

## **Localités et partage du pouvoir : logiques d'adaptation ou désordre permanent**

**Résultats préliminaires, mars 2012<sup>1</sup>**

Les pages suivantes résument les résultats préliminaires de notre travail de terrain. Ces résultats sont rapportés à nos hypothèses de départ. Un travail de terrain a été mené à Gbarnga / comté de Bong et Ganta / comté de Nimba, au **Liberia** (juin - août 2011); Sake / Nord-Kivu et Kalehe / Sud-Kivu, **République Démocratique du Congo** (RDC) (juillet - septembre 2011); Nakuru et Eldoret, au **Kenya** (octobre - décembre 2011) et Bubanza et Gitega, au **Burundi** (octobre - décembre 2011). Des focus groups avec des professeurs, des jeunes et des femmes du marché<sup>2</sup>, ainsi que des entretiens ont été menés dans chacun des quatre pays. En tout nous avons réalisé 26 focus group et 219 entretiens.

Avant de discuter les résultats, il convient de noter que l'application de la méthodologie proposée s'est révélée plus difficile que prévu (voir Simons/Zanker à paraître). Nous avons tenté d'identifier des localités pacifiques et non pacifiques (dans les deux cas, il s'agit d'anciens zones de trouble, c'est-à-dire ayant été fortement impactés par la guerre) afin de tester nos hypothèses selon la variation dans les niveaux de paix<sup>3</sup>.

Une fois sur le terrain, nous avons constaté que les différences de niveau de paix entre localités étaient peu marquées, souvent marginales, surtout en prenant pour base les perceptions subjectives des citoyens locaux. On peut dire que, la paix négative a été observée dans chacune des localités du Burundi, du Kenya et du Libéria, alors que les localités en RD Congo sont plus difficiles à classer, car la situation à Sake et à Kalehe n'a absolument pas évolué de façon linéaire dans le temps.

---

<sup>1</sup> Traduction par Pierre Casal

<sup>2</sup> Pour la modération et l'assistance pour les discussions en focus groups nous souhaitons remercier Felesu Swaray, Beatrice Duana, Claudius Mehtua et Magnus Marvey (Liberia); Doudou Kalala et Serge Ramazani (DRC); David Okeyo, Leah Ngugi et Silas Kipchumba (Kenya); Alexis Macumi et Athanase Gahungu (Burundi).

<sup>3</sup> Nous travaillons avec une définition négative de la paix, à savoir l'absence de violence politique armée. Pour plus d'information sur ce projet (en anglais): <http://www.spp1448.de/projects/the-local-arena-of-power-sharing/>

Ceci implique qu'un aspect important de notre méthodologie de recherche a été d'une utilité limitée. Néanmoins, le fait que la variance de la paix locale puisse être moindre que précédemment supposé est une découverte importante en elle-même - en particulier lorsque l'on considère que la notion de « local » et les concepts associés (i.e « appropriation locale » ou « local ownership » en anglais) sont de plus en plus répandus dans les cercles des décideurs politiques et de la recherche universitaire. L'absence de variation des niveaux de paix peut avoir de nombreuses raisons, notamment la taille et la géographie du pays en question, la politique et les réseaux de patronage pré-conflit, la culture politique, etc. Ceci montre bien que la simple dichotomie pacifique / non pacifique n'est pas suffisamment précise pour être utilisée dans un contexte post-conflit. Une échelle basée sur un continuum est certainement plus appropriée afin de saisir les réalités empiriques. Pour plus de précisions sur cette question, voir Mehler / Simons / Tull / Zanker (à paraître).

\*\*\*\*\*

**Hypothèse 1: La qualité du processus de négociation et de l'accord de paix détermine les perspectives à la fois pour la paix locale et la paix nationale**

Il y aurait donc deux facteurs interdépendants. Premièrement, l'inclusion des acteurs pertinents au niveau local dans un accord de paix est nécessaire pour favoriser la paix locale et, deuxièmement, le succès de du partage du pouvoir dans un but de promotion de la paix requière son extension au niveau local. En prenant en compte le niveau local (les élites locales et leurs intérêts), un accord complet de partage du pouvoir en phase de négociation améliore les probabilités que l'accord établisse un changement pacifique. Nous définissons les acteurs pertinents au niveau local comme les individus ou les groupes qui opèrent principalement sur le niveau local, et plus précisément dans les localités sélectionnées.

Notre recherche sur les processus de négociation et les accords de paix montre que les quatre accords nationaux ont été soigneusement élaborés, peut-être moins au Libéria<sup>4</sup>. Les processus de paix et les négociations ont été intenses et prolongés, peut-être dans

---

<sup>4</sup> Bien que l'accord ait été très détaillé, l'attention semble avoir porté sur la division des « butins de guerre » (i.e. les ministères) entre factions belligérantes plutôt que sur les problèmes de long terme.

une moindre mesure au Kenya que dans les trois autres pays. Toutefois, l'application des clauses des accords de paix au niveau local et l'inclusion des acteurs et intérêts locaux pertinents est une question différente.

#### a) Inclusion des acteurs pertinents au niveau local dans l'accord de paix

Nous avons constaté que l'inclusion des acteurs pertinents au niveau local dans les accords de paix était, au mieux, assurée indirectement et de manière fortuite dans les deux localités **libériennes** (Gbarnga et Ganta). Il en était ainsi parce que quelques acteurs pertinents au niveau local étaient présents lors des négociations, mais ils n'ont jamais représenté leurs localités, et les questions locales n'ont pas été abordées<sup>5</sup>. Ceci n'a pas constitué un obstacle majeur à la paix nationale (définie comme « paix négative ») qui a été sans doute garantie par l'importante mission de maintien de la paix des Nations Unies (ONU). Néanmoins, les tensions ont continué après l'accord de paix à la fois à Gbarnga et à Ganta, sous la forme de litiges fonciers et d'actes sporadiques de violence. Ces tensions peuvent, au moins en partie, être attribuées à l'absence d'attention portée à ces causes locales de conflit dans l'accord de paix. Cependant, la variation du degré de paix entre les deux localités est relativement faible. Nous supposons que ceci pourrait être dû à un certain nombre de facteurs, en particulier la petite taille du pays ainsi que d'une tradition historiquement forte de centralisation politique dans la capitale, Monrovia.

Les résultats au **Burundi** font écho à ceux du Liberia dans la mesure où une inclusion spécifique des acteurs locaux importants dans le processus de paix n'a jamais été prévue. En outre, les acteurs - même si ils sont particulièrement forts dans une région spécifique ou s'ils en sont originaires - ne se considéraient pas eux-mêmes comme des défenseurs d'intérêts locaux spécifiques, mais portant plutôt des préoccupations ethniques qui dépassent les limites régionales. On pourrait faire valoir que les rebelles des *Forces Nationales de Libération* (FNL), basés principalement dans la partie ouest du Burundi, du moins pas à Bubanza, se sont en fait eux-mêmes exclus du processus

---

<sup>5</sup> Certains acteurs pertinents au niveau local étaient présents lors des négociations, comme par exemple des membres du gouvernement de Taylor, dont le parti, le National Patriotic Party (NPP), reste populaire à Gbarnga aujourd'hui, tout comme dans une moindre mesure à Ganta (alors qu'il s'agit d'un bastion d'anciens combattants du National Patriotic Front of Liberia (NPFL), la loyauté première reste envers le prince Johnson, un ennemi de Taylor par le passé). A Ganta, le représentant élu depuis 2005 Nohn Kidau a également été présent lors des négociations, en tant que membre de la délégation de la société civile. Tous ces acteurs n'ont à aucun moment représenté les localités lors des négociations.

de paix en boycottant les pourparlers pendant une longue période, ce qui explique pourquoi la situation sécuritaire là-bas a continué d'être plutôt fragile en comparaison avec notre deuxième localité, Gitega, où les FNL n'ont jamais été puissantes.

Les résultats pour le Kenya et la RDC diffèrent du Burundi et du Libéria. Au **Kenya**, deux des principaux protagonistes individuels de la crise post-électorale (William Ruto et Mwai Kibaki) peuvent être associés respectivement avec Eldoret et Nakuru, les localités que nous avons sélectionné<sup>6</sup>. Bien que leur ancrage local soit d'une importance incontestable, les deux hommes forts ont rarement agi « au nom » de celui-ci. Ils ont utilisé leur influence dans le processus de médiation afin d'améliorer leur influence politique à travers le partage du pouvoir, plutôt que chercher à résoudre les origines du conflits et/ou des enjeux locaux particuliers, ce qui était plutôt la priorité des militants de la société civile. La perception de nos interlocuteurs locaux était donc quelque peu ambivalente. Un sentiment d'être représenté a été fréquemment exprimé, mais une association directe n'a pu être identifiée.

Dans les deux localités de la **RD Congo** presque tous les acteurs locaux ont été directement impliqués dans les pourparlers de paix, c'est-à-dire des groupes, et non des individus, et y compris la plupart des factions belligérantes (insurrections), qui avaient des racines locales bien définies, à l'exception du groupe rebelle étranger (rwandais) des *Forces Démocratiques de Libération du Rwanda* (FDLR), qui continue de semer l'insécurité au Nord et au Sud-Kivu à l'heure actuelle. On pourrait faire valoir que les acteurs locaux inclus ont jusqu'à un certain point défendu (ou prétendu défendre) les intérêts de leurs circonscriptions lors des pourparlers de paix, notamment les milices Mai-Mai et l'insurrection du *Rassemblement Congolais pour la Démocratie* (RCD).

