secteurs suivants : éducation, culture, santé, logement, communications, réseaux d'aqueduc, police, développement économique local (incluant le développement du tourisme et la réglementation des entreprises locales), la taxation (bien que l'impôt sur le revenu des particuliers relève des deux entités) et la réglementation de l'utilisation du sol (incluant le zonage).

D'un point de vue purement théorique, les cantons sont responsables de la plupart des activités locales, mais il existe en BiH une tradition de gouvernement local fort, et les municipalités sont encore et souvent plus directement compétentes en ce qui a trait à la vie quotidienne des citoyens. De prime abord, les pouvoirs dévolus aux municipalités en vertu de l'Accord de Dayton étaient plutôt indéterminés et ils continuent de varier, car chaque gouvernement cantonal prend ses propres décisions quant aux responsabilités qu'il transfère aux municipalités. La plupart des municipalités s'occupent pourtant de : planification locale; logement; sécurité incendie; réseaux d'aqueduc et d'égouts et activités humanitaires. Les revenus municipaux sont en partie d'origine locale, mais ils proviennent principalement d'une certaine proportion des taxes de vente, des cotisations sociales et des taxes sur les bénéfices du canton. En ce qui concerne la mise sur pied de gouvernements efficaces, la principale difficulté réside dans les cantons mixtes où des organisations parallèles se développent à côté de partis politiques fondés sur des critères ethniques.

L'un des plus grands défis des gouvernements locaux de la BiH consiste à rendre opérationnel et efficace le système de gouvernance décentralisée édicté dans l'Accord de Dayton. Pour ce faire, il faudra veiller à : la clarification de la division des responsabilités entre la Fédération, les cantons et les municipalités; la promotion de la coopération intergouvernementale; la mise au point de nouveaux systèmes pour stimuler le développement économique et produire des revenus; l'établissement de méthodes efficaces et modernes de prestation des services à l'échelle locale. Plus particulièrement, les autorités locales doivent s'efforcer de mieux comprendre les principes et les pratiques, les structures et les processus d'un gouvernement démocratique dans une économie de marché.

### 3. Description du projet

Le Programme de coopération avec le gouvernement local et cantonal Canada-Bosnie-Herzégovine (CBIHCP) est un programme de renforcement des capacités qui vise à améliorer la gestion urbaine dans le canton de Tuzla, en BiH. Le programme est financé par l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et administré par l'Institut urbain du Canada (IUC). Parmi les principaux partenaires et participants que compte le projet, on retrouve l'Institut d'urbanisme de Tuzla (le principal partenaire en matière de mise en œuvre et de coordination), le canton de Tuzla, la ville de Tuzla et les 12 autres municipalités du canton, l'Institut économique de Tuzla, l'Université de Tuzla ainsi que des groupes de la société civile

(ONG, organisations communautaires et organisations du secteur privé) actifs dans le canton. Les principaux bénéficiaires du programme sont le canton de Tuzla et les municipalités membres (incluant la ville de Tuzla), mais le CBIHCP appuie l'élaboration d'une approche modèle qui pourrait être utilisée par d'autres gouvernements, tant au sein de la Fédération que dans la République serbe.

Le projet a pour objet de promouvoir la bonne gouvernance en BiH dans le contexte d'un système démocratique naissant et d'une économie axée sur le marché en renforçant les capacités des gouvernements locaux sur le plan de la gestion urbaine stratégique. Le CBIHCP procure l'assistance requise pour permettre aux gouvernements locaux d'ouvrir leurs processus décisionnels en élaborant et en mettant en œuvre des plans visant à assurer la croissance et le développement. Le projet représente une étape importante dans les efforts entrepris pour relever plusieurs défis rattachés à la **décentralisation** et à la mise sur pied d'un système efficace de gouvernance, notamment :

- aider à trouver des façons novatrices de rendre opérationnel et efficace le système de gouvernance **décentralisée** édicté en vertu de l'Accord de Dayton;

La **décentralisation** offre l'avantage de permettre que les décisions soient prises sur le plan local par des autorités sensibles aux intérêts et aux attitudes de la collectivité qu'elles représentent.



- élaborer des mécanismes de coopération intergouvernementale sur le plan local;
- faciliter sur le plan local la transition vers des systèmes économiques axés sur les forces du marché et la promotion du développement économique local;
- assurer une meilleure compréhension des principes et des pratiques de l'exercice du gouvernement démocratique par les autorités locales (cantonales et municipales);
- améliorer les possibilités de production de recettes pour les gouvernements locaux;
- établir des méthodes efficaces et modernes de prestation des services à l'échelle locale;
- trouver des moyens pour améliorer le processus décisionnel local afin d'adopter une perspective stratégique dans l'investissement de ressources limitées pour s'attaquer à la reconstruction de l'infrastructure et du logement et fournir les principaux services sociaux.

### **Emplacement du projet : canton de Tuzla et municipalité de Tuzla**

Situé dans le nord-est de la BiH, le canton de Tuzla a une population d'environ 580 000 personnes, y compris plus de 80 000 réfugiés. Ces derniers sont principalement des musulmans déplacés d'un territoire maintenant régi par la République serbe. Tuzla était un important centre industriel et le site du plus grand complexe de l'industrie chimique de l'ancienne Yougoslavie.

La population de la municipalité de Tuzla, quatrième plus grande ville de la BiH, se chiffre à 160 000 personnes, dont 45 000 réfugiés. Avant le conflit, la ville était hétérogène sur le plan ethnique. Sa population était musulmane dans une proportion de 50 % tandis que les Serbes et les Croates y étaient représentés à peu près également. Aujourd'hui, en raison d'un afflux de musulmans déplacés, plus de 70 % de la population de Tuzla est musulmane, 17 % est croate et seulement 9 % est serbe<sup>4</sup>.

Sur papier, le gouvernement cantonal possède beaucoup de pouvoir, mais il n'arrive que très progressivement à développer les ressources requises pour assumer convenablement ses nouvelles responsabilités. Dans le canton, de nombreuses collectivités de moindre envergure sont isolées et pauvres. La production industrielle reprend peu à peu, bien que de nombreuses usines n'aient pas rouvert leurs portes depuis la fin du conflit. L'aéroport a été rouvert pour des raisons de maintien de la paix, mais son utilisation à des fins civiles n'est actuellement que très limitée et les liaisons ferroviaires sont en voie d'être rétablies. On assiste à une importante pénurie de logements dans de nombreuses parties du canton en raison du nombre de réfugiés. Au nord, un différend frontalier avec la République serbe n'est toujours pas réglé. Le gouvernement affronte de grands problèmes au chapitre, notamment, du développement économique, des réseaux d'aqueduc et d'égouts,

des transports et du logement. Les éléments prioritaires entre tous, pour les leaders cantonaux, sont la modernisation des structures et des ressources administratives et l'établissement de relations claires et de collaboration avec la Fédération et les gouvernements locaux.

### **Rôle du gouvernement local dans le projet**

Le renforcement du gouvernement local est un élément prépondérant du CBiHCP tel qu'il a été conçu. L'impact visé par le projet est la mise sur pied dans le canton de Tuzla d'institutions gouvernementales locales plus transparentes, responsables et efficaces. Le projet compte réaliser cet objectif par l'atteinte de quatre résultats anticipés :

- Un processus de planification participative plus efficace et transparent dans le canton de Tuzla.
- Un engagement plus intense des autorités gouvernementales locales du canton à l'égard des principes et des pratiques démocratiques et participatives en matière de gouvernance locale, de planification et de prise de décisions.
- Un environnement dynamique amélioré en ce qui a trait aux partenariats avec le gouvernement local, la société civile et le secteur privé en vue de mettre en œuvre des plans de développement cantonaux.
- Une participation et un rôle accrus et efficaces des citoyens du canton de Tuzla aux processus de gouvernance locale et de planification du développement.

<sup>4</sup> Données tirées de *Spatial Plan for Tuzla Canton*, ministère de l'Aménagement et de l'Environnement, canton de Tuzla, Bosnie-Herzégovine, 2003.



#### 4. Bonnes pratiques en matière de gouvernance locale et de consolidation de la paix

Le CBiHCP a proposé des modèles de bonnes pratiques et les a favorisés en liant la gouvernance locale et la consolidation de la paix de différentes manières importantes. Certaines de ces bonnes pratiques sont décrites ci-dessous.

**Rapprocher des citoyens, le gouvernement et la prestation des services de base.** Le projet a consisté avant tout à trouver des façons novatrices de rendre opérationnel et efficace le système de gouvernance décentralisée. Il a notamment visé à favoriser la participation du public et à accroître la transparence de même qu'à promouvoir l'intervention d'intervenants multiples en matière de gouvernance locale et régionale. Il est important de souligner que le transfert de pouvoirs décisionnels au gouvernement local permet de réduire le fossé entre le décideur et la collectivité, et entre la décision et ses répercussions; combler ce fossé est, en réalité, un des rôles clés inhérents aux gouvernements locaux. La décentralisation en soi ne peut contribuer à la consolidation de la paix; toutefois, en assujettissant le processus décisionnel à des examens plus rigoureux et en faisant participer le public et divers intervenants aux mécanismes gouvernementaux, la paix sera davantage susceptible de s'instaurer dans un contexte de plus grande transparence.

**Établir des idéaux grâce au leadership à l'échelle locale.** L'arrivée de milliers de survivants d'atrocités, aigris par leurs souffrances – et notamment ceux de Srebrenica – met à l'épreuve la longue tradition de tolérance et de coopération inter-ethniques de la ville de Tuzla<sup>5</sup>. Quoique le parti bosniaque ait bien en mains les rênes du gouvernement cantonal, Tuzla demeure un modèle d'harmonie inter-ethnique comparativement aux autres cantons de Bosnie-Herzégovine.

Le leadership de la région de Tuzla se fonde sur des idéaux fondamentaux, et le parcours de l'ancien maire et gouverneur de Tuzla, Selim Beslagic, en témoigne. Au cours de la première phase du projet, Selim Beslagic a accédé au pouvoir avec l'appui de tous les groupes ethniques. Il avait comme premier objectif de faire de Tuzla une municipalité moderne, tolérante et progressiste; un modèle qui pourrait profiter de l'expérience des autres et servir de phare au reste du pays. La crédibilité et l'intégrité du maire ont réussi à inspirer et à mobiliser les citoyens qui vivaient une situation très difficile. Selim Beslagic a pris les commandes (à la fois comme maire et comme gouverneur de Tuzla) avec son programme inter-ethnique et le projet a bénéficié de l'appui d'autres partenaires issus de différentes ethnies et favorables à une société multi-ethnique, dont le personnel de la municipalité et de l'Institut d'urbanisme de Tuzla, toujours composé de membres des différents groupes ethniques.

5 Pour un compte rendu de la « chute » de Srebrenica, voir Charles Lane, « Dateline Zagreb: The Fall of Srebrenica », dans Dat Nader Mousavizadeh, éd., *The Black Book of Bosnia: The Consequences of Appeasement* (New York: Basic Books, 1996), p. 116-124.

**Soutenir les leaders locaux dans leur rôle de champions.** Un champion est une personne qui, par son influence morale, sa diplomatie tranquille, son charisme ou son habileté à négocier et à guider, est capable d'influencer positivement la façon de penser et les comportements des personnes et des groupes. Grâce à cette transformation « humaine », les champions provoquent des changements dans les structures économiques, politiques et sociales. Le champion jouit généralement déjà d'une bonne image dans la collectivité, connaît les règles du jeu et souhaite des changements qui favoriseront la paix et l'unité. Un champion joue un rôle particulièrement important dans un contexte de méfiance, comme c'est le cas dans les situations d'après-guerre. Le CBIHCP a soutenu le développement du leadership grâce à des mesures ciblées de renforcement des capacités visant à faire acquérir aux fonctionnaires locaux les connaissances et les compétences voulues en matière de bonne gouvernance; il a notamment été question de planification participative, de planification stratégique et de méthodes intégrées de gestion des problèmes locaux complexes.



## Un champion local : Selim Beslagic

Selim Beslagic a été élu maire de Tuzla en 1990. Il était le premier maire non nationaliste élu démocratiquement en Bosnie-Herzégovine depuis la fin du régime communiste. Son parti, le Parti social démocrate (PSD), a formé un gouvernement multi-ethnique modéré déterminé à promouvoir le libre marché et la réforme politique. Au cours de son mandat, Selim Beslagic a réussi à infléchir le mouvement de nationalisme ethnique qui avait balayé l'ex-Yougoslavie pendant le conflit consécutif à l'éclatement du pays en 1991. Ses politiques ont constitué des modèles de bonne gouvernance, de démocratie et de coexistence ethnique à l'échelle locale. Ses efforts pour maintenir la paix et protéger les droits civils au cours des agressions perpétrées contre la Bosnie-Herzégovine entre 1992 et 1995 ont permis de sauver sa ville, qui est apparue comme un bastion de relations entre citoyens axées sur la tolérance et les valeurs démocratiques; sa détermination lui a également valu une reconnaissance internationale et de nombreux prix, ainsi qu'une nomination pour le prix Nobel de la paix. Après avoir été maire pendant dix ans, M. Beslagic a été gouverneur du canton de Tuzla pendant un mandat. Il est actuellement député au Parlement de la Bosnie-Herzégovine.

**Garantir la viabilité.** L'objectif du CBIHCP était d'implanter des mécanismes d'intégration des structures de gestion des projets aux processus décisionnels locaux à l'Institut d'urbanisme de Tuzla ainsi que dans la municipalité et le canton de Tuzla. Les institutions et les professionnels locaux sont activement engagés dans la mise en œuvre de ce projet, qui contribue au renforcement des capacités des organisations locales. Tous les travaux liés au projet sont sous la supervision du Comité de direction du projet composé de représentants des trois ordres de gouvernement de la Fédération ainsi que de membres d'autres organismes du canton de Tuzla, d'organismes internationaux et d'organisations non-gouvernementales. Le soutien de la gestion à l'échelle locale est assuré par un comité exécutif formé de membres de toutes les organisations partenaires, dont l'Institut d'urbanisme de Tuzla, l'Université de Tuzla et le ministère de l'Aménagement et de l'Environnement du canton de Tuzla. Le comité exécutif se réunit à toutes les deux semaines pour concevoir et examiner les plans de travail et pour surveiller l'avancement des travaux. La gestion de la part du comité et la participation à l'échelle locale sont des exemples de bonnes pratiques parce qu'il s'agit de mesures garantissant que le projet tiendra compte des priorités et de la réalité locales et contribuant à en garantir la viabilité à long terme.

**Organiser des voyages d'études et des échanges professionnels.** Dans le cadre de son volet de renforcement des capacités, le CBIHCP a organisé des voyages d'études (séances d'apprentissage en groupes dans d'autres pays) et des

échanges professionnels. Les voyages d'études et les échanges bilatéraux peuvent se révéler d'importants catalyseurs stratégiques en matière de paix et d'unité parce qu'en contribuant à la création de liens personnels et professionnels, ils permettent d'abattre les barrières érigées par le conflit. Les voyages d'études permettent aux gens de se soustraire au stress lié à des milieux de vie et de travail très politisés et ségrégués; en outre, des gens qui ne se seraient peut-être pas rencontrés autrement se trouvent ainsi réunis dans un contexte de développement professionnel et d'apprentissage. En plus des voyages d'études au Canada, le CBiHCP a appuyé l'organisation de voyages d'études en Europe de l'Est : un échange avec la Hongrie a permis aux participants de Bosnie-Herzégovine d'en apprendre davantage sur les efforts déployés par les Hongrois pour rejoindre les rangs de l'UE.

**Soutenir les initiatives communautaires.** La création d'un fonds de développement local par l'entremise du CBiHCP est également digne de mention : 10 % du budget du projet a été affecté à un fonds de développement local qui servira à financer le lancement d'initiatives à petite échelle visant à améliorer la gouvernance locale, l'élaboration des politiques et la prestation des services dans le canton de Tuzla. En assurant une affectation stratégique de capitaux d'amorçage, il est espéré que le fonds créera une force d'impulsion et mobilisera les énergies, qu'il accroîtra l'engagement local à l'égard du projet, stimulera la viabilité des initiatives, récompensera les approches novatrices en matière de résolution de problèmes et renforcera la capacité des groupes locaux de



concevoir et de gérer des projets à l'aide d'une méthode axée sur les résultats.

