



Federal Foreign Office

Berghof Foundation

Manuel de dialogue national

Guide à l'attention des praticiens

En collaboration avec



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA
Directorate of Political Affairs DP
Human Security Division:
Peace, Human Rights, Humanitarian Policy, Migration

swiss
peace

Schweizerische Friedensstiftung
Fondation suisse pour la paix
Fondazione svizzera per la pace
Swiss Peace Foundation

Manuel de
dialogue national.
Guide à l'attention
des praticiens

Manuel de
dialogue national.
Guide à l'attention
des praticiens

PUBLIÉ PAR

Berghof Foundation Operations GmbH
ISBN : 978-3-941514-26-3

© Berghof Foundation Operations GmbH
Altensteinstrasse 48a
14195 Berlin
Allemagne
www.berghof-foundation.org

Septembre 2017

Tous droits réservés.

Auteurs (partie I) : Marike Blunck, Luxshi Vimalarajah (conception et conseils), Oliver Wils, Corinne von Burg (swisspeace), David Lanz (swisspeace), Mir Mubashir.

Réviseurs chargés des fiches pays (partie II) : Vanessa Prinz, Damjan Denkovski.

Nous tenons à remercier chaleureusement les membres de l'équipe de rédaction et de révision des fiches pays, qui ont mis leur expertise au service de ce projet. Leurs noms figurent dans la liste des contributeurs et des références principales de la partie II, à la fin du présent rapport. Le choix final des pays résulte d'un minutieux travail de repérage et de cartographie des processus de dialogue national menés dans le monde, pour lequel nous remercions vivement Nina Bernarding, Marike Blunck et Christine Seifert.

Nous remercions également les auteurs des études de cas détaillées et des fiches thématiques pour leur précieux travail de réflexion sur lequel repose le présent manuel. Les études sont disponibles à l'adresse :
<http://www.berghof-foundation.org/publications/national-dialogue-handbook/>.

Conception graphique et mise en page : AMBERPRESS Katja Koeberlin, Gosia Warrink

Révision : Aaron Griffiths, Beatrix Austin

Traduction : Strategic Agenda

Nous remercions particulièrement les membres du groupe consultatif du projet pour l'aide précieuse qu'ils nous ont apportée, à travers leurs connaissances, leurs réflexions et leurs idées concernant le présent manuel et les sujets qui y sont abordés.

Nous adressons nos remerciements aux personnes suivantes :

Catherine Barnes, Centre pour la justice et la consolidation de la paix, Eastern Mennonite University • **Roxaneh Bazergan**, Groupe d'appui à la médiation, Département des affaires politiques des Nations Unies • **Mohammad Halaiqah**, membre du parlement et ancien vice-Premier ministre, Royaume hachémite de Jordanie • **Karam Karam**, Common Space Initiative • **Anne-Lise Klausen**, Groupe sur la fragilité, les conflits et la violence, Banque mondiale • **John Packer**, Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne, université d'Ottawa • **Katia Papagianni**, Centre pour le dialogue humanitaire • **Mouin Rabbani**, Initiative arabe pour la transformation des conflits • **Martin Wählisch**, Division du Moyen-Orient et de l'Asie de l'Ouest, Département des affaires politiques des Nations Unies.

Table des matières

PARTIE I

11		Introduction
17	Chapitre 1	Définition du dialogue national
37	Chapitre 2	Phase de préparation : planification et préparation du dialogue national
67	Chapitre 3	Phase de processus : mise en place du dialogue national
139	Chapitre 4	Phase de mise en œuvre : déploiement et pérennisation des résultats
161	Chapitre 5	Mobilisation extérieure en faveur du dialogue national
179	Chapitre 6	Observations finales

PARTIE II

197		Cartographie des initiatives de dialogue national dans le monde Fiches pays
-----	--	---

Avant-propos

Le dialogue national peut être envisagé en cas de conflit afin de surmonter les dissensions internes et de permettre aux États, à leurs institutions et aux différents groupes en désaccord de renouer des liens et, si possible, d'élaborer un nouveau contrat social entre les divers groupes d'intérêt ayant partie au conflit. De ce fait, il a gagné une influence considérable ces dix dernières années et est devenu un puissant vecteur de transformation en faveur de la paix. L'Allemagne et la Suisse ont contribué à plusieurs initiatives de ce type, notamment au Yémen, au Liban et au Soudan.

La Tunisie, qui a vu naître le Printemps arabe, témoigne du succès de cette approche : le « Quartette tunisien », qui regroupe les principales organisations de la société civile tunisienne à l'origine du dialogue national et a établi le socle politique nécessaire pour réformer en profondeur la Constitution et les institutions du pays, a reçu le prix Nobel de la paix en 2015.

Rédigé par la Fondation Berghof en collaboration avec la Fondation suisse pour la paix (swisspeace), ce manuel est le fruit de travaux approfondis auxquels ont pris part de nombreux chercheurs et parties prenantes. L'aide apportée par l'Allemagne et la Suisse à l'élaboration du présent manuel met en évidence leur détermination à faire cesser la violence grâce au dialogue pacifique. Cet effort collectif illustre les liens de partenariat et de collaboration étroits qui unissent nos deux pays dans le cadre de la transformation pacifique des conflits. Il souligne également notre conviction que la résolution des conflits doit se faire dans un esprit d'inclusion. Pour cela, elle doit être représentative des divers acteurs politiques, sans pour autant s'y limiter, et mobiliser la société dans son ensemble. Au cours des transitions politiques, les besoins et les intérêts de la société doivent être pris en compte afin de susciter l'adhésion de la population. Cette solidarité permet de restaurer le tissu social et de favoriser la réconciliation nationale. À l'instar des autres mécanismes de résolution des conflits, le dialogue national risque d'être galvaudé pour servir des intérêts politiques à court terme. C'est pourquoi nous devons nous efforcer d'améliorer la structure des processus de dialogue national actuels et à venir.

En contribuant à la présente publication, l'Allemagne et la Suisse, par le biais du ministère fédéral allemand des Affaires étrangères et du département fédéral helvétique des Affaires étrangères, veulent contribuer à mieux faire connaître les possibilités et les défis relatifs au dialogue national. Ce manuel est l'un des premiers guides de référence sur le dialogue national à l'usage des praticiens, qui y trouveront des analyses détaillées, des retours d'expérience et des directives politiques. Nous espérons qu'il sera utile aux parties prenantes aux dialogues nationaux.



Rüdiger König

Directeur général de la prévention des crises, de la stabilisation, de la consolidation de la paix après les conflits et de l'aide humanitaire, ministère fédéral des Affaires étrangères, Allemagne



Heidi Grau

Directrice de la division Sécurité humaine du département fédéral des Affaires étrangères, Suisse

PARTIE I

Introduction

Le présent manuel se fonde sur des études de cas contemporaines et entend contribuer au débat naissant sur le dialogue national, en rapprochant les perspectives et les expertises de diverses régions et en proposant une réflexion systématique et des orientations concrètes. Les parties prenantes au conflit

et les praticiens locaux et étrangers y trouveront les outils nécessaires pour résoudre les difficultés rencontrées et élaborer un modèle sur mesure en fonction du contexte qui est le leur. Loin de tout simplisme, le manuel cherche à présenter les processus de dialogue national dans leur globalité en s'appuyant sur l'expertise et les pratiques de chercheurs et de praticiens. Il répond à un double objectif : (1) proposer un cadre analytique relatif au dialogue national ; (2) fournir un outil pratique aux équipes chargées de sa mise en œuvre.

Le format du manuel, à la fois guide pratique et catalogue de ressources, en fait un outil original, qui permet d'élaborer, de mettre en œuvre et d'accompagner le processus de dialogue national dans ses moindres détails.

Quelle est la finalité du manuel de dialogue national ? Le dialogue national a gagné en notoriété ces dix dernières années. Son rôle essentiel dans la prévention des conflits violents et la gestion des crises et des transitions politiques est désormais reconnu. Bien qu'il fasse beaucoup parler de lui au sein des gouvernements nationaux, des partis d'opposition, des groupes de la société civile et des mouvements armés, sur la scène politique internationale, dans les milieux diplomatiques et parmi les praticiens et les donateurs, sa clarté conceptuelle n'égale pas encore sa popularité. Les acteurs désireux d'engager un processus de dialogue national ont besoin de directives approfondies et pertinentes et d'un soutien concret afin de débloquer les impasses politiques, de résorber les clivages ou de favoriser une transition plus apaisée. Or, il existe actuellement peu de ressources de ce type.

La Fondation Berghof et swisspeace possèdent toutes deux une expertise reconnue dans l'étude et la pratique de la méthodologie de transformation systémique des conflits. Elles ont été sollicitées par de nombreux acteurs internationaux et parties en conflit souhaitant s'engager dans un dialogue national et recevoir un accompagnement personnalisé. Depuis plusieurs années, la Fondation Berghof soutient l'élaboration, l'organisation et la mise en œuvre du dialogue national au Yémen, au Liban et au Soudan, avec l'appui du ministère fédéral allemand des Affaires étrangères. Les acteurs du développement, notamment la Banque mondiale, ont également fait appel à nos

Le manuel contient les éléments suivants :

- **Réflexions sur les concepts et les pratiques** du dialogue national
- **Orientations pratiques** relatives à la conception du processus
- **Analyse systématique** des principaux dilemmes
- **Cartographies détaillées des pays**
- **Outils conceptuels** et supports visuels
- **Recommandations politiques**, notamment à l'intention des collaborateurs extérieurs

compétences en vue de contribuer plus efficacement au renforcement des processus de dialogue national. La Fondation Berghof et swisspeace sont en outre intervenues auprès des réseaux diplomatiques, afin de réfléchir en détail aux moyens d'adapter l'appui politique au dialogue national et de partager les enseignements qu'elles ont tirés dans ce domaine. La publication du présent manuel répond à la diversification des besoins exprimés par une multiplicité d'acteurs désireux d'être accompagnés de manière ajustée et efficace. Celui-ci fournit des orientations très détaillées et s'appuie sur le recueil d'études de cas le plus complet à ce jour.

À qui s'adresse le manuel de dialogue national ? Le manuel est destiné aux acteurs intérieurs et extérieurs impliqués dans les processus de transition rapide et parfois quelque peu dépassés par l'ampleur de la tâche. Il les aide à planifier, organiser, mettre en œuvre et appuyer le dialogue national, dans une optique de performance et d'efficacité. L'accent est mis sur les moyens nécessaires à l'exécution du dialogue national, plutôt que sur la question de sa nécessité. Les parties au dialogue peuvent également consulter des études de cas, afin d'apprendre de leurs prédécesseurs et d'éviter leurs erreurs et faux pas. La place et le rôle des intervenants extérieurs sont évoqués. Cependant, le manuel cible en priorité l'expérience des parties prenantes locales et les besoins qu'elles ont exprimés. En effet, le choix du modèle, de l'organisation et de la mise en œuvre du dialogue national revient en dernier lieu aux acteurs locaux.

Les principales parties prenantes et les médiateurs insiders jouent un rôle distinct – quoique complémentaire – dans les situations de crise politique et les

Les médiateurs dits « insiders » sont des acteurs qui évoluent au plus près du conflit et possèdent des qualités de médiation. Ils ont une connaissance extrêmement fine du contexte local, font preuve d'un grand engagement personnel et peuvent influencer les structures formelles et informelles.

processus de changement. Aux parties prenantes principales, constituées des parties au conflit et des acteurs politiques, il revient de définir l'orientation des processus politiques. Quant aux médiateurs, ils exercent le rôle de facilitateurs ; ils posent le cadre du dialogue à partir duquel les protagonistes peuvent échanger, chercher un terrain d'entente et s'engager de manière constructive. Le présent manuel répond aux besoins des parties prenantes et des médiateurs, tout en faisant ressortir leur complémentarité. C'est pourquoi la méthodologie de recherche et la préparation

des études de cas ont ciblé en priorité les parties prenantes principales et les médiateurs insiders/figures locales influentes.

Les praticiens, les organisations internationales et les réseaux diplomatiques participent au dialogue national sur plusieurs plans, notamment en créant un environnement propice au dialogue et en offrant une expertise et un appui, ce dernier pouvant être politique, logistique et/ou financier. Ces fonctions seront étudiées plus en

détail dans les chapitres suivants. Le plus délicat est d'ajuster le rôle des intervenants extérieurs de manière efficace et pérenne, et en tenant compte des risques de conflit, afin de ne pas compromettre l'appropriation nationale. Par ailleurs, le manuel distingue les acteurs politiques de ceux du développement, chacun disposant de ses propres modalités d'appui et connaissant des défis qui lui sont propres. La qualité des relations entre les acteurs du développement et les parties au dialogue est assez peu évoquée dans la littérature actuelle. C'est pourquoi le manuel entend, de manière tout à fait inédite, soutenir et valoriser la mobilisation de ces acteurs en faveur du dialogue national.

Comment est organisé le manuel ? Les expériences en matière de dialogue national laissent entrevoir un nouveau champ d'étude dont le manuel se propose de faire l'exposé le plus détaillé à ce jour. Celui-ci contient à la fois : (a) un cadre conceptuel pour comprendre en quoi consiste le dialogue national ; (b) des analyses portant sur la conception du processus et les soutiens extérieurs envisageables, réalisées directement à partir d'études de cas détaillées menées dans différentes régions du monde, afin d'orienter les pratiques. Le manuel s'organise de la manière suivante :

Partie I

Cadre conceptuel

Le **chapitre 1** propose **une définition du dialogue national** et présente le cadre correspondant, afin d'aider le lecteur à comprendre l'institutionnalisation de ce processus. Il distingue clairement la méthodologie du dialogue national des autres mécanismes de transformation des conflits habituellement utilisés, tels que la négociation et la médiation. Les points communs et les différences entre le processus de dialogue national et le processus constitutionnel sont également étudiés.

De la théorie à la pratique : stratégies de conception du processus et considérations pratiques

Trois chapitres sont ensuite consacrés aux différentes étapes du dialogue national. Le **chapitre 2** s'intéresse tout d'abord à la **phase de préparation** du dialogue national et aborde, entre autres, les questions suivantes :

- modalités de préparation au dialogue national ;
- nature et mise en place des institutions et mécanismes nécessaires à la préparation ; principaux aspects à prendre en compte durant cette phase initiale ;
- difficultés et risques fréquents.

Le **chapitre 3** s'intéresse à la **phase de processus**, c'est-à-dire à la mise en place officielle du dialogue national, et notamment aux points suivants :

- ≡ méthodologie de conception et d'organisation du dialogue national ;
- ≡ nature et mise en place des institutions et mécanismes nécessaires à l'organisation du dialogue national ; principaux aspects à prendre en compte durant l'organisation du dialogue national ;
- ≡ difficultés et risques fréquents.

Le **chapitre 4** est consacré à la **phase de mise en œuvre**, à savoir les résultats du dialogue national et leur mise en œuvre, et aborde notamment les points suivants :

- ≡ typologie des résultats du dialogue national ; modalités de mise en œuvre et de suivi des résultats ;
- ≡ nature des institutions et mécanismes nécessaires à la mise en œuvre des résultats ; principaux aspects à prendre en compte dans la mise en œuvre des résultats ;
- ≡ difficultés et risques fréquents.

Le **chapitre 5** porte sur les multiples **rôles des acteurs extérieurs** et examine les possibilités et les enjeux liés à leur participation. Il propose également un descriptif des domaines auxquels les acteurs politiques et de développement extérieurs peuvent apporter leur contribution.

Observations
finales

Le **chapitre 6** conclut cette partie. Il présente les **principaux paramètres** nécessaires à la réussite du dialogue national et analyse les **dilemmes fréquemment rencontrés** dans le cadre du dialogue national ainsi que leur incidence sur son organisation.

Partie II

Études
de cas

Cette partie contient plusieurs études de cas sur le dialogue national ou d'autres méthodologies similaires, réalisées dans plusieurs pays du monde. Celles-ci sont proposées au lecteur à titre de référence.

Les chapitres du manuel peuvent être consultés successivement ou séparément, selon les préférences et les priorités du lecteur. Les outils relatifs au processus et les supports visuels sont réunis sous une rubrique spécifique. Consulté dans son intégralité, le texte permet au lecteur de cerner en profondeur les différentes phases du processus ainsi que les difficultés et les subtilités associées. De nombreux exemples sont proposés, généralement sous forme d'encadré ou d'illustration. La plupart s'inspirent des études de cas détaillées préparées en amont (voir partie II), dont les sources sont indiquées dans les références correspondantes. Afin d'améliorer le confort de lecture, les dates exactes des processus de dialogue national sont mentionnées uniquement pour les pays ne figurant pas dans la partie II.

La méthodologie de recherche adoptée pour la préparation de ce manuel repose sur une approche originale et participative, tirant principalement parti de l'expérience des parties prenantes et des experts impliqués directement dans le dialogue national. La Fondation Berghof, qui possède une vaste expérience dans l'appui au dialogue national et autres processus de transition, a entrepris plusieurs démarches pour enrichir son expertise, notamment la réalisation d'études de cas détaillées au Guatemala, au Liban, en Libye, au Mali, au Népal, au Soudan et en Tunisie, en collaboration avec swisspeace. Ces études de cas ont été confiées à de petits groupes composés essentiellement de spécialistes locaux et d'initiés directement impliqués dans ce type de processus. Parmi ces initiatives, certaines ont été dénommées « dialogue national » par leurs parties prenantes, d'autres non. Le choix des pays ne relève pas d'une quelconque classification qui conférerait le statut de « dialogue national » à tel ou tel processus. La priorité a plutôt été donnée aux composantes essentielles du dialogue national et aux notions intéressantes qui autorisent des comparaisons utiles dans ce domaine. Les chercheurs de la Fondation Berghof ou de swisspeace se sont rendus dans chacun des pays concernés afin d'étayer leurs conclusions et de les intégrer dans les processus en cours. Ces visites sur le terrain ont permis une circulation à double sens de l'information et favorisé une participation remarquable, très utile à la préparation de ce manuel.

Outre les études de cas, la Fondation Berghof a procédé à des analyses thématiques ainsi qu'à une cartographie détaillée des initiatives de dialogue national et autres processus similaires menés dans plusieurs régions. Elle a participé activement aux consultations de spécialistes du dialogue national et aux échanges avec le groupe consultatif du projet. Ce dernier rassemblait également des experts étrangers, des techniciens et des conseillers spéciaux des Nations Unies, chargés de commenter le contenu du manuel afin d'en garantir l'exhaustivité.

Chapitre 1

Définition du dialogue national

Table des matières

19	1.1	Dialogue national : quelle définition proposer ?
23	1.2	Quelle est la structure du dialogue national ?
26	1.3	Le dialogue national et les autres mécanismes de transformation des conflits
30	1.4	Le dialogue national et le processus constitutionnel

1 Qu'est-ce que le dialogue national ?

Le premier chapitre s'attache à définir le cadre conceptuel du manuel. En effet, de nombreuses questions et ambiguïtés subsistent quant au concept de « dialogue national » – les connaissances existantes étant surtout d'ordre anecdotique ou liées à un contexte particulier. Le manuel regroupe différents courants de pratique ayant émergé suite aux événements politiques observés dans plusieurs régions du monde, aussi bien en Afrique qu'en Europe, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (MENA), ou en Amérique latine. Récemment, les événements tumultueux survenus dans la région MENA, souvent désignés sous le terme de « Printemps arabe », témoignent d'une profonde remise en cause de la légitimité des gouvernements au pouvoir par des populations de plus en plus émancipées. Cette pression citoyenne a propulsé sur le devant de la scène les débats sur l'« inclusion » et la « participation ». Le dialogue national est alors (ré)apparu comme une solution envisageable à ce type de problématique. Ajoutons que, face à des conflits toujours plus complexes et dont les causes sont pluridimensionnelles, le dialogue national doit mobiliser de nombreux acteurs.

La popularité croissante du dialogue national s'explique également par le recul des grandes interventions (militaires) étrangères de sécurité déployées pour stabiliser les régions en cas de troubles politiques, comme ce fut le cas en Libye, en Syrie et en Irak. La résolution des conflits s'effectue depuis peu à l'échelle nationale et non plus internationale. Le retour en force du dialogue national traduit également un désir de préserver la souveraineté nationale et reflète le scepticisme ambiant face aux interventions menées dans de nombreuses régions du monde sous la houlette de puissances étrangères. Désormais, l'accent est mis sur des solutions politiques davantage ancrées dans le champ national. Dans ce contexte, le dialogue national apparaît comme un mécanisme pérenne de transformation des conflits, capable de répondre aux diverses exigences formulées par les acteurs nationaux et internationaux. Il est donc utilisé – mais aussi perverti – à de nombreuses fins, et peut servir aussi bien à susciter un véritable changement qu'à maintenir le *statu quo* (phénomène de dissimulation).

Le présent chapitre se divise en quatre sous-chapitres. Le premier propose une définition du dialogue national. Le deuxième présente les grandes lignes du cadre de dialogue national et énonce les éléments communs à tous les processus menés à travers le monde. Le troisième inscrit le dialogue national dans le cadre plus large des mécanismes de transformation des conflits et en souligne les singularités par rapport à la négociation et la médiation. Le quatrième et le dernier sous-chapitre met en comparaison le dialogue national et le processus constitutionnel, et cherche à dégager les points communs et les différences afin de distinguer davantage le dialogue national des autres outils.

1.1 Dialogue national : quelle définition proposer ?

Avant toute tentative de définition, il est nécessaire de replacer le dialogue national dans son contexte. On notera que cette pratique est loin d'être nouvelle et ne se limite pas à l'hémisphère Sud. Elle est étroitement liée aux quatre grandes vagues de transition politique dont les trois premières peuvent être étudiées sous le prisme de la « troisième vague de démocratisation »¹.

- ≡ En 1989, face au séisme politique provoqué par l'effondrement du bloc soviétique en Europe de l'Est et en Europe centrale, la Pologne, la Hongrie, la Tchécoslovaquie, l'ex-République démocratique allemande et la Bulgarie ont organisé des tables rondes, signant l'ouverture démocratique des nouveaux acteurs et programmes politiques.
- ≡ Au début des années 1990, plusieurs conférences nationales, nées du vaste sentiment de mécontentement que suscitait l'écart croissant entre les citoyens et l'élite politique africaine et de la prise de conscience inspirée par le bicentenaire de la Révolution française, ont été organisées en Afrique francophone.
- ≡ Durant les années 1990, de nombreux pays d'Amérique latine désireux de renforcer la participation au sein de la gouvernance et du développement ont organisé des processus constitutionnels consensuels. Les modalités d'entente (en Bolivie et en Colombie, par exemple) ne sont pas sans rappeler certains des principaux aspects du dialogue national.
- ≡ De nos jours, l'émergence du dialogue national est étroitement liée aux événements survenus dans la région MENA lors du Printemps arabe². Des dialogues nationaux ou autres processus similaires ont successivement été mis en place, avec plus ou moins de réussite, au Maroc, en Libye, en Tunisie, en Égypte, au Soudan, au Liban, en Jordanie, au Bahreïn et au Yémen.

Dialogues nationaux au Moyen-Orient et en Afrique du Nord



Figure 1.1 : Dialogues nationaux et processus analogues dans la région MENA

Il existe plusieurs éléments communs aux processus ci-dessus. Tout d'abord, le dialogue a servi à gérer des transitions complexes. Ensuite, ces initiatives regroupaient davantage de parties prenantes nationales et traitaient de problématiques plus vastes que les accords habituellement conclus par les élites alors au pouvoir. Certes, chacune était confrontée à ses défis propres. Toutes se sont cependant engagées à mettre en place une transition qui se tienne à l'écart des arrangements consentis par les élites en s'efforçant d'améliorer l'inclusion et la participation politiques. Toutefois, comme l'expliquent Planta *et al.* (2015), cette hypothèse ne peut être formulée

Le dialogue national vise « à élargir la participation aux transitions politiques au-delà des élites politiques et militaires ».

Papagianni (2014, 1)

a priori : en effet, le dialogue national n'est véritablement inclusif que si cette prémisse ou cet objectif sont intégrés volontairement à chaque étape du processus. Dans la pratique, « les instruments du changement sont aussi vulnérables que le conflit lui-même » (Siebert, cité dans Turtonen et

Linnainmäki, 2015, 7). C'est pourquoi, face à cette réalité, il est d'autant plus important de procéder de manière constructive. En outre, les initiatives de dialogue national ne disposent, à l'heure actuelle, d'aucun modèle ni d'aucune feuille de route ou boîte à outils pour les aider dans la conception. Le fondement et les objectifs de chacun des outils de transformation des conflits doivent être profondément ancrés dans le contexte concerné.

Quand et pourquoi s’engager dans un dialogue national ? Le dialogue national peut être envisagé dans plusieurs contextes. En cas de crise nationale ayant des retentissements sur l’ensemble de la société (impasses politiques critiques ou blocage des institutions politiques), l’objectif sera d’apaiser les tensions, de trouver un compromis politique,

Le dialogue national aide à gérer et résorber les crises d’ampleur nationale.

permet alors aux acteurs de s’approprier le nouveau système politique, économique et/ou social, dans l’objectif de renouveler les institutions et de (re)négocier un contrat social entre l’État et le peuple. Le cas échéant, « il est essentiel de créer des processus socio-politiques qui permettent de trouver une issue pacifique au problème envisagé. Une telle démarche permet également de créer un socle empirique en vue de réformer en profondeur le paysage institutionnel et de consolider la nation » (Barnes, 2017, 7).

voire d’instaurer (ou de réinstaurer) un (nouveau) cadre institutionnel, afin de désamorcer la crise. On peut également avoir recours au dialogue national dans le cadre d’une transition politique, par exemple, après une guerre civile ou lorsque les institutions perdent leur légitimité et doivent faire place à des mécanismes plus inclusifs. Le dialogue national

Le dialogue national est employé dans les situations de transition, lorsque les vieilles institutions perdent leur légitimité et qu’un nouveau contrat social doit être établi entre l’État et le peuple.

Aux fins du présent manuel, le dialogue national est défini comme suit :

Le dialogue national est un processus politique géré au niveau national. Il vise à générer un consensus au sein d’une large gamme d’acteurs nationaux en cas de grave crise politique, après un conflit ou lors d’une transition politique importante.

Quels sont les objectifs du dialogue national ? Le processus de dialogue national peut être utilisé ou développé au fil du temps, selon le contexte, afin de répondre à divers objectifs. L’accent peut être mis sur un petit nombre d’objectifs spécifiques ou importants (p. ex., dispositifs de sécurité, amendement constitutionnel, commission de vérité) ou sur des interventions plus générales, telles que la refonte ou la création d’un système politique, ou l’élaboration d’un (nouveau) contrat social. Il sied de noter que, bien que la typologie de ces processus soit très vaste et réponde à de multiples utilisations ou catégories, le manuel en distingue deux modèles principaux, suivant leur fonction :

Les mécanismes de dialogue national dédiés à la prévention et à la gestion des crises

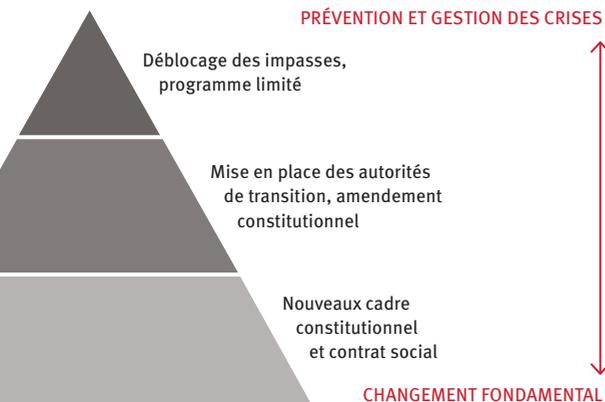
- ≡ Démarche stratégique à court terme visant à contrer ou à prévenir la montée de la violence armée

- ≡ Objectifs principaux : débloquent les impasses politiques et rétablissent un consensus minimal pendant que de nouvelles réformes et améliorations sont négociées
- ≡ Exemple intéressant : Tunisie
- ≡ Caractéristiques principales : le mandat est limité, ce qui tend à restreindre l'ampleur et la durée du processus. La gestion est simplifiée du fait du petit nombre de parties prenantes. La structure risque cependant d'être moins inclusive, et il peut être difficile d'obtenir une large adhésion de la société aux changements voulus.

Les mécanismes de dialogue national dédiés au changement fondamental

- ≡ Démarche à long terme visant à redéfinir les relations entre l'État et la société, ou à établir un nouveau « contrat social »
- ≡ Objectifs principaux : réformer en profondeur les institutions et la constitution
- ≡ Exemple intéressant : Yémen
- ≡ Caractéristiques principales : le mandat a une portée significative. Le processus est généralement d'assez grande ampleur et cherche à mobiliser de larges pans de la société et à susciter un élan massif. La gestion peut être épineuse du fait de sa mise en œuvre à grande échelle.

Ces deux modèles de dialogue national sont présentés ici de manière théorique. Dans la réalité, il arrive que les processus soient mixtes et empruntent des composantes à chacun des deux modèles. Leur cadre doit également rester souple, la fonction du dialogue national étant susceptible d'évoluer au cours du temps. Ainsi, ce qui n'était au départ qu'un mécanisme provisoire de gestion de crise peut devenir un outil au service d'un vaste changement. Toutefois, le fait de distinguer ces deux modèles permet de bien délimiter leurs contextes respectifs et leurs avantages fonctionnels, et de promouvoir une conception efficace.



Le choix du modèle de dialogue national – gestion des conflits ou changement fondamental – dépend également du mandat initialement négocié entre les parties prenantes principales. Comme souvent dans les conflits asymétriques, les élites au pouvoir préfèrent se contenter d'un objectif modeste et se tournent plus volontiers vers le premier modèle, à savoir la prévention et la gestion des crises. À l'inverse, les groupes d'opposition

Figure 1.2 : Fonctions et objectifs du dialogue national

exigent des changements plus radicaux de l'ordre institutionnel et du système de gouvernance, et ont tendance à privilégier le deuxième modèle, à savoir un remaniement en profondeur.

1.2 Quelle est la structure du dialogue national ?

Le processus de dialogue national se découpe en trois phases successives : préparation, processus et mise en œuvre. Différentes fonctions doivent être définies et institutionnalisées au cours de chaque phase : c'est ce que l'on appelle le cadre de dialogue national. Une fois les objectifs de dialogue convenus, ils guideront la mise en place des institutions et des procédures. Chaque décision s'appuie sur un ensemble de critères et de considérations techniques, politiques, relatives au pouvoir et à la gestion. Il n'existe pas de format unique ou « correct » ; au contraire, les parties prenantes peuvent recourir à toutes sortes de solutions afin de résoudre les difficultés et dilemmes rencontrés. Tous les éléments sont interdépendants, et chaque décision liée à la conception influera sur le fonctionnement global du système. C'est pourquoi chaque composante doit être étudiée avec le plus grand soin, sous un angle stratégique, et être évaluée en toute transparence. Ceci permet une prise de décision éclairée, qui tient compte des risques et des possibilités, et repose sur une analyse rigoureuse du conflit.

Phases du dialogue national : chaque processus débute par une phase de préparation. Certains distinguent la phase de préparation et celle de l'exploration, bien que les différences soient en réalité minimales. La mise en place d'un dialogue national implique nécessairement d'effectuer les démarches suivantes : analyser le conflit ; rechercher les faits ; définir la volonté et les positions politiques ; rechercher des soutiens. Une fois que la volonté et/ou l'élan politiques sont suffisants, une annonce publique marque le lancement officiel des préparatifs, souvent menés par des unités créées spécialement à cette fin. La phase de préparation peut durer aussi longtemps – voire plus – que le processus officiel, et constitue souvent elle-même un mini-processus de négociation. Une fois tous les paramètres négociés – et si possible, après avoir convenu des modalités de déroulement – la phase de processus peut commencer, puis, une fois le résultat correspondant atteint, celle de la mise en œuvre. Par souci de clarté, le manuel différencie ces trois phases et consacre un chapitre à chacune d'elles. Dans la pratique, cependant, le passage d'une phase à l'autre est généralement fluctuant, non linéaire, et doit souvent être interrompu et recommencé.

Cadre institutionnel et structures du dialogue national : chaque processus de dialogue national possède une structure qui lui est propre et qui correspond au but et aux besoins exprimés, eux-mêmes étroitement liés au contexte. Certaines fonctions essentielles sont néanmoins communes à toutes les structures : préparation du processus de dialogue national ; encadrement du processus ; appui technique ; prise de décision inclusive/représentative ; et apport de nombreuses contributions thématiques, souvent dans le cadre de groupes de travail et de sous-comités.

Cadre de dialogue national

PHASE DE PRÉPARATION

Les initiatives formelles ou informelles peuvent commencer les préparatifs et évaluer les positions politiques.

Comité de contact (Yémen)

COMMISSION DE PRÉPARATION

La Commission est le principal organe de préparation du processus. Elle veille à la définition ou au choix des aspects suivants :

- ≡ Objectif et priorités
- ≡ Structure du processus
- ≡ Critères de composition et procédures de sélection des participants
- ≡ Nomination du président
- ≡ Modalités décisionnelles
- ≡ Structures d'appui
- ≡ Logistique, financement et sécurité

*Commission de préparation (RCA),
Comité de rédaction (Afghanistan),
Comité de préparation (Bénin),
Haute Commission de préparation (Irak),
Réunion de consultation (Soudan),
Réunion de préparation (Pologne)*

PHASE DE PROCESSUS

COMITÉ DE CONSENSUS

Ce comité a pour fonction de régler les questions non résolues et sensibles et d'aider les participants à trouver un terrain d'entente en cas d'impasse. D'autres organes et/ou structures informelles assument parfois cette fonction.

*Comité de révision (Bahreïn),
Comité de consensus (Yémen),
Comité de réconciliation
(Afghanistan)*

SECRÉTARIAT

Le Secrétariat soutient le processus sur le plan technique. Il assure notamment la gestion administrative, documentaire et financière. Il peut mener des activités d'information et de consultation auprès du public.

*Secrétariat (Afghanistan, Yémen),
Comité technique d'organisation
et Secrétariat technique (RCA),
Agence présidentielle (Colombie),
Secrétariat de la paix (Népal).*

PRÉSIDIUM

Le Présidium est l'organe de supervision. Il assure la gestion, la présidence et la coordination du processus*.

Présidium (Bénin, Mali), Bureau du leadership (Afghanistan), Présidence (Bolivie, Colombie), Haut Comité de coordination (Soudan), Présidence (Yémen)

*Dans le cadre de processus plus informels, le président ou le facilitateur peut assumer cette fonction, à l'instar du Quartette tunisien.

ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE

L'Assemblée plénière est le forum de discussion central qui rassemble tous les participants impliqués directement dans le processus. Elle constitue la principale instance décisionnelle.

Assemblée générale (Afghanistan), Comité général (Bahreïn), Plénum (Irak), Assemblée plénière (Mali), Table ronde plénière (Pologne)

GROUPES DE TRAVAIL

Les groupes de travail sont des petits forums qui prennent en charge des thématiques spécifiques.

Groupes de travail (Afghanistan, Yémen), Équipes de travail (Bahreïn), Commissions de travail (Bénin, Bolivie), Groupes thématiques (RCA), Commissions de travail (Guatemala), Table ronde principale et Sous-tables rondes (Pologne), Comités (Soudan), Comités techniques (Afrique du Sud)

PHASE DE MISE EN ŒUVRE

La phase de processus peut aboutir à différents résultats intangibles (p. ex., changement des attitudes et des relations) et contribuer à sensibiliser et informer davantage le public sur les principaux enjeux.

RÉSULTATS

- Changement politique
- Changement constitutionnel
- Réglementation relative aux droits de l'homme
- Transition en matière de sécurité
- Réforme économique et sociale
- Travail de mémoire et mécanisme de transition judiciaire

Infrastructure de mise en œuvre

Garanties et mécanismes de suivi

Forums de dialogue pour le suivi des accords

En règle générale, les mécanismes d'élimination des impasses ou les filets de sécurité sont également intégrés dans la structure globale, de même que les cellules d'enquête créées au début de la phase de préparation. Cet ensemble forme la structure d'appui du dialogue national.

1.3 Le dialogue national et les autres mécanismes de transformation des conflits

Le dialogue national est une méthode parmi d'autres de résolution des crises politiques et des conflits violents. Tous les processus de changement (processus de paix, transitions politiques ou processus de prévention et de gestion des crises politiques) ont généralement recours à des méthodes et mécanismes divers, notamment la médiation et la négociation. La limite entre ces notions est flottante et de nombreux chevauchements existent dans la pratique. Certaines caractéristiques et nuances essentielles permettent toutefois de différencier ces mécanismes. Qu'entendons-nous alors par négociation, médiation et dialogue national ? Trop souvent, la capacité des acteurs intérieurs et extérieurs à réagir efficacement en cas de conflit est « freinée par un manque de connaissances quant aux avantages relatifs des différentes méthodes » (Bercovitch et Jackson, 2001, 14). C'est pourquoi les parties prenantes au conflit et les praticiens doivent être au fait des avantages et des inconvénients de chaque méthode – négociation, médiation et dialogue national – afin de choisir la plus adaptée à leur situation.

La figure 1.3 propose un descriptif de ces trois mécanismes et illustre leurs caractéristiques et nuances principales.

Dans la pratique, toute solution s'inscrivant dans la durée peut être amenée à inclure plusieurs méthodes et processus. Il n'est pas rare qu'un processus crée les conditions nécessaires à d'autres processus. Ainsi, le dialogue national peut avoir lieu avant ou après un processus de paix obtenu par négociation ou médiation. Il peut également intervenir durant le processus de médiation lui-même, ce qui permet de consulter en parallèle de larges pans de la société. Même dans le cadre d'un dialogue national indépendant, le mode opératoire peut osciller sensiblement entre les différentes méthodes : la médiation externe, par exemple, peut s'avérer indispensable durant la phase de préparation, en raison du faible lien de confiance. De même, au moment des grands choix politiques, les principales parties prenantes peuvent reprendre les négociations à huis clos. Un dialogue national donné est donc susceptible de faire appel à plusieurs mécanismes, en fonction des contextes spécifiques rencontrés.



Le dialogue national est un processus politique réalisé par le pays. Il vise à trouver un consensus entre diverses parties prenantes nationales en cas de crise ou de transition politique de grande ampleur, et dans les situations d'après-conflit.

Il implique une large gamme de parties prenantes nationales, notamment les principales parties au conflit. Le processus intervient principalement au niveau 1, mais mobilise des participants à chaque niveau. Il est généralement **organisé et présidé** à l'échelle nationale. Les acteurs extérieurs exercent principalement une fonction d'appui.

« La médiation consiste en l'accompagnement, par un tiers, de deux ou plusieurs parties consentantes, afin de prévenir, gérer ou résoudre un conflit, en les aidant à trouver un terrain d'entente⁴. »

Elle inclut les principales parties au conflit et veille à ce que les opinions et les besoins des autres protagonistes soient intégrés dans le processus à l'aide de divers modes de participation. La médiation peut prendre plusieurs formes et intervient aux différents niveaux de la société (niveaux 1 à 3).

Des tiers sont activement mobilisés en tant que facilitateurs ou médiateurs. L'impartialité est souvent citée comme principe directeur clé. Le degré d'implication varie en fonction de la méthode utilisée.

Lors d'une négociation, les États et/ou d'autres acteurs échangent des propositions directement, sans l'aide d'un tiers, afin de trouver un terrain d'entente dans un domaine d'intérêt mutuel ou de résoudre un litige ou un conflit³.

La négociation regroupe les principales parties au conflit et peut intervenir à n'importe quel niveau de la société. **Aucun tiers** n'intervient dans le processus de négociation.

Figure 1.3 : Négociation, médiation et dialogue national : caractéristiques et différences principales

Les facteurs contextuels

déterminent le choix du processus

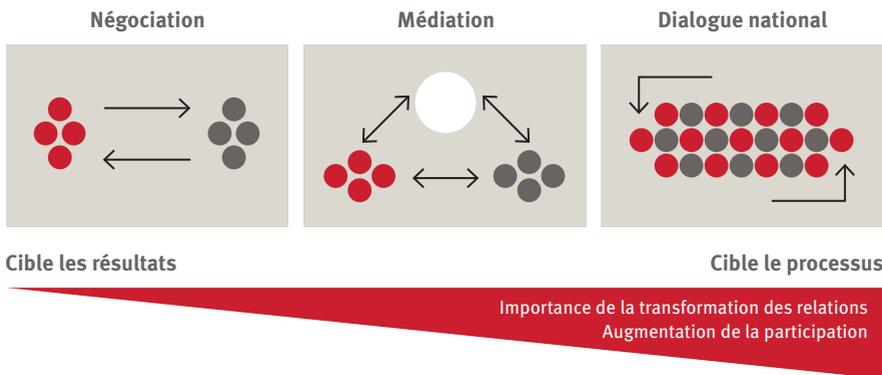


Figure 1.4 : Paramètres et priorités de la négociation, de la médiation et du dialogue national

Le dialogue national rapproche diverses couches de la société. Les différents mécanismes ciblent et englobent différentes catégories d'acteurs, réparties sur plusieurs niveaux. Le niveau 1 se rapporte aux élites politiques et militaires mobilisées d'un pays, notamment les chefs des principaux groupes d'opposition (armée). Le niveau 1,5 se réfère aux interlocuteurs influents (ou aux dirigeants officiels dont les territoires et les pouvoirs ne sont pas reconnus) qui participent aux échanges de haut niveau, mais dont la contribution est moins visible ou remarquée. Ils jouent souvent un rôle particulier dans les processus de changement : placés en retrait, il leur est plus facile de mener une réflexion de fond, de préparer le terrain, de trouver des solutions et de maintenir le dialogue, si ou lorsque les échanges sont interrompus au niveau officiel supérieur.

Le niveau 2 se rapporte aux acteurs sociétaux de premier plan qui sont en contact avec les interlocuteurs du premier niveau et peuvent influencer les acteurs locaux des niveaux inférieurs. Il regroupe les responsables religieux, les intellectuels et les cadres intermédiaires. Le niveau 3 est constitué des acteurs locaux : chefs locaux, direction des ONG locales, chargés de développement communautaire, etc.

Les processus de négociation, dialogue et médiation peuvent intervenir sur un ou plusieurs niveaux. D'un point de vue pratique, l'enjeu est de mettre en relation les différents niveaux. Cette démarche est essentielle, les grandes décisions prises au niveau 1 devant s'ancrer dans le terreau sociétal. De même, les processus officiels doivent tenir compte des exigences formulées par les mouvements sociaux et les autres acteurs du changement. Le dialogue national a notamment pour avantage d'inclure les responsables des trois niveaux dans un processus unique, permettant ainsi aux élites et aux autres catégories sociales d'interagir et de créer des liens.

Le dialogue national est organisé et coordonné par les acteurs nationaux eux-mêmes. Comme indiqué plus haut, le rôle des acteurs extérieurs est différent selon qu'il s'agit d'un processus de dialogue national ou de médiation. Par définition, les négociations n'impliquent aucune participation directe de tiers. La médiation mobilise généralement des acteurs nationaux et internationaux participant en tant que tiers. En revanche, le dialogue national est organisé et coordonné uniquement par des tiers internes (souvent des « médiateurs insiders ») ou d'autres intervenants nationaux. Une structure complexe est généralement élaborée afin de soutenir la présidence et l'encadrement du processus (→ 3.2). La méthode du dialogue national est particulièrement indiquée en cas de grande méfiance vis-à-vis des acteurs extérieurs. Dans les faits, cependant, ces derniers sont souvent mobilisés à plusieurs titres lors des différentes phases du dialogue national (→ chapitre 5 sur les acteurs extérieurs). Il revient néanmoins aux parties prenantes nationales d'élaborer, d'organiser et de diriger le processus, en vertu du principe d'auto-organisation propre au dialogue national.

Négociation, médiation et dialogue national : trois processus pluriniveaux

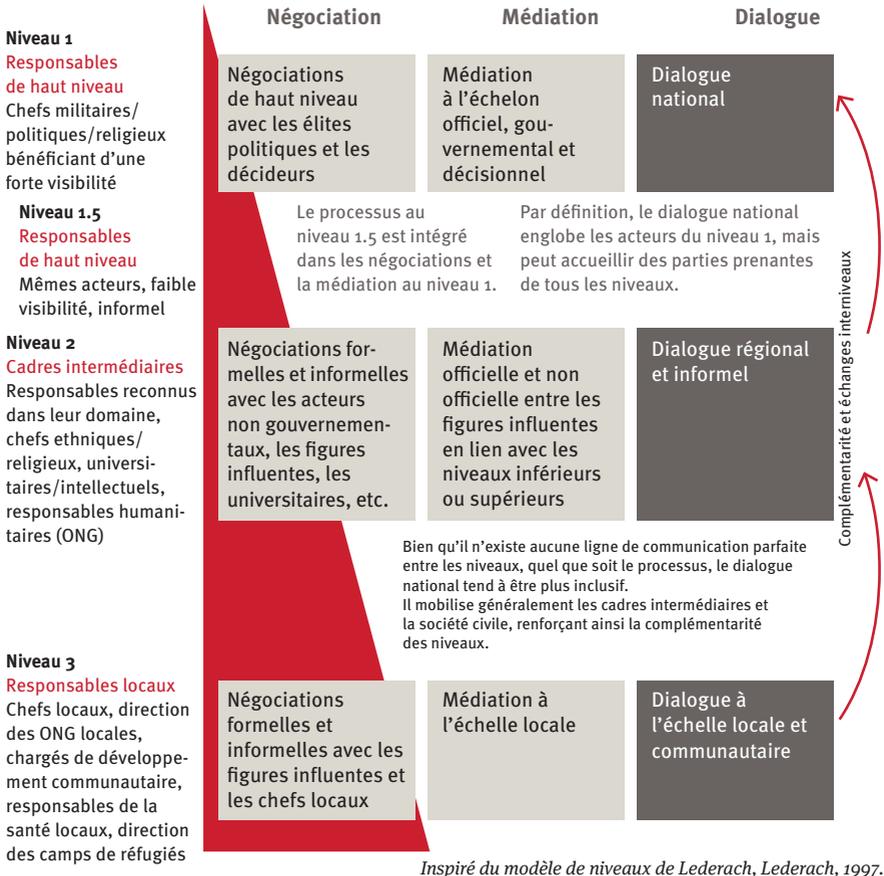


Figure 1.5 : Négociation, médiation et dialogue national – trois processus pluriniveaux

Le dialogue national est axé sur les processus. La négociation et la médiation se concentrent généralement sur les résultats et les accords. La négociation, en particulier, privilégie « les biens et les droits pouvant être divisés, partagés ou définis de manière tangible » (Saunders, 2001, 85). Certes, l'obtention de résultats tangibles importe également dans le cadre du dialogue national. Toutefois, celui-ci se caractérise avant tout par le processus menant à ces résultats. Le dialogue national est un forum de prise de décisions consensuelles ; l'échange et la création de liens de confiance y occupent donc une place centrale. Les différentes parties au conflit doivent évidemment y trouver leur compte. Il n'empêche que le recours au consensus

peut s'avérer déterminant, car il favorise l'évolution des rapports, la collaboration et le respect mutuel.

Le dialogue national est un processus inclusif et participatif. Il mobilise une large gamme d'acteurs de l'ensemble de la société. Si l'inclusion entre également en ligne de compte dans le cadre de la médiation, le dialogue national présente généralement une plus grande diversité et inclut davantage de parties prenantes. Les groupes de dialogue peuvent être réduits ou très larges. Autrement dit, il n'existe aucune taille standard ou idéale. À titre d'exemple, les tables rondes en Europe de l'Est et en Europe centrale comptaient entre 12 et 55 participants ; celles organisées au Yémen, 565 participants ; et la Loya Jirga d'urgence en Afghanistan, au moins 1 600.

1.4 Le dialogue national et le processus constitutionnel⁵

Depuis la fin de la Guerre froide, le processus constitutionnel figure dans le programme international de consolidation de la paix, afin de reconstruire les sociétés ayant subi des violences armées⁶. Par conséquent, les attentes liées aux processus constitutionnels ont évolué : ceux-ci ne sont plus assimilés à des activités dictées par les élites politiques, mais à un exercice démocratique hautement participatif⁷. Bien que le dialogue national et le processus constitutionnel présentent des points communs, il est important d'en rappeler aussi les singularités. Les objectifs et les résultats du processus de dialogue national, notamment, ont une portée plus large que ceux du processus constitutionnel. Ce serait faire preuve de simplisme que de penser que le dialogue national s'apparente au processus constitutionnel, et vice et versa. Cet amalgame est donc à éviter⁸.

Comprendre le processus constitutionnel

Le processus constitutionnel est essentiel à la démocratisation, l'édification de l'État et la consolidation de la paix. Les constitutions forment le cadre général dans lequel s'inscrivent les organes de gouvernance. La réforme ou la création d'une constitution peuvent aider la société à définir la vision du changement socio-politique qu'elle souhaite voir advenir. Elles permettent également de regrouper les besoins et les intérêts des différents groupes sociaux, de définir les principes fondamentaux de la reconstruction de l'État, et de (re)asseoir la légitimité de ce dernier lors des transitions politiques et de gouvernance. Le processus constitutionnel ne se limite pas à une simple « rédaction » de la constitution. Il débute généralement après la demande de réforme constitutionnelle et se poursuit durant la phase de rédaction, de mobilisation citoyenne et de mise en œuvre⁹. Il s'agit donc d'un processus foncièrement ouvert, comme l'illustre la figure ci-dessous.

Dans les situations d'après-conflit (et de transition), le processus constitutionnel est « l'occasion de bâtir une vision commune de l'avenir de la nation et d'élaborer une feuille de route pour y parvenir ».

(Samuels, 2006, 664)

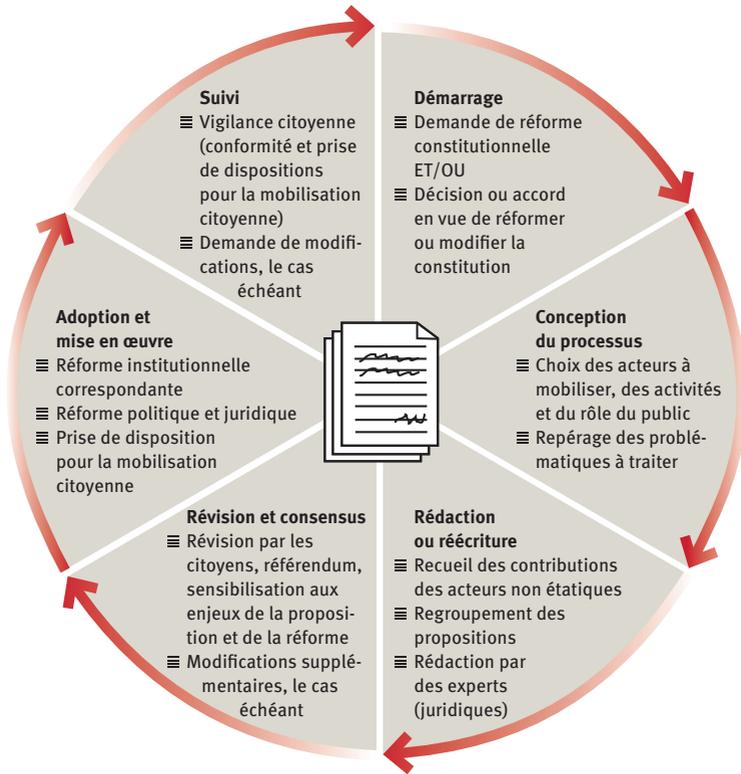


Figure 1.6 : Phases du processus constitutionnel

Liens entre le processus constitutionnel et le dialogue national

Depuis la fin de la Guerre froide, le processus constitutionnel est devenu participatif et mobilise désormais le public. En Afghanistan, en Afrique du Sud, en Albanie, au Kenya et au Nicaragua, par exemple, le recours généralisé aux consultations publiques a fini par rapprocher étroitement le processus constitutionnel et le dialogue national¹⁰. Le processus constitutionnel soutenait, évoquait ou reprenait des éléments du dialogue national, qui lui-même facilitait ou précédait le processus constitutionnel. Désormais, le dialogue national est utilisé pour réformer de fond en comble les appareils institutionnels qui alimentent les conflits violents, en devenant un lieu d'échange en faveur d'un changement constitutionnel, par exemple.

Le dialogue national ne touchant généralement pas au domaine constitutionnel, il est difficile de le relier effectivement aux organes constitutionnels en place ou en cours de transition¹¹. Mais il permet de mobiliser des acteurs non représentés dans ou par les structures formelles, selon des modalités inenvisageables par les dispositifs constitutionnels existants, et de créer les conditions politiques et sociales favorables à un processus constitutionnel légitime ainsi qu'un cadre procédural et/ou

matériel en vue d'une future constitution. De son côté, le processus constitutionnel permet d'ancrer la vision (ou les accords) du dialogue national dans la constitution et de renforcer celui-ci. Au moment de démarrer l'un ou l'autre des processus, il est indispensable de considérer cette réciprocité des avantages

Comme détaillé précédemment, les priorités et la portée du dialogue national sont sensiblement plus larges que celles du processus constitutionnel. Plus ce dernier s'apparente au dialogue national, axé sur la gestion nationale, la transparence, la participation et l'inclusion, plus il améliore ses chances de durabilité. La grande portée du dialogue national en termes d'acteurs et d'enjeux peut donc favoriser utilement la négociation des principes constitutionnels entre les parties prenantes. Elle permet également de clarifier l'engagement des acteurs vis-à-vis du processus constitutionnel et encourage une culture politique fondée sur une consultation et une coopération plurielles.

Au sens large, la tenue d'un dialogue national dynamique, portant sur des questions politiques, économiques et sociales, peut aider à mettre en place les conditions requises pour un processus constitutionnel durable (Afrique du Sud, Tunisie, Bénin). Les délibérations sont l'occasion de s'accorder sur les causes profondes des enjeux sociétaux et les solutions à apporter. Le dialogue national peut contribuer directement aux aspects procéduraux et matériels de l'élaboration de la future constitution, par exemple, en déterminant la procédure à appliquer ou en arrêtant certaines composantes spécifiques de la constitution. Le mode de fonctionnement du dialogue national lui permet d'introduire des pratiques facilitant la prise de décision constitutionnelle (Afrique du Sud, Bénin) ou de surmonter les obstacles survenant lors du processus constitutionnel (Tunisie, Bolivie). La communication entre les parties prenantes principales au cours du processus constitutionnel est souvent déterminante, car elle permet de surmonter les obstacles politiques sous-jacents (Tunisie).

En dépit de multiples chevauchements et complémentarités, il est important de prendre en compte les divergences entre le dialogue national et le processus constitutionnel. En règle générale, le processus constitutionnel s'inscrit dans le cadre d'institutions et de processus étatiques stables, et ses priorités se limitent à l'élaboration de la constitution. En outre, contrairement à la plupart des dialogues nationaux, les décisions relatives à la constitution, aux réformes ou aux amendements proposés, sont contraignantes.

La réforme constitutionnelle au sein et en dehors du dialogue national : le rôle de la légitimité

Le dialogue national doit asseoir sa légitimité s'il veut promouvoir une réforme constitutionnelle efficace. S'il exclut certaines parties prenantes de premier plan ou est perçu comme étant au service des intérêts politiques à

court terme de l'État, il est probable que les propositions remportent l'adhésion. Il en va de même pour les programmes de réforme trop ambitieux et difficiles à mettre en œuvre. Le manque d'adhésion des élites politiques et l'éloignement des réalités politiques constituent également des freins. Ainsi, au Yémen, bien que l'accord de fédéralisme négocié entre les factions du Nord, du Sud et les représentants des Houthis ait été adopté par le dialogue national global, le processus était déconnecté des réalités politiques et n'a suscité que peu d'adhésion. La réussite du processus sud-africain achevé en 1996 résultait, dans une large mesure, des accords conclus entre les élites. Ajoutons que, si le processus constitutionnel et le dialogue national ont lieu en même temps sans pour autant être raccordés, ils seront très vraisemblablement voués à l'échec, comme ce fut le cas en Libye. Un comité chargé de la rédaction de la Constitution y a été élu voici quelques années. Les Libyens ont également tenté d'établir un dialogue national à plusieurs reprises au cours des dernières années. Les chevauchements sont flagrants, le dialogue national étant censé alimenter la future Constitution. Cependant, aucun mécanisme n'a été mis en place pour veiller au renforcement mutuel des processus et éliminer les foyers de discorde entre les parties concernant l'avenir constitutionnel du pays.