Conclusions préliminaires: Le fait que les acteurs locaux n'ont été que superficiellement ou de façon fortuite inclus au Burundi et au Libéria peut être attribué à la petite taille de ces pays, où les idées, les conflits et les acteurs ont tendance à gagner rapidement une dimension "nationale". Les questions en jeu durant les conflits et les processus de paix qui ont suivi varièrent assez fortement d'un pays à l'autre. Le Libéria est sorti d'une phase prolongée de trouble et s'est dirigé vers un degré rudimentaire d'Etat de droit, le Burundi a connu des scènes de génocide, la

---

<sup>6</sup> Bien que lien qui unit Ruto à Eldoret soit plus fort que celui de Kibaki avec Nakuru

RDC s'est battu avec un mélange complexe de questions nationales et locales (citoyenneté et voisinage régional turbulent) tandis que le Kenya a « seulement » subi une crise post-électorale. Tous les principaux acteurs impliqués dans ces crises, notamment les groupes d'opposition et les insurgés, ont affirmé d'abord et avant tout lutter pour une cause nationale, autrement dit, ils avaient des ambitions nationales. Cependant, une question à caractère indiscutablement local était commune à tous les pays et toutes les localités: les conflits sur le foncier.

En résumé, les résultats n'appuient ni ne contredisent notre hypothèse de départ. L'inclusion la plus directe des acteurs pertinents au niveau local dans l'accord de paix (en RDC) n'a pas empêché les deux localités congolaises de rester violentes ou de retomber dans la violence après une accalmie relativement courte suite à l'accord de paix de 2002. Il reste difficile à déterminer si l'inclusion indirecte (Kenya) et fortuite (Libéria) de certains acteurs bénéficiant d'un fort soutien local a directement bénéficié à la paix<sup>7</sup>. La différence entre les localités sélectionnées en fonction de leur paix relative n'était pas assez forte pour évaluer cette affirmation avec précision. Au Burundi, aucun acteur concerné n'avait de racines locales (en provenance de ou se battant pour une région spécifique), mais cela n'a pas directement affecté la paix locale (bien que la longue absence des FNL dans les négociations de paix peut être la cause d'un niveau significativement plus élevé du sentiment d'insécurité à Bubanza par rapport à Gitega). En RDC, le conflit a été beaucoup plus territorialement défini (avec une séparation *de facto* du pays). Par conséquent, les acteurs concernés étaient en soi "locaux". L'hypothèse a peut-être besoin d'être affinée pour gagner en pertinence.

#### b) Un partage réussi du pouvoir en faveur de la paix nécessite son extension à l'échelon local

Nous avons constaté que l'extension du partage du pouvoir au niveau local (formellement ou informellement) n'a pas eu lieu au **Libéria** et au **Kenya**, où les accords de paix ont suivi une approche top-down de partage du pouvoir qui ne s'étend pas aux localités. Dans une localité du Kenya, à Nakuru, le conseil municipal présente

---

<sup>7</sup> Ruto est un acteur clé à Eldoret (voir plus bas) et a été un acteur de premier plan lors des négociations mais pas vraiment au nom d'Eldoret, plutôt en tant que membre important d'une des factions politiques. Au Libéria, les acteurs pertinents au niveau local ont pris part aux négociations, mais de façon fortuite, c'est-à-dire qu'ils représentaient l'une des parties en conflit, le gouvernement de Taylor ou la société civile. Voir note de bas de page 3.

une composition similaire à la coalition gouvernementale post-accord au niveau national (sur une base volontaire), mais ça ne va pas plus loin. Une explication pour le manque de traduction et d'adaptation locales peut résider dans le fait que la violence post-électorale au niveau local a été principalement provoquée par les acteurs nationaux, et la *nécessité* d'en venir à bout au niveau local peut donc être faible. En effet, les personnes interrogées ont insisté sur la dimension *nationale* de la violence post-électorale et caractérisé les principaux acteurs comme acteurs nationaux.

La situation est différente au Libéria où l'une des principales lignes de démarcation au niveau local depuis des décennies a été entre les Mandingues et les autres groupes ethniques, souvent positionnés les uns contre les autres. Ce fut particulièrement le cas sous Samuel Doe dans les années 1980, qui a opprimé les Gios et Manos dans le comté de Nimba (où se trouve Ganta) et favorisé les Mandingues. Cette politique a été inversée après la prise de pouvoir de Charles Taylor. La ligne de démarcation entre les Mandingues et les autres groupes a toujours, au moins partiellement, concerné les droits sur la terre et les droits de propriété. Ceci signifie qu'il y avait clairement en jeu des questions pertinentes au niveau local (dans nos localités). L'avance des *Liberians United for Reconciliation and Democracy* (LURD) et leur conquête de certaines parties du pays n'était cependant pas non seulement d'une importance locale, mais a eu des répercussions à l'échelle nationale. Il n'y a jamais eu de reproduction au niveau local de partage du pouvoir. A Ganta les milices pro-Taylor ont contrôlé seules les structures gouvernementales locales, après que l'Accord de Paix Global a été signé, sans qu'aucun pouvoir n'ait été délégué ou partagé avec les LURD.

Le partage du pouvoir a été étendu (top-down) à l'échelon local au **Burundi** et a eu un effet positif sur les conflits et divisions au sein de la population. La mixité ethnique à tous les niveaux administratifs est généralement considérée comme positive, compte tenu de la diversité ethnique (Hutu, Tutsi) de la population à la fois à Gitega et Bubanza<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup>Bien que les effets de l'ethnicité ne soient pas ici exposés en détail, nous vous prions de bien vouloir noter que nous avons mené un mapping global de l'ensemble des acteurs du conflit dans chaque localité.

La situation en **RDC** est plus contrastée. Les modalités du partage du pouvoir au Congo prévoyaient l'extension au niveau local du dispositif dans chaque province<sup>9</sup>. Cependant, il y eut une attribution *de facto* de toute la province du Nord-Kivu (et donc de la localité de Sake) à la rébellion du RCD, à savoir qu'il n'y avait pas de partage du pouvoir entre les parties en conflit au niveau local. Plus précisément, l'acteur local dominant a refusé de partager le pouvoir avec les factions de Kabila ou avec les autres signataires de l'accord national de partage du pouvoir – ces derniers n'étaient pas en mesure de s'opposer à l'emprise du RCD au Nord-Kivu et ont été souvent chassés et parfois même tués. D'autre part, à Kalehe, l'inclusion explicite du partage du pouvoir au niveau local a généré de nouveaux conflits, bien que plus tard la formule a fonctionné de façon relativement satisfaisante pour la paix (après l'exclusion de ces éléments du RCD qui localement se sont opposés à l'accord de partage du pouvoir).

Conclusions préliminaires: La différence entre le contexte national et local semble être d'une importance capitale, alors que les variations entre les localités au sein du pays ne sont pas aussi importantes que nous avons d'abord supposé, à l'exception de la RDC. Les scènes de génocide au Burundi étaient un phénomène à l'échelle nationale, vécues localement en termes plus dramatiques. La violence post-électorale au Kenya a été initiée au niveau national et ressentie localement, mais seulement temporairement. Les violences inter-ethniques au Libéria étaient une situation permanente, mais exacerbée temporairement au niveau local par l'avance du LURD et de ses ramifications. Bien sûr, on pourrait faire valoir que tout est vécu localement puisque le «national» est surtout une notion abstraite. Néanmoins des événements spécifiques ont joué un rôle direct dans nos localités, la prémisse derrière cette hypothèse.

---

<sup>9</sup> En théorie, un partage du pouvoir local était stipulé par l'accord de Pretoria en Annexe 1 ("De la répartition des responsabilités"). La section D (Administration provinciale) suggère la nomination d'un gouverneur et de 3 vice-gouverneurs dans chaque province. Il suggère de la même manière que 3 mois après le début de la transition, une loi sur la décentralisation soit adoptée (D partie 7). Cependant, la décentralisation (adoptée dans la nouvelle Constitution au milieu de la transition en 2005) n'a jamais été mise en place.

Dans l'ensemble, nos conclusions ne permettent pas de soutenir l'hypothèse de départ puisque l'extension du partage de pouvoir au niveau local n'a soit pas été stipulée (avec peu d'effets au Libéria et au Kenya) ou a causé d'autres conflits (RDC) et a été jugée bénéfique seulement au Burundi. L'hypothèse doit être considérablement affinée pour tenir compte du contexte des conflits, ainsi qu'éventuellement de la géographie. Le partage du pouvoir n'a pas été directement et formellement transféré pour s'adresser aux acteurs locaux et à leurs intérêts dans 6 de nos 8 cas, même si l'exception notable est la République Démocratique du Congo, où ceci a eu un impact variable sur la paix et le conflit dans nos deux localités sélectionnées. Des adaptations ou traductions informelles, avec des concepts qui ne faisaient pas que simplement « voyager » à Bujumbura, Kinshasa, Monrovia et Nairobi (les capitales de nos quatre pays), mais plus bas au niveau local, n'ont pu être facilement détectées.