**Partager les expériences relatives au projet dans l'ensemble de la Bosnie-Herzégovine.** Les projets mis de l'avant dans le cadre du CBiHCP devraient servir de modèles et de sources d'inspiration aux autres gouvernements locaux de la Fédération et de la République serbe. Les responsables ont veillé à faire appel à des professionnels de la République serbe et des autres cantons de la Fédération dans toutes ses activités d'extension (exercices de formation, ateliers, présentations, etc.). Ils travaillent également avec l'Association bosniaque des urbanistes, dont les membres proviennent tant de la Fédération que de la République bosniaque. L'intégration de participants issus de la République serbe a créé un nouvel « espace » au sein duquel imaginer comment un tel projet pourrait être mis en œuvre dans le contexte politique et social de chacun. Les réseaux inter-ethniques qui ont vu le jour grâce à ces activités ont permis la création d'un bassin d'idées et de connaissances

techniques et l'établissement de relations de confiance, qu'il serait possible de canaliser et de mettre à profit dans d'autres situations. À cet égard, il faudra toutefois faire preuve de créativité dans la révision et la modification des paramètres de manière à les adapter aux réalités locales.

**Soutenir la transition à une économie de libre marché.** Les responsables du CBiHCP ont beaucoup insisté sur le soutien à la transition vers une économie de libre marché. Dans l'après-guerre immédiat, il y avait très peu d'interactions transfrontalières; celles-ci se limitaient en fait à un seul endroit, dans un champ déminé, le marché « Arizona » entre la République serbe et la Fédération. Malheureusement, alors que le conflit lui-même avait débouché sur la création d'une structure économique permettant aux populations locales de se procurer des biens et des services, cette structure n'avait absolument rien en commun avec le modèle de concurrence inhérent à une économie de libre marché : elle a plutôt eu pour effet de renforcer les fiefs politico-militaires des



seigneurs de la guerre et de soutenir un réseau de profiteurs intermédiaires. Toutefois, huit ans après l'établissement de cette structure, il n'y a toujours pas eu de confrontation majeure entre les groupes ethniques participant au marché. Bien qu'il comporte le commerce clandestin de marchandises, le marché Arizona renferme une piste vers la reconstruction d'une société bosniaque multi-ethnique.

Le canton et la municipalité de Tuzla ainsi que les autres municipalités du canton reconnaissent tous que l'existence de marchés gris et noirs de biens et de services se traduit par des pertes de recettes fiscales. Il est donc dans l'intérêt de leurs organisations respectives d'adopter des systèmes d'échanges économiques plus transparents. Toutefois, le contexte d'après-guerre étant sensible et instable, il convient de planifier et de mettre en œuvre avec le plus grand soin tout mécanisme de régularisation et d'officialisation des transactions économiques : le processus doit consister à cibler et à créer des moyens de favoriser l'engagement dans des activités de libre marché et de décourager la participation à des activités contraires au libre marché.

Le CBIHCP propose deux mécanismes de travail au sein des régimes qui luttent pour se débarrasser de l'héritage des économies de la guerre sale : (1) s'appuyer sur des champions; et (2) encourager la participation du public, particulièrement en matière de planification stratégique. Tel qu'il a été mentionné précédemment, le CBIHCP a tiré des avantages immenses de l'engagement de son champion, le maire de la Ville de Tuzla. En plus de renforcer les capacités de gouvernance au sein de la société civile et de créer des possibilités de les exercer, le CBIHCP vient appuyer les efforts visant à accroître la participation du public. Cela permet

d'intégrer un élément de surveillance dans le processus décisionnel puisque les processus gouvernementaux sont soumis à un examen plus minutieux et doivent être plus transparents, ce qui contribue à garantir la responsabilité des fonctionnaires et à accroître la confiance des investisseurs.

## 5. Enseignements tirés

### **Les initiatives axées sur la gouvernance et la consolidation de la paix demandent beaucoup de temps**

Tout projet qui vise la consolidation de la paix par l'entremise de la gouvernance – ou qui dépend de la consolidation de la paix ainsi obtenue – exige du temps pour réussir. La confiance est un élément clé du succès de tels projets et il faut prévoir suffisamment de temps pour que se créent des relations de confiance entre les partenaires du projet; entre les partenaires et les collectivités; entre les gouvernements; entre les gouvernements et la société civile, et entre les groupes de la société civile. Assurer une présence est par ailleurs un élément essentiel à l'établissement de liens. Le fait d'abandonner et de reprendre un projet sape la capacité de créer un profond sentiment de confiance. Et l'engagement à long terme est tout aussi important que la présence : la plupart des citoyens vivant en zones de conflit ont vu arriver et partir des intervenants de projets humanitaires et de développement, et des projets commencer et s'arrêter. Peut-être encore plus que d'autres collectivités affligées par la guerre, la population de Bosnie-Herzégovine est consciente de la fragilité des engagements des donateurs (aspects d'ordre diplomatique, militaire et humanitaire, et liés au développement).

### **La décentralisation exige un appui soutenu**

Le plus grand défi qu'ont à relever les gouvernements locaux de Bosnie-Herzégovine consiste à rendre opérationnel et efficace le système décentralisé de gouvernance instauré en vertu de l'Accord de Dayton. Le gouvernement cantonal dispose théoriquement de pouvoirs étendus, mais il en est à développer progressivement les ressources appropriées pour assumer efficacement ses responsabilités. Les autorités locales sont aux prises avec la tâche difficile de construire les économies voulues pour s'attaquer au problème de la pauvreté et pour améliorer la prestation des services essentiels dans les régions urbaines. Pour réussir, les gouvernements locaux devront apporter d'importants changements à leurs méthodes de gouvernance et à leurs façons de penser.

### **Les partenariats sont importants**

Dans sa démarche visant à améliorer la gouvernance locale et la planification du développement de la région, Tuzla a pu tirer profit de toute une gamme de partenariats. Étant donné qu'une multitude de questions relèvent du champ de compétences de plus d'une juridiction, il est difficile, voire impossible, pour une municipalité de résoudre seule la plupart des problèmes. Leadership et engagement des champions sont les moteurs du processus de développement. Tuzla a bénéficié du solide leadership des élus locaux, qui ont été les défenseurs et les maîtres d'œuvre du difficile processus de changement des pratiques institutionnelles et d'attitudes profondément ancrées. Grâce à eux, la région a fait figure de pionnière et de modèle en matière de gouvernance locale et de gestion du gouvernement local.



### **La diversité ethnique : source de possibilités plutôt que de problèmes**

L'histoire récente de la région de Tuzla a démontré qu'une société multi-ethnique déterminée et polarisée peut demeurer unie et que ses membres peuvent travailler ensemble à la mobilisation de leurs forces respectives en vue de la réalisation d'objectifs communs.

### **Des plans d'action communs fondés sur un solide plan stratégique peuvent contribuer au développement**

Tuzla a d'abord tenté de se comprendre en profondeur et de comprendre ses problèmes; puis, à partir des éléments qui sont ressortis de cette analyse, elle s'est concentrée sur la recherche d'un consensus pour l'avenir, lequel s'est traduit par l'élaboration d'un solide cadre de planification stratégique; en troisième lieu, elle a développé des plans d'action concrets au sujet des questions prioritaires. Grâce à cette méthode, les gouvernements locaux ont pu disposer d'un outil de changement.

### **Nous pouvons apprendre des autres**

Tuzla a créé des liens avec des villes et des municipalités de différents pays d'Europe et d'Amérique du Nord et a ainsi pu tirer des leçons de leurs succès et de leurs échecs et s'inspirer de leurs démarches.

### **Écouter et communiquer : un début de solution**

Pour les gouvernements locaux de la région de Tuzla, il était primordial de consulter et de faire participer leurs citoyens. Il s'agissait là d'une première étape importante vers l'abandon des anciennes façons de faire et vers l'instauration d'un nouveau mode de règlement des problèmes locaux.



### **Les citoyens doivent avoir du pouvoir, ou du moins croire qu'ils peuvent influencer sur les décisions prises par le gouvernement local**

Si les citoyens n'ont pas le sentiment qu'ils contribuent à tracer la voie qui les mène vers leur propre avenir, il est illusoire de s'attendre à ce qu'ils contribuent à la concrétisation de l'avenir envisagé.

### **Les élus doivent gagner la confiance des citoyens**

Les contribuables ont le droit de savoir à quoi sert exactement l'argent de leurs taxes. À cette fin, le public doit exiger transparence et responsabilité de la part des élus, et ces derniers doivent satisfaire à leur requête.

### **Les gouvernements locaux peuvent contribuer à renforcer la société civile**

Au cours des dernières années, la Bosnie a réussi à différentes reprises à mobiliser le pouvoir des citoyens en renforçant les organisations non-gouvernementales et communautaires. Une société civile forte et active peut aider les gouvernements locaux à gouverner. Les municipalités ont le pouvoir de renforcer la voix et le dynamisme de leur collectivité.

### **Les problèmes d'envergure peuvent sembler insurmontables mais il est possible de les scinder en segments gérables**

Au lendemain du conflit, la reconstruction et le développement de la région de Tuzla s'annonçaient comme un défi énorme. Il était difficile d'établir l'ordre de priorité des problèmes et les perspectives d'amélioration de la qualité de vie semblaient presque nulles. Le recours à la planification stratégique participative a permis aux différents acteurs de parvenir à un consensus face à des choix difficiles.

### **La privatisation des installations d'État doit comporter des retombées positives pour les collectivités**

Cela vaut particulièrement pour les industries dont les activités ont des effets sur l'environnement ou la société. Ainsi, il faut trouver un mécanisme qui permet aux autorités locales de recevoir des redevances, des indemnités ou des revenus de toute industrie privée qui continue à polluer.

# Étude de cas 2

## Le projet de gestion municipale palestinienne (PGMP)\*

### RÉSUMÉ

*Les confrontations violentes et persistantes entre Israéliens et Palestiniens ont des effets dévastateurs sur la société palestinienne, tant sur les plans social qu'économique et politique. Les municipalités palestiniennes – seul ordre de gouvernement à fonctionner encore – ont énormément de difficulté à fournir le leadership et les services de base à leur population. Les responsables du Projet de gestion municipale des Territoires palestiniens (PGMP), géré par la Fédération canadienne des municipalités (FCM) avec la participation financière de l'agence canadienne de développement international (ACDI) travaillent avec la municipalité de Rafah afin de renforcer les capacités municipales et d'améliorer la participation du public à la gestion des affaires municipales. Exemple de projet qui contribue à la paix et à l'unité, le PGMP illustre également le cas d'un projet perturbé par d'incessants obstacles et contraintes à cause d'une situation de conflit permanent qu'il ne peut régler seul.*

### 1. Consolidation de la paix et unité

**Les civils** sont les principales victimes des

flambées de violence militaire en Israël, dans les territoires occupés de Cisjordanie et de la bande de Gaza et dans les Territoires de l'Autorité nationale palestinienne. Tout au long du conflit, civils et bâtiments civils ont été la cible d'attaques armées tant de la part des forces de sécurité israéliennes que des groupes armés palestiniens. En 2001, plus de 700 Palestiniens et de 200 Israéliens – enfants, femmes et hommes civils – ont été tués, et quelque 16 000 Palestiniens et 1700 Israéliens ont été blessés<sup>6</sup>.

**Prendre des civils pour cible** constitue une violation du droit international humanitaire. « Ni la population civile en tant que telle ni les personnes civiles ne doivent être l'objet d'attaques. Sont interdits les actes ou menaces de violence dont le but principal est de répandre la terreur parmi la population civile. » *Protocole additionnel aux Conventions de Genève de 1949* (Protocole I, adopté en 1977). Israël n'a pas ratifié ce protocole, mais en tant qu'élément du droit coutumier, il s'applique universellement, qu'il ait été ratifié ou non.

\* Kenneth Bush a rédigé cette partie, avec l'aide des responsables du programme pour le Moyen-Orient de la FCM.

<sup>6</sup> Human Rights Watch, rapport annuel 2001.

Cette situation de conflit a incité l'armée israélienne à prendre différentes mesures : bouclage strict des Territoires; réduction des déplacements des biens et des personnes; et refus de transférer l'argent appartenant à des Palestiniens. À la suite de l'implantation d'un réseau de plus de 20 postes de contrôle militaire, mobiles et fixes, la bande de Gaza a été divisée en trois sections : les personnes et les biens ne peuvent plus circuler librement à l'intérieur de la bande de Gaza, pas plus qu'ils ne peuvent y entrer ou en sortir librement. Les bouclages détruisent les liens constructifs existant entre Israéliens et Palestiniens et contribuent à l'intensification des tensions et des mouvements extrémistes de part et d'autre. De telles mesures nuisent donc à la consolidation de la paix et à **l'unité**.

Cette situation a eu des conséquences économiques dévastatrices pour les Palestiniens, affectant leur vie, leurs moyens de subsistance et leur santé. Elle a réduit la productivité économique et l'accessibilité aux services de base

et accru les coûts de production et le chômage. Le taux de pauvreté a toujours été élevé dans la bande de Gaza et la situation s'est considérablement détériorée depuis le début des soulèvements. Les Palestiniens qui travaillent en Israël n'ont pas été autorisés à s'y rendre, de sorte que le niveau de revenu de bon nombre d'entre eux a chuté

**Unité dans l'adversité** En raison des bouclages effectués par Israël, la municipalité de Khan Yunis n'avait pas accès à son lieu d'enfouissement. La municipalité avoisinante de Rafah a donc décidé de permettre à Khan Yunis d'utiliser gratuitement son lieu d'enfouissement. L'incidence de cette initiative sur l'unité et la coopération en général sera mesurée en fonction de la coopération qu'elle aura su engendrer dans d'autres secteurs et d'autres sphères d'activité.

radicalement. Le revenu réel par habitant a diminué d'au moins 30 % par rapport aux niveaux de 1994. En Cisjordanie et à Gaza, le nombre de pauvres (définis comme étant ceux qui consomment l'équivalent de moins de 2 \$ US par jour) a grimpé en flèche entre septembre 2000 et la fin de 2001, passant de 0,6 million à 1,5 million.

La Banque mondiale estime qu'il faudra plusieurs années à l'Autorité palestinienne (AP) pour revenir au niveau d'activité économique et au revenu réel par habitant qui prévalaient avant la crise. L'AP tire 80 % de ses revenus de taxes indirectes à la consommation. Depuis décembre 2000, Israël refuse de transférer à l'AP les fonds perçus par l'Administration de l'impôt d'Israël, mais qui doivent revenir à l'AP par l'entremise du Système

de compensation des revenus. À la fin de 2001, la somme était évaluée à 507 millions de dollars US.

En plus d'engendrer des problèmes économiques d'envergure, les violentes confrontations ont gravement détérioré l'actif économique, les biens personnels et publics ainsi que les infrastructures. Des dommages ont été rapportés dans tous les secteurs : eau, eaux usées, déchets solides, électricité, agriculture et routes. La destruction des infrastructures a entraîné une augmentation considérable du coût de la prestation des services et, très souvent, l'interruption complète des services. La capacité de l'AP de fournir des services étant anéantie par les attaques systématiques des Forces israéliennes de défense, les populations civiles deviennent de plus en plus dépendantes des organisations de services sociaux et caritatives





marginales gérées par des groupes extrémistes politico-militaires. Ces groupes disposent donc d'un appui et d'une infrastructure de plus en plus solides, ce qui a comme conséquence de nuire à la paix et à l'unité.

## 2. La gouvernance locale

Avant le conflit, l'AP s'était fixé comme grand objectif de développer des institutions publiques efficaces et d'importants progrès avaient été réalisés à différents égards : établissement de structures institutionnelles, amélioration des compétences et des

capacités, clarification des cadres législatifs et juridiques et renforcement des systèmes financiers. Les institutions et les services des gouvernements locaux s'étaient aussi considérablement renforcés. Le ministère palestinien des Gouvernements locaux (MGL) a le mandat d'établir un système de gouvernements locaux qui permettra non seulement de répondre aux besoins des citoyens, mais qui sera transparent, responsable et adapté. Le MGL a également été chargé de promouvoir la décentralisation administrative et financière et de rétablir les infrastructures et les services.