Pour être légitime sur le plan juridique, le processus constitutionnel doit être instauré légalement et englober les élites influentes et la société civile. Par conséquent, il tend à se conformer davantage aux notions généralement admises de représentation juste et équitable, ainsi qu'aux attentes liées au processus démocratique par rapport au dialogue national. Ce dernier, en revanche, permet de modifier ou de créer une constitution provisoire viable (Pologne, Afrique du Sud), souvent utilisée comme outil de transition durant la phase de légitimation du régime. Bien que la procédure d'adoption soit inhabituelle de par sa nature non constitutionnelle, les textes ainsi élaborés ont plus de chances d'être acceptés en raison de leur caractère transitoire.

Enseignements tirés des processus constitutionnels (utiles au dialogue national)

Les enseignements suivants, tirés des processus constitutionnels, pourront s'avérer utiles dans le cadre du dialogue national.

- 1. Le processus constitutionnel est étroitement lié au contexte et difficilement transférable.** Chaque processus doit être calibré en fonction des besoins du contexte politique et juridique, et tenir compte des particularités des différentes communautés. Outre les revendications politiques du moment, les traditions juridiques et politiques de chaque juridiction jouent sur l'efficacité du processus. Ces facteurs s'appliquent aussi majoritairement au dialogue national. Ainsi, le processus constitutionnel du Zimbabwe (2008-2012) s'est largement inspiré du modèle sud-africain, par ailleurs très performant. Il s'est toutefois

déroulé de manière bien différente, entre autres parce que l'une des parties n'était pas véritablement engagée en faveur de la réforme et a pu recourir à la force pour influencer la réponse du public. De même, le modèle de table ronde utilisé en Pologne a été reproduit avec moins de succès en Europe de l'Est.

2. Calendrier, chronologie et fenêtre stratégique. Réalisé trop tôt, le dialogue national, comme le processus constitutionnel, a peu de chances d'aboutir. La pression en faveur de l'adoption d'une nouvelle constitution est souvent très forte, comme en Irak et au Yémen. Toutefois, aucune réforme ne doit être entreprise tant que les conditions nécessaires à l'établissement d'une constitution stable ne sont pas réunies. Il peut être alors préférable de recourir à une constitution provisoire. De même, la méthode du dialogue national n'est pas toujours indiquée. La plupart du temps, les parties doivent commencer par démontrer clairement leurs intentions, afin que le processus soit pris au sérieux et que les participants respectent les résultats – et les compromis – atteints. En Afrique du Sud, ce renforcement du lien de confiance a eu lieu en amont du dialogue national. Au Yémen, le comité de préparation de la Conférence du dialogue national a décrété que celui-ci ne débiterait qu'après mise en œuvre, par le gouvernement, d'une liste de 20 critères à laquelle le président a donné son assentiment. Malheureusement, rien ou presque n'a été entrepris, ce qui a contribué à l'échec politique du processus de transition.

3. Faire preuve de réalisme et éviter le ravaudage politique. Certains projets de constitution et propositions de dialogue national souffrent d'un trop-plein d'ambition, à l'image du Brésil et de l'Équateur, dont les constitutions excèdent les capacités du gouvernement. Le dialogue national peut également susciter des attentes qui alimenteront le cynisme et les antagonismes si elles ne sont pas satisfaites.

4. Asseoir la légitimité et mobiliser la société civile. Le rôle positif de la participation de la société civile dans le processus constitutionnel est largement reconnu. Le fait de mobiliser véritablement le public légitime le processus et son aboutissement. Ce type d'approche est de plus en plus utilisé dans le dialogue national. S'agissant des processus de grande ampleur, les participants sont généralement conscients de l'importance de rester en lien avec les citoyens et de multiplier les moyens de participation, ce qui est moins souvent le cas des petits sommets au cours desquels se jouent les négociations politiques. Qu'il s'agisse du processus constitutionnel ou du dialogue national, certaines questions doivent être débattues hors de l'arène publique. Toutefois, une meilleure ouverture et une inclusion du processus peuvent contribuer à accroître la pérennité des résultats.

5. Prise en compte et promotion constructive des intérêts personnels. Les parties prenantes au processus constitutionnel ou au dialogue national cherchent inévitablement à défendre leurs intérêts propres. L'enjeu est d'amener les participants à s'engager en faveur du bien commun. À ce titre, les modalités du forum constitutionnel jouent un rôle déterminant. Ainsi, le législateur, s'il est

précisément en charge de la rédaction de la constitution, risque de s'attribuer de nombreux pouvoirs. Le dialogue national n'est pas exempt de telles dérives, d'où la pression croissante en faveur de sommets plus inclusifs, lesquels empêcheraient les élites rivales de parvenir à des accords à sens unique.

- 1 Le concept de « troisième vague de démocratisation » est apparu en 1991 sous la plume de Huntington. Selon lui, plus de 60 pays d'Europe, d'Amérique latine, d'Asie et d'Afrique ont connu une forme de transition démocratique, à commencer par la Révolution des œillets en 1974.
- 2 Dans le sillage de Huntington, le Printemps arabe est parfois qualifié de « quatrième vague de démocratisation » ; voir Howard et Hussain (2013).
- 3 Définition basée sur Bercovitch et Jackson (2011, 25-26).
- 4 Définition reprise des Directives des Nations Unies pour une médiation efficace (2012, 4).
- 5 Cette partie s'appuie sur une étude ordonnée aux fins de préparation du présent rapport (Murray, 2017).
- 6 « Au cours d'une année donnée quelconque, [...] envfaitiron 4 ou 5 constitutions seront remplacées, entre 10 et 15 seront amendées, et une vingtaine de propositions seront en cours de révision » (Ginsburg, Elkins et Blount, 2009, 202).
- 7 « Que ce soit au Nicaragua, dans les années 1980, en Afrique du Sud, dans les années 1990, au Timor oriental, dans les années 2000 ou en Islande, au début des années 2010, les auteurs de constitutions ont sollicité la participation de millions de citoyens, afin de produire des chartes nationales qui soient les plus légitimes possible, de maximiser l'appropriation nationale et de répondre authentiquement aux besoins et aux aspirations du peuple » (Gluck et Ballou, 2014).
- 8 Voir Hart (2001) ou Samuels (2006).
- 9 La portée du processus constitutionnel peut donner lieu à diverses interprétations. Ainsi, l'Institut des États-Unis pour la paix (2011) privilégie le terme général « élaboration de la Constitution », lequel se rapporte à sa création et sa mise en œuvre, et englobe par conséquent les accords de paix, les nouvelles lois et institutions, ainsi que l'éducation à la citoyenneté. D'après le manuel publié par Interpeace et intitulé *Le processus constitutionnel : élaboration et réforme* (Brandt *et al.*, 2011) la réforme et la mise en œuvre constitutionnelles dépassent le processus d'élaboration. Les réflexions détaillées sur les risques, les possibilités et les solutions liés à chaque phase du processus constitutionnel en font cependant un outil précieux.
- 10 Voir Gluck et Ballou (2014, 2).
- 11 Le Rwanda est l'une des rares exceptions. « Le dialogue national fait désormais partie des points permanents de l'agenda politique du Rwanda. L'article 168 de la Constitution de 2003 institue un Conseil national de dialogue » (Murray, 2014, 12). Par ailleurs, en 2013, les dialogues nationaux organisés en Égypte, au Bahreïn, au Liban, au Yémen et en Tunisie visaient précisément une réforme constitutionnelle.

Chapitre 2

Phase de préparation : planification et préparation du dialogue national

Sommaire

39	2.1	Préparation du terrain
40	2.2	Démarrage du processus
44	2.3	Négociation et élaboration du mandat
54	2.4	Préparation du processus et des acteurs
61	2.5	Instauration de la confiance
63	2.6	Principales considérations relatives à la phase de préparation

« Il ne faut pas oublier que la phase d'exploration fait bel et bien partie du processus de dialogue. Chaque élément, qu'il s'agisse des questions posées, des interlocuteurs, de l'ordre et du lieu des discussions, ou des attentes liées au dialogue, influence le processus d'une manière ou d'une autre. Le fait d'en tenir compte durant toute la phase d'exploration augmente les chances de réussite de la mise en œuvre en renforçant, dès le départ, les liens de confiance et la crédibilité ».

SG/OEA et PNUD (2013)

Le deuxième chapitre porte sur la phase de préparation du dialogue national, c'est-à-dire la mise en place du cadre du processus. Nous commencerons par présenter les grandes étapes de la phase de préparation, puis les différents modèles de conception envisageables. Nous concluons ce chapitre par quelques réflexions importantes.

La phase de préparation constitue souvent elle-même un mini-processus de négociation, au cours duquel sont discutés les paramètres utiles du processus, ainsi que les relations entre les parties, lesquelles décideront, en dernier lieu, de la possibilité de mettre fin au conflit par des moyens pacifiques, politiques et d'échange. Les aspects techniques liés à la préparation sont importants et influencent le futur processus de dialogue. Cette phase reste toutefois dominée par la négociation politique.

Les cibles principales doivent être convenues au cours de la préparation, par exemple¹ :

1. Élimination et prévention des conflits violents
2. Rétablissement des relations entre l'État et la société
3. Restauration du système politique et de l'infrastructure après un conflit

Cependant, la procédure doit être discutée en détail au cours du dialogue national lui-même.

Le processus de préparation doit être élaboré avant le lancement du dialogue national proprement dit, généralement par le biais d'une institution dédiée. Il en va de même pour les organes de préparation. Il est indispensable de résoudre ces deux aspects avant d'élaborer en

détail le processus lui-même, à savoir : définir le format de préparation du dialogue national le plus approprié ; déterminer les personnes et groupes devant être représentés et définir leur mandat ; désigner les participants au processus ; choisir l'instance décisionnelle suprême. Le choix du format de la préparation dépend surtout de la finalité du dialogue, des ressources disponibles et des intérêts des parties prenantes principales.

De bonnes qualités de coordination sont nécessaires d'un bout à l'autre de la phase de préparation. Un consensus pratique doit être obtenu en priorité concernant le but principal et les principes directeurs du dialogue national.

2.1 Préparation du terrain

Le rôle des médiateurs insiders est souvent essentiel durant la phase de préparation. Ils donnent l'impulsion nécessaire au changement et jouent le rôle d'intermédiaires entre les différentes parties. Ils assurent également le renforcement des capacités en matière de dialogue et de recherche de consensus (→ 3.2 *Choix d'un délégué principal fiable et crédible*).

Des facteurs exogènes, tels que le contexte régional, ou la pression ou les incitations de la communauté internationale, peuvent favoriser et accélérer le travail des médiateurs.

Durant cette phase, les membres des comités de préparation doivent acquérir une bonne compréhension de la situation et des protagonistes, et préparer le terrain en vue du dialogue. Le détail de ces grandes étapes est présenté dans la figure 2.1 ci-dessous.

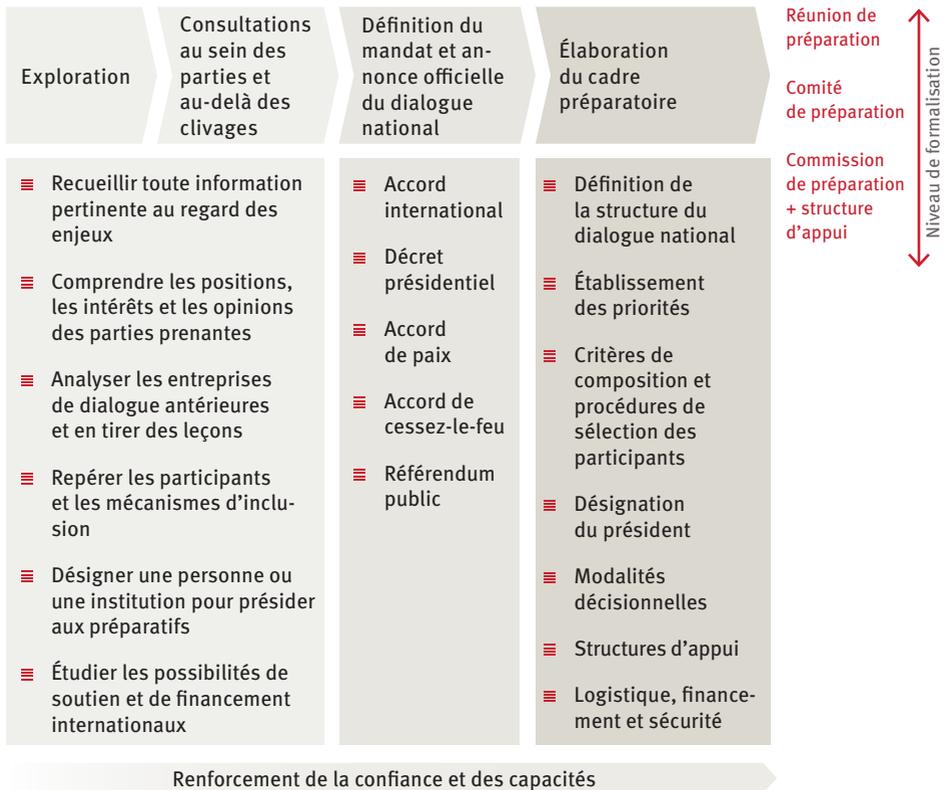


Figure 2.1 : Principales étapes de la préparation du dialogue national

2.2 Démarrage du processus

Le dialogue national peut advenir par le biais de multiples acteurs et lieux d'expression. La plupart du temps, les revendicateurs ne sont pas les mandants officiels du dialogue national. Ce fut le cas au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, où les demandes scandées dans la rue lors des manifestations populaires ont été reprises par les acteurs nationaux (Tunisie) ou internationaux (Yémen) avant d'être annoncées officiellement par le gouvernement du pays. Les soulèvements populaires peuvent donc insuffler l'élan nécessaire au changement et aboutir à la création d'un mandat officiel. Celui-ci peut être attribué par des groupes d'acteurs divers, comme l'explique l'encadré suivant :

Mandant

Exemples et réactions

Acteurs :
**initiatives/
 acteurs
 internationaux
 et régionaux**
 (en collaboration avec des acteurs nationaux)
 Format :
**accords
 internationaux**

La **Conférence du dialogue national organisée au Yémen** en 2013-2014 a été officiellement mandatée au moyen du mécanisme de mise en œuvre du Conseil de coopération du Golfe (CCG) et signée par le parti au pouvoir et le principal bloc d'opposition. Le CCG a joué le rôle d'intermédiaire, avec le soutien des Nations Unies, des cinq membres permanents du Conseil de sécurité et de l'Union européenne (UE).

Certains ont vu le caractère international de l'accord, puis le soutien apporté par la communauté internationale, comme des gages de réussite ; d'autres craignaient que cela n'affaiblisse la souveraineté du Yémen dans cette démarche. L'accord n'a pas été signé par la totalité des parties au conflit, ce qui a freiné l'adhésion des non-signataires.

La **Loya Jirga constitutionnelle afghane** (2003-2004) s'inscrivait dans le cadre de l'accord définissant les arrangements provisoires applicables en Afghanistan en attendant le rétablissement d'institutions étatiques permanentes (Accord de Bonn), adopté lors de la Conférence internationale sur l'Afghanistan organisée en Allemagne dans la ville éponyme. Le document a été approuvé par 25 chefs politiques afghans, sous les auspices des Nations Unies.

Certains détracteurs de l'Accord de Bonn lui reprochent d'avoir été intégralement rédigé et promu par des acteurs extérieurs. Certes, l'accord reflète le déséquilibre des forces en présence à l'époque, puissamment influencées par la communauté internationale et dominées par l'Alliance du Nord, qui avait combattu les talibans. Ces derniers ont été exclus de l'accord. Bien que la nécessité de mobiliser les grands acteurs du conflit dans le processus de transition ait été reconnue, les dissensions avec les talibans se sont poursuivies jusqu'à leur mise en échec par les forces militaires.

Acteurs :
chefs d'État
 (président,
 gouvernement
 [de transition])
 Format : **décret**
présidentiel

Au **Soudan, le dialogue national** (2014-2016) a été annoncé le 27 janvier 2014 par le président El-Béchir. Dans son allocution, celui-ci a invité les partis politiques du pays à participer à une rencontre d'échange et de préparation en vue d'un « rebond national ». La rencontre s'est tenue dans un lieu choisi par le président. Ce dernier a ensuite demandé au Conseil des ministres de mettre ce projet stratégique en pratique.

Cette proposition à l'initiative du seul chef de l'État a été accueillie avec la plus grande méfiance. Le processus lui-même, qui n'a remporté presque aucune adhésion ou légitimité dans les rangs de l'opposition, au sein et en dehors du pays, s'annonçait sous les mêmes auspices.

Le **dialogue national organisé au Bahreïn** en 2011 a été officiellement mandaté par le roi Hamad ben Issa Al-Khalifa. Des manifestations populaires ont contraint le souverain à confier la démarche de dialogue national au prince héritier. Suite à une nouvelle flambée de violence, finalement endiguée par les forces de sécurité du CCG, le roi a appelé les différentes parties à organiser le dialogue national.

L'initiative lancée par le roi a suscité des réticences au sein de l'opposition. Celle-ci a néanmoins fini par accepter le format proposé, faute d'autres moyens de négociation (pourparlers, etc.).

Les **conférences nationales en Afrique francophone** (1990-1993) ont été mandatées, la plupart du temps, par l'ancien régime (Bénin) ou le président en poste (République du Congo, République démocratique du Congo, Togo, Gabon et Niger). Au Mali et au Tchad, ce sont les gouvernements de transition qui, après s'être emparés du pouvoir par coup d'État, ont mis en place les conférences. En décembre 1989, Sao Tomé-et-Principe a organisé une **conférence nationale sur la libéralisation politique**, la première de cet État à parti unique.

Toutes les conférences nationales témoignent de l'équilibre instable des forces en présence aux diverses époques. La plupart relevaient des tentatives menées par les régimes déçus pour conserver le pouvoir et reconquérir leur légitimité. Cependant, les résultats ont varié sensiblement d'un pays à l'autre, qu'il s'agisse de l'instauration d'un gouvernement de transition ou de la reprise du contrôle par le président au pouvoir.

Acteurs :
partis
politiques/
groupes
d'opposition
Format : lois,
conférences
conjointes ou
référendums

Une **Conférence du dialogue national a été organisée au Mali** en 1991 à l'initiative du Comité de transition pour le salut du peuple (CTSP), lequel regroupait des partis politiques (illégaux sous l'ancien régime militaro-civil), des acteurs de la société civile et des membres des forces militaires ayant fait défection. Ceux-ci ont formé une coalition après avoir chassé le régime en place et substitué une démocratie multipartite au système à parti unique. Leur premier acte politique a été la création de l'Acte fondamental n° 1, lequel demande, entre autres, la tenue d'une conférence nationale, afin de permettre la réorganisation de l'État.

La demande lancée par le CTSP – soucieux de faire reconnaître sa légitimité – illustre l'esprit et l'équilibre des forces qui prévalaient à l'époque. L'ancien régime fut cependant totalement exclu, ce qui, par la suite, a fait dire à certains qu'il s'agissait en réalité d'une conférence des vainqueurs.

Acteurs :
groupes
armés non
étatiques
Format :
accords de
paix et de
cessez-le-feu

Le **processus de paix du Guatemala** (1986-1996) a été précédé de pourparlers et d'accords de paix régionaux (Esquipulas I et II), qui ont permis d'esquisser le cadre du dialogue national. Celui-ci a vu le jour grâce à l'Unité révolutionnaire nationale guatémaltèque (URNG) et a été organisé par la Commission nationale de réconciliation (CNR), créée suite au deuxième Accord d'Esquipulas, et qui rassemblait un corps exécutif, des partis politiques et des citoyens influents. L'URNG a veillé à inscrire le dialogue national dans une dynamique participative et consulté tous les secteurs de la société. La première rencontre officielle s'est déroulée à Oslo, en Norvège. Le processus a débouché sur l'Accord de base pour la recherche de la paix par des moyens politiques, mieux connu sous l'appellation « Accord d'Oslo ».

Le fait que le dialogue national ait été amorcé par l'opposition et organisé par la CNR, avec le soutien de l'exécutif, de partis politiques et de citoyens influents, lui a conféré une certaine aura et légitimité politiques. Il est devenu le centre de gravité des négociations politiques, tout en maintenant son approche participative.

Acteur :
société civile
 Format :
**référendums,
 conférences
 conjointes**

Le **dialogue national tunisien** a eu lieu en 2013 après plusieurs tentatives malheureuses menées par différents acteurs, tels que l'Union générale tunisienne du travail (UGTT), des partis politiques, le Premier ministre Hamadi Jebali et le président Moncef Marzouki. Le processus a finalement vu le jour après la création du « Quartette », qui regroupe l'UGTT, la Ligue tunisienne des droits de l'homme, l'Ordre national des avocats de Tunisie et l'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat. Suite aux manifestations populaires, à deux assassinats politiques, et au coup d'État militaire en Égypte, les grands partis politiques ont accepté de participer au dialogue national dirigé par le Quartette, en vue d'éliminer les impasses politiques de l'Assemblée constituante.

Les multiples tentatives de l'**Afrique du Sud** pour mettre fin à l'apartheid (CODESA I, CODESA II, Processus de négociations multipartites) découlaient, dans une large mesure, de diverses initiatives de la société civile. Fondé en 1983, le Mouvement démocratique de masse a organisé, au cours de la décennie suivante, un soulèvement urbain, des opérations de boycott des produits commerciaux et des mouvements de grève. En parallèle, plusieurs intermédiaires de la société civile œuvraient discrètement au rapprochement entre le Parti national et le Congrès national africain. Ils ont appuyé la mise en place de mécanismes d'instauration de la confiance entre les protagonistes du conflit, incité à la création de relations personnelles et, après la réhabilitation des partis politiques par le président de Klerk en février 1990, coordonné les réflexions préliminaires sur les futurs échanges.

Les pressions internes en faveur du changement politique ont été exacerbées par la conjoncture économique catastrophique et les sanctions économiques imposées par les autres pays. L'appropriation par les communautés locales est restée forte tout au long du processus.

2.3 Négociation et élaboration du mandat

« L'origine du mandat influe aussi bien sur la légitimité que sur la pérennité du dialogue national. »

Harlander (2016, 14)

Le mandat est la pièce maîtresse du dialogue national, quel qu'il soit, et ce, à plusieurs titres : en plus de fournir le cadre du dialogue national, il permet de placer le processus dans le contexte politique global, d'en fixer les principaux paramètres, et de déterminer quelles seront son influence et ses relations avec les institutions au pouvoir et les autres processus déjà en place. Il sied de distinguer le mandat établi sous forme de document officiel (cahier des charges détaillé, décret présidentiel, etc.) et le mandat dit « politique ». Ce dernier se rapporte au processus informel engagé en vue de convaincre les acteurs politiques du bien-fondé du dialogue national, celui-ci étant souvent réclamé par le peuple. La formalisation du mandat politique est possible, quoique facultative, tous les processus ne faisant pas systématiquement l'objet d'un cahier des charges officiel. En revanche, ils doivent tous, à un moment ou à un autre, énoncer clairement les responsabilités du dialogue national.

La conception ne peut débuter qu'après obtention d'un consensus minimum sur les grands objectifs du dialogue national (voir prévention et gestion des crises et changement fondamental → 1.1). Le mandat doit énoncer clairement le but du dialogue national, parfois très différent d'un processus à l'autre : convenir des futures négociations ; modifier la constitution ; mettre en place un organe de transition ;

ou remanier entièrement le cadre constitutionnel. L'étape suivante consiste généralement en l'adoption d'un programme provisoire spécifiant les problématiques à discuter (→ 3.1). On peut aussi élaborer des directives utiles au bon déroulement de la conférence (→ 3.5), et décrire la structure institutionnelle envisagée. Enfin, le mandat doit préciser certaines conditions d'ordre général, telles que les modalités des procédures de sélection (→ 3.4), la durée et, dans certains cas, les finances.

Le mandat doit inclure :

1. Finalité et objectif principaux
2. Programme provisoire
3. Principes directeurs

Et si possible :

4. Structure institutionnelle
5. Mécanismes de suivi et garanties de mise en œuvre
6. Modalités, durée et finances

Lors de l'élaboration du mandat, il est important de bien respecter les principes suivants :

- ≡ Le mandat doit tenir compte des principales préoccupations des parties prenantes et ne pas être imposé par un parti ou un acteur extérieur. En revanche, il peut être étayé par des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, comme ce fut le cas au Yémen.

- ≡ Le mandat doit être rédigé d'une manière qui soit acceptable pour les différents acteurs et qui reflète authentiquement leurs inquiétudes.
- ≡ Le mandat doit stipuler clairement le but et les paramètres du dialogue national, qui doit rester conforme aux règles en dépit de sa nature non constitutionnelle.

Clarification des buts, des objectifs et de la portée du dialogue

Au **Yémen**, la **Conférence du dialogue national** visait principalement la création d'un nouveau contrat social. Le champ du mandat était vaste et reflétait de multiples attentes et objectifs irréconciliables formulés par les différents groupes. Le processus était raccordé au système/aux institutions politiques en place : les résultats de la Conférence et la nouvelle Constitution, s'ils étaient approuvés par la voie d'un référendum national, avaient un effet contraignant à l'endroit du gouvernement. Le président Hadi dirigeait la présidence de la conférence. Il était chargé de statuer sur les points sur lesquels les groupes de travail n'étaient pas parvenus à s'entendre.

En 2011, le mécanisme de mise en œuvre du CCG a demandé la tenue d'une **Conférence du dialogue national** au **Yémen** :

« Au début de la deuxième phase de transition, le président nouvellement élu et le gouvernement d'union nationale organiseront une Conférence du dialogue national globale à laquelle participeront l'ensemble des forces et des acteurs politiques, notamment les jeunes, le Mouvement du Sud, les Houthis, les autres partis politiques, les représentants de la société civile et les femmes. Ces dernières doivent être représentées dans tous les groupes participants.

La Conférence débattrait des questions suivantes :

- (a) La procédure de rédaction de la constitution, notamment la mise en place et la composition d'une commission de rédaction de la constitution ;
- (b) La réforme constitutionnelle, à savoir le choix de la structure de l'État et du système politique, et la consultation du peuple yéménite au sujet des amendements constitutionnels, par voie de référendum ;
- (c) Les participants au dialogue aborderont la question du Sud, de manière à trouver une issue nationale équitable qui soit un gage d'unité, de stabilité et de sécurité pour le Yémen ;
- (d) L'examen des divers enjeux nationaux, notamment les causes des tensions dans la province de Saada ;
- (e) La prise de mesures en faveur d'un système démocratique inclusif, notamment la réforme de la fonction publique, de l'appareil judiciaire et de la gouvernance locale ;

(f) La prise de mesures en faveur de la réconciliation nationale et de la justice transitionnelle, et de mesures garantissant l'absence de violations des droits fondamentaux et du droit humanitaire à l'avenir ;

(g) La prise de mesures, y compris juridiques, visant à renforcer la protection et les droits des groupes vulnérables, notamment les enfants, et à favoriser les droits des femmes ;

(h) La contribution à la définition des priorités des programmes de reconstruction et de développement économique durable, dans une optique de création d'emplois et d'amélioration des services économiques, sociaux et culturels pour tous. »

Accord sur le mécanisme de mise en œuvre de la transition au Yémen, réalisée dans le cadre de l'initiative du Conseil de coopération du Golfe. Traduction non officielle de l'arabe par le Yemen Peace Project (2011).

Le but et la portée du processus de **dialogue national et de réconciliation du Kenya** étaient plus restreints. Celui-ci traitait spécifiquement des violences électorales et des profonds clivages entre les grands partis. La participation était clairement circonscrite et strictement limitée aux représentants des grands partis politiques. D'autres modalités sont précisées dans le document, notamment la stratégie médiatique, le choix de la présidence, et les structures d'appui. Au départ nettement axée sur la gestion des crises, l'approche s'est ensuite progressivement diversifiée.

Modalités du processus de dialogue national et de réconciliation au Kenya

« **Objectif:** Veiller à ce que le processus de dialogue national et de réconciliation au Kenya soit mené activement et sans interruption jusqu'à la résolution de la crise politique, née de la contestation des résultats de l'élection présidentielle et des violences qui s'en sont suivies, conformément à l'accord conclu entre Son Excellence Mwai Kibaki et l'Honorable Raila Odinga, qui fut annoncé publiquement le 24 janvier 2008 et réitéré le 29 janvier de la même année à l'hôtel de ville de Nairobi. Le but ultime du processus est de faire du Kenya un État de droit respectueux des droits fondamentaux et d'y instaurer une paix, une stabilité et une justice durables.

Modalités :

i. Le processus de dialogue national et de réconciliation s'appuie sur le programme proposé et convenu par le Groupe d'éminentes personnalités africaines (ci-après « le Groupe »). Ce programme sera enrichi par les parties afin de résoudre les questions ayant abouti à la crise actuelle, dans un esprit d'équité et de fraternité.

ii. Les parties au processus de dialogue national et de réconciliation sont : le gouvernement du Kenya/Parti de l'unité nationale (gouvernement/PUN) et le

Mouvement démocratique orange (MDO). Chaque partie au processus dépêchera quatre (4) délégués, dont une femme, chargés de négocier et de décider en leur nom. Les décisions finales seront prises par les chefs des partis.

iii. En outre, chaque partie désignera un chargé de liaison, qui participera à toutes les séances du processus de dialogue national et de réconciliation, mais ne pourra ni voter ni prendre la parole. Les chargés de liaison resteront en contact permanent avec le Secrétariat du Groupe. Ils pourront se faire représenter par un suppléant, le cas échéant.

iv. Les délibérations des parties au processus de dialogue national et de réconciliation s'appuieront sur le mandat et les règles procédurales proposés à cette fin par le Groupe et acceptés par les parties.

v. Le quorum sera systématiquement conforme aux règles procédurales.

vi. Le Groupe désignera, en consultation avec les parties, un président et co-président responsables de l'organisation et de la présidence des réunions du processus de dialogue national et de réconciliation.

vii. Le cas échéant, le Groupe se référera, en consultation avec les parties, à l'avis d'experts extérieurs indépendants, conformément aux dispositions du mandat.

viii. Si et lorsque cela s'avère nécessaire, le Groupe pourra organiser, dans le cadre du processus, un atelier participatif en interne, au cours duquel les parties, avec l'aide d'experts indépendants, élaboreront et définiront les questions à traiter. Les résultats de ces ateliers seront ensuite intégrés dans les négociations officielles.

ix. Le Groupe peut mettre sur pied des comités et des équipes spéciales chargés de traiter certaines questions spécifiques et d'émettre des recommandations, le cas échéant.

x. Le processus de dialogue national et de réconciliation sera organisé de manière rapide et efficace. Les délibérations respecteront le calendrier de programme convenu avec le Groupe.

xi. Tous les accords conclus par les parties au cours du processus de dialogue national et de réconciliation seront rendus publics.

xii. Les parties acceptent d'être liées par le résultat du processus de dialogue national et de réconciliation et s'engagent à le mettre en œuvre.

xiii. Le Groupe et les parties ne dévoileront aux médias aucune information à caractère sensible relative aux questions débattues lors des réunions du processus de dialogue national et de réconciliation. Seul le Secrétariat du Groupe est habilité à diffuser les

communiqués officiels relatifs au processus, par l'intermédiaire du Bureau du / de la porte-parole du Groupe.

xiv. Les parties s'efforceront de ne faire aucune déclaration publique risquant de compromettre la réussite du processus de dialogue national et de réconciliation.

FAIT CE JOUR, le 5 février 2008, À NAIROBI (KENYA). »

Bureau du Groupe d'éminentes personnalités africaines de l'Union africaine (2014, 251-252)

La **Loya Jirga constitutionnelle de l'Afghanistan** s'inscrivait dans un processus transitionnel et constitutionnel plus large, visant à susciter un vaste consensus autour du projet de constitution du président Karzai. Plutôt qu'un changement général, elle visait à faire progresser sensiblement le processus de transition du pays.

« Le rôle de la **Loya Jirga constitutionnelle (LJC)** est d'adopter la Constitution et d'en faire un instrument légitime. La LJC se réunira en octobre 2003, afin de réviser et d'adopter le texte constitutionnel. Des discussions sont en cours pour déterminer les mécanismes et procédures spécifiques d'élection et de sélection des représentants de la LJC, ainsi que les dispositifs nécessaires au bon déroulement de l'événement. Comme le veut la tradition, la LJC se tiendra sous forme de grande assemblée où seront représentés tous les milieux de la société afghane. Elle délibérera sur le texte constitutionnel et adoptera la nouvelle Constitution. Les délégués participeront à une semaine d'orientation pour se familiariser avec le contenu du projet de constitution et des règles procédurales de la LJC, afin de garantir une participation active aux délibérations. La LJC sera une occasion supplémentaire de faire émerger un consensus autour des grands enjeux nationaux et des controverses susceptibles d'éclater durant les consultations publiques, une fois diffusé le projet de constitution. Le Secrétariat accompagnera la LJC sur le plan administratif. »

Secrétariat de la Commission constitutionnelle afghane (2003, 8-9)

Processus de négociation du mandat

En règle générale, le mandat est élaboré entre les parties prenantes principales, souvent par le biais d'un médiateur insider (p. ex., le Quartette en Tunisie) ou extérieur (p. ex., les Nations Unies au Yémen). Une fois le consensus minimum obtenu, ce qui peut prendre des mois, voire des années, celui-ci fait l'objet d'une transcription officielle. Le mandat peut faire partie d'un accord négocié de cessez-le-feu (Myanmar), d'un accord national (Colombie, Mali) ou d'un accord établi sous les auspices de la communauté internationale (Yémen, Irak, Afghanistan, Libye). Il peut être – et, généralement, est – renégocié par les parties si les circonstances évoluent ou si un autre groupe obtient le pouvoir par les urnes. Cela s'est produit au Myanmar

où les principaux groupes ethniques armés ne sont pas parvenus à conclure d'accord national de cessez-le-feu, faisant s'éloigner la perspective d'un accord politique. Un nouveau gouvernement a ensuite été élu à la tête du pays et le mandat initial est resté ouvert aux négociations.

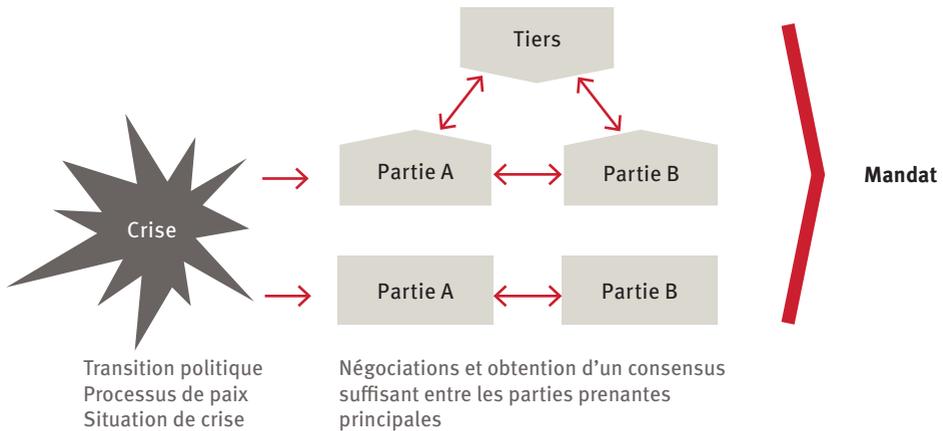


Figure 2.2 : Processus de négociation du mandat

En réalité, le processus d'élaboration du mandat est souvent obscur et exclusif, comme en témoigne l'exemple du Myanmar. Cependant, le mandat ayant la capacité d'encadrer le dialogue national, il faut veiller très attentivement aux dynamiques relationnelles du pouvoir et aux possibles déséquilibres. Les grands acteurs risquent de rejeter en bloc le mandat et de remettre en cause la légitimité du dialogue national s'ils sont tenus à l'écart, comme cela s'est produit au Yémen. En outre, les élites – nouvelles et de longue date – doivent parvenir à s'entendre sur le mandat, en vue de susciter la plus grande adhésion possible. L'Afrique du Sud a été capable de générer un soutien de cette ampleur.

En **Afrique du Sud**, les partis politiques ont décidé d'organiser une conférence constitutionnelle multipartite à laquelle tous les partis participeraient de manière équitable, quel que soit le nombre de partisans qu'ils comptent parmi eux, afin d'ériger ensemble les grands principes constitutionnels et la structure du gouvernement de transition. Le peuple élirait ensuite les partis membres du gouvernement de transition, fondé sur le partage des pouvoirs, ainsi que les représentants de l'assemblée chargée de rédiger le texte final de la constitution. Après un très bon départ, le premier processus, baptisé Convention pour une Afrique du Sud démocratique (CODESA), s'est enlisé. Une Conférence de planification des négociations a été organisée après une nouvelle série de négociations. Les partis politiques ont pu ajuster le processus, résoudre certaines objections formulées à l'encontre de la CODESA et créer le Processus de négociations multipartites (PNMP).

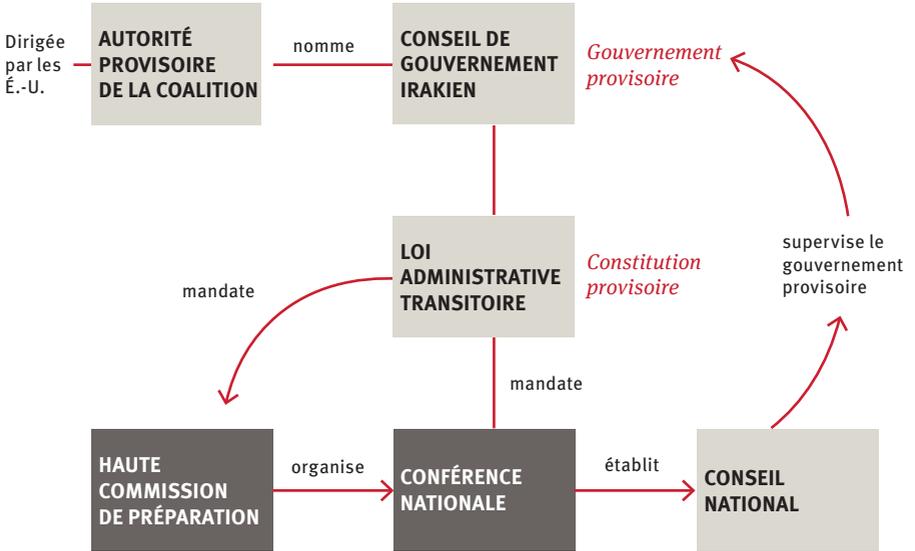
Au **Yémen**, l'initiative du CCG a été cosignée par les principaux partis politiques du Nord. En revanche, deux grands mouvements politiques, les Houthis au nord et le Mouvement du Sud (Al-Hirak), ont été exclus de l'accord. Pourtant, ils étaient considérés comme des acteurs de premier plan, et les questions relatives à la province de Saada et au Sud figuraient parmi les grandes priorités de la Conférence du dialogue national. On constate *a posteriori* que l'intégration du mouvement sécessionniste du Sud a été faible durant la Conférence. Quant aux Houthis, ils n'ont jamais véritablement cautionné l'initiative du CCG, en dépit de leur engagement en faveur du dialogue et des résultats qui en émaneraient.

Un mandat unilatéral ne peut que nuire à l'appropriation du processus et à la perception de sa légitimité. Le cas du Bahreïn en est un bon exemple. Les organisateurs du dialogue national souhaitaient, en toute bonne foi, ouvrir les échanges au plus grand nombre. Cependant, les membres de la principale opposition chiite n'étaient pas en mesure de participer utilement au dialogue. Au Soudan, le président avait demandé publiquement à tous les partis de se joindre au dialogue national. Or, après qu'on lui eut demandé d'assister à une première réunion de préparation à l'extérieur du pays en vue de négocier les conditions du processus avec l'opposition armée, il a décliné au dernier moment. Le processus lancé unilatéralement quelques temps plus tard par le gouvernement n'a reçu presque aucun soutien de l'opposition et a souffert dès le début d'un défaut de légitimité.

Les partis plus modestes qui manquent d'influence politique ou de partisans sont souvent marginalisés et contraints d'accepter le mandat sous peine d'exclusion². Il arrive pourtant que de petites formations politiques décident de s'allier pour obtenir une place à la table des négociations et influencer le processus, comme ce fut le cas au Myanmar. S'ils sont trop nombreux, les groupes marginalisés peuvent tenter de mettre à mal la légitimité du dialogue ou s'y opposer activement, risquant de faire échouer le processus ou sa mise en œuvre. **Le mandat du dialogue national doit donc être le fruit d'un consensus entre les principales parties prenantes susceptibles d'entraver le processus. Il faut également s'assurer que tous les participants, même les plus marginaux, adhèrent au mandat.**

Cadre de réalisation du mandat de l'Irak, 2004

Contexte : un cadre de transition a été mis en place en Irak après l'invasion du pays par les forces américaines et le renversement du régime de Saddam Hussein. La Conférence nationale irakienne s'inscrivait dans ce cadre.



La Conférence nationale irakienne a été officiellement mandatée par la Constitution provisoire, la « loi administrative transitoire ». Celle-ci ordonnait la création de deux organes : un Conseil national, créé lors d'une conférence nationale devant se tenir en juillet 2004 et chargé de superviser le gouvernement de transition, et une Haute Commission de préparation à laquelle serait confiée l'organisation de la Conférence. Les États-Unis ont joué un rôle directeur majeur d'un bout à l'autre du processus : ils ont désigné les membres du Conseil de gouvernement irakien, lequel a ensuite façonné et dominé la totalité du processus, par l'intermédiaire de la loi administrative transitoire et de la Haute Commission de préparation, et fixé la procédure de sélection des participants à la Conférence nationale.

« [L]a Conférence nationale n'a pas joué de rôle déterminant dans la transition politique de l'Irak : elle n'a pas donné lieu à un véritable échange et n'est pas parvenue à diversifier la participation politique au sein du Conseil national, celui-ci se composant presque exclusivement des partis politiques membres du gouvernement provisoire. »

Papagianni (2006, 317)

Le fait que les États-Unis aient fortement influencé et géré de près l'intégralité du cadre de transition s'est répercuté sur l'élaboration du mandat, ce qui, par la suite, a directement compromis l'appropriation locale et la création d'un accord politique significatif.

- ≡ Le processus de rédaction et d'adoption de la Constitution provisoire a été vivement critiqué. Les groupes non consultés ou non satisfaits de certaines dispositions l'ont rejetée. Beaucoup ont refusé de reconnaître un texte constitutionnel provisoire préparé sous l'influence d'un « pouvoir d'occupation³ ». Par conséquent, le processus d'élaboration du mandat et le texte final n'ont pas fait l'objet d'un vaste consensus politique.
- ≡ Les dissensions se sont également reflétées dans le mandat lui-même. Les nationalistes sunnites et les radicaux chiïtes ont refusé de participer, jugeant le mandat trop faible, car non habilité à amender la loi administrative transitoire. De leur côté, les partis politiques membres du gouvernement de transition n'ont pas cherché à favoriser l'inclusion, craignant de mettre en péril la loi et les dispositions transitoires en place⁴.
- ≡ Par ailleurs, le mandat manquait de clarté et ne prévoyait aucune procédure convenable de sélection des participants. Les partis politiques au sein de la Haute Commission de préparation et du gouvernement de transition étaient donc les mêmes, faisant alors apparaître le processus et la Conférence comme exclusifs et élitistes.
- ≡ Enfin, le caractère exclusif de la préparation a empêché la création du Conseil national chargé de superviser le gouvernement de transition, ce qui était la principale ambition de la Conférence. En effet, les partis ayant finalement élu les membres du Conseil national étaient les mêmes que ceux devant être encadrés par ledit Conseil/la Conférence nationale.

Principaux enjeux liés à l'élaboration du mandat

- ≡ **Clarté et portée :** Le mandat doit bien préciser l'objectif du processus, et son contenu doit être soigneusement défini : un mandat surchargé ne pourra venir à bout de tous les objectifs et risque de provoquer rapidement des frustrations. Le mandat de la Tunisie se limitait aux questions essentielles pour mettre fin à l'impasse politique qui affaiblissait le processus de transition, un facteur majeur de la réussite du processus. Certes, d'autres aspects sont importants dans le cadre de la transition. Toutefois, il peut être nécessaire de créer un processus distinct spécifique à cette fin. Contrairement à la Tunisie, le Yémen avait établi un mandat extrêmement ambitieux. Celui-ci a débouché sur de nombreux résultats positifs, mais il est possible que le pays ait été submergé par l'ampleur de la tâche.

- Consensus des parties prenantes principales** : Le mandat doit être convenu par les parties prenantes principales au début du processus, ce qui peut prendre du temps. Même s'il est tentant d'accélérer cette étape, une telle décision risque, à terme, d'avoir un effet contre-productif et d'anéantir tout le processus. Bien que l'adhésion puisse être obtenue aux étapes ultérieures, il est toujours beaucoup plus difficile de maintenir un esprit constructif si aucun point de départ n'a été convenu. Cette situation s'est produite en Irak, ce qui a entraîné le boycott du processus par les nationalistes sunnites et les radicaux chiites (voir ci-dessus). Même déconvenue en Libye où l'objectif et le déroulement du « dialogue politique » n'avaient fait l'objet d'aucun accord. Les Nations Unies, qui avaient activement promu la création d'un gouvernement d'union nationale, ont essayé tant bien que mal de maintenir la cohésion tout au long du processus. En définitive, c'est un accord anémique et dépourvu de tout consensus national qui a été signé. Un processus concurrent avait même été lancé par des Libyens à Tunis. On constate donc à quel point il est essentiel que **les acteurs adhèrent pleinement au cadre procédural durant la phase de préparation, afin que le mandat repose sur un consensus.**
- Appropriation maximale** : Le consensus ne doit pas inclure uniquement les parties prenantes principales. Le processus d'élaboration du mandat doit être inclusif, c'est-à-dire représenter les acteurs principaux en dehors des partis au pouvoir. En outre, il ne doit pas se limiter aux hautes sphères politiques, faute de quoi le processus sera taxé d'élitisme, comme en Irak. Cela nécessite de résorber les fractures verticales, par l'inclusion des acteurs apolitiques, et horizontales, par le rapprochement du centre et des périphéries. Les processus de prévention et de gestion des crises ne sont pas soumis aux mêmes exigences de préparation que les processus de changement fondamental, mais sont également perçus comme élitistes si aucun moyen n'est trouvé pour élargir l'appropriation. Il semble que le Liban a été confronté à ce problème : la faible participation reflétait les besoins du processus, mais n'a pas réussi à trouver d'autres moyens d'inclusion pour éviter la perception d'élitisme. **Le processus d'élaboration du mandat doit impérativement garantir une participation suffisante et une appropriation maximale. Ceci vaut également pour le mandat lui-même.**
- Synergies avec les processus politiques menés en parallèle** : Les dialogues nationaux ont lieu généralement dans le cadre de processus de transition plus larges (Irak, Afghanistan, Yémen) ou en même temps que d'autres grandes opérations politiques, telles que les négociations de paix (Soudan, Colombie, Guatemala). La prise en compte d'un possible renforcement ou affaiblissement des interdépendances peut permettre d'élaborer le mandat de manière satisfaisante, comme ce fut le cas en Colombie au début des années 1990. Quoique totalement séparées, l'initiative de la société civile et les négociations de paix s'influençaient mutuellement : la première incitait à participer aux négociations ; la seconde appuyait les revendications de la société civile et du public en général. Chacun des groupes ayant participé aux négociations avec

le gouvernement a finalement obtenu un siège à l'Assemblée constituante. Au Soudan, les groupes d'opposition modérés se sont enquis, fort à propos, des possibilités de fusionner les négociations de paix menés par le Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine pour le Soudan et le dialogue national. **L'élaboration du mandat doit s'inscrire dans le cadre politique global qui est le sien. Des synergies doivent être créées avec les autres processus pour éviter une fragmentation.**

2.4 Préparation du processus et des acteurs

Le dispositif de préparation du dialogue national est généralement assez complet et inclut au moins un organe institutionnel de premier plan, auquel incombe la préparation du processus. Il peut s'agir d'un comité de préparation ou d'un comité directeur (Bénin, Liban), d'une commission de préparation (République centrafricaine, Irak) ou d'un comité technique (Yémen). Le Yémen a même procédé en deux étapes, en créant un comité de contact, puis un comité technique, composé des mêmes membres que le comité de contact et de quelques personnes supplémentaires (→ *Phase de préparation du Yémen, p. 59*). Les organes de préparation regroupent généralement les principales parties prenantes politiques, des figures de l'opposition, des experts, ainsi que des personnalités respectées. Leur taille et leur degré d'inclusion sont variables : certains sont relativement modestes, avec un maximum de dix membres (Bénin, Liban) ; d'autres comptent près de 100 membres (96 au Soudan, 79 au Tchad ou 68 au Niger). La composition dépend également du contexte. Dans certains cas, le gouvernement et l'opposition ont participé aux préparatifs (Togo). Ailleurs, ils ont été confiés au gouvernement de transition (Mali) ou à un comité composé de huit ministres du gouvernement (Bénin).



L'organe de préparation doit fixer les paramètres principaux et le cadre institutionnel du dialogue national. Il est chargé de la définition ou du choix des aspects suivants :

- ≡ Objectif et priorités
- ≡ Structure du dialogue national

- ≡ Critères de composition et procédures de sélection des participants
- ≡ Nomination du président
- ≡ Modalités décisionnelles
- ≡ Structures d'appui
- ≡ Logistique, financement et sécurité

Les organes de préparation ne disposent bien souvent que d'une marge de manœuvre restreinte pour préparer le dialogue national et arrêter les critères de participation, les modalités décisionnelles, les structures d'appui et les priorités. La composition et la présidence de l'organe de préparation diffèrent souvent de celles du dialogue national lui-même. À titre d'exemple, les comités de préparation du Bénin et du Liban ont déterminé des éléments importants du processus de dialogue national.

Bénin. En vue de la Conférence nationale, en 1990, le Bénin a mis en place, par décret présidentiel, un *Comité national de la Conférence*, composé de huit ministres considérés comme ouverts au changement⁵. Le Comité devait recenser les groupes autorisés à participer à la Conférence et spécifier le nombre de leurs représentants. Ces derniers ont ensuite été directement nommés par leurs pairs. En outre, le Comité devait établir le programme de la Conférence, ainsi que les principes de base de la Constitution devant être pris en compte par la Conférence au moment de la finalisation du projet de constitution⁶. Trois groupes de travail, composés de membres du personnel ministériel ou de représentants des organisations professionnelles, ont assisté le Comité dans les domaines suivants : l'éducation et la culture ; l'économie et le programme de redressement structurel ; la justice et les droits fondamentaux. Au cours de la phase de préparation, qui a duré six semaines, le Comité a invité tous les Béninois, sur le territoire ou à l'étranger, à faire part de leur analyse de la situation (de crise) du pays, et de leurs propositions de projet sociétal.

Liban. Les séances de dialogue national, organisées sous les auspices du président Sleiman de 2008 à 2014, ont été préparées avec l'appui d'un Comité directeur. Celui-ci était composé de conseillers choisis parmi les membres du Bureau du président et de conseillers extérieurs de sa garde rapprochée, notamment des chercheurs universitaires spécialisés dans la résolution des conflits et des experts techniques. Le conseiller politique auprès du président a assuré la coordination du Comité directeur. Les séances étaient présidées par le chef de l'État. Généralement, le Comité se réunissait en amont des séances de dialogue pour discuter l'ordre du jour, fournir des recherches préparatoires sur les points abordés et conseiller le président sur les questions de procédures. La préparation s'est déroulée sans heurt grâce à ce cadre restreint. Par la suite, cependant, le processus est resté en grande partie confiné dans des paramètres assez exclusifs.

Les **rencontres informelles** organisées en marge des préparatifs officiels font généralement partie intégrante de la phase de préparation du dialogue national. Au Népal, deux médiateurs insiders non officiels ont joué le rôle d'intermédiaires et organisé des réunions secrètes. Ils ont finalement aidé les parties rivales à entreprendre un processus de dialogue plus formel, tout en restant disponibles pour des échanges informels. Ce type d'approche informelle peut s'avérer précieux, car il offre aux parties en conflit un espace de rapprochement qui leur permet de négocier loin des pressions du public et de leurs propres partisans. Toutefois, s'il n'est pas géré attentivement, le manque de transparence risque de susciter des incompréhensions quant à certaines décisions et d'entamer la légitimité du processus. En outre, il est facile de ne pas prendre au sérieux les accords conclus dans un cadre informel, hypothéquant ainsi les chances du processus qui risque de devoir repartir à zéro. Le Népal s'est heurté à cette difficulté à de nombreuses reprises.

Des discussions peuvent être organisées aux niveaux 1,5 ou 2, de manière informelle et discrète, et selon des modèles très variés. En mars 2012, par exemple, le Forum de développement politique au Yémen et la Fondation Berghof ont organisé ensemble une rencontre avec les principaux décideurs yéménites à Potsdam, en Allemagne. Le cadre, le programme, ainsi que les principes et mécanismes de base de la Conférence du dialogue national ont été négociés en comparant les expériences des autres processus organisés dans le monde. L'objectif était de favoriser l'apport de connaissances, l'interaction, et la résolution conjointe des problèmes entre les principales parties prenantes au conflit, dans un cadre informel et sécurisant. La rencontre de Potsdam et celles organisées par la suite au Yémen ont beaucoup contribué à affermir la confiance dans le processus et à clarifier les objectifs du nouveau dialogue national. On peut également renforcer les capacités de dialogue et de négociation au sein même des parties, afin qu'elles gagnent en cohérence et se sentent en confiance pour pouvoir communiquer avec « l'autre ».

Modèles de conception pour la phase de préparation

De nombreux modèles de conception s'offrent aux équipes de préparation du dialogue national. Ils sont présentés dans la partie suivante, à travers les exemples du Soudan et du Yémen.

Phase de préparation du Soudan (avril 2014-août 2015)

Réunion de consultation
6 avril 2014

- **Présidence** : chef de l'État
- **Composition** :
83 partis politiques,
50 figures indépendantes
- **Contenu** :
Organisation et préparation
du dialogue national, avec
notamment la création d'un
dispositif d'encadrement
des préparatifs.
- **Résultat** :
Diffusion de quatre décrets
présidentiels (→ p. 62) ;
décision collective de
répartir également tous
les organes du processus
entre le gouvernement
et les partis d'opposition ;
établissement du Haut Comi-
té de coordination chargé de
la direction et de l'encadre-
ment du processus (créé en
mai 2014).



établit

Réunion de consultation
2 novembre 2014

- **Présidence** : chef de l'État
- **Composition** :
96 partis politiques,
75 figures indépendantes
- **Contenu** :
Préparation du dialogue
national.
- **Résultat** :
Approbation du premier rapport
du Haut Comité de coordination,
d'un projet de feuille de route
et de l'Accord d'Addis-Abeba
conclu entre le gouvernement
et les factions armées, le 4 sep-
tembre 2014 ; mandatement du
Haut Comité de coordination
pour mettre en œuvre la feuille
de route, et fixer notamment le
lieu et la date du dialogue na-
tional ; réaffirmation du besoin
d'un dialogue national, en insis-
tant sur le caractère purement
national de l'entreprise.

présente



approuve

Réunion de consultation
20 août 2015

- **Présidence** : chef de l'État
- **Composition** :
92 partis politiques,
9 mouvements armés,
74 figures indépendantes
- **Contenu** :
Réitération des décisions
précédentes et finalisation
des dispositions de mise en
œuvre du dialogue national.
- **Résultat** :
Confirmation de la tenue
de la première Conférence
du dialogue national le
10 octobre 2015, à Khartoum ;
approbation de toutes les
dispositions finales, confor-
mément à la feuille de route
présentant la structure glo-
bale du dialogue national et
adoptée lors de la deuxième
réunion.

présente



approuve

HAUT COMITÉ DE COORDINATION (7+7)

Présidence : chef de l'État

Composition :

7 représentants du gouvernement et 7 représentants de l'opposition (retrait de plusieurs partis d'opposition durant le processus, notamment l'influent Parti national Umma et le Mouvement Reform Now)

Mandat :

1) création de la feuille de route du dialogue national ; 2) choix des participants et du programme de la Conférence ; 3) coordination des activités des comités de la Conférence ; 4) supervision des travaux du Secrétariat général ; 5) plaidoyer auprès des citoyens soudanais ; 6) suivi des résultats de la Conférence.

Prise de décision :

Les décisions doivent être systématiquement approuvées par l'Assemblée générale de la Conférence.