**Hypothèse 2: L'inclusion des dimensions de partage du pouvoir territorial augmente la probabilité de la paix à la fois au niveau local et national.**

La littérature académique sur le partage du pouvoir met l'accent sur le partage du pouvoir territorial comme facteur contributif à la paix. Celui-ci vise à la décentralisation du pouvoir, par exemple vers des groupes régionalement concentrés, renforçant leur sentiment de sécurité en leur fournissant une autonomie formelle ou informelle. En outre, le partage du pouvoir territorial peut être assimilé au concept de Lijphart d' « autonomie segmentaire » au sein de la démocratie consociationnelle (« consociational democracy », parfois nommé « démocratie consensuelle » en français), si les groupes identitaires avec des griefs et des intérêts spécifiques ont tendance à dominer certaines unités administratives. De ce point de vue, il était impérieux pour notre recherche de postuler que les dimensions de partage du pouvoir territorial contribuent à la paix parce que - par sa définition même - ceci répond aux préoccupations et intérêts locaux ou régionaux.

Bien que nous ayons observé qu'il n'y avait pas de partage du pouvoir territorial dans le sens formel et traditionnel (c'est-à-dire l'autonomie), nous avons identifié des dimensions élargies de partage du pouvoir territorial pertinentes pour nos cas. Les



exemples d'adaptations informelles de partage du pouvoir au niveau local ne sont pas considérés comme une dimension de partage du pouvoir territorial. Ceci a plus été discuté plus haut lorsque nous avons considéré l'extension du partage du pouvoir au niveau local, et sera réexaminé plus bas au moment de décrire le degré de mise en œuvre du partage du pouvoir au niveau local. Toutefois, une dimension territoriale de partage du pouvoir, pertinente pour la plupart de nos cas, a été celle de la décentralisation et de la délégation de pouvoir.

#### Résultats:

Formellement, aucune délégation de pouvoir n'a été prévue au **Burundi**. Toutefois, deux dispositions importantes ont été ajoutées à la nouvelle constitution à la suite de l'accord de paix d'Arusha. Tout d'abord, les gouverneurs doivent maintenant être originaires des provinces qu'ils sont censés administrer. Deuxièmement, le Sénat a été créé avec deux représentants de chaque province élus localement. Par conséquent, la population s'est approprié davantage des décisions politiques (surtout pour Bubanza, qui a toujours été administrée par des personnes originaires du sud du Burundi) et ceci est généralement évalué comme positif par les citoyens locaux. Il convient de noter que les aspects territoriaux n'ont jamais joué un rôle important dans la guerre civile au Burundi du fait que le brassage ethnique de la population rend la séparation territoriale du pouvoir impossible (et rencontre une forte opposition de tous les belligérants et de la population).

*De facto*, un partage du pouvoir territorial, c'est-à-dire une dévolution du pouvoir au niveau provincial, a eu lieu en **RDC**, renforçant les bastions locaux des belligérants (maintenus sous les conventions de la paix) à la fois lors de la négociation et dans la phase d'exécution. On pourrait faire valoir que le conflit sur le plan national (dont les combats ont longtemps eu lieu le long des frontières entre les régions contrôlées par les factions du RCD, du MLC et de Kabila, respectivement) a ainsi été atténué, alors que ce même conflit a de plus en plus été transféré aux localités, qui étaient plus ou moins attribuées aux différentes factions en guerre. Des forces « proxy » (i.e. des forces locales proches aux grands partis au conflit) se sont battues les unes contre les autres, surtout dans les régions où aucun monopole clair de la force n'existait avant l'accord. Ceci peut expliquer le résultat paradoxal qu'il y avait « la paix » au niveau national (le long de la ligne de front officielle), évidemment symbolisée par la survie du gouvernement de transition à Kinshasa tout au long de la période de transition et ce

jusqu'aux élections en 2006, alors même que la violence augmentait dans l'est de la RDC, notamment les provinces du Kivu et à Ituri<sup>10</sup>.

Au **Libéria**, comme déjà mentionné plus haut, le partage du pouvoir n'a pas été traduit au niveau local, et aucune dimension de partage du pouvoir territorial - par délégation de pouvoir ou autre - n'a été officiellement ou officieusement mise en place. Comme au Burundi, les gains territoriaux de certaines régions n'ont jamais joué un rôle signifiant, que ce soit durant la guerre ou en temps de paix. Le Libéria demeure une nation fortement centralisée. Les projets d'élections locales et de décentralisation doivent encore être mis en œuvre. Les élections des représentants locaux (sous le gouvernement de Taylor, ils étaient nommés en vertu d'un système de représentation proportionnelle) ont dans une certaine mesure créé un sentiment d'appropriation locale. À tout le moins, le représentant de Ganta (2005-2011) a expliqué que pour la première fois ce siège appartenait à quelqu'un qui était «un enfant de la terre ».

L'accord post-électoral au **Kenya** ne comporte pas de dimension formelle de partage du pouvoir territorial, mais le processus d'élaboration de la constitution qui a suivi contenait de nouveaux éléments de décentralisation administrative et politique. Les conséquences globales ne peuvent pas encore être détectées, mais une connotation positive existe au niveau local, en particulier parmi les Kalenjins (qui dominent fortement localement) dans la région d'Eldoret. La délégation de pouvoirs reste quelque peu redoutée par les élites administratives, qui pourraient facilement compromettre le processus. Néanmoins, l'inclusion de thématiques lors de futures discussions qui abordent les dimensions de partage du pouvoir territorial, comme la terre ou la décentralisation, peut avoir un effet positif sur la paix à la fois au niveau local et national.

---

<sup>10</sup> La RD Congo (et par conséquent les localités dans l'est de la RDC) a en outre été exposée à une dimension régionale transfrontalière du conflit et de la violence. Par exemple, un groupe rebelle rwandais (FDLR) continue de vadrouiller dans l'est du Congo tout en cherchant à déstabiliser le gouvernement au Rwanda. Nous considérons le FDLR comme exogène au conflit étant donné qu'il n'a pas été inclus dans l'accord national de partage du pouvoir au Congo. Ceci, bien sûr, a eu pour conséquence qu'il était difficile d'isoler l'impact du FDLR sur la paix de l'impact de l'accord de partage du pouvoir. Fait intéressant, le FDLR a appelé à plusieurs reprises le gouvernement rwandais et la communauté internationale à tenir un dialogue national rwandais et à convenir d'un arrangement de partage du pouvoir semblable à celui de la RDC.

Conclusions préliminaires: Dans l'ensemble, cette hypothèse nécessiterait peut-être d'être affinée, même si elle ne peut pas être totalement rejetée non plus. Nous avons identifié des éléments mettant en évidence la pertinence des dimensions territoriales du partage du pouvoir, parfois exprimées sous la forme d'une attente, comme au Kenya, où cette dimension a ensuite été reprise dans la Constitution. Le cas de la RDC semble cependant contredire notre hypothèse. Ceci pourrait être lié à la géographie et à d'autres facteurs que nous aurons à explorer. Le Nord et le Sud-Kivu n'étaient pas seulement les bastions des principaux acteurs en compétition pour le pouvoir national, mais le contrôle de ces régions a été, pour diverses raisons, une ambition forte en elle-même. Nous aurons besoin d'effectuer une analyse plus approfondie du lien local-national afin de modifier en conséquence notre hypothèse.

**Hypothèse 3: Un degré élevé de mise en œuvre d'un accord de partage du pouvoir est une condition nécessaire pour une paix durable à la fois au niveau local et au niveau national.**

Un accord de paix et de partage du pouvoir qui n'est pas mis en œuvre ne peut pas récolter les effets positifs que l'on attend de lui. La non-application des clauses convenues lors de négociations peut conduire à une reprise du conflit au niveau local et national. Nous supposons qu'à la fois les dispositions de partage du pouvoir (au niveau national et local), et d'autres dispositions, telles que les réformes foncières, la mise en place de commissions « vérité et réconciliation », la réforme du secteur de la sécurité (RSS) prévus dans un accord doivent être mis en œuvre afin de faciliter la paix.

Résultats:

a) Mise en œuvre des clauses de partage du pouvoir

Les éléments formels de partage du pouvoir, c'est-à-dire un gouvernement intérimaire mixte (et des amendements constitutionnels pertinents) ont été mis en œuvre dans les quatre cas étudiés avec un certain succès. La traduction et/ou l'adaptation de ces accords nationaux de partage du pouvoir au niveau local reste cependant une autre question. L'extension du partage du pouvoir a déjà été observée comme étant limitée

au Kenya et au Libéria, comme ayant relancé le conflit dans au moins une localité en RDC et comme ayant un effet positif dans les deux localités du Burundi.

En ce qui concerne les répercussions qui ont résulté de la mise en œuvre du partage de pouvoir au niveau local, aucune disposition spécifique pour le partage du pouvoir local n'a été stipulée dans les accords au Burundi, au Kenya ou au Libéria. Cependant, il y avait des conséquences locales aux accords nationaux mis en œuvre. La RDC constitue le seul cas d'une stipulation formelle et explicite de partage du pouvoir au niveau local, avec des effets ambigus.