Malheureusement, les violents conflits entre Palestiniens et Israéliens ont pratiquement paralysé l'économie palestinienne et les progrès réalisés au fil des ans s'effritent. Les institutions palestiniennes, y compris les services de police et l'appareil judiciaire, sont sur le point de s'effondrer; leur capacité de fournir des services publics et de maintenir les projets de développement a été gravement sapée. Les services de base, tels les réseaux d'approvisionnement en eau et en électricité, les routes et les services de santé et d'éducation, ont été perturbés ou carrément interrompus.

Les gouvernements locaux continuent de fournir du leadership et des services de base à leur population. Toutefois, en raison d'années de négligence et de l'occupation israélienne, les **municipalités** des Territoires palestiniens sont aujourd'hui aux prises avec d'énormes problèmes. Insuffisance de ressources, taux de pauvreté élevé, pénurie de main-d'œuvre qualifiée, accroissement du nombre de réfugiés, inefficacité des réseaux d'information, manque d'infrastructures de base, faiblesse et manque de transparence des structures institutionnelles et degré de contrôle élevé de la part du gouvernement central sont quelques-unes des contraintes auxquelles font face les municipalités. La situation est par ailleurs aggravée par la détérioration physique des territoires et l'incertitude et l'instabilité politiques et économiques qui règnent dans la région.

Le soutien devrait porter sur le rôle de leadership des **municipalités**, tant pendant la période de conflits qu'après. Loin d'être uniquement utile en période de conflits violents, la capacité de diriger et de gérer est essentielle au maintien des structures et des processus qui contribueront à l'instauration de la paix.

## 3. Description du projet

Dans le cadre de son soutien permanent au développement dans les Territoires palestiniens, l'ACDI a mis sur pied, en partenariat avec la Fédération canadienne des municipalités (FCM), le Projet de gestion municipale palestinienne (PGMP) afin d'aider le MGL à atteindre ses objectifs. Mis en œuvre par le Centre international pour le développement municipal de la FCM (CIDM-FCM), le PGMP visait le renforcement des capacités de gestion et l'amélioration de la participation







du public aux activités de gestion municipale. Ces outils avaient pour but de permettre aux municipalités des Territoires palestiniens d'être plus en mesure de répondre aux besoins humains fondamentaux de leur population. Le PGMP s'est déroulé principalement dans la municipalité de Rafah, située dans la bande de Gaza.

Les activités du projet étaient ciblées sur trois niveaux : la collectivité, la municipalité de Rafah et le MGL. Toutes les activités étaient cependant liées entre elles de manière à soutenir et à stimuler les initiatives de renforcement des capacités et d'amélioration de la participation du public. Le volet communautaire était conçu de façon à améliorer le maillage entre les groupes communautaires et la municipalité et à aider les groupes locaux à améliorer la qualité de vie à Rafah grâce au Fonds de soutien des initiatives locales et à la mise en œuvre d'activités d'éducation au développement.

Le volet municipal était conçu de manière à aider Rafah à améliorer ses systèmes de gestion municipale et à accroître la participation du public dans les domaines de la gestion des données, de la planification stratégique et à long terme, de la gestion des déchets solides et de l'eau, du renforcement des capacités institutionnelles et de la promotion de l'égalité hommes-femmes. Le volet MGL visait à renforcer la capacité du ministère d'aider les municipalités palestiniennes à améliorer leur prestation de services, à communiquer les meilleures pratiques et à coordonner leurs programmes de formation.

D'importantes améliorations ont été réalisées au début du projet, en 1998, au chapitre du renforcement de la capacité de gestion de la municipalité de Rafah et de la hausse du taux de participation du public. Toutefois, après le violent soulèvement de septembre 2000, la mise en œuvre du projet a accusé des retards à plusieurs égards. En fin de compte, le projet a été achevé en juin 2002.

Les principales activités du PGMP sont les suivantes :

- *Établissement d'une banque de données* et formation aux décideurs pour qu'ils soient en mesure de l'utiliser efficacement.
- *Préparation d'un plan municipal officiel* qui comporte la formation des fonctionnaires de Rafah et de ceux des autres municipalités.
- *Amélioration de la gestion des déchets.* Le personnel municipal a reçu la formation nécessaire pour préparer et mettre en œuvre des plans opérationnels de gestion des déchets et obtenir la participation active du public. Cette mesure a renforcé la capacité de la municipalité de sensibiliser la population aux programmes et aux activités de gestion des déchets et de l'inciter à participer.
- *Formation en évaluation des incidences environnementales (ÉIE).* Une formation en ÉIE a été offerte aux fonctionnaires municipaux afin de leur permettre de mieux examiner et interpréter les répercussions sur l'environnement du forage de puits d'eau.
- *Formation en gestion et en analyse financière* à l'intention des fonctionnaires municipaux afin de rehausser leur capacité de préparer des budgets et d'utiliser des systèmes comptables.
- *Leadership, gestion et renforcement des capacités.* Ce volet a notamment porté sur les aspects suivants : amélioration de la capacité des dirigeants municipaux de cerner les besoins en formation au leadership et en planification stratégique; amélioration des aptitudes à diriger, afin de favoriser la planification et la gestion stratégique; renforcement des capacités des fonctionnaires du MGL de préparer des plans opérationnels, d'évaluer le rendement, d'élaborer des documents de politiques et de fournir des services; et élaboration de politiques, de méthodes et de plans d'orientation du processus de gestion.
- *Création d'un Fonds de soutien des initiatives locales* afin de renforcer les capacités des comités de quartier et les liens entre les groupes communautaires et la municipalité de manière à améliorer les services à la collectivité et à accroître la participation du public.

## Emplacement du projet : municipalité de Rafah

Le Canada soutient depuis longtemps les réfugiés palestiniens et le choix s'est porté sur la ville de Rafah. Rafah est située dans le sud de la bande de Gaza, d'où son importance stratégique. Au cours des 20 dernières années, la ville a connu une forte croissance démographique, tant en raison de l'arrivée d'un grand nombre de réfugiés que du taux de croissance naturelle élevé. Environ 70 % de la population de Rafah vit dans des camps de réfugiés.

La proximité de la Méditerranée, de l'aéroport international de Gaza et de la future Zone libre d'états industriels confère à Rafah un potentiel élevé de développement économique et social. Toutefois, l'incertitude politique et l'incapacité du gouvernement d'utiliser les ressources existantes entravent la réalisation de ce potentiel. Les difficultés sont exacerbées par la présence des colonies israéliennes et le fait que l'attribution des terres relève des autorités palestiniennes et israéliennes, laissant à la ville bien peu de pouvoir d'influence sur les ressources et les terres.

À l'instar des autres municipalités palestiniennes, **Rafah** avait de nombreux défis à relever :

accroître les ressources financières, réduire la pauvreté, étendre le bassin de main-d'œuvre spécialisée, traiter du problème des réfugiés, améliorer les réseaux d'information, développer les infrastructures de base, renforcer les structures institutionnelles et décentraliser les systèmes de gouvernement.

Les 18 derniers mois de violence ont eu des répercussions catastrophiques sur **Rafah** : 85 % de la population ne peut pas payer les taxes et les droits municipaux; 86 % de la population ne peut plus acquitter les factures d'électricité et 45 % n'a aucune source de revenus. (Banque mondiale)



Au cours de la deuxième étape du projet, qui s'amorce maintenant, l'accent sera mis sur les municipalités de Rafah et de Khan Yunis. Municipalité voisine de Rafah, Khan Yunis partage avec celle-ci de nombreux indicateurs démographiques et économiques.

## Rôle du gouvernement local dans le projet

La tâche peut sembler colossale, mais il existe une solide volonté politique d'établir au sein de l'AP un système de gouvernement local décentralisé et démocratique. Le PGMP vise à soutenir et à renforcer cette volonté politique grâce à l'amélioration de la capacité de gestion municipale et de la participation du public aux processus décisionnels.

Le PGMP amorce maintenant sa deuxième phase (2003-2006). Celle-ci bâtira sur les réussites de la première phase et sur les leçons qui en ont été tirées. Le PGMP est axé sur le rôle que peuvent jouer les municipalités pour faire face à la situation

de conflit actuelle et répondre aux besoins prioritaires de leurs collectivités en matière de développement. Le projet a pour objectif de soutenir les initiatives de paix et de développement afin d'améliorer la qualité de vie et de créer des collectivités viables dans les municipalités palestiniennes de Rafah et de Khan Yunis. Certains des résultats escomptés sont énumérés ci-dessous :

- Accroissement de la capacité des municipalités de concevoir et de mettre en œuvre des programmes de développement économique local et des initiatives de réduction de la pauvreté.
- Accroissement de l'accessibilité aux installations et aux services municipaux.
- Accroissement de la participation des membres de la collectivité – et plus particulièrement des femmes – aux activités de reconstruction, aux affaires municipales et aux prises de décisions.
- Amélioration de l'efficacité du gouvernement municipal à réagir aux situations d'urgence.
- Renforcement de la capacité du MGL de soutenir les services et les fonctions du gouvernement municipal.

## 4. Bonnes pratiques en matière de gouvernance locale et de consolidation de la paix

On retrouve dans la conception et la mise en œuvre du PGMP plusieurs pratiques utiles sur les plans de la consolidation de la paix et de l'unité. En voici quelques-unes :

**Favoriser le transfert des pouvoirs au niveau local.** Le projet a permis la réalisation d'importants progrès et contribué au renforcement des capacités de gestion de la municipalité de Rafah et à la hausse du taux de participation du public. Dans le cadre du PGMP, tous les mécanismes de contrôle, de surveillance et de prestation de services relèvent de la municipalité.

**Renforcer les capacités et les aptitudes au leadership du gouvernement local.** Le gouvernement local continue d'offrir leadership et services de base à sa population, mais l'insuffisance de fonds et de ressources limite de plus en plus la capacité des municipalités de fournir des services. En vue de renforcer le rôle de leadership des municipalités, un groupe de 22 membres du personnel municipal a reçu une formation pour les préparer à jouer le rôle d'« agents de changement » et à diriger les efforts de développement à Rafah. La formation a porté sur l'amélioration des compétences, l'application des concepts de réflexion globale et de planification stratégique à de vrais problèmes, l'élaboration de programmes, de politiques et de solutions qui permettent d'atteindre les principaux objectifs et l'utilisation des outils

législatifs et administratifs disponibles pour concrétiser la vision de leur ville et de leur organisation.

**Inciter les citoyens à participer activement à la planification municipale et aux prises de décisions.** S'assurer de la coopération active de tous les intervenants est un moyen de favoriser la prise de décisions responsables et de garantir leur mise en œuvre d'une manière efficace en terme de coûts. Le public a été invité à participer à la collecte des données, à la mise en œuvre de projets pilotes dans le domaine de la gestion des déchets, aux évaluations des incidences environnementales ainsi qu'à des exercices de réflexion sur l'avenir de la municipalité. Le PGMP a contribué à améliorer la capacité du personnel municipal d'articuler sa vision de l'avenir et de solliciter la participation des membres de la collectivité. Le conseil a préparé et adopté le plan *Orientations stratégiques – Rafah 2015*, qui devrait constituer un outil d'orientation des futurs efforts de développement et, en 1999, environ 500 personnes issues de tous les secteurs de la collectivité ont participé à une série de réunions de consultation publique. Les résultats de la consultation leur ont ensuite été communiqués afin de garantir la crédibilité et la transparence du processus.

La collecte et l'utilisation des données est un exercice très politique et peut par conséquent accroître les tensions : les données peuvent servir à contrôler et à surveiller les populations, à extraire des ressources (perception des taxes, par exemple) et à attribuer des ressources publiques (susitant chez certains groupes la peur d'être défavorisés).

Toutefois, dans la mesure où le processus de collecte et d'utilisation des données est transparent et fondé sur la participation du public – tout en ne portant pas atteinte à la vie privée – il peut favoriser la planification et les prises de décisions et accroître la confiance et la responsabilisation au sein d'autorités ayant le statut d'états et entre ceux-ci et la société civile.

**Soutenir la prise en charge des activités de développement par les collectivités.** Grâce à l'octroi de fonds visant à soutenir les projets de prestation de services de la part des ONG locales, le PGMP a favorisé la prise en charge locale et le renforcement du pouvoir des collectivités. Huit projets locaux ont été ciblés et menés à terme à Rafah. Les lignes directrices et le mode de fonctionnement du Fonds de soutien des initiatives locales ont constitué des modèles utiles pour la mise en œuvre d'initiatives de développement communautaire visant à renforcer le pouvoir des institutions locales et à favoriser le maillage entre les intervenants clés des collectivités.

**Soutenir la coopération entre les différents ordres de gouvernement.** Le projet allie des activités à l'échelle de la municipalité, de la collectivité et du ministère. Les activités prévues aux différents ordres sont liées entre elles afin de pouvoir soutenir et stimuler les initiatives visant à renforcer les capacités et à accroître la participation du public. La participation de hauts fonctionnaires d'autres municipalités permet au processus de planification de bénéficier d'un réservoir plus diversifié d'idées et de suggestions; par ailleurs, dans l'optique de la



consolidation de la paix et de l'unité, la formule peut également renforcer les liens personnels et professionnels entre membres des Territoires palestiniens et, dès lors, contribuer à la solidarité et au consensus entre différentes collectivités.

#### **Permettre l'accès à de maigres ressources.**

L'accessibilité à l'eau est l'une des questions les plus politiques et les plus explosives du conflit israélo-palestinien en raison de la rareté de la ressource et de la dépendance d'Israël à l'égard des réserves souterraines de Cisjordanie<sup>7</sup>. Les disputes au sujet de l'eau ont fait partie du conflit et l'occupation de la Cisjordanie permet à Israël de contrôler des réserves d'eau capitales dont la source se trouve en Cisjordanie mais qui sont utilisées en grande partie par la population d'Israël. Dans ce contexte, la capacité d'évaluer les incidences environnementales, acquise grâce au PGMP, peut contribuer à la durabilité écologique.

Outre l'apprentissage de ces bonnes pratiques, le PGMP a permis les réalisations suivantes :

- Donner aux dirigeants et aux citoyens de Rafah les outils et les méthodes nécessaires pour relever les défis auxquels ils sont confrontés et améliorer la gouvernance municipale et donner des moyens concrets de parvenir à des changements positifs.

- Miser sur la force de la volonté politique pour soutenir le renforcement du gouvernement local et la décentralisation.
- Investir en permanence dans la formation et le renforcement des capacités.
- Être à l'écoute des sensibilités locales et présenter à cet égard des idées nouvelles et progressistes adaptées à la culture et aux conditions de la région.

## 5. Enseignements tirés

L'escalade incontrôlée de la violence qui sévit en Israël et dans les Territoires palestiniens a considérablement miné la capacité de fonctionnement du gouvernement local. La destruction des infrastructures a entraîné une augmentation considérable du coût de prestation des services et, très souvent, l'interruption des services.

En raison de la persistance du conflit, il a été difficile de maintenir le cap sur les objectifs de développement à long terme. Le PGMP a donc visé essentiellement l'élaboration et la mise en œuvre de projets d'interventions d'urgence tout en maintenant la vision et le cadre nécessaires au soutien de la capacité de développement à plus



long terme. La paix et le développement demeurent au cœur des objectifs du PGMP. Soutenir les municipalités palestiniennes à ce stade-ci les préparera à assumer un rôle de leadership une fois le conflit terminé. De plus, ce soutien renforcera leurs efforts immédiats d'intervention d'urgence et de reconstruction (services, possibilités d'emploi, etc.) et leur donnera la capacité de planifier leur développement futur.

<sup>7</sup> Pour plus d'information, voir Miriam R. Lowi (1993), *Bridging the Divide: Transboundary Resource Disputes and the Case of West Bank Water*, *International Security*, vol. 18, no1 (été), p. 113 à 138, et Diane Raines Ward, *Water Wars: Drought, Flood, Folly & the Politics of Thirst*, (London, Riverhead, 2003).