Responsabilités :

Direction et supervision de l'ensemble des étapes du processus ; mise en œuvre des volets de la feuille de route ; choix de la date et du lieu de la Conférence.



Mise en marche
des activités du Haut
Comité de coordination
et appui à la création
d'un environnement
propice

COMITÉ dédié aux rela-
tions avec l'opposition
armée en dehors du
Soudan (un représen-
tant du gouvernement
et un représentant de
l'opposition)

COMITÉ dédié aux rela-
tions avec l'opposition
civile au Soudan (un
représentant du
gouvernement et un
représentant de l'op-
position)

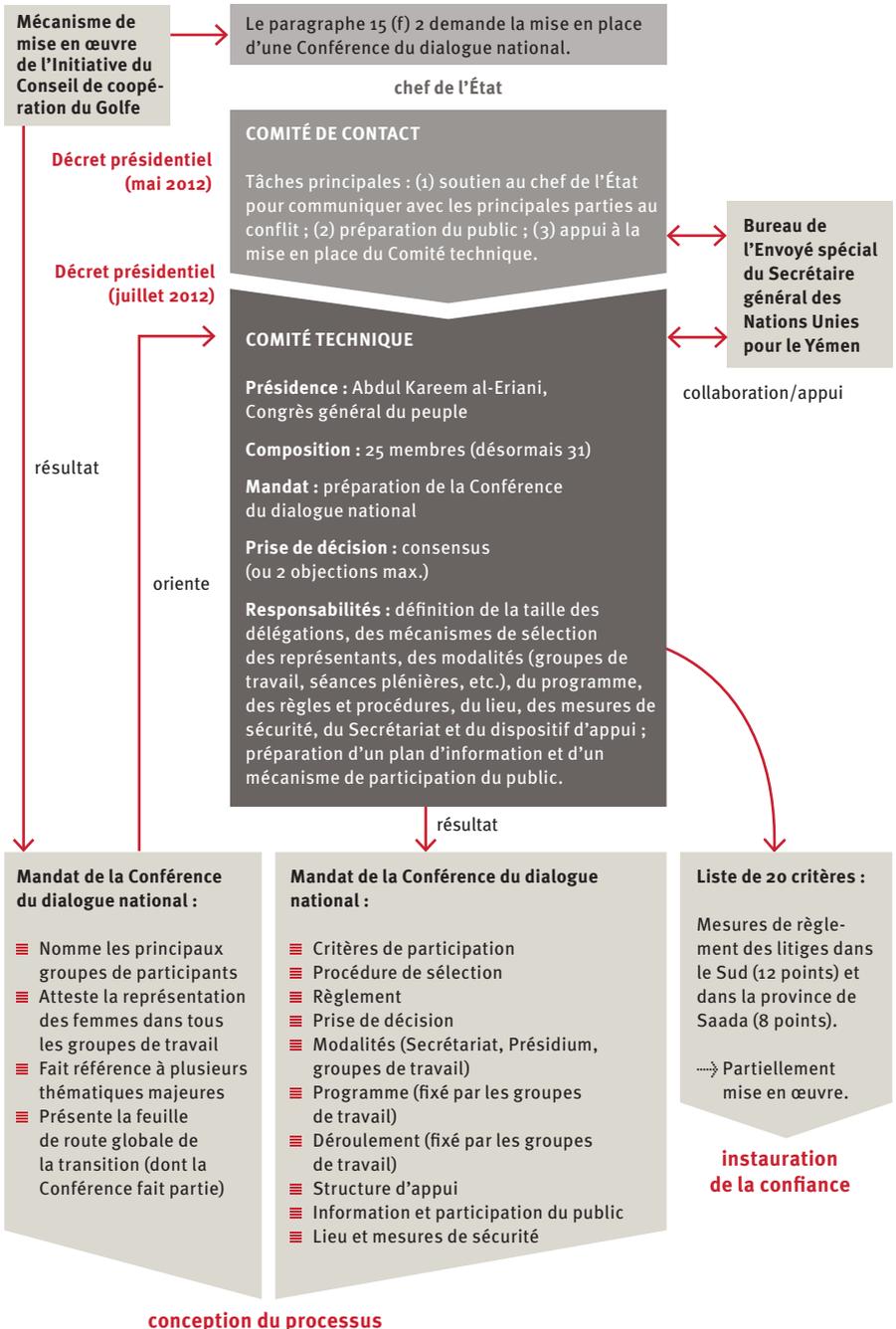
COMITÉ dédié au
dialogue communau-
taire (un représentant
du gouvernement et
un représentant de
l'opposition)

Au Soudan, la préparation du dialogue national a été confiée au Haut Comité de coordination et s'est déroulée dans le cadre de trois réunions de consultation. Le Comité était chargé de prendre et d'appliquer les mesures nécessaires de préparation au dialogue national ; le lancement et l'encadrement des travaux de l'organe de préparation, ainsi que l'approbation des décisions finales, étaient réalisés lors des réunions. Les trois aspects suivants ont défini la phase de préparation et déterminé les paramètres du dialogue national au Soudan :

- ≡ **Composition et procédures de sélection des participants** : Bien qu'ayant invité publiquement l'ensemble des partis et des groupes armés à se joindre au projet, le chef de l'État s'est empressé de prendre résolument les rênes du dialogue national, s'attirant le scepticisme, voire le refus catégorique, de presque tous les grands partis et groupes armés de l'opposition. Ceux qui ont accepté de participer étaient proches du régime ou peu influents sur le plan politique. Parmi les grands acteurs de l'opposition, seul le Parti du congrès populaire de Hassan al-Turabi a maintenu sa participation. Tous les autres se sont retirés au cours de la phase de préparation (la première séance du Haut Comité de coordination s'est déroulée sans les deux principales formations de l'opposition, le Parti national Umma et le Mouvement Reform Now). La composition des participants a inévitablement influencé **le mandat et le programme**, notamment les modalités de sélection et l'approche des sujets.
- ≡ **Choix de la présidence** : Dès le début, il est apparu clairement que l'ensemble des organes de préparation seraient présidés par le président soudanais Omar El-Béchar. Les appels à la formation d'un gouvernement de transition ont été rejetés. Certains partis d'opposition voulaient confier la présidence des réunions à une figure nationale indépendante, tandis que les groupes armés exigeaient la tenue d'une réunion de préparation hors des frontières soudanaises, sous les auspices de l'Union africaine. Aucune de ces revendications n'a été satisfaite. Du point de vue structurel, le choix de la présidence a très largement contribué à entamer la crédibilité du projet aux yeux de l'opposition et des groupes armés.

La structure des préparatifs, dominée par le gouvernement, ainsi que l'absence de mesures favorisant une véritable confiance ont d'emblée privé le projet d'une large adhésion. Bien que le président El-Béchar ait invité tous les partis et groupes à participer, la majorité de l'opposition a refusé de collaborer dans les conditions proposées. Le caractère exclusif des préparatifs a pénalisé la phase de préparation sur tous les fronts ainsi que le dialogue national lui-même, contribuant à le faire passer pour un instrument utilisé avant tout par le parti dominant pour renforcer sa mainmise sur le pouvoir.

Phase de préparation du Yémen (mai-décembre 2012)



Les préparatifs de la Conférence du dialogue national au Yémen ont débuté le 6 mai 2012 avec la mise en place d'un Comité de contact chargé de sensibiliser les différentes formations politiques. Le Comité technique pour la préparation du dialogue national a été créé en juillet de la même année et a fonctionné jusqu'en mars 2013. Il a géré la majorité des préparatifs du dialogue national (2013-2014) et élaboré le cadre propice à un dialogue exhaustif, en étroite collaboration avec le Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies. Certaines composantes figuraient déjà dans le mandat de la Conférence du dialogue national établi par l'initiative du CCG. Tous les autres aspects liés à la préparation et à l'organisation du dialogue national ont été élaborés par l'intermédiaire du Comité technique.

Les trois aspects suivants ont défini la phase de préparation et déterminé les paramètres du dialogue national au Yémen :

- **Procédures consultatives de sélection des participants** : Les membres du Comité technique ont tous été désignés par le président, après consultation des principaux partis politiques et représentants de la communauté internationale, notamment les Nations Unies.
- **Structures d'appui** : Le Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies a fourni un soutien important sur le plan technique, logistique, financier et diplomatique⁷. Le Conseiller spécial sur le Yémen auprès du Secrétaire général des Nations Unies, Jamal Benomar, a usé de l'influence que lui conférait l'appui du Conseil de sécurité, soucieux d'aboutir à un compromis entre les parties, et demandé à celles-ci de prendre des décisions fermes en signe de l'avancement concret du processus (Zyck, 2014). Par ailleurs, les désaccords au sein du Comité technique étaient soumis à l'arbitrage des Nations Unies. Ce fut notamment le cas des critères et mécanismes de sélection des participants indépendants, des femmes et des jeunes.
- **Rapprochement précoce** : Le Comité de contact, mis en place par le président avant le Comité technique pour la préparation, assurait la liaison spécifique avec les acteurs non impliqués dans le mécanisme de mise en œuvre de l'initiative du CCG, tels que le Mouvement du Sud. Il a également entrepris de sensibiliser le public. La mise en place précoce de ce Comité et sa finalité ont constitué un signal fort et contribué à favoriser soutien et légitimité, bien que l'inclusion pleine et entière du Mouvement du Sud et des Houthis soit restée particulièrement difficile tout au long de la Conférence.

La phase de préparation a été en grande partie marquée par la prise de conscience qu'aucun parti ne pourrait imposer ses priorités aux autres et par la crainte bien réelle de retomber dans un cycle de violence propice à l'expansion des groupes radicaux, notamment Al-Qaida. Cet équilibre des faiblesses face à la détérioration de la situation sécuritaire a conduit les partis à accepter l'initiative du CCG ainsi que les conditions fixées par son mécanisme de mise en œuvre.

2.5 Instauration de la confiance

La phase de préparation est généralement marquée par de fortes tensions, un esprit de dissension et la précarité des liens de confiance. Par exemple, les partis et les groupes armés de l'opposition doutent de l'authenticité de l'initiative lorsque celle-ci est proposée par le gouvernement, tandis que ce dernier appréhende les risques qui y sont liés, notamment la perte du pouvoir. Chaque camp est souvent en proie à des conflits internes : certains privilégient le dialogue national, tandis que d'autres préféreraient s'abstenir, voire renouer avec la violence. De son côté, la société civile craint de faire l'objet d'une répression continue ou d'être marginalisée. Il se peut également que les acteurs internationaux et régionaux ne se soient pas encore mis d'accord et que le processus, s'il est mandaté par la communauté internationale, suscite une appropriation et un soutien insuffisants au niveau national. Dans ce contexte, il est absolument nécessaire de renforcer la confiance en prenant des mesures en ce sens qui témoignent de la bonne foi de l'une et/ou l'autre des parties et peuvent s'avérer indispensables à l'instauration d'une « confiance fonctionnelle » entre les (anciens) adversaires (Kelman, 2005). Il peut s'agir, par exemple, de la signature d'accords de cessation des hostilités, de la libération de prisonniers politiques, mais aussi du choix délibéré de l'inclusion lors du processus de préparation.

« Les mesures d'instauration de la confiance se rapportent aux diverses actions négociées, convenues et mises en œuvre par les parties au conflit en vue de renforcer la confiance sans se focaliser sur les causes profondes du litige. »

Mason et Siegfried (2013, 58)

Au Yémen, la présence de plusieurs figures de l'opposition parmi les membres du Comité technique a répondu en partie à ce besoin. Le Comité a également élaboré une série de 20 mesures visant à renforcer la confiance dans la région du Sud et la province de Saada. La publication de ce document, doublé d'un dispositif de préparation inclusif, a constitué un signal fort et amélioré la confiance dans le processus. Toutefois, les mesures proposées n'ont pas été mises en œuvre, affaiblissant par la suite la crédibilité du processus et empêchant la participation plus inclusive du Mouvement du Sud.

Les groupes armés et les partis d'opposition exigent souvent des garanties supplémentaires de sécurité des personnes et l'octroi d'une amnistie provisoire avant de s'engager dans le dialogue national. Le manque de mesures de sécurité risque de discréditer le processus d'entrée de jeu, comme ce fut le cas au Soudan et au Bahreïn où des figures majeures de l'opposition ont été arrêtées durant le dialogue national. En Jordanie, aucune mesure de renforcement de la confiance n'a été appliquée en amont du dialogue national. Le roi s'est toutefois engagé à satisfaire les revendications de l'opposition au cours du processus, afin de convaincre ses membres de réintégrer les négociations.

Soudan. L'annonce et les préparatifs du dialogue national ont été accueillis avec la plus grande méfiance dans ce pays dirigé d'une main de fer par le gouvernement depuis plusieurs décennies et en proie à des combats incessants dans les zones de guerre. Quatre décrets présidentiels ont été publiés au cours de la première réunion de consultation en vue d'instaurer un environnement propice au dialogue, comme l'exigeait l'opposition :

- (1) Les partis politiques sont autorisés à mener des activités politiques au sein et en dehors de leur siège, conformément à la loi.
- (2) La participation de tous aux médias est élargie. La liberté de la presse est améliorée afin que les médias puissent contribuer à la réussite de la Conférence du dialogue national.
- (3) Tous les prisonniers politiques n'ayant pas été condamnés en vertu du droit seront libérés.
- (4) Le gouvernement s'engage à fournir aux mouvements armés des garanties suffisantes afin qu'ils puissent participer à la Conférence du dialogue national.

De l'avis général, les mesures répressives à l'encontre des médias et des activités politiques, notamment l'incarcération des chefs de parti, ainsi que les combats dans les zones de guerre, se sont poursuivis, en dépit de ces promesses et des autres engagements réitérés par le président au cours de la troisième réunion de consultation. Plusieurs participants au dialogue national ont salué le fait d'avoir été invités à exprimer leur opinion, une démarche qui leur aurait valu d'être arrêtés quelques temps auparavant. Globalement, il a été cependant considéré que les décrets et les mesures prises ultérieurement par le gouvernement n'avaient pas véritablement modifié le climat ambiant, la situation des partis d'opposition ou celle du public en général.

Jordanie. Seize membres du Comité de dialogue national ont annoncé leur démission suite aux deux journées de violence survenues en mars 2011, invoquant le manque de sincérité des travaux de réforme du Comité, uniquement occupé à mystifier le peuple jordanien, et ont également dénoncé la violence d'État. Ils ont accepté de reprendre leur fonction à condition d'être reçus personnellement par le roi. Ce dernier devait garantir la non-répétition des attaques envers les manifestants, ainsi que la création d'un comité de révision constitutionnelle. Les 16 membres ont réintégré le Comité de dialogue national après que le souverain a promis de mettre en œuvre le fruit du travail du Comité et nommé une commission royale chargée de réviser la Constitution de 1952.

2.6 Principales considérations relatives à la phase de préparation

Avant d'amorcer la phase d'exploration en vue d'un possible dialogue national, il est essentiel de se rappeler les éléments suivants :

- ≡ La préparation approfondie fait partie intégrante de tout processus de dialogue national.
- ≡ Chaque tentative de dialogue national constitue déjà une intervention politique dans un contexte de conflit. Elle doit bien tenir compte des risques et des possibilités que cela implique.
- ≡ Il importe de bien connaître les différents moyens à disposition et d'évaluer leur caractère opportun. Le recours au dialogue national plutôt qu'à d'autres mécanismes doit être clairement justifié.

Les aspects suivants contribuent à garantir la qualité du cadre préparatoire et le caractère authentique du dialogue national :

- ≡ **Il est impératif de définir des ambitions nettes** et réalistes et de les intégrer clairement à un processus de changement plus global afin que tous les acteurs s'y tiennent. Les transitions politiques sont des processus non linéaires et dynamiques, et le dialogue national n'en constitue, au mieux, qu'une seule étape.
- ≡ **Appropriation** : Le déroulement de la phase de préparation donne le ton du dialogue national. La véritable mobilisation des parties prenantes principales et le caractère inclusif des consultations et du mécanisme de préparation favorisent la légitimité et l'appropriation. Ces facteurs sont extrêmement importants, car ils permettent de déterminer l'amplitude du soutien au dialogue national et le degré de mobilisation des grands acteurs.
- ≡ **Inclusion** : Durant la phase de préparation, la conception du processus doit inclure une large gamme de parties prenantes présentes sur le terrain et privilégier une approche inclusive. Les grands partis (au pouvoir) risquent d'avoir la main haute sur le processus de préparation et, en raison de leur position privilégiée, d'influencer toute l'organisation, puis le déroulement, de la Conférence, ce qui nuit d'emblée à la légitimité du processus. Comme on a pu le constater au Soudan et au Yémen, le Comité technique et les autres mécanismes de préparation pèsent très fortement sur la légitimité du dialogue national et sur la perception qu'ont les parties prenantes de sa capacité à satisfaire leurs revendications et leurs aspirations.

- **Clarté du mandat et de l'objectif** : Il est important de cibler précisément les ambitions du dialogue national (et ce qui n'en fait pas partie), afin de concevoir un processus adapté et de gérer les attentes des participants. Il est notamment essentiel de faire preuve de réalisme et de ne pas alourdir le processus.
- **Choix de la présidence** : La présidence de la phase de préparation doit être confiée à la personne adéquate, ce qui atteste la sincérité du processus en cours de planification et peut favoriser sa légitimité (→ 3.2 *Choix d'un délégué principal fiable et crédible*).
- **Rien ne sert de courir** : La phase de préparation n'est pas seulement le prologue du dialogue national proprement dit. Elle sert à fixer les principaux paramètres du dialogue afin d'en garantir la réussite, et son bon déroulement est susceptible d'influencer l'intégralité du processus. À ce titre, elle doit être planifiée et mise en œuvre avec le même soin et la même attention. Au Yémen, les délibérations du Comité technique pour la préparation ont duré six mois de plus que prévu. Cette prolongation s'est cependant avérée nécessaire pour assurer une préparation exhaustive.
- **Institutions et mécanismes** : Le nom de l'organe de préparation importe peu. En revanche, la fonction, le mandat, la présidence et les mécanismes décisionnels doivent être clairement établis. Cet organe sera d'autant plus utile qu'il se concentrera sur la mise au point des conditions de participation, l'établissement des priorités et la création de mécanismes de sortie des impasses durant le dialogue national lui-même. Les comités techniques et les autres mécanismes de préparation sont des outils extrêmement stratégiques, en ce sens qu'ils influencent la légitimité du dialogue national et la perception qu'ont les parties prenantes de sa capacité à satisfaire leurs revendications et leurs aspirations.
- **Importance des mesures d'instauration de la confiance** : Lorsque les liens de confiance sont déjà très érodés, la simple annonce d'un changement ne suffit pas à convaincre les parties de sa réalité. En outre, la situation ne fera qu'empirer si les actions ultérieures sont effectivement en contradiction avec ce qui a été annoncé. Si la phase de préparation donne souvent lieu à d'après négociations, elle est aussi l'occasion unique de renforcer les liens et la confiance, à condition de mettre en place des mesures en ce sens reposant sur des échanges inclusifs. Cela permet de faire émerger chez les parties prenantes un sentiment d'authenticité et d'appropriation à l'égard du dialogue national.
- **Consensus international et régional** : Au cours de la phase de préparation, l'obtention d'un soutien international et régional peut s'avérer décisif quant à la réussite du dialogue national. Les acteurs internationaux peuvent également fournir un appui ciblé (financement ou expertise technique, par exemple) (→ *chapitre 5*).

-
- 1 Merci à Karam Karam de *Common Space Initiative* d'avoir signalé ce point.
 - 2 Voir Harlander (2016, 13-16).
 - 3 Voir Papagianni (2006, 321).
 - 4 Voir Papagianni (2006, 317).
 - 5 Voir Dossou (2000).
 - 6 Voir PILPG (2015, 23).
 - 7 Pour plus de détails, consulter le site Internet du Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour le Yémen : osesgy.unmissions.org.

Chapitre 3

Phase de processus : mise en place du dialogue national

Sommaire

68	3.1	Élaboration du programme
74	3.2	Choix d'un délégué principal fiable et crédible
81	3.3	Choix du nombre de participants
83	3.4	Sélection des participants
98	3.5	Définition des règles et principes directeurs
104	3.6	Élaboration des modalités de prise de décision et de recherche de consensus
112	3.7	Mobilisation du public
128	3.8	Création de structures d'appui, de mécanismes de sortie des impasses et de filets de sécurité

« [C]haque processus est unique et complexe, et exige une préparation, une patience et une diplomatie considérables. C'est pourquoi la conception d'un processus efficace constitue une étape aussi essentielle que périlleuse, qui nécessite un soutien technique et politique [...]. »

Harlander (2016, 38)

Ce troisième chapitre porte sur le processus à proprement parler, c'est-à-dire la phase de dialogue national officielle. Il étudie les principaux aspects relatifs à la conception du processus et analyse le déroulement du dialogue national. Il aborde les principales composantes de la mise en œuvre du processus, notamment l'établissement des priorités, le choix d'un délégué principal fiable, la définition des principes directeurs et des modalités décisionnelles, la sélection des participants, la consultation et la sensibilisation du public, la mise en place de structures d'appui efficaces, ainsi que le choix de la date et de l'échelonnement des étapes.

La phase de processus est la plus visible du dialogue national. Les principaux mécanismes, étapes et procédures sont les suivants :



Figure 3.1 : Principaux aspects relatifs à l'élaboration et l'organisation du dialogue national

3.1 Élaboration du programme

Le programme du dialogue national présente les principaux sujets (le contenu) qui seront soumis au débat. Il décrit généralement les thématiques spécifiques devant être abordées par les participants au dialogue et s'inscrit en droite ligne du mandat des négociations, dans lequel est énoncé l'objectif global du processus, duquel dépend le contenu du programme. Les sujets y sont développés plus en détail. Le programme précise, en outre, la nature des décisions convenues pour chaque sujet (simple recommandation ou accord contraignant). Le programme d'un dialogue national axé sur un changement fondamental aura très vraisemblablement une portée thématique plus large que celui visant la prévention et/ou la gestion d'un conflit dont le programme, plus restreint, ciblera en priorité les litiges à l'origine de la crise. Au Yémen, par exemple, le programme d'origine de la Conférence, tel qu'établi dans

le cadre du mécanisme de mise en œuvre de l'initiative du CCG, était très vaste. En revanche, au Liban, conformément à l'Accord de Doha de 2008, le dialogue national était clairement ciblé et portait principalement sur les mesures de sécurité. La plupart du temps, le programme du dialogue national inclut une composante relative à la réforme constitutionnelle.

L'élaboration du programme se fait généralement en plusieurs étapes, comme l'illustre la figure 3.2 ci-dessous.

1. *Choix des grandes thématiques du débat, souvent codifiées dans le mandat.*
2. *Développement des thématiques et élaboration d'un programme exhaustif.*
3. *Élaboration d'une méthode de travail, notamment l'échelonnement et le calendrier du processus.*

Le programme peut être le fruit de consultations très participatives menées auprès des groupes de parties prenantes et de la société en général. Au Kenya, l'un des médiateurs a appelé les organisations de femmes et les femmes d'influence à dresser ensemble une liste commune des thématiques à traiter. En règle générale, l'organe de préparation rassemble toutes les questions à l'ordre du jour abordées lors d'accords antérieurs et des consultations qu'il a menées avec les parties prenantes principales, et les soumet à la discussion à l'occasion du dialogue national. Le programme final est arrêté par les participants.



Figure 3.2 : Processus de définition du programme du dialogue national

Gérée dans un esprit de transparence et d'inclusion, l'élaboration du programme peut permettre de clarifier davantage la nature du dialogue national et de mobiliser les parties. Elle leur offre également un terrain d'exercice permettant d'instaurer des liens de confiance et de favoriser une compréhension commune des positions respectives et de la vision du dialogue national. L'ordre des négociations fait souvent l'objet de désaccords. À ce titre, l'expérience montre qu'il est utile de commencer par les sujets plus neutres avant de passer aux questions sensibles, afin d'éviter l'échec immédiat des négociations et de donner aux participants un espace pour développer une confiance fonctionnelle.

Élaboration du programme du dialogue national

La procédure d'élaboration du programme est très révélatrice de la teneur de ce dernier et du cadre qui s'ensuit. Au Bahreïn et en Colombie, une restriction d'emblée des thématiques a été vivement critiquée, certains jugeant cette décision contraire à la nature du dialogue national. Toutefois, il peut être judicieux d'exclure certains sujets en contradiction avec l'objectif du dialogue. Au Yémen, par exemple, la demande de sécession du Sud n'a pas pu être prise en compte, car elle représentait un point non négociable pour les pays voisins et les principaux partis – une position appuyée par l'initiative du CCG et par la résolution afférente du Conseil de sécurité des Nations Unies sur le Yémen. Tous les autres sujets pouvaient être débattus. La liste a donc été fort longue, à la mesure de l'état d'esprit qui régnait à cette époque et du changement fondamental ambitionné par le dialogue national. Certains se sont toutefois inquiétés du risque de surcharge du processus et du nombre excessif d'objectifs, parfois irréconciliables. En Afrique du Sud, le programme a été essentiellement mis au point par les participants au Processus de négociations multipartites. Le dialogue national visait à négocier les principes directeurs de la transition ainsi que les paramètres et les principes sous-jacents de la nouvelle Constitution, laquelle traitait notamment de questions pressantes relatives à la transition post-apartheid.

Afin de ne pas surcharger la table ronde principale, il est notamment possible de déléguer des thématiques à des groupes de travail spécialisés. En Afghanistan, le programme de la Loya Jirga constitutionnelle n'a fait l'objet d'aucune délibération, la finalité du processus figurant déjà dans l'Accord de Bonn, conclu sous la forte pression de la communauté internationale. Rien n'a été entrepris pour approfondir le programme du dialogue national, ce dernier visant surtout à faire approuver le document prédéfini par les représentants en vue d'élargir l'adhésion en faveur du projet de constitution. Certains pays débutent avec un programme modeste qu'ils enrichissent et élargissent au fur et à mesure du processus. En Pologne, les négociations menées au cours de la Table ronde ont abouti à des réformes économiques et politiques plus larges que ne le prévoyait à l'origine le syndicat Solidarność (Solidarité).

Le programme du dialogue national peut être élaboré selon différentes approches, comme le montrent les exemples suivants :

Afghanistan

- Le programme préliminaire reprenait les dispositions de l'Accord de Bonn, conclu sous les auspices des Nations Unies.
- Le programme consistait en la révision du projet de constitution par chacun des groupes de travail.

Afrique du Sud

- Les partis politiques ont convenu de la mise en place d'une conférence constitutionnelle multipartite à laquelle toutes les formations politiques pourraient participer de manière équitable. Le programme a été décidé conjointement par les participants.

Bahreïn

- Le programme préliminaire a été établi par le roi et limité à quatre thématiques.
- Le programme complet a été élaboré par les participants.

Colombie

- Le programme préliminaire a été établi par décret présidentiel et limité à quelques thématiques.
- Le programme complet a été élaboré par le gouvernement et les chefs des partis politiques invités.

Liban

- Le président a mis en place le Comité directeur du dialogue national, l'organe de préparation chargé de l'élaboration du programme.

Tunisie

- La feuille de route a été élaborée par le Quartette, l'entité extérieure chargée de coordonner le dialogue national.

Yémen

- Le programme préliminaire s'inscrivait dans le cadre de l'initiative du Conseil de coopération du Golfe.
- Le Comité technique a élaboré un programme très détaillé contenant des sous-thématiques, débattues par les groupes de travail.

Exemples de programmes

Au **Kenya**, les questions suivantes étaient inscrites au programme du processus de **dialogue national** :

- « (a) les mesures d'urgence visant à mettre fin aux violences et à restaurer les libertés et les droits fondamentaux ;
- (b) les interventions visant à soulager la crise humanitaire et à promouvoir la réconciliation, l'apaisement et le rétablissement ;
- (c) les mesures visant à remédier à la crise politique en cours ;
- (d) les questions et solutions à long terme, notamment :
 - ≡ la mise en place de la réforme agraire,
 - ≡ la lutte contre la pauvreté, les inégalités, et les disparités du développement régional,
 - ≡ la lutte contre le chômage, notamment chez les jeunes,
 - ≡ l'amélioration de la responsabilité et de la transparence,
 - ≡ le renforcement de la cohésion et de l'unité nationales. »

South Consulting Ltd. (2009, 1)

En **Tunisie**, le **dialogue national** était axé sur l'impasse politique en cours et le programme visait les points suivants :

- « ≡ arrêt [de la date finale] des élections présidentielles et législatives à venir ;
- ≡ finalisation de la Constitution et arrêt de la date de présentation du texte aux électeurs pour discussion et adoption ;
- ≡ choix du régime politique (parlementaire, présidentiel ou mixte) ;
- ≡ analyse des violences politiques dans le pays et de la possibilité d'adopter une charte nationale contre la violence et l'extrémisme ;
- ≡ analyse de la situation globale nationale relative au coût de la vie et à la baisse régulière du pouvoir d'achat des citoyens. »

M'rad (2015, 34)

Principales considérations relatives à l'élaboration du programme

- ≡ **Éviter de surcharger le programme** : Les périodes de transition sont marquées par une remise en cause de la nature même de l'État, il est donc compréhensible de vouloir réformer plusieurs domaines en priorité. Cependant, l'inclusion de toutes les thématiques dans le programme susciterait des attentes que le dialogue national, au temps et à la portée limités, ne pourrait satisfaire. Le contenu du programme doit correspondre précisément à l'objectif pour lequel le dialogue national a été mis en place. Il doit également pouvoir être réalisé dans les délais impartis.
- ≡ **Élaborer le programme de manière inclusive** : Le choix du contenu du programme constitue une mini-négociation en soi. Ceux qui en sont exclus pourront se voir contraints, au moment des négociations, d'aborder les thématiques convenues par les autres participants, et qui ne sont pas forcément prioritaires à leurs yeux. Le cas échéant, il sera difficile d'obtenir leur adhésion.
- ≡ **Commencer par les sujets « faciles »** : L'ordonnance des thématiques selon le degré de désaccord aide à garantir la longévité du processus. En commençant par les sujets « faciles » à aborder, les participants se rendent compte que, contrairement à leurs attentes, ils possèdent de nombreux points de convergence, lesquels favorisent l'apparition de communautés de vues et permettent de croire en la réussite du dialogue. Surtout, cette manière de procéder permet de renforcer progressivement la confiance des participants vis-à-vis de leurs interlocuteurs et du processus lui-même.
- ≡ **Prendre le temps de discuter amplement des points délicats** : S'il est important de commencer par les sujets « faciles », il ne faut pas ignorer ou, pire, verrouiller les sujets sensibles, dans l'espoir de « sauver la face » ou de donner une impression d'« harmonie ». Il est essentiel de prévoir un temps et un espace suffisants pour aborder en détail les points délicats et établir une feuille de route collective en vue d'y remédier, faute de quoi le dialogue national ne restera qu'une belle mise en scène, dépourvue de toute substance et de tout résultat tangible. Dans certains pays, le dialogue national a été conclu en toute hâte et les participants n'ont pas pris le temps nécessaire pour discuter et statuer sur les points de mésentente.
- ≡ **Faire appel à des groupes de travail et à des sous-comités** : Bien que les sujets les plus sensibles doivent être discutés à la table ronde principale, et non au sein de sous-comités ou groupes de travail, il peut être utile de les fragmenter et d'en confier certaines parties à des groupes spécifiques afin que ces derniers puissent faire des propositions sur la manière d'aborder et de discuter ces sujets à la table ronde principale.

3.2 Choix d'un délégué principal fiable et crédible

Le dialogue national est généralement placé sous l'autorité d'une figure ou d'un organe central(e) dont la principale fonction est de présider, voire, dans certains cas, de

« [L]a réputation et la légitimité perçue du délégué principal sont souvent très représentatives du processus et des résultats susceptibles d'être obtenus. »

Barnes (2017, 44)

coordonner le processus. Le choix du délégué principal est souvent très représentatif du processus global et de ce que l'on peut en attendre. C'est par l'intermédiaire de la personne ou de l'institution organisatrice que s'établit la légitimité du processus de dialogue national.

Les personnes ou les institutions porteuses de cette légitimité sont généralement des responsables religieux ou sociétaux respectés, le chef d'un groupe (ou une figure ou une institution approuvée par le chef d'un groupe) ou des institutions sociétales établies.

Le délégué principal peut être nommé par le président, le roi (Jordanie) ou être élu par les parties au dialogue national au cours des premières séances de l'Assemblée plénière (Afghanistan). Le processus peut aussi simplement rester entre les mains du chef de l'État (Soudan, Liban). Les participants peuvent influencer fortement sa conception, notamment par le recours à une procédure de sélection au cours du processus. On peut également favoriser la légitimité en procédant par consensus (Afrique du Sud, Népal). En Afrique du Sud, l'association de la société civile Consultative Business Movement a joué à plusieurs reprises le rôle de délégué principal médiateur, aux côtés du Conseil sud-africain des Églises, dans le cadre du processus de l'Accord de paix national, et de Secrétariat, dans le cadre des processus CODESA et de négociations multipartites. En revanche, si les instigateurs du dialogue national, qu'ils soient intérieurs (comme le gouvernement du Soudan) ou extérieurs (comme en Irak), ne bénéficient d'aucune légitimité, il est très peu probable que le délégué principal nommé ou sélectionné sur leur initiative soit bien accueilli.

Le choix d'un délégué principal crédible et largement accepté constitue un véritable atout pour le dialogue national. La personne (ou l'institution) choisie doit, si possible, posséder les qualités suivantes :

- **Indépendance** : Le délégué principal ne doit pas être perçu comme la simple marionnette du président ou du parti au pouvoir. Au contraire, il doit disposer d'une ample marge de manœuvre afin de pouvoir agir dans l'intérêt supérieur du dialogue national. Au Soudan, le président s'est lui-même octroyé le poste de délégué principal, ce qui a pénalisé le processus d'entrée de jeu. Le cas de la Jordanie illustre cependant la précarité du choix et de l'image du délégué principal. La nomination de Taher al-Masri, alors président du Sénat,

à la tête du dialogue national, a été perçue comme une manœuvre intéressée du régime. Al-Masri était considéré comme un loyaliste, les 60 membres du Sénat étant nommés par le roi. Sa fonction était néanmoins beaucoup plus distincte. Ses précédentes réalisations et ses origines palestiniennes le plaçaient dans un juste milieu : il était perçu comme un loyaliste critique, proche du pouvoir tout en disposant d'une certaine marge de manœuvre, et certainement pas comme une simple marionnette du régime.

- **Multipartisme ou affiliation politique claire :** Dans les situations de conflit, il est souvent difficile, voire impossible, de trouver un acteur neutre. Ce critère n'est toutefois pas indispensable, contrairement à ce qui est traditionnellement admis concernant la mobilisation des acteurs extérieurs. Ainsi, les médiateurs insiders, souvent clairement affiliés à l'une ou l'autre des parties, n'en jouent pas moins un rôle de premier plan. De même, le choix d'un délégué principal qui assume publiquement sa sensibilité politique tout en étant capable (et perçu comme tel) de se montrer « impartial » et ouvert vis-à-vis des revendications de toutes les parties au dialogue national, convient souvent tout autant. Enfin, le recours à une équipe mixte, composée d'acteurs aux appartenances politiques diverses, peut fréquemment aider à surmonter ce dilemme. La Colombie avait même envisagé une présidence tournante, avant de porter finalement son choix sur une présidence en équipe.
- **Charisme, crédibilité, respect :** Le délégué principal doit faire preuve de charisme et de leadership. Respecté et crédible, il doit être capable de cerner l'état d'esprit et les aspirations du peuple. Ces qualités peuvent être développées au fur et à mesure du processus, cependant, le délégué principal les doit généralement à ses accomplissements personnels, son vécu et sa personnalité. Son autorité, traditionnelle ou charismatique, lui confère une légitimité naturelle, ancrée dans les perceptions locales et donc indissociable du contexte. Au Népal, les deux facilitateurs avaient acquis ces qualités par leurs activités politiques, leur réputation sociétale, leurs liens personnels avec les principaux responsables, leur charisme et leur engagement. Padma Ratna Tuladhar était déjà connu pour avoir dirigé le grand mouvement populaire en faveur de la démocratie, qui avait tenté de mettre fin au système des panchayats.
- **Pouvoir politique :** Sans poids politique, le délégué principal risque de donner l'impression que le dialogue national ne sera pas d'une grande utilité et de refroidir les espoirs. À l'inverse, le choix d'une personne ou d'une institution politiquement influente vient confirmer le sérieux de l'initiative et favorise la confiance dans le processus et son aboutissement. En Tunisie, l'association de l'UGTT, le plus grand syndicat du pays, avec l'UTICA, l'organisation patronale, et deux autres institutions, a constitué un symbole fort. Pour la première fois, les patrons et les travailleurs faisaient cause commune sur la scène politique. Le Quartette y a gagné un très grand crédit politique et le soutien marqué de la société.

Contrairement à beaucoup d'autres mécanismes de transformation des conflits, le dialogue national doit être coordonné au niveau national : il a ainsi plus de chances d'être approuvé par la société et de gagner en crédibilité. À ce titre, les médiateurs insiders ont souvent joué un rôle décisif, en organisant et en coordonnant le dialogue national et en s'efforçant d'en maintenir l'unité au cours des différentes phases.

Les médiateurs insiders évoluent au cœur du conflit et font partie du tissu social du conflit ; ce dernier les touche directement et peut représenter un enjeu pour eux. Ils possèdent une connaissance très fine du contexte et sont parfois les seuls à pouvoir accéder aux parties au conflit, en particulier les groupes armés et/ou radicaux. Leur rôle va bien au-delà de la médiation : ils sont également négociateurs, facilitateurs, modérateurs, interlocuteurs, messagers, et œuvrent au rapprochement des participants et au renforcement de leurs capacités. Leurs compétences sont généralement naturelles et intuitives, c'est-à-dire qu'elles ne relèvent pas de l'acquis ou de compétences professionnelles. Ils puisent souvent dans les ressources culturelles locales, mais aussi dans la religion, la foi et la spiritualité. Leur action est aussi guidée par le besoin intime de restaurer le tissu relationnel au sein de leur communauté, de leur groupe social ou de leur circonscription. Une coopération soigneusement ajustée entre acteurs intérieurs et extérieurs permet de renforcer la complémentarité et les synergies des efforts de consolidation de la paix¹.

Les médiateurs insiders peuvent être des personnes, comme au Népal, des institutions citoyennes de premier plan, comme l'Église catholique en Pologne et au Guatemala, ou un groupement d'institutions sociétales, comme en Tunisie. L'Église a joué un rôle important à de nombreuses reprises, notamment lors des tables rondes en Pologne et des conférences nationales en Afrique francophone, où les fonctions centrales de médiation et de coordination étaient fréquemment assumées par un archevêque ou un membre du clergé. Solidement ancrées dans la culture et les traditions locales, ces personnes jouissaient d'une très grande réputation au sein de la société. Notons qu'au Mali, cette fonction a échoué à un grand responsable politique, en raison de ses accomplissements lors de la phase de transition.

Au **Népal**, les deux **médiateurs insiders**, Padma Ratna Tuladhar et Daman Nath Dhungana, ont coordonné des réunions secrètes et échangé des informations bien avant le lancement d'un processus officiel. Bien qu'ils n'aient jamais reçu aucun mandat officiel, ils jouissaient d'une très grande confiance et, du fait de leur collaboration, étaient acceptés par les deux camps. Comme l'a expliqué Padma Ratna Tuladhar : « Lorsque le gouvernement avait besoin de se mettre en lien avec les chefs maoïstes, les partis politiques [ou] les acteurs internationaux s'adressaient à lui. Son parcours de gauche, sa réputation sociale pour avoir dirigé les grands mouvements

populaires au temps du Panchayat, et ses relations personnelles avec l'ensemble des grands chefs maoïstes, avec lesquels il entretenait des liens de confiance, [...] le désignaient comme l'unique interlocuteur » (cité dans Upreti et Sapkota, 2016, 10).

Dès la troisième année du conflit, qui devait durer dix ans, Ram Chandra Paudel, alors Vice-Premier ministre et ministre de l'Intérieur, a entrepris, par l'intermédiaire de Padma Ratna Tuladhar, de sonder les intentions des maoïstes en vue d'un possible dialogue ou, selon les mots de Tuladhar, de « discuter des discussions ». Tuladhar a lui-même organisé en 2000 la première rencontre officielle dont la date et le lieu ont été tenus secrets, bien que l'événement ait été annoncé publiquement. Aucun véritable préparatif ni aucune mesure d'instauration de la confiance n'ont été entrepris en amont de la réunion, qui a toutefois constitué une étape décisive, bien qu'elle n'ait abouti à aucun résultat significatif. Le conflit a continué de s'aggraver et le paysage politique a évolué. Les deux camps ont alors nommé officiellement des représentants et mené plusieurs cycles de dialogue, pour lesquels Dhungana et Tuladhar ont joué un rôle de coordination essentiel. Ils ont pu ainsi développer et assurer une communication constante, qui a fini par aboutir à un processus de paix officiel et à la signature, en 2006, d'un Accord de paix global.

Tout au long du processus, les facilitateurs se sont constamment adaptés aux nouveaux besoins, à mesure que le contexte évoluait. Leur rôle, ad hoc et ponctuel, est toujours resté assez flou. Leurs interventions étaient rarement préparées. Ils étaient tour à tour facilitateurs, témoins et observateurs. Leur présence a toutefois été indispensable pour renforcer la confiance entre les parties. Ils veillaient à maintenir ouvertes les voies de communication entre les protagonistes lorsqu'un face-à-face était impossible. Leurs efforts ont été extrêmement précieux pour le processus de paix, même si les problèmes n'ont pas manqué : par exemple, ni l'un ni l'autre n'ont fait mystère de leurs positions bien arrêtées sur certaines questions. Ils soutenaient notamment la création d'une Assemblée constituante, ce qui a conduit certains opposants au projet à mettre en doute leur neutralité et leur indépendance. Globalement, cela n'a toutefois pas affaibli leur rôle. Au contraire, leur engagement a fortement contribué à légitimer le dialogue national, d'autant qu'il s'agissait d'une démarche entreprise par les élites et que la société civile disposait de peu de moyens pour se faire entendre.

En **Pologne**, l'**Église catholique** a joué un rôle similaire et appelé le gouvernement à entamer des négociations qui ont débouché sur la Table ronde de 1989. Elle a contribué à définir les conditions préliminaires des négociations et soutenu le processus jusqu'à son aboutissement. Deux représentants de l'Église catholique ont également participé aux réunions de haut niveau à la Villa, à Magdalenka, aux côtés des responsables des parties aux négociations (→ 3.8 *Création de structures d'appui*). Ils ont fait office de témoins, mais également de médiateurs à certains moments

délicats. Malgré leur partialité et leur préférence connue pour les revendications de Solidarność, leur rôle dans le processus, accepté par les deux camps, a été perçu comme essentiel.

Au **Guatemala**, l'**Église catholique** a joué un rôle très important, avec le soutien du Vatican. Le haut clergé a occupé des fonctions centrales et engagé une réflexion œcuménique au Guatemala et à l'étranger. Mgr Quezada Toruño a été conciliateur au sein de la Commission nationale pour la réconciliation (CNR), puis facilitateur et, plus tard, coordinateur de l'Assemblée de la société civile (ASC). Cet engagement au sein de deux parties prenantes de premier plan lui a permis d'appuyer considérablement le processus. D'autres évêques connus ont assumé des fonctions stratégiques au sein de l'ASC. Mgr Alvaro Ramazzini était chargé de la question des terres, et Mgr Julio Cabrera du retour des réfugiés. Des rencontres au Costa Rica, aux États-Unis et en Norvège ont également rassemblé les parties prenantes au dialogue officiel, dans le cadre de réflexions œcuméniques sur la paix, apportant au processus un soutien religieux supplémentaire. Cet engagement de l'Église a renforcé la confiance dans le dialogue national et favorisé l'inclusion, le sentiment d'appropriation et la légitimité. En **Afrique francophone**, la plupart des **conférences nationales** étaient présidées par des **responsables religieux**, lesquels ont joué un rôle important sur le plan social et politique. Le **Mali** constitue cependant une exception notable. La Conférence nationale a été présidée par Amadou Toumani Touré, alors président du Comité de transition pour le salut du peuple. Touré jouissait en effet d'un grand crédit pour avoir dirigé le coup d'État militaire contre le régime de Moussa Traoré. En outre, il ne briguaît officiellement aucun mandat présidentiel après la Conférence, ce qui lui a permis de rester au-dessus de la mêlée politique.

En **Afrique du Sud**, le **Consultative Business Movement (CBM)** était un petit groupe d'entrepreneurs actif de 1988 à 1994, initialement créé en réponse à la crise économique. Ses membres étaient issus des deux camps et ont appuyé les négociations en vue d'un arrangement constitutionnel en mettant, par la même occasion, les intérêts économiques en avant. Ils ont également organisé des consultations entre les chefs d'entreprise et les représentants des divers acteurs politiques (notamment l'ANC, alors clandestin, et les membres du gouvernement de l'apartheid) avant et pendant les négociations. Theuns Eloff, directeur exécutif du CBM, a également dirigé le secrétariat du processus de paix, dénommé « Services de secrétariat et de coordination du processus » sous la Convention pour une Afrique du Sud démocratique (CODESA, 1991-1992) puis « Administration du processus de négociations multipartites » (1993-1994). Rebaptisé National Business Initiative, le CBM a œuvré, dans le cadre du processus de paix, à la relance de l'économie sud-africaine après la fin de l'apartheid. Son important travail d'influence et de médiation a fait du CBM un acteur de confiance lors des négociations de paix².

En Tunisie, l'intervention du **Quartette du dialogue national** a été déterminante pour la réussite du processus. Il était constitué des quatre groupes ayant répondu à l'appel au dialogue national lancé par le président Moncif Marzouki à l'été 2013, au plus fort de la crise politique tunisienne : l'Union générale tunisienne du travail (UGTT), dirigée par Houcine Abbassi ; l'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (UTICA), dirigée par Wided Bouchamaoui ; la Ligue tunisienne des droits de l'homme, dirigée par Abdessattar Ben Moussa ; et l'Ordre national des avocats de Tunisie (ONAT), dirigé par Chawki Tabib. Leur leadership conjoint a été accepté. Ensemble, ils ont pu piloter le dialogue national entre le gouvernement du parti Ennahda et le parti d'opposition Nidaa Tounes.

Composé d'organisations reconnues et respectées, le Quartette a rassemblé des acteurs sociétaux et politiques de premier plan, avant et après la révolution, notamment des industriels et des syndicats, ce qui a rassuré la société civile et les partis d'opposition. Les acteurs avaient leurs propres convictions et intérêts politiques et n'étaient pas perçus comme neutres.

Ensemble, ils ont cependant pu élargir le champ du dialogue, notamment grâce à l'alliance conclue entre le syndicat des travailleurs (UGTT) et l'organisation patronale (UTICA). La présence des syndicats a poussé les partis politiques à s'engager et donné au processus un ascendant politique, un réseau et un équilibre interne qui auraient été impossibles à obtenir autrement. L'UGTT, par exemple, se positionnait nettement en faveur du front progressiste séculier dont beaucoup de partisans souhaitaient chasser le gouvernement, alors aux mains du parti islamiste Ennahda. Ce syndicat, le plus important et le plus ancien de Tunisie, a également joué un rôle politique majeur après le soulèvement de 2011. Il a mis son poids historique au service du dialogue national et contribué à susciter un engouement populaire en faveur du processus. De son côté, l'UTICA était le syndicat le plus proche de l'ancien régime dirigé par le président Ben Ali avant son éviction. Le Quartette est parvenu à créer un lieu d'échange au sein duquel les chefs de divers partis politiques ont pu évoquer leurs dissensions, tisser des liens de confiance et élaborer une sortie de crise.

Le choix de la personne ou de l'institution chargée de présider le dialogue national, ainsi que les conséquences de ce choix, dépend de plusieurs facteurs politiques – et liés au pouvoir – spécifiques au contexte. Le tableau ci-dessous donne plusieurs exemples de présidence et de procédures de sélection.

Pays

Présidence et procédure de sélection

Bahreïn

Le roi a nommé plusieurs personnalités chargées de coordonner les séances du dialogue national, sous la présidence de Khalifa ben Ahmed Al Dhahrani, le président du Parlement. Sa nomination a nourri les doutes au sein de l'opposition quant à la crédibilité du processus, le président du Parlement ne détenant aucun pouvoir exécutif. Les groupes d'opposition espéraient que cette fonction reviendrait à l'instigateur des négociations, le prince héritier Salman ben Hamad Al Khalifa, ce qui leur aurait permis d'agir concrètement sur les questions décisives, telles que les réformes constitutionnelles.

Soudan

Dès le début, il n'a guère fait l'ombre d'un doute que le président El-Béchrir ne céderait pas la présidence des phases de préparation et de processus du dialogue national. Cette question n'a jamais été débattue, alors qu'il s'agissait d'une revendication majeure de l'opposition. Par ailleurs, seules des figures nationales indépendantes étaient éligibles à la présidence des groupes de travail. Or, tous les présidents de ces groupes ont été sélectionnés par el-Béchrir et étaient considérés comme proches du chef de l'État ou peu influents du point de vue politique. Certains groupes ont néanmoins élaboré de grandes recommandations progressistes, visant notamment la réduction des pouvoirs présidentiels. Plusieurs présidents se sont activement mobilisés en vue de soumettre ces recommandations au vote de l'Assemblée générale finale. Toutefois, il n'est absolument pas certain que, conformément à la procédure convenue, cela aura effectivement lieu.

Irak

Le président de la Haute Commission de préparation présidait également la Conférence. Le cadre d'élaboration du mandat et de préparation était globalement perçu comme étant très influencé par l'alliance dirigée par les États-Unis et dominé par les élites politiques. Par conséquent, le président de la Haute Commission jouissait d'une faible légitimité aux yeux du public.

Afghanistan

Un Bureau du leadership, composé d'un président, de trois vice-présidents et de deux rapporteurs choisis parmi les représentants, a été élu par vote à bulletin secret au cours des deux premières journées de la Loya Jirga constitutionnelle. Tous les élus étant des hommes, le président a décidé de créer un quatrième poste de vice-présidente et deux autres postes de rapporteuse pour les femmes.

Pays**Présidence et procédure de sélection****Yémen**

La structure de la présidence de la Conférence du dialogue national au Yémen était peut-être la plus complexe. Celle-ci était composée de neuf personnes, notamment le président Abd Rabbo Mansour Hadi (président de la Conférence) et un représentant des partis suivants : parti socialiste yéménite ; parti nassériste unioniste ; Mouvement du Sud pacifiste ; Houthis ; parti Al-Islah. La Conférence était supervisée par Jamal Benomar, le représentant des Nations Unies.

Fait intéressant, il fut décidé, durant la phase de préparation, que chacun des neuf groupes de travail élirait lui-même son président et son rapporteur, chargés de coordonner les séances.

3.3 Choix du nombre de participants

L'envergure du processus et le nombre de participants voulus dépendent de l'objectif du dialogue national. Si ce dernier veut établir un cadre sécuritaire viable ou apaiser des violences électorales, seules les parties concernées doivent être invitées, ce qui représente généralement un groupe relativement modeste. Si l'objectif est l'établissement d'un nouveau contrat social, il sera nécessaire d'élargir la participation. On notera toutefois qu'il n'existe pas de taille idéale : les tables rondes en Europe de l'Est et en Europe centrale comptaient entre 12 et 34 participants seulement ; le dialogue national au Yémen, 565 participants ; et la Loya Jirga en Afghanistan, 1 600 participants. Le choix du nombre et de l'origine des participants est fonction des caractéristiques (politiques, culturelles, ethniques, sectaires, etc.) du pays dans lequel a lieu l'événement. Dans les sociétés entretenant une culture de la prise de décisions consensuelle et des grandes consultations, le nombre de participants est généralement élevé.

Le nombre de participants dépend également des thématiques retenues. Dans le cas d'une thématique unique, seules les quelques personnes directement concernées par celle-ci peuvent participer au dialogue. Le processus est alors généralement placé sous le signe de l'efficacité, du pragmatisme et de la rapidité : les réunions peuvent avoir lieu au dernier moment et les enjeux doivent être immédiatement traités et résolus. Les critères et mécanismes de sélection tiennent généralement à des facteurs politiques ou sont liés au pouvoir. Dans le cadre d'une renégociation des relations entre l'État et le peuple, les mécanismes doivent permettre d'inclure substantiellement de larges pans de la société. L'envergure du processus n'a d'égale que son efficacité : quels sont les résultats attendus ? Qui doit participer au dialogue afin que celui-ci soit crédible ? Jusqu'à quand ? Selon quelles modalités ? Les processus axés sur la recherche de consensus sont plus efficaces avec des petits groupes. Plus le processus

est large, plus il importe d'adopter une structure autorisant une participation utile et efficace (voir ci-dessus).

Il est nécessaire de comparer les solutions, de remédier aux dilemmes et d'engager une réflexion créative sur la conception du processus global, afin de déterminer le nombre de participants. Les avantages et les inconvénients des processus selon leur envergure³ sont brièvement présentés dans le tableau ci-dessous.

Petits processus	Grands processus
<p>D'envergure plus modeste, ils sont souvent plus gérables, avec davantage de réunions en plénière, et des groupes de travail limités en taille et en nombre. Les besoins en ressources et en logistique sont donc moins importants.</p>	<p>Ils peuvent généralement intégrer de larges pans de la société et permettre des échanges utiles entre les différents groupes partisans. Cela nécessite toutefois une bonne gestion, notamment le partage de l'information, la préparation minutieuse des réunions, ainsi que la mise en œuvre exhaustive et transparente des règles procédurales, afin de garantir une participation efficace. Le recours à des méthodologies de conception innovantes peut faciliter le dialogue en cas de participation importante.</p>
<p>En revanche, ces processus sont moins inclusifs et moins susceptibles de mobiliser la population, ce qui peut les faire apparaître comme exclusifs et affaiblir leur légitimité.</p>	<p>Les séances plénières sont moins indiquées pour les sujets complexes et tendent à être moins fréquentes. Les groupes de travail, parfois nombreux, doivent également être encadrés. La logistique et le financement exigent de nombreuses ressources. Le renforcement des capacités peut jouer un rôle plus important, afin d'impliquer utilement tous les participants. Le fonctionnement de ces processus peut s'apparenter à celui d'un grand programme d'éducation politique. Ceux-ci sont plus susceptibles d'accueillir les nouveaux venus en politique, au-delà des acteurs établis, et de favoriser leur participation.</p>

Les questions suivantes peuvent aider à déterminer le nombre de participants :

- Quelle est la finalité globale du processus ? (→ 2.3 *Négociation et élaboration du mandat*)
- Quels acteurs doivent être mobilisés pour faire évoluer les discussions ? (→ 3.4 *Sélection des participants*)

- Quels acteurs doivent participer directement ? Quels acteurs doivent participer indirectement ? (→ 3.4)
- Quels sont les autres moyens de participation ? (→ 3.7 *Mobilisation du public*)
- D'un point de vue réaliste, quels résultats peuvent être attendus au vu des ressources et du financement disponibles ? (→ voir chapitre 5 sur l'appui extérieur)

Les réponses sont susceptibles de varier selon les positions et les préoccupations des participants. Des consultations approfondies sur ces questions doivent être intégrées dans le processus de négociation du mandat, avant ou pendant la phase de préparation. Des dispositifs doivent être mis en place, afin que les résultats de ces consultations et des autres forums de participation indirecte soient incorporés directement dans le processus de dialogue national, sans quoi ces manifestations n'auront qu'une valeur factice et un impact très limité.

3.4 Sélection des participants

La sélection des participants implique de définir des groupes, ainsi que des critères et des procédures de sélection. Le processus du dialogue national doit être conçu de manière à refléter les composantes sociales de la société qui se rapportent à la ou aux question(s) en jeu. Le choix des participants est essentiel pour garantir la diversité et le caractère inclusif⁴ du dialogue national, ce qui soulève plusieurs questions et dilemmes concernant sa composition. Le choix du mode de sélection devient alors une entreprise décisive et hautement politique. Si les parties et les intérêts en jeu sont trop nombreux, il sera plus difficile de s'entendre. La représentation d'une large gamme d'acteurs reste cependant une condition préalable à l'accroissement du soutien populaire, à la légitimité et, à terme, à la pérennité de l'accord. Ces facteurs influent clairement sur la pratique du dialogue : les processus modestes sont généralement moins inclusifs, mais plus faciles à gérer que les événements d'envergure, pour lesquels il est nécessaire de concevoir et coordonner avec soin des mécanismes de partage de l'information, de prise de décision consensuelle et de participation simple⁵.