En **RDC**, la plupart des groupes armés se sont abstenus de combattre après les pourparlers de Sun City. La tactique d'intégration a fonctionné, mais le RCD, un des principaux groupes rebelles qui s'est ensuite fragmenté et transformé pour devenir le *Conseil National pour la Défense du Peuple* (CNDP), sous le commandement du général Nkunda, a repris la violence en 2004. Ce fut à mi-parcours de la transition vers le partage du pouvoir, et la violence a totalement repris en 2006, après la fin de la transition et des élections post-conflit. Les personnes interrogées dans le Nord-Kivu ont suggéré que la rébellion de Nkunda a été causée en partie par le sentiment de nombreux anciens combattants du RCD qu'ils avaient été laissés pour compte par leurs dirigeants, qui de leur côté bénéficiaient des avantages de la répartition du pouvoir à Kinshasa. En outre, la courte durée de la transition et l'hostilité d'une partie importante de la population locale à l'égard du RCD signifiait que les prochaines élections, qui devaient mettre fin à la transition, allaient également affaiblir politiquement l'influence du RCD. Il semble donc que la mise en œuvre du partage du pouvoir au niveau national a eu un effet plutôt négatif sur le niveau local. Le partage du pouvoir a interrompu les combats, qui ont repris une fois que le RCD a reconnu qu'il allait perdre tous les postes de pouvoir lors des élections alors que ces postes avaient précédemment été acquis par la violence et le partage du pouvoir. Nous avons constaté que dans le Nord Kivu, les accords locaux de partage du pouvoir n'existaient que sur le papier - et les conflits violents ont continué de façon intermittente dans la province. Au Sud-Kivu les clauses de partage du pouvoir ont été prises beaucoup plus au sérieux, mais on pourrait faire valoir que leur tentative de mise en œuvre - à l'encontre de notre hypothèse - a généré un regain de violence, au moins à un stade

précoce (2004), mais s'estompant au cours des deux dernières années de la de transition.

Au **Libéria**, le gouvernement intérimaire de partage de pouvoir a comme prévu duré deux ans sans nouveau regain de violence. Cependant, il est supposé à la fois dans la littérature et par nos répondants que le principal garant de la paix était l'opération de maintien de la paix de l'ONU *Mission des Nations Unies au Libéria* (MINUL) - qui a assuré la mise en œuvre d'un accord. Le Libéria fournit un exemple où les arrangements du haut de l'élite mis en œuvre au niveau national peuvent même nuire à la paix au niveau local, par manque de traduction à l'échelon local. A Gbarnga, par exemple, le conflit a continué dans une certaine mesure au cours de la phase de gouvernement intérimaire, lorsque les fantassins ont continué à piller et saccager des villages du fait qu'ils avaient été laissés par leurs commandants, désormais vivant résidant tous dans des conditions relativement luxueuses à la capitale, Monrovia. La RDC nous a montré que la mise en œuvre d'un accord national de partage du pouvoir au niveau local peut en réalité renforcer la dynamique de conflit local. Les résultats à Ganta suggèrent que lorsque le partage du pouvoir n'est pas assez vaste, il peut aussi conduire à des répercussions négatives au niveau local. L'absence d'une adaptation locale ou la réplique de l'accord national de partage du pouvoir à Ganta pourrait être un facteur explicatif de la dynamique des conflits locaux. On pourrait avancer que l'influence continue d'anciens commandants des milices à Ganta (par exemple, le maire en 2003 a été nommé par le général du *National Patriotic Front of Liberia* (NPFL), Adolphe Dolo, et le nouveau maire nommé en 2008 était lui-même un ancien combattant du NPFL), sans contrepoids de la faction Mandingue / LURD, a joué un rôle important dans la prépondérance continue des conflits fonciers dans la région. Les données des entrevues suggèrent que, à tout le moins, les Mandingues sentent qu'ils n'ont pas été représentés de manière adéquate dans la communauté depuis que l'accord de paix a été signé.

Le pacte des élites au **Kenya**, ou ses principales dispositions concernant une grande coalition, a également été mise en œuvre rapidement, même si certains éléments connexes de l'accord, et de la Constitution qui a suivi, sont encore dans le processus de mise en œuvre. En fait, l'expérience du Kenya avec le partage du pouvoir est plus récente que dans tous les autres cas et sa mise en œuvre doit donc être interprétée avec prudence. La coalition se maintient dans sa cinquième année - en dépit d'un

certain nombre de crises graves – ce qui a un effet positif continu sur la paix. La localité d'Eldoret montre que le départ du gouvernement d'unité d'un acteur important au niveau national avec une forte base locale, comme William Ruto peut avoir des effets déstabilisateurs au niveau local dans son fief (mais pas de retour à un conflit ouvert violent). Cette situation - ex negativo - atteste de la pertinence de l'inclusion de Ruto au tout début pour la paix locale, alors même que la portée de la violence est encore très limitée, surtout lorsqu'on les compare à la RDC.

Le **Burundi** est exceptionnel en termes de *lien entre la mise en œuvre d'un accord de partage du pouvoir et l'établissement de la paix* dans la mesure où la formule ethnique de partage du pouvoir et la formule politique (partage du pouvoir entre les partis politiques) ont été mis en œuvre avant la signature du cessez-le-feu par les principaux mouvements rebelles, le *Conseil National pour la Défense de la Démocratie - Forces pour la Défense de la Démocratie* (CNDD-FDD) et les FNL. Par conséquent le partage du pouvoir militaire ne restait plus que sur le papier jusqu'à l'inclusion du CNDD-FDD. Par la suite, le CNDD-FDD a bénéficié d'une formule de partage du pouvoir dans le secteur de la sécurité, mais dans une moindre sur le plan politique. Ce n'était néanmoins pas dû à une exclusion en soi du CNDD-FDD. Le groupe a mis la priorité sur son renforcement politique en prévision des élections plutôt que sur le positionnement de ses membres au sein des institutions de partage du pouvoir. Il est à noter que beaucoup de gens appartenant à des groupes autres que le CNDD-FDD (principalement du *Front pour la Démocratie au Burundi* (FRODEBU) et à un degré moindre de *l'Union pour le Progrès National* (URPONA)) ont commencé à quitter leurs partis pour rejoindre leur ancien ennemi, le CNDD-FDD, anticipant une victoire électorale de ce dernier à la fin de la transition. Par conséquent de plus en plus de membres du CNDD-FDD ont *de facto* pris part aux institutions de la transition, même s'il convient de noter que bon nombre d'entre eux appartenaient à d'autres partis avant l'inclusion du CNDD-FDD dans l'accord de paix. Les FNL n'ont retiré de bénéfices qu'après la transition. On pourrait faire valoir que la mise en œuvre de la formule ethnique de partage du pouvoir a ouvert la voie aux cessez-le feu avec les deux mouvements rebelles. Ceci mit fin à des décennies de domination de la minorité tutsie dans l'appareil d'Etat et de l'armée, l'un des principaux griefs de tous les mouvements rebelles à dominante hutu.

Une spécificité au Burundi, par opposition aux trois autres pays, est l'institutionnalisation du partage du pouvoir (ethnique) après la transition. Cela a certainement apaisé le conflit d'origine sur le long terme. Au cours de la transition, un partage du pouvoir politique a été mis en œuvre dans les deux localités au Burundi, mais il était difficile d'identifier sa pertinence immédiate car les personnes interrogées ne connaissaient pas la répartition exacte des postes à Gitega et Bubanza. La perception répandue était que les nouvelles et anciennes élites politiques en conflit (les partis UPRONA et FRODEBU) ont partagé le pouvoir à la fois à Gitega et à Bubanza suite à l'accord d'Arusha de 2000, avec un effet positif pour la paix. Mais le parti aujourd'hui au pouvoir, l'ancien mouvement rebelle CNDD-FDD, occupe tous les postes d'importance au niveau local. Les individus proviennent de deux principaux groupes ethniques (Hutus et Tutsis), respectant ainsi les quotas ethniques prévus dans la constitution, mais l'ancienne formule de partage du pouvoir politique de l'accord d'Arusha n'est plus d'actualité, car elle était seulement applicable au cours de la transition. Ceci est largement considéré comme contraire à l'esprit de l'accord d'Arusha, et de nombreux observateurs burundais ont suggéré qu'un partage politique du pouvoir serait plus approprié qu'un partage ethnique au vu des circonstances actuelles, puisque la ligne de conflit majeur s'est déplacée au sein de luttes politiques intra-hutus.

*Conclusions préliminaires:* La mise en œuvre du partage du pouvoir s'est avéré avoir des conséquences assez complexes. Des éléments formels de partage du pouvoir ont été mis en œuvre dans tous les cas. Ceci a permis d'apaiser les acteurs principaux des conflits, qui ont été inclus dans les gouvernements provisoires. Néanmoins, la traduction de ces accords de partage du pouvoir au niveau local, ou l'absence de celle-ci, ont eu des répercussions négatives sur la paix locale. La mise en œuvre du partage du pouvoir au niveau national au Kenya, au Libéria et en RDC a conduit à la paix nationale, mais a à son tour menacé la paix au niveau local, où les combattants des parties en conflit se sont sentis marginalisés par leurs propres dirigeants. On pourrait avancer que les formules locales de partage du pouvoir dans les deux localités en RDC ont rencontré une vive résistance de la part de l'ex-rébellion du RCD, même si ses dirigeants se sont rendus à Kinshasa pour occuper des sièges dans les institutions de transition, suggérant leur sentiment d'incertitude politique. Au

Kenya, lorsqu'un acteur du conflit (Ruto) a été évincé du partage du pouvoir formel, cela n'a pas affecté le gouvernement de coalition nationale, mais a ravivé les tensions à Eldoret. En outre, on pourrait aussi trouver des éléments pour soutenir que certains effets contribuant à la paix ont été ignorés dans les cas où il n'y avait pas d'éléments de partage du pouvoir local (ou d'autres stratégies de réduction des conflits) mis en œuvre parallèlement à l'accord national.

b) Mise en œuvre d'autres dispositions

Dans les quatre pays, des éléments de l'accord de paix, autres que les dispositions relatives au partage du pouvoir, jouent un rôle de premier plan, bien qu'ils aient pris encore plus de temps à être mis en œuvre.