# Étude de cas 3

## Projet de zones de paix\*

### RÉSUMÉ

*Les Zones de paix font partie des efforts visant à mettre un frein aux insurrections armées dans la Région autonome dans le Mindanao musulman, aux Philippines. Elles constituent aussi une tentative pour jeter les bases du pluralisme et du dialogue au niveau local et poursuivre un programme de développement fondé sur des conditions énoncées par la collectivité elle-même. Le projet de Zones de paix vise à appuyer l'établissement d'espaces sociaux à l'intérieur desquels les collectivités touchées par un conflit pourraient reconnaître les problèmes et les résoudre par des moyens non violents et acceptables sur le plan culturel. Le projet comportait deux volets : le renforcement des capacités et la planification communautaire. L'examen des deux volets du projet est utile car il nous permet de faire les liens essentiels entre, d'une part, l'appui et l'éducation des ressources locales de consolidation de la paix et, d'autre part, leur mise en œuvre.*

*L'information présentée dans cette étude de cas est tirée d'un nombre restreint de documents descriptifs de projet et de pièces connexes. Le thème central de l'étude est une proposition de projet plutôt qu'un projet en bonne et due forme. Bien que cette étude de cas soit similaire dans sa présentation aux autres études de la collection, elle illustre comment une perspective de paix et d'unité peut être utilisée pour effectuer une analyse approfondie des propositions de projets et en faire une évaluation éclairée.*

### 1. Consolidation de la paix et unité<sup>8</sup>

Le contexte socio-politique des emplacements proposés pour le projet de Zones de paix témoigne de la complexité de la géographie des Philippines – un archipel présentant des concentrations différentes au chapitre des conflits et de l'organisation sociale et dont le parcours même des pourparlers de paix a été inégal et parfois incohérent. Les populations musulmanes (ou Moro) et indigènes Lumad de Mindanao, maintenant dépassées en nombre par les Philippines majoritaires – les descendants principalement chrétiens des immigrants du 20<sup>e</sup> siècle venus des régions du nord et du centre des Philippines – font valoir leurs droits à l'autodétermination et sur leurs territoires ancestraux.

Le Front moro de libération nationale (MNLF) s'est engagé dans une guerre pour l'indépendance dans les années 1970, après la déclaration de la loi martiale par le président philippin Ferdinand Marcos. Entre-temps, une rébellion dirigée par les communistes de la Nouvelle armée populaire (NAP) s'est

\* Cette section a été rédigée par Kenneth Bush, avec la participation de Myn Garcia.

<sup>8</sup> Cette section est directement inspirée du rapport exhaustif établi par Conciliation Resources (1999).

propagée du nord des Philippines jusqu'à **Mindanao**, attirant dans ses rangs de nombreux

Philippins de la majorité, surtout parmi les paysans pauvres, de même qu'un certain nombre de Lumad. La rébellion moro a été vue comme une réaction à l'annexion forcée et à l'injustice historique consécutive subie par les groupes ethnolinguistiques à tendance islamiste de Mindanao.

De nombreux érudits font valoir que les conflits de **Mindanao** ne sont pas alimentés par des divergences de nature religieuse, même si des groupes de justiciers musulmans et chrétiens sont apparus et ont attaqué les autres collectivités et les lieux de culte. Les privations économiques et politiques découlant de la minorisation (privations relatives, perte des territoires ancestraux, militarisation et violations des droits) sont plus fréquemment pointées du doigt comme causes profondes du conflit. Dernièrement, la dimension culturelle a aussi été évoquée : divergences en matière de visions du monde, de modes de vie et de valeurs rattachées à la propriété foncière, à la gouvernance et à la justice.

Septembre 1996 marque une date cruciale sur le chemin menant à une paix durable aux Philippines. Il s'agit en effet de la date de la signature de

l'**Accord de paix de Mindanao** entre l'ancien

président Ramos et le gouverneur de la Région autonome dans le Mindanao musulman. Toutes les précédentes tentatives de négocier un terme aux 24 années de guerre civile – au cours de laquelle plus de 120 000 personnes sont mortes – n'avaient pas permis de parvenir à un règlement durable. Après l'accord, le gouvernement et les leaders locaux semblaient sincèrement résolus à tourner le dos aux hostilités et à rétablir la paix et le développement à Mindanao, et plus particulièrement dans la zone spéciale de paix et de développement (SZOPAD).

À l'instar de tous les **processus de paix**, la démarche entreprise par le gouvernement et le MNLF était particulièrement inventive quant à sa conception et à sa mise en œuvre. Les stratégies adoptées par les parties au cours des quatre années de négociations révèlent une approche qui mérite des éloges en ce qui concerne le rétablissement de la paix, notamment en raison de la détermination des parties à maintenir de multiples voies de dialogue et de communication, de leur ligne de conduite en matière d'institutionnalisation des communications et des négociations et de l'utilisation de réseaux non officiels. L'approche du gouvernement Ramos à l'endroit des négociations (appelée les « Six chemins vers la paix ») est un exemple d'une valeur extraordinaire sur le plan international quant à sa finalité rhétorique et à sa pratique. Pourtant, malgré un processus de négociation exemplaire de très nombreux égards, le règlement qui en a résulté a paru vulnérable dès le départ. Les « consensus et consultations » tant vantés étaient en grande partie limités aux partenaires de la négociation, à l'exception de quelques efforts symboliques pour communiquer avec des organisations de la société civile. Les deux parties ont donc éprouvé de la difficulté à persuader un plus large public de la pertinence de l'accord lorsque les termes en ont été finalement dévoilés.

Au milieu de l'année 2000, la guerre totale a repris à Mindanao, mettant fin définitivement aux cessez-le-feu avec le Front moro de libération islamique (MILF) et le Front moro de libération nationale (**MNLF**). La violence militaire a eu raison de ce qui subsistait encore de production agricole, d'infrastructures et de développement économique.

Il ne fallait pas s'attendre à ce que l'accord de paix de 1996 mette fin à la violence à Mindanao. Le **MNLF** n'était que l'un des nombreux groupes à avoir pris les armes contre le gouvernement MILF, le groupe beaucoup plus restreint Abu Sayyaf et le conseil de commandement islamique et, à la gauche, la nouvelle armée populaire et l'armée révolutionnaire du peuple. Dans ces circonstances, un accord entre le gouvernement et tout groupe rebelle isolé, quelle que soit son importance, était restrictif par définition et risquait donc de ne pas répondre aux diverses aspirations des autres groupes armés moro et des organisations non représentées de la société civile.



La population de la Région autonome du Mindanao musulman (ARMM) se chiffre aux environs de 2 millions de personnes. En date de mai 2000, 413 171 personnes de 60 petites et grandes villes avaient été déplacées. Les quatre provinces qui composent cette région figurent parmi les plus démunies des Philippines avec un indice de pauvreté allant de 51 % à 54 %, selon les données de 1991 de l'Office national de développement économique. Environ 44 % de la population se situe dans la catégorie d'âge de 1 à 14 ans et 56 % dans la catégorie des 15 à 64 ans. Dans la région, le revenu moyen correspond approximativement à 60 % du revenu national. Dans l'ARMM, seulement 6 citoyens sur 10 âgés de 10 à 64 ans présentent un niveau d'alphabétisme fonctionnel, comparativement à neuf sur dix dans la région de la capitale nationale. L'ARMM a la plus faible espérance de vie, le plus faible pourcentage de diplômés de l'enseignement secondaire, les taux de scolarité primaire et secondaire les plus bas, le plus faible niveau d'alphabétisme fonctionnel et la proportion la plus élevée de population sans accès amélioré à des points d'eau aménagés.

## 2. La gouvernance locale

En 2002, les Philippines comptaient approximativement 79 provinces, 112 grandes municipalités, 1496 petites municipalités et 41 944 villages (barangays). Ces provinces et municipalités constituent les groupes d'administration locale (GAL) du pays.

Les GAL ont été créés en vertu du Code des gouvernements locaux de 1991, qui devait transformer radicalement les systèmes administratifs et politiques hautement centralisés du pays. Le Code a transféré aux GAL la prestation d'un large éventail de services de base dans les secteurs de la santé, des services sociaux, de l'environnement, de l'agriculture, des travaux publics, de l'éducation, du tourisme, des télécommunications et du logement. Outre la prestation accrue de services, les GAL ont été dotés des pouvoirs de réglementation requis pour appliquer les dispositions légales liées à des domaines aussi diversifiés que le droit de l'environnement, l'inspection des aliments, la nouvelle classification des terres agricoles, l'application des codes nationaux du bâtiment et le contrôle de l'utilisation du sol et de l'aménagement.

La réforme institutionnelle a également eu un autre volet, à savoir l'inclusion de la société civile dans le processus décisionnel. Le Code prévoyait que les ONG et les organismes populaires seraient représentés aux conseils de développement locaux, aux commissions d'hygiène locales de même qu'aux conseils scolaires locaux.

Les GAL ont aussi bénéficié d'une stabilité et d'une autonomie financières accrues ainsi que d'une souplesse administrative beaucoup plus grande pour s'attaquer aux enjeux locaux. Plus particulièrement, les GAL ont obtenu des pouvoirs d'imposition, une proportion plus élevée des budgets nationaux et la capacité d'accéder aux sources commerciales de financement et d'établir des partenariats avec des groupes intéressés du secteur privé.



Malgré la grande envergure des réformes, aux Philippines, les gouvernements locaux sont toujours confrontés à plusieurs défis et contraintes :

- Le manque persistant de ressources financières au niveau local et la domination soutenue exercée par le gouvernement central sur le contrôle de l'attribution des ressources.
- La participation des citoyens est devenue une composante plus habituelle de la gouvernance locale, mais les partenariats développés par les GAL avec des organisations de la société civile demeurent limités.
- Les cas de corruption et de pots-de-vin n'ont pas entièrement disparu au niveau local, alimentés par de médiocres systèmes d'imputabilité locale.

La Région autonome du Mindanao musulman, mieux connue sous son acronyme ARMM et située dans la partie sud de Mindanao, englobe les provinces de la partie continentale de Lanao del Sur, Maguindanao et Sulu et Tawi-Tawi, dans l'archipel de Sulu, centres traditionnels des activités économiques, politiques et culturelles musulmanes. Considérée comme la 15<sup>e</sup> région des Philippines, la Région autonome du Mindanao musulman (ARMM) a été créée le 6 novembre 1990 en vertu du Republic Act 6734, lequel a été ultérieurement modifié par le RA 9054.

L'ARMM englobe 94 municipalités, une grande ville (Marawi) et cinq provinces (Maguindanao, Lanao Sur, Basilan, Sulu, Tawi-Tawi). Elle est administrée par le gouvernement autonome régional. Les gouvernements national et locaux assurent les services sociaux et de santé dans la région.

À l'instar de la situation qui règne dans d'autres régions, la société civile à Mindanao est un édifice complexe de réseaux, de coalitions et d'allégeances politiques. Des programmes d'action et des intérêts diversifiés se disputent l'attention et l'allégeance populaires ainsi que les sources de financement. Les tensions qui règnent parmi quelques-uns de ces groupes sont ancrées dans leurs orientations politiques divergentes. Elles explosent parfois en raison de ce que les organisations non-gouvernementales (ONG) appellent des rivalités de clocher, c'est-à-dire du souci d'un réseau de préserver son champ d'activité ou territoire.

### 3. Description du projet

Le projet de **Zones de paix** comporte deux

éléments principaux : (1) un projet d'une durée de six mois visant à consolider les liens entre les travailleurs des administrations locales et la société civile afin qu'ils puissent travailler ensemble au maintien de la paix; et (2) un appui aux équipes locales en vue de l'élaboration d'un projet structuré pour la création de leurs propres zones de paix. Les principales organisations engagées dans cette initiative ont été le programme de soutien aux gouvernements locaux (PSGL) financé par les Philippines et le Canada ainsi que le Community Organizing Multiversity sa Mindanaw (CoM).

Le projet de Zones de paix a comme objectif de renforcer les capacités des GAL et de la société civile afin de promouvoir la paix et l'unité. L'organisation communautaire fait partie intégrante de la stratégie globale du projet, tout comme l'intégration de l'égalité des sexes.

#### *Qu'est-ce qu'une zone de paix ?*

Dans le cadre de ce projet, une zone de paix décrit grosso modo de nombreux types d'actions, certaines relevant en partie de la collectivité et issues du concept de l'établissement d'un territoire où tous (réfugiés, anciens rebelles et soldats) pourraient refaire leur vie dans la solidarité et la paix relative.

Les zones de paix sont des régions géographiques dont la taille peut correspondre à celle d'un quartier ou d'une province, et où les résidents de la collectivité eux-mêmes décident d'interdire les conflits armés. Ce ne sont cependant pas uniquement des zones où les armes ont été bannies. Les zones de paix sont des entités réelles et opérationnelles administrées collectivement qui gagnent du terrain partout au pays. Fondées sur des modalités et conditions établies par la population elle-même, les zones de paix sont maintenues et renforcées par des initiatives créatives et soutenues par la collectivité; elles attestent d'un ferme engagement envers la consolidation de la paix. Ces initiatives sont exprimées et gérées par le truchement de structures de mise en œuvre communautaires.

Les zones de paix représentent une réponse collective, amorcée par la population elle-même, à l'état de grave conflit armé qui règne dans le pays. Les zones de paix contribuent à ériger la structure de base nécessaire au maintien de la paix au niveau des masses et s'efforcent d'apporter aux collectivités locales, et plus particulièrement à la population civile, un soulagement immédiat du fardeau de la guerre. Par le truchement des zones de paix, les collectivités cherchent à créer un espace social où pourront être traités et réglés les problèmes de la collectivité et où l'on pourra explorer d'autres modes de règlement des conflits, en conformité avec leur culture et leurs traditions locales. L'expression zone de paix a aussi été utilisée pour décrire les lieux de réinstallation soutenus par le PNUD à l'intention des familles des anciens rebelles appartenant au MNLF. Dans ce cas précis, des zones de paix ont obtenu le statut de « régions de développement spéciales » et, à ce titre, sont considérées comme des lieux où les causes profondes des conflits peuvent être traitées par la mise en œuvre de projets de développement.

Même si la compréhension et l'utilisation de l'expression « zone de paix » varient, ce concept doit néanmoins s'appuyer sur des paramètres fondamentaux. C'est ainsi que les zones de paix sont :

- des réactions d'origine populaire à un conflit armé;
- mises sur pied à l'échelle locale et s'intéressent essentiellement aux questions locales;
- un moyen de s'attaquer aux problèmes immédiats de la violence militaire;
- le fondement du pluralisme et du dialogue;
- mises en œuvre au moyen de structures communautaires;
- des sources de renforcement de l'autonomie qui donnent aux collectivités la possibilité de prendre des décisions qui touchent la communauté.

Aux Philippines, la sensibilisation aux zones de paix existe et il y a une place pour celles-ci dans les cultures politiques nationales et locales<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Au point de disposer de l'une des meilleures explications relatives aux zones de paix à figurer dans une législation nationale : notes explicatives de la loi Peace Zones Policy Act de 2000 par le Rep. Jaime D. Jacob au Onzième congrès de la République des Philippines (ENPZPA). [http://justpeace.net.ph/process/legal/le2000\\_1013\\_01.htm](http://justpeace.net.ph/process/legal/le2000_1013_01.htm)



La proposition de projet décrit les quatre principales étapes du projet :

- 1) Établissement du profil communautaire des zones de paix à l'aide d'une appréciation participative des ressources.
- 2) Planification du développement des zones de paix sur la base des résultats de l'activité d'établissement des profils.
- 3) Mobilisation en fonction des enjeux et mise en œuvre reposant sur des plans de développement de zones de paix, y compris la réalisation de projets pilotes pour la paix et le développement.
- 4) Surveillance et évaluation des projets pilotes et consolidation des initiatives de paix et de développement.

#### Voici les principales activités porteuses :

- Ateliers de renforcement des capacités – Ateliers sur place portant sur l'établissement des profils communautaires, l'appréciation participative des ressources, la planification du développement d'une zone de paix ou d'un barangay et le développement et la gestion de projets auxquels doivent participer les OSC ou organisations de la société civile (leaders des ONG, organismes communautaires). À titre de contribution de contrepartie au projet, l'OC Multiversity enverra sur le terrain deux organisateurs communautaires dûment formés qui formeront les bénévoles locaux des OSC dans chaque zone de paix. Le promoteur du projet devra voir à ce qu'il y ait un équilibre entre les sexes au moment du choix des participants aux ateliers.



- Mentorat/Assistance professionnelle – Mentorat/assistance professionnelle sur place à l'intention de personnes et/ou de petits groupes de chaque GAL portant sur : (1) l'élaboration et la défense des politiques d'ordre local désignées dans les plans de développement des barangays des zones de paix (ordonnances et principes directeurs de mise en œuvre); et (2) surveillance et évaluation des projets/champs d'intervention désignés pour la mise en œuvre initiale.