Le choix de l'une ou l'autre approche dépend de la finalité globale du processus. « Si les interlocuteurs sont deux chefs d'État qui représentent légitimement leur peuple, il peut être préférable de s'en tenir à ce type de processus, certes exclusif, mais plus efficace et démocratique qu'un dialogue très inclusif avec des centaines de participants n'ayant aucun pouvoir de décision ni aucune base de soutien solide. » (MSP, 2008, 14) Aucune des deux approches n'est cependant autosuffisante. Comme le font observer Anderson *et al.* (2003, 55) « l'inclusion des masses ne suffit pas sans la mobilisation des grands acteurs, et l'inclusion des grands acteurs ne suffit pas sans la

« Pour réaliser son potentiel de transformation, le processus de dialogue national doit impérativement inclure les groupes touchés par les questions traitées ; être "détenu" par les parties prenantes principales ; être légitime aux yeux des partisans et de la société en général ; et s'inscrire dans un processus qui contribue à résorber les déséquilibres de pouvoir et permette une mobilisation collective, en vue d'obtenir les résultats convenus mutuellement. »

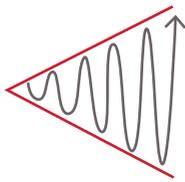
Barnes (2017, 9)

mobilisation des masses ». On peut surmonter ce dilemme en faisant notamment preuve de créativité. Plusieurs mécanismes permettent de favoriser l'inclusion des différents groupes de parties prenantes (… figure 3.3, p. 85). Le modèle de processus de paix qui se veut « suffisamment inclusif » propose de comparer entre elles des valeurs essentielles, de manière à clarifier, voire surmonter, certains dilemmes pressants relatifs à l'inclusion, et à maintenir le bon fonctionnement des mécanismes décisionnels. Cette méthodologie convient tout particulièrement à la conception du dialogue national. Comme le soulignent Dudouet et Lundström (2016), il faut s'attarder sur les aspects suivants :

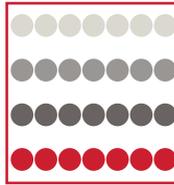
- ≡ **Inclusion progressive** : les parties trouvent des arrangements politiques en deux temps. Un accord de cessez-le-feu ou un accord-cadre est d'abord négocié entre les principaux belligérants, en se limitant aux priorités urgentes et aux mesures d'instauration de la confiance (p. ex., arrêt des violences, déploiement de contrôleurs internationaux, création d'un cadre pour les futures négociations politiques). Ces accords peuvent être suivis de processus plus inclusifs, notamment le dialogue national, pour discuter en détail des réformes structurelles et des mécanismes de consolidation de la paix (p. ex., dans les domaines politique, sécuritaire, socio-économique, de la justice transitionnelle et des droits de l'homme).
- ≡ **Inclusion simultanée de plusieurs thématiques** : les participants sont choisis en fonction des grands enjeux thématiques. Cette méthode permet de régler simultanément – et non successivement – plusieurs questions, par le biais de cellules de négociation parallèles (groupes de travail). Chaque cellule se voit confier une thématique et rassemble les acteurs les plus directement concernés et les mieux informés.
- ≡ **Forums de consultation parallèles reliés aux négociations principales** : cette méthode est l'une des plus courantes et permet d'élargir la participation durant les processus de paix et les transitions politiques. Elle consiste à mettre en place des circuits parallèles extérieurs (forums de consultation, enquêtes publiques, pétitions citoyennes) susceptibles d'influencer la prise de décisions. Ces manifestations peuvent avoir lieu en même temps que le dialogue national. Selon les recherches, notamment celles de l'Initiative inclusive pour la paix et la transition⁶, il est utile et nécessaire d'instaurer également des mécanismes contraignants, afin de garantir l'adoption des résultats obtenus au cours du processus officiel.

- ≡ Mécanismes informels de sortie des impasses au sein des domaines formels inclusifs** : dans les organes décisionnels inclusifs, en particulier le dialogue national, la mise en place de mécanismes informels de sortie des impasses peut s'avérer utile en cas de rupture des négociations. Le processus formel risque toutefois de perdre rapidement en légitimité si ces mécanismes sont perçus comme un moyen de contourner les structures officielles.

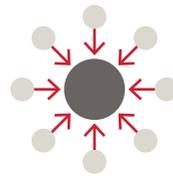
Quatre modèles d'inclusion



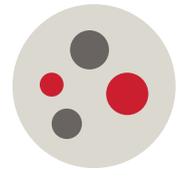
Progressive
Amélioration
graduelle
de l'inclusion



Thématique
Inclusion
simultanée
de plusieurs
domaines



Parallèle
Forums de
consultation dotés
de mécanismes
contraignants
intégrés



Informelle
Mécanismes
de sortie des
impasses au sein
des domaines
formels inclusifs

Figure 3.3 : Quatre modèles d'inclusion (inspiré de Dudouet et Lundström, 2016)

Étapes et considérations

La procédure de sélection est souvent complexe et comporte plusieurs étapes, comme ce fut le cas en Afghanistan, au Yémen et, dans une moindre mesure, au Liban (voir ci-dessous). D'autres scénarios existent cependant. Au Soudan, par exemple, le président a simplement invité publiquement tous les partis politiques à participer au dialogue national. Au départ, le processus était donc composé presque exclusivement de partis proches du régime – avec quelques exceptions notables, bien que la majorité des figures de l'opposition se soient retirées peu après. En Afrique du Sud, tous les partis politiques, quelle que soit leur envergure, étaient autorisés à participer et à choisir leurs représentants. En revanche, les modalités de participation des chefs traditionnels étaient plus controversées. Ceux-ci ont finalement été autorisés à participer, mais pas sur le même plan que les partis politiques.

Ainsi, les participants peuvent être sélectionnés selon différentes modalités : nomination directe par le chef de l'État ou l'organe de préparation ; sélection au sein de plusieurs groupes partisans définis ; invitation à participer avec le statut d'observateur. Le pays peut également privilégier une approche mixte et combiner différentes procédures, comme au Yémen. Le choix de la procédure de sélection se déroule aussi souvent en plusieurs étapes : (1) repérage des circonscriptions devant

Les critères et les mécanismes de sélection doivent être cohérents, équitables et transparents (c'est-à-dire communiqués clairement) afin d'être perçus comme légitimes.

être incluses, définition des critères de participation et, éventuellement, des quotas ; (2) détermination du nombre de sièges octroyés ; et (3) sélection proprement dite des participants, par le biais d'un scrutin ou en laissant les parties choisir leurs représentants?

En cas d'élection directe des participants au processus, le scrutin peut être subdivisé à l'échelle locale (communauté, caucus), régionale et nationale. Le cas échéant, il peut être nécessaire d'établir des processus de vérification et de former le public en amont, comme en Afghanistan. L'organe de préparation joue souvent un rôle central dans le déroulement des élections. Le degré et la nature de l'incidence des quotas dépendent du contexte. Au Yémen, leur introduction a permis d'améliorer le précédent système de sélection, perçu comme inéquitable, et d'intégrer un mécanisme favorisant une représentation plus juste. La Jordanie n'est pas parvenue à instaurer ce type de système, qui lui aurait permis d'élargir la représentation et, potentiellement, le sentiment d'appropriation.

La figure 3.4 ci-dessous résume les étapes de la procédure de sélection nécessaires pour garantir une participation adéquate et une représentation juste :



Figure 3.4 : Grandes étapes de la sélection des participants

La composition du dialogue national doit être un microcosme de la couche sociétale à laquelle il revient de traiter la question abordée. On veillera à inclure systématiquement les principales parties prenantes suivantes : (1) les « points d'entrée » permettant d'accéder à la population générale ou à d'autres groupes de parties prenantes principales ; (2) les acteurs capables d'influencer l'opinion ou le changement ; et

(3) les acteurs indispensables à la pérennité d'un accord quelconque. En outre, le dialogue national inclut généralement tout ou partie des acteurs suivants :

Groupes sociétaux importants

- organisations de la société civile, syndicats
- universitaires, enseignants, étudiants, jeunes
- chefs communautaires, traditionnels et religieux, personnes éminentes
- grand public, minorités
- industriels et chefs d'entreprise

Acteurs politiques principaux

- partis politiques
- groupes d'opposition
- anciennes élites politiques

Principales parties au conflit

- gouvernement
- armée
- groupes armés

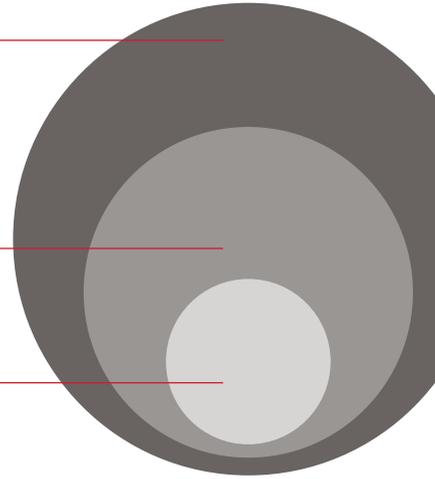


Figure 3.5 : Participants au dialogue national

D'autres critères de sélection, souvent associés au système de quotas, incluent généralement tout ou partie des aspects suivants :

- | | |
|-------------------------|-------------------------------|
| ■ affiliation régionale | ■ sexe |
| ■ ethnicité | ■ handicap |
| ■ âge | ■ statut économique et social |

Les acteurs non étatiques armés et violents comptant parmi les principales parties prenantes au conflit doivent être impliqués dans le dialogue national.

Les groupes armés non étatiques peuvent être définis comme des acteurs « intervenant principalement à l'intérieur des frontières nationales et cherchant à perturber ou réformer l'équilibre et les structures du pouvoir politique et économique par la violence, afin de venger ce qu'ils considèrent comme des injustices passées et/ou de défendre ou de contrôler des ressources, un territoire ou des institutions, au bénéfice d'un groupe ethnique ou social particulier ».

Ricigliano (2005, 98)

Il est probable que ces acteurs et leurs représentants soient inclus dans tout processus de négociation et dans les arrangements politiques en découlant. Les arguments éthiques et pragmatiques en faveur de leur participation à la médiation et au dialogue national sont nombreux. (Dudouet, 2010) :

- ≡ Les interventions militaires (« pouvoir de contraindre ») contre les insurrections armées se sont avérées inadaptées à la création d'une paix durable ;
- ≡ Beaucoup de ces acteurs sont à même de négocier ou de mettre en œuvre des accords, et de faire échouer ceux dont ils sont exclus ;
- ≡ Toute occasion d'apaiser la violence doit être saisie : même si les tentatives de dialogue n'aboutissent à aucun accord, elles peuvent permettre d'améliorer la situation humanitaire et de sauver des vies ;
- ≡ Les groupes armés non étatiques peuvent représenter des groupes partisans marginalisés et aspirer légitimement à la démocratie ;
- ≡ Les moyens de mobilisation pacifiques ont tendance à renforcer les éléments modérés et favorables au dialogue au sein d'un groupe, tandis que leur absence, qui élimine toute solution non violente viable, contribue à renforcer la position des radicaux ;
- ≡ Le dialogue avec les groupes armés non étatiques permet de mieux comprendre leurs motifs et leurs intérêts, et peut renforcer leurs capacités à prendre part à des pourparlers de paix ;
- ≡ Ces acteurs sont souvent des partis politiques en devenir qui pourraient enrichir le débat démocratique par la suite.

Les chefs d'un groupe armé non étatique ayant des motifs politiques seront certainement peu enclins à négocier ou à déposer volontairement les armes, à moins que les revendications qui les ont justement poussés à prendre les armes soient satisfaites et qu'ils puissent envisager une participation à la gouvernance une fois le conflit terminé. L'inclusion des parties au conflit dans les accords politiques d'après-guerre est le principal facteur empêchant la reprise des violences (Dudouet, Giessmann et Planta, 2012).

Détermination du nombre de sièges

Le fait de déterminer le nombre de sièges permet de réguler l'influence relative des diverses parties au sein du processus. Il est essentiel de garantir une juste représentation. Cela ne signifie pas que toutes les parties doivent bénéficier du même nombre de sièges, mais plutôt qu'elles soient représentées d'une manière

qui reflète leur statut au sein de la société. Au Bahreïn, par exemple, le plus grand parti d'opposition au Parlement a reçu le même nombre de sièges que tous les autres partis d'opposition, ce qui a entraîné un profond désaccord. Au Liban, le nombre de participants a progressivement augmenté et la question de la composition du dialogue national a continué de faire débat.

Au **Bahreïn**, 300 représentants des sociétés politiques, groupes de la société civile, syndicats, associations professionnelles et commerciales, médias, membres du Conseil de la Choura (la chambre haute du Parlement), chefs de conseils municipaux, représentants d'entreprises et figures publiques du pays ont participé au **dialogue national**.

Chaque groupe d'opposition invité à participer au dialogue national s'est vu attribuer seulement cinq sièges, quelle que soit son envergure ou son influence. Ce fut le cas du parti Al-Wefaq, qui avait pourtant remporté 45 % des suffrages aux élections législatives de 2010.

Par ailleurs, seuls 35 des 300 sièges ont été attribués aux groupes d'opposition, ce qui a conduit certains à dénoncer une forte sous-représentation de l'opposition.

En outre, plusieurs groupes d'opposition, qui figuraient pourtant parmi les principaux instigateurs des manifestations, mais qui n'étaient pas reconnus légalement par le gouvernement, n'ont pas été invités à se joindre au dialogue national.

Au **Liban**, les **séances de dialogue national** ont été convoquées par le président après consultation des principaux partis.

Les premières séances de dialogue national lancées par le président Sleiman entre 2008 et 2009 comptaient 16 représentants politiques. Après les élections de 2009, ce nombre a légèrement augmenté pour s'établir à 20. La composition de la table est déterminée selon plusieurs critères spécifiques : les partis politiques détenant plus de quatre sièges au parlement sont autorisés à participer, de même que les représentants (anciens et en poste) des trois « présidents » du pays (le président, le Premier ministre et le président du Parlement). Les deux grandes coalitions, l'Alliance du 8-mars et l'Alliance du 14-mars, sont identiquement représentées, avec chacune sept sièges, complétés par cinq sièges occupés par des indépendants, et le président. Les sectes chrétiennes, sunnites, chiïtes et druzes les plus importantes sont également représentées.

En principe, chaque parti est représenté par un candidat sélectionné par ses pairs. Les participants sont tous des hommes politiques, à l'exception d'un universitaire. Aucune femme ne participe aux négociations.

Modèles de conception pour la procédure de sélection

Plusieurs pays ont mis au point leur propre mécanisme de sélection des participants. Les exemples de l'Afghanistan, du Yémen, de la Jordanie et de la Tunisie sont présentés ci-dessous.

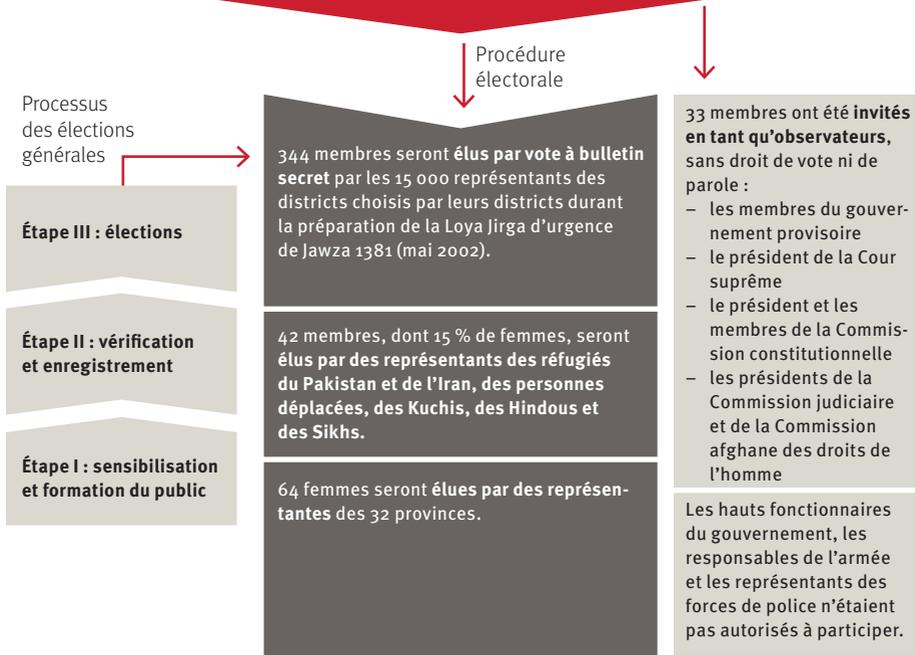
Procédure de sélection de la Loya Jirga constitutionnelle en Afghanistan

Décret présidentiel

15 juillet 2003

La Loya Jirga constitutionnelle sera composée de 500 membres, dont 450 seront élus et 50 seront nommés par le président. Ces derniers compteront 25 femmes et 25 experts juridiques et constitutionnels.

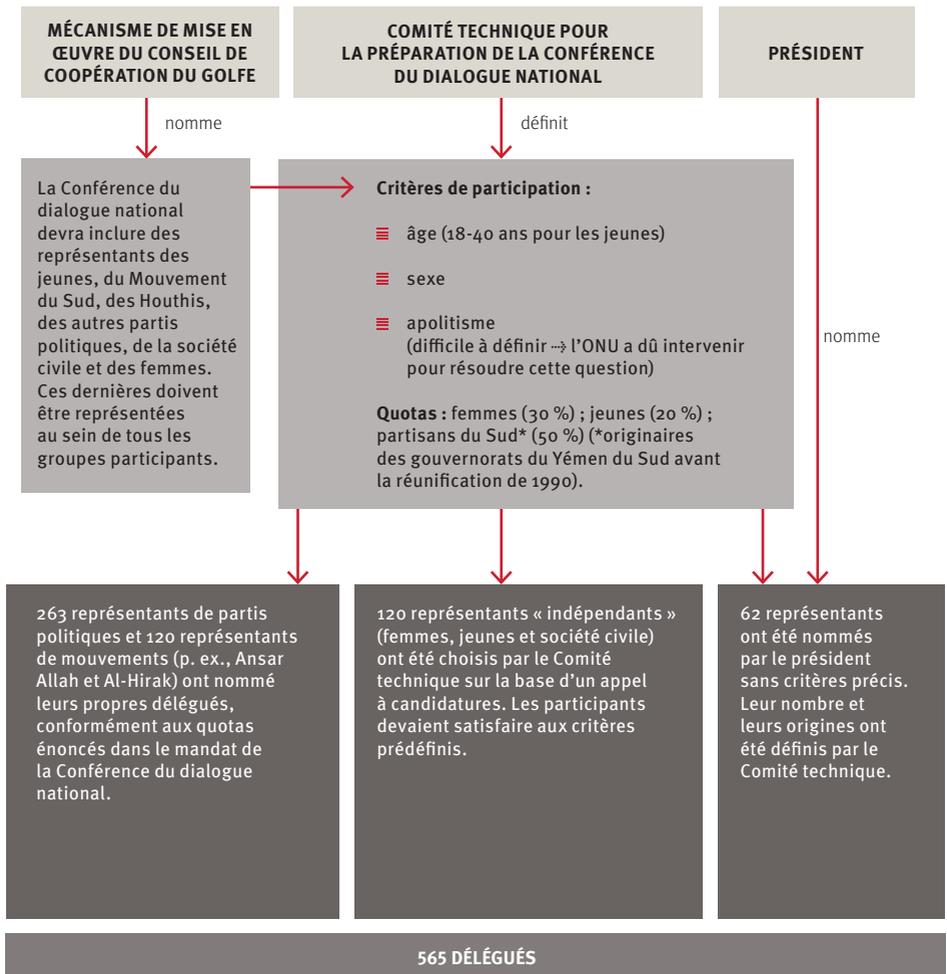
Décret présidentiel du 24 avril 1382, articles 2 et 6.



Les représentants de la Loya Jirga d'urgence ont été élus par un scrutin à deux tours identique à celui de la Loya Jirga constitutionnelle, mais avec un électorat plus large englobant toute la population (environ 1 500 représentants originaires de tout l'Afghanistan ont participé à la Loya Jirga d'urgence, dont plus de 1 000 élus).

En dépit des retards imputables au manque de base de données numériques sur les représentants des districts, à la détérioration de la situation sécuritaire et aux signalements de fraude électorale dans certaines zones, le processus a été largement considéré comme transparent. Dans la plupart des régions, les résultats reflétaient plutôt bien l'équilibre des forces⁸. Globalement, la Loya Jirga constitutionnelle a été jugée suffisamment représentative⁹.

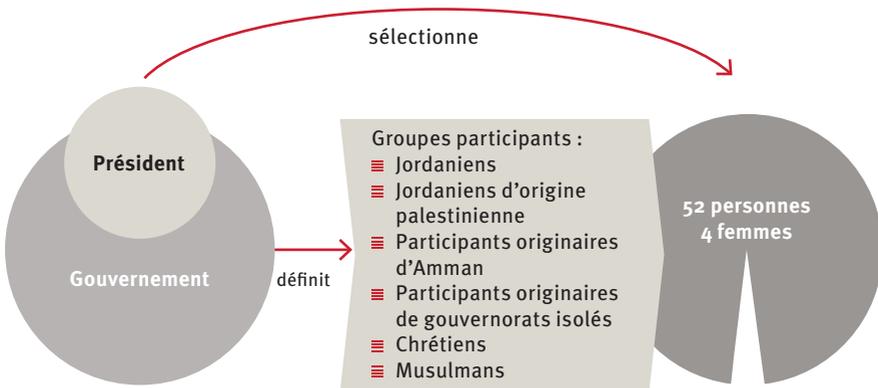
Procédure de sélection spécifique à la Conférence du dialogue national au Yémen



Au Yémen, la sélection des participants à la Conférence du dialogue national a été largement inclusive, bien que certains groupes se soient sentis sous-représentés, notamment Al-Hirak et le mouvement Ansar Allah. Ce dernier s'est vu attribuer 30 sièges en dépit de sa forte présence sur le terrain. Al-Hirak a également été sous-représenté malgré ses 85 délégués, ceux-ci appartenant majoritairement à une branche du mouvement moins importante et moins influente. La représentation insuffisante d'Al-Hirak et un sentiment de négligence à l'égard des revendications du Sud (notamment la non-mise en œuvre des mesures d'instauration de la confiance figurant sur la liste des 20 + 11 critères) ont sérieusement entamé la légitimité de la conférence dans cette partie du pays.

Les femmes et les jeunes ont joué un rôle central durant la conférence, laquelle a fortement marqué la société yéménite. L'introduction de quotas de représentation des jeunes (20 %) et des femmes (30 %) au sein du gouvernement et des institutions, ainsi que dans les comités de suivi de la conférence, compte parmi les principaux résultats de la conférence. Le plus difficile a été de définir concrètement les acteurs « indépendants » parmi les jeunes, les femmes et la société civile, certains remettant en cause leur degré d'indépendance. Le Comité technique n'est pas parvenu à résoudre cette question et les Nations Unies ont fini par intervenir. Ces acteurs ont été progressivement marginalisés au cours du processus, notamment durant la phase de mise en œuvre.

Procédure de sélection spécifique au dialogue national en Jordanie



Problèmes de procédure :
aucun quota, critères de participation vagues, pas de représentation proportionnelle

Exclus :
jeunes, Mouvement des jeunes Al-Hirak, figures politiques et militantes de premier plan, syndicats

Boycott :
Front de l'action islamique

En Jordanie, la procédure de sélection a été dirigée d'un bout à l'autre par le Premier ministre Maarouf Bakhit et par le gouvernement. Au total, 52 personnes de milieux divers ont participé au dialogue national. Cependant, aucune d'entre elles n'était perçue comme représentant le peuple, d'autant que le Premier ministre et le gouvernement avaient défini les groupes participants, puis sélectionné les représentants. Ils ont non seulement déterminé les organisations et groupes participants, mais également nommé leurs représentants respectifs.

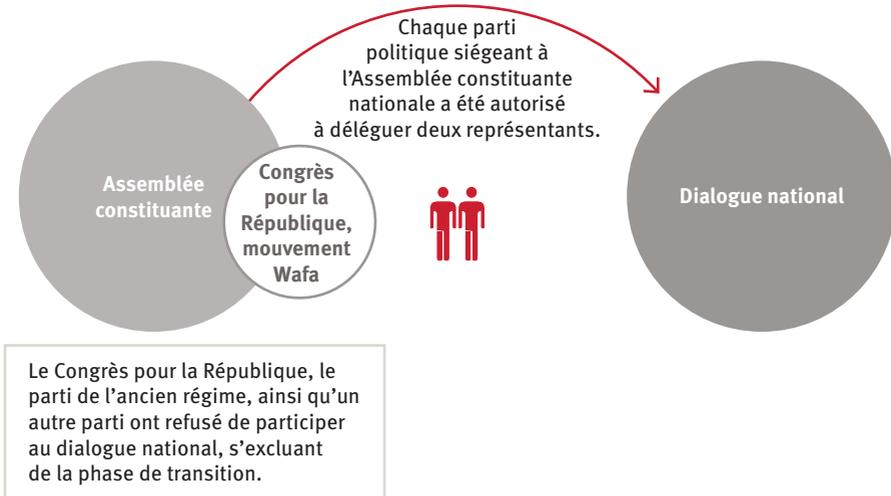
« Certains membres ont été consultés, mais d'autres ont simplement été sélectionnés en raison de leur expérience de modérateurs. »

Taher Adwan, ministre d'État des Affaires médiatiques et de la Communication, et porte-parole du gouvernement

- ≡ Le processus était totalement opaque, notamment les critères de participation ou d'identification des groupes participants.
- ≡ Les différents groupes politiques n'étaient pas représentés de façon proportionnelle : le Front de l'action islamique, le plus grand parti politique d'opposition de Jordanie, s'est ainsi vu attribuer le même nombre de sièges que d'autres partis moins importants.
- ≡ Aucun système de quotas n'a été mis en place pour garantir la représentation équitable des femmes, des jeunes et des minorités. Les organisations de femmes ont dénoncé une sous-représentation, les 52 participants ne comptant que 4 femmes. Les jeunes, qui représentent environ 75 % de la population jordanienne, ont été complètement laissés de côté.
- ≡ Les militants politiques ont accusé la Conférence d'exclure les membres des mouvements populaires, ainsi que des figures et militants politiques de premier plan, tels que Laith Shbailat et Toujan Al-Faisal, deux figures réputées de l'opposition.
- ≡ Bien que la Conférence ait initialement visé à satisfaire les revendications des manifestants, les membres des mouvements populaires ayant pris part aux manifestations dans divers gouvernorats ont été totalement exclus des négociations.

Bien que le processus ait été conçu et mis en place par le gouvernement, et que des sous-comités aient fini par mener des consultations dans les gouvernorats, le dialogue national n'a pas réussi à obtenir une vaste légitimité et a continué d'être perçu comme un processus largement aux mains des élites.

Procédure de sélection spécifique au dialogue national en Tunisie



En Tunisie, le dialogue national était ouvert à l'ensemble des partis politiques siégeant à l'Assemblée constituante nationale, chaque parti pouvant envoyer deux représentants. Ainsi, la troïka (alors dirigée par les islamistes), l'opposition séculière et la société civile (le Quartette) ont toutes participé au dialogue. En revanche, les partis non représentés à l'Assemblée constituante nationale (la Tunisie compte plus d'une centaine de partis) n'y ont pas été conviés, et certains, tels que le Congrès pour la République et le mouvement Wafa, ont refusé de participer. La plupart des partis représentatifs se sont toutefois ralliés au processus. Ce dernier a été largement perçu comme représentatif du fait de la présence des principales forces élues à la table des négociations.

Principales considérations relatives au choix des participants

L'expérience montre que la légitimité du dialogue national dépend du processus de sélection et du choix des participants chargés de représenter les intérêts d'un échantillon de la société. Cette tâche peut être délicate, la responsabilité et la représentation étant très difficilement mesurables dans le contexte du dialogue national.

- Cet obstacle courant peut être surmonté grâce à des consultations publiques (→ 3.7 *Mobilisation du public*). La sélection des participants ne se conformant pas à des procédures démocratiques formelles, il n'est pas toujours possible de cerner immédiatement les groupes qu'ils représentent et les moyens de les mobiliser. Une solution est de créer des forums, afin que les participants puissent échanger avec le public et relayer ses préoccupations au cours des négociations.

Ces forums peuvent prendre la forme de dialogues régionaux parallèles, parfaits pour inclure de larges pans de la société.

- ≡ La participation au dialogue de parlementaires, de responsables de syndicats, ou de personnes bénéficiant d'une légitimité traditionnelle, telles que les chefs religieux ou tribaux, simplifie la responsabilité et la représentation. Les associations professionnelles jouissent également d'un très grand crédit, car elles possèdent généralement des lignes de communication et d'autorisation claires, ainsi que des mécanismes de redevabilité. L'inclusion des représentants de ces associations, s'ils sont acceptés par une grande partie de la population, permet d'ancrer le processus dans l'ensemble de la société. En Tunisie, par exemple, le Quartette a amené avec lui des liens sociétaux historiques qui ont profité au processus tout entier.
- ≡ L'intérêt croissant porté à l'inclusion des femmes, des jeunes et des minorités dans les processus de transition a contribué à augmenter le nombre de représentants issus de ces groupes. Même s'ils réussissent à défendre les préoccupations de leurs pairs durant les réunions internes des partis, ils risquent finalement d'être sévèrement encadrés par les lignes des partis. Le cas échéant, il est notamment possible d'inclure les représentants d'organisations de la société civile spécialisées dans ces questions. Dans les sociétés traditionnelles, qui considèrent la femme comme inférieure à l'homme, la nomination de femmes – promue et instiguée par la communauté internationale – doit être soigneusement mesurée. S'il est important de s'opposer à certaines normes archaïques, il faut néanmoins se garder de toute prescription ou imposition, qui vouerait à l'échec les résultats espérés.

Les procédures de sélection ayant tendance à favoriser les groupes déjà dominants, les mesures préventives suivantes doivent être appliquées :

- ≡ **Transparence** : le principe de transparence s'applique aussi bien à l'identification des groupes participants et des critères de sélection qu'à la procédure de sélection elle-même. Les citoyens veulent être informés des méthodes de sélection des participants, des raisons de leur sélection, et savoir que leurs candidats ont de bonnes chances d'être élus. Le fait de trier les candidats sur le volet, comme en Jordanie, donne immédiatement une impression de partialité. L'approche mixte adoptée par le Yémen, où le président a pourtant directement nommé les représentants sans critères précis, a fait contre-poids en introduisant d'autres moyens de progression généralement acceptés. On notera qu'au Yémen, l'identification des groupes participants n'a guère fait débat, signe du soutien tacite au choix qui a été fait. En revanche, l'attribution d'un certain nombre de sièges à chaque groupe a suscité davantage de critiques et exigé une communication et une préparation transparentes. Globalement, la procédure de sélection a dû être établie par le biais de mécanismes et de choix très accessibles.

- **Représentation juste** : l'attribution des sièges doit se fonder sur une évaluation honnête de l'influence de chaque parti. Les pays qui accordent le même nombre de sièges à tous les partis d'opposition créent une symétrie artificielle au sein du dialogue national, oblitérant les réalités du terrain. Au Bahreïn, chaque groupe d'opposition invité à participer au dialogue national s'est vu attribuer cinq sièges, quelles que soient son envergure et son influence. Ce fut le cas du parti Al-Wefaq, qui avait pourtant remporté 45 % des suffrages aux élections législatives de 2010¹⁰ et a fini par se retirer. D'autres groupes sociétaux, tels que les femmes et les jeunes, qui jouent un rôle central dans la société, doivent être justement représentés. Le système de quotas créé à cette fin par le Yémen a eu un effet positif durable. En revanche, la Jordanie n'a trouvé aucun moyen d'inclure convenablement les femmes et les jeunes, décrédibilisant l'ensemble du processus.
- **Inclusion d'acteurs inhabituels** : il peut être nécessaire d'inclure des acteurs plus indépendants et désintéressés afin de traiter les causes profondes du conflit, sans pour autant menacer les acteurs principaux. Les figures locales influentes, qui soutiennent le processus de changement mais ne sont pas contraintes par un cadre partisan, peuvent contribuer à rétablir l'équilibre au sein d'un environnement divisé, et jouer à ce titre un rôle extrêmement précieux. En outre, nombreux sont les processus socialement mandatés par l'intermédiaire de mouvements sociaux ; ces derniers, qui ne figurent pas au nombre des partis officiels et ne sont donc pas reconnus légalement par le gouvernement, sont souvent complètement ignorés en dépit de leur rôle central dans l'instigation du dialogue national. Cette situation a été observée dans le cadre de processus très différents, au Bahreïn ou en Colombie, par exemple. En Jordanie, la participation de militants reconnus aurait contribué à légitimer le processus.
- **Planification d'un temps suffisant** : l'élaboration de la procédure de sélection et l'obtention de l'adhésion constituent un travail de longue haleine. En Irak, les conseils de province chargés de la procédure électorale ont dû, en seulement trois ou quatre jours, informer le public, recevoir et traiter les candidatures, et sélectionner les représentants. Par conséquent, une grande partie de la population dans les régions n'a pas été informée du processus de sélection au niveau des provinces – certains n'avaient même jamais entendu parler de la Conférence¹¹.
- **Partage de l'information auprès de tous les acteurs** : un processus de sélection digne de ce nom doit communiquer des informations pertinentes (→ 3.7 *Mobilisation du public*). En Irak, cela a contribué à fausser la procédure électorale. Comme indiqué précédemment, le délai accordé pour diffuser les informations était minime, et les personnes moins organisées et déconnectées de l'appareil politique provincial étaient moins susceptibles d'être représentées.

Les partis politiques en lien avec les organes de transition (Conseil de gouvernement irakien) et de préparation (Haute Commission de préparation) ont eu moins de difficultés à proposer des candidats que les acteurs de la société civile, qui n'avaient pas été informés. Il est donc essentiel de diffuser des informations adéquates sur le dialogue national, auprès de toutes les couches de la société concernées, afin que toutes aient les mêmes chances d'être représentées dans le respect de la diversité.

- **Élargissement de la participation influente** : la portée symbolique d'une participation diversifiée, où les communautés marginalisées, les femmes et les jeunes, sont autorisés à s'exprimer et à s'investir sur la scène politique officielle, quels que soient les résultats concrets obtenus, ne doit pas être négligée. Une situation d'« exclusion interne » peut toutefois surgir si ces groupes sont autorisés à participer sans pour autant être en mesure d'influencer le processus. Cela risque de créer un sentiment de frustration et d'insatisfaction, voire, à terme, un comportement destructeur. C'est pourquoi ces groupes doivent participer activement – et non comme observateurs – au dialogue national et peser sur la prise de décisions. D'autres défis doivent être analysés au cours de la phase de préparation : quels sont les obstacles structurels (p. ex., la langue), institutionnels (p. ex., les capacités et les connaissances), culturels ou techniques risquant de priver les représentants d'une participation équitable ? La préparation, l'appui, et l'accompagnement par des experts permettent de remédier à ces difficultés. Cependant, ces dernières doivent être évaluées et traitées avec soin. En effet, seuls des mécanismes d'autonomisation efficaces peuvent garantir une participation véritablement influente.
- **Rôle des acteurs extérieurs dans la diversification des participants** : les acteurs extérieurs peuvent contribuer à diversifier sensiblement la représentation. Certes, ils ne peuvent redresser le processus en cas de défaillance. Cependant, leur intervention, comme celle de l'Initiative du CCG au Yémen, peut favoriser de manière significative l'inclusion des femmes et des jeunes. En Irak, les Nations Unies ont augmenté le nombre total de participants, afin que les minorités et les autres groupes sous-représentés soient mieux inclus. Mais elles sont intervenues trop tard et n'ont pu modifier l'impression générale vis-à-vis de la procédure de sélection. Ce type d'intervention est souvent délicat : les acteurs extérieurs peuvent contribuer à améliorer la participation des franges de la société, mais lui faire aussi du tort si leur vision de l'inclusion diffère des normes locales.
- **Problèmes liés aux groupes armés non étatiques**¹² : l'apport de garanties peut grandement faciliter l'inclusion des acteurs armés non étatiques, tandis que leur absence peut contribuer de fait à les exclure, comme ce fut le cas au Soudan. En Colombie, les pourparlers de paix menés séparément, mais en parallèle du dialogue national, ont accordé à chaque groupe armé un siège à la table des

négociations avec le gouvernement. En outre, il est important de procéder à une analyse des groupes armés non étatiques, afin d'appréhender les éventuelles difficultés spécifiques liées à leur participation au dialogue national. Les facteurs d'ordre général pouvant faciliter ou, au contraire, pénaliser le dialogue et la (re)conversion politique des groupes armés non étatiques sont : la cohésion et le leadership internes ; la structure ; les motivations et les priorités politiques ; la capacité et l'expérience politiques ; le contrôle territorial ; la légitimité sociale ; et l'utilisation de la violence faite par le groupe (Dudouet, Planta et Giessmann, 2016). Une autre difficulté réside dans le dilemme opposant la justice et la paix. D'un côté, le fait d'ignorer l'obligation de poursuivre les auteurs de violations des droits de l'homme au cours du processus de paix risque d'enraciner l'impunité et d'empêcher la responsabilité à l'avenir. D'un autre côté, tous les acteurs concernés doivent participer au processus de paix, afin de bâtir une paix durable. C'est pourquoi le fait d'insister sur la responsabilité – notamment en cas de poursuites contre les chefs de groupes armés non étatiques – risque d'entraver les fragiles processus de paix et d'entraîner la reprise des violences (Davis, 2014). La justice transitionnelle peut aider à résoudre ce problème de plusieurs manières, par exemple, en compensant les amnisties conditionnelles pour certains crimes par des mécanismes de recherche de la vérité et des mesures de réparation pour les victimes (notamment des indemnités financières ou un accompagnement médical et psychologique). Elle peut aussi prendre des dispositions de vérification et de lustration, qui reconnaissent la responsabilité de toutes les parties au conflit dans les crimes et les abus commis antérieurement. Le cas échéant, les contributeurs internationaux doivent veiller à ce que les auteurs des crimes, étatiques et non étatiques, ne fassent l'objet d'aucun traitement préférentiel, afin de ne pas cibler ou ostraciser l'un des camps.

3.5 Définition des règles et principes directeurs

Le dialogue national est souvent utilement guidé par des principes généraux essentiels ou liés au processus, lesquels fournissent une orientation globale et une assise pour le dialogue.

Au Yémen, l'intitulé officiel de la Conférence du dialogue national décrivait celle-ci comme « exhaustive » et ajoutait : « Nous bâtissons l'avenir par le dialogue ». Le Bahreïn se concentrait sur la résolution des clivages internes plutôt que sur le changement fondamental, et avait adopté comme slogan officiel : « Notre Bahreïn. Notre unité ».

Outre les principes directeurs généraux, de nombreux processus mettent au point, en amont du dialogue, des directives détaillées, un code de conduite ou des procédures que les parties doivent respecter. Ces outils sont généralement conçus par l'organe de préparation, parfois avec l'aide d'intervenants extérieurs. Il arrive que l'une des premières réunions du dialogue national soit dédiée au choix de ces outils en séance plénière. Ces règles fournissent une orientation procédurale et appuient la mobilisation en faveur d'une approche axée sur le dialogue. Elles permettent également au facilitateur de signifier aux participants son autorité sur la procédure du dialogue. Les règles procédurales varient sensiblement en termes de priorité et de précision, mais incluent généralement les aspects suivants :

L'équité des procédures est indispensable à la légitimité du processus : les règles procédurales doivent être claires et permettre le contrôle du processus et la participation effective.

- ≡ Adhésion à un mode de communication et d'engagement ouvert et respectueux ;
- ≡ Engagement de chercher un terrain d'entente en vue de résoudre le conflit ;
- ≡ Adhésion à une prise de décisions fondée sur le consensus et clarification des modalités décisionnelles ;
- ≡ Clarification des rôles des différents organes ;
- ≡ Clarification de la stratégie de sensibilisation du public et de la stratégie médiatique ;

Les règles procédurales engagent les participants à dialoguer dans le respect. En cas de non-conformité, elles peuvent être invoquées par les facilitateurs afin d'éviter les conflits à chaque étape et de mener le processus comme prévu, à condition qu'elles soient claires et acceptées par toutes les parties. Dans le cas contraire, elles risquent de susciter des conflits.

Bahreïn. Un ensemble de procédures et de principes directeurs a été préparé en amont du dialogue national. Il a été demandé à tous les participants de s'y conformer. Les principes comprenaient notamment l'ouverture, la transparence, l'engagement de trouver un terrain d'entente, ainsi que la volonté de tirer des leçons du passé et de se concentrer sur l'avenir. Quant aux procédures, il fallait présenter les règles de discussion, respecter le point de vue des autres participants, exprimer clairement et de manière concise ses opinions personnelles, aborder les questions spécifiques et non les personnes éventuellement concernées par celles-ci, s'abstenir de tout préjugé vis-à-vis des autres participants et contribuer à obtenir un consensus. Les règles de base ne se sont pas véritablement concrétisées et n'ont que partiellement réussi à maintenir le processus sur la bonne voie, alors que l'évolution rapide des événements dans les villes et la région a dépassé le lent processus de dialogue.

Modalités du processus de dialogue national et de réconciliation au Kenya

- « 1) Les séances du processus de dialogue national et de réconciliation au Kenya, ainsi que celles des éventuels comités et équipes spéciales créés par le président ou le coprésident de la séance et les parties, se tiendront à huis clos, c'est-à-dire sans la présence du public et des médias (presse ou télévision).
- 2) Personne n'est autorisé à prendre la parole sans accord préalable du président ou du coprésident de la séance, lesquels inviteront les participants à s'exprimer selon l'ordre des demandes de prise de parole. Le Secrétariat sera chargé de dresser une liste de ces personnes. Le président ou le coprésident de la séance pourra rappeler les participants à l'ordre si leurs propos ne correspondent pas au thème examiné.
- 3) Aucun propos blessant, dégradant ou provocant ne sera toléré.
- 4) Au cours des réunions, un participant pourra soulever une motion d'ordre, auquel cas le président ou le coprésident de la séance réagira promptement. Dans son intervention, le participant ne sera pas nécessairement obligé de s'en tenir à la question examinée.
- 5) À la demande de l'une ou l'autre des parties, le président ou le coprésident de la séance peut reporter celle-ci aux fins de consultation.
- 6) N'importe quel participant peut demander la clôture des discussions une fois que la question examinée a été suffisamment débattue. Si le président ou le coprésident estime qu'un sujet a été épuisé, par manque d'intervenants ou d'idées nouvelles, il doit résumer et clore la discussion.

- 7) De son propre chef, ou à la demande d'une partie au processus de dialogue national et de réconciliation, le président ou le coprésident de la séance tiendra des consultations informelles, collectives ou séparées, avec les parties ou les chefs de délégation. Le président ou le coprésident de la séance peut également, en accord avec les parties, déléguer la charge de mener ces consultations à un représentant. »

Modalités du processus de dialogue national et de réconciliation au Kenya (2008)

« **Mali.** La Conférence nationale a été mise en place, assujettie à un règlement intérieur élaboré sous l'autorité du Comité de transition pour le salut du peuple et adopté en plénière par l'ensemble des délégués dès la deuxième journée d'ouverture de la Conférence nationale. À cet effet, les participants ont été invités au respect de ces règles pour la bonne tenue de la rencontre. En particulier, les articles ci-dessous nous donnent plus de précisions quant à la procédure :

Article 1 : La Conférence nationale est une assemblée souveraine convoquée par le Comité de transition pour le salut du peuple, conformément à l'Acte fondamental du 31 mars 1991, en vue d'examiner l'état de la nation, d'élaborer un projet de constitution et d'adopter un code électoral et une charte des partis politiques.

Article 19 : Avant le commencement des travaux, le bureau provisoire procède à la vérification des mandats qui se fait par délégation, nommément ou par simple contrôle des présences. Le retrait volontaire d'une délégation de la Conférence nationale ne peut en aucune façon entraver la poursuite normale des travaux.

Article 27 : Les décisions de la Conférence nationale sont prises à la majorité simple des participants présents.

Article 34 : Le règlement intérieur de la Conférence nationale entre en vigueur dès son adoption. Toute situation non prévue par le présent règlement intérieur sera réglée par la Conférence. »

Sy, Dajouo et Traoré (2016, 16)

Les efforts actuellement déployés par **le Mali** pour redynamiser la Conférence d'entente nationale s'appuient sur un nouvel ensemble de principes reflétant les retours d'expérience. Le pays s'engage notamment à mobiliser largement la société jusqu'au niveau communautaire, à assurer le suivi de la mise en œuvre et à appeler les partenaires internationaux à donner la priorité aux aspirations des Maliens. Les principes sont les suivants :

- « 1. Partir de la réflexion collective des diverses communautés sur les causes, (origines) de la crise, les questions qu'elle pose et les réponses possibles, en mettant en exergue les valeurs à promouvoir pour en sortir.
2. Lancer un débat public sur les modalités actuelles de gouvernance des affaires publiques et les réformes politiques, institutionnelles et économiques qui s'imposent.
3. Systématiser la participation de l'ensemble de la société malienne au débat public en tenant compte de sa diversité, tant au plan de l'occupation du territoire qu'au plan socioculturel.
4. Évaluer le capital de connaissances actuelles et de savoir-faire des communautés en matière de régulation sociale, institutionnelle et politique, et leur emploi pour la paix, la réconciliation nationale et le développement.
5. Mobiliser dans un processus participatif et inclusif les contributions matérielles, intellectuelles, voire financières, de toutes les forces vives de la nation que sont les acteurs politiques – associations, universitaires, femmes, jeunes et diaspora.
6. Assurer l'ancrage politique et institutionnel du processus par une large animation sociale et médiatique.
7. Mettre en place un dispositif institutionnel de suivi des recommandations. Un tel dispositif devra évaluer de façon périodique l'évolution de la mise en œuvre des recommandations.
8. Mobiliser l'ensemble des partenaires internationaux intervenant au Mali, afin de les amener à adhérer au processus, à travers un accompagnement qui tienne compte des aspirations des Maliens. »

Sy, Dajouo et Traoré (2016, 33)

CODESA I - Déclaration d'intention, 21 décembre 1991

« Nous, les représentants dûment autorisés des partis politiques, des organisations politiques, des administrations et du gouvernement sud-africain, rassemblés à l'occasion de cette première séance de la Convention pour une Afrique du Sud démocratique, conscients de l'immense responsabilité qui nous est confiée à ce moment de l'histoire de notre pays, nous engageons solennellement à :

1. faire de l'Afrique du Sud une nation unie partageant une citoyenneté, une loyauté et un patriotisme communs, et aspirant, au sein de sa diversité, à la liberté, l'égalité et la sécurité de tous, quels que soient leur race, leur couleur, leur sexe ou leur religion ; un pays libéré de l'apartheid ou de toute autre forme de discrimination ou de domination ;
2. nous efforcer de guérir les divisions du passé, de veiller au progrès de tous, et de créer une société libre et tolérante, fondée sur des valeurs démocratiques, où la dignité, la valeur et les droits de tous les Sud-Africains sont protégés par la loi ;
3. nous efforcer d'améliorer la qualité de vie de notre peuple par le biais de politiques promouvant la croissance économique et le développement humain et garantissant à tous les Sud-Africains l'égalité des chances et la justice sociale ;
4. créer un climat propice à un changement constitutionnel pacifique en éliminant la violence, l'intimidation et la déstabilisation, et en promouvant une participation, une discussion et un débat politiques libres ;
5. entreprendre le processus d'élaboration et d'adoption d'une constitution qui garantisse, entre autres, les points suivants :
 - (a) l'Afrique du Sud est un État uni, démocratique, exempt de ségrégation raciale et de discrimination sexiste dans lequel l'autorité souveraine est exercée sur l'ensemble du territoire ;
 - (b) la Constitution est la loi suprême dont le système judiciaire indépendant, impartial et exempt de ségrégation raciale est le garant ;
 - (c) l'Afrique du Sud est une démocratie multipartite dans laquelle les citoyens ont le droit de créer des partis politiques et d'y adhérer ; des élections se tiendront régulièrement sur la base du suffrage universel des adultes et de listes électorales communes ; le système électoral de base sera généralement celui de la représentation proportionnelle ;
 - (d) il existe une séparation des pouvoirs entre les fonctions législative, exécutive et juridictionnelle ainsi que des mécanismes adaptés d'équilibre des pouvoirs ;

(e) la diversité linguistique, culturelle et religieuse du peuple sud-africain est reconnue ;

(f) tous les citoyens jouiront des droits de l'homme, des libertés fondamentales et des libertés civiles universellement acceptés, notamment la liberté de religion, d'expression et de réunion ; ceux-ci seront protégés par une Déclaration des droits inaliénable et justiciable et par un système juridique garantissant l'égalité de tous devant la loi.

NOUS CONVENONS

1. que les participants actuels et futurs seront autorisés à soumettre librement à la Convention toute proposition conforme au principe démocratique ;
2. que la CODESA mettra en place un mécanisme chargé, en coopération avec les administrations et le gouvernement sud-africain, de rédiger tous les textes de loi requis pour rendre effectifs les accords conclus au titre de la CODESA.

Nous, les représentants des partis politiques, des organisations politiques et des administrations, nous engageons solennellement à être liés par les accords de la CODESA et, en toute bonne foi, à entreprendre tout ce qui est en notre pouvoir et autorité pour faire advenir la mise en œuvre de la Convention.[...]

Nous, le gouvernement de l'Afrique du Sud, nous déclarons liés par les accords cosignés avec les autres participants à la CODESA, en conformité avec les règles établies, et par la présente, nous engageons à mettre en œuvre la Convention dans la mesure des capacités, des pouvoirs et de l'autorité qui nous sont conférés. »

CODESA I - Déclaration d'intention (1991)

3.6 Élaboration des modalités de prise de décisions et de recherche de consensus

Le dialogue national se caractérise par une prise de décisions généralement consensuelle et souvent complétée par des mécanismes pratiques de sortie des impasses (→ 3.8 *Création de structures d'appui*). Les règles de prise de décisions transparentes sont une autre qualité importante du dialogue national. Les grandes décisions politiques faisant l'objet d'âpres négociations sont néanmoins prises à huis clos, souvent par un vote à la majorité ou par un consensus entre les élites. Le recours au consensus a cependant le mérite de favoriser la participation démocratique. Pratiquée dans les règles, cette méthode améliore la légitimité du dialogue et l'engagement de fond d'acteurs très divers vis-à-vis du processus et de ses résultats. Le tableau en page suivante présente les caractéristiques, les faiblesses et les forces principales de la

prise de décision par consensus et par vote. Par ailleurs, la méthode du consensus se décline en plusieurs versions, comme l'explique le schéma p. 106. Il est judicieux de convenir d'une voie de sortie en cas d'échec du consensus.

	CONSENSUS	VOTE
Caractéristiques	<ul style="list-style-type: none"> ▄ Chaque partie doit approuver la décision. L'approbation par la seule majorité est insuffisante. Le dialogue se poursuit tant que le consensus n'est pas atteint. ▄ Les parties au dialogue collaborent en vue de parvenir à un accord qui satisfasse tous les participants. ▄ Les participants se réunissent pour partager des informations, échanger leurs points de vue et discuter les questions de politique, en vue de formuler une décision commune acceptable par tous. ▄ Le degré d'accord peut varier en fonction du type de consensus recherché. ▄ Le consensus peut être actif, passif, général, à la majorité qualifiée ou suffisant. 	<ul style="list-style-type: none"> ▄ Les décisions sont adoptées à la majorité. ▄ Le vote à la majorité est souvent considéré comme un processus d'affrontement (gagnant/perdant) plutôt que de coopération. ▄ Modes de prise de décisions par vote : <ul style="list-style-type: none"> – Majorité simple (50 % ou plus de l'ensemble des suffrages) – Majorité absolue (50 % ou plus des suffrages des participants) – Majorité qualifiée (min. 2/3, 3/4, etc., de l'ensemble des suffrages ou des suffrages des participants) – Actions spécifiques/droits de veto spéciaux (pour certains groupes tels que les minorités)
Forces	<ul style="list-style-type: none"> ▄ Inclusion et appropriation fortes ▄ Respect du point de vue des minorités ▄ La responsabilité quant à la réussite ou à l'échec de la prise de décisions est partagée entre tous les membres du dialogue. ▄ La prise de décisions par consensus catalyse l'engagement de tous les participants vis-à-vis des décisions et facilite la mise en œuvre efficace de celles-ci. 	<ul style="list-style-type: none"> ▄ Au besoin, la prise de décisions est plus rapide. ▄ Les décisions politiques importantes sont moins susceptibles d'être bloquées par des éléments perturbateurs. ▄ Le processus de prise de décisions est plus facile à gérer.
Faiblesses	<ul style="list-style-type: none"> ▄ L'obtention d'un consensus, notamment pour les décisions politiques majeures, est souvent plus chronophage que le vote. ▄ La prise de décisions peut se retrouver dans l'impasse, en fonction du mode de consensus adopté. 	<ul style="list-style-type: none"> ▄ La dynamique d'affrontement du vote risque d'affaiblir le dialogue et la créativité de la prise de décisions. ▄ La notion de perdant/gagnant propre au vote risque de freiner la mise en œuvre et de perturber le dialogue national.

CONSENSUS

CONSENSUS ACTIF

Les participants au dialogue national doivent exprimer formellement leur accord.

L'abstention d'un ou de plusieurs participants annule le consensus et oblige à poursuivre les négociations.

CONSENSUS PASSIF

Les participants peuvent s'abstenir. Les personnes en désaccord peuvent exprimer leurs vues et celles-ci peuvent être consignées. Toutefois, la décision est considérée comme acquise, à moins qu'un ou plusieurs participants s'y opposent activement.

CONSENSUS GÉNÉRAL

Le consensus général suppose que l'ensemble des participants acceptent la décision.

en cas d'impasse :

SORTIE D'IMPASSE

Le consensus général reste la méthode la plus indiquée pour prendre une décision.

Le consensus suffisant ou à la majorité qualifiée peut être invoqué en cas d'impasse, lorsque les participants ne parviennent pas à s'entendre.

Il leur permet de trouver un accord au lieu de laisser le processus s'enliser et d'accumuler les occasions manquées. Toutefois, les participants doivent s'engager à maintenir le dialogue.

CONSENSUS SUFFISANT

Le consensus suffisant nécessite l'accord des principales parties prenantes (divisées par le conflit). Cependant, un consensus n'est pas considéré comme suffisant si la décision est approuvée **UNIQUEMENT** par les parties prenantes principales, et rejetée par la majorité des deux camps.

MAJORITÉ QUALIFIÉE

Le consensus à la majorité qualifiée nécessite uniquement l'accord d'un certain nombre de participants. Le quota est défini dans les règles procédurales.

Inspiré d'un schéma conçu par le Programme d'appui à la préparation de la Conférence du dialogue national au Yémen, 2013.

En Afrique du Sud, 26 formations politiques ont participé au dialogue sur la base d'une « égalité formelle, quelle que soit le nombre estimé de leurs partisans » (Odendaal, 2014, 69). La règle du consensus a été introduite, afin d'empêcher les parties d'opposer leur veto et de bloquer les négociations. Le Comité de planification était appelé à la rescousse en cas d'impasse. Il a introduit le principe de « consensus suffisant », c'est-à-dire entre les deux principaux belligérants, le Congrès national africain et le Parti national. Si ces derniers étaient libres d'utiliser leur pouvoir pour influencer leurs partisans et obtenir le soutien nécessaire, cela a néanmoins porté atteinte au principe de consensus et a manifestement contribué à isoler les partis minoritaires. La prise de décisions par consensus est une entreprise souvent fastidieuse et à l'issue incertaine. La plupart du temps, les processus de dialogue recourent à une approche en plusieurs étapes intégrant des mécanismes de sortie, utilisés en cas d'impasse ou de difficulté dans la prise de décisions (Bahreïn, Yémen). Ces mécanismes font généralement appel à la médiation ou l'arbitrage et sont dotés d'un organe intervenant expressément lorsque aucun consensus ne peut être obtenu (→ 3.8 *Création de structures d'appui*).