Ceci est particulièrement vrai pour le **Kenya**, où les longues réformes de la nouvelle constitution sont censées être promulguées dans les cinq ans après la promulgation de la constitution en 2010. La législation est déjà en retard. Bon nombre des nouvelles prérogatives de (partiellement) nouvelles institutions touchent aux racines du conflit, sans compter celles relatives à la dévolution du pouvoir au niveau local. On peut supposer que la mise en œuvre retardée de la constitution accroîtra les tensions, comme on le voit déjà avec la fixation d'une date pour les prochaines élections générales (actuellement prévues pour avoir lieu en Mars 2013 au lieu de Août 2012 comme énoncé dans la nouvelle constitution). Dans le même temps, la mise en œuvre pourrait créer de (puissants) perdants, ce qui suggère que la mise en œuvre peut potentiellement se révéler dangereuse. En ce qui concerne nos localités, la réforme sur la terre peut s'avérer particulièrement critique.

La transition du **Libéria** a plus ou moins suivi le calendrier prévu. La période de gouvernement intérimaire s'est déroulée sans nouvelle flambée de violence. Des élections ont eu lieu en 2005 et 2011 sans violence notable, en dépit d'énormes problèmes techniques et d'une crise politique avant et après le premier tour des élections de 2011. Cependant, plusieurs éléments essentiels du *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) – Accord de Paix Global ont été moins aisément mis en œuvre. Une Commission Vérité et Réconciliation (CVR) libérienne a été créée en 2005, et a mené la procédure tel que stipulée par le CPA. Elle a publié son rapport final en 2009, mais ses recommandations n'ont jamais été pleinement suivies, en raison de sa suggestion d'exclure n'importe quel politicien lié à la guerre civile de la politique publique pendant au moins 30 ans - ce qui comprendrait la Présidente Johnson-Sirleaf. La



réforme de la sécurité, un autre élément essentiel du CPA, n'a pas non plus été pleinement mise en œuvre. La police est toujours considérée comme corrompue et sous-financée, et l'armée fonctionne à peine, n'ayant toujours pas le droit de porter des armes. Cette situation existe en dépit du soutien international majeur pour la réforme, et notamment de la part des États-Unis. En particulier, la MINUL et la *Police des Nations Unies* (UNPOL) ont encore une forte présence pour assurer la sécurité au Libéria.

Au **Burundi**, de nombreux répondants à Gitega et à Buzanza ont déploré la mise en place retardée de diverses commissions post-conflit. La *Commission nationale des Droits de l'Homme* a été établie mais n'est pas opérationnelle. Dans les deux localités, les personnes interrogées ont déclaré que les violations des droits de l'homme sont l'un des principaux problèmes actuels. La Commission Vérité et Réconciliation ainsi que le Tribunal spécial pour le Burundi n'ont pas encore commencé leur travail (le calendrier prévoyait que la commission commencerait à travailler en Février 2012). Les attentes à l'égard de la Commission Vérité et Réconciliation sont élevées, mais de nombreux citoyens doutent qu'elle sera indépendante et capable de dévoiler les pires cas de crimes du fait que de hauts responsables politiques pourraient avoir été impliqués. Une amnistie pour tous les actes criminels à l'exception du génocide garantie par l'accord était initialement destinée à faciliter la phase de transition. Il n'y a cependant eu jusqu'à aujourd'hui aucune enquête sur les actes commis par le Président de la République ou d'autres hauts responsables. Ceci étend *de facto* l'amnistie, à l'encontre des dispositions de la Constitution, qui stipule que toute personne qui a commis des crimes contre l'humanité ne devrait pas être autorisée à prendre part aux élections. La *Commission nationale des Terres et Autres Biens* (CNTB) a été mise en place, mais ne fonctionne pas de manière satisfaisante et donc de nombreux conflits fonciers sont réglés de manière violente à l'heure actuelle. Beaucoup de déplacés internes restent dans les camps, notamment parce que leurs maisons ont été occupées ou détruites. L'intégration (jusqu'à présent) réussie de l'armée stipulée dans l'Accord d'Arusha et mise en œuvre depuis fin 2004 (avec l'intégration du principal mouvement rebelle) peut être interprétée comme une étape majeure vers la paix dans les deux localités. La réforme de la police a également été mise en œuvre, mais est plutôt lente du fait que le niveau global de formation et de discipline dans les forces de police était initialement faible en comparaison avec

l'armée. La nouvelle police a un impact plus négatif que positif sur la paix locale. Elle a été évaluée négativement par presque tous les participants aux entretiens et aux focus groups, du fait de leurs violations des droits de l'homme.

L'incapacité à créer une armée nationale unifiée avec une structure de commandement unique en **RDC** a été un obstacle majeur de la paix au Nord et au Sud-Kivu. Cependant, comme la paix n'a jamais vraiment été stable en RDC, ce n'est pas à proprement parler tellement une question de consolidation/établissement de la paix (comme dans les trois autres pays), même si les donateurs se réfèrent à la RDC en tant que pays «post-conflit ». Dans le Mémoire II sur l'armée et la sécurité (Kinshasa, 29 Juin 2003), la composition de l'armée a été établie, mais ce mémorandum n'a jamais été mis en œuvre. En fait, un échec majeur du Dialogue Inter-Congolais a été son incapacité à créer une force armée nationale intégrée. Jusqu'à aujourd'hui, l'armée reste divisée entre différentes factions avec des hiérarchies parallèles et des loyautés concurrentes. Le gouvernement n'a aucun contrôle effectif sur toute l'armée et les tentatives de RSS n'ont pas réussi jusqu'à présent. Depuis 2011, un processus de restructuration des bataillons stationnés dans le Nord et le Sud-Kivu a débuté, ce qui devait réduire les hiérarchies parallèles et faciliter la gestion centralisée de l'armée. Cependant, les effets ont été partiellement l'inverse, avec l'ex-CNDP (officiellement intégré depuis 2009) gagnant encore plus d'influence dans les nouveaux régiments. Ceci crée des tensions à Sake et à Kalehe (déjà depuis l'arrivée des bataillons CNDP en 2009). En outre, la nouvelle loi sur la nationalité a été promulguée, mais il n'y a jamais eu de recensement de la population. Par conséquent beaucoup de gens à la fois dans le Nord et le Sud-Kivu perçoivent l'octroi des droits de citoyenneté à tous les Banyarwanda comme un moyen pour les Rwandais d'acquérir la nationalité congolaise pour contrôler l'état. Les conflits autour de la nationalité persistent.

Conclusions préliminaires: Dans l'ensemble, la mise en œuvre d'éléments essentiels des accords de paix autres que le partage du pouvoir a été lente et incomplète dans les quatre pays. Les perspectives de paix à long terme sont probablement affectées par ce manque de mise en œuvre.

C'est le cas lorsque :

a) des citoyens ordinaires perdent confiance dans les réformes et arrivent à la conclusion que certaines commissions, règlements ou institutions ne verront jamais la lumière du jour

b) les recommandations des constitutions et leurs actions n'ont pas d'effets.

Nous n'avons pas pu établir clairement les effets immédiats de la (non) mise en œuvre sur la paix nationale ou locale (ou son absence, respectivement). Les effets les plus graves seraient probablement l'échec des réformes du secteur de la sécurité, mais ceci a plus d'effets néfastes dans le cas de la RDC que pour le Libéria, où une forte mission de maintien de la paix de l'ONU est capable de contrôler violence à grande échelle. Par exemple, les bataillons de la MINUL sont déployés très proche de Ganta et de Gbarnga, et peuvent donc réagir très rapidement en cas de turbulences. Au Nord et au Sud-Kivu, la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUSCO) n'a pas le même effet, car elle est largement incapable de prévenir la violence, même dans les zones comme Kahele avec des bases MONUSCO à proximité. Ceci suggère que le contexte joue un rôle important et pas seulement le degré de mise en œuvre d'une réforme en soi.

**Hypothèse 4: L'extension du partage du pouvoir au niveau local / sous-national implique la réorganisation des relations de pouvoir au niveau local, mais ne contribuera à la paix locale que si de nouveaux et largement acceptés modes d'autorité émergent.**

La première partie de l'hypothèse s'est avéré difficile car notre recherche a révélé que l'extension du partage du pouvoir au niveau local a été officiellement établie uniquement en RDC en termes généraux. En outre, une approche top-down du partage ethnique (et pendant la transition: politique) du pouvoir vers le niveau local a été adoptée au Burundi, c'est-à-dire que les relations de pouvoir au niveau local ont été étroitement liées aux relations de pouvoir au niveau national. Toutefois, nous avons observé des effets du réagencement des relations de pouvoir sur la guerre et sur la paix dans les huit localités.