Le premier volet du projet prévoyait une série d'ateliers pilotes dans quatre des neuf villes de l'ARMM touchées par la guerre. Les ateliers avaient pour but d'établir et de soutenir un processus de consolidation de la paix à long terme parmi les personnes et les institutions locales et de réintroduire la paix dans la conscience populaire en tant que valeur culturelle historiquement significative.

Le deuxième volet du projet découle directement du premier : établir des zones de paix dans six GAL où des ateliers de renforcement des capacités ont été organisés. Les GAL bénéficieront d'un mentorat

touchant les compétences en matière de négociations de paix, de facilitation et de dialogue afin qu'ils soient en mesure de mettre sur pied et de renforcer les conseils de la paix et de l'ordre dans leur localité.

#### Municipalités ciblées : Balabagan, Kapatagan, Matanog, Datu Odin Sinsuat

Quatre municipalités de l'ARMM touchées par la guerre ont été sélectionnées comme emplacements précis de mise en œuvre du projet, à savoir : Balabagan, Kapatagan, Matanog et Datu Odin Sinsuat. Trois de ces quatre municipalités sont des régions contiguës et adjacentes sur la côte de Illana Bay. L'autoroute Narciso Ramos, qui a été le théâtre de plusieurs âpres et sanglants combats au cours de la « guerre totale » contre le MILF en 2000, a été construite à travers les villes comme un grand corridor. L'économie de cette région est principalement agricole, de petites entreprises commerciales et de pêche permettant de suppléer les revenus. Une poignée de professionnels et de citoyens sont les leaders et les employés des administrations locales.

Des vagues de migration ont rendu ces endroits fragiles sur le plan politique : des gens de religions, d'histoires et de cultures différentes ont interagi pendant au moins trois générations jusqu'à maintenant. Les populations des emplacements choisis pour les projets englobent une majorité de tribus autochtones islamiques (Maranaos, Maguindanaos et Iranuns), ainsi que des migrants dans une proportion de 10 à 40 %.

L'un de ces emplacements, **Matanog**, est au cœur même du combat du MILF pour l'autodétermination. Les rebelles gardent toujours le contrôle sur le plus important bastion du MILF. C'est aussi le siège de grands ulamas ou chefs religieux musulmans qui croient aux possibilités qu'offre l'Islam en tant que force de changement et de paix.

**Balabagan** maintient en équilibre une fragile

harmonie entre sa majorité d'habitants musulmans et ses migrants chrétiens-visayans, en raison surtout de l'histoire familiale de la mairesse de la ville. Un mélange de cultures donne à la ville un caractère progressiste, mais en même temps volatil. La plupart des citoyens appuient les forces militaires de maintien de la paix du gouvernement de même que le statu quo politique plutôt que le MNLF ou le MILF. Balabagan a donc été la cible d'attaques des rebelles et de conflits depuis les années 1960.

La mère de la mairesse de **Balabagan**, une chrétienne ayant des racines cebuano, s'est convertie à l'islam lorsqu'elle a épousé le fils aîné du sultan. Son mariage à un musulman métis a scellé la réconciliation entre deux clans féodaux et ainsi établi une paix fragile à Balabagan.



**Kapatagan** est une zone sinistrée de type classique : cette ville a beaucoup souffert pendant la guerre étant donné que sa population à dominante musulmane est perçue comme étant partisane des rebelles. La ville est également accablée par les conflits en raison de divers ridos (vendettas) non réglés. Sa mairesse a adopté une position prudente vis-à-vis de celle qui lui faisait face aux dernières élections : les élections qui l'ont portée au pouvoir ont été contestées et son opposante, à qui appartient le terrain sur lequel l'hôtel de ville a été construit, lui refuse l'autorisation d'y exercer ses fonctions.

Au chapitre des conflits, l'expérience de **Datu Odin Sinsuat** est assez exceptionnelle : la municipalité était considérée comme une oasis au cours de la guerre ayant opposé le MILF et l'armée en 2000. Les effets de la propagation des conflits voisins, y compris le flot de réfugiés et de rebelles en fuite ainsi que les campements des soldats, ont été un fardeau pour la ville. Son inclusion dans le projet, en compagnie des villes sinistrées, pourrait dégager des pistes de solution pour les villes qui agissent comme une sorte de dispensateur de soins pendant et après un violent conflit.

#### **Le rôle du gouvernement local dans le projet**

Les objectifs du projet de zones de paix sont principalement axés sur le renforcement de la capacité des GAL et des organisations de la société civile (OSC) en vue de promouvoir la paix et l'unité. Le projet permettra d'atteindre ces objectifs :

- en augmentant la sensibilisation et l'engagement des GAL et des OSC à l'égard des problèmes de paix et d'unité désignés par les habitants des zones de paix;
- en faisant appel aux structures et aux mécanismes officiels et non officiels au sein des GAL pour s'attaquer aux problèmes et coordonner le soutien stratégique dans les zones de paix déclarées; et
- en regroupant les initiatives des GAL et des OSC en matière de paix et d'unité dans des zones de paix déclarées dans le cadre de programmes durables et pouvant être répétés.

#### 4. Bonnes pratiques en matière de gouvernance locale et de consolidation de la paix

Les bonnes pratiques suggérées ci-dessous s'appliquent à la conception des projets davantage qu'à leur mise en œuvre.

**Les projets de consolidation de la paix sont des projets populaires.** La consolidation de la paix n'est pas un exercice mécaniste et linéaire; c'est un processus organique, attentif et fondamentalement créatif. Ainsi, les propositions de projets, qui doivent être structurées dans la langue du donateur, cadrent souvent bien mal avec le caractère incertain et l'imprévisibilité du travail pour la paix dans les régions fertiles aux conflits. Au mieux, la rédaction des propositions offre un exercice intéressant et propice à la réflexion qui aide à établir les grandes lignes d'une minuscule portion du terrain spécifique au projet. Une évaluation critique d'une proposition de projet devrait consacrer moins de temps à tirer des conjectures au sujet des objectifs et des résultats et en consacrer davantage à la qualité et à la réputation des participants, c'est-à-dire quels sont leurs antécédents, quel degré d'engagement ont-ils affiché à l'égard de la paix, qu'en est-il de leur intégrité et de leurs liens avec les enjeux et les collectivités ?

#### **Réagir aux aspirations à la paix et les canaliser.**

L'organisation d'ateliers de renforcement des capacités représente une bonne pratique dans la mesure où ces ateliers créent un espace dans lequel les collectivités peuvent : (1) définir par elles-mêmes les obstacles et les possibilités de paix dans leur communauté; (2) décider d'aller de l'avant ou non collectivement et de la façon de le faire; et (3) acquérir les compétences utiles et culturellement pertinentes pouvant être appliquées aux deux premiers points.

**La compréhension des gens et du contexte est essentielle au succès des projets.** Bien que nous ayons besoin d'outils de surveillance, nous devons également comprendre ce qui s'est passé et pourquoi cela est arrivé; nous avons besoin de réfléchir et d'apprendre. Comment une personne peut-elle maintenir son engagement face aux menaces, et tentatives d'assassinat et autres difficultés et obstacles aussi déconcertants ? Les réponses à ces types de questions nous en apprendront davantage sur les possibilités de succès ou d'échec d'un projet que les méthodes de surveillance les plus perfectionnées. Cela est essentiel à une solide gestion de projet de même qu'à la transférabilité des projets.

#### **Accorder la priorité à l'établissement de relations efficaces pour le maintien de la paix.**

Le projet des zones de paix est conçu pour donner à l'équipe de projet et aux collectivités partenaires le temps voulu pour développer des relations efficaces, c'est-à-dire des relations qui peuvent être consolidées dans le cadre d'exercices de renforcement des capacités étalés sur une période de six





mois. La consolidation de la paix exige l'établissement de relations efficaces et ne peut connaître le succès sans de tels liens.

**Soutenir les champions au niveau local.** Un champion est une personne qui, par son influence morale, une diplomatie discrète, sa présence publique, une négociation ou des manœuvres avisées, est en mesure d'agir positivement sur la pensée et le comportement de groupes et d'individus. En changeant les individus et les groupes, les champions déclenchent des changements structuraux dans les systèmes économiques, politiques et sociaux. Le champion est habituellement quelqu'un qui a déjà acquis un profil positif au sein de la collectivité, qui connaît les règles du jeu et qui veut apporter des changements contribuant à la paix et à l'unité. Les champions sont particulièrement importants dans les environnements caractérisés par la défiance, notamment dans les situations postérieures à un conflit. Dans la plupart des municipalités ciblées par le projet des zones de paix, au moins une personne apparaît comme un indispensable champion du projet.

**Mentorat pour la paix.** Le mentorat repose sur la confiance. La confiance repose sur l'honnêteté. L'honnêteté repose sur l'empathie. L'empathie repose sur la communication. La communication repose sur la présence. Ces quatre caractéristiques constituent les quatre piliers du mentorat. Leur présence ne garantit pas le succès, mais leur absence garantit bel et bien l'échec d'un projet de mentorat.





# Étude de cas 4

## Le projet GENPEACE (paix, développement et égalité des sexes)\*

### RÉSUMÉ

*Le projet GENPEACE (paix, développement et égalité des sexes) a pour objectif de faciliter le passage du conflit à la paix dans les collectivités touchées par les conflits dans la Région autonome dans le Mindanao musulman, aux Philippines. Par une éducation pour une culture de la paix et la création de radios communautaires, le projet a réussi à renforcer les capacités et l'engagement requis à l'échelle locale pour la construction de structures de paix. Grâce au projet, la collectivité a amélioré considérablement son degré de connaissances des affaires municipales et sa participation aux processus municipaux. Le projet GENPEACE est un exemple d'une approche privilégiant l'accompagnement auprès des collectivités pour qu'elles en arrivent à établir leurs propres conditions de paix.*

**Note :** Les sections 1 et 2 présentent la même information contextuelle que dans l'étude de cas 3 : Projet de Zones de paix. Si vous avez lu les sections Consolidation de la paix et unité et La gouvernance locale de l'étude de cas 3, vous voudrez sans doute passer à la section 3 : Description du projet.

### 1. Consolidation de la paix et unité<sup>10</sup>

Le contexte socio-politique des emplacements proposés pour le projet de Zones de paix témoigne de la complexité de la géographie des Philippines – un archipel présentant des concentrations différentes au chapitre des conflits et de l'organisation sociale et dont le parcours même des pourparlers de paix a été inégal et parfois incohérent. Les populations musulmanes (ou Moro) et indigènes Lumad de Mindanao, maintenant dépassées en nombre par les Philippines majoritaires – les descendants principalement chrétiens des immigrants du 20<sup>e</sup> siècle venus des régions du nord et du centre des Philippines – font valoir leurs droits à l'autodétermination et sur leurs territoires ancestraux.

\* La présente étude de cas a été rédigée par Kenneth Bush, avec les commentaires de Myn Garcia.

<sup>10</sup> Cette section est directement inspirée du rapport exhaustif établi par Conciliation Resources (1999).

Le Front moro de libération nationale (MNLF) s'est engagé dans une guerre pour l'indépendance dans les années 1970, après la déclaration de la loi martiale par le président philippin Ferdinand Marcos. Entre-temps, une rébellion dirigée par les communistes de la Nouvelle armée populaire (NAP) s'est propagée du nord des Philippines jusqu'à **Mindanao**, attirant dans ses rangs de nombreux

Philippins de la majorité, surtout parmi les paysans pauvres, de même qu'un certain nombre de Lumad. La rébellion moro a été vue comme une réaction à

De nombreux experts font valoir que les conflits de **Mindanao** ne sont pas alimentés par des divergences de nature religieuse, même si des groupes de justiciers musulmans et chrétiens sont apparus et ont attaqué les autres collectivités et les lieux de culte. Les privations économiques et politiques découlant de la minorisation (privations relatives, perte des territoires ancestraux, militarisation et violations des droits) sont plus fréquemment pointées du doigt comme causes profondes du conflit. Dernièrement, la dimension culturelle a aussi été évoquée : divergences en matière de visions du monde, de modes de vie et de valeurs rattachées à la propriété foncière, à la gouvernance et à la justice.

l'annexion forcée et à l'injustice historique consecutive subie par les groupes ethnolinguistiques à tendance islamiste de Mindanao.

Septembre 1996 marque une date cruciale sur le chemin menant à une paix durable aux Philippines. Il s'agit en effet de la date de la signature de l'**Accord de paix de Mindanao** entre l'ancien

président Ramos et le gouverneur de la Région autonome dans la Mindanao musulman. Toutes les précédentes tentatives de négocier un terme aux 24 années de guerre civile – au cours de laquelle plus de 120 000 personnes sont mortes – n'avaient pas

permis de parvenir à un règlement durable. Après l'accord, le gouvernement et les leaders locaux semblaient sincèrement résolus à tourner le dos aux hostilités et à rétablir la paix et le développement à Mindanao, et plus particulièrement dans la zone spéciale de paix et de développement (SZOPAD).

Au milieu de l'année 2000, la guerre totale a repris à Mindanao, mettant fin définitivement aux cessez-le-feu avec le Front moro de libération islamique (MILF) et le Front moro de libération nationale (**MNLF**). La violence militaire a eu raison de ce qui subsistait encore de production agricole, d'infrastructures et de développement économique.

À l'instar de tous les **processus de paix**, la démarche entreprise par le gouvernement et le MNLF était particulièrement inventive quant à sa conception et à sa mise en œuvre. Les stratégies adoptées par les parties au cours des quatre années de négociations révèlent une approche qui mérite des éloges en ce qui concerne le rétablissement de la paix, notamment en raison de la détermination des parties à maintenir de multiples voies de dialogue et de communication, de leur ligne de conduite en matière d'institutionnalisation des communications et des négociations et de l'utilisation de réseaux non officiels. L'approche du gouvernement Ramos à l'endroit des négociations (appelée les « Six chemins vers la paix ») est un exemple d'une valeur extraordinaire sur le plan international quant à sa finalité rhétorique et à sa pratique. Pourtant, malgré un processus de négociation exemplaire à de très nombreux égards, le règlement qui en a résulté a paru vulnérable dès le départ. Les « consensus et consultations » tant vantés étaient en grande partie limités aux partenaires de la négociation, à l'exception de quelques efforts symboliques pour communiquer avec des organisations de la société civile. Les deux parties ont donc éprouvé de la difficulté à persuader un plus large public de la pertinence de l'accord lorsque les termes en ont été finalement dévoilés.

La population de la Région autonome du Mindanao musulman (ARMM) se chiffre aux environs de 2 millions de personnes. En date de mai 2000, 413 171 personnes de 60 petites et grandes villes avaient été déplacées. Les quatre provinces qui composent cette région figurent parmi les plus démunies des Philippines avec un indice de pauvreté allant de 51 % à 54 %, selon les données de 1991 de l'Office national de développement

Il ne fallait pas s'attendre à ce que l'accord de paix de 1996 mette fin à la violence à Mindanao. Le **MNLF** n'était que l'un des nombreux groupes à avoir pris les armes contre le gouvernement philippin. Parmi les autres, on trouvait le MILF, le groupe beaucoup plus restreint Abu Sayyaf et le conseil de commandement islamique et, à la gauche, la nouvelle armée populaire et l'armée révolutionnaire du peuple. Dans ces circonstances, un accord entre le gouvernement et tout groupe rebelle isolé, quelle que soit son importance, était restrictif par définition et risquait donc de ne pas répondre aux diverses aspirations des autres groupes armés moro et des organisations non représentées de la société civile.



économique. Environ 44 % de la population se situent dans la catégorie d'âge de 1 à 14 ans et 56 % dans la catégorie des 15 à 64 ans. Dans la région, le revenu moyen correspond approximativement à 60 % du revenu national. Dans l'ARMM, seulement six citoyens sur 10 âgés de 10 à 64 ans présentent un niveau d'alphabétisme fonctionnel, comparativement à neuf sur dix dans la région de la capitale nationale. L'ARMM a la plus faible espérance de vie, le plus faible pourcentage de diplômés de l'enseignement secondaire, les taux de scolarité primaire et secondaire les plus bas, le plus faible niveau d'alphabétisme fonctionnel et la proportion la plus élevée de population sans accès amélioré à des points d'eau aménagés.