Arbitrage

Le litige est porté devant un **tiers, lequel met fin au désaccord en prenant une décision contraignante.**

Solutions :

- ≡ Création d'un « Conseil des Anciens », qui peut tenter d'adopter une décision par consensus ou, en cas d'impasse, par vote à la majorité absolue.
- ≡ Organisation d'un référendum pour débloquer une question particulière.

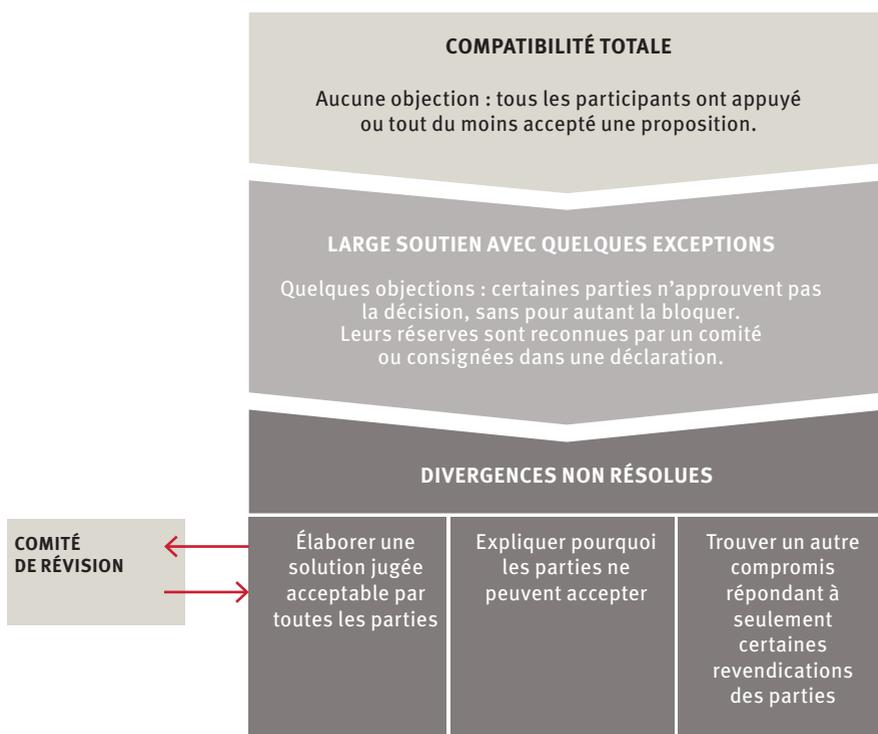
Procédure à texte unique

La procédure à texte unique facilite la recherche de consensus. En effet, le processus de négociation des questions thématiques peut s'avérer complexe. Du reste, les accords ont tendance à refléter le plus petit dénominateur commun, ce qui fait naître un sentiment de frustration chez toutes les parties. La procédure à texte unique vise à remédier à ces problèmes. Les parties se voient remettre un seul texte, sur lequel elles peuvent travailler ensemble, afin de produire un document conjoint reflétant les intérêts et les besoins de tous les acteurs concernés. Cette procédure est généralement coordonnée par un facilitateur extérieur, comme ce fut le cas au Liban (Common Space Initiative) ou au Sri Lanka (One-Text Initiative). Le facilitateur commence généralement par rédiger une première mouture en tenant compte des besoins et des préoccupations de toutes les parties. Ces dernières peuvent ensuite la commenter et la modifier. Cette procédure se répète jusqu'à ce que le temps imparti soit écoulé ou que le facilitateur estime qu'aucune amélioration significative n'est plus possible. Aucune partie n'est tenue de s'engager à respecter le document tant que ce dernier n'est pas

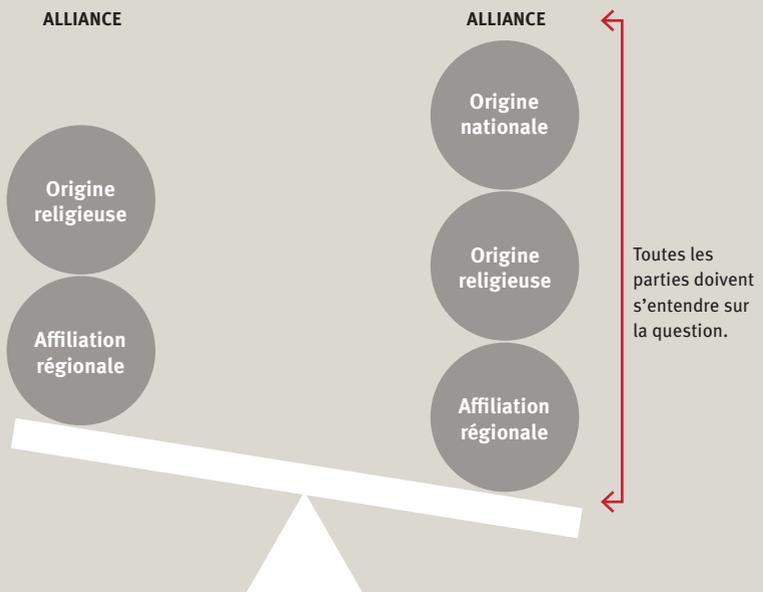
achevé ou ne correspond pas à ses attentes. Cette méthode innovante de recherche de consensus permet de mettre en contexte certaines questions et positions à première vue non négociables, de comprendre les besoins et les préoccupations des autres camps, de collaborer sur des sujets concrets, et de tisser des relations et des liens de confiance.

Exemples de conception de processus

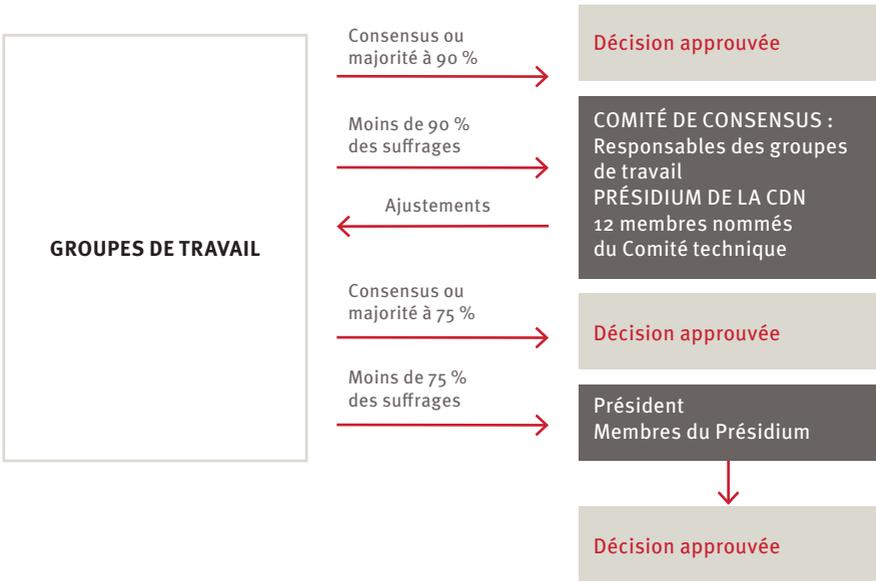
Au **Bahreïn**, les **décisions du dialogue national** étaient prises par consensus. Il existait cependant plusieurs niveaux d'accord, de manière à pouvoir gérer les éventuelles oppositions et éviter la rupture des négociations en l'absence de consensus général.



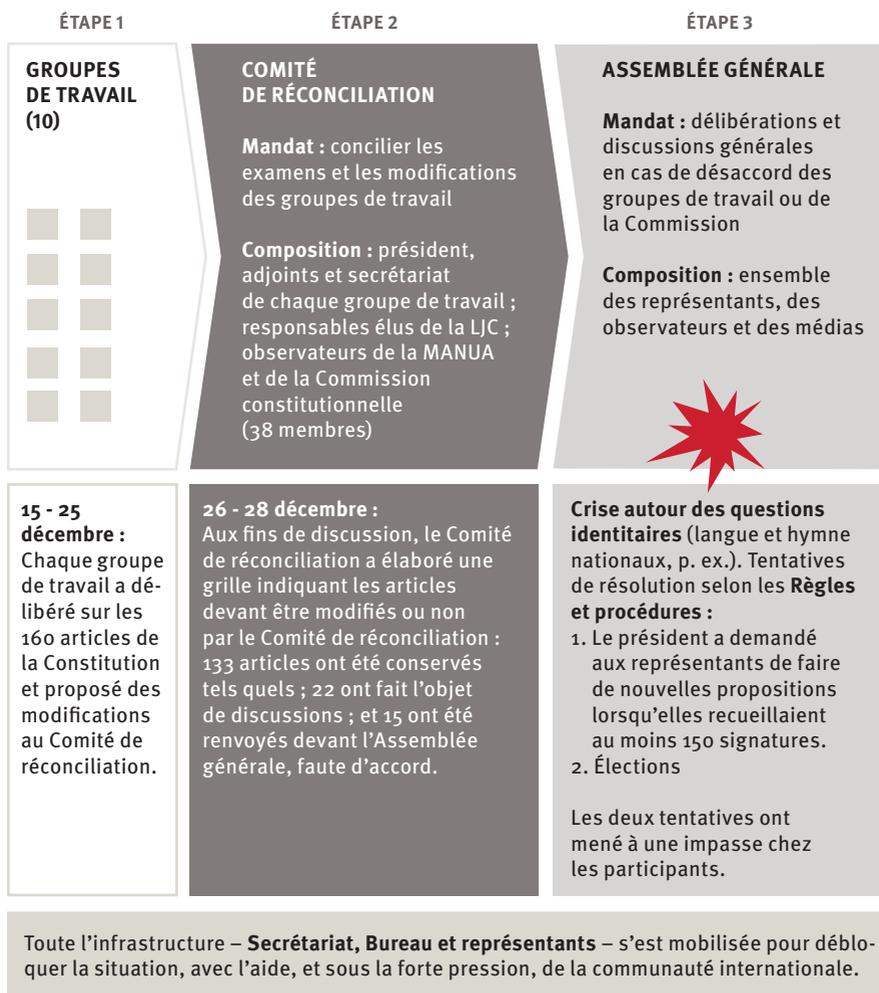
Au **Liban**, la prise de décisions s'inscrivant dans le cadre du **dialogue national** repose en grande partie sur le consensus, les décisions devant obtenir l'assentiment de tous les participants. Cette procédure diffère de celle du gouvernement, où les décisions, également prises par consensus, requièrent l'approbation des deux tiers des membres du gouvernement présents (article 65, paragraphe 5 de la Constitution du Liban). Le consensus tel qu'appliqué au dialogue national veut que le président sonde, avec toute l'attention requise, la volonté des grands partis de prendre part à la séance de dialogue et leur disponibilité. Il importe avant tout que les grands partis politiques de tous bords et de toutes confessions parviennent à trouver ensemble un accord acceptable pour tous. L'équilibre entre les positions de l'Alliance du 14-Mars pro-saoudienne et de l'Alliance du 8-Mars pro-iranienne s'est avéré crucial du point de vue politique, et les facteurs nationaux et régionaux ont eu la même importance. Du point de vue religieux, les participants se sont efforcés d'équilibrer les intérêts des chrétiens, des sunnites, des chiïtes, des Druzes, ainsi que ceux, plus nuancés, d'autres groupes confessionnels. L'expérience du Liban quant au principe de consensus reste en demi-teinte : d'un côté, celle-ci a apporté aux décisions d'envergure nationale le soutien des dirigeants des différents bords politiques. D'un autre côté, peu de décisions ont été prises et le dialogue est resté dans l'impasse en raison de ce même principe de consensus, lequel profite davantage aux bénéficiaires du *statu quo*.



Dans le cadre de la **Conférence du dialogue national au Yémen**, la prise de décisions reposait majoritairement sur le consensus, c'est-à-dire que 90 % des suffrages étaient nécessaires pour valider les décisions, faute de quoi ces dernières étaient transmises au Comité de consensus (→ *Comité de consensus*, p. 133). Le Comité était chargé de retravailler les décisions, puis de les renvoyer aux groupes de travail afin de débloquent l'impasse. Les décisions étaient alors de nouveau soumises au vote, cette fois à une majorité de 75 %. En cas de nouvel échec, elles étaient soumises au président pour délibération et une décision finale était prise en consultation avec les autres membres de la présidence de la conférence.



Dans le cadre de la **Loya Jirga constitutionnelle en Afghanistan**, la prise de décisions reposait sur une structure soigneusement étudiée en plusieurs étapes. Toutes les questions non résolues par le Comité de réconciliation étaient soumises au vote de l'Assemblée générale. Les questions décisives ont été présentées à l'Assemblée générale, bien que le Comité ait statué sur la plupart des amendements proposés. La procédure a bien failli échouer au moment d'aborder la question identitaire, laquelle a nécessité les efforts concertés du Secrétariat, du Bureau et des représentants eux-mêmes, ainsi que l'appui et la pression de la MANUA et de la communauté internationale.



La Constitution a été adoptée par consensus le 4 janvier 2004.

Principales considérations relatives à la prise de décisions

- La prise de décisions consensuelle occupe une place centrale dans le dialogue national. Elle remplit une importante fonction empirique, contribue à améliorer la confiance et les relations, et favorise la collaboration politique. Cela ne

doit pourtant pas faire oublier que, la plupart du temps, les décisions restent confinées dans les frontières identitaires, comme ce fut notamment le cas au Liban.

- La plupart des processus intègrent des mécanismes de sortie des impasses afin d'éviter, en l'absence de consensus, la rupture des négociations. Il peut s'agir d'un comité ou d'une institution chargé(e) de résoudre les litiges et/ou d'organiser un nouveau scrutin. Les négociations à huis clos entre les acteurs principaux sont également une procédure classique quoiqu'à double tranchant : elles peuvent faire progresser sensiblement le dialogue, mais risquent aussi de le faire passer pour élitiste et exclusif, et de le discréditer.
- Le recours au consensus peut faciliter la conception de programmes conjoints et élargis, qui ne se limitent pas aux parties prenantes principales et tiennent compte de l'opinion des formations ou clans politiques plus modestes. Ceci permet d'inclure d'autres problématiques susceptibles d'attirer l'attention des acteurs principaux. Le consensus peut néanmoins avoir un effet inverse. Au Liban, par exemple, l'absence de consensus a profité aux forces mieux établies, l'inaction ne pouvant que maintenir le *statu quo*.
- La conception des mécanismes de sortie des impasses n'est pas sans importance. Le Yémen et le Bahreïn avaient opté pour un comité chargé de régler les questions non résolues en plénière. Le Yémen avait même créé une procédure à double niveau. En cas de controverse, les décisions étaient prises en dernier lieu par le président, une démarche qui a discrédité certains choix et créé des tensions, notamment vers la fin du processus, du fait de la non-résolution de questions stratégiques liées à la division des régions.
- Les grandes questions liées à l'identité profonde des différents groupes partisans (reconnaissance de la langue, défense de la culture, etc.) ne doivent pas se régler par vote. En effet, la majorité l'emporte généralement sur les ethnies minoritaires qui revendiquent depuis longtemps la reconnaissance de leur identité. Ce fut notamment le cas en Afghanistan, où les grandes questions identitaires ont failli avoir raison du processus au moment du vote en plénière.

3.7 Mobilisation du public

Les participants aux négociations ne représentent qu'une petite part de la société, même si la procédure de sélection a été soigneusement conçue en tenant compte des pluralités sociales. Afin que le processus puisse être porté par l'ensemble de la société, le public doit être sensibilisé et consulté. La possibilité de suivre le processus et de faire des propositions aux différentes étapes renforce le soutien et l'adhésion de la population, ce qui est particulièrement décisif durant la mise en œuvre. La tenue de consultations populaires est d'autant plus essentielle que le dialogue vise

un changement fondamental. **Lors des consultations publiques, des mécanismes doivent impérativement être mis en place pour assurer la diffusion de l'information et la prise en compte en bonne et due forme des propositions des citoyens.**

Il est plus facile pour les participants aux négociations d'expliquer les étapes suivies et les accords conclus si le public est mobilisé. En outre, le fait de rechercher le consentement de la population par voie de référendum quant aux résultats les plus décisifs (amendement constitutionnel, etc.) peut rassurer les citoyens et renforcer la légitimité du processus. Cette démarche peut également ouvrir un espace de négociation pour les parties, car il devient plus facile d'informer les partisans et le public qu'ils ne seront pas contraints d'accepter un arrangement inadmissible. Toutefois, le soutien du public ne peut être considéré comme acquis, qu'il s'agisse d'une consultation publique ou d'un référendum. Les citoyens peuvent se méfier des compromis acceptés durant le dialogue national, ce qui risque de prolonger le processus et de réduire le nombre de solutions recevables. Il est essentiel de parvenir à relier le processus central et la population, afin de garantir la responsabilité. Plusieurs solutions existent à cette fin (voir figure 3.6 ci-dessous).

Méthodes de mobilisation du public :

- ≡ Campagnes médiatiques
- ≡ Campagnes publiques
- ≡ Appel à propositions
- ≡ Référendums et sondages d'opinion
- ≡ Réunions au siège régional ou dans des circonscriptions spécifiques
- ≡ Accompagnement des dialogues régionaux et communautaires

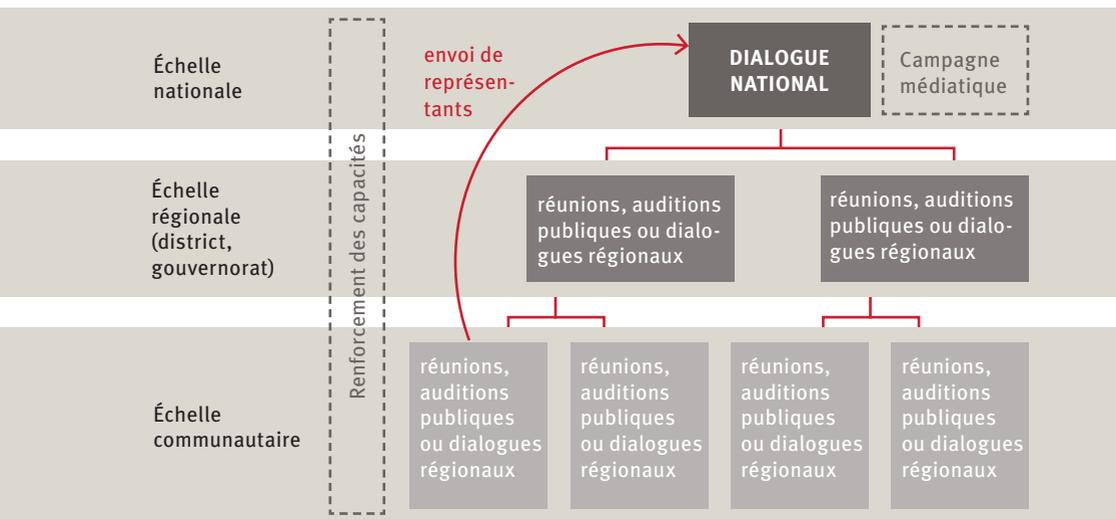
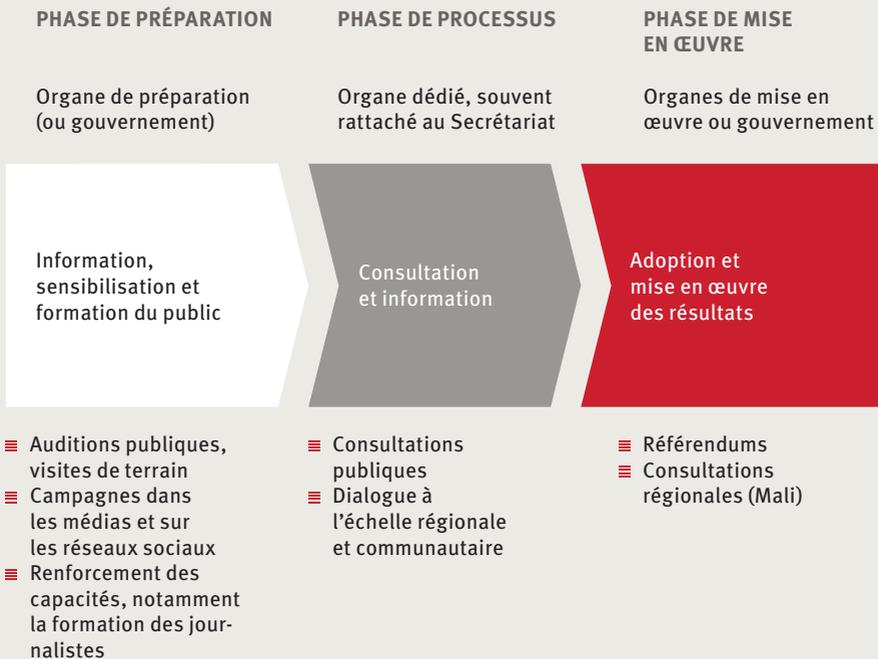


Figure 3.6 : Mesures de mobilisation du public à différentes échelles

Les consultations publiques peuvent s'échelonner d'un bout à l'autre du processus (Afrique du Sud), avoir lieu en amont (Colombie), durant le processus (Jordanie) ou après (Mali). Il est également possible de créer une phase de processus (République centrafricaine) ou une institution de la société civile (Guatemala) spécialement chargée d'intégrer les consultations dans la structure globale du dialogue. Les consultations publiques peuvent être menées par diverses institutions, et leur finalité varie selon l'étape du processus à laquelle elles interviennent.

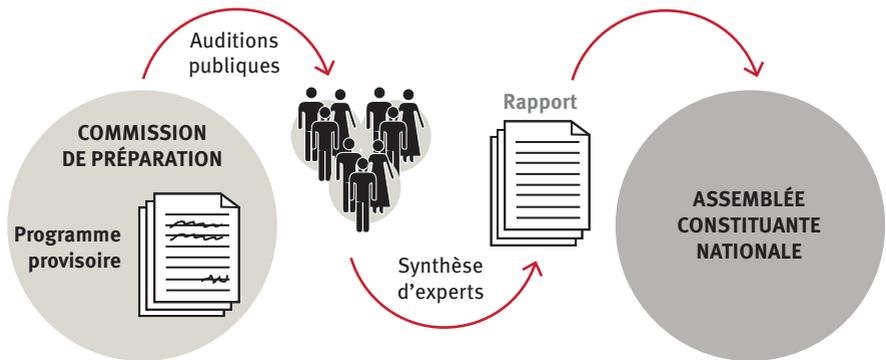


Si les consultations publiques ont notamment pour but de susciter l'engouement et de donner de l'élan au processus, les attentes doivent être gérées avec beaucoup de prudence au cours des trois phases.

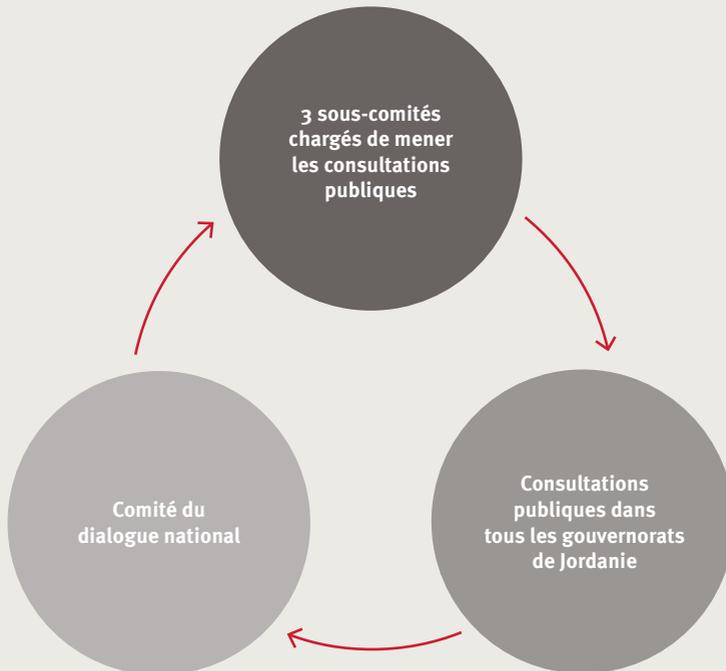
Figure 3.7 : Mobilisation du public suivant les différentes phases du dialogue national

Exemples de mécanismes de consultation publique

En **Colombie**, une commission de préparation a été créée à la mi-septembre 1990, en vue de l'**Assemblée constituante nationale**. En décembre 1990, près de 1 500 auditions publiques s'étaient tenues dans toutes les régions du pays, afin de recueillir des commentaires et des propositions et d'engager un dialogue avec le public sur le programme présenté. Plus de 150 000 demandes ont été consignées, analysées et résumées par 900 experts représentant toutes les affiliations idéologiques de la société colombienne. Ces rapports ont ensuite servi de base aux discussions de l'Assemblée. Bien que les auditions aient rencontré un grand succès et que toutes les catégories politiques et sociales de la société colombienne aient été représentées, certains analystes ont souligné la domination relative des élites intellectuelles et la marginalisation des citoyens ordinaires dans le débat.



En **Jordanie**, le **Comité du dialogue national** comportait deux niveaux fonctionnels interreliés : une Assemblée générale de 52 membres et des groupes de travail spécialisés. Conformément au mandat du Comité, l'Assemblée générale a créé trois groupes de travail chargés respectivement de rédiger une législation électorale, une législation sur les partis politiques, et de formuler des recommandations générales sur la législation politique. L'Assemblée générale se réunissait toutes les deux semaines pour examiner les propositions des trois groupes de travail. La version finale a été arrêtée par appel nominal ouvert durant la dernière séance de l'Assemblée générale. Au cours de la deuxième réunion du Comité, trois sous-comités ont été chargés de communiquer avec différents groupes sociétaux. Ils se sont rendus dans tous les gouvernorats du royaume pour rencontrer la population, entendre ses opinions et lui présenter les projets de loi relatifs aux élections et aux partis politiques. Les avis et les idées recueillis dans les gouvernorats ont ensuite été communiqués à l'Assemblée générale du Comité du dialogue national.

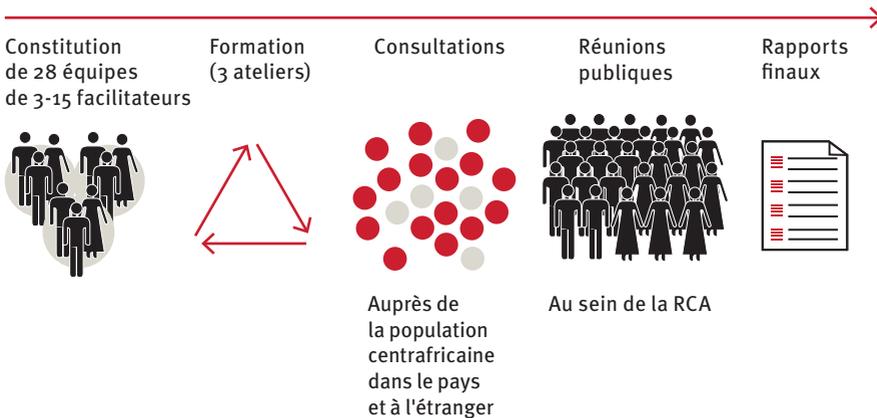
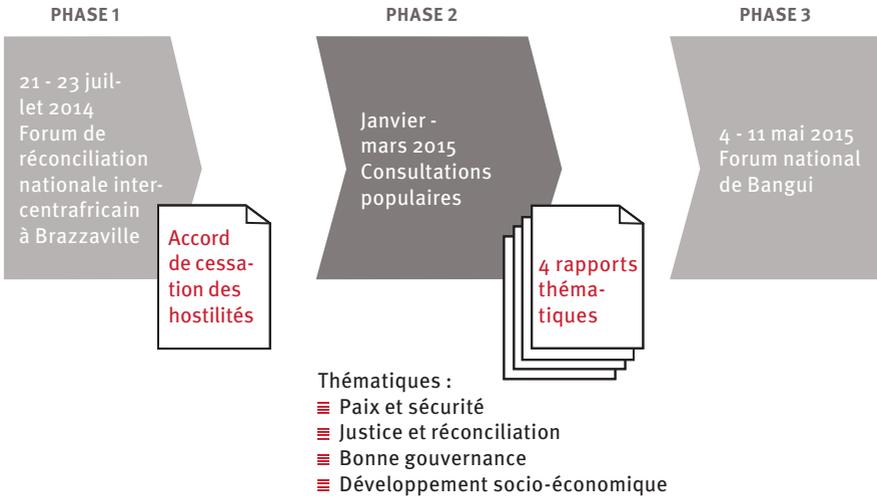


Le **Mali** a adopté une nouvelle constitution par référendum public juste après la **Conférence nationale** de 1991. Des consultations régionales se sont tenues en 1994 pour engager un dialogue local sur les changements débattus lors de la Conférence. Il semble qu'aucun mécanisme n'ait été mis en place pour prendre en compte les résultats de ces consultations. Ces manifestations ont surtout voulu transposer localement les défis rencontrés au niveau central. Les résultats ont été mitigés : certes, la Conférence nationale a bel et bien réglé les préoccupations nationales liées à la démocratisation, cependant, elle n'a pas su prendre en compte les défis immédiats auxquels sont confrontés les citoyens ordinaires.

« Lors des consultations régionales (à Mopti), les organisateurs avaient fait venir des représentants de services techniques, des chefs de villages, factions, arrondissements, ainsi que des délégués des “cercles” pour engager un dialogue régional. Les organisateurs avaient, lors de la consultation, lu des textes législatifs, la Constitution et le Code électoral, évoqué la démocratie, le multipartisme, etc. Toutefois, les thèmes débattus n'intéressaient pas les paysans, dont les préoccupations n'étaient pas d'ordre politique. Ainsi, les participants (surtout les paysans), qui ne maîtrisaient pas suffisamment les thèmes de la consultation, n'ont pas pu participer pleinement aux débats et leurs aspirations n'ont pas été prises en compte. Les organisateurs avaient pour consigne de laisser les populations locales choisir les thèmes du débat et s'exprimer dans les langues locales. De son côté, l'administration devait les accompagner et les conseiller. Mais cela n'a pas été le cas. Les exactions des agents des eaux et forêts, de la gendarmerie (p. ex., lors du recouvrement des impôts) avaient été dénoncées par la population, mais les consultations n'ont pas pu donner de suites favorables à leurs revendications. Par conséquent, dans les villages, rien n'a changé depuis 1990. Au contraire, d'autres problèmes ont surgi, tels que les conflits de compétences entre les communes et les préfets ou sous-préfets. »

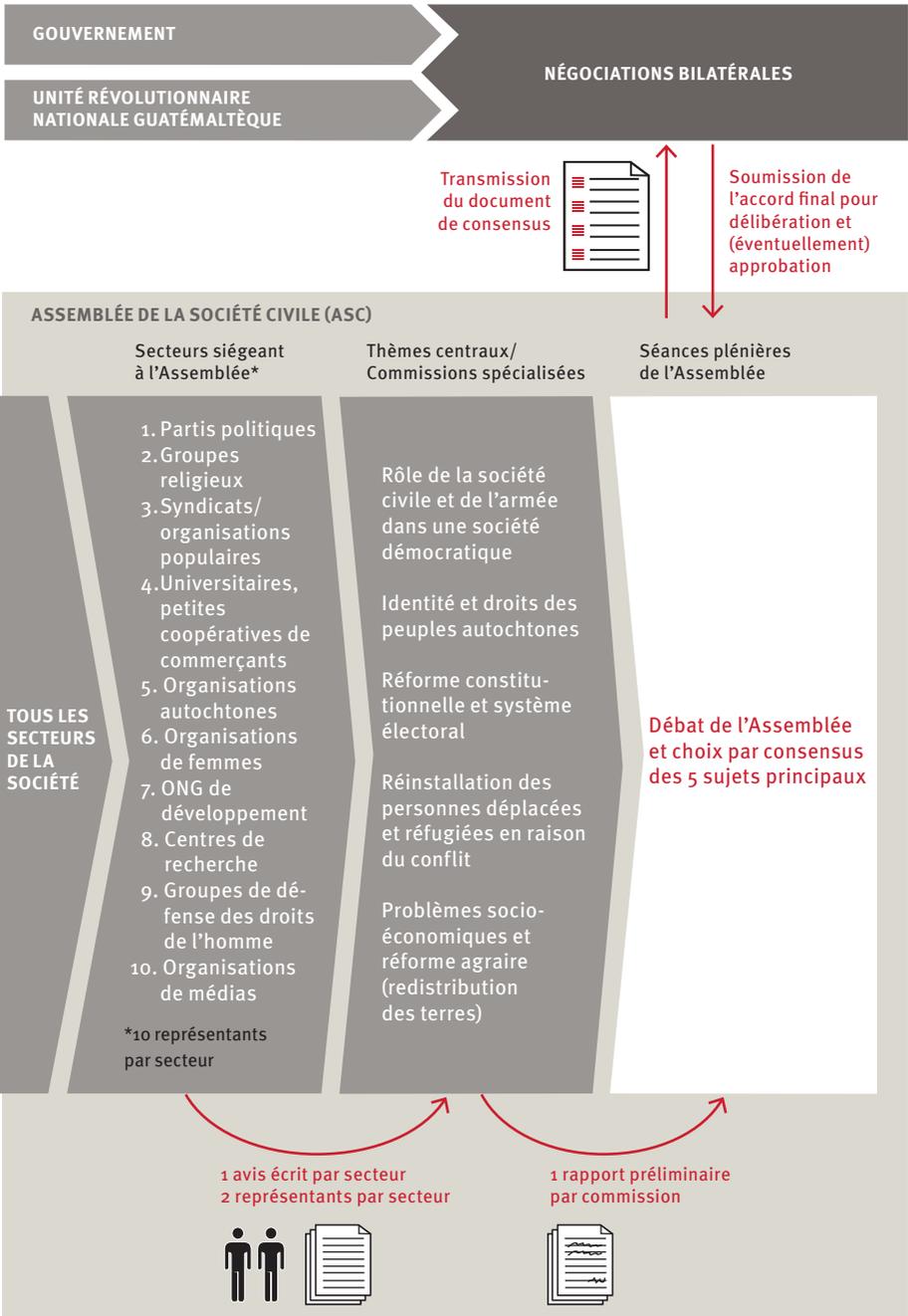
Enseignant à la retraite, cité dans Sy, Dajouo et Traoré (2016, 24)

La **Conférence pour la réconciliation nationale en République centrafricaine** s'est déroulée en trois étapes. Les consultations publiques constituaient la deuxième étape et faisaient partie intégrante de la structure du processus. La République centrafricaine a entrepris une vaste campagne de consultations populaires de janvier à mars 2015, au lendemain du Forum de Brazzaville – dont la médiation avait été confiée au président de la République du Congo, Denis Sassou-Nguesso – et de la signature d'un accord de cessation des hostilités en juillet 2014. Cette campagne s'est achevée avec la tenue du Forum national de Bangui, censé rassembler les Centrafricains de toutes les régions et de tous les milieux dans un double objectif. Le premier était de mettre durablement fin à l'instabilité politique chronique qui rongait le pays depuis des années. Le second était d'étudier et de définir un nouveau contrat social entre toutes les couches de la société centrafricaine, grâce à des solutions consensuelles, globales et durables.



Les consultations populaires ont eu lieu de janvier à mars 2015, une fois la sécurité revenue. Elles visaient à cerner clairement les opinions et les revendications de la population quant aux thématiques centrales (voir sections thématiques). Leurs conclusions ont servi à préparer le Forum national de Bangui, qui constituait la troisième et dernière étape du processus. Les consultations ont été menées dans tout le pays, dans les États voisins où vivaient des réfugiés centrafricains (Cameroun, République démocratique du Congo, République du Congo, Tchad) et en France. Vingt-huit équipes de 3 à 15 facilitateurs ont été formées au cours de trois ateliers puis déployées à Bangui, dans les 16 préfectures, en République démocratique du Congo, en République du Congo, au Tchad, au Cameroun et en France. Les chefs d'équipe étaient tous des ministres centrafricains (résidant sur le territoire). Environ 17 730 personnes ont été consultées en République centrafricaine et quelque 2 114 dans les autres pays (345 en République démocratique du Congo, 1 200 en République du Congo, 138 au Tchad, 370 au Cameroun et 61 en France). Leurs préoccupations et leurs recommandations ont été compilées, examinées et présentées au public à l'occasion de deux grandes réunions, la première dans l'hémicycle de l'Assemblée générale et la seconde, dans un stade de 20 000 places.

Assemblée de la société civile au Guatemala, mai-décembre 1994



Au **Guatemala**, la création d'une Assemblée de la société civile a conféré au **dialogue national** (mai-décembre 1994) une forte légitimité et profondément contribué à améliorer l'inclusion du processus. L'Assemblée était chargée de mener des consultations sur les grandes questions des pourparlers de paix et de soumettre des propositions conjointes concernant six des sept principaux points des négociations officielles. Elle devait également examiner et avaliser les accords conclus par les parties principales, mais sans pouvoir opposer son veto en cas de désapprobation. « La plupart des recommandations de l'Assemblée ont finalement été intégrées dans les accords définitifs. Bien que n'ayant aucun pouvoir décisionnel, la société civile a donc joué un rôle primordial dans les négociations. » (Barnes, 2017, 25)

L'Assemblée de la société civile a mobilisé tous les secteurs et fini par rallier des participants de la plupart des grands groupes sociétaux. Elle était chargée de mener des consultations et de partager les informations. Les décisions étaient prises par consensus. Le processus était lent en raison de la longueur des consultations, mais les documents ainsi obtenus jouissaient d'une très grande légitimité. L'Assemblée cherchait surtout à faire entendre l'opinion de la société civile, plutôt qu'à mobiliser un public diversifié. Contrairement à l'Afrique du Sud, il y a eu peu d'effort de sensibilisation de la population, ce qui a pu donner l'impression que celle-ci ne serait pas en mesure de suivre les négociations au sommet, et a finalement provoqué l'échec du référendum public sur les dispositions principales des accords devant être intégrées dans la Constitution. Malgré tout, le travail considérable réalisé par le forum de l'Assemblée a été reconnu aux plus hauts niveaux. Selon Jean Arnault, le médiateur des Nations Unies, « la participation de l'Assemblée de la société civile, présidée par Monseigneur Quezada Toruño, au processus de paix [...] a légitimé celui-ci » (cité par le Centre d'études du Guatemala, 2016, 21).

En **Afrique du Sud**, la participation du public a occupé une place centrale dans le processus global, quoique sa mise en œuvre ait varié au cours des différentes phases. Certaines situations exigeaient plus de transparence ou, au contraire, de discrétion. Cependant, de l'avis général, la constitution finale devait être au service de tous les citoyens et élaborée par leurs soins. Les trois piliers du processus étaient l'inclusion, l'accessibilité et la transparence, ce qui s'est traduit par des réunions ouvertes à tous, la publication des informations et une forte couverture médiatique. Un programme de consultation publique en trois étapes, complet et proactif, était également requis.

Phase I : Compiler les questions à préparer dans un document préliminaire

Phase II : Recueillir les avis sur le document préliminaire

Phase III : Finaliser et adopter la Constitution à l'Assemblée constituante

Le programme de sensibilisation du public était très complet et comportait de multiples étapes, notamment¹³ :

- ≡ Mise en place d'un service médias chargé de communiquer les avancées du dialogue national (émissions télévisées et radiophoniques, et supports imprimés), notamment par le biais d'une campagne publicitaire nationale autour du slogan « You've made your mark, now have your say » (Vous avez voté, place aux propositions) ;
- ≡ Réalisation d'une enquête par des agences afin d'évaluer le succès de la campagne au bout de trois mois ;
- ≡ Création d'un programme d'éducation constitutionnelle (les résultats de l'enquête indiquant que le public devait être davantage sensibilisé) ;
- ≡ Diffusion régulière de publicités dans les principaux journaux ;
- ≡ Soumission des propositions par écrit, par Internet ou par le biais de déclarations faites à l'occasion de réunions publiques ;
- ≡ Mise en place d'une ligne de discussion téléphonique réservée à l'Assemblée constituante ;
- ≡ Animation d'ateliers et de consultations, notamment un programme de sensibilisation ciblant les habitants des zones isolées (avec l'aide d'organisations de la société civile).

La sensibilisation des populations isolées et analphabètes ainsi que la communication des informations dans un langage facilement compréhensible se sont avérées particulièrement difficiles. La compilation des informations recueillies a également posé problème. De manière générale, cependant, la population avait le fort sentiment que sa contribution faisait partie intégrante du processus.

Stratégies médiatiques et politiques de sensibilisation et d'information du public

« Comme l'a montré l'expérience [de nombreux praticiens du dialogue], même le processus de dialogue le plus réussi n'aura qu'un impact sociétal limité si peu de personnes en sont informées. »

Pruitt et Thomas (2007, 95)

La bonne information du public tend à légitimer le dialogue national. Il se peut que certaines délibérations entre les parties prenantes principales doivent rester secrètes, au début du processus (phase d'exploration) ou pour débloquent une impasse, par exemple. Cependant, en règle générale, le dialogue national doit sa réussite au soutien actif de la population. Il est donc essentiel d'informer le public et de mobiliser les médias sur le sujet. Autrement, la population sera dans l'incapacité de faire des propositions, de se sentir impliquée et de promouvoir les résultats. Par ailleurs, les conflits trouvent souvent leur origine, d'une manière ou d'une autre, dans le ressentiment des groupes en périphérie qui s'estiment laissés pour compte. Le fait de mobiliser utilement le public permet de resserrer les liens entre le centre et les régions ou les États. Les participants au dialogue doivent donc veiller à tenir leurs partisans informés afin que ces derniers puissent suivre l'avancée du processus. Il est également nécessaire d'envisager une gestion de l'information interne dans le cadre des grands processus.

Les stratégies de communication doivent atteindre un maximum de membres des différentes catégories de la société. Cela nécessite notamment une prise en compte des réalités locales, à savoir :

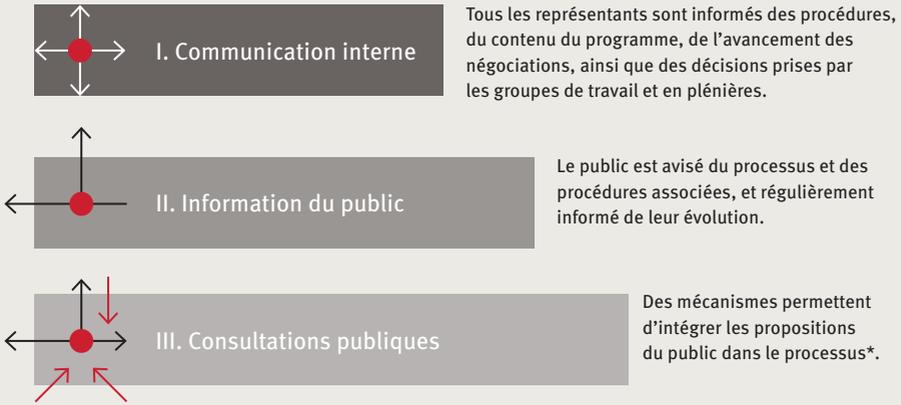
- ≡ Quels sont les outils et supports médiatiques les plus populaires ?
- ≡ Comment faire pour atteindre toutes les générations ?
- ≡ En cas de taux élevé d'analphabétisme, par quels moyens atteindre la population illettrée ?
- ≡ Quel langage et quelles méthodes employer pour sensibiliser les populations urbaines et rurales ?

La transparence et la communication publique sont essentielles, car :

- ≡ Le public se sent informé et comprend les compromis négociés dans les accords.
- ≡ Les participants sont tenus publiquement responsables.
- ≡ Les évolutions internes au processus peuvent contribuer à faire changer le discours parmi le public.
- ≡ Le processus n'est pas perçu comme étant réservé aux élites et la légitimité se construit par le bas.

≡ Comment atteindre les personnes résidant à l'étranger, telles que les grandes communautés de la diaspora ?

Le partage de l'information et le recueil des propositions répondent généralement à des objectifs différents et n'interviennent pas au même niveau.



*** Des méthodes et moyens adaptés doivent impérativement être établis, afin de traiter et de réintégrer utilement dans le processus les informations recueillies lors des consultations publiques.**

Figure 3.8 : Partage et recueil de l'information dans le cadre du dialogue national

Quoique très différentes, les expériences de la Pologne et de l'Irak témoignent toutes deux de l'importance du partage de l'information et de la sensibilisation du public, tandis que le cas du Yémen montre à quel point il est difficile d'atteindre les citoyens ordinaires. En Pologne, les interventions médiatiques et les consultations publiques ont considérablement appuyé le processus dans son ensemble. Elles ont contribué à diversifier le paysage politique et, en définitive, à changer les relations de pouvoir. En Irak, l'absence relative de telles activités a fortement limité la contribution des groupes de l'opposition et de la société civile. Le Yémen avait mis au point une stratégie médiatique assez élaborée, ainsi qu'un organe dédié, mais il n'a pas réussi à attirer l'attention des citoyens ordinaires.

En **Pologne**, les médias étaient totalement sous la coupe du gouvernement. La **Table ronde**, très largement diffusée, a changé la donne. Les conférences et les déclarations télévisées quotidiennes ont permis au mouvement d'opposition Solidarność d'exposer pour la première fois ses revendications et ses points de vue au grand public. D'autre part, les négociateurs du mouvement se réunissaient régulièrement avec les travailleurs, les étudiants et les militants syndicaux. Des réunions ouvertes à tous, au cours desquelles les responsables de l'opposition présentaient leurs vues et soumettaient celles-ci à l'avis du public, avaient lieu deux ou trois fois par semaine dans un cinéma. L'information régulière – et donc la mobilisation – des citoyens a très fortement contribué à entretenir la légitimité du dialogue national.

En **Irak**, le **dialogue national** a débuté sans aucune véritable campagne d'information du public, ce qui a renforcé – ou, du moins, n'a pas amélioré – son caractère aliénant. Les médias lui ont accordé peu d'intérêt. Le mandat et le programme n'ont fait l'objet d'aucun grand débat public, en partie car le programme avait été hâtivement défini quelques jours seulement avant l'événement. La non-divulgaration des informations a manifestement compromis toute participation significative des groupes d'opposition et de la société civile. Ces derniers n'ont pas été suffisamment informés des procédures et des dates de sélection, et n'ont pas pu suivre le dialogue ou y contribuer. Le processus était donc limité, et unilatéral du point de vue politique, sans autre véritable participation que celle des seules élites politiques.

Au **Yémen**, le **Secrétariat général de la Conférence du dialogue national** était chargé de la stratégie de communication et des relations avec les médias. Ainsi, plusieurs événements et évolutions de la Conférence ont bénéficié d'une couverture médiatique. La stratégie a toutefois eu peu d'impact sur les citoyens ordinaires, lesquels sont restés en marge de la Conférence. À titre d'exemple, aucune campagne n'a été organisée pour sensibiliser le public au fonctionnement et aux enjeux du processus. La brochure éditée par le Secrétariat de la Conférence (2014, 21, 23) indique toutefois :

Le Secrétariat était chargé de faciliter la participation du public au dialogue. Dans « cette optique, il a recueilli les opinions des citoyens sur les réseaux sociaux, par courriel, téléphone et d'autres moyens de communication. Plus de 2 500 réponses ont été directement collectées, examinées et enregistrées, dont plus de 1 500 ont été transmises aux groupes de travail. Au total, près de 36 000 personnes auraient ainsi été consultées. [...] Deux cent vingt membres de la conférence ont effectué pour le compte des groupes de travail environ 100 visites de terrain dans 18 gouvernorats. [...] Ils ont animé environ 175 rencontres et entretiens en face à face avec des responsables de plusieurs organes gouvernementaux, [des ONG] et des organisations professionnelles représentant près de 13 000 citoyens. [...]

Au total, 18 tentes de dialogue ont été organisées dans 14 gouvernorats [...] par des organisations de la société civile locales, sous la supervision et avec l'appui du Secrétariat et de partenaires, tels que l'Organisation internationale pour les migrations. Plus de 520 organisations de la société civile [ont participé] aux interventions de sensibilisation dans les communautés. [...]

Le Secrétariat a assuré la retransmission en direct des séances plénières de la Conférence du dialogue national, en partenariat avec des chaînes de radio et de télévision yéménites et arabes. Au total, plus de 1 000 heures de conférence ont été retransmises. Les séances des groupes de travail et des différents comités de la Conférence se tenaient à huis clos. [...] Le Secrétariat a donc créé une unité spéciale chargée de préparer des rapports quotidiens au format écrit et audiovisuel, et de les distribuer à tous les médias intéressés. [...]

- 1 380 heures d'émissions radiophoniques et télévisées en direct
- 13 chaînes yéménites
- 5 chaînes arabes
- 14 stations de radio locales et nationales [...]

180 observateurs yéménites et étrangers ont participé à 350 réunions de la Conférence du dialogue national et publié des rapports indépendants. »

Utilisation des réseaux sociaux durant le Printemps arabe

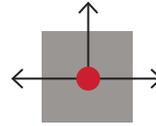
Les réseaux sociaux ont joué un rôle majeur lors des soulèvements du Printemps arabe, même s'il ne s'agissait pas du principal outil de communication.

- Ils ont facilité le dialogue entre les réseaux militants, lesquels ont pu ensuite lancer des appels à la réforme.
- Ils ont aidé les manifestants à organiser et coordonner leurs activités.
- Ils ont permis d'attirer l'attention de la communauté internationale sur la situation au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, en relayant l'information depuis des lieux difficilement accessibles par les médias traditionnels et en favorisant un journalisme ascendant et décentralisé.

En revanche, les réseaux sociaux ont permis aux autorités de contrôler les activités en ligne des organisateurs, de mettre un terme à leurs agissements, et de contrarier les plans des manifestants.

Dewey et al. (2012)

Outil méthodologique : mise au point de stratégies de communication¹⁴



PERSPECTIVE	au sein du dialogue national (p. ex., entre les comités)	à partir du dialogue national (vers le public)	
BUT	INFORMATION	PARTICIPATION	
	Sensibilisation <ul style="list-style-type: none"> ▣ Distribution, archivage, documentation 	Renforce le soutien du public et la légitimité du dialogue <ul style="list-style-type: none"> ▣ Débats, tissage de liens, réconciliation 	
INTERVENTIONS	<ul style="list-style-type: none"> ▣ Bulletin quotidien dans les médias (presse, télévision, radio, Web), communiqués de presse, lettres d'information ▣ Facebook, messagerie mobile ▣ Conférences de presse, résumé de l'actualité ▣ Formation aux médias ▣ Entretiens avec les participants au dialogue national ▣ Campagnes d'affichage ▣ Théâtre 	<ul style="list-style-type: none"> ▣ Tables rondes ▣ Échanges interactifs avec les médias (télévision, émissions de radio avec prise de parole des auditeurs) ▣ Débats sur Facebook ▣ Rencontres régionales ▣ Blogs, Twitter ▣ Entretiens avec le grand public ▣ Appels sur les chaînes YouTube ▣ Sondages d'opinion réguliers 	
FILETS DE SÉCURITÉ	<ul style="list-style-type: none"> ▣ Réseau d'information indépendant du dialogue national ▣ Formation des journalistes professionnels 	<ul style="list-style-type: none"> ▣ Ateliers dans les universités ▣ Formation au journalisme citoyen ▣ Programmes éducatifs publics sur la démocratie et les droits de l'homme 	
MÉCANISMES	<ul style="list-style-type: none"> ▣ Secrétariat des médias/Porte-parole du bureau de presse ▣ Comités de sensibilisation (national, régional, local) ▣ Veille médiatique et analyse des contenus (en appui au débat du dialogue national) 	<ul style="list-style-type: none"> ▣ Médiateur chargé de la communication ▣ Conseil des grands médias ▣ Ambassadeurs de bonne volonté ▣ Groupe de réflexion 	
PRINCIPES	TRANSPARENCE / INCLUSION / PROBITÉ / COOPÉRATION / ÉQUITÉ / ÉQUILIBRE SOLUTION : création d'un code de conduite relatif au dialogue national à l'intention des journalistes		
PHASES	<ul style="list-style-type: none"> ▣ Pré-dialogue national ▣ Dialogue national ▣ Post-dialogue national 	<ul style="list-style-type: none"> ▣ Pré-référendum ▣ Référendum ▣ Post-référendum 	<ul style="list-style-type: none"> ▣ Pré-élection ▣ Élection ▣ Post-élection
STRATÉGIE	Participation du public à la planification de la stratégie de communication ! SOLUTION : s'enquérir auprès du public des moyens de le faire participer au dialogue national		

3.8 Création de structures d'appui, de mécanismes de sortie des impasses et de filets de sécurité

Le dialogue national est complété par divers processus et mécanismes secondaires visant à appuyer, préserver et faire progresser le processus central de négociation et de dialogue. Des mécanismes de sortie des impasses doivent être intégrés dans la structure du dialogue, afin d'éviter la rupture complète des négociations au premier litige ou désaccord.

Comment savoir que le dialogue est dans l'impasse ?

- ≡ Aucune volonté d'engager de véritables négociations
- ≡ Forte méfiance
- ≡ Exclusion de parties de premier plan
- ≡ Aucune adhésion du public et des chefs de file politiques et sociaux
- ≡ Multiplication des violations de l'accord de cessez-le-feu
- ≡ Montée du scepticisme au sein de la population
- ≡ Résistance des pouvoirs régionaux et étrangers

Ces structures d'appui sont spécialement conçues pour débloquer les impasses et maintenir le processus central de négociation et de dialogue sur la bonne voie. *Le sous-chapitre 3.6 sur la prise de décisions* fournit des exemples de mécanismes pratiques qui, intégrés à la structure décisionnelle, facilitent la recherche de consensus. Il peut s'agir de mécanismes simples, par exemple des modalités décisionnelles (consensus

suffisant) ou des directives procédurales claires, mais aussi de structures plus complètes chargées de faciliter le consensus et de fournir un appui.

Il est important de s'inspirer des pratiques et des ressources nationales traditionnellement utilisées pour obtenir le consensus et débloquer les impasses.

La connaissance de certains des facteurs susceptibles d'entraîner une rupture des négociations peut également contribuer à éviter les impasses. **Le processus doit être entièrement revu si son échec apparaît d'emblée inéluctable.** Les processus politiques, tels que le dialogue national, ne sont pas linéaires et les impasses sont très fréquentes lorsque les enjeux sont importants. Les aspects suivants risquent de mettre en échec le processus naissant ou en cours. Certains peuvent être évités ou atténués grâce à une conception efficace, d'autres non.

- ≡ Manque d'inclusion ou exclusion des acteurs difficiles
- ≡ Manque d'adhésion
- ≡ Manque de préparation
- ≡ Précipitation et volonté d'obtenir rapidement des résultats
- ≡ Facteurs exogènes

En théorie, les mécanismes de sortie des impasses et les filets de sécurité sont deux notions distinctes (voir encadré ci-dessous). Dans la pratique, cependant, les filets de sécurité peuvent également faire office de mécanisme de sortie des impasses.

Mécanismes de sortie des impasses

- ≡ Ils font partie intégrante de la structure du processus de dialogue national. À ce titre, ils sont limités dans le temps et dotés d'un mandat restreint portant uniquement sur le processus en question.
- ≡ Ils visent surtout à gérer les conflits durant le processus. Ils cherchent à débloquer les impasses qui paralysent le dialogue national ou les négociations multipartites, et à créer ou rétablir un consensus sur les questions importantes ou les procédures.
- ≡ Ils peuvent être internes ou externes, formels ou informels, planifiés ou occasionnels.

Filets de sécurité

- ≡ Ils ont une portée plus large, et la fonction de sortie des impasses n'est qu'un de leurs nombreux usages. Plusieurs structures d'appui peuvent être envisagées à cette fin (→ *Infrastructures de paix*, p. 130).
- ≡ Il peut s'agir de structures et de mécanismes complémentaires formels et informels permettant de renforcer le processus de dialogue national, de négociation ou de médiation, et de le protéger en cas de rupture au niveau 1. Leurs contributions sont multiples : émergence de nouvelles idées, maintien de la dynamique du processus, élargissement de l'adhésion et de la légitimité, apaisement des tensions, etc.
- ≡ Les filets de sécurité peuvent également protéger le dialogue national contre les éventuels effets de débordement qui résultent des conflits mais ne figurent pas parmi les priorités du mandat ou du programme.

Alors que les filets de sécurité soutiennent le processus dans son ensemble (→ *Common Space Initiative au Liban, Transition to Peace Initiative au Népal et structures de l'Accord national de paix en Afrique du Sud*, p. 133-135), les mécanismes de sortie des impasses sont spécialement conçus pour absorber le choc en cas d'arrêt des négociations ou du dialogue, et trouver une solution. Ils sont intégrés au processus global, tandis que les filets de sécurité continuent de fonctionner même en cas de rupture du processus officiel. Les filets de sécurité peuvent jouer un rôle salutaire au moindre risque d'éclatement du processus, que ce soit pour empêcher sa dissolution

complète ou permettre la reprise ultérieure des négociations. Les mécanismes de sortie des impasses peuvent adopter différents formats et fonctions, et être intégrés ou non au processus.