#### **Résultats:**

Dans le cas de **Gbarnga** (Libéria), le réagencement des relations de pouvoir a été limité. Les loyalistes de l'ancien président Taylor sont restés puissants, après l'accord de paix et la transition (par exemple le sénateur Howard-Taylor, ou le représentant Mulbah), mais les rôles qu'ils occupent ont changé (de Première Dame à sénateur; de

Ministre nommé à représentant élu). Ceci peut être expliqué du fait que ces acteurs étaient pour la plupart des personnages "nationaux" avant le CPA. Ils se sont depuis retiré dans leurs fiefs vers des postes plus locaux, tout en gardant une portée nationale. D'un autre côté, les élections multipartites libres sont un phénomène nouveau au Libéria et confèrent une forme d'autorité qui n'a jamais existé auparavant. Il y a donc une incitation nouvelle à «prouver» sa propre légitimité locale. En termes d'obligance réciproque des élites locales, un élément incorporé dans cette hypothèse, toutes les élites locales interrogées estiment que leurs intérêts ont été suffisamment pris en compte. Même si la représentation mandingue reste un problème épineux à Gbarnga (et que certains actes violents à petite échelle le long de la ligne Kpelle-Mandingue aient été signalés), il est plausible d'observer certains progrès sur le plan symbolique. Par exemple, l'ex-surintendant Ranney Jackson – issu de la tribu localement dominante Kpelle - a un jour pris part à une marche Mandingue pour la paix pendant le Ramadan, et le récemment nommé Assitant-Superintendant, Anthony Sherrif, est lui-même Mandingue.

A **Ganta**, les loyalistes de Taylor ont rapidement regagné leur éminente position de pouvoir après le CPA. Des anciens combattants, en particulier l'ex-général Adolphe Dolo, ont exercé leur influence dans la nomination du maire (le poste de pouvoir le plus important à Ganta), et un ancien combattant a même été nommé maire en 2008. Le maire actuel Dorr Cooper semble être populaire et dans l'ensemble, est considéré comme un acteur positif. Il est également acceptable pour le gouvernement national, contrairement à son prédécesseur qui avait des relations difficiles avec le Représentant local, le Commissaire du district et le Président. Il a eu un effet pacificateur sur le conflit foncier. Celle qui était maire depuis 2003, Nohn Tennsonen, était acceptable au niveau local, mais pas au niveau national. En outre, il semble qu'elle jouissait d'une certaine légitimité au sein des classes populaires de Ganta, mais pas chez les chefs d'entreprise et les militants de la société civile. Elle a été accusée d'aggraver le conflit foncier en distribuant des terres appartenant aux Mandingues à des squatters (anciens rebelles). En termes d'obligance réciproque des élites locales, le groupe ethnique majoritaire de Gios et Manos semble avoir été intégrés, ainsi que la forte concentration d'anciens combattants, en partie grâce à la nomination de certains de leurs anciens commandants en tant que maires. Néanmoins, le groupe minoritaire mandingue n'est même pas représenté dans le conseil municipal, ni en tant

que groupe spécifique dans les commissions locales pour la paix.<sup>11</sup> La composition actuelle de l'élite locale exclut un groupe important et leurs griefs ne sont pas correctement pris en compte.

A **Nakuru** (Kenya), un élément dans la réorganisation des relations de pouvoir est frappant: la secte illégale Mungiki est devenue très puissante dans la période post-électorale. Mungiki signifie « peuple uni » ou « multitude » dans la langue kikuyu, et est une quasi milice qui rejette toute influence occidentale. On pense qu'elle a été fondée à la fin des années 1980<sup>12</sup>. Il a été affirmé que, pendant les violences post-électorales, Mungiki a été engagée pour participer à des attaques de représailles contre les Luos et les Kalenjins à Nakuru et à Naivasha. Mungiki n'a pas été incluse dans l'arrangement de partage du pouvoir et est restée illégale. Il a été difficile d'établir si ils ont "importé" le conflit à Nakuru, et / ou si d'autres membres de Mungiki sont restés à Nakuru après le conflit. Quoi qu'il en soit, Mungiki est devenue de plus en plus importante dans la perception de la population locale. Bien sûr, Mungiki n'est pas un nouvel acteur individuel à Nakuru, plutôt un réseau de pouvoir avec des liens partout au Kenya. Fait intéressant, lors de nos entretiens et discussions de groupe, Mungiki n'est *pas* jugée comme étant acceptable (classée comme négative par tout le monde). Cependant, il ne semble y avoir aucun effet discernable sur la paix (probablement parce que Mungiki n'est pas aussi puissante qu'elle ne l'est perçue).

Dans la foulée de la violence post-électorale, une sorte de nettoyage ethnique a eu lieu dans certains des quartiers les plus hétérogènes de Nakuru, créant plus d'homogénéité ethnique et probablement moins d'opportunités pour des rencontres pacifiques ou violentes entre les principaux groupes ethniques dans les années qui ont suivies. Cela a sans doute modifié les relations de pouvoir au micro-niveau des circonscriptions de la ville. En termes d'obligeance réciproque des élites, il semble y avoir une certaine tension entre le député Lee Kinyanjui (Party of National Unity (PNU)) et le maire Mohammed Suraw (Orange Democratic Mouvement (ODM))<sup>13</sup>, ainsi qu'entre le

---

<sup>11</sup> Des réunions mensuelles avec le bataillon de la MINUL à Ganta sur les questions de paix et de sécurité avec une variété de parties prenantes incluent un représentant musulman, mais pas de représentant mandingue.

<sup>12</sup> L'appartenance est secrète, avec un nombre de rituels inconnus faisant partie de leurs croyances. Mungiki est rapidement parvenu à contrôler l'industrie locale du transport, par l'extorsion de propriétaires de mini-bus et l'usage de menaces violentes. La secte a été interdite en 2002.

<sup>13</sup> Son élection est contestée et actuellement devant les tribunaux.

conseil municipal et l'administration(PNU / Kikuyu). Néanmoins, le phénomène semble limité, sans répercussion significative sur la paix locale.

A **Eldoret**, l'homme fort local, William Ruto, est devenu encore plus puissant depuis l'épisode des violences post-électorales et le pacte des élites qui a suivi. Ruto est devenu député pour Eldoret en 1997, avant d'avoir été représentant de la jeunesse pour l'ancien président Moi. Dans la période qui a précédé les élections de 2007, il s'est allié avec le candidat à la présidentielle de l'ODM Raila Odinga, mettant un terme à ses propres projets de se présenter à l'élection. Ruto a été l'un des négociateurs d'Odinga au cours du Dialogue National Kenyan, et a été nommé ministre de l'Agriculture dans le gouvernement de partage de pouvoir qui a suivi. En 2011, il a été relevé de ses fonctions ministérielles suite à de sérieuses allégations de corruption. Il a également été accusé de crimes contre l'humanité par la Cour pénale internationale (CPI). Les nouveaux arrivants au jeu du pouvoir local comprennent l'autre résident d'Eldoret inculpé par la CPI, Joshua Sang, après avoir atteint une importance internationale. Il est possible de capitaliser sur le fait d'être connu à l'international pour des crimes contre l'humanité, semble-t-il. L'autorité de Ruto a) a augmenté, b) est acceptable pour la majorité, mais c) a potentiellement un effet négatif sur la paix dans la région élargie. Paradoxalement c'est la conséquence du fait que Ruto a été accusé de crimes contre l'humanité et perpétue le récit Kalenjin d'éternelle victimisation. En termes de compromis réciproque des élites, certains groupes minoritaires au sein du Conseil de Ville (conseillers PNU) se sentent exclus, mais cela n'a probablement que peu d'effet sur la paix locale car la plupart des personnes qui se sentent particulièrement menacées dans la région d'Eldoret en sont parties.