## 2. La gouvernance locale

En 2002, les Philippines comptaient approximativement 79 provinces, 112 grandes municipalités, 1496 petites municipalités et 41 944 villages (barangays). Ces provinces et municipalités constituent les groupes d'administration locale (GAL) du pays.

Les GAL ont été créés en vertu du Code des gouvernements locaux de 1991 qui devait transformer radicalement les systèmes administratifs et politiques hautement centralisés du pays. Le Code a transféré aux GAL la prestation d'un large éventail de services de base dans les secteurs de la santé,

des services sociaux, de l'environnement, de l'agriculture, des travaux publics, de l'éducation, du tourisme, des télécommunications et du logement. Outre la prestation accrue de services, les GAL ont été dotés des pouvoirs de réglementation requis pour appliquer les dispositions légales liées à des domaines aussi diversifiés que le droit de l'environnement, l'inspection des aliments, la nouvelle classification des terres agricoles, l'application des codes nationaux du bâtiment et le contrôle de l'utilisation du sol et de l'aménagement.

La réforme institutionnelle a également eu un autre volet, soit l'inclusion de la société civile dans le processus décisionnel. Le Code prévoyait que les ONG et les organismes populaires seraient représentés aux conseils de développement locaux, aux commissions d'hygiène locales de même qu'aux conseils scolaires locaux.

Les GAL ont aussi bénéficié d'une stabilité et d'une autonomie financières accrues ainsi que d'une souplesse administrative beaucoup plus grande pour s'attaquer aux enjeux locaux. Plus particulièrement, les GAL ont obtenu des pouvoirs d'imposition, une proportion plus élevée des budgets nationaux et la capacité d'accéder aux sources commerciales de financement et d'établir des partenariats avec des groupes intéressés du secteur privé.



Malgré la grande envergure des réformes, aux Philippines, les gouvernements locaux sont toujours confrontés à plusieurs défis et contraintes :

- Le manque persistant de ressources financières au niveau local et la domination soutenue exercée par le gouvernement central sur le contrôle de l'attribution des ressources.
- La participation des citoyens est devenue une composante plus habituelle de la gouvernance locale, mais les partenariats développés par les GAL avec des organisations de la société civile demeurent limités.
- Les cas de corruption et de pots-de-vin n'ont pas entièrement disparu au niveau local, alimentés par de médiocres systèmes de responsabilisation locale.

La Région autonome du Mindanao musulman, mieux connue sous son acronyme ARMM et située dans la partie sud de Mindanao, englobe les provinces de la partie continentale de Lanao del Sur, Maguindanao et Sulu et Tawi-Tawi, dans l'archipel de Sulu, centres traditionnels des activités économiques, politiques et culturelles musulmanes. Considérée comme la 15<sup>e</sup> région des Philippines, la Région autonome du Mindanao musulman (ARMM) a été créée le 6 novembre 1990 en vertu du Republic Act 6734, lequel a été ultérieurement modifié par le RA 9054.

L'ARMM englobe 94 municipalités, une grande ville (Marawi) et cinq provinces (Maguindanao, Lanao Sur, Basilan, Sulu, Tawi-Tawi). Elle est administrée par le gouvernement autonome régional. Les gouvernements national et locaux assurent les services sociaux et de santé dans la région.

À l'instar de la situation qui règne dans d'autres régions, la société civile à Mindanao est un édifice complexe de réseaux, de coalitions et d'allégeances politiques. Des programmes d'action et des intérêts diversifiés se disputent l'attention et l'allégeance populaires ainsi que les sources de financement. Les tensions qui règnent parmi quelques-uns de ces groupes sont ancrées dans leurs orientations politiques divergentes. Elles explosent parfois en raison de ce que les organisations non-gouvernementales (ONG) appellent des rivalités de clocher, c'est-à-dire du souci d'un réseau de préserver son champ d'activité ou territoire.

### 3. Description du projet

Le projet GENPEACE (paix, développement et égalité des sexes) a pour objectif de promouvoir une culture favorisant la paix et l'égalité des sexes au sein des trois peuples (chrétiens, musulmans et Lumads autochtones) dans les régions touchées par le conflit de Mindanao. Pour réaliser cet objectif, les moyens privilégiés sont une éducation pour une culture de la paix ainsi qu'une initiative conjointe d'éducation et de communication en vue de l'installation de radios communautaires. Le projet intègre l'égalité des sexes dans toutes ses activités et cherche à renforcer la capacité des leaders féminines et des militants pour la paix à intégrer l'égalité des sexes dans leur travail.

Depuis mai 1999, le projet GENPEACE a été mis en œuvre par la Notre Dame Foundation for Charitable Activities-Women in Enterprise Development (NDFCAI-WED) et ses partenaires, à savoir la Neighbours Population and Development Services, Inc. (NPDSI) et la Sarang Bangun Foundation, Inc. (SBFI). Le projet a aussi été repris en partenariat avec certains conseils pour la paix et le développement (PDC) en vue de rehausser l'impact du développement dans tout le sud des Philippines.





## Les objectifs du projet GENPEACE sont les suivants :

- promouvoir une éducation pour la paix à la fois communautaire et sensible à la spécificité des sexes dans les régions de Mindanao touchées par les conflits et renforcer les capacités des collectivités de développer et diriger des activités axées sur la paix dans leurs régions;
- intégrer des programmes non traditionnels d'alphabétisation fonctionnelle et d'éducation permanente dans les plans d'action communautaires par le truchement de partenariats et d'une gouvernance améliorée; et
- promouvoir l'utilisation de la radio communautaire en tant qu'outil pour améliorer la mobilisation communautaire et les actions en participation et établir des communications efficaces au sein de la population en vue de promouvoir la paix et le développement communautaire.

## Le projet GENPEACE comporte deux volets principaux :

- *Éducation pour une culture de la paix.* Des cours de formation non traditionnels sont organisés dans les collectivités selon les

Il est aussi important de faire comprendre la notion de « responsabilité des conflits » que de renforcer la capacité des collectivités d'assumer la « responsabilité de la paix ». La consolidation de la paix nécessite tant la construction des structures nécessaires à la paix que la déconstruction des structures de la violence. Ainsi, le fait de faire comprendre comment les collectivités et les gouvernements sont responsables des conflits, c'est-à-dire en quoi leurs attitudes, leurs actions, non-actions, etc., appuient les conflits est un élément essentiel à la paix et à l'unité.

besoins de chacune. Le choix de la nature et du type d'intervention est dicté par la demande : l'ensemble des apprenants détermine le type de cours à organiser. Il peut s'agir d'alphabétisme fonctionnel à l'intention d'apprenants des niveaux 0 à 3 ou d'éducation permanente pour les jeunes et les adultes alphabètes fonctionnels ne fréquentant pas les établissements d'enseignement ou d'une combinaison des deux. Ces cours visent à accroître le sens critique et la prise de conscience à l'égard d'activités de consolidation de la paix adaptées à la culture et au contexte.

- *Installation de la radio communautaire.* Des stations de **radio communautaire** sont installées dans les endroits désignés pour le projet. Les GAL participent à l'effort financier en supportant l'achat de l'émetteur radio tandis que le projet fournit les autres équipements radio et les ateliers de formation et de renforcement des capacités.

Un conseil des médias communautaires formé de membres multilatéraux est mis sur pied afin de diriger, de superviser et de contrôler la station radio. Cette dernière est conçue de manière à transmettre les nouvelles et l'information communautaires essentielles aux citoyens de la municipalité. Elle sert aussi à

Au sujet du projet GENPEACE, des lacunes ont été constatées sur le plan des liens ou des rapports entre les cours d'éducation pour la paix et la **radio communautaire** dans la mise en œuvre du projet. Ainsi, il n'a pas encore été établi comment le projet de radio a été utilisé pour lancer des programmes d'apprentissage à distance susceptibles de contourner l'obstacle géographique pour joindre des villages éloignés et encourager les collectivités à faire un usage plus constructif de la radio.



transmettre des reportages réguliers sur l'éducation, l'alphabétisation et la formation. Elle retransmet aussi régulièrement des émissions sur la promotion de la paix et le renforcement de la confiance.

Outre ces deux volets, la promotion d'une éducation pour la paix tenant compte de la spécificité des sexes a fait partie intégrante des activités entourant le projet. Le projet a joué un rôle essentiel dans la promotion d'une éducation pour la paix tenant compte de la spécificité des sexes dans les endroits désignés. C'est ainsi que les femmes et les hommes ont bénéficié d'un accès égal à l'éducation et aux autres activités communautaires de renforcement des capacités. Des activités de mobilisation sociale ont été organisées dès le début du projet afin de rallier la collectivité au projet, d'obtenir son avis sur les centres d'intérêt et les activités qui s'imposaient et d'expliquer pourquoi les femmes étaient ciblées de façon particulière. Dans les collectivités musulmanes, les chefs religieux prennent une part active aux aspects jugés délicats du point de vue de la problématique homme-femme.

La présence d'une organisation communautaire fonctionnelle dès le départ représente un élément efficace du projet **GENPEACE**. Cette condition est importante pour assurer la mobilisation de la collectivité et motiver les différents intéressés à reconnaître la nécessité de réfléchir à leur situation et, par conséquent, à assumer non seulement la responsabilité de la paix, mais aussi celle de la guerre.

### Endroits ciblés par le projet : six municipalités de Mindanao

Le projet **GENPEACE** est réalisé dans un certain nombre d'endroits différents répartis dans la partie sud des Philippines : Sultan sa Barongis, Ipil, Busbus, Siocon, Malita et Lake Sebu. Ces endroits ont été choisis en fonction des critères suivants :

- conseils de paix et d'alphabétisation dûment établis;
- taux élevés d'analphabétisme;
- demandes ou besoins pressants pour le projet;
- volonté de la collectivité de prendre part au projet en tant que partie prenante à part entière;
- emplacement géographique stratégique;
- capacité des GAL de fournir des fonds de contrepartie.

Chacun des emplacements choisis pour le projet était unique en soi, mais tous partageaient diverses caractéristiques, entre autres : théâtres de conflits; indice de pauvreté élevé; insuffisance des services de base et des mécanismes de soutien des moyens de subsistance, notamment l'approvisionnement en eau et l'électrification; faibles niveaux de participation au processus de développement par les secteurs pauvres et marginalisés; leadership patriarcal et belligérant; communications limitées entre les groupes d'administration locale et les populations déplacées au sujet d'enjeux de gouvernance. Dans la plupart des collectivités, les programmes et services mal définis et fragmen-



taires des GAL ont entraîné la détérioration des relations et provoqué la défiance et la suspicion à l'égard des motifs du gouvernement et la présence de troupes militaires dans le secteur a engendré appréhension et animosité au sein de la population civile. Dans certains secteurs, l'isolation et la discrimination de diverses tribus ont entraîné d'importantes inégalités.

**Sultan sa Barongis**, dans le centre de Mindanao, est l'une des régions touchées par le conflit. Elle se caractérise par un indice de pauvreté élevé, l'analphabétisme, la prestation insuffisante des services de base et la participation limitée des pauvres aux affaires de la collectivité. La région fait partie d'une zone spéciale de paix et de développement (SZOPAD) et s'est retrouvée au centre

11 Selon Amnistie internationale, les opérations militaires contre Abu Sayyaf, un groupe armé musulman séparatiste effectuant surtout des enlèvements pour l'obtention de rançons, se sont poursuivies tout au long de l'année, principalement dans les îles Jolo et Basilan. En mai 2001, des membres du groupe ont kidnappé 17 Philippins et trois ressortissants américains dans un centre touristique de Palawan pour les transporter à Basilan. D'autres enlèvements, le versement de rançons et des libérations périodiques ont entraîné l'assassinat d'au moins 15 otages. À la fin de 2001, deux ressortissants américains et un Philippin étaient encore en captivité. Des rapports font état d'arrestations arbitraires, d'exécutions sommaires et de torture de la part de personnel militaire et paramilitaire à l'endroit de civils soupçonnés d'être des membres ou des sympathisants du groupe Abu Sayyaf. Cela soulève la question suivante : *Quel est / sera l'impact de cette situation sur le projet et vice versa ?*

des hostilités entre le gouvernement et les forces rebelles. L'insuffisance de la prestation des services de base par le gouvernement est un facteur contributif de première importance en ce qui a trait au sous-développement des écoles, des routes et des ponts, des cliniques de santé, de l'énergie électrique et des télécommunications. La situation est aggravée par la corruption endémique, le commerce illicite de la drogue, les factions belligères et les guerres de clans.

La municipalité de **Ipil** comprend quatre villages ou barangays (Tinan, Bacalan, Logan and Dumandan), désignés par l'acronyme TIBALOD. Ces collectivités ont été choisies pour servir de région pilote pour le projet GENPEACE en raison de la présence de la population Lumad; toutefois, compte tenu de la présence des migrants musulmans et chrétiens, TIBALOD est aussi une zone réunissant trois peuples distincts.

**Busbus** est de population Tausug, principalement,

et on y trouve aussi des Sama, des Visayans et des Bajau. La région est le foyer de nombreux combattants du MNLF et du MILF et de quelques groupes dissidents. Les années de conflit armé<sup>11</sup> et les conditions d'une paix toujours instable ont laissé cette

#### Sensibilités de langage

En appelant la ville « **Siocon** » au lieu de « Paraiso », le projet heurte-t-il les sensibilités locales ? Dans les régions géographiques tendues sur le plan politique, la langue et les toponymes deviennent partie intégrante des conflits. La prise de conscience des questions de langue et de prononciation est essentielle pour gagner la confiance des collectivités.



région appauvrie, sous-développée et marginale. Les combats constants entre ces groupes et le gouvernement ont forcé les familles à se diriger en masses vers les différents centres d'évacuation. Une misère extrême et généralisée a poussé les civils à se joindre en plus grand nombre à la composante militaire des groupes dissidents car le gouvernement est corrompu et n'a pas fourni les services de base. La mise en œuvre du projet à Busbus a été un problème d'envergure en raison d'un différend opposant la fondation Sarang Bangun et les membres de la collectivité chargés de la mise en application.

Les municipalités de **Siocon** (que les résidents de l'endroit appellent « Paraiso »), **Malita** et **Lake Sebu** sont toutes des collectivités isolées et sous-développées.



#### **Rôle du gouvernement local dans le projet**


Le projet n'était pas principalement axé sur le rôle du gouvernement local. Toutefois, les GAL ont joué un large éventail de rôles dans la mise en œuvre du projet. Le solide leadership exercé par les maires des GAL et les hauts fonctionnaires élus qui ont défendu le projet afin d'en assurer l'acceptation à l'échelle locale a été d'une importance capitale. De plus, les champions qui œuvraient au sein des GAL, c'est-à-dire le maire, l'adjoint au maire et l'agent responsable des budgets, ont garanti l'appui du Conseil et l'affectation des fonds requis pour que le projet puisse prendre son envol. Les GAL ont aussi joué un rôle déterminant en établissant des partenariats stratégiques avec les organismes communautaires. Le soutien institutionnel de suivi a joué un rôle utile en facilitant la mise sur pied de comités multilatéraux dont le rôle était de superviser les stations de radio communautaire et d'organiser localement les classes d'alphabétisation. Les GAL ont aussi fourni un appui financier

direct pour l'achat de l'équipement radio et le personnel de soutien afin d'aider à l'exécution du projet.

#### **4. Bonnes pratiques en matière de gouvernance locale et de consolidation de la paix**

**Appui des leaders locaux à titre de champions.** Un champion est une personne qui, par son influence morale, une diplomatie discrète, sa présence publique, une négociation ou des manœuvres avisées, est en mesure d'agir positivement sur la pensée et le comportement de groupes et d'individus. En





changeant les individus et les groupes, les champions déclenchent des changements structureaux dans les systèmes économiques, politiques et sociaux. Le champion est habituellement quelqu'un qui a déjà acquis un profil positif au sein de la collectivité, qui connaît les règles du jeu et qui veut apporter des changements contribuant à la paix et à l'unité. Les champions sont particulièrement importants dans les environnements caractérisés par la défiance, notamment dans les situations postérieures à un conflit.