Les filets de sécurité peuvent prendre la forme de réunions ponctuelles (Pologne), de comités d'appui spéciaux (Afghanistan) ou de secrétariats à part entière, voire de ministères, chargés de soutenir le processus global, notamment en assumant une fonction de sortie des impasses (Népal). Ceux-ci ont joué un rôle déterminant en tant qu'infrastructures pour la paix. Les incitations de la communauté internationale peuvent également favoriser – ou gêner – le déblocage des impasses politiques (→ chapitre 5).

Infrastructures pour la paix ou infrastructures de paix

Les infrastructures pour la paix sont une collaboration stratégique. Elles sont constituées de réseaux dynamiques regroupant des structures locales, régionales et mondiales interdépendantes, chargés de promouvoir les mécanismes, les ressources, les valeurs et les compétences liés à la paix. L'objectif est de faciliter le dialogue et les consultations multipartites en vue de concevoir (ou de perfectionner) des structures, des capacités et des mécanismes institutionnels de résolution des conflits locaux qui soient adaptés au contexte. Des infrastructures pour la paix ont été créées en Afrique du Sud, au Ghana, au Kenya et au Népal, sous forme de conseils ou de comités de paix nationaux, de district ou locaux.

Giessmann (2016), Ryan (2012), Unger *et al.* (2013), van Tongeren (2013a ; 2013b)

La figure et les études de cas ci-dessous fournissent d'autres exemples de mécanismes et de structures d'appui du dialogue national.

Mécanismes de sortie des impasses

I. Mécanismes internes de sortie des impasses

- Conception du processus de dialogue :**
- ≡ Directives et principes clairs pour orienter le processus
 - ≡ « Générateurs » intégrés de solutions élaborées (Afrique du Sud)
 - ≡ Procédures de décision et de vote
 - ≡ Coordination du dialogue (techniques)
- Mécanismes :**
- ≡ Comité de consensus (Yémen)
 - ≡ Conseil des Anciens (Conseil des Sages, UA)
 - ≡ Arbitrage (Yémen : président)
 - ≡ Équipe(s) de sortie des impasses

II. Mécanismes externes de sortie des impasses

- Tiers :**
- ≡ Médiation, arbitrage, auditions d'experts
 - ≡ Comité d'ambassadeurs du G-10 aux fins de garantie du processus (Yémen)
 - ≡ Résolutions du Conseil de sécurité (Yémen)

III. Mécanismes informels de sortie des impasses

- Consensus des élites :**
- ≡ « Alliance du processus » (Afrique du Sud)
 - ≡ Villa Magdalena (Pologne)
 - ≡ Comité directeur du dialogue national (Liban)

Infrastructure du dialogue national

I. Filets de sécurité

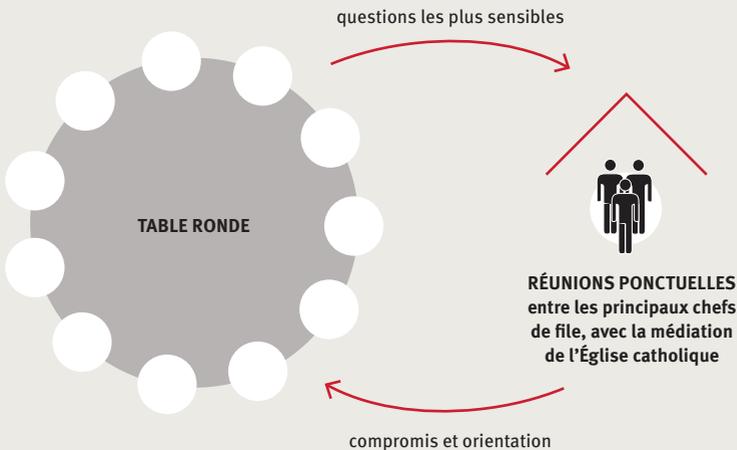
- ≡ Échanges avec des experts et la société civile, dialogues locaux/régionaux, séminaires d'experts, Secrétariat national de la paix, comités de paix locaux et régionaux pour régler les litiges (Afrique du Sud)

II. Dialogue aux niveaux 1.5, 2 ou 3 pour résoudre les problèmes

- ≡ Ateliers de résolution des problèmes pour instaurer la confiance
- ≡ Réunions de consultation, ateliers de renforcement des capacités en matière de dialogue/négociation
- ≡ Séances de réflexion pour trouver de nouvelles solutions
- ≡ Procédure à texte unique

Exemples de mécanismes de sortie des impasses

Au cours des **tables rondes en Pologne**, les questions les plus sensibles ont été débattues par les principaux chefs de file à l'occasion de rencontres ponctuelles à la Villa Madgalenka. Bien que réservées presque exclusivement aux élites (deux représentants du clergé y assistaient également), ces réunions ont permis de faire évoluer les positions sur les questions essentielles.



- ≡ Les principaux chefs des deux camps n'ont pas pris part aux négociations formelles. Cependant, en cas d'impasse majeure, ils se réunissaient dans une villa de Magdalenka pour négocier et prendre des décisions générales. Onze réunions de ce type ont ainsi eu lieu. Elles ont favorisé la recherche de compromis et permis d'orienter les futures discussions de la table ronde principale.
- ≡ L'Église catholique avait régulièrement appelé le gouvernement à entamer des négociations avec l'opposition et a finalement contribué au rapprochement des deux camps. Elle a aidé à définir les conditions préliminaires des négociations, ainsi que leurs résultats finaux. À Magdalenka, les deux représentants du clergé ont joué le rôle de témoins, mais également de médiateurs à certains moments délicats. Ils étaient acceptés par les deux parties en dépit d'une certaine partialité : en effet, tous deux avaient leurs propres intérêts et étaient bien plus proches des revendications de Solidarność.
- ≡ La fonctionnalité de cette institution ponctuelle lui a permis de s'implanter durablement. Elle a contribué à la réussite du dialogue et les grandes décisions y ont gagné un poids politique certain. Toutefois, ces mêmes décisions ont été prises en dehors du cadre participatif, ce qui a considérablement restreint l'influence des autres acteurs.

Au **Yémen**, le **Comité de consensus** est devenu un important mécanisme de sortie des impasses (→ *mécanisme de prise de décisions du Yémen*, p. 110). En vertu du règlement de la Conférence du dialogue national, le Comité de consensus regroupait le président de la Conférence, les présidents des groupes de travail, ainsi que 12 membres du Comité technique nommés par le président du Comité. Des représentants des organisations de la société civile, des jeunes et des femmes y ont été inclus par la suite. La moitié des représentants était originaire du Sud, l'autre moitié du Nord. Trente pour cent des participants étaient des femmes.

Le Comité de consensus était chargé de :

- (1) trouver un consensus entre les membres des groupes de travail sur les questions sensibles et proposer des solutions ;
- (2) consulter les membres et les éléments du comité sur les questions sensibles en vue de parvenir à un consensus ;
- (3) coordonner les résultats obtenus par les groupes de travail de la Conférence ;
- (4) clarifier le règlement de la Conférence ;
- (5) Assurer le suivi de la mise en œuvre des résultats de la Conférence pendant et après la clôture de cette dernière.

Au **Liban**, les structures d'appui du dialogue national étaient plutôt limitées. Le président Sleiman a mis en place un Comité directeur du dialogue national, composé de conseillers choisis parmi les membres du Bureau du président et de conseillers extérieurs de sa garde rapprochée, notamment des chercheurs universitaires spécialisés dans le règlement des conflits et des experts techniques. Le conseiller politique auprès du président a assuré la coordination du Comité directeur. Les séances étaient présidées par le chef de l'État. Généralement, le Comité se réunissait en amont des séances de dialogue pour discuter l'ordre du jour, fournir des recherches préparatoires sur les points abordés et conseiller le président sur les questions de procédures.

Au Liban, le renforcement des capacités institutionnelles et l'assistance technique fournis à la présidence du dialogue national au cours de la phase de démarrage ont abouti à la création de la **Common Space Initiative** en 2010. Financée à l'origine par le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères (2008-2014), l'initiative est désormais soutenue par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Fondation Berghof. Elle est devenue un filet de sécurité majeur du dialogue national. Elle visait à soutenir le dialogue national officiel, mais aussi à promouvoir des dialogues informels structurés entre les décideurs, les intellectuels, les experts, les acteurs de la société civile, les parties prenantes et les individus, afin de créer un environnement propice à l'avancée du processus. Les membres du Comité directeur du dialogue national et les principaux conseillers politiques des différents partis sont devenus les chevilles ouvrières de l'initiative, dont l'objectif était de débloquer les impasses rencontrées durant le dialogue national. La méthode

innovante de la procédure à texte unique, qui permet aux participants de travailler à partir d'un seul document (… p. 107), a été utilisée, afin de trouver un consensus sur les diverses thématiques. La Common Space Initiative (www.commonspaceinitiative.org) conserve une triple finalité : intensification des débats sur les politiques publiques ; création d'une expertise et de ressources d'apprentissage communes sur les questions principales ; promotion de la collaboration entre les partis nationaux.

Exemples de filets de sécurité

Au **Népal**, l'**Initiative de transition vers la paix « Nepal Transition to Peace » (NTPP)** a appuyé de manière décisive le processus de paix et la transition politique du pays. Les deux cycles de négociation de 2001 et 2003 n'avaient abouti à aucun résultat concret, et rien n'avait été retenté après le coup d'État monarchiste. Face à cette situation, Daman Nath Dhungana et Padma Ratna Tuladhar, deux facilitateurs qui avaient déjà participé aux premières négociations (… *médiateurs insiders du Népal*, p. 76-77), ont monté en 2005 l'Initiative de transition vers la paix. Celle-ci a reçu divers soutiens de la communauté internationale. Les Nations Unies, les États-Unis, la Suisse et le Royaume-Uni ont fourni un appui financier, technique et moral.

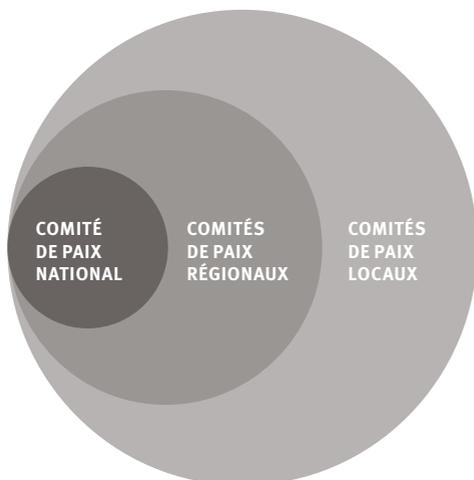
L'Initiative de transition vers la paix se voulait être « un espace confidentiel au sein duquel les partis politiques et les rebelles clandestins pourraient réfléchir aux possibilités de pourparlers de paix, mais également élaborer des stratégies conjointes, afin de gérer les relations avec la monarchie dans le conflit en cours » (Upreti et Sapkota, 2016, 28). L'initiative est devenue un lieu d'échange informel et un mécanisme d'appui de premier plan. Elle a facilité la participation de tous les grands acteurs politiques nationaux et régionaux. Le mécanisme visait les responsables politiques du deuxième niveau, lesquels faisaient souvent partie des équipes de dialogue des négociations officielles. Même les acteurs principaux, tels que le Premier ministre, les chefs et les cadres des partis, y ont quelquefois contribué lorsque le processus officiel se trouvait dans une grave impasse.

L'initiative doit sa grande réussite à plusieurs facteurs. Les participants avaient urgemment besoin d'un lieu d'échange informel, ce que l'initiative a pu leur procurer. La réputation de Dhungana et Tuladhar, qui n'ont pas ménagé leurs efforts et ont été soutenus dans leur entreprise, a également contribué à cette réussite. Les deux camps adverses étaient prêts à dialoguer, contrairement à la monarchie. Dans un contexte de grande méfiance, il leur fallait toutefois un lieu d'échange sécurisant, doublé d'un mécanisme permettant d'intégrer efficacement les différentes interventions. Le mécanisme ne s'est jamais départi de son caractère informel et incluait l'ensemble des grands partis politiques. Comme il était axé sur les responsables du deuxième niveau, il possédait une plus grande marge de manœuvre pour trouver des solutions, lesquelles étaient ensuite diffusées auprès des groupes partisans et des principaux dirigeants. Surtout, l'initiative a constamment fait preuve de souplesse, ce qui lui a permis de s'adapter aux circonstances et aux nouveaux besoins.

Les facilitateurs pouvaient inviter de nouveaux participants si la situation l'exigeait, sous réserve de leur approbation par les membres existants. Le processus initial a évolué pour devenir un mécanisme à part entière au bout de quelques mois, puis un « mécanisme de dialogue indépendant et robuste, détenu par les partis et auquel participe le gouvernement » (*Ibid.*, 28).

En Afrique du Sud, diverses structures d'appui au processus de paix ont vu le jour : le Comité de paix national et le Secrétariat national de la paix, au niveau national ; 11 comités de paix régionaux, au niveau régional ; et environ 260 comités de paix locaux, au niveau local. Les comités ont aidé la population à s'approprier le processus de paix et joué à ce titre un rôle majeur. L'appropriation était « conjointe et inclusive » (Odendaal, 2014, 74) : en effet, la formation des comités de paix était volontaire et, de ce fait, portée par les citoyens, afin que le processus de paix y gagne un fort appui sociétal. Les comités ont joué un rôle déterminant dans l'affermissement de la culture de la tolérance politique, et dans l'atténuation des violences en de nombreux endroits, par rapport aux niveaux qui auraient prévalu en l'absence de telles structures. Surtout, ils ont permis de générer un consensus populaire en faveur de la paix et de mobiliser une foule de citoyens et d'organisations pour promouvoir celle-ci, renforçant ainsi la compréhension mutuelle (Camay et Gordon, 2010). Grâce à eux, de larges pans de la minorité blanche ont pris conscience de la situation de la communauté noire. Les comités de paix n'étaient toutefois pas exempts de défauts : ils ne jouissaient d'aucun pouvoir d'exécution en cas de violation du Code de conduite et misaient surtout sur le dialogue, la médiation (en jouant le rôle d'intermédiaires dans les négociations de paix locales), le suivi et la coordination de mesures préventives, et la formation de bénévoles (environ 15 000) aux techniques de règlement des conflits. Cela les a « exposés à des formes de violence organisées depuis l'extérieur ou délibérément planifiées en vue d'obtenir des avantages politiques ou économiques spécifiques » (Odendaal, 2014, 73). « [E]n dépit de la transparence des procédures d'élection et de nomination, presque tous les présidents [des comités de paix régionaux] étaient des hommes blancs » (Spies, 2002, 25). Les structures de l'Accord national de paix se sont également attirées des critiques pour s'être concentrées sur les symptômes plutôt que sur les causes profondes de la violence (*Ibid.*). Les structures d'appui du processus de paix sud-africain n'en étaient pas moins perfectionnées et élaborées. Elles ont permis de garantir la participation active d'une frange représentative de la société à la mise en œuvre des accords, et ont prouvé leur efficacité comme filets de sécurité.

Structures de l'Accord national de paix de l'Afrique du Sud, 1991-1994



<p>Comité de paix national</p> <p>Programme : supervision de la mise en œuvre de l'Accord national de paix et contrôle de la conformité avec les codes de conduite destinés aux groupes politiques</p> <p>Composition : 60 membres venant de tous les partis signataires et du comité de préparation</p> <p>Coprésidence : 1 entreprise et 1 responsable du clergé</p> <p>Mandat : Accord national de paix</p> <p>Calendrier : 1991-1994</p> <p>Modalités de vote : consensus</p>	<p>Comités de paix régionaux 11 dans l'ensemble des régions (sauf 4 non-signataires de l'ANP)</p> <p>Programme :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Prévention de la violence grâce à la médiation, au suivi et à la prévention – Compte rendu auprès des structures nationales sur les causes de la violence, les activités organisées dans la région et les réseaux de comités locaux <p>Comités de relèvement et de développement socio-économique (CRDS) : négociation de projets de développement visant à prévenir ou à réduire la violence.</p> <p>Agents de police chargés du signalement : enquêtes sur les abus commis par les forces de police et supervision de l'Unité d'instruction des plaintes des services de police</p>	<p>Comités de paix locaux Plus de 260 dans tout le pays</p> <p>Programme :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Promouvoir la confiance et la réconciliation, assurer la médiation en cas de conflit – Faciliter la conclusion d'accords – Mettre en œuvre les initiatives nationales et régionales – Assurer la liaison avec les services policiers et judiciaires locaux – Coordonner l'action des contrôleurs de la paix – Fournir des rapports aux comités de paix régionaux – Coopérer avec les CRDS – Justice de la paix : enquêtes sur les violences commises <p>Cours pénales spéciales : elles obéissent à des règles spéciales en matière de preuve et de procédure. Les cas de violence sont instruits plus rapidement et plus efficacement que dans les tribunaux classiques.</p> <p>Composition : chaque comité de paix local doit refléter la composition de la communauté environnante et inclure des représentants des groupes de parties prenantes.</p>
--	---	--

-
- 1 En partie inspiré de Mason (2009) et Mir, Morina et Vimalarajah (2016).
 - 2 Inspiré de Eloff (1997) et Iff *et al.* (2010).
 - 3 Tableau inspiré de Papagianni (2014).
 - 4 « Le principe d'inclusion oblige à constituer un groupe de participants qui soit un microcosme du système social dans lequel s'inscrit la problématique concernée. » (Pruitt et Thomas, 2007, 88)
 - 5 Papagianni (2014).
 - 6 Voir www.inclusivepeace.org/content/broadening-participation.
 - 7 Voir Dudouet et Lundström (2016).
 - 8 Voir ICG (2003) ; Brandt (2005).
 - 9 En réalité, les pouvoirs de la Loya Jirga constitutionnelle se limitaient à la ratification de la Constitution. L'élaboration de cette dernière se faisait ainsi par la base.
 - 10 Voir Kinninmont et Sirri (2014, 7, 10).
 - 11 Voir Papagianni (2006).
 - 12 Merci à Karin Göldner-Ebenthal pour sa contribution à cette partie.
 - 13 Inspiré de Barnes et De Klerk (2002).
 - 14 Conçu par le Programme d'appui au Comité technique pour la préparation de la Conférence du dialogue national du Yémen, 2013.

Chapitre 4

Phase de mise en œuvre : déploiement et pérennisation des résultats

Sommaire

141	4.1	En quoi se distingue la mise en œuvre des résultats du dialogue national ?
144	4.2	Comprendre les résultats du dialogue national
151	4.3	Mécanismes de mise en œuvre des résultats
157	4.4	Principales considérations relatives à la phase de mise en œuvre

« Dans le cadre de plusieurs dialogues nationaux récents [...] la conclusion du processus national a débouché sur la création de dialogues permanents relatifs à certaines questions spécifiques, ou de mécanismes participatifs de contrôle de la mise en œuvre des résultats du dialogue. Ces processus de suivi contribuent à favoriser la gouvernance participative et inclusive. Ils constituent un exemple de contribution indirecte du processus de dialogue national au fondement d'une paix durable. »

Stigant et Murray (2015, 5)

La phase de processus du dialogue national est susceptible d'aboutir à divers résultats dont la mise en œuvre importe autant que le processus lui-même. La signature d'un accord ne met pas fin au processus. Simplement, elle le projette dans une nouvelle phase, avec ses complexités, ses défis et ses possibilités propres. Les négociations politiques se poursuivent, et c'est parfois à ce moment seulement que se révèle la qualité et la solidité de l'accord. Le processus de négociation ayant abouti à l'accord est d'autant plus important. En règle générale, les résultats immédiats du dialogue national reflètent les accords négociés dans le cadre d'un cessez-le-feu ou

d'une médiation, bien que les voies empruntées pour y parvenir diffèrent souvent. La pratique de la médiation se concentre principalement sur le processus d'obtention de l'accord, plutôt que sur les évolutions ultérieures. Mais depuis peu, la littérature consacrée à la consolidation de la paix s'intéresse de plus en plus aux défis liés à la mise en œuvre des accords¹. Le présent chapitre

Le dialogue national ne doit pas être considéré comme un événement isolé, mais comme faisant partie intégrante d'une transition à long terme se poursuivant bien après la cérémonie de clôture.

porte avant tout sur la mise en œuvre des résultats du dialogue national. En quoi se distingue la mise en œuvre des résultats obtenus grâce au dialogue national ? Quels facteurs influencent cette dernière ? En outre, quels enseignements les futures initiatives pourront-elles retenir du déploiement des résultats du dialogue national ? On notera que, dans de nombreux cas, les processus actuellement étudiés sont toujours en cours et que leur impact réel n'apparaîtra qu'au bout d'un certain temps. Ce chapitre propose toutefois une première réflexion sur le sujet, dans une optique d'apprentissage.

Le présent chapitre se divise en quatre sous-chapitres. Le premier porte sur les défis et les possibilités liés spécifiquement à la phase de mise en œuvre du dialogue national, et offre des conseils pour résoudre les principales difficultés. Le deuxième présente la typologie des résultats obtenus grâce au dialogue national et explique la différence entre résultats tangibles et résultats intangibles. Le troisième propose des exemples d'infrastructures et de mécanismes de mise en œuvre, ainsi que d'autres facteurs pouvant faciliter celle-ci. Le quatrième détaille les aspects essentiels à prendre en compte durant la phase de mise en œuvre.

4.1 En quoi se distingue la mise en œuvre des résultats du dialogue national ?

Le processus d'obtention des résultats influence l'exécution et la perception de leur mise en œuvre. À la fois auto-organisé et auto-coordonné, le dialogue national suit un ensemble de principes qui, dans le meilleur des cas, continuent de s'appliquer après la cérémonie de clôture. De surcroît, le fait de participer à un processus axé sur le consensus peut être une expérience très marquante. Enfin, la phase de mise en œuvre mobilise plus de participants que les processus de cessez-le-feu ou de médiation, les personnes y ayant contribué voulant s'assurer que leurs efforts continuent de porter leurs fruits durant la mise en œuvre. C'est pourquoi la phase de mise en œuvre s'accompagne de défis et de possibilités spécifiques.

DÉFIS

- ≡ Une participation élargie peut intensifier le sentiment d'appropriation et, de ce fait, générer de fortes attentes quant (1) au degré de participation à la mise en œuvre elle-même et (2) à l'incidence concrète de celle-ci sur la vie des citoyens.
- ≡ La mise en œuvre des résultats est souvent confiée à (et confinée dans) de petits mécanismes et institutions, déconnectés du processus général tout juste achevé. Ceux-ci risquent d'être facilement submergés par cette responsabilité. La prise de décisions revient aux décideurs habituels, ce qui annule la nature consensuelle et inclusive du processus de dialogue².

POSSIBILITÉS

- ≡ Les bienfaits de l'inclusion et de la participation au cours du processus se font également jour durant la mise en œuvre. Le fait d'inclure pleinement toutes les parties concernées – les prétendants au pouvoir et les forces sociales émergentes – dans la négociation des accords diminue le risque de sabotage au cours de la phase de mise en œuvre. Cela vaut généralement pour les processus de paix. Cependant, le format du dialogue national, lui, permet de surmonter ce problème d'entrée de jeu, à condition de bien concevoir le processus.
- ≡ La connaissance et l'expérience du processus peuvent être entretenues, afin de dynamiser la mise en œuvre. L'expérience de la prise de décisions consensuelles peut favoriser l'émergence d'une culture du dialogue et du compromis politique.

- ≡ La phase de mise en œuvre peut exiger davantage d'efforts et de ressources que les phases précédentes. Elle peut s'avérer extrêmement chronophage et générer des coûts imprévus³.
- ≡ Les donateurs ont tendance à soutenir uniquement le processus de dialogue national. Ils n'ont pas conscience qu'un État défaillant ne sera pas forcément en mesure de mettre efficacement en œuvre les résultats, aussi concluants soient-ils. Il serait plus utile de soutenir simultanément le dialogue et les systèmes de gouvernance, afin que ces derniers puissent assurer la prestation des services (→ chapitre 5).
- ≡ La mise en place d'infrastructures, de garanties et de mécanismes de contrôle de la mise en œuvre permet de pérenniser et de renforcer la participation.
- ≡ Même modeste et rapide, le dialogue national peut, s'il est systématiquement soutenu, s'implanter solidement et devenir un mécanisme de référence en matière de résolution des problèmes (Liban, Tunisie). Ceci permet de renforcer la phase de mise en œuvre et d'en garantir la continuité.

L'expérience montre que, si elles sont correctement intégrées dans la conception du processus, les dispositions suivantes peuvent contribuer à la bonne mise en œuvre des résultats du dialogue national :

- ≡ Généralement, la signature de l'accord est rapidement suivie d'une baisse d'attention. Pour éviter cela, la mise en œuvre des résultats doit s'inscrire d'emblée dans la structure du processus. Le mandat doit détailler les étapes de la mise en œuvre à court et long terme (→ 2.3 *Négociation et élaboration du mandat*).
- ≡ Des mécanismes de consultation et de retour d'opinion efficaces doivent être intégrés au processus, afin que les groupes partisans puissent suivre celui-ci et que leurs points de vue soient pris en compte aux différentes étapes. Cela permet d'éviter les récriminations, d'être moins tributaire des défenseurs individuels du dialogue national, et de favoriser un appui pérenne. Il est indispensable de fixer les garanties et les mécanismes de contrôle pendant le dialogue national, afin de permettre une mise en œuvre adéquate.
- ≡ Le dialogue national doit intégrer des dispositifs d'incitation à la collaboration dès le début du processus et jusqu'à son aboutissement, notamment dans les structures de mise en œuvre. Les parties qui émergent d'un conflit violent

veulent généralement s'assurer qu'elles peuvent mettre leur veto aux décisions qui ne leur conviennent pas, ce qui a tendance à faciliter l'apparition de blocs (Liban) menant à des impasses politiques. La création de structures et de mécanismes originaux suscitant une interdépendance entre les parties dans l'atteinte de leurs objectifs peut favoriser les partenariats et la collaboration.

- Une vision claire doit être définie au moment de la finalisation des résultats et indiquer concrètement en quoi consistera la mise en œuvre. Le processus doit être suffisamment souple pour permettre l'examen et la vérification des résultats, au cas où la situation évoluerait. Il est essentiel de maintenir les voies de communication ouvertes, afin de relayer les éventuels changements et de continuer à affermir la confiance. Cela permet également de mettre sur la touche les acteurs qui renoncent à honorer leurs engagements et d'exercer sur eux une pression supplémentaire. Les garanties et les mécanismes de contrôle doivent être fixés au cours du processus de dialogue national.
- Les programmes d'éducation et de consultation des médias et du grand public peuvent contribuer à sensibiliser le public à la phase de mise en œuvre et obtenir son soutien (→ 3.7 *Mobilisation du public*).
- Il est important de gérer les attentes, notamment en ce qui concerne le calendrier prévu pour la mise en œuvre des résultats. Le fait de préciser qu'il s'agit d'un travail au long cours permet d'éviter les attentes irréalistes et favorise la sortie de crise sans faire passer le processus pour un fiasco. On retiendra également que les conflits prolongés requièrent des outils de rétablissement de la paix qui s'inscrivent dans la durée et tiennent compte de la nature non linéaire des cycles de transformation des conflits. À titre d'exemple, le processus de transition de l'Afrique du Sud a été interrompu trois fois avant de donner des résultats probants. Enfin, démarrer rapidement la mise en œuvre juste après le dialogue national peut favoriser le soutien initial à cette nouvelle phase.

Légitimité des résultats et de leur mise en œuvre

La légitimité des accords et celle du processus sont indissociables⁴. Les accords signés à l'issue d'un processus dûment mené, dans le cadre de procédures bien arrêtées et en tenant compte des différents points de vue, sont plus susceptibles d'être perçus comme des résultats légitimes. L'inclusion de personnes influentes (respectées et perçues comme représentatives de la société) capables de générer un large soutien en faveur de tel ou tel résultat est cruciale, car elle permet de susciter une légitimité dans et entre les groupes partisans. Le fait que les accords soient perçus comme légitimes ou non est susceptible d'influer sensiblement sur le degré de soutien et, partant, sur la réussite de leur mise en œuvre. Quand bien même les accords

répondraient-ils aux principales revendications, ils risqueraient d'être rejetés en raison du sentiment de méfiance vis-à-vis de l'« autre », du processus, ou de la façon dont ce dernier a été élaboré ou présenté. Il est très probable que les accords laissant entrevoir des dividendes tangibles de la paix seront perçus comme viables et légitimes. Au Myanmar, cependant, une initiative norvégienne visant à fournir des « dividendes de la paix » aux zones de cessez-le-feu, afin de soutenir la mise en œuvre, s'est attirée les critiques de certains membres de la société civile au motif qu'elle encourageait économiquement les cessez-le-feu (ministère des Affaires étrangères de la Finlande, 2014, 109). Il est certainement préférable de prendre des mesures pragmatiques satisfaisant les intérêts des parties plutôt que de maintenir un quelconque *statu quo*. « Les processus inclusifs et axés sur la recherche de solutions favorisent davantage ce type d'accord. Ils incitent les parties à considérer les litiges comme un problème collectif, pour lequel il est possible de trouver un compromis original et acceptable pour tous les acteurs. » (Barnes, 2017, 45)

4.2 Comprendre les résultats du dialogue national

La nature du dialogue national impose de faire la distinction entre les résultats **tangibles** et **intangibles**, et illustre l'importance des résultats intangibles pour la mise en œuvre des résultats tangibles. Les **résultats tangibles** sont concrets, et sont présentés ou explicités dans le programme et le mandat. Ils sont visibles, c'est-à-dire qu'ils prennent la forme d'un accord et/ou d'un rapport ou d'un communiqué final, généralement une feuille de route ou des recommandations à mettre en œuvre. Les **résultats intangibles** sont plus subtils et plus difficiles à mesurer. Ils ne sont pas forcément escomptés ou planifiés, mais découlent naturellement de l'expérience même du processus de dialogue national. Il peut s'agir d'une évolution des relations ou de l'émergence d'une culture du dialogue et de l'échange. S'ils sont encouragés au-delà du processus lui-même, ces résultats peuvent devenir des pivots du processus de changement global⁵. Selon les conditions de mise en œuvre et le soutien reçu, les résultats tangibles et intangibles auront des effets à court ou à long terme. Ils peuvent contribuer à faciliter la transition politique, apaiser les crises, régler les conflits et jeter les bases d'un changement social en profondeur. Les résultats intangibles peuvent également accélérer la mise en œuvre des résultats tangibles.

Résultats intangibles

Les résultats intangibles peuvent être des changements subtils dans les attitudes, les relations et les modes d'engagement. Le dialogue national aura peut-être permis d'aborder pour la première fois certaines questions à l'échelle nationale et,

éventuellement, d'informer et d'éduquer une grande partie de la population. Le recours à la prise de décisions consensuelles peut également se révéler déterminant. Certains résultats intangibles font leur apparition au cours du processus, d'autres se concrétisent plus lentement à mesure que progresse le changement global.

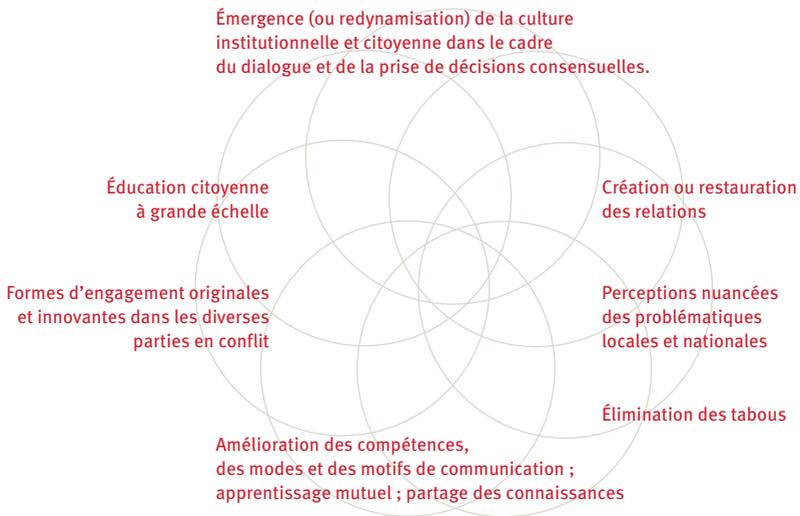


Figure 4.1 : Résultats intangibles du dialogue national

Les études de cas ci-dessous illustrent l'importance des résultats intangibles pour la mise en œuvre du dialogue national et, plus largement, du processus de changement.

Guatemala⁶. Le Grand dialogue national, dissous prématurément pour des raisons de sécurité, n'a abouti à aucun résultat tangible. Il n'en fut pas moins une étape essentielle vers la fin du conflit armé : ses résultats intangibles ont fortement pesé sur le processus de paix ultérieur, et ses effets à long terme continuent de se faire sentir aujourd'hui. Certes, une grande partie des questions débattues au cours du Grand dialogue national n'a toujours pas été résolue. Cependant, aucune partie n'a repris les armes, la société guatémaltèque ayant été encouragée à régler le conflit sans recourir à la coercition ni à la violence.

Le Grand dialogue national a notamment fait reconnaître la nécessité d'inclure les citoyens dans le débat sur les questions politiques et militaires. Les causes du conflit

armé ont donc commencé à être discutées ouvertement dans l'espace public, une première dans l'histoire du Guatemala. Le dialogue a constamment mis en avant l'idée que la paix n'était pas seulement l'absence de guerre, mais également la possibilité de fonder une nouvelle nation. Les questions et les défis ont été mieux analysés et compris. Les acteurs défendaient des positions et des besoins mutuels, et partageaient les mêmes principes et objectifs. La culture démocratique du dialogue a été encouragée. Les élites politiques (partis politiques, société civile) ont gagné en compétence, et des réseaux de communication intersectorielle ont été mis en place (dans la société et entre la société et l'État). La société civile s'en est trouvée confortée et légitimée dans son rôle de partenaire dans l'élaboration de politiques, une petite révolution vu l'autoritarisme politique dont faisaient traditionnellement preuve les autorités guatémaltèques. Ce changement de cap s'est avéré déterminant quelques années plus tard, au moment de définir le programme de négociation officiel entre l'Unité révolutionnaire nationale guatémaltèque et le gouvernement/l'armée. Ce processus s'est déroulé en public, et la participation citoyenne a été encouragée et recherchée. Compétente et organisée, la société guatémaltèque a pu s'extraire de son rôle de spectatrice pour devenir une force active du processus de paix.

Mali. Le statut de la région septentrionale du Mali, où sévissait une insurrection armée menée par des groupes séparatistes, ne figurait pas au programme du dialogue national. Ce dernier a néanmoins facilité des échanges entre plusieurs Maliens du Nord et la création des futures rencontres intercommunautaires du nord du Mali, lesquelles ont fini par éteindre le conflit durant cette période⁷.

Yémen⁸. La Conférence du dialogue national a fini par devenir un exercice d'éducation publique et politique à grande échelle, ce qui a constitué son résultat intangible le plus important. Des acteurs de milieux très divers ont participé à de nombreux débats et séances des groupes de travail sur des sujets auparavant tabous. L'autonomisation des femmes et des jeunes au sein de cette société patriarcale et gérontocratique a constitué un autre résultat intangible de premier plan.

Résultats tangibles

Les résultats tangibles du dialogue national peuvent, en fonction du programme et du mandat d'origine, être des accords (contraignants ou non⁹), un rapport ou un communiqué final pouvant contenir des propositions ou des recommandations/observations. Ils déclinent généralement les grands axes du changement politique, social et économique par le biais de réformes institutionnelles et constitutionnelles. D'ordinaire, le dialogue national s'inscrit dans un processus de transition plus large.

C'est pourquoi une feuille de route pour la transition se trouve souvent parmi les principaux résultats tangibles. Elle peut prévoir l'instauration d'un gouvernement provisoire ou d'unité, et détailler les étapes nécessaires à sa mise en place.

Le schéma ci-dessous présente les résultats tangibles plus généraux du dialogue national :

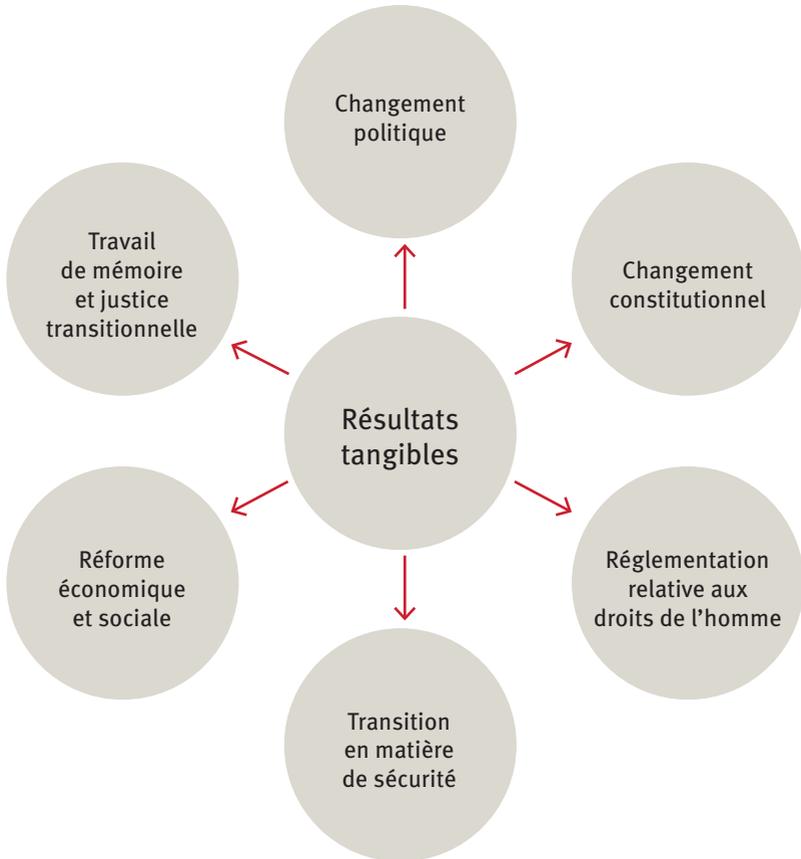


Figure 4.2 : Résultats tangibles du dialogue national

- Changement politique.** Le dialogue national, qui intervient en période de troubles politiques ou de crise quant à la légitimité de l'État, aboutit souvent à la création de structures politiques ou à leur renouvellement. De nouvelles dispositions politiques et de nouveaux accords de partage des pouvoirs peuvent voir le jour. Les changements institutionnels (mise en place d'un gouvernement d'union nationale, réaménagement du parlement, choix des mécanismes d'équilibre des pouvoirs) sont généralement le fruit de concertations. Les réformes politiques, judiciaires et de l'État de droit peuvent également s'y ajouter, de même que l'amélioration des pratiques institutionnelles.

- Changement constitutionnel.** Le dialogue national touche à des questions d'envergure nationale. On peut donc s'attendre à certains résultats d'ordre constitutionnel, qu'il s'agisse de la mise en place d'une révision constitutionnelle (Kenya), de l'introduction d'amendements constitutionnels (Jordanie) ou de l'adoption d'une nouvelle constitution (Afghanistan, Bolivie, Colombie, Mali et, probablement, Yémen). Le changement constitutionnel peut également inclure des mesures essentielles de décentralisation de l'État (Bolivie et Mali, entre autres).

- Réglementation relative aux droits de l'homme.** Les nombreux processus de dialogue national au Moyen-Orient et en Afrique du Nord ont abordé la question de la reconnaissance et du respect des libertés et des droits fondamentaux, thèmes que l'on retrouve dans les résultats (*... exemples du Bahreïn p. 149 et de la Jordanie p. 153*). Ailleurs, c'est la protection des droits des minorités qui a constitué l'un des principaux enjeux. En Afghanistan, la nouvelle Constitution entérine résolument les droits des minorités, notamment la reconnaissance des langues minoritaires comme langues régionales officielles¹⁰, et renforce les droits des femmes en « consacrant l'égalité entre les hommes et les femmes et en promouvant la participation des femmes à la vie politique, en leur garantissant au moins 25 % des sièges de la chambre basse du Parlement¹¹ ». En Amérique latine, notamment, les droits des populations autochtones et des minorités ont occupé une place prépondérante dans les programmes (p. ex., au Guatemala) et, par conséquent, dans les résultats des dialogues nationaux.

- Transition en matière de sécurité.** Le dialogue national peut s'accompagner de processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration, ainsi que de réformes du secteur de la sécurité. Toutefois, ces sujets sensibles sont généralement abordés dans un cadre politique plus restreint et exclusif. La plupart des dialogues nationaux n'ont fait que survoler ces questions, y compris par le biais de groupes de travail (Yémen). En revanche, au Liban, la question sécuritaire était au cœur du processus.

Le **dialogue national engagé en 2008 au Liban** visait spécifiquement à garantir la sécurité de l'État et des citoyens. Au cours de la première phase, les parties ont proposé et discuté une stratégie de défense nationale. Elles sont restées mobilisées sur les grandes questions de sécurité et déterminées à refuser la violence au profit d'un processus politique. En amont des élections, elles ont publié une déclaration conjointe par laquelle elles s'engageaient en faveur du processus politique.

Elles ont su faire preuve de retenue au plus fort des agressions israéliennes et des violences palestiniennes, notamment durant la guerre de Gaza en 2009. Elles ont publié un code d'honneur, afin de maîtriser leurs interventions politiques et médiatiques. Enfin, elles se sont engagées à respecter la politique conjointe de dissociation vis-à-vis de la guerre civile en Syrie établie dans la Déclaration de Baabda du 12 juin 2012.

- **Réforme économique et sociale.** Les résultats visent à relever les défis socio-économiques nationaux et peuvent prendre plusieurs formes : engagement ou mesures concrètes pour améliorer les services sociaux (Bolivie) et l'éducation (Jordanie) ; réforme agraire (Kenya) ; mesures de lutte contre la corruption (Bahreïn) ; mesures d'amélioration de la compétitivité économique (Pologne). Au Yémen, les groupes de travail se consacraient aux questions sociales et environnementales, ainsi qu'au développement global, intégré et durable. Certains processus visant la création d'une politique nationale de développement cohérente se concentrent exclusivement sur les questions de développement. Toutefois, ils ne sont pas étudiés en détail dans le présent manuel.

Le principal résultat du processus de dialogue national du **Bahreïn** consistait en une large gamme de recommandations relatives aux grands axes du dialogue (social, politique, économique et droits de l'homme), par exemple : refonte du système politique ; mesures de lutte contre la corruption ; équilibre de la politique de privatisation ; amélioration de la compétitivité économique ; renforcement des organisations citoyennes ; amélioration des services sociaux ; mise en œuvre et ratification des normes et des conventions relatives aux droits de l'homme.

- **Travail de mémoire et justice transitionnelle.** Au sortir d'un conflit violent, la restauration du tissu relationnel endommagé et la poursuite des auteurs de crimes et d'injustices sont essentielles pour accomplir le travail de mémoire et inventer un nouvel avenir¹². Les inégalités structurelles peuvent être résolues par le biais de mécanismes de changement fondamental, mais ceux-ci ne sont pas forcément à l'ordre du jour lorsque les divers acteurs sont absorbés par la gestion de crise. La réparation des injustices et des crimes commis peut être instiguée par le biais du dialogue national, par exemple, en publiant des

recommandations ou des décrets en vue de mettre en place des commissions de vérité et de réconciliation. Le travail de réparation proprement dit se fait généralement en dehors du dialogue national. Ainsi, le Népal et le Kenya

« La véritable réconciliation met à nu les horreurs, les abus, la douleur et la vérité. Elle peut même parfois exacerber la situation. C'est une entreprise risquée, mais qui vaut la peine d'être tentée. Car, en définitive, c'est le face à face avec la réalité qui engendre une véritable guérison. »

Desmond Tutu (1999)

ont créé des commissions spécialisées à la suite du dialogue national. Les principes directeurs et les mécanismes de ce processus toujours très éprouvant doivent être établis en amont. Le travail de mémoire exige beaucoup de temps. Le dialogue national doit cependant en être le préambule et évoquer les atrocités commises, malgré la difficulté que cela représente.

Le dilemme de l'amnistie dans la justice transitionnelle

Plusieurs théories s'opposent quant au rôle de l'amnistie dans la justice transitionnelle. L'amnistie a été introduite pour faciliter le dialogue national. En 1990, au **Bénin**, elle a été utilisée pour inciter les opposants politiques à participer à la Conférence nationale en vue d'établir une nouvelle constitution. Au **Soudan**, le dialogue national a rencontré de sérieuses complications, bien qu'il ait été lancé dès janvier 2014. Le Parti national Umma s'est retiré, et les rebelles et les forces de gauche n'ont pas participé. Plusieurs membres et chefs des rebelles, notamment le président et le secrétaire général du Mouvement populaire de libération du Soudan-Nord, ont été condamnés à mort par les juridictions soudanaises. Le président El-Béchar a réagi et publié, en septembre 2015, un décret républicain accordant une amnistie générale aux chefs et aux membres des mouvements armés investis dans la Conférence du dialogue national¹³. Les rebelles se sont toutefois empressés d'accuser le gouvernement de propagande politique. En **Afrique du Sud**, le Congrès national africain s'est retrouvé face à un dilemme de taille : sans amnistie, les négociations auraient tourné court et il aurait été impossible d'organiser des élections. L'accord d'amnistie a donc été ajouté à la Constitution provisoire sous forme de « postambule¹⁴ ». Au **Yémen**, l'amnistie accordée à l'ancien président Ali Abdallah Saleh, sa famille et ses proches associés leur ont évité d'être poursuivis pour les violences et les violations des droits de l'homme commises avant et pendant l'année 2011. Ali Abdallah Saleh est resté à la tête du Congrès général du peuple (CGP), le parti au pouvoir, et a continué de le diriger. Notons que le CGP a pourvu la moitié des postes du gouvernement de transition et occupe la majorité des sièges de la Conférence de dialogue national¹⁵.

La qualité du résultat dépend des facteurs suivants :

- ≡ Le résultat doit répondre aux préoccupations et aux revendications des parties concernées, de leurs partisans et du public.
- ≡ L'ensemble des parties adhère au résultat et s'engage à le faire advenir (sentiment d'appropriation).
- ≡ Le résultat a été convenu sans avoir recours à la violence et reflète un minimum de confiance et d'engagement.
- ≡ Le résultat figure dans le mandat du dialogue national. Bien que le mandat puisse évoluer au fil du temps, le résultat doit, pour être perçu comme légitime, respecter les paramètres initiaux.
- ≡ Le résultat apportera des dividendes de la paix tangibles, et des incitations sont prévues pour faciliter la collaboration.
- ≡ Pour mettre en œuvre l'accord, une feuille de route réaliste est élaborée. Elle comprend des mécanismes de contrôle et de garantie habilités à l'exécuter.

4.3 Mécanismes de mise en œuvre des résultats

« La qualité de l'accord ne suffit pas, encore faut-il avoir la volonté politique de le mettre en œuvre. »

Participant d'un atelier adressé aux Mouvements de résistance et de libération

La phase de mise en œuvre exige une planification et une conception minutieuses. La planification intervient durant la phase de processus, voire durant la phase de préparation, en fonction de l'objectif et du mandat du dialogue national. La mise en œuvre

gagnera en qualité si, à l'image du processus, elle est conçue de manière inclusive et participative. Cette démarche renforcera également les processus de changement.

La phase de mise en œuvre est facilitée par des infrastructures, des mécanismes et des forums.

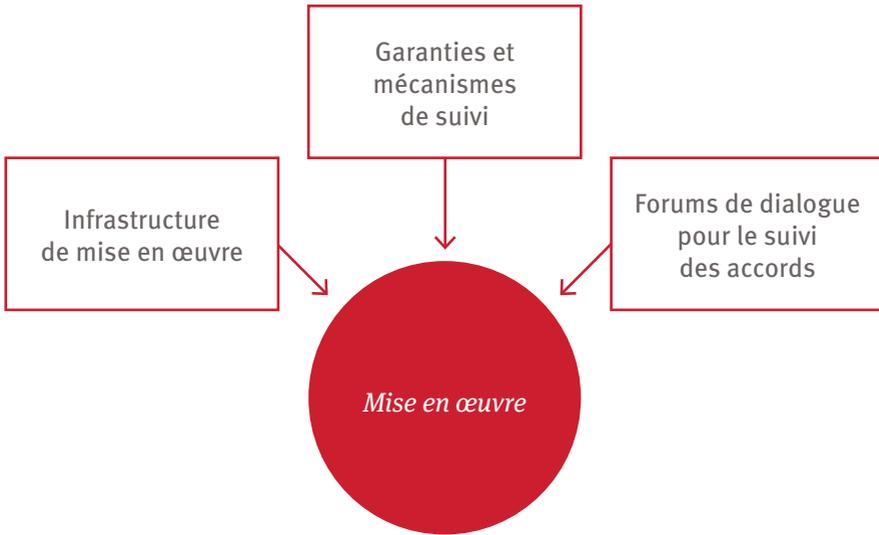


Figure 4.3 : Éléments facilitant la mise en œuvre des résultats du dialogue national

Infrastructure de mise en œuvre

Il peut être nécessaire de créer des entités juridiques, constitutionnelles ou parlementaires, généralement au niveau constitutionnel, afin d'intégrer certains résultats tangibles dans la législation. La mise en œuvre d'un résultat ou d'un accord donné peut nécessiter la création de nouvelles lois (p. ex., la CODESA II en Afrique du Sud) ou être simplement confiée aux entités déjà en place. Des organes de transition sont souvent établis pour assurer la mise en œuvre des résultats, le dialogue national ayant généralement lieu dans un contexte de transition. Leur structure et leur fonction varient selon l'objectif et le mandat du processus. Dans toutes les conférences nationales d'Afrique francophone (sauf au Gabon et en République démocratique du Congo), les nouveaux gouvernements de transition ont été chargés de conduire des élections. Au Bénin, au Niger, en République démocratique du Congo et au Tchad, des organes de suivi ont été établis pour rédiger une nouvelle constitution. Dans d'autres cas, ils peuvent être chargés de réviser la législation électorale, comme en Jordanie et en Pologne. En Afghanistan, les élections faisaient partie du cadre de transition, mais n'ont pas directement résulté de la Loya Jirga constitutionnelle.

Afrique du Sud. Établi dans le cadre de la Convention pour une Afrique du Sud démocratique et du Processus de négociations multipartites, l'accord sur les grands principes constitutionnels et le processus de transition a été mis en œuvre avec l'élection de l'Assemblée constituante au suffrage universel, une première en Afrique

du Sud. Les représentants de l'Assemblée ont discuté le contenu de la nouvelle constitution et rédigé le texte constitutionnel. Un programme de participation publique systématique a permis de recueillir des propositions très diverses.

Dans de nombreux pays étudiés, la phase de mise en œuvre a été marquée par la création d'une foule d'institutions. Au Bahreïn, le gouvernement a créé une commission chargée de mettre en œuvre une large gamme de recommandations résultant directement du dialogue national. Celle-ci était composée de neuf responsables du gouvernement et présidée par le Vice-Premier ministre.

Kenya. Le processus de dialogue national et de réconciliation au Kenya a établi plusieurs institutions pour faciliter la mise en œuvre : (1) une Commission de révision indépendante chargée d'enquêter sur la conduite et les résultats des élections, d'analyser la crise électorale et de faire des recommandations quant à la réforme des élections ; (2) une Commission d'enquête sur les violences post-électorales ; et (3) une Commission vérité, justice et réconciliation. Un Bureau de coordination et de liaison a été établi sur proposition du Groupe d'éminentes personnalités africaines de l'Union africaine, avec le soutien du PNUD. Il était chargé de coordonner la mise en œuvre efficace des accords conclus par le dialogue national et d'aider le gouvernement de coalition à résorber les causes profondes de la crise post-électorale. En 2009, les donateurs du processus ont demandé d'étendre le mandat du Bureau aux activités de la Commission électorale provisoire et du Comité d'experts de la révision constitutionnelle. Le gouvernement de coalition a requis un prolongement de 12 mois, afin de pouvoir continuer à soutenir la mise en œuvre des accords du processus. Le Bureau a officiellement cessé son activité en mars 2011, son plan de travail dépendant étroitement du résultat du processus global de dialogue national et de réconciliation. Un nouveau projet visant à prolonger les gains du processus a été lancé en avril 2011 sous la tutelle du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets.

Jordanie. La Commission royale de révision de la Constitution a été créée dans le sillage du Comité de dialogue national, et sa mise en place constitue un résultat indirect du dialogue national. Elle a publié un rapport contenant 42 propositions d'amendements constitutionnels. Les plus importants avaient trait à la séparation des pouvoirs, à la création d'un tribunal constitutionnel et d'une commission électorale indépendante, à la restriction des compétences des tribunaux de sécurité, ainsi qu'à la réaffirmation de la protection de la liberté d'expression et de la liberté de la presse. Un tribunal constitutionnel et une commission électorale ont vu le jour sur la base de ces recommandations. Par la suite, les amendements proposés n'ont pas été soumis à un référendum populaire, mais ont été adoptés par un vote du Parlement.

Tunisie. La phase de mise en œuvre s'est déroulée rapidement, toutes les parties ayant approuvé la feuille de route établie par le Quartette, notamment les composantes gouvernementales, constitutionnelles et électorales.



L'Instance supérieure indépendante pour les élections et plusieurs comités internes étaient responsables de la mise en œuvre. La feuille de route a été suivie de bout en bout par toutes les parties. Elle a abouti à la formation d'un nouveau gouvernement technocratique, qui a organisé des élections législatives en octobre 2014, puis des élections présidentielles en décembre de la même année. Le gouvernement de transition a maintenu la stabilité jusqu'en février 2015, date de la transmission des pouvoirs au nouveau gouvernement élu démocratiquement. Le pays s'est également doté d'une nouvelle constitution. Celle-ci consacre les nouvelles fonctions du président et du Parlement et a permis d'ancrer solidement ces institutions démocratiques dans la vie politique tunisienne. Si beaucoup saluent le compromis politique trouvé par le dialogue national, Abdelwahab El-Héni, le président du parti Al-Majd, observe que « le dialogue national n'a créé aucun rêve, il a seulement sorti le pays d'un cauchemar » (cité dans M'rad, 2015, 83). D'aucuns estiment que le dialogue national n'a pas résolu la vraie crise qui sévit sur la scène économique et politique du pays ; il a toutefois atteint son objectif déclaré de mettre fin à la crise politique.

Bahreïn¹⁶. Les recommandations ont été remises au roi, lequel les a ensuite confiées aux autorités compétentes en vue de leur exécution. Plusieurs mesures ont été appliquées par décret royal, d'autres ont été remises au Parlement et aux ministères pour être approfondies et mises en œuvre. Chaque institution devait rendre des comptes sur l'avancement de la mise en œuvre. Une commission composée de neuf responsables du gouvernement a été créée pour mettre en œuvre les recommandations. Les réformes proposées visaient notamment la création de procédures législatives plus efficaces, afin de réduire les retards de ratification et les lacunes de mise en œuvre. Par la suite, le roi Hamad a annoncé que la Constitution du Bahreïn serait amendée conformément aux recommandations.

Yémen. Le mandat du président Hadi avait été prolongé d'un an, afin que celui-ci puisse mettre en œuvre certaines réformes et continuer de superviser le processus de transition par le biais du dispositif de mise en œuvre suivant :

COMITÉ DE TRAVAIL SUR LES RÉGIONS FÉDÉRALES

Mission : diviser le Yémen en régions en vue de la mise en œuvre de la nouvelle structure fédérale du pays

Membres : 22

Résultat : a pris la décision de diviser le Yémen en six régions (févr. 2014)

COMITÉ DE RÉDACTION DE LA CONSTITUTION

Mission : rédiger la nouvelle Constitution

Membres : 17 (nommés par le président à partir des principales parties prenantes de la CDN)

Résultat : a rédigé une constitution puis l'a soumise au président (début janv. 2015)

AUTORITÉ NATIONALE

Mission : contrôler et superviser la mise en œuvre des décisions de la CDN et garantir leur prise en compte dans le projet de constitution

Membres : 82 (nommés par le décret présidentiel n° 30)

Depuis septembre 2014, la Banque mondiale fournit au pays un appui financier et technique aux fins de mise en œuvre des résultats de la conférence du dialogue national. Elle a notamment co-coordonné la création d'un cadre conjoint de mobilisation internationale pour appuyer les résultats du dialogue national du Yémen (Nations Unies-Banque mondiale, 2015).