Au **Nord-Kivu / Sake** (RDC) les relations de pouvoir ont changé de jure (avec la formule officielle de partage du pouvoir), mais non de facto. Le RCD est resté au pouvoir presque partout après l'accord de Pretoria de 2002, les membres de la faction de Kabila, bien qu'officiellement déployés au Nord-Kivu, n'étaient pas en mesure de participer au pouvoir. Nous ne pouvons pas parler de compromis réciproque entre élites locales, puisque les élites de Kabila n'ont pas été intégrées, et les élites « traditionnelles » antagonistes (comme par exemple le "vrai" *Mwami* (chef

traditionnel) Kalinda Ndandu Gustave<sup>14</sup>) ne sont pas non plus retournées à leurs positions. L'autorité du RCD n'a jamais été acceptée par la majorité de la population locale (de Sake), les combats continus de milices Mai-Mai contre la rébellion et un large soutien populaire du Mwami Kalinda Gustave Ndandu l'attestent. En outre, les attitudes ouvertement hostiles de groupes autochtones<sup>15</sup> prévalent envers le RCD, le CNDP ou, plus généralement tous les éléments Banyamulenge / Tutsi<sup>16</sup>. Le RCD (tout comme le CNDP) a maintenu son pouvoir par la force pendant et après la transition - avec l'assentiment implicite de Kabila pendant la transition (de partage du pouvoir) ainsi que depuis 2009. En résumé donc, pendant la transition (2002/03 - 2006) il n'y eu de facto, aucune réorganisation des relations de pouvoir, car le RCD a empêché les autres signataires de l'accord de partage du pouvoir de participer efficacement au pouvoir dans la province. Une réorganisation de fond a commencé avec les élections de 2006, permettant un certain rééquilibrage entre les partis au conflit, mais rendant la politique locale plus complexe et difficilement négociée. Le pouvoir fut plus contesté que jamais lorsque des politiciens autochtones ont remporté les élections et pris leur revanche sur les Banyarwandas (qui à tort ou à raison ont été associés à la rébellion détestée du RCD). Compte tenu de l'alternance du pouvoir, les relations inter-ethniques dans la province se sont polarisées et un compromis mutuellement acceptable entre les élites locales était exclu. Depuis 2009, cependant, les destinées politiques ont basculé une fois de plus car le CNDP lutte pour revenir au pouvoir, obligeant le président Kabila à tenir compte du CNDP au détriment des groupes locaux « autochtones ».

Au **Sud-Kivu/Kalehe** les relations de pouvoir ont changé non seulement sur le papier mais aussi sur le terrain, avec l'inclusion de personnes de Kabila dans l'armée et l'administration, anciennement dominées par le RCD. L'inclusion d'éléments de

---

<sup>14</sup> Il y a une dispute récurrente entre le Mwami Kalinda Gustave Ndandu et son frère, qui est soutenu d'abord par l'AFDL, puis par le RCD (et le CNDP). Mwami Kalinda Ndandu Gustave prétend être le «vrai Mwami» et désigne son frère comme un instrument de la rébellion.

<sup>15</sup> « Autochtone » est un terme très politisé pour tous ces groupes qui se réclament d'être «vraiment congolais», par opposition aux soi-disant Rwandais Tutsis / Banyamulenge.

<sup>16</sup> « Banyarwanda » est le terme pour tous les peuples de langue kinyarwanda. Ils peuvent être Hutus (tels que les FDLR) ou Tutsis (comme une grande partie du CNDP). Ils sont souvent désignés simplement sous le nom de Rwandais par d'autres groupes ethniques congolais. Il s'agit de l'expression d'une lutte séculaire autour de la question de savoir qui est congolais et a donc droit à la citoyenneté et aux terres tribales. Les Banyamulenges sont des Tutsis congolais qui se sont installés dans le Sud-Kivu avant la colonisation. Ils sont toujours considérés par de nombreux autres groupes dans le Sud-Kivu comme «Rwandais». Les gens mettent souvent le RCD, le CNDP avec les «Rwandais» ou, plus généralement, les Banyamulenges.

Kabila dans le système de pouvoir local a conduit à des conflits marqués avec la vieille élite du RCD et à des affrontements armés (la guerre de Bukavu) en 2004. Ainsi la cohabitation des élites échec a d'abord échoué, puis (après 2004) a réussi lorsque les éléments restants du RCD et de Kabila ont respecté les règles officielles de partage du pouvoir. Ces modèles d'autorité ont été largement acceptables pour le grand public. A Kalehe, les élites « traditionnelles » opposées au RCD, comme le *Mwami* et le *Chef de groupement*, qui avaient dû fuir sous l'occupation du RCD, furent rappelées et réintégrées dans le système administratif. Ceux du RCD qui étaient restés commencèrent à travailler avec les leaders « traditionnels » locaux dans ce qui pourrait être considéré comme une cohabitation réussie des élites (et donc un mode d'autorité largement acceptable). La courte phase d'occupation de Kalehe par Nkunda (en 2004) peut être considérée comme une tentative par ces membres du RCD qui ont rejeté la formule de partage du pouvoir pour le Sud-Kivu, de reprendre Kalehe par la force, même en allant contre les membres du RCD déjà en place qui obéissait à la formule (comme par exemple l'administrateur, qui a dû fuir les troupes de Nkunda). Pendant ce temps, la plupart des habitants de Kalehe vécurent comme déplacés internes et les leaders « traditionnel » ont dû fuir à nouveau. Après le retrait de Nkunda, l'ancienne élite est retournée à Kalehe. Avec l'intégration du CNDP dans les *Forces Armées de la République Démocratique du Congo* (FARDC, l'armée nationale intégrée), de nouvelles tensions sont apparues entre les éléments du CNDP (venus du Nord-Kivu) et la population locale à Kalehe.

Au **Burundi**, il est intéressant de voir avec quelle facilité le CNDD-FDD a mis en place et consolidé le pouvoir politique ainsi que son monopole sur la sécurité (par la police, le aile jeunesse du CNDD-FDD *Imbonerakure*, agissant en tant que nouvel agent de surveillance, et le service de renseignement) dans les deux localités du Burundi. Une caractéristique est la fin de l'exclusion ethnique, qui signifie qu'au moins quand il s'agit de la question ethnique, les nouvelles conditions du pouvoir sont acceptables pour tous. Cependant, la déception envers le CNDD-FDD est endémique dans les deux localités. Le caractère fortement centralisé de l'Etat burundais, territorialement petit, réduit les variations locales. Le caractère centralisé fait que la population locale accepte les hiérarchies politiques mises en œuvre par le haut, car cela a été enraciné dans leur culture politique. Le fait que le FNL a poursuivi sa lutte armée, même après l'inclusion du CNDD-FDD dans le gouvernement de transition



semble peu déterminant lorsque l'on demande à la population locale de Bubanza si elle considère la province comme pacifique. En fait, le FNL a été déjà sérieusement affaibli bien avant qu'ils adhèrent finalement aux accords de paix. Ils ont complètement perdu leur raison d'être, qui était l'abolition de l'hégémonie Tutsi et d'une armée mono-ethnique. On pourrait faire valoir que le FNL n'a pas accepté les nouvelles modalités d'autorité locale, mais il ne faisait de toute façon pas partie de l'accord de paix et semblait avoir quelque peu perdu la trace de ce qu'était réellement ses revendications jusqu'à ce qu'il rejoigne le partage du pouvoir, privé de presque tout leur poids. Aujourd'hui, le FNL est persécuté (ou tout du moins: se sent persécuté) par le gouvernement CNDD-FDD à travers le pays, mais ceci est surtout perçu dans l'ouest (y compris à Bubanza). Cela conduit à un regain de tensions car nombreux sont ceux qui considèrent que les principes démocratiques ne sont pas respectés. En outre, une partie du FNL s'est de nouveau exilé en RDC afin de se réarmer. Il est toutefois largement reconnu qu'ils n'ont pas (encore) les moyens de menacer sérieusement le gouvernement.

A **Gitega** le FNL était un phénomène plutôt marginal, l'inclusion en 2004 du CNDD-FDD a donc abouti au retour de la paix en termes généraux. Le partage du pouvoir local a été généralement accepté, en ligne avec l'acceptation du partage du pouvoir au niveau national (les conflits et la coopération au niveau national ont été plus ou moins reflétés à Gitega).

Conclusions préliminaires: Pour résumer, nous pouvons affirmer que la deuxième partie de l'hypothèse - la paix locale est maintenue uniquement si de nouveaux modes d'autorité acceptables émergent - est largement corroborée par nos résultats - avec une précision importante: un facteur essentiel est l'importance et la taille des groupes qui étaient écartés. Certains groupes n'ont peut-être pas la capacité de soutenir un conflit et ne seront pas considérés comme une menace pour la paix à court terme. Toutefois, leurs doléances restées sans réponse durant la phase de règlement des conflits et le nouvel équilibre du pouvoir local peut exacerber les tensions à long terme. Un autre facteur difficile à évaluer est les effets d'un changement (ethnique) de la composition de la population locale après une escalade de la violence qui a conduit à la relocalisation forcée de pans entiers de la population (p. ex Nakuru, au Kenya). Les relations de pouvoir peuvent avoir changé principalement pour cette raison et non en conséquence d'un accord de paix.

**Hypothèse 5: La capacité des nouvelles autorités locales à inscrire les préoccupations locales en haut des priorités nationales, puis l'inclusion de l'échelon local dans la distribution de biens publics et des ressources (politiques et économiques), sont cruciales pour le maintien de la paix.**

A **Gbarnga (Libéria)**, le lien entre l'échelon national et local semble être fort. Les cas de violence à Gbarnga sont venus immédiatement en réaction à partir du niveau national. C'est probablement en partie à cause de la situation centrale de Gbarnga et en raison de l'importance relative des hommes forts locaux. Par exemple le Représentant Mulbah a pu appeler le ministre de la Défense un dimanche matin, en lui disant de faire quelque chose au sujet de ses soldats qui passaient à tabac des résidents de Gbarnga. En outre, les biens publics semblent être disponibles à Gbarnga - notamment parce qu'elle est accessible par une route assez bonne. Gbarnga a même reçu quelques éclairages de rue à l'occasion des célébrations de l'Indépendance en 2010, ainsi que plusieurs bâtiments comme le bâtiment de l'administration, le stade, le bâtiment des surintendants, le Palais Présidentiel (tous perçus comme biens publics). Le comté de Bong, où se trouve Gbarnga, obtient aussi beaucoup de revenus en provenance du Fonds de développement social. Bien que nous ne connaissons pas le niveau d'influence des dirigeants locaux au niveau national, nos répondants pour la plupart croient que cette influence compte et contribue à assurer des financements et des biens publics pour Gbarnga.