Dans la plupart des endroits choisis pour le projet GENPEACE, une personne avait été mentionnée comme catalyseur indispensable du projet, par exemple le maire ou l'adjoint au maire ou les deux. Cela a été particulièrement vrai dans le cas de Sultan sa Barongis, Siocon, Malita et Lake Sebu. Le GAL de Sultan sa Barongis, dirigé par un maire résolu, a aussi accordé un appui massif au projet GENPEACE. Le maire de Siocon a accueilli le projet avec enthousiasme dans sa municipalité et désigné une personne-ressource de la localité pour y collaborer. À Malita et Lake Sebu, les adjoints aux maires ont exercé une solide influence au sein du GAL et ainsi convaincu les maires et les conseillers de se charger du projet de radio communautaire.

**Concentrer les efforts sur le changement au niveau municipal.** Le projet GENPEACE est adapté à l'échelle des municipalités car elles ont la taille qui convient et un niveau relatif de cohésion qui permettent d'atteindre les résultats visés par le projet.

### **Susciter la participation active de la collectivité pour aider à assurer la durabilité des résultats.**

Dans toutes les municipalités choisies pour le projet, des changements mesurables ont été observés dans les niveaux de participation et d'engagement actifs des membres de la collectivité aux rassemblements et assemblées communautaires. Au cours des élections qui ont eu lieu dernièrement dans les villages, une augmentation spectaculaire a été constatée dans le nombre d'électeurs inscrits dans les différentes municipalités du projet ainsi que dans l'exercice autonome du droit de vote par des personnes qui ont participé au programme d'éducation pour une culture de la paix et qui avaient l'habitude d'être aidées par d'autres personnes dans les bureaux de vote. La station radio de Sultan sa Barongis s'est distinguée en engageant des personnes qui participaient au programme d'éducation pour la paix à

titre de communicateurs, ce qui a aidé à susciter l'engagement actif de la collectivité dans son propre développement.

L'un des résultats les plus positifs du projet a été l'émergence d'organismes populaires dans trois des municipalités du projet. Ces organismes sont principalement issus des activités de renforcement des capacités et de développement des ressources effectuées dans l'intention d'élargir et de consolider les capacités des institutions et du personnel des organismes communautaires de concevoir, diriger, mettre en œuvre, surveiller et évaluer des projets. Les organismes populaires (OP) sont maintenant des partenaires actifs des GAL qui sont en mesure d'obtenir des fonds auprès d'agences de financement et de réaliser des projets communautaires. Même lorsque le projet GENPEACE prendra fin, ces OP pourront diriger et appuyer la participation communautaire aux affaires municipales.

**Établir des partenariats multilatéraux.** L'un des ingrédients nécessaires à la paix et à l'unité est l'adoption d'une approche multilatérale faisant appel au gouvernement, aux donateurs et aux ONG, aux organisations de la société civile et à la collectivité locale. Les partenariats ainsi créés entre ces différentes parties intéressées, par exemple, les collectivités et leurs dirigeants élus, renforcent et habilent toutes les parties en cause. Il faut souligner particulièrement les conseils des médias communautaires, qui réunissent des groupes à intérêts multiples et qui jouent un rôle crucial pour assurer la viabilité du projet de radio communautaire au-delà des contributions des donateurs. En outre, l'appui de puissants et actifs conseils de la paix et de l'ordre, un organisme gouvernemental local comme le Groupe de travail municipal sur la paix et le développement, accroît la légitimité et la viabilité.

**Faciliter la responsabilité locale au moyen d'initiatives communautaires.** La participation et la responsabilité communautaires sont des aspects très importants pour la viabilité à long terme tant des incidences du développement que des incidences de la paix et de l'unité. La cohésion sociale est plus solide lorsqu'une majorité des membres se considèrent eux-mêmes comme parties prenantes d'une activité et d'un problème particuliers. À l'inverse, cette cohésion fait cruellement défaut lorsque la majorité des membres sont étrangers à la cause ou n'y ont aucun intérêt. Le projet GENPEACE met l'accent sur les besoins de développement dictés par les demandes de la collectivité. Les collectivités sont encouragées à préciser leurs besoins spécifiques et, au moyen de consul-

tations intensives, les interventions sont définies et font l'objet de toute l'attention requise. Les trois peuples de Mindanao sont de plus en plus conscients que développement et progrès sont synonymes de paix. Cela se manifeste de plus en plus par la participation active au projet de groupes communautaires intéressés; GENPEACE est un moyen d'améliorer leurs collectivités tout en bâtissant la paix et l'unité.

**L'institutionnalisation d'un espace neutre facilite l'aménagement de la paix et de l'unité.** Le projet GENPEACE a créé des forums de discussion où les différentes collectivités et les diverses parties intéressées des collectivités ont pu se rencontrer et discuter de leurs sujets de préoccupation ou de leurs intérêts. Cet espace neutre intergroupe a été extrêmement important pour l'établissement de relations entre les groupes et pour ce qui est du cheminement des personnes axées sur leur intérêt personnel vers un lieu où les intérêts communs constituaient le thème principal.

**Élaborer des stratégies pour déconstruire les structures de la violence et construire les structures de la paix.** Pour bâtir la paix et l'unité, il faut supprimer la ségrégation de l'esprit des gens qui en ont été imprégnés. Les collectivités ne peuvent parvenir à cet état tant et aussi longtemps que l'idée de la déségrégation n'a pas pris racine – pas nécessairement chez tous les membres de la collectivité, mais chez un nombre suffisant pour créer une masse critique viable intéressée à des changements fondamentaux. Le volet de la radio communautaire du projet GENPEACE a été un instrument d'éducation important pour sensibiliser

les collectivités à la déségrégation. En tant qu'exercice d'éducation non traditionnel, la radio communautaire est suffisamment souple pour permettre d'explorer des sujets (par exemple, biographie, géographie) qui ont été des sources de division au sein des collectivités. La déségrégation des esprits au moyen d'activités éducatives a un impact positif sur la dynamique de la paix et de l'unité. À cet égard, la radio communautaire a été une stratégie de premier ordre dans le cadre du projet GENPEACE.

**Inclure les ex-combattants.** La participation des ex-combattants du Front moro de libération nationale (MNLF) aux principales affaires de développement communautaire, par le truchement du projet GENPEACE, a été importante, aussi bien en ce qui concerne la déconstruction des structures de la violence que la construction des structures de la paix.

**Faire comprendre la nécessité d'assumer « la responsabilité des conflits » et « la responsabilité de la paix ».** Compte tenu que la consolidation de la paix nécessite aussi bien la construction des structures nécessaires à la paix que la déconstruction des structures de la violence, il est essentiel de comprendre que les collectivités doivent être capables d'assumer la « responsabilité des conflits » aussi bien que la « responsabilité de la paix ». Le fait de comprendre comment les collectivités et les gouvernements appuient les conflits par leurs attitudes, leurs actions, non-actions, etc., est un ingrédient essentiel à la paix et à l'unité.

# 5

## Conclusion

Dans l'établissement d'un cadre de gouvernance locale pour la consolidation de la paix, il faut reconnaître d'emblée que le gouvernement local exerce une influence sur la dynamique de la paix et des conflits et qu'il est lui-même influencé par cette dynamique. Toutefois, malgré l'accent placé sur le rôle du gouvernement local, il est nécessaire de tenir compte du rôle capital joué par les gouvernements nationaux, provinciaux et des États ainsi que par les organismes du secteur privé dans la consolidation de la paix et la déconstruction des structures de conflit.

L'objectif premier du présent document, et plus particulièrement des études de cas sélectionnées, est de mieux saisir comment les gouvernements municipaux peuvent jouer un rôle dans la consolidation de

la paix et d'apprendre comment le renforcement des capacités des gouvernements locaux dans les zones prédisposées aux conflits peut éviter la violence tout en contribuant à la paix et à l'unité. Les cinq éléments d'impact possible sur la paix et les conflits – capacités de gestion des conflits; violence militaire et sécurité de la population; structures et processus politiques; structures et processus économiques; et renforcement du pouvoir social – (voir l'annexe B) soulignent l'importance d'établir une gouvernance efficace au niveau local.

Ce document vise à démontrer l'importance du renforcement du gouvernement municipal en tant que mécanisme institutionnel d'appui à la consolidation de la paix et au règlement des conflits, mais il importe aussi de signaler que renforcement des

capacités des gouvernements locaux et règlement des conflits ne sont pas synonymes. Le renforcement des capacités des gouvernements locaux est nécessairement un processus à long terme visant à donner aux gouvernements municipaux les moyens de prévenir ou d'atténuer la probabilité d'un conflit violent. Le processus de renforcement des capacités des gouvernements locaux ne peut à lui seul s'attaquer aux causes structurelles sous-jacentes des conflits violents. Toutefois, l'effet à long terme de l'établissement d'institutions locales solides se traduit par la capacité des gouvernements municipaux de réagir promptement, de désamorcer des situations pouvant mener à la violence et de devenir des partenaires dans la mobilisation des ressources pour la paix avant, pendant et après l'éclatement des conflits violents.

# 6

## Annexes



# Annexe A

## Tableau 1 – Responsabilités des gouvernements municipaux

	Secteur	Sous-secteur
<b>Développement social</b>	Santé	Immobilisations hospitalières – Santé publique
	Services sociaux	Aide sociale – Services de garde subventionnés
	Logement	Programmes de logement social – Améliorations des logements – Règlements
	Démocratie à l'échelle locale	Consultation publique et équité – Tenue des élections locales
	Sécurité publique	Services de police – Protection contre les incendies – Services d'ambulance – Mesures d'urgence
	Loisirs et culture	Bibliothèques/musées – Parcs/terrains de jeu – Activités récréatives – Programmes artistiques – Développement communautaire
	<b>Viabilité de l'environnement</b>	Transports
Environnement		Qualité de l'air – Normes de qualité de l'eau potable – Approvisionnement en eau – Égouts et collecteurs d'eaux pluviales – Épuration des eaux usées – Collecte et élimination des déchets
Planification de l'utilisation des sols et aménagement		Règlements de planification et de zonage – Protection des terres agricoles
<b>Bien-être économique</b>	Finances et impôts	Évaluation foncière – Préparation, approbation et vérification des budgets – Autorisation d'emprunt
	Développement économique local	Développement économique – Production de revenus dans la collectivité – Programmes de réduction de la pauvreté

# Annexe B

## Mesures favorisant la paix ou les conflits – quoi rechercher ?

ÉLÉMENTS SUSCEPTIBLES DE FAVORISER LA PAIX/LES CONFLITS		EXPLICATION	EXEMPLES	
			VERS LA PAIX	VERS LES CONFLITS
1	Capacités de gestion des conflits	<p>Capacité d'un État ou d'une société civile : (1) de gérer et de résoudre les conflits sans recours à la violence et sans faire appel à des structures de pouvoir qui soutiennent la violence illégitime; et (2) capacité de promouvoir une paix véritable et durable.</p> <p>Effets sur la capacité de cibler les possibilités de consolidation de la paix et de faire face à des situations conflictuelles. Il peut s'agir de mécanismes officiels (conseils de règlement des différends; mécanismes juridiques de renforcement) ou de mécanismes moins structurés (réunions officieuses; interventions de leaders communautaires; création de voies de communication à l'échelle locale).</p>	<p>1) Les initiatives dans les secteurs où des conflits sont susceptibles de se produire et dans lesquels on embauche, on forme et on conserve du personnel local – particulièrement dans les postes administratifs, techniques et de gestion – renforcent les capacités de gouvernance des institutions sociétales et d'État qui gèrent les conflits de manière non violente. Malheureusement, ces compétences techniques et administratives disparaissent lorsqu'un conflit non violent devient ou redevient violent.</p>	<p>L'une des activistes les plus chevronnées du Kosovo en matière de défense des droits de la personne – formée en Norvège et à Genève – avait participé à la création d'un centre d'aide juridique pour les femmes dans les années 90. Au cours des efforts de reconstruction dirigés par l'ONU, son rôle a été réduit à celui de traductrice au service de l'OSCE, pour du personnel possédant beaucoup moins d'expérience qu'elle. Officiellement, elle ne peut même pas recueillir les témoignages des victimes. Ce talent local aurait dû être au cœur de la stratégie de reconstruction de l'ONU. La répercussion globale de cette décision a été d'affaiblir, plutôt que de renforcer, la capacité de la société civile de se reconstruire en se fondant sur la tolérance et le respect. (Guest, 2000)</p>
			<p>2) Les efforts de nombreuses organisations (internationales, gouvernementales et non-gouvernementales) pour intégrer à leurs activités courantes des ateliers de résolution des conflits et de consolidation de la paix (et, de plus en plus, des EIPC) contribuent considérablement au développement des capacités de consolidation de la paix.</p> <p>3) Les initiatives qui favorisent une communication efficace et le dialogue avec le public, ainsi que sa participation, contribuent à maintenir l'engagement des intervenants et l'établissement de la confiance et de la compréhension entre les groupes.</p>	
<b>INDICATEURS-TYPES*</b>				
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de conflits dans lesquels des organismes gouvernementaux/non gouvernementaux sont engagés à titre de médiateurs, de facilitateurs, de négociateurs, etc.</li> <li>• Perception des médiateurs locaux et des parties lésées que le conflit peut être résolu sans recours à la violence.</li> <li>• Nombre d'ateliers de résolution des conflits – et suivi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respect des processus de règlement des différends prévus par les institutions publiques et respect des résultats obtenus.</li> <li>• Confiance de pouvoir obtenir un traitement et des résultats équitables par l'entremise des institutions publiques.</li> <li>• Perception que la violence n'est pas un moyen légitime ou efficace de résoudre les conflits.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesure dans laquelle la question de la consolidation de la paix et du règlement des conflits est prise en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre des initiatives (« Do No Harm » (ne pas nuire), EIPC, conception de programmes qui tiennent compte des situations de conflit, etc.).</li> </ul>

\* (Ces indicateurs ne s'appliquent pas à toutes les situations. Il convient d'élaborer des indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Les collectivités devraient avoir toute la latitude voulue pour établir des indicateurs qui ont un sens pour elles et collent à leur réalité.)

## Mesures favorisant la paix ou les conflits – quoi rechercher ?

ÉLÉMENTS SUSCEPTIBLES DE FAVORISER LA PAIX/LES CONFLITS		EXPLICATION	EXEMPLES	
			VERS LA PAIX	VERS LES CONFLITS
2	Violence militaire et sécurité de la population	Effets directs et indirects sur : (1) la forme et le degré de violence exercée par les forces militaires; et (2) le sentiment de sécurité individuelle et collective – comprend le bien-être physique et mental et le sentiment d'identité personnelle ou collective.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) L'inclusion d'ex-belligérants dans le processus de paix et de reconstruction au Nicaragua et dans différentes régions de Mindanao était un effort évident pour abolir les structures de la violence militaire et construire les structures de la paix.</li> <li>2) Dans de nombreux cas, les négociations de cessez-le-feu pour des raisons humanitaires (p. ex., Journées nationales de l'immunisation) ont ouvert des voies de communication qui ont par la suite contribué directement à l'acceptation de cessez-le-feu plus longs et même à des pour-parlers de paix, notamment au Sri Lanka (Bush, 2000). En Somalie, la demande des citoyens de faire immuniser leurs enfants a amené les dirigeants locaux à déminer les routes afin de permettre le passage des équipes de vaccination. Les combattants avaient reçu l'ordre de n'exposer aucune arme les jours des campagnes de vaccination. De telles initiatives ont freiné la violence militaire et accru la sécurité des personnes.</li> </ol>	Travailler avec des groupes qui utilisent la violence illégitime et violent les droits humains – ou par l'entremise de tels groupes – p. ex., pour protéger les convois, les camps ou les bureaux, ou comme intermédiaires pour la fourniture de biens et de services, est un exemple manifeste d'initiative qui contribue à renforcer la règle de la force et de la violence (menaces et actes de violence).
		Formes de violence : les différents groupes de la société sont victimes de formes et de niveaux de violence différents, et vivent par conséquent l'insécurité à des degrés divers; par exemple les femmes, les enfants, les groupes minoritaires, les marginaux et les rapatriés.		
		Forces militaires : englobent les rebelles, les paramilitaires, les seigneurs de la guerre, les milices, les bandits, les criminels organisés, les groupes de justiciers, qui utilisent des armes et des structures militaires.		
		Collectivité : comprend les populations résidentes et les populations qui reviennent dans la région.		
<b>INDICATEURS-TYPES*</b>				
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Décès ou blessures dus au conflit.</li> <li>• Disparitions.</li> <li>• Nombre de cas de violations des droits de la personne, y compris les cas de viols, de tortures à caractère sexuel et de violations de droits des enfants, et efficacité des interventions officielles faites à la suite de la déclaration de ces violations.</li> <li>• Degré de violence familiale.</li> <li>• Nombre d'émeutes ou d'autres manifestations de dissension non contrôlées.</li> <li>• Manifestations.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de personnes déplacées.</li> <li>• Taux et formes de rapatriement/déplacement.</li> <li>• Arrestations ou détentions sans motif raisonnable ou sans mandat.</li> <li>• Détentions tenues au secret.</li> <li>• Traitement cruel, inhabituel ou dégradant au cours de la détention.</li> <li>• Conditions de détention inhumaines.</li> <li>• Dépendance à l'égard des forces de sécurité privées.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sentiment de sécurité individuelle et collective.</li> <li>• Degré de criminalité (efficacité des interventions de l'État).</li> <li>• Quantité d'armes légères en circulation (p. ex., prix sur le marché noir d'un fusil d'assaut).</li> <li>• Nombre de femmes, d'hommes et d'enfants engagés dans des activités militaires.</li> <li>• Degré de sécurité alimentaire.</li> </ul>

\*(Ces indicateurs ne s'appliquent pas à toutes les situations. Il convient d'élaborer des indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Les collectivités devraient avoir toute la latitude voulue pour établir des indicateurs qui ont un sens pour elles et collent à leur réalité.)