Garanties et mécanismes de suivi

Comme pour les processus de cessez-le-feu et de médiation, les garanties et les mécanismes de contrôle convenus mutuellement peuvent fortement inciter (et contraindre) les parties à honorer leurs engagements. À ce titre, ils assurent le bon déroulement de la mise en œuvre. Les filets de sécurité mis en place durant la phase de processus permettent de protéger le processus de mise en œuvre et d'assurer son bon déroulement, et jouent donc un rôle important (→ *section 3.8*). Les acteurs internationaux peuvent également occuper une fonction de premier plan et participer en tant que garants et contrôleurs extérieurs neutres (→ *chapitre 5*). Des sanctions peuvent également être appliquées, selon le degré de confiance entre les participants et la fragilité (perçue) des accords. Enfin, le processus pourra se montrer plus créatif et favoriser la collaboration entre les participants, afin d'établir des structures et des mécanismes de mise en œuvre à même de créer des interdépendances entre les anciens adversaires. Les dividendes de la paix incitent également à une mise en œuvre de qualité.

Les garanties et les mécanismes de contrôle doivent impérativement être envisagés au début du processus de dialogue national, faute de quoi les acteurs principaux risquent de ne pas se sentir liés par l'accord, soit parce que le paysage politique a de nouveau changé, soit parce qu'ils n'ont pas participé au dialogue. Ce fut le cas au Togo et au Mali.

Togo²⁷. En 1991, l'armée a été exclue des multiples cycles de dialogue national en raison du manque de confiance et de la crainte de voir les chefs militaires détourner le processus s'ils participaient. Lorsque le président a déployé des troupes pour intimider et harceler les participants, les chefs des armées ne se sont pas sentis liés par les accords découlant du processus, ni tenus de les mettre en œuvre.

Mali. La Conférence nationale n'avait créé aucun dispositif de contrôle et d'évaluation. Certaines recommandations n'ont pas été exécutées par le gouvernement élu après la Conférence. Il n'existait aucun mécanisme pour garantir la responsabilité du gouvernement et superviser la mise en œuvre.

Certains acteurs (influent) de la société civile ont assumé des fonctions complémentaires (voire essentielles) de garantie et de contrôle. Par exemple, les principales parties prenantes nationales peuvent devenir des garantes incontournables de la mise en œuvre, à condition de faire partie intégrante du dialogue. Le Quartette tunisien a joué ce rôle pendant et après le dialogue national. Au Kenya, la société civile a contrôlé la mise en œuvre selon une approche différente (voir encadré suivant).

Contrôle de la mise en œuvre par la société civile au Kenya⁴⁸. Le Groupe d'éminentes personnalités africaines a engagé South Consulting (une société de conseil et de recherche basée à Nairobi et composée de professionnels originaires d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe) pour contrôler et évaluer de façon indépendante la mise en œuvre des accords du processus de dialogue national et de réconciliation. L'Open Society Institute et le PNUD ont financé l'appel d'offres public de ce projet de contrôle. South Consulting a réalisé des sondages d'opinion, et mené des recherches et des analyses pour évaluer la performance de la Grande coalition.

Forums de dialogue pour le suivi des accords

Durant la phase de mise en œuvre, les parties prenantes nationales doivent pouvoir effectuer un suivi détaillé des accords, selon les besoins, et régler les questions épineuses ou non résolues. Des forums de suivi informels ou semi-formels dans les régions et les communautés permettent de creuser certaines questions, de rapprocher les acteurs principaux des niveaux 2 et 3 (voir *figure 1.5*) et, ainsi, de garantir une mise en œuvre continue et homogène. En Tunisie, des forums de dialogue pour le suivi ont été créés sous forme de petits groupes de travail chargés d'étudier certaines clauses sensibles du projet de constitution et de proposer des amendements. Les participants ont ainsi pu discuter longuement des clauses afin de trouver des solutions consensuelles.

4.4 Principales considérations relatives à la phase de mise en œuvre

- Il est important de gérer les attentes et de ne pas surcharger le programme du dialogue national. L'évaluation du dialogue national doit porter sur ses résultats tangibles mais aussi être guidée par une réflexion s'intéressant à l'ensemble du processus. Il est important de consacrer du temps et des ressources à la réalisation des résultats intangibles (attitudes, compétences, perceptions, etc.) en guise de préparation aux résultats tangibles et aux processus de changement sous-jacents à plus long terme. Il ne faut pas, parallèlement à cela, considérer les choses comme acquises lorsque les mesures immédiates portent leurs fruits en produisant des résultats à court terme. Cette réussite doit plutôt ouvrir la voie à une mise en œuvre plus complète laissant place à un changement fondamental.
- Comme dans tout processus de négociation, parvenir à un accord sur le papier et le mettre en pratique sont deux choses bien distinctes. Il est utile, dans le cadre du dialogue national, que les participants cherchent à parvenir à des accords ayant fait l'objet d'un consensus auquel tous les acteurs importants ont participé et concouru. Ceci peut supposer d'adopter des moyens originaux de mobilisation et d'information du public – et d'en tirer pleinement parti. L'accord

pourra alors bénéficier d'un vaste soutien d'entrée de jeu, ce qui augmentera les chances d'une mise en œuvre réussie. Cette dernière est également facilitée lorsque les accords dépassent le niveau du plus petit dénominateur commun et traitent véritablement des revendications profondes. Le processus mis en place pour produire un résultat est donc aussi important que la qualité dudit résultat et influence directement ce dernier.

- ≡ Malgré tous les efforts de planification et de préparation déployés dans le cadre du processus de dialogue national, il est utile, en particulier au cours de la phase de mise en œuvre, de prévenir toute évolution vers un processus commandé par un plan et de garantir plutôt un processus de transformation ou axé sur le changement. Il est important de se doter d'un calendrier précis fixant les étapes de la mise en œuvre (et des délais stricts mais réalistes), mais également, et invariablement, de faire preuve d'une certaine souplesse.
- ≡ Si « l'ambiguïté constructive¹⁹ » peut parfois s'avérer utile, les mécanismes et les organes de mise en œuvre ont besoin que les recommandations ou les accords utilisent un langage clair. De plus, il est essentiel de suivre les accords incomplets afin de garantir qu'ils ne soient pas contournés ou abandonnés, ce qui pourrait alors entraver l'application d'autres accords.
- ≡ Idéalement, la phase de mise en œuvre du dialogue national ne doit pas conduire à une « fermeture », mais plutôt à une « ouverture » de l'espace pour favoriser la poursuite du dialogue à plusieurs niveaux (p. ex., au niveau national et de façon informelle entre les participants au dialogue). Pour assurer la pérennité de la structure, il peut être utile d'envisager le concept d'infrastructures pour la paix (I4P) (→ section 3.8, encadré p. 130).

-
- 1 Pour une discussion sur la mise en œuvre des accords de paix, voir Stedman, Rothchild et Cousens (2002).
 - 2 La Conférence du dialogue national (CDN) a décidé que le Yémen devait devenir un État fédéral, mais la décision importante portant sur le découpage des frontières a été confiée à d'autres autorités. Au bout du compte, le président Hadi a mis en place la structure fédérale en moins de deux semaines, suscitant de nombreuses critiques et donnant l'impression que les décisions importantes étaient toujours prises par les mêmes.
 - 3 Le coût de la mise en œuvre des recommandations de la CDN au Yémen a été estimé à environ 30 milliards de dollars US, un montant considéré comme totalement irréaliste (MAE Finlande, 2014, 227).
 - 4 « Les résultats concrets du dialogue national prennent généralement la forme d'un accord officiel qui recense à la fois les principes sous-tendant des réformes importantes et les processus mis en place pour les adopter » (Barnes, 2017, p. 32).

- 5 Les résultats se différencient des produits à plusieurs égards : pour certains, les résultats sont intangibles tandis que les produits sont tangibles ; pour d'autres, les résultats sont le fruit de la transformation suscitée par les produits. Voir par exemple Mills-Scofield (2012). Le présent manuel ne fait référence qu'au terme « résultats », en faisant une distinction entre leurs aspects tangibles et intangibles.
- 6 L'exemple du Guatemala est tiré de Alvarez (2002), de Leon (2014) et de Centro de Estudios de Guatemala (2016).
- 7 Voir Lode (2002).
- 8 Partiellement inspiré de MAE Finlande (2014).
- 9 Ceux-ci s'accompagnent souvent d'actes législatifs contraignants, selon le mandat et la puissance du processus par rapport aux organes de gouvernance. Il est également envisageable d'atteindre des résultats à la fois contraignants et non contraignants.
- 10 Voir Afsah et Guhr (2005, 429f).
- 11 Voir Secrétaire général des Nations Unies (2004, 3).
- 12 Le travail de mémoire est communément appelé « mécanisme de réconciliation », lequel trouve cependant son origine dans la religion et la culture, et tend à défendre les notions d'« oubli » et de « pardon ». Le travail de mémoire se veut plus neutre, et privilégie le fait d'affronter le passé, de rechercher la vérité et de s'y confronter de façon constructive. Cela dit, l'interprétation du travail de mémoire et de réconciliation de même que leurs modalités varient d'une culture à l'autre. Voir MSP (2009) pour en savoir plus sur le travail de mémoire dans le cadre de la médiation pacifique.
- 13 Voir www.africareview.com/news/Sudan-rebels-rebuff-Bashir-amnesty/979180-2883144-11ysdt5/index.html.
- 14 Voir van Zyl (1999) ; Mallinder (2008).
- 15 Voir POMEPS (2013).
- 16 Inspiré de Fakhro (2013) et « Bahrain's National Dialogue. Executive Summary of Outcomes » (2011) : www.nd.bh/en/index.php/the-dialogue/executive-summary-of-outcomes.
- 17 Inspiré de MAE Finlande (2014, 343).
- 18 Inspiré de PNUD (2011 ; 2009).
- 19 L'ambiguïté constructive est un terme généralement attribué à Henry Kissinger. « Si deux parties à une négociation sont dans l'incapacité de parvenir à un accord, elles pourront effacer leurs désaccords en ayant recours à des termes ambigus. La négociation peut alors se poursuivre, dans l'espoir que la question sera résolue ultérieurement ou cessera d'être problématique. » www.usip.org/peace-terms-glossary/constructive-ambiguity.

Chapitre 5

Mobilisation extérieure en faveur du dialogue national

Sommaire

- 163 5.1 Rôles des acteurs extérieurs
- 176 5.2 Principales considérations relatives
à la mobilisation extérieure

Les dialogues nationaux sont, par définition, dirigés par les pays et propres à chacun d'entre eux. Ils s'inscrivent dans un cadre et sont par conséquent exposés à l'influence d'éléments, de conditions et d'acteurs extérieurs. Idéalement, ce sont les parties prenantes nationales à l'origine du dialogue qui décident du rôle joué par les protagonistes extérieurs, en veillant à ce que leur engagement soutienne le processus. Toutefois, l'expérience montre que la mobilisation extérieure peut être néfaste en l'absence de coordination ou si elle est essentiellement motivée par des intérêts personnels.

Les dialogues nationaux ont récemment suscité l'intérêt et le soutien de la communauté internationale (ministères des Affaires étrangères, donateurs, Nations Unies, ONG internationales, etc.). Ceci s'explique entre autres par le fait que les dialogues nationaux (même les plus onéreux) sont plus rentables que les interventions extérieures, notamment les opérations militaires et les sanctions. Ceci peut alléger le fardeau pesant sur la communauté internationale en faisant porter le poids de la responsabilité du changement sur les parties prenantes nationales. Le dialogue national est conforme aux principes d'appropriation et de souveraineté nationales ainsi qu'à d'autres idéologies et politiques prônées par les donateurs occidentaux de l'OCDE. Dans les années 1990, les donateurs insistaient sur la réduction du rôle de l'État tout en promouvant la privatisation et l'essor des structures parallèles de la société civile. La situation s'est depuis inversée, et les donateurs commencent à reconnaître combien il est important pour les pays de jouir d'institutions étatiques en bon état de fonctionnement. Ceci a eu pour conséquence une augmentation du soutien en faveur de la coopération entre l'État et la société civile (Echagüe, 2012), pour laquelle le dialogue national peut représenter un outil prometteur.

Les protagonistes extérieurs au processus de dialogue se définissent comme « des acteurs qui ne participent pas directement au dialogue et qui ne tirent aucun avantage direct de son aboutissement » (Siebert, Kumar et Tasala, 2014, 36). Ce dernier point ne signifie pas qu'ils n'ont aucun intérêt dans le processus. Si ce chapitre porte principalement sur la contribution positive des acteurs extérieurs, il est important de ne pas partir de l'hypothèse qu'ils n'exercent jamais une influence négative. Ils peuvent compliquer les choses, notamment en soutenant une partie plutôt qu'une autre ou en cherchant à influencer l'issue du dialogue national afin de continuer à protéger leurs intérêts.

Quels sont les acteurs extérieurs influant sur le dialogue national ? Le présent manuel passe en revue un vaste ensemble d'acteurs, en s'attachant à distinguer les acteurs politiques des acteurs du développement. Les premiers comprennent généralement les organisations internationales et régionales, les États et les organisations non gouvernementales. Il peut également s'agir de chefs religieux, d'institutions universitaires, de groupes de la diaspora, de représentants du secteur commercial et de figures influentes. S'ils agissent souvent seuls, ils peuvent également faire partie de coalitions spécialement créées pour accompagner le dialogue national, telles que les amicales ou les groupes de contact.

Les acteurs du développement, dont la contribution au dialogue national est souvent incomprise et peu reconnue, englobent les institutions financières telles que le FMI et la Banque mondiale, les fonds nationaux de développement, les organismes d'aide et les ONG de développement. S'ils sont généralement réticents à reconnaître la nature politique de leurs interventions dans des contextes fragiles et touchés par des conflits, ils ont tout de même fait preuve d'un intérêt accru dans les processus politiques, y compris le dialogue national. Ils mettent également l'accent sur la prévention des conflits, qui est de plus en plus reconnue comme un facteur important du développement. Le rôle joué par les acteurs du développement dans la promotion de la consolidation de la paix et la prévention des conflits a été reconnu par l'analyse de l'architecture de la consolidation de la paix, effectuée par les Nations Unies en 2015¹. En résumé, l'appui des acteurs du développement aux processus de consolidation de la paix est de plus en plus important et intégré.

5.1 Rôles des acteurs extérieurs

Cette partie s'attache à recenser les nombreux rôles joués par les acteurs extérieurs dans les processus de dialogue national (→ figure 5.1). Certains de ces rôles se chevauchent bien évidemment, et la catégorisation ne veut en aucun cas suggérer que les acteurs extérieurs coordonnent leurs interventions. Celles-ci sont au contraire souvent ponctuelles et guidées par des intérêts particuliers. Il n'existe en outre aucune approche « unique » de l'engagement extérieur. Pour être efficace, chaque intervention doit tenir compte des particularités politiques, sociales, économiques et historiques caractérisant chaque contexte.

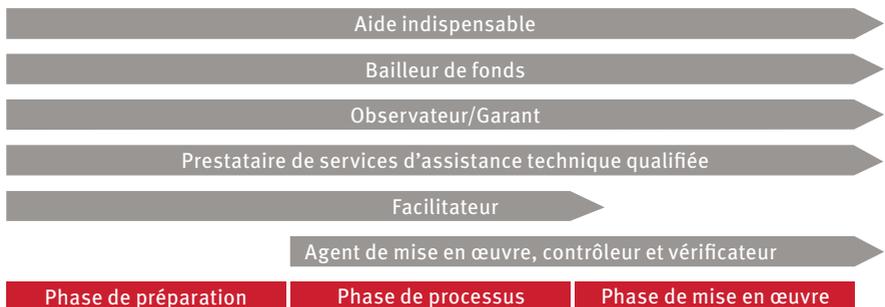


Figure 5.1 : Rôles des acteurs extérieurs dans les processus de dialogue national

Cette partie décrit les rôles endossés par les acteurs politiques et du développement (→ *figure 5.2, p. 174-175*). Le fait qu'ils se soient tous deux engagés à soutenir le dialogue national témoigne d'une disparition progressive des divisions traditionnelles entre les rôles, caractérisée par une intervention des acteurs du développement suite à la conclusion d'un processus politique visant à appuyer les efforts de reconstruction et de développement au cours de la phase de mise en œuvre. Ces dernières années, les acteurs du développement jouent un rôle de plus en plus actif dans les processus politiques, remplissant différentes fonctions d'appui au dialogue national. Parmi ces fonctions, citons : l'adoption de mesures favorisant la confiance, la définition d'incitations à la participation des parties prenantes nationales au processus de dialogue, la garantie de l'intégration des questions de développement dans le dialogue national, le versement de fonds et la fourniture d'une expertise technique, ou encore l'appui à l'infrastructure de dialogue ainsi qu'à la mise en œuvre des résultats du dialogue national.

Aide indispensable

Fonction : Les acteurs extérieurs peuvent être vus comme des « aides indispensables » lorsqu'ils s'unissent pour soutenir le dialogue national au niveau international, et lorsqu'ils exercent une influence sur les parties au conflit pour les inciter au dialogue. Pour encourager les parties à se mobiliser, les acteurs extérieurs peuvent avoir recours à des moyens de pression et à des mesures incitatives. Citons par exemple les déclarations publiques, les sanctions « intelligentes » et les embargos (y compris les interdictions de voyager), ou encore les moyens incitatifs tels que les mesures d'allègement de la dette, les programmes d'aide financière et la promesse de normaliser les relations, entre autres. Il convient de faire preuve de prudence lors de l'adoption de politiques de sanctions intelligentes, car, en tant qu'interventions actives, elles peuvent modifier les rapports de force entre les parties présentes sur le terrain. Utilisées avec précaution, elles peuvent toutefois aider à faire avancer la situation et ouvrir les parties au dialogue.

La Pologne, où l'environnement extérieur a largement pesé sur la mise en place d'un processus de dialogue visant à négocier la transition politique en 1989, constitue un bon exemple. Si la Perestroïka a créé un environnement propice aux réformateurs qui souhaitaient la mise en place d'un dialogue national, les dirigeants occidentaux ont exercé une pression considérable sur le gouvernement polonais, menaçant de suspendre les aides financières en l'absence de mise en œuvre de véritables réformes. C'est l'une des raisons pour lesquelles le gouvernement a accepté l'organisation d'une table ronde entre février et avril 1989. L'Afrique du Sud constitue un autre bon exemple. Le recours aux sanctions économiques a incité le régime de l'apartheid à engager le dialogue avec le Congrès national africain, ce qui a donné lieu à une transition politique pacifique. En Syrie, les acteurs extérieurs peuvent faire s'enraciner l'idée d'un dialogue national et veiller à ce qu'elle soit abordée lors des négociations de paix (voir l'encadré ci-dessous).

Les acteurs extérieurs peuvent également être des « freins » s'ils découragent activement les parties au conflit de participer au dialogue national et s'ils prennent des mesures qui réduisent les probabilités de compromis entre les parties au conflit. L'exemple de l'Ukraine est très parlant. L'éclatement de la guerre dans l'est du pays et la concurrence géopolitique croissante entre l'Est et l'Ouest ont favorisé l'émergence d'une logique de confrontation, et non de dialogue, entre les différents segments de la société au lendemain de la « révolution de Maïdan » de février 2014.

Phases du processus : C'est sans doute au début du processus, pendant la phase de préparation, alors que les parties sont encore en train de décider si elles souhaitent engager le dialogue, que les acteurs extérieurs constituent une aide indispensable. L'engagement externe peut également s'avérer utile lorsque les négociations sont suspendues ou en passe d'échouer, et pour maintenir l'élan pendant la mise en œuvre.

Guatemala – le Groupe des Huit

En 1983, suite à une hausse des conflits en Amérique centrale, les gouvernements du Panama, du Mexique, de la Colombie et du Venezuela ont formé le groupe de Contadora, un engagement multilatéral visant à promouvoir le règlement des conflits dans la région. Un an plus tard, l'Accord de Contadora pour la paix et la coopération en Amérique centrale, qui exposait les grandes lignes d'engagements en faveur de la paix, de la démocratisation, de la sécurité dans la région et de la coopération économique, a été présenté. Les gouvernements de l'Argentine, du Brésil, du Pérou et de l'Uruguay ont ensuite constitué un Groupe d'appui à Contadora, également appelé le Groupe de Lima. Ensemble, les États parties aux Groupes de Contadora et de Lima forment le Groupe des Huit. Par la suite, deux accords ont été passés, Esquipulas I et II, dans lesquels les États signataires ont demandé la tenue de négociations et de dialogues internes dans les pays en conflit de la région. Cette mobilisation de la part d'États extérieurs a été efficace, puisqu'elle a permis de convaincre le gouvernement du Guatemala, représenté par un président nouvellement élu, d'amorcer le processus de dialogue.

Syrie – le dialogue national, une solution pour l'avenir ?

En 2012, Kofi Annan, alors Envoyé spécial conjoint des Nations Unies et de la Ligue des États arabes pour la crise syrienne, a réuni un groupe d'acteurs extérieurs influents. Ce groupe a produit une déclaration conjointe, le Communiqué de Genève, qui souligne les principaux paramètres d'une résolution future du conflit syrien. Le Communiqué affirmait notamment : « C'est au peuple syrien qu'il appartient de déterminer l'avenir du pays. Tous les groupes et les segments de la société syrienne doivent être habilités à participer à un processus de dialogue national. Un tel processus doit non seulement être ouvert mais aussi conséquent – autrement dit, ses principaux résultats doivent être suivis d'effet » (Groupe d'action pour la Syrie, 2012, 3). L'Envoyé spécial actuel des Nations Unies est allé plus loin en créant le comité consultatif des femmes

syriennes et la plateforme d'appui à la société civile Civil Society Support Room (gérée par swisspeace et le Norwegian Centre for Conflict Resolution [NOREF]) en marge des pourparlers intra-syriens à Genève, insistant sur le fait que le conflit syrien ne pourra être résolu qu'en intégrant de larges pans de la société. Les débats sur le dialogue national sont rendus difficiles par le fait que le gouvernement syrien a suggéré, à plusieurs reprises au cours du conflit, d'organiser un dialogue dans le but de saper l'opposition. Ce sera à la population syrienne de décider si un dialogue national doit avoir lieu, et sous quelle forme.

Bailleur de fonds

Fonction : Les acteurs extérieurs peuvent aussi assumer le rôle de bailleurs de fonds lorsqu'ils affectent des ressources financières à la conduite d'un processus de dialogue national. Dans de nombreux cas, l'administration d'un secrétariat, la location d'un site, l'accueil des participants et experts et l'organisation d'activités de sensibilisation, entre autres, nécessitent des financements importants. Par exemple, la Conférence du dialogue national au Yémen disposait d'un budget estimé à 37 millions de dollars US (Siebert, Kumar et Tasala, 2014, 38). Les fonds peuvent être versés directement, comme c'était le cas au Yémen, ou par le biais d'un mécanisme local mis en place en appui au processus politique, comme au Népal. Au Yémen, le processus a été financé à travers un fonds fiduciaire alimenté par les donateurs, qui peut ensuite être utilisé avec souplesse en fonction des nouveaux besoins ou des besoins les plus urgents. La souplesse en matière de financement est importante, non seulement parce que la durée et l'élan dont jouissent les dialogues nationaux peuvent varier considérablement, mais également pour assurer l'engagement à long terme des donateurs, même pendant les phases au cours desquelles l'attention internationale peut être attirée ailleurs. D'autres processus ont également été financés grâce à la création de fonds fiduciaires. Au Kenya, par exemple, l'acheminement de fonds par le biais d'un fonds fiduciaire alimenté par la communauté internationale a permis de garantir le déclenchement rapide des négociations et de veiller à ce que le Groupe d'éminentes personnalités africaines soit en mesure de travailler sans contraintes de nature financière (Bureau du Groupe d'éminentes personnalités africaines de l'Union africaine, 2008, 33).

Un financement suffisant est indispensable à la poursuite du processus et à la mise en œuvre de ses résultats. Il est important de ne pas se concentrer uniquement sur le dialogue national, mais aussi de veiller à ce que le gouvernement continue d'exercer ses fonctions essentielles tout au long du processus, comme ce fut le cas en République centrafricaine. En effet, la prestation effective de services publics encourage la création d'un environnement favorable au dialogue.

Phases du processus : Chacune des phases de préparation, de processus et de mise en œuvre nécessite des financements, les besoins étant souvent les plus importants au cours de la deuxième phase (processus).

Yémen – Fonds fiduciaire pour le dialogue national et la réforme constitutionnelle

Le Fonds fiduciaire pour le Yémen a été créé sous les auspices du gouvernement yéménite et des Nations Unies en appui au dialogue national et au processus constitutionnel dans le pays. Les projets ont été financés en fonction des priorités fixées par le gouvernement afin de garantir une appropriation nationale. Le fonds fiduciaire était dirigé par un Comité directeur et par un Groupe de travail sur les opérations. Le Comité directeur, coprésidé par le Représentant du gouvernement yéménite et par le Conseiller spécial du Secrétaire général, était chargé d'étudier les propositions de projets et d'affecter des fonds aux projets approuvés. Le Groupe de travail sur les opérations, établi sous forme de groupe de travail relevant du Comité directeur, était quant à lui chargé de l'examen périodique de l'avancée des projets financés par le fonds fiduciaire, et devait s'assurer que les activités menées étaient conformes aux initiatives similaires entreprises en dehors du Fonds. La plus grande partie des fonds disponibles a servi à financer le Secrétariat et la Conférence ; le reste a été utilisé à des fins de coordination, de consultation et d'aide à la sensibilisation.

Nations Unies (2012)

République centrafricaine – Forum national de Bangui

La mise en place du Forum national de Bangui, qui fait suite à la Conférence de Brazzaville organisée en juillet 2014 en vue de la signature d'un cessez-le-feu (conduite sous la médiation du président de la République du Congo) et à l'organisation de consultations populaires en République centrafricaine au cours du premier trimestre 2015, constitue la troisième phase du processus de Brazzaville. Dans le cadre des consultations et du Forum national de Bangui, la Banque mondiale et les Nations Unies ont versé des fonds au gouvernement de transition nouvellement formé en vue de contribuer à garantir le fonctionnement de base des secteurs public et de la sécurité. Ces fonds ont permis la reprise de certaines prestations de services de base et le maintien de plusieurs fonctions essentielles du gouvernement. Cette aide a ainsi contribué à stabiliser la situation dans le pays et à créer un environnement propice à la poursuite du processus en trois temps de Brazzaville.

Nations Unies/Banque mondiale (2015, 28)

Observateur et garant

Fonction : Les acteurs extérieurs endossent la fonction d'« observateurs » lorsqu'ils participent au processus sans jouer un rôle actif, agissant plutôt en qualité de témoins et veillant à ce que le processus jouisse d'une aide internationale. Les observateurs peuvent ainsi aider à créer un environnement propice au rapprochement et aux négociations fondées sur la confiance entre les parties. Le rôle de « garant » est étroitement lié à cette fonction d'observateur. Les acteurs extérieurs sont qualifiés de « garants » lorsqu'ils jouent un rôle de défenseur engagé qui accorde un soutien politique au processus de dialogue national et à la mise en œuvre des résultats. Dans

les contextes où la défiance règne entre les parties, la mobilisation d'observateurs ou de garants extérieurs peut aider à instaurer la confiance et à apaiser les craintes des parties quant au risque de s'engager dans un processus. Comme ces rôles exigent une certaine dynamique, ils sont souvent endossés par des organisations internationales et régionales ou des États influents. Dans le cas du Guatemala, par exemple, les Nations Unies, qui ont joué le rôle d'observateur, ont largement contribué à susciter la confiance lors de la phase initiale du processus. L'engagement des Nations Unies a également favorisé la reconnaissance et la légitimité internationales tout au long du processus.

Phases du processus : Dans le cadre du processus de dialogue national, la fonction d'observateur et de garant évolue d'une phase à l'autre. Lors des phases de préparation et de processus, les observateurs instaurent la confiance entre les acteurs et envers le processus, tout en assurant l'obtention d'un soutien international. Au cours de la phase de mise en œuvre en revanche, la fonction de garant sert à protéger l'exécution des résultats.

Guatemala – Nations Unies

Au Guatemala, la Commission nationale de réconciliation nommée par le gouvernement a instauré le Grand dialogue national en 1989. Un an plus tard, après la signature de l'Accord de base pour la recherche de la paix par des moyens politiques (Accord d'Oslo) avec l'Unité révolutionnaire nationale guatémaltèque (URNG), elle a organisé plusieurs sessions de dialogue entre cette dernière et différents segments de la société, ce qui a ouvert la voie à des négociations officielles entre l'URNG, l'armée et le gouvernement entre 1991 et 1996. L'Accord d'Oslo demande officiellement au Secrétaire général des Nations Unies, Javier Pérez de Cuéllar, de « suivre les activités qui seront entreprises et de se porter garant des accords conclus et des engagements contractés aux termes du présent document »². Suite à cette demande, les représentants des Nations Unies ont endossé le rôle d'observateurs et de garants lors des différentes sessions de dialogue. Au cours des négociations officielles amorcées en 1991, l'ONU a dans un premier temps continué à jouer le rôle d'observateur, avant d'agir comme médiateur officiel à partir de 1993.

Liban – Qatar et Ligue arabe

Le dialogue national libanais a débuté en 2008 au lendemain d'un soulèvement violent qui a levé le voile sur les divisions profondes au sein de la société politique du pays. L'émir et le Premier ministre du Qatar, en étroite collaboration avec le Conseil des ministres et le Secrétaire général de la Ligue des États arabes, ont joué un rôle fondamental dans l'instauration d'un environnement favorable au processus

de dialogue national, lequel a bénéficié de leur soutien politique. S'en est suivie l'adoption de l'Accord de Doha, en mai 2008. La Ligue arabe avait pour fonction de « renforcer la confiance au sein de la société libanaise »³. Le Qatar, quant à lui, participait à des réunions à huis clos et maintenait le contact avec les principaux acteurs régionaux et nationaux, sans pour autant s'engager directement dans le processus. Le Qatar et la Ligue arabe étaient donc les garants du processus de dialogue national au Liban.

Prestataire de services d'assistance technique qualifiée

Fonction : Les acteurs extérieurs fournissent des services « d'assistance technique qualifiée » lorsqu'ils apportent une expertise spécifique au processus. Cet appui vise à fournir des connaissances et des compétences utiles aux participants au dialogue national afin qu'ils puissent s'engager plus nettement dans le processus. La prestation de services d'assistance technique prend différentes formes : apport de contributions thématiques dans certains domaines (élaboration du processus, partage du pouvoir, etc.), formation professionnelle, ou encore expertise comparative. Elle peut également comprendre l'organisation de réunions consultatives entre les participants au dialogue national ou avec des participants et experts extérieurs, dans le cadre desquelles des exercices d'instauration de la confiance sont menés, des concepts sont élaborés en vue de la conduite du processus, le contexte est analysé et des dossiers d'information sont préparés.

L'assistance technique peut être fournie de manière ponctuelle ou afin de répondre à certaines demandes spécifiques. Citons par exemple le cas de la Jordanie, où le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) est intervenu lors de l'interruption des négociations à la demande des membres du Comité de dialogue national. L'assistance peut parfois provenir de plateformes créées spécialement pour soutenir le dialogue national. Ces plateformes ont une double utilité : non seulement elles fournissent une expertise technique, mais elles peuvent également servir d'espaces informels de négociation, notamment lorsque le processus officiel se trouve dans une impasse. La NTTP au Népal (.... p. 134-135) réunit précisément ces deux fonctions. La Common Space Initiative au Liban (.... p. 133-134) constitue un autre exemple intéressant. Cette dernière a été créée dans le but de rendre plus inclusif le dialogue national de 2008, dirigé principalement par les élites politiques, en invitant des experts et la société civile à participer à la recherche d'un consensus sur de grandes questions.

Phases : L'assistance technique prend toute son importance lors des phases de préparation et de processus. Elle peut également s'avérer utile lors de la phase de mise en œuvre du dialogue national.

Jordanie – PNUD

En mars 2011, la Jordanie a créé un Comité de dialogue national (CDN), qui avait pour mission d'émettre des recommandations concernant d'éventuelles réformes politiques. À l'exception du PNUD, les acteurs extérieurs ont globalement joué un rôle secondaire en Jordanie. Le PNUD Jordanie a fourni une assistance technique et logistique lorsque les discussions au sein du CDN se sont trouvées dans l'impasse. Il a par exemple organisé une réunion visant à fournir aux membres du CDN des conseils d'experts internationaux sur différents systèmes électoraux. Cette réunion a eu lieu alors que ce point était venu perturber le processus.

Népal – Suisse

Entre 2005 et 2007, la Suisse a dépêché deux conseillers principaux à la suite. Spécialisés dans les questions de consolidation de la paix, ils avaient pour fonction d'appuyer le processus de paix au Népal et ont pour cela fourni une assistance technique dans le cadre de l'initiative Nepal Transition to Peace (NTTP). Celle-ci a été mise en place en 2005 pour servir de filet de sécurité et de mécanisme de soutien au processus de paix. Le premier conseiller a agi comme consultant auprès du Secrétariat pour la paix et des facilitateurs locaux, sur des questions liées à l'élaboration du processus et au partage du pouvoir. Il a ensuite guidé les parties sur des questions techniques relatives à la préparation de l'élection des membres de la nouvelle Assemblée constituante. De même, le deuxième conseiller a appuyé le processus constitutionnel, fourni un avis d'expert sur le fédéralisme et renforcé les capacités de la société civile, des acteurs politiques et des facilitateurs grâce à l'organisation de séminaires et de voyages d'études, à des recherches et à la collecte de documents. Outre l'engagement de la Suisse, un expert venu d'Afrique du Sud et financé par l'USAID a également fourni une assistance technique au NTTP.

Facilitateur

Fonction : Les acteurs extérieurs sont des « facilitateurs » qui interviennent en marge du processus, agissent comme intermédiaires et aident à établir la confiance ou à résoudre des questions spécifiques au cours du processus. Si les principaux facilitateurs au sein du processus de dialogue national sont généralement des parties prenantes nationales, les acteurs extérieurs peuvent tout de même agir comme tiers dans un but bien précis, par exemple réunir les participants au dialogue national de façon informelle et leur permettre d'étudier les différentes options qui s'offrent à eux dans des conditions qui n'auraient pas été envisageables dans un contexte officiel. Ce sont généralement les ONG qui occupent cette fonction pour obtenir la confiance des parties au conflit. Les rôles endossés par la Fondation Berghof et par le Centre pour le dialogue humanitaire au Soudan et au Yémen illustrent bien ce point.

Les acteurs extérieurs ont parfois également joué le rôle de facilitateurs officiels dans le cadre des dialogues nationaux. C'est le cas par exemple des Nations Unies en Libye. Autre exemple, celui du Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine pour le Soudan : ce n'est pas lui qui a coordonné le dialogue national dans le pays, mais il a en revanche aidé les parties à négocier l'adoption d'un accord politique, ouvrant ainsi la voie à un processus de dialogue au niveau national.

Ce qu'il faut retenir ici, c'est que les acteurs extérieurs peuvent jouer un rôle de facilitateurs, en particulier lorsqu'il est nécessaire d'exercer une certaine pression pour avancer. Les acteurs extérieurs seront pourtant tenus de réconcilier leur rôle de facilitateurs avec le besoin d'assurer le maintien de l'appropriation nationale du processus.

Phases : Les facilitateurs extérieurs interviennent pendant les phases de préparation et de processus. Lors de la phase de préparation, ils sont en mesure de créer des espaces de réunions et d'échanges informels, et de promouvoir ainsi la confiance entre les différents acteurs. Lors de la phase de processus, les facilitateurs extérieurs peuvent aider à régler les différends et servir de conciliateurs dans des conflits méritant une attention immédiate afin d'empêcher le processus de dérailler.

Libye – un dialogue politique coordonné par les Nations Unies

Les appels au dialogue national en Libye se sont fait entendre dès 2013, lorsque le gouvernement de l'époque, issu du Congrès général national (CGN), a convoqué un Comité préparatoire du dialogue national. Le travail du Comité a toutefois été occulté par la situation politique agitée qui régnait dans le pays. En 2014, suite à la scission entre la Chambre des représentants, dont le siège est à Tobrouk, et un CGN revigoré, basé à Tripoli, les Nations Unies, par le biais de leur Mission d'appui en Libye (MANUL), ont réuni les factions rivales dans le cadre du dialogue politique libyen. Lorsque les parties ont refusé de dialoguer directement l'une avec l'autre, l'ONU a endossé le rôle de facilitateur pour faire avancer le processus. Elle a également mis en place, avec plus ou moins de succès, cinq « axes favorables » pour assurer la prise en compte du point de vue des autorités locales, de la société civile, des femmes, des chefs de tribus et des acteurs de la sécurité dans le processus de dialogue politique. Le dialogue politique coordonné par les Nations Unies a donné lieu à l'Accord politique libyen, signé par les parties en décembre 2015 à Skhirat, au Maroc.

Soudan – Fondation Berghof

En 2014, en étroite collaboration avec l'Institut allemand pour les Affaires internationales et de sécurité, et grâce au soutien financier du ministère fédéral allemand des Affaires étrangères, la Fondation Berghof a lancé une initiative intitulée « Appui au dialogue national et à la réconciliation au Soudan », qui visait à rassembler différents acteurs nationaux autour de l'élaboration d'un cadre ouvert de dialogue. La Déclaration de Berlin a été publiée en février 2015, produisant deux résultats notables : 1) elle a insisté sur la nécessité d'instaurer un environnement propice au dialogue national ; 2) l'opposition a accepté de participer à la Conférence préparatoire au dialogue national du Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine.

Agent de mise en œuvre, contrôleur et vérificateur

Fonction : Les acteurs extérieurs endossent tantôt le rôle d'« agents de mise en œuvre », tantôt celui de « contrôleurs et vérificateurs », lorsqu'ils se chargent d'aider à mettre en pratique les résultats du dialogue national ou à les contrôler. Cette fonction recoupe souvent les autres rôles décrits dans ce chapitre, comme la prestation d'une expertise technique, le versement de fonds et la fourniture de garanties, qui souvent se poursuivent lors de la phase de mise en œuvre. Compte tenu de l'ampleur des tâches à exécuter, cette fonction est généralement remplie par des organisations régionales ou internationales, comme l'illustrent les cas du Yémen et du Kenya. Les acteurs du développement jouent également un rôle déterminant au cours de la mise en œuvre, comme le montre l'exemple du Yémen. Au cours de cette phase, le travail des acteurs extérieurs est souvent complété par des organisations et réseaux de surveillance issus de la société civile locale, qui connaissent bien le contexte local et peuvent se rendre dans les zones les plus reculées.

Phases du processus : Cette fonction prend toute sa signification lors de la phase de mise en œuvre. Toutefois, en cas de cessation des hostilités ou de cessez-le-feu, au début ou au cours du processus, les agents de mise en œuvre extérieurs peuvent éventuellement commencer à travailler plus en amont.

Yémen – Banque mondiale

En septembre 2014, la Banque mondiale a proposé une subvention visant à faciliter le détachement de l'un de ses conseillers auprès du Bureau du Conseiller spécial sur le Yémen auprès du Secrétaire général afin d'appuyer la mise en œuvre des résultats de la Conférence du dialogue national. En appui au processus de transition du Yémen, le représentant de la Banque mondiale a fourni des conseils techniques au Conseiller spécial sur des questions économiques et de gouvernance. Les Nations Unies et la Banque mondiale ont en outre créé un mécanisme commun visant à aligner l'aide internationale au développement sur les priorités politiques nationales. Enfin, le représentant de la Banque mondiale a reçu pour mission de coordonner l'élaboration d'un Cadre commun de mobilisation internationale à l'appui des résultats du dialogue national au Yémen.

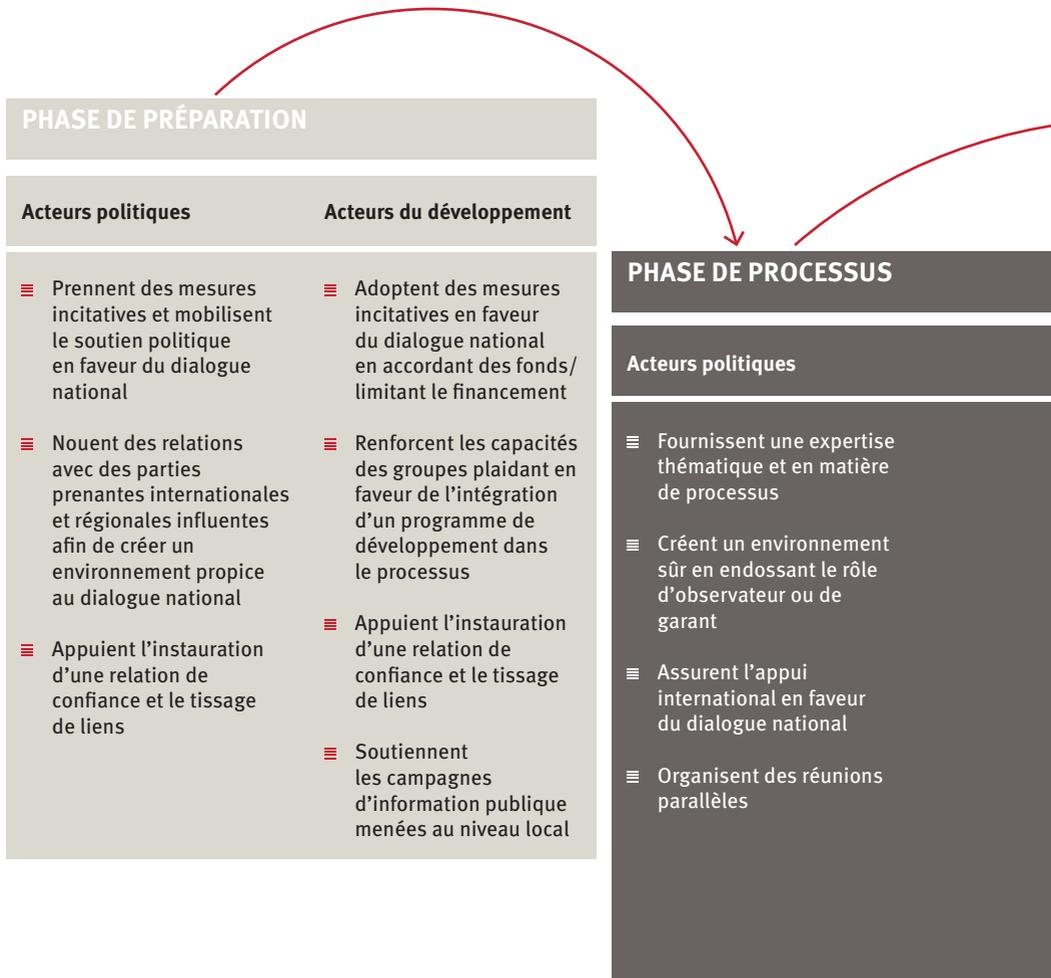
Nations Unies/Banque mondiale (2015, 20)

Kenya – Groupe d'éminentes personnalités africaines

En mars 2008, une décision adoptée par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine appelait le Groupe d'éminentes personnalités africaines, précédemment mobilisé dans le processus mis en place au Kenya, à aider les parties nationales à mettre en œuvre les accords qu'elles avaient conclus. Cela supposait de fournir un appui aux différents comités et commissions et de procéder au suivi de leurs recommandations. Afin d'assurer la mobilisation continue du Groupe pendant la phase de mise en œuvre, une version réduite de son secrétariat, le Bureau de coordination et de liaison (CLO), a été maintenue à Nairobi. Cet organe avait pour responsabilité d'appuyer la mise en œuvre des accords de dialogue national et de réconciliation au Kenya et d'aider la coalition gouvernementale à traiter des enjeux à long terme émanant du processus de dialogue.

Fondation Kofi Annan (2009)

Mobilisation extérieure en faveur du processus de dialogue national



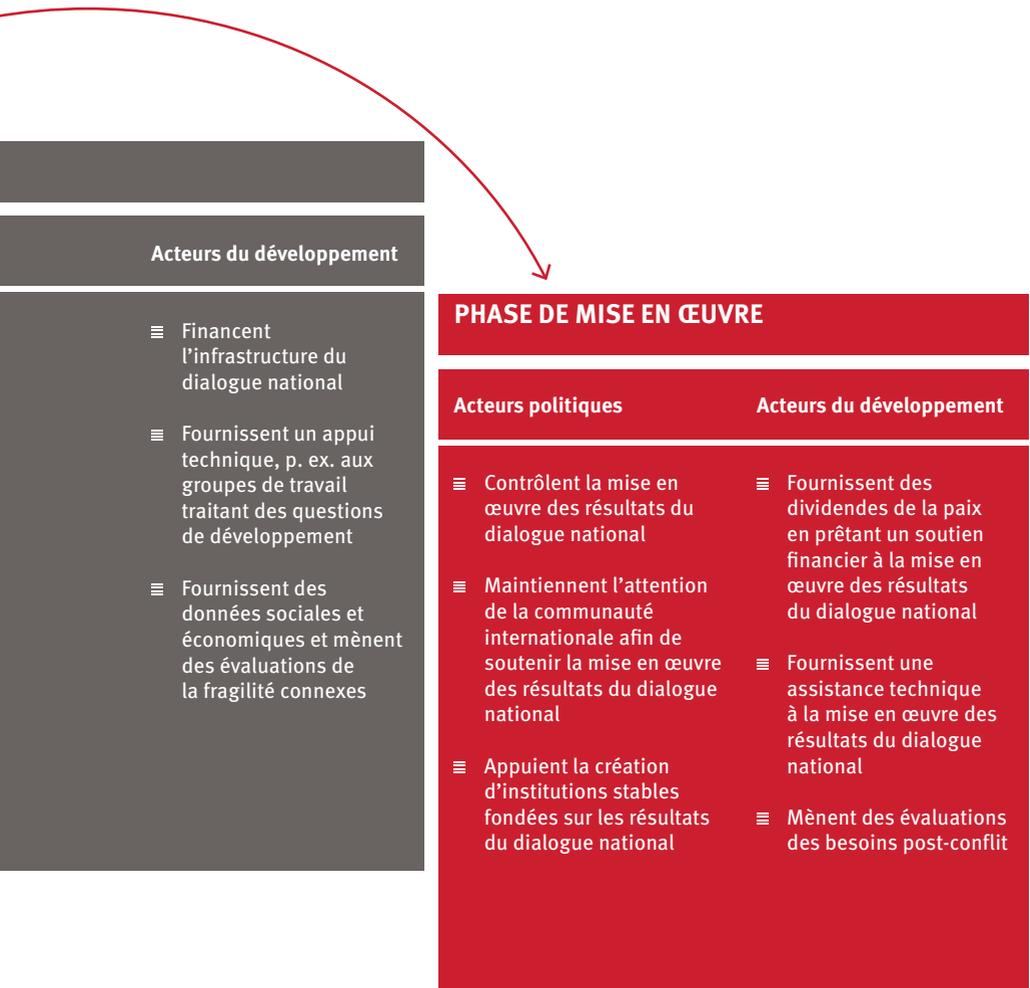


Figure 5.2 : Rôle des acteurs politiques et du développement dans le processus de dialogue national

5.2 Principales considérations relatives à la mobilisation extérieure

La mobilisation des acteurs extérieurs dans le dialogue national peut être utile, comme le montrent les exemples mentionnés dans le présent manuel. L'engagement extérieur dans des processus pour lesquels l'appropriation nationale est un élément clé n'est toutefois pas dépourvu de risques. Les acteurs extérieurs doivent prêter une attention particulière à trois « signaux d'alerte ».

Mobilisation extérieure et appropriation nationale

Les acteurs extérieurs peuvent jouer un rôle utile dans le dialogue national, à savoir instaurer un environnement propice ou supprimer certains obstacles. Toutefois, lorsqu'ils utilisent leur effet de levier et jouent un rôle de coordination plus actif, la difficulté consiste à trouver un équilibre entre une approche proactive et la nécessité de garantir l'appropriation nationale.

L'un des aspects de cet enjeu réside dans les obligations contenues dans certaines normes et valeurs inscrites dans les constitutions nationales ou chartes auxquelles sont tenus les États et les organisations multilatérales. Ceci ne devrait pas empêcher les acteurs extérieurs de dialoguer de manière impartiale avec tous les acteurs nationaux importants, notamment lorsqu'ils traitent avec des groupes proscrits, ni d'être respectueux des réalités et des systèmes de valeurs locaux.

De même, les intérêts particuliers des acteurs extérieurs ne sauraient en aucun cas miner le processus d'appropriation nationale. Citons par exemple le dialogue national irakien, un processus perçu comme étant largement articulé autour d'objectifs extérieurs, en particulier l'intérêt stratégique et les exigences militaires des États-Unis et de leurs alliés, et qui a par conséquent perdu toute crédibilité aux yeux des parties prenantes locales.

Le principe de subsidiarité, devant généralement être appliqué à la mobilisation externe en faveur du dialogue national, signifie que les acteurs extérieurs exécutent les tâches qui ne peuvent être effectuées par les parties prenantes nationales : grâce à une collaboration étroite et à l'alignement de leurs missions, les premiers complètent en principe le travail mené par les deuxièmes dans le processus de dialogue.

Mobilisation extérieure et financement

Si le financement d'un processus peut être considéré comme une mesure plutôt simple, même cette forme de mobilisation *a priori* apolitique peut fragiliser un processus si elle sert à se substituer à la volonté politique des élites nationales. La grande disponibilité des fonds peut favoriser la paix à court terme sans pour autant contribuer à un véritable consensus sur des questions litigieuses à long terme.

Il est toujours difficile de trouver un équilibre. Si des financements souples et inconditionnels peuvent largement bénéficier au processus, les donateurs (la plupart du temps des États, des institutions financières et des organisations

internationales/régionales) doivent rendre des comptes à leurs contribuables et sont fortement incités à produire des résultats en un laps de temps très court. Toutefois, la phase de transition exige souvent un engagement à long terme et tend à progresser de façon non linéaire. Le financement du dialogue national doit donc faire preuve d'une grande souplesse. En même temps, il est important que les promesses de financement ne soient pas faites exclusivement entre donateurs, mais bien dans le cadre d'un processus de participation et de consultation des parties prenantes nationales. Les décisions de financement répondront ainsi aux exigences des entités à l'origine du dialogue national. Pour mettre en avant l'appropriation nationale, il est généralement important que la population locale ne perçoive pas le dialogue national comme un processus dépendant trop lourdement des donateurs (Hartmann, 2016).

Mobilisation extérieure et coordination

L'absence de coordination est un problème commun aux interventions pluripartites dans le processus de paix, et le dialogue national n'est pas à l'abri des effets de stratégies de soutien mal alignées. Au Myanmar, une réunion préparatoire au dialogue national a rassemblé pas moins de 126 organisations extérieures : l'absence de compréhension commune à l'égard du contexte a nui à l'efficacité de la coordination (Siebert, Kumar et Tasala, 2014, 38).

Les mécanismes tels que les amicales ou les groupes de soutien peuvent aider à résoudre les problèmes de coordination. Dans le cas du Yémen, un groupe de dix ambassadeurs (G10) issus des cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies, de l'UE et du Conseil de coopération du Golfe ont travaillé en étroite collaboration avec l'Envoyé spécial des Nations Unies. La coordination et l'unité dont ils ont fait preuve ont été particulièrement appréciées, et ils ont été considérés par de nombreux observateurs comme favorisant le bon déroulement de la Conférence du dialogue national. Le fait que cette unité ait ensuite cédé à la pression des intérêts nationaux divergents a contribué à la dérive du processus de dialogue dans son ensemble.

Dans le cadre du dialogue national, la coordination est surtout essentielle entre les acteurs extérieurs et les parties prenantes nationales qui dirigent le processus. Les priorités stratégiques de chacun doivent être alignées, et les acteurs extérieurs doivent mesurer leur engagement en fonction des besoins des parties prenantes locales dirigeant le dialogue national. D'une manière générale, une approche multipartite et régie par la demande — plutôt que prescriptive et régie par l'offre — garantit l'efficacité du soutien extérieur.

1 Cet aspect sera examiné plus avant dans une étude sur le sujet, publiée en 2017 par la Banque mondiale et différents organismes des Nations Unies.

2 « Accord d'Oslo : Accord de base pour la recherche de la paix par des moyens politiques », 1990. peacemaker.un.org/guatemala-osloagreement90.

3 « Accord de Doha », 2008 (traduction non officielle de « Now Lebanon »). http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Lebanon_AccordDoha2008_Fr.pdf.

Chapitre 6

Observations finales

Sommaire

- 180 6.1 Caractéristiques d'un dialogue national réussi
- 182 6.2 Dilemmes et compromis relatifs au dialogue national

« Le dialogue national est indispensable pour faire avancer les processus de paix et de réconciliation ou mettre en œuvre les accords de paix. Il permet de donner à l'ensemble des groupes et communautés un nouveau sentiment de participation et de contrôle de l'État et à trouver des solutions à des problèmes laissés en suspens depuis bien trop longtemps. »

Weller (2015)

6.1 Caractéristiques d'un dialogue national réussi

- ≡ **Conditions préalables.** Les parties doivent être prêtes à négocier et dialoguer avec l'adversaire, si possible après avoir mené d'importantes activités de diplomatie silencieuse et un dialogue de niveau 1,5 et 2. De même, les parties doivent reconnaître qu'un large éventail d'acteurs ont un rôle légitime à jouer pour sortir de la crise politique ou du conflit. Les principales parties prenantes politiques doivent s'engager et faire preuve d'une ferme volonté politique, et le contexte doit se prêter à l'instauration d'une véritable culture du dialogue entre les différents groupes. Enfin, une évaluation réaliste de la complexité du dialogue national et de ses chances de réussite doit être effectuée afin d'éviter les attentes irréalistes, les déceptions et la « lassitude vis-à-vis du dialogue ».
- ≡ **Parties prenantes au conflit.** Malgré leurs différends et les animosités bien ancrées, les parties doivent se mobiliser véritablement et en toute bonne foi afin de prouver leur engagement en faveur du processus et asseoir leur crédibilité. La confiance ne naît pas d'un claquement de doigts, il faut au contraire instaurer une « confiance fonctionnelle » minimale (Kelman, 2005) dans le cadre du processus et tout au long de celui-ci, grâce à un ensemble de mesures permettant aux parties de s'engager dans un dialogue constructif. L'imposition de conditions préalables telles que celles proposées en Libye, qui ont conditionné les négociations à la révocation des dirigeants au pouvoir, est compréhensible mais contre-productive. De telles conditions doivent être mûrement réfléchies et tenir compte de l'équilibre des forces sur le terrain, du niveau d'assistance et de popularité, de l'aide internationale, etc.
- ≡ **Implication des véritables détenteurs du pouvoir.** Il est important non seulement d'inclure les acteurs de la société civile, les femmes, les jeunes et les populations marginalisées, mais aussi les détenteurs du pouvoir des secteurs informel et traditionnel. La tentative de dialogue national en Libye a échoué en raison de la mise à l'écart des milices et des dirigeants de municipalités.
- ≡ **Acteurs internationaux/régionaux.** Les acteurs internationaux et régionaux concernés doivent parvenir à un consensus politique minimum pour soutenir (ou tout du moins ne pas compromettre) les tentatives de dialogue national. Ce consensus peut être atteint dans le cadre de consultations ponctuelles ou de

façon plus institutionnalisée, par la constitution de groupes de contact ou d'amicales, voire par l'adoption d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies mentionnant explicitement le dialogue national.