A **Ganta**, (Libéria), le lien entre l'échelon centrale et locale est moins fort. Le gouvernement fait quelques tentatives pour résoudre les conflits fonciers, mais avec un succès limité jusqu'ici. L'ancien maire a cultivé une mauvaise relation avec les membres du gouvernement national, et la Représentante élue (Nohn Kidau<sup>17</sup>) est peu présente localement, et n'est donc pas considéré comme au courant de ce qui se passe. De nouveaux projets de développement et biens publics ont vu la lumière du jour, mais ne sont pas issus d'investissements gouvernementaux, c'est plutôt le fait d'investisseurs privés. L'importance des biens publics pour la paix et la légitimité ne peut être niée. Notamment, au cours des élections de 2011 à Gbarnga et à Ganta, des hommes d'affaires ont été élus comme représentants. Les participants au focus groups

---

<sup>17</sup> Qui a par la suite perdu son siège, voir plus bas

les ont qualifié d'influents justement parce qu'ils fournissaient des biens publics: Prince Moye (qui a gagné 65% des votes dans les élections parlementaires en Novembre 2011 dans le deuxième district électoral du comté du Bong : Gbarnga) qui a installé certains puits d'eau pour les différentes communautés et Jérémie Koung (qui a gagné 35% des votes dans le premier district électoral du comté du Nimba : Ganta) qui a installé des éclairages de rue sur la rue principale de Ganta, quelques mois avant l'élection.

La plupart des répondants à **Eldoret** et à **Nakuru** (Kenya) ont estimé qu'ils avaient déjà une influence significative au niveau national avant (et après) l'accord, en raison de leur emplacement central (Nakuru) et de leur importance pour la production alimentaire au Kenya (Eldoret). Les deux relèvent des réseaux de patronage des anciens présidents Moi et Kenyatta et en ont bénéficié dans le passé. Et on peut dire que la simple présence de William Ruto, mais aussi sa rhétorique de la victimisation Kalenjin, a quelque peu renforcé cette tendance de placer **Eldoret** au cœur des préoccupations nationales. Il y a donc plus d'importance accordée au transfert des préoccupations locales au niveau national à d'Eldoret qu'ailleurs. La principale différence entre les deux localités du Kenya locales et toutes les autres, c'est que la fourniture de certains biens publics de base est déjà bonne en comparaison aux autres pays (eau courante et électricité par exemple). **Nakuru** semble avoir réussi économiquement et démographiquement depuis les violences post-électorales, non pas grâce à des politiques de redistribution modifiées liées à l'accord de partage du pouvoir, mais plutôt grâce aux nombreuses personnes déplacées qui ont séjourné là-bas et investi.

Au Burundi, on estime qu'une seule région (Bururi), ainsi que la capitale Bujumbura, ont bénéficié d'un accès privilégié aux biens publics au cours des dernières décennies. Aujourd'hui, le président Nkurunziza est perçu comme privilégiant sa province natale de Ngozi, où il a construit un immense stade. Les répondants à **Gitega** ainsi qu'à **Bubanza** n'ont vu aucune amélioration tangible des services de base. De façon moins concrète, les habitants de Bubanza qui a longtemps été considérée comme un refuge pour les «terroristes», ont l'impression que les choses ont peu à peu changé, qu'ils ne se sentent plus aussi discriminés qu'avant. On peut dire que la culture politique (top-down) du Burundi ne favorise pas la réactivité des élites aux racines locales, qu'elles

soient élues ou non. Les griefs locaux sont assez similaires à travers le pays - et sont plutôt ignorés par le gouvernement central. Les problèmes et frustrations mobilisés dans le passé ne se référaient pas aux spécificités régionales ou locales mais aux groupes ethniques respectifs et à un bien moindre degré au clivage Sud-contre-le-reste. Les groupes ethniques ne sont pas séparés géographiquement, mais habitent l'un à côté de l'autre partout dans le pays. . Par conséquent, la canalisation des doléances spécifiques *locales* ne semble pas revêtir une importance particulière pour expliquer l'absence ou la présence d'un conflit armé au Burundi.

En **RDC**, le RCD a fortement milité pour trouver une solution aux principaux griefs locaux lors des négociations à Sun City : la question de la nationalité et le retour des réfugiés en provenance du Rwanda. Toutefois, ces deux questions n'ont pas trouvé de solution satisfaisante. Au **Nord-Kivu/Sake** les tensions entre la direction locale du RCD et les représentants du RCD à Kinshasa ont été mentionnés comme une des explications de la guerre menée par Nkunda, ainsi que la naissance du CNDP (associé à l'ethnie Banyarwanda). En d'autres termes, la déception envers les représentants nationaux qui semblaient échouer à régler les griefs locaux a été au moins un élément aggravant du conflit qui a finalement abouti à une nouvelle rébellion. La même chose est vraie pour le **Sud-Kivu** dans la mesure où la motivation de Nkunda à envahir le Sud-Kivu en soutien à son ancien camarade officier du RCD Mutebutsi suivait le même raisonnement que sa rébellion ultérieure au Nord-Kivu. Le sentiment a persisté parmi le RCD dans le Sud-Kivu que les intérêts banyamulenges n'étaient pas protégés - du moins c'était la justification du RCD à l'époque.

Conclusions préliminaires: Dans l'ensemble, on peut dire que la fourniture de biens publics de la part des instances nationales est déclarée comme étant d'une grande importance par la plupart des répondants. Toutefois, premièrement, là où ils ne sont pas (ou peu) fournis, ils ne l'étaient pas non plus (ou tout du moins faiblement) fournis dans le passé (Libéria, Burundi, RDC). C'est l'inverse au Kenya avec une bien meilleure distribution de biens publics à la fois à Eldoret et à Nakuru. Par conséquent, la distribution des biens publics ne semble pas avoir beaucoup changé au fil du temps. Deuxièmement, la distribution plutôt bonne de biens publics à Nakuru et à Eldoret ne les a pas empêché de devenir des zones de trouble au cours des violences post-

électorales. Les attentes des populations locales envers leurs représentants et leurs défenseurs désignés au niveau national sont restées assez obscures lors de nos recherches, tout comme les stratégies de ces élites. On peut supposer qu'une "culture politique" établie joue un rôle important ici, et que l'inertie du gouvernement central est profondément ancrée dans les cas du Burundi et de la RDC, moins au Libéria et encore moins au Kenya. Cela voudrait dire que les problèmes d'offre de services publics de l'appareil d'Etat peuvent être plus apparents au Kenya que dans les autres pays où ces services publics n'ont jamais existé ou à peine.

En résumé, nous avons trouvé peu de preuves pour confirmer cette hypothèse et sa pertinence pour la paix (négative), en dépit du fait que les répondants locaux ont exprimé leurs besoins en termes de biens publics assez fortement. On est tenté de conclure que l'hypothèse aurait un impact beaucoup plus élevé si notre variable dépendante avait été le concept plus ambitieux de «paix positive» plutôt que le concept de base même de paix négative. En outre, il semble que la géographie joue un rôle essentiel dans le besoin et la capacité à représenter des griefs locaux au niveau national et de fournir des solutions en échange. Gbarnga est proche de Monrovia, Nakuru et Eldoret sont toutes les deux situées au centre (Nakuru étant plus proche de Nairobi), tandis que Sake et le Kalehe sont évidemment très loin de Kinshasa. Et la tendance à considérer tous les griefs au Burundi comme des griefs nationaux peuvent aider à expliquer pourquoi des griefs locaux en soi n'ont pas été exprimés.

Notre analyse très préliminaire suggère que la production de l'ordre politique et la réorganisation des relations socio-politiques dans les pays en guerre par des moyens de partage du pouvoir a été assez réussie quand elle est mesurée à l'aune du concept très modeste de « paix négative ». En effet, notre travail sur le terrain indique qu'au moins 6 de nos 8 localités sélectionnées sont à l'heure actuelle pacifiques, mais de nombreuses personnes interrogées ont insisté sur la fragilité de la situation, même en l'absence de violence, d'où la notion de paix négative. Ces résultats correspondent à l'idée répandue que tous les pays dans ce projet sont des pays post-conflit, à l'exception possible de la RDC où les anciens foyers de violence locaux questionnent une simple catégorisation binaire. Ces résultats suggèrent un plus faible degré d'autonomie pour les localités, leurs acteurs, les processus, les institutions et les intérêts, que nous n'avions supposé au début de notre projet. Par conséquent, ils semblent également indiquer un lien plus fort entre le national et l'échelon local que

prévu, mais le poids relatif des autres variables (comme par exemple l'imposante mission de paix au Libéria) doit encore être déterminé. Les degrés relativement mineurs de variation en termes de paix dans les localités sélectionnées (à l'exception de la RDC), une pierre angulaire de notre cadre de recherche, poseront un défi à notre objectif d'expliquer les mécanismes de causalité qui facilitent les processus de traduction et d'adaptation des accords de partage du pouvoir entre le niveau local et le national.