## Mesures favorisant la paix ou les conflits – quoi rechercher ?

ÉLÉMENTS SUSCEPTIBLES DE FAVORISER LA PAIX/LES CONFLITS		EXPLICATION	EXEMPLES	
			VERS LA PAIX	VERS LES CONFLITS
3	Structures et processus politiques	<p>Effet sur les structures et les processus politiques officiels et officieux; peut viser tous les ordres de gouvernement, depuis l'échelle municipale jusqu'à l'échelle nationale. Se rapporte également au renforcement des capacités de gouvernance de différents ordres de gouvernement et aux capacités des membres de la société civile de participer activement et positivement aux processus politiques.</p> <p>Peut transparaître dans les aspects suivants : renforcement des capacités des dirigeants légitimes (ou renforcement du règne des forces anti-démocratiques); augmentation (ou diminution) de la transparence, de la reddition de compte et de la participation aux décisions ayant une incidence sur la population; renforcement ou affaiblissement de la primauté du droit et du gouvernement représentatif.</p>	<p>1) À la fin des années 1990, le Groupe de surveillance environnementale d'Afrique du Sud entreprit un vaste projet participatif de recherche appliquée sur les liens entre militarisation et écologie. Les deux éléments suivants sont des indicateurs clairs des effets positifs sur la paix : (1) intégration à la virgule près des résultats de recherche et des recommandations dans la politique de défense du gouvernement; et (2) mobilisation de paysans ne parlant pas l'anglais dans le projet, ce qui a permis à ceux-ci de continuer d'exprimer leurs préoccupations bien après la fin du projet et de participer à un dialogue permanent avec le gouvernement au sujet de politiques ayant une incidence sur leur vie et leurs moyens de subsistance.</p> <p>2) Les efforts soutenus de groupes locaux du sud des Philippines pour créer des zones de paix sont une « source d'inspiration » : la mobilisation des idées et des gens peut permettre d'amorcer la restructuration des institutions politiques et militaires et d'instaurer la paix sur le terrain – même dans une situation de conflits violents.</p>	<p>En 2002, la décision d'accepter la soumission la plus basse pour la reconstruction d'un réservoir d'eau dans une région contrôlée par les rebelles du pays X a engendré une situation de conflit. Le projet étant mis en œuvre par une société prête-nom contrôlée par les rebelles, les travailleurs ont été obligés de travailler gratuitement et les propriétaires de tracteurs forcés de prêter gratuitement leur matériel. Il semble que l'argent qui aurait dû servir à payer la main-d'œuvre, l'équipement et le matériel ait plutôt servi à financer les activités des rebelles. Le projet a renforcé l'emprise anti-démocratique du groupe de rebelles et nuï plutôt qu'aidé au développement puisque le réservoir a été emporté pendant la saison des pluies.</p> <p>Imposition de solutions par des parties extérieures dans l'intérêt du pouvoir imposé et appauvrissement des collectivités visées. Par exemple, l'imposition par un gouvernement central de réformes ou de solutions inappropriées dans des régions isolées ou touchées par des conflits; la faillite d'un pays (par exemple l'Argentine) en raison des conditions qui lui sont imposées par les institutions financières internationales; ou les invasions, telle la guerre en Irak.</p>
			<b>INDICATEURS-TYPES*</b>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Liberté d'expression/des médias.</li> <li>Existence de partis politiques, d'entreprises et d'organisations de la société civile de différentes allégeances.</li> <li>Tenue d'élections justes et impartiales (taux de participation aux élections) .</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Degré de pouvoir délégué en cas d'urgence dans certaines parties du pays ou dans tout le pays.</li> <li>Liberté de circulation.</li> <li>Participation du public à l'élaboration des politiques ou influence du public sur le processus d'élaboration.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impressions et preuves qu'il y a corruption.</li> <li>Les gens ont – ou n'ont pas – l'impression que les systèmes politique, juridique et policier sont justes, efficaces et adaptés.</li> </ul>

\*(Ces indicateurs ne s'appliquent pas à toutes les situations. Il convient d'élaborer des indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Les collectivités devraient avoir toute la latitude voulue pour établir des indicateurs qui ont un sens pour elles et collent à leur réalité.)



## Mesures favorisant la paix ou les conflits – quoi rechercher ?

ÉLÉMENTS SUSCEPTIBLES DE FAVORISER LA PAIX/LES CONFLITS		EXPLICATION	EXEMPLES	
			VERS LA PAIX	VERS LES CONFLITS
4	Structures et processus économiques	<p>Effets sur les aspects ci-dessous :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>renforcement ou affaiblissement des structures et des processus socioéconomiques équitables;</li> <li>perturbation/transformation des économies de guerre;</li> <li>infrastructure économique;</li> <li>disponibilité de matières de base rares;</li> <li>disponibilité des capitaux d'investissement nécessaires à la création de possibilités économiques et d'emploi pour remplacer les activités de guerre;</li> <li>stabilité du système bancaire;</li> <li>accroissement ou diminution de la dépendance économique à l'égard des emplois militaires (ou liés à l'armée);</li> <li>productivité et répartition équitable d'avantages non liés à la guerre/liés à la paix; formation;</li> <li>production de revenus;</li> <li>production de biens ou de services commerciaux;</li> <li>insécurité alimentaire;</li> <li>exploitation, production ou répartition des ressources, particulièrement des ressources non renouvelables et des matières essentielles à la subsistance économique ou à la sécurité alimentaire.</li> </ul>	<p>1) En Éthiopie, au milieu des années 90, des projets d'approvisionnement en eau ont amélioré l'accès des bergers déplacés aux sources d'eau et, par conséquent, atténué une importante cause de conflits avec les populations locales.</p> <p>2) En Somalie, au début des années 90, commerçants et négociants ont appuyé la violence et le pillage parce que leurs sources habituelles d'approvisionnement en produits agricoles avaient été détruites par la sécheresse et les guerres de clans. En vue de résoudre ce problème, un spécialiste du développement proposa à différents organismes de développement de mettre en œuvre des programmes afin de vendre aux commerçants des denrées alimentaires sur une base régulière et à prix stables et ainsi réduire la dépendance à l'égard des marchandises pillées. Ces projets ont incité les marchands à exercer des pressions sur les milices pour qu'elles limitent leurs activités perturbatrices, ce qui a eu pour effet de supprimer une source de financement des milices qui utilisaient l'argent tiré du pillage pour acheter des armes (Source : Nalsios, 1997).</p>	<p>Répartition inégale des ressources publiques (emplois, eau, pensions, etc.); paiement de taxes aux organisations belligérantes; pratiques d'embauche discriminatoires; affaiblissement du marché privé en raison d'un fonctionnement fondé sur les économies de guerre.</p> <p>Au milieu des années 90, de nombreux intervenants à l'échelle internationale ont cherché à renforcer la sécurité économique de la Russie afin de réduire l'instabilité du pays, dont plusieurs régions étaient menacées par l'éclatement de conflits. On a notamment procédé au réaménagement de la législation sur la faillite. En forçant les sociétés qui avaient fait fi de leurs créanciers à acquitter leurs dettes, la nouvelle législation a entraîné une augmentation considérable du nombre de faillites, qui est passé de 4300 (1997) à 11 000 (1999). Les analystes espéraient qu'avec la disparition des sociétés faibles et déficitaires, l'économie russe deviendrait plus concurrentielle et robuste. Toutefois, des politiciens et des hommes d'affaires puissants (entretenant parfois des liens troubles avec le crime organisé) ont souvent fait nommer leurs amis à des postes de gestionnaires dans des sociétés en difficulté; ces gestionnaires ont ainsi pu prendre le contrôle de certaines entreprises et les dépouiller de tous leurs éléments d'actif. L'opération a donc eu pour effet d'accroître l'insécurité économique du pays. (Maclean's, 20 mai 2002, p. 65)</p>
			<b>INDICATEURS-TYPES*</b>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Dépendance à l'égard des économies de guerre (par exemple recours au marché noir, embauche de militaires ou de paramilitaires).</li> <li>Nombre d'emplois créés dans des secteurs non militaires.</li> <li>Rapport entre les dépenses militaires et les dépenses sociales (pour le pays).</li> <li>Niveaux d'exportation et d'investissement avant et après le conflit.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Degré de contrôle économique de la part d'intervenants locaux ou nationaux appuyant les intérêts locaux ou nationaux.</li> <li>Rapport entre le taux de chômage national et le taux de chômage des groupes vulnérables (anciens combattants, personnes rapatriées et déplacées, invalides de guerre, veuves, jeunes, régions en guerre).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dépendance à l'égard de l'aide extérieure.</li> <li>Disponibilité des matières de base pour toutes les collectivités.</li> <li>Taux d'épargne personnelle.</li> <li>Taux régional et national d'inflation.</li> <li>Force des devises étrangères.</li> <li>Nombre et taille des nouvelles entreprises.</li> </ul>

\*(Ces indicateurs ne s'appliquent pas à toutes les situations. Il convient d'élaborer des indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Les collectivités devraient avoir toute la latitude voulue pour établir des indicateurs qui ont un sens pour elles et collent à leur réalité.)

## Mesures favorisant la paix ou les conflits – quoi rechercher ?

ÉLÉMENTS SUSCEPTIBLES DE FAVORISER LA PAIX/LES CONFLITS		EXPLICATION	EXEMPLES	
			VERS LA PAIX	VERS LES CONFLITS
5	Renforcement du pouvoir social	Effet sur l'instauration d'une culture de paix : communication constructive au sein de la société, tolérance, inclusion des hommes et des femmes, justice, participation et respect. Tous les membres de la société, des plus faibles aux plus forts, croient pouvoir surmonter les obstacles et mener une vie satisfaisante et ont les moyens de le faire.	<p>Dans le cadre d'un projet haïtien de reconstruction du service de police, on a cherché à recruter des personnes issues de collectivités qui avaient été victimes de violation de leurs droits parce qu'on estimait qu'elles seraient plus sensibles à la nécessité de promouvoir et de protéger ces droits.</p> <p>En Bosnie-Herzégovine, les programmes intergroupes de mentorat entre urbanistes ont contribué au développement de compétences techniques et favorisé la communication et la compréhension entre les groupes.</p>	<p>Il est de plus en plus courant de consulter les collectivités avant d'amorcer une initiative; il s'agit souvent d'ailleurs de l'unique fois où les collectivités seront consultées. Lorsque ces consultations se font dans le cadre des structures de pouvoir en place, elles peuvent contribuer à renforcer les iniquités et les tensions sociales. Par exemple, dans le cas de structures dans lesquelles les femmes ou certains groupes sociaux ou économiques sont tenus à l'écart du pouvoir.</p>
			<b>INDICATEURS-TYPES*</b>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sentiment de maîtrise des processus de paix à l'échelle locale.</li> <li>• Degré de tolérance ou de défiance au sein des organisations culturelles, sociales, ethniques, politiques et religieuses.</li> <li>• Degré et type d'interactions entre les groupes.</li> <li>• Mariages entre membres de groupes différents.</li> <li>• Degré de bilinguisme (lorsque la langue est une question d'ordre politique).</li> <li>• Degré de participation des groupes marginalisés ou tenus à l'écart du pouvoir (p. ex., les femmes, les enfants, les personnes privées de droits).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre d'organisations multiculturelles ou destinées à différents groupes sociaux.</li> <li>• Système scolaire universel ou réservé à certains groupes.</li> <li>• Façon dont les adultes et les enfants perçoivent les autres groupes; importance des stéréotypes; rôle des médias; niveaux de censure.</li> <li>• Degré de confiance entre les groupes.</li> <li>• Rejet d'une culture de violence/d'une culture fondée sur la force armée (glorification de la violence armée).</li> <li>• Nombre d'initiatives de consolidation de la paix lancées et mises en œuvre à l'échelle locale.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Degré de dépendance à l'égard de l'aide extérieure pour le règlement des conflits et la consolidation de la paix.</li> <li>• Nombre de familles déplacées en raisons d'un conflit.</li> <li>• Nombre de familles dont au moins un des membres a disparu.</li> <li>• Degré de traumatisme au sein des collectivités et mesure dans laquelle celui-ci perturbe l'exercice des activités courantes. Efficacité des mesures prises pour faire face à la situation.</li> <li>• Taux de suicide (Qui ? Où ? Pourquoi ?).</li> </ul>

\*(Ces indicateurs ne s'appliquent pas à toutes les situations. Il convient d'élaborer des indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Les collectivités devraient avoir toute la latitude voulue pour établir des indicateurs qui ont un sens pour elles et collent à leur réalité.)

# 7

## Références

# Références

- Anderson, Mary (1999). *Do No Harm: How Aid Can Support Peace — Or War* (London & Boulder CO.: Lynne Rienner).
- Berdal, Mats and David Malone (2000). *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. (London & Boulder CO.: Lynne Rienner).
- Bush, Kenneth (2002). "Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) Five Years On: The Commodification of an Idea," *The Berghof Handbook for Conflict Transformation* (Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2001).  
Html [www.berghof-center.org/handbook/bush/](http://www.berghof-center.org/handbook/bush/)
- (1998). *A Measure of Peace: Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) of Development Projects in Conflict Zones*. Working Paper #1. Ottawa, Canada: International Development Research Centre.
- Bush, Kenneth and Diana Saltarelli (2000). *The Two Faces of Education in Ethnic Conflicts: Towards a Peacebuilding Education for Children*, Innocenti Insights, UNICEF International Child Development Centre, Florence, Italy. [www.unicef-icdc.org/pdf/twofaces.pdf](http://www.unicef-icdc.org/pdf/twofaces.pdf) or <http://www.crin.org/resources/infoDetail.asp?ID=1102&flag=report>
- Conciliation Resources (1999) Accord, "The First Step to Peace: Mindanao in Transition," April 1999. <http://www.c-r.org/accord/index.htm?accser/series.htm>
- Gutman, Roy (1993). *A Witness to Genocide* (New York: Macmillan Publishing).
- Gutman, Roy and David Rieff (1999). *Crimes of War: What the Public Should Know* (New York and London: W.W. Norton & Co.).
- Judah, Tim (1997). *The Serbs: History, Myth, and the Destruction of Yugoslavia* (New Haven: Yale University Press).
- Lowi, Miriam R. (1993a). "Bridging the Divide: Transboundary Resource Disputes and the Case of West Bank Water," *International Security*, Vol. 18, No. 1, pp. 113-138.
- Lowi, Miriam R. (1993b). *Water and Power: The Politics of a Scarce Resource in the Jordan River Basin* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Loyd, Anthony (2000). *My War Gone By, I Miss it So* (London: Anchor).
- Malcolm, Noel (—). *Bosnia: A Short History*
- Mass, Peter (1996). *Love thy Neighbor: A Story of War* (New York: Vintage Books)
- Mousavizadeh, Dat Nader (1996). ed., *The Black Book of Bosnia: the Consequences of Appeasement* (New York: Basic Books)
- Silber, Laura and Allan Little (—). *The Death of Yugoslavia*