- ≡ **Équilibre des forces.** Il existe des déséquilibres de pouvoir, qui peuvent réellement poser problème s'ils ne sont pas traités ; il convient de mettre en place des mécanismes pour y remédier à la table des négociations. L'adoption de mesures de renforcement des capacités destinées à accroître les compétences de négociation des parties prenantes qui ont une moindre expérience du dialogue et de la négociation représente une mesure permettant d'équilibrer les disparités.
- ≡ **Groupes ayant une optique différente.** Il est important d'adopter une stratégie claire pour nouer le dialogue avec des acteurs armés peu accessibles, y compris des groupes militaires et proscrits, afin qu'ils ne perturbent pas le processus ultérieurement.
- ≡ **Délégué principal.** Le délégué principal au dialogue national doit être soigneusement choisi et être considéré comme un acteur légitime et impartial par l'ensemble des parties.
- ≡ **Sujet.** Le dialogue doit porter sur un problème revêtant un haut degré d'importance et de pertinence (nationales), et entrer dans le vif du sujet des questions préoccupant le pays à ce moment-là. Le dialogue national ne doit pas non plus être saturé par un nombre irréaliste de problèmes.
- ≡ **Renforcement des capacités.** La formation et le renforcement des capacités à concevoir, coordonner et négocier le dialogue national sont essentiels pour améliorer les compétences techniques des parties et des négociateurs. Le dialogue national est un processus hautement technique et complexe, qui doit impérativement être maîtrisé. Renforcer les capacités des acteurs nationaux de cette façon leur permet également de prendre confiance en eux pour mener leurs propres processus sans dépendre d'une aide extérieure.
- ≡ **Réflexion et préparation.** La période de réflexion et de préparation en vue du dialogue national est aussi importante que le processus lui-même. L'idée d'un dialogue national doit être cultivée tant dans l'opinion publique que dans les milieux politiques ; les acteurs du conflit doivent être préparés, l'engagement et les financements internationaux ou régionaux, recherchés, et les stratégies de communication, adoptées.
- ≡ **Mise en œuvre.** Il est important de se donner les moyens de concrétiser les résultats convenus et d'obliger les parties à rendre des comptes. La communauté internationale doit appuyer le processus de mise en œuvre. Pour ce faire, il lui faudra allouer suffisamment de fonds, fournir une expertise adaptée et

prononcer des sanctions intelligentes, le cas échéant. Il convient de faire preuve de prudence lors de l'application de sanctions : elles ne doivent ni miner la volonté du peuple, ni privilégier certaines personnalités politiques (aux fins d'un changement de régime, par exemple), mais au contraire appuyer le processus de transition dans son ensemble.

- **Calendrier.** La réussite ou l'échec du processus dépendent du moment auquel celui-ci est mené. Si le pays se trouve dans une impasse paralysant l'ensemble des parties et si celles-ci estiment pouvoir retirer davantage de bénéfices d'un processus de dialogue, les chances de réussite seront plus élevées.
- **Garantie de sécurité.** La violence permanente, l'interdiction de l'opposition politique, l'atteinte à la liberté de la presse et les assassinats politiques mettent en péril la crédibilité des dialogues nationaux. Les parties prenantes au dialogue national doivent avoir suffisamment d'espace pour agir librement et en toute autonomie, sans craindre d'être victimes de persécutions politiques.
- **Feuille de route pour la transition.** Le dialogue national doit s'inscrire dans une feuille de route globale pour la transition et s'accompagner de processus de réformes économiques, structurelles, politiques et judiciaires. Les mesures d'aide humanitaire et les programmes de stabilisation économique à court terme génèrent des dividendes de la paix immédiats. Le dialogue national ne constitue pas une fin en soi, mais bien le commencement d'un processus de transformation participatif et structuré.

6.2 Dilemmes et compromis relatifs au dialogue national

Le dialogue national est un processus complexe et exigeant. Il est de nature essentiellement politique et se fonde fréquemment sur la *realpolitik*, des intérêts personnels restreints et/ou des calculs politiques de partis. Il en va de même pour les autorités régionales et internationales, qu'elles choisissent de soutenir le processus de dialogue national, d'y être indifférentes ou de se montrer hostiles envers ce dernier. De plus, dans certaines régions, la société civile et différents groupes d'opposition politique expriment leur découragement vis-à-vis du dialogue en raison des nombreuses tentatives n'ayant produit aucun résultat substantiel. Ils font désormais preuve de cynisme, manifestent une certaine « lassitude » et expriment leurs doutes quant au potentiel du dialogue et au degré d'honnêteté avec lequel il est mené. Ce phénomène a notamment été observé au moment des soulèvements populaires dans les pays arabes. En Égypte, au Yémen et au Bahreïn, les manifestants ont en effet exigé que leurs dirigeants politiques démissionnent avant d'accepter toute proposition de dialogue national. Les dirigeants politiques ont quant à eux vu une occasion de rester au pouvoir ou bénéficier de mesures d'amnistie (Yémen), invoquant le caractère inclusif et légitime du régime en tant que représentants élus de l'État. Dans ces situations, le dialogue a été « perçu comme [...] un stratagème mis en place

pour gagner du temps et maintenir ainsi le *statu quo* » (CSPPS, 2011, 2). La liste est longue, et souligne la nécessité de faire preuve d'esprit critique lors de l'examen du dialogue national, non pas tel que présenté en théorie, mais une fois mis en pratique. Ces processus ne sortent pas de nulle part, mais s'inscrivent dans des périodes de divisions très politisées qu'ils cherchent à résoudre.

Le dialogue national – voire même tout processus de négociation – représente souvent « la poursuite du conflit par d'autres moyens »¹. Il n'est pas nécessairement national, et n'incite pas forcément à l'échange. Il s'agit presque toujours d'un mécanisme imparfait qui ne répond pas à un idéal. Même si un « processus théorique » a été pensé, des conditions hors du contrôle des acteurs qui dirigent ou appuient le processus peuvent entraîner sa chute, par exemple en cas d'intervention d'autorités régionales, de retrait de l'appui de puissances internationales ou de transformation du pays en champ de bataille par procuration. Les parties prenantes du conflit, les praticiens et les donateurs doivent être conscients de cette possibilité à tout moment, et dresser des bilans honnêtes et réalistes de ce qu'il est possible de faire dans un contexte donné. Ces processus ont souvent tendance à hésiter entre la nécessité (ce qui doit arriver dans une situation donnée), la désirabilité (ce qui serait possible dans l'idéal) et les fenêtres d'opportunité (ce qui est possible) qui se présentent. En outre, la nécessité de mettre en place un dialogue national signifie souvent que les relations entre la société et l'État sont perturbées et dysfonctionnelles, ce qui rend le développement et le maintien d'un processus de dialogue efficace particulièrement difficiles. Instaurer une confiance envers les autorités gouvernementales, leurs représentants et les institutions est un processus de longue haleine qui dépasse le cadre du dialogue national lui-même.

Lorsque les parties et les personnes choisissent d'envisager le dialogue national comme un mécanisme viable qui permettrait de sortir le pays d'une crise profonde, elles espèrent tirer elles-mêmes un maximum de bénéfices du processus. En tant que tel, le dialogue national est considéré comme un énième mécanisme de négociation poursuivant des objectifs qui ne pourraient être atteints autrement – sur le champ de bataille, dans les urnes ou dans la rue. Leur légitimité perçue peut potentiellement justifier la poursuite des menaces, violences, actes de corruption et politiques de nature à semer la discorde. Si ce manuel propose des mesures techniques et des stratégies relatives à la conception et à l'organisation du processus de dialogue national, nous sommes tout à fait conscients de ces dynamiques et de la nature très politique de l'entreprise ainsi que des nombreux défis qu'elle pose. Nous présentons ci-après certains des défis et dilemmes rencontrés qui sont particulièrement problématiques dans le cadre du dialogue national et pour lesquels il n'existe que peu de solutions toutes faites.

1. Comment un processus de dialogue national peut-il être inclusif si la prise de décisions et les résultats restent entre les mains d'un groupe restreint ?

L'accès au dialogue national ne donne pas nécessairement lieu à une participation significative – qui est pourtant l'occasion d'influencer les décisions. Le dialogue

national peut favoriser le rééquilibrage des rapports de force, ce qui en fait une alternative intéressante aux processus de négociation menés au niveau de l'élite. Toutefois, si les élites n'arrivent pas à se mettre d'accord sur les questions cruciales, le dialogue national ne constitue plus qu'un forum impuissants échouant à obtenir l'adhésion des acteurs ayant un pouvoir décisif sur les accords de paix. Comprendre cet état de fait permet d'envisager de nombreuses stratégies pour sortir des impasses ou parvenir à un accord. Ces dernières sont tantôt innovantes, comme l'introduction de la notion de « consensus suffisant » en Afrique du Sud, tantôt plus conventionnelles, comme le principe « deux plus deux » au Yémen, les négociations arbitrées par Kofi Annan entre Mwai Kibaki et Raila Odinga dans le parc national du Tsavo, au Kenya, au moment où les pourparlers semblaient piétiner, ou encore la « voie Cyril-Roelf » mise en place par les négociateurs de l'ANC et du Parti national, en Afrique du Sud alors que les négociations étaient sur le point d'échouer. Mais ces mécanismes exclusifs ne vont pas sans poser de difficultés. S'ils sont parfois nécessaires et efficaces, ils peuvent également porter atteinte à la nature inclusive du dialogue national. Dans le même temps, un processus ouvert ne produit pas automatiquement des résultats inclusifs. La Loya Jirga constitutionnelle de l'Afghanistan montre comment un processus ayant consacré beaucoup d'énergie à la mise en place d'une procédure de sélection inclusive peut échouer, lors de la conception du processus, à assurer son appropriation, largement compromise par la nature internationale de l'initiative. Tout dialogue national doit aborder les questions fondamentales suivantes : en matière décisionnelle, quel degré d'inclusion est souhaitable et possible ? Comment éviter les mesures de façade ? Comment mettre en place des structures décisionnelles parallèles à l'aide de mécanismes contraignants ? Comment éviter de cimenter les déséquilibres de pouvoir, et donc de perpétuer le conflit ?

2. Quel est le degré d'efficacité d'un processus de dialogue national adoptant la démarche technocratique de la boîte à outils ? Le dialogue national est devenu l'une des nombreuses mesures de routine mises en œuvre dans les pays en transition, alors que les réalités politiques du terrain ne sont pas toujours dûment prises en compte. Les avancées du processus libyen réalisées jusqu'à ce jour illustrent bien ce problème. Pourtant conduit en grande partie par des acteurs extérieurs, ce dernier n'a pas été en mesure de fournir une arène permettant effectivement d'atteindre un consensus sur le contrat social et la constitution de l'État. Si un dialogue national conçu par une instance technique peut être justifié, il n'aura pas forcément le pouvoir de transformer la culture politique ni de réformer les institutions. Il est certes important de se doter de processus, structures et organes soigneusement conçus, mais ceux-ci ne peuvent tout simplement pas se substituer à l'absence de volonté politique ou de confiance entre les parties, deux aspects se trouvant souvent au cœur du problème. La Conférence du dialogue national au Yémen illustre les limites d'un processus de dialogue bien ficelé sur le plan technique et qui ignore ou relègue au second plan d'autres paramètres politiques essentiels, tels que la volonté politique, la recherche d'un consensus régional ou les litiges sous-jacents. Cette menace s'accroît lorsque les acteurs externes

adoptent une démarche fortement technocratique vis-à-vis du dialogue national, en se concentrant principalement sur les résultats et moins sur le processus lui-même (→ *chapitre 5*). Sous prétexte de parvenir à un certain résultat, il ne faut pas mettre en péril le processus permettant d'y arriver. Il est important de connaître l'importante palette de stratégies relatives à la conception et à l'organisation du dialogue national (que ce manuel s'attache à présenter), mais il est vain de se contenter de reproduire à l'identique les expériences d'autres pays. Le dialogue national est un processus propre au contexte et à la période dans lesquels il s'inscrit.

3. Dans quelle mesure le dialogue national permet-il de faire évoluer la situation s'il contribue à renforcer les déséquilibres de pouvoir ? Le déséquilibre des rapports de force remet en question le dialogue national à différents égards. Poussé à l'extrême, le dialogue national est utilisé aux seules fins de consolider le pouvoir des groupes dominants face aux pressions internes et externes. La plupart des dialogues nationaux visent à répondre à une crise de légitimité nationale. Toutefois, si la crise étatique devient la raison d'être du dialogue national, le processus lui-même est susceptible d'être exploité pour poursuivre le conflit et servir les intérêts d'un groupe particulier. La Loya Jirga en Afghanistan (2003) et l'assemblée de transition en Irak (2004) ont mis en lumière les rapports de domination existants. Le processus de dialogue national mis en place au Soudan s'est révélé n'être autre qu'une démarche stratégique du président Omar El-Béchir pour réagir aux pressions internationales et réaffirmer son pouvoir interne. On peut parler de processus « pris en otage » lorsque ce dernier est largement dominé par un groupe aux dépens des autres (Barnes, 2017). Ce phénomène peut être l'œuvre du gouvernement national (p. ex., au Soudan), des acteurs extérieurs (p. ex., les États-Unis en Irak) ou les Nations Unies, dans le cadre de la mise en œuvre de leur mandat international (p. ex., les pourparlers d'Arusha au Darfour). Il faut toutefois garder à l'esprit que le fait d'accorder le même statut aux acteurs dont la légitimité est contestée (acteurs sociaux, mouvements d'opposition, dirigeants militaires, etc.) risque de porter atteinte aux procédures démocratiques. La transformation globale des rapports hostiles, des déséquilibres de pouvoir et des conflits ne s'effectue pas en un jour : les dialogues nationaux de courte durée doivent être conscients de ce dilemme et s'attacher à ouvrir la voie à une transformation sociétale et politique à plus long terme.

4. Le dialogue national est-il réellement un processus national ? De nombreux dialogues nationaux sont mandatés par des organismes internationaux (Nations Unies) ou des groupes régionaux ou de sécurité (Autorité intergouvernementale pour le développement, Union africaine, CCG). On pourrait soutenir qu'une intervention extérieure s'impose dans les régimes autoritaires, afin d'autonomiser les groupes marginalisés et d'améliorer l'inclusion. Mais si les acteurs nationaux ne prennent pas les rênes du processus à un moment donné, si les participants sont forcés de participer ou s'ils cherchent avant tout des incitations externes (reconnaissance internationale et légitimité accrue, indemnités journalières² ou accès à d'autres

ressources), son authenticité et sa légitimité en pâtiront inévitablement. Des problèmes se posent lorsque les acteurs extérieurs font pression pour mettre en place un dialogue national comme réponse type à un conflit ou à une crise exigeant une intervention rapide, sans prendre en compte les réalités locales. Les dialogues imposés par les acteurs extérieurs ou motivés par de mauvaises raisons ont peu de chances de devenir le « centre de gravité » (Barnes, 2017) du processus de changement socio-politique. Générer un sentiment d'appropriation peut être l'une des entreprises les plus difficiles. L'appropriation dépend de deux aspects : d'une part, le processus est sous la ferme direction des parties prenantes nationales et non des éventuels appuis externes, d'autre part, le dialogue national est reconnu par l'ensemble du pays comme le moyen de procéder aux changements majeurs qui s'imposent. En Tunisie, après de nombreuses tentatives avortées, le dialogue national dirigé par le Quartette a réussi à devenir l'arène du changement par excellence, ce qui n'a pas été le cas en Libye, par exemple. Même si un grand nombre d'acteurs de la classe politique partagent le même point de vue, comme c'était le cas en Jordanie, les changements auront peu de chances d'avoir les répercussions durables et profondes qu'ils recherchent en l'absence d'acceptation et d'adhésion de la part de l'ensemble de la société.

5. En quoi le dialogue national est-il légitime et démocratique s'il s'agit, par définition, d'un mécanisme extraconstitutionnel ? L'appel au dialogue national émis suite aux soulèvements populaires dans les pays arabes tenait au fait que l'ordre constitutionnel en vigueur était perçu comme justifiant et confortant l'existence de régimes injustes, et était alors jugé « illégitime » par les mouvements populaires. Si pareille affirmation peut rester valable, elle a de graves répercussions sur les dialogues nationaux amorcés dans les pays en transition où l'État, ses institutions et la constitution en vigueur connaissent une grave crise de légitimité. Dans ces situations, le statut juridique des dialogues nationaux n'est pas clairement défini, ce qui ne peut être que partiellement résolu par un mandat solide. Ceci représente à la fois une force et une faiblesse : grâce à leur nature extraconstitutionnelle, ils peuvent fixer leurs propres règles et procédures afin de résoudre la situation à leur convenance. Cela signifie également que les dialogues nationaux ne se fondent pas sur des procédures démocratiques établies. La méthode de sélection des participants varie, mais ne respecte pas le principe national « une personne, un vote ». Il en va de même pour les débats et la prise de décisions internes, qui ne suivent pas les procédures parlementaires en vigueur. Il se peut que les participants choisis ne soient pas représentatifs et ne reflètent pas les préférences des électeurs. Pour éviter ces risques, il est important de s'accorder sur un processus de transition comprenant des clauses « d'extinction » applicables à l'ordre constitutionnel qui continue d'exister jusqu'à l'adoption de la nouvelle constitution. Il en va de même pour l'administration de l'État et les institutions. La fonction de prestation de services endossée par l'État doit être maintenue à un minimum jusqu'à sa transformation totale, de façon à ce que la population puisse bénéficier immédiatement de dividendes de la paix (→ *chapitre 5 sur la mobilisation extérieure, et notamment l'exemple de la République centrafricaine, p. 167*).

En conclusion, le dialogue national doit clairement définir le rapport qu'il entretient avec l'État et la constitution en vigueur, de façon à ce que les résultats des délibérations puissent être concrétisés et ne soient pas contestés devant la justice pour cause d'inconstitutionnalité.

6. Le dialogue national constitue-t-il une solution miracle ? Est-il le moyen le plus efficace pour prévenir l'escalade des conflits, une crise ou une guerre ? Dans certains cas (Yémen, Liban, Kenya), le dialogue national a permis d'éviter l'escalade des conflits, la guerre civile, le génocide ou la perpétuation de violences ethniques ou sectaires. Si la plupart de ces mécanismes ont effectivement servi d'outils de gestion des conflits à court terme, ils n'ont toutefois pas réussi à résoudre les questions contestées essentielles, ce qui aurait ouvert la voie à une transformation globale du conflit. Les sujets brûlants ont été confiés à des groupes de travail (p. ex., au Yémen), mis de côté pour être traités ultérieurement, ou totalement ignorés au nom de l'« harmonie » sociale³. Le potentiel de transformation du dialogue national a par conséquent été négligé. S'il est essentiel d'adopter une approche progressive et séquentielle – passage de sujets moins controversés à des sujets contestés –, il est toutefois important de consacrer suffisamment de temps et d'espace aux principales questions conflictuelles, de façon à ce que le processus ne soit pas considéré comme une parade. De plus, la préparation et la mise en œuvre sont des processus de longue haleine, qui peuvent parfois s'étaler sur plusieurs années (p. ex., en Afrique du Sud). Il convient de rechercher un équilibre entre, d'une part, la nécessité de conserver l'impulsion et de répondre aux attentes immédiates de la population, et, d'autre part, le besoin de donner aux parties suffisamment de temps pour avoir confiance dans le processus, afin de lutter contre les questions à l'origine du conflit.

7. Le dialogue national est-il toujours l'outil le plus adapté pour lutter contre les défis liés à la transition ? Les exemples du présent manuel montrent que le dialogue national n'est pas toujours le mécanisme le plus adapté et ne constitue certainement pas le seul outil de gestion des transitions politiques. Il ne s'agit pas d'un remède miracle. Une évaluation approfondie des structures du pouvoir en place peut amener à la conclusion que le dialogue n'est pas envisageable quel que soit le moment des troubles, de la crise ou du conflit en cours. C'est le cas lorsqu'il semble improbable de trouver un terrain d'entente et que le dialogue peut être compromis par les acteurs cherchant à tirer profit du pouvoir qu'ils sont en mesure d'exercer. De même, le dialogue se révélera impossible et inadapté en cas de fortes contraintes de temps, ou lorsque certains groupes clés sont fragmentés, manquent de cohésion interne, de volonté ou de capacité à participer, ou expriment leur refus de s'engager dans un processus influent (Pruitt et Thomas, 2007). En outre, le recours excessif ou abusif au dialogue ou à des procédés similaires peut également compromettre la légitimité, notamment lorsque les tentatives menées précédemment n'ont pas réussi à provoquer le changement souhaité (« lassitude vis-à-vis du dialogue »). Au Soudan, par exemple, la suspicion fondée sur les expériences passées a constitué l'une des principales raisons avancées par

l'opposition pour ne pas se joindre à l'initiative de dialogue national en cours. Étant donné que la viabilité du dialogue national dépend de son objectif et de la situation qu'il cherche à résoudre, d'autres initiatives et approches (tables rondes, négociations, médiation, ateliers de résolution de problèmes, etc.) doivent venir le compléter.

8. De quelles façons le dialogue national peut-il être détourné ? Les assassinats politiques d'opposants, avant ou pendant les délibérations des parties au dialogue national (Houthis au Yémen, Chris Hani en Afrique du Sud, Chokri Belaid et Mohammed Brahmi en Tunisie, p. ex.), ont largement ébranlé la confiance accordée à ce processus et ont fait naître un certain scepticisme quant à son efficacité et à son utilité. Les mécanismes de transition font toujours des gagnants et des perdants, et ceux qui craignent de perdre le pouvoir tentent souvent de perturber, boycotter ou dissoudre le processus. L'exemple du Togo est très parlant à cet égard : la Conférence nationale souveraine a été suspendue par le président, et les forces militaires ont par la suite « pris en otage le Parlement de transition » (Brandt *et al.*, 2011, p. 251), car le chef de l'État craignait de perdre le pouvoir. Au Yémen, l'ancien président Saleh, qui, même après avoir été évincé de son poste, a continué à exercer son influence au moyen de son parti politique, a contribué à déstabiliser un peu plus la situation. À l'instar des autres processus de négociation, les parties peuvent s'engager non pas pour résoudre le conflit, mais pour gagner du temps, renforcer leur pouvoir, asseoir la légitimité internationale de leur cause ou simplement éviter les poursuites ou sanctions internationales pour crimes de guerre.

9. Le dialogue national représente-t-il une solution de facilité aux yeux de la communauté internationale, qui devrait autrement dénoncer, au nom de son « devoir de protection », les régimes autoritaires en place et les violations des droits de l'homme dont ils se rendent coupables ?

La nécessité de garantir l'appropriation nationale du processus ne doit pas occulter le fait que, dans le même temps, les citoyens sont les plus durement touchés par les violences et la guerre. Lorsqu'ils voient leurs droits démocratiques et fondamentaux bafoués, les civils, les opposants politiques et la société civile se sentent souvent obligés de participer au processus de dialogue national sans pour autant bénéficier de garanties suffisantes concernant leur sécurité physique ou politique. Ils se sentent rarement soutenus dans leur lutte pour une procédure régulière, et doivent choisir entre l'isolement politique et la participation à un processus dépourvu de crédibilité démocratique, géré et dirigé par le même régime autocratique ou par la même élite que celle qu'ils combattent. Si les dirigeants s'activent pour maintenir leur emprise, la population est quant à elle confrontée à des difficultés économiques et privée d'accès à des services d'éducation de base, d'assainissement, d'alimentation, d'eau, d'électricité et de logement, et peut être victime de répression politique et de violences. Ces contextes constituent un terreau idéal pour la radicalisation politique et le terrorisme. En donnant aux initiatives nationales suffisamment de temps et d'espace pour se mettre en branle, la communauté internationale risque de légitimer des processus « prétextes » et

différer sa condamnation des graves violations à l'encontre des droits de l'homme. Il est parfois impossible de réconcilier respect de la souveraineté/appropriation nationale et protection des droits de l'homme, ce qui pousse d'aucuns à dire que la vie dans l'hémisphère sud a moins de valeur aux yeux de la communauté internationale, qui se cache derrière le principe « d'appropriation nationale » pour justifier sa passivité. Ce dilemme n'est pas facile à résoudre. Même les mesures économiques visant à soutenir les processus de transformation sont à double tranchant. Elles peuvent en effet être perçues comme un outil favorisant le « changement de régime », même lorsqu'elles partent d'une bonne intention. Les mesures incitatives et coercitives sur le plan économique prônées par les organismes internationaux multilatéraux en Tunisie illustrent bien ce phénomène. Le déblocage par le FMI d'un prêt de plus de 500 millions de dollars US (bloqué depuis 2013) après la constitution du nouveau gouvernement, et l'assistance microfinancière d'un montant de 250 millions d'euros versée par l'UE à condition que la Tunisie respecte « les mécanismes démocratiques effectifs, tels que l'État de droit et un système parlementaire multipartite » (Thornton, 2014, 66-67), ont été considérés par certains comme une sorte de « chantage » utilisé pour forcer le gouvernement à démissionner.

10. Combien de temps doit durer un processus de dialogue national ? La question de la durée du processus, de même que celle portant sur l'identité des participants, est fréquemment posée. La durée des processus de dialogue national et des conférences nationales varie considérablement d'un pays à l'autre, allant de dix jours (Bénin, 1990, Madagascar, 1992) à deux ans (Afrique du Sud, 1991). Les contraintes financières et temporelles, la nécessité urgente de mettre un terme à la violence et de produire des résultats quantifiables, ou encore le besoin d'éviter le sabotage et les vides politiques sont quelques-uns des éléments justifiant une durée moindre. Si les initiatives de dialogue national doivent être clairement limitées dans le temps, la conception d'échéanciers trop serrés est contre-productive, les attentes étant renforcées et la production de résultats tangibles, indispensable. Ceci supposerait d'aller à la va-vite et de bâcler le processus, sans aborder les questions les plus sensibles et cruciales.

-
- 1 Un grand merci à Karam Karam pour cette remarque.
 - 2 Les 100 dollars US versés quotidiennement aux délégués de la Conférence du dialogue national au Yémen, ou l'indemnité mensuelle de 25 000 dollars US destinée aux délégués du Nigéria ont suscité de vives critiques ainsi que des doutes quant aux motivations réelles des participants (Harlander, 2016, 25).
 - 3 Bien que la Conférence du dialogue national au Yémen ait émis 1 800 recommandations, « certains estiment que le processus a été bâclé, tirant des conclusions qui n'étaient pas suffisamment réfléchies ou approuvées, qui ont servi à renforcer les tensions plutôt qu'à les dissiper » (Mancini et Vericat, 2016, 12).

Bibliographie

Chapitre 1

- Barnes, Catherine 2017. Dilemmas of Ownership, Inclusivity, Legitimacy and Power: Towards Transformative National Dialogue Processes. Document de travail n° 1 du Manuel de dialogue national. Berlin : Fondation Berghof.
- Bercovitch, Jacob et Jackson, Richard 2001. Current Developments in International Conflict Management: Assessing the Relevance of Negotiation and Mediation, in : Cambridge Review of International Affairs, vol. 14, n° 2, 13-38.
- Brandt, Michele, Cottrell, Jill, Ghai, Yash et Regan, Anthony 2015. Le processus constitutionnel : élaboration et réforme. Quelles options ? Genève : Interpeace. http://www.interpeace.org/wp-content/uploads/2015/07/2015_02_Constitution-Making_Handbook_French.pdf.
- Ginsburg, Tom, Elkins, Zachary et Blount, Justin 2009. Does the Process of Constitution-Making Matter?, in : Annual Review of Law and Social Science, vol. 5, 201-223. [lexglobal.org/files/Does the Process of Constitution-Making Matter.pdf](http://lexglobal.org/files/Does_the_Process_of_Constitution-Making_Matter.pdf).
- Gluck, Jason et Ballou, Brendan 2014. New Technologies in Constitution Making. Washington D.C. : United States Institute of Peace (USIP). www.usip.org/sites/default/files/SR343_New-Technologies-for-Constitution-Making.pdf.
- Hart, Vivien 2001. Constitution-Making and the Transformation of Conflict, in : Peace & Change, vol. 26, n° 2, 153-176.
- Howard, Philip N. et Hussain, Muzammil M. 2013. Democracy's Fourth Wave? Digital Media and the Arab Spring. New York : Oxford University Press. philhoward.org/wp-content/uploads/2014/09/Democracys-Fourth-Wave-First-3-Chapters.pdf.
- Huntington, Samuel P. 1991. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Oklahoma : University of Oklahoma Press.
- Lederach, John Paul 1997. Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies. Washington D.C. : United States Institute of Peace (USIP).
- Murray, Christina 2017. National Dialogue and Constitution-Making, Document de travail n° 2 du Manuel de dialogue national. Berlin : Fondation Berghof.
- Murray, Christina 2013. National Dialogues in 2013, in : Sumit Bisarya (dir.), Constitution Building: A Global Review (2013). Strömsborg : Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, 11-15. www.idea.int/publications/catalogue/constitution-building-global-review-2013.
- Nations Unies 2012. Directives des Nations Unies pour une médiation efficace. <http://projet-dvjp.net/wp-content/uploads/2014/07/ONU-Directives-des-NU-pour-une-m%C3%A9diation-efficace.pdf>.
- Papagianni, Katia 2014. National Dialogue Processes in Political Transitions. Document de discussion n° 3 du Civil Society Dialogue Network. www.css.ethz.ch/en/services/digital-library/publications/publication.html/176342.
- Planta, Katrin, Prinz, Vanessa et Vimalarajah, Luxshi 2015. Inclusivity in National Dialogues: Guaranteeing Social Integration or Preserving Old Power Hierarchies? Note de synthèse n° 1 sur les règlements politiques inclusifs. Berlin : Fondation Berghof.
- Samuels, Kirsti 2006. Post-Conflict Peace-Building and Constitution-Making, in : Chicago Journal of International Law, vol. 6 n° 2, 663-682. chicagounbound.uchicago.edu/cjil/vol6/iss2/10.
- Saunders, Harold 2001. A Public Peace Process: Sustained Dialogue to Transform Racial and Ethnic Conflicts. New York, NY : Palgrave.
- Turtonen, Otto et Linnainmäki, Joel 2015. Second Conference on Non-Formal Dialogue Processes and National Dialogues: Experiences from Countries in Transition: Conference Report. Helsinki : ministère des Affaires étrangères de la Finlande. formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=154055&GUID=%7B73EDF1CE-020A-45BC-BE2C-405D5B674E72%7D.
- USIP 2011. Constitution Making, in : Peace Terms: A Glossary of Terms for Conflict Management and Peacebuilding. Washington D.C. : United States Institute of Peace (USIP). www.usip.org/peace-terms-glossary/constitution-making.

Chapitre 2

- « Accord sur le mécanisme de mise en œuvre du processus de transition au Yémen, dans le cadre de l'initiative du Conseil de coopération du Golfe » 2011. Traduction non officielle de l'arabe par le Yemen Peace Project. www.peaceagreements.org/wggsite/downloadAgreementDocument/id/295.
- Dossou, Robert 2000. Rapport introductif n° 1. L'expérience béninoise de la Conférence nationale. democratie.francophonie.org/IMG/pdf/1592.pdf.
- Harlander, Jonathan 2016. Supporting a National Dialogue: Dilemmas & Options for Third Parties. Mediation Practice Series. Centre pour le dialogue humanitaire (HD Centre). www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2016/12/Harlander_MPS_Supporting-a-National-Dialogue-1.pdf.
- Kelman, Herbert C. 2005. Building Trust among Enemies: The Central Challenge for International Conflict Resolution, in : International Journal of Intercultural Relations, n° 29, 639-650. scholar.harvard.edu/files/hckelman/files/Building_trust_among_enemies_IJIR.pdf.
- Mason, Simon J. A. et Siegfried, Matthias 2013. Confidence Building Measures (CBMs) in Peace Processes, in : Managing Peace Processes: Process Related Questions. A Handbook for AU Practitioners, Volume 1. Union africaine et Centre pour le dialogue humanitaire, 57-77. www.css.ethz.ch/publications/pdfs/AU_Handbook_Confidence_Building_Measures.pdf.
- Papagianni, Katia 2006. National Conferences in Transitional Periods: The Case of Iraq, in : International Peacekeeping, vol. 13, n° 3, 316-333.
- PILPG 2015. National Political Dialogue Handbook: A Guide to Planning and Conducting a National Political Dialogue. Public International Law & Policy Group. Février (PILPG). publicinternationallawandpolicygroup.org/wp-content/uploads/2016/03/PILPG-NPD-Handbook-Final-draft-with-updated-FNs-03.18.15_COMPRESSED.pdf.
- Secrétariat de la Commission constitutionnelle afghane 2003. The Constitution-Making Process in Afghanistan. unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN016658.pdf.
- SG/OEA et PNUD 2013. Practical Guide on Democratic Dialogue. www.oas.org/es/sap/dsdme/pubs/guia_e.pdf.
- Wählich, Martin 2017. The Lebanese National Dialogue: Past and Present Experience of Consensus-Building. Étude de cas du Manuel de dialogue national. Berlin : Fondation Berghof.
- Zyck, Steven A. 2014. Mediating Transition in Yemen: Achievements and Lessons. New York : Institut international pour la paix (IPI). www.ipinst.org/2014/10/mediating-transition-in-yemen-achievements-and-lessons.

Chapitre 3

- « CODESA I - Declaration of Intent » 1991. www.sahistory.org.za/article/10-years-project-18.
- « Rules of Procedures for the Kenyan National Dialogue and Reconciliation » 2008.
- Anderson, Mary B., Olson, Lara et Doughty, Kristin 2003. Confronting War: Critical Lessons for Peace Practitioners. Cambridge, MA : CDA.
- Barnes, Catherine 2017. Dilemmas of Ownership, Inclusivity, Legitimacy and Power: Towards Transformative National Dialogue Processes. Document de travail n° 1 du Manuel de dialogue national. Berlin : Fondation Berghof.
- Barnes, Catherine et De Klerk, Eldred 2002. South Africa's Multi-Party Constitutional Negotiation Process, in : Catherine Barnes (dir.) Accord 13. Owning the Process: Public Participation in Peacemaking. Londres : Conciliation Resources, 26-33. www.c-r.org/accord/public-participation/south-africa-s-multi-party-constitutional-negotiation-process.
- Brandt, Michele 2005. Constitutional Assistance in Post-Conflict Countries. The UN Experience: Cambodia, East Timor & Afghanistan. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).
- Camay, Phiroshaw et Gordon, Anne J. 2002. The National Peace Accord and its Structures. South Africa Civil Society and Governance Case Study No. 1 : Johannesburg : Co-operative for Research and Education (CORE). www.ids.ac.uk/ids/civsoc/final/southafrica/saf4.doc.
- Centro de Estudios de Guatemala 2016. Case Study on Guatemala – Observations and reflections on the negotiation and national dialogue process. Berne : swisspeace. Également disponible en espagnol.

- Davis, Laura 2014. *EU Foreign Policy, Transitional Justice and Mediation: Principle, Policy and Practice*. Londres : Routledge.
- Dewey, Taylor, Kaden, Juilane, Marks, Miriam, Matsushima, Shun et Zhu, Beijing 2012. *The Impact of Social Media on Social Unrest in the Arab Spring*. Rapport final à destination de la Defense Intelligence Agency. International Policy Studies Program. Stanford University. stage-ips.stanford.edu/sites/default/files/shared/2012 Practicum Policy Brief Social Media.pdf.
- Dudouet, Véronique 2010. *Mediating Peace with Proscribed Armed Groups*. Rapport spécial de l'USIP n° 239. Washington : United States Institute of Peace. www.usip.org/sites/default/files/SR239Dudouet.pdf.
- Dudouet, Véronique et Lundström, Stina 2016. *Post-War Political Settlements: From Participatory Transition Processes to Inclusive State-Building and Governance*. Rapport de recherche. Berlin : Fondation Berghof. http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Papers/IPS_Synthesis_Report_web.pdf.
- Dudouet, Véronique, Giessmann, Hans-Joachim et Planta, Katrin 2012. *De Combattants à Constructeurs de Paix : Plaidoyer pour des Transitions Sécuritaires Inclusives, Participatives et Holistiques*. Berlin : Fondation Berghof. http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Papers/Policy_Reports/PolicyPaper_dudouetetal_french.pdf.
- Dudouet, Véronique, Planta, Katrin et Giessmann, Hans-Joachim 2016. *The Political Transformation of Armed and Banned Groups: Lessons Learned and Implications for International Support*. New York/Berlin : PNUD/Fondation Berghof. www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/UNDP-Berghof_PoliticalTransformation-BannedGroups_2016.pdf.
- Eloff, Theuns 1997. *The Consultative Business Movement: 1988-1994*. Johannesburg : CBM.
- Giessmann, Hans-Joachim 2016. *Embedded Peace. Infrastructures for Peace: Approaches and Lessons Learned*. PNUD. www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/conflict-prevention/infrastructures-for-peace--approaches-and-lessons-learned.html.
- Harlander, Jonathan 2016. *Supporting a National Dialogue: Dilemmas & Options for Third Parties*. Mediation Practice Series. Centre pour le dialogue humanitaire (HD Centre). www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2016/12/Harlander_MPS_Supporting-a-National-Dialogue-1.pdf.
- Iff, Andrea, Sguaitamatti, Damiano, Alluri, Rina M. et Kohler, Daniela 2010. *Money Makers as Peace Makers? Business Actors in Mediation Processes*. Berne : swisspeace.
- ICG 2003. *Afghanistan: the Constitutional Loya Jirga*. Afghanistan Briefing. Kaboul/Bruelles : International Crisis Group (ICG). www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/afghanistan-constitutional-loya-jirga.
- Kinnimont, Jane et Sirri, Omar 2014. *Bahrain : Civil Society and Political Imagination*. Londres : Chatham House. www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field_document/20141028BahrainKinnimontSirri.pdf.
- M'rad, Hatem 2015. *Le dialogue national en Tunisie*. Association tunisienne d'études politiques (ATEP) et United States Institute of Peace (USIP). Tunis : Nirvana.
- Mason, Simon 2009. *Insider Mediators: Exploring Their Key Role in Informal Peace Processes*. Berlin : Fondation Berghof pour le maintien de la paix.
- MSP 2008. *Unpacking the Mystery of Mediation in African Peace Processes*. Mediation Support Project (MSP) : Center for Security Studies (CSS) et swisspeace. www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Publications/Journals_Articles/Aberg__Annika__Unpacking_the_Mystery_of_Mediation.pdf.
- Mir, Mubashir, Morina, Engjellushe et Vimalarajah, Luxshi 2016. *OSCE Support to Insider Mediation. Strengthening Mediation Capacities, Networking and Complementarity*. Vienne : OSCE. www.osce.org/support-to-insider-mediation. Secrétariat de la CDN 2014. A Year of Dialogue.
- Odendaal, Andries 2014. *South Africa: Ending Apartheid through 'Self-Mediation'*, in : MAE Finlande (dir.). *National Dialogue and Internal Mediation Processes: Perspectives on Theory and Practice*. Conference on National Dialogue and Mediation Processes. Helsinki : ministère des Affaires étrangères de la Finlande.

- Papagianni, Katia 2006. National Conferences in Transitional Periods: The Case of Iraq, in *International Peacekeeping*, vol. 13, n° 3, 316-333.
- Papagianni, Katia 2014. National Dialogue Processes in Political Transitions. Document de discussion n° 3 du Civil Society Dialogue Network. www.css.ethz.ch/en/services/digital-library/publications/publication.html/176342.
- PILPG 2015. National Political Dialogue Handbook: A Guide to Planning and Conducting a National Political Dialogue. Public International Law & Policy Group. Février (PILPG). publicinternationalawandpolicygroup.org/wp-content/uploads/2016/03/PILPG-NPD-Handbook-Final-draft-with-updated-FNs-03.18.15_COMPRESSED.pdf.
- Pruitt, Bettye et Thomas, Philip 2007. Le dialogue démocratique : Un manuel pratique. http://www.undp.org/content/undp/fr/home/librarypage/democratic-governance/democratic_dialogue_handbook.html.
- Ricigliano, Robert (dir.) 2005. Choosing to Engage: Armed Groups and Peace Processes. Accord 16. Engaging armed groups. Londres : Conciliation Resources. www.c-r.org/accord/engaging-armed-groups.
- Ryan, Jordan 2012. Infrastructures for Peace as a Path to Resilient Societies: An Institutional Perspective, in : *Journal of Peacebuilding & Development*, vol. 7, n° 3, 14-24. South Consulting Ltd. 2009. The Kenya National Dialogue and Reconciliation (KNDR) Monitoring Project. Project Context and Summary of Findings. [katibainstitute.org/Archives/images/Monitoring and Evaluation Report on the National Accord.pdf](http://katibainstitute.org/Archives/images/Monitoring%20and%20Evaluation%20Report%20on%20the%20National%20Accord.pdf).
- Spies, Chris 2002. South Africa's National Peace Accord: Its Structures and Functions, in : Catherine Barnes (dir.). Accord 13. Owing the Process: Public Participation in Peacemaking. Conciliation Resources, Londres : Conciliation Resources, 20-25. www.c-r.org/accord/public-participation/south-africa-s-national-peace-accord-its-structures-and-functions.
- Sy, Ousmane, Dajouo, Ambroise et Traoré, Kadari 2016. Dialogue national au Mali – Leçons de la Conférence Nationale de 1991 pour le processus de sortie de crise. Étude de cas du Manuel de dialogue national. Berlin : Fondation Berghof.
- Unger, Barbara, Lundström, Stina, Planta, Katrin et Austin, Beatrix (dir.) 2013. Peace Infrastructures: Assessing Concept and Practice. Berghof Handbook Dialogue Series. Berlin : Fondation Berghof.
- Upreti, Bishnu Raj et Sapkota, Bishnu 2016. Case Study on Nepal - Observations and reflections on the peace and constitution-making process. Bern : swisspeace.
- van Tongeren, Paul 2013a. Background Paper on Infrastructures of Peace. Conférence sur les infrastructures pour la paix : Sixième sommet du Global Alliance for Ministries and Infrastructures for Peace. peaceportal.org/documents/130225323/130281240/Background+Reader+I4P+semi-nar/3ac4952d-9220-4dd9-9acb-5c1db8c881eo.
- 2013b. Infrastructures for Peace is a Promising Approach. Peace Monitor. peacemonitor.org/?p=427.

Chapitre 4

- « Bahrain's National Dialogue. Executive Summary of Outcomes » 2011. www.nd.bh/en/index.php/the-dialogue/executive-summary-of-outcomes.
- Afsah, Ebrahim et Hilal Guhr Alexandra 2005. Afghanistan: Building a State to Keep the Peace, in : A. von Bogdandy et R. Wolfrum (dir.). *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 9, 373-456. www.mpil.de/files/pdf2/mpunyb_afsahguhr_9_373_456.pdf.
- Alvarez, Enrique 2002. The Grand National Dialogue and the Oslo Consultations: Creating a Peace Agenda, in : Catherine Barnes (dir.). Accord 13. Owing the Process: Public Participation in Peacemaking, Londres : Conciliation Resources, 44-47. www.c-r.org/accord-article/grand-national-dialogue-and-oslo-consultations-creating-peace-agenda.
- Barnes, Catherine 2017. Dilemmas of Ownership, Inclusivity, Legitimacy and Power: Towards Transformative National Dialogue Processes. Document de travail n° 1 du Manuel de dialogue national. Berlin : Fondation Berghof.
- Centro de Estudios de Guatemala 2016. Case Study on Guatemala – Observations and reflections on the negotiation and national dialogue process. Berne : swisspeace. Également disponible en espagnol.

- de Leon, Bernardo Arevalo 2014. The Experience of National Dialogue in Guatemala. Conference on International Experiences on National Dialogue. Paramaribo, 5-6 mars 2014. International Peacebuilding Advisory Team (IPAT) - Interpeace.
- Fakhro, Elham 2013. Bahrain's National Dialogue Faces a Stalemate. Centre d'études d'Al Jazeera. [studies.aljazeera.net/mritems/Documents/2013/10/10/2013101092733142734Bahrain's National Dialogue.pdf](http://studies.aljazeera.net/mritems/Documents/2013/10/10/2013101092733142734Bahrain's%20National%20Dialogue.pdf).
- Lode, Kåre 2002. The Regional Concertations Process: Engaging the Public, in : Catherine Barnes (dir.). Accord 13. Owning the Process: Public Participation in Peacemaking. Londres : Conciliation Resources, 64-65. www.c-r.org/accord/public-participation/regional-concertations-process-engaging-public.
- M'rad, Hatem 2015. Le dialogue national en Tunisie. Association tunisienne d'études politiques (ATEP) et United States Institute of Peace (USIP). Tunis : Nirvana.
- Mallinder, Louise 2008. Amnesty, Human Rights and Political Transitions: Bridging the Peace and Justice Divide.
- MAE Finlande (dir.) 2014. National Dialogue and Internal Mediation Processes: Perspectives on Theory and Practice. Conference on National Dialogue and Mediation Processes. Helsinki : ministère des Affaires étrangères de la Finlande.
- Mills-Scofield, Deborah 2012. It's Not Just Semantics: Managing Outcomes vs. Outputs. Harvard Business Review. blogs.hbr.org/2012/11/its-not-just-semantics-managing-outcomes.
- MSP 2009. Dealing with the Past in Peace Mediation. Mediation Support Project (MSP). www.files.ethz.ch/isn/114851/DwP_and_Mediation.pdf.
- Nations Unies-Banque mondiale 2015. Fragility & Conflict Partnership Trust Fund, 2015 Annual Report. Nations Unies (ONU) et Banque mondiale (BM).
- PNUD 2009. Consolidating Gains from the Kenya National Dialogue and Reconciliation Process. Document de projet. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). [info.undp.org/docs/pdc/Documents/KEN/00049476_CLO Project Document Signed.pdf](http://info.undp.org/docs/pdc/Documents/KEN/00049476_CLO%20Project%20Document%20Signed.pdf).
- 2011. Evaluation of the Project Consolidating Gains from the Kenya National Dialogue and Reconciliation Process. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). erc.undp.org/evaluation/documents/download/6827.
- POMEPS 2013. Arab Uprisings: Yemen's National Dialogue. Project on Middle East Political Science (POMEPS). www.pomeps.org/wp-content/uploads/2013/03/POMEPS_BriefBooklet19_Yemen_Web.pdf.
- Stedman, Stephen John, Rothchild, Donald et Cousens, Elizabeth M. 2002. Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements. Boulder, CO : Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Secrétaire général des Nations Unies 2004. La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales. Rapport du Secrétaire général. [A/58/742—S/2004/230](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/230&referer=/english/&Lang=F). http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/230&referer=/english/&Lang=F.
- Stigant, Susan et Murray, Elizabeth 2015. National Dialogues: A Tool for Conflict Transformation? USIP Peace Brief No 194. www.usip.org/sites/default/files/PB194-NationalDialogues.pdf.
- Tutu, Desmond 1999. Il n'y a pas d'avenir sans pardon.
- Upreti, Bishnu Raj et Sapkota, Bishnu 2016. Case Study on Nepal - Observations and reflections on the peace and constitution-making process. Bern : swisspeace.
- van Zyl, Paul 1999. Dilemmas of Transitional Justice: The Case of South Africa's Truth and Reconciliation Commission, in : Journal of International Affairs, vol. 52, n° 2, 647-667. center.theparentscircle.org/images/d96de38c44bc4080be6d8ffe2a172ccc.pdf.

Chapitre 5

- « Accord de Doha » 2008. (Traduction non officielle de « Now Lebanon »). http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Lebanon_AccordDoha2008_Fr.pdf.
- « Accord d'Oslo : Accord de base pour la recherche de la paix par des moyens politiques » 1990. peacemaker.un.org/guatemala-osloagreement90.
- Bureau du Groupe d'éminentes personnalités africaines de l'Union africaine 2014. Back from the Brink: The 2008 Mediation Process and Reforms in Kenya. www.kofiannanfoundation.org/in-the-news/back-from-the-brink-the-2008-mediation-process-and-reforms-in-kenya.

- Echagüe, Ana 2012. The role of external actors in the Arab transitions. Policy Brief. Madrid : FRIDE. www.fride.org/publication/1004/the-role-of-external-actors-in-the-arab-transitions.
- Fondation Kofi Annan 2009. The Kenya National Dialogue and Reconciliation: One Year Later - Overview of Events. Suisse.
- Groupe d'action pour la Syrie 2012. Communiqué final. Communiqué de Genève. www.un.org/News/dh/infocus/Syria/FinalCommuniqueActionGroupforSyria.pdf.
- Hartmann, Henrik 2017. National Dialogues and Development. Document de travail n° 3 du Manuel de dialogue national. Berlin : Fondation Berghof.
- Nations Unies 2012. Yemen National Dialogue and Constitutional Reform Trust Fund (YNDCRTF). mpf.undp.org/document/download/10625.
- Nations Unies-Banque mondiale 2015. Fragility & Conflict Partnership Trust Fund, 2015 Annual Report. Nations Unies (ONU) et Banque mondiale (BM).
- Siebert, Hannes, Kumar, Chetan et Tasala, Sanna 2014. Role of External Actors in Supporting National Dialogue Processes, in : MAE Finlande (dir.) National Dialogue and Internal Mediation Processes: Perspectives on Theory and Practice. Conference on National Dialogue and Mediation Processes. Helsinki : ministère des Affaires étrangères de la Finlande.
- Chapitre 6**
- Brandt, Michele, Cottrell, Jill, Ghai, Yash et Regan, Anthony 2015. Le processus constitutionnel : élaboration et réforme. Quelles options ? Genève : Interpeace. http://www.interpeace.org/wp-content/uploads/2015/07/2015_02_Constitution-Making_Handbook_French.pdf.
- CSPPS 2011. Int. Dialogue Peacebuilding and Statebuilding. CSO Input to Working Group Meeting on Political Dialogue Sierra Leone 4-5 May 2011. Plateforme de la société civile pour la consolidation de la paix et le renforcement de l'État (CSPPS). www.cspps.org/documents/130616042/131257080/2011_04_IPCS_CS0_paper_on_Political_Dialogue.pdf.
- Harlander, Jonathan 2016. Supporting a National Dialogue: Dilemmas & Options for Third Parties. Mediation Practice Series. Centre pour le dialogue humanitaire (HD Centre). www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2016/12/Harlander_MPS_Supporting-a-National-Dialogue-1.pdf.
- Kelman, Herbert C. 2005. Building Trust among Enemies: The Central Challenge for International Conflict Resolution, in : International Journal of Intercultural Relations, n° 29, 639-650. scholar.harvard.edu/files/hckelman/files/Building_trust_among_enemies_IJIR.pdf.
- Mancini, Francesco et Vericat, Jose 2016. Lost in Transition: UN Mediation in Libya, Syria, and Yemen. New York : International Peace Institute (IPI). www.ipinst.org/2016/11/lost-in-transition-un-mediation-in-libya-syria-and-yemen.
- Pruitt, Bettye et Thomas, Philip 2007. Le dialogue démocratique : Un manuel pratique. http://www.undp.org/content/undp/fr/home/librarypage/democratic-governance/democratic_dialogue_handbook.html.
- Thornton, Christopher 2014. The rocky path from elections to a new constitution in Tunisia: Mechanisms for consensus-building and inclusive decision-making. Forum d'Oslo.
- Weller, Marc 2015. National Dialogue Processes: Principles and Practice. Présentation effectuée lors de l'atelier sur le dialogue national Karen, soutenu par Inter-Mediate, Hpa-an, Myanmar, janvier 2015. peaceanddialogueplatform.libguides.com/loader.php?type=d&id=1443896.

PARTIE II

Cartographie des initiatives de dialogue national dans le monde

Fiches pays

202	Afghanistan 2003-2004
208	Afrique du Sud 1993
214	Bahreïn 2011
220	Bénin 1990
226	Bolivie 2006-2007
232	Colombie 1991
238	Éthiopie 1991
244	Guatemala 1989-1990
250	Irak 2004
256	Jordanie 2011
262	Kenya 2008
268	Liban 2008-2014
274	Mali 1991
280	Népal 2000-2006
286	Pologne 1989
292	République centrafricaine 2014-2015
298	Soudan 2014-2016
304	Tunisie 2013-2014
310	Yémen 2013-2014

Pourquoi élaborer des fiches pays ?

Les fiches pays fournissent une vision d'ensemble des dialogues nationaux et processus similaires mis en place depuis 1989. Elles produisent des informations contextuelles sur chaque cas, exposent les principales procédures et la structure institutionnelle,

Les fiches pays se composent de trois parties :

1. Une **présentation générale** du processus et du contexte dans lequel il s'inscrit ;
2. Un **diagramme**, qui présente les principaux paramètres de la conception du processus ;
3. Un **organigramme** présentant les institutions créées, les rôles et fonctions des différents organes et leurs missions spécifiques.

et mettent en lumière les particularités de chaque processus. Ainsi, la partie II de ce manuel, qui présente l'ampleur et la nature multidimensionnelle des dialogues nationaux et processus similaires tout en favorisant l'apprentissage comparé, est totalement autonome. Elle sert toutefois de référence fondamentale à la partie I. Chaque fiche pays détaille en effet les cas abordés dans la partie I, remplaçant les modèles de conception

spécifiques à chaque processus dans le contexte au sein duquel ils s'inscrivent. Cet ensemble de ressources et de sources propres à chaque pays fournit la toile de fond à l'élaboration du Manuel de dialogue national.

L'idée n'était pas de présenter chaque dialogue national, ni même d'examiner uniquement ce type de processus, la sélection a plutôt été guidée par une étude des initiatives principales, complétée par un large éventail de processus de transition, et ce, dans le but de faciliter l'apprentissage. L'examen de la conception, de la procédure et de la structure de modèles comparables au dialogue national, tels que les discussions multipartites ou les Assemblées Constituentes, peut fournir des enseignements plus instructifs et enrichissants que la seule analyse des dialogues nationaux. Par conséquent, un certain nombre de processus connexes contenant des éléments intéressants pour la conceptualisation et la conception du dialogue national ont été retenus pour faire partie du présent manuel.

Le dialogue national s'inscrit presque toujours dans un processus de transition global. Afin de faciliter l'étude approfondie des fiches pays et d'en optimiser l'utilité, nous avons replacé clairement chaque processus dans son contexte transitionnel (comme l'illustre la frise chronologique). Dans les parties consacrées à la procédure et à la structure du processus, nous nous concentrons davantage sur les éléments les plus pertinents, ignorant dans certains cas les processus parallèles ou connexes, même s'ils revêtent une certaine importance pour la transition dans son ensemble. Chaque fiche pays mentionne la période de temps étudiée en profondeur.

Compte tenu de l'ampleur et du niveau de détail fourni concernant ces processus politiques complexes, nous devons garder à l'esprit que, malgré tous nos efforts, nous ne sommes pas à l'abri d'inexactitudes dans les chiffres, de divergences dans les évaluations de leur impact et d'omissions de structures moins importantes ou plus informelles. Les perceptions et comptes rendus peuvent différer, les sources et ensembles de données être erronés, et, particulièrement en ce qui concerne les processus plus anciens, les données se faire rares. Eu égard à ces considérations, toutes les fiches pays ont été soumises à un processus de révision exhaustive. Des parties à ces processus ont aimablement proposé leur appui après avoir été contactées, tout comme bon nombre d'autres spécialistes des questions propres à chaque pays, qui ont bien voulu partager leur expérience et leur point de vue.

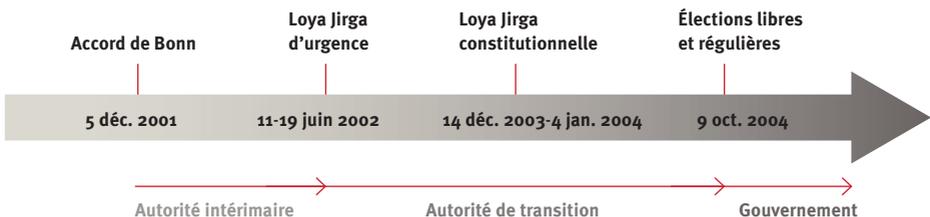
Afghanistan

Au lendemain de l'invasion de l'Afghanistan dirigée par les États-Unis et de la chute du régime taliban fin 2001, le cadre de transition du pays (mieux connu sous le nom de processus de Bonn), négocié par 25 parties prenantes éminentes, afghanes et internationales, au cours de la Conférence internationale sur l'Afghanistan, appuyée par les Nations Unies et organisée à Bonn en décembre 2001, a instauré une Loya Jirga constitutionnelle (LJC). Cette dernière s'inscrit donc dans le processus de Bonn, l'initiative de consolidation de la nation en Afghanistan.

La LJC a été chargée d'adopter la nouvelle Constitution afghane rédigée par un Comité de rédaction composé de 9 membres et finalisée par une Commission de rédaction, elle-même formée de 33 membres. Cet organe, dont la création n'avait pas été prévue au départ dans l'Accord de Bonn, a été inauguré en avril 2003 lors d'une étape essentielle visant à améliorer l'inclusion au sein de l'organe de rédaction et la participation publique au processus de rédaction. La Commission avait pour fonction de mener une consultation publique générale, dans le but de retravailler en profondeur et de finaliser le projet de constitution en fonction des résultats de ladite consultation.

Bien que la LJC visât certaines modifications normatives fondamentales en vue d'améliorer l'inclusion, la parité des sexes et le pluralisme ethnique (conformément à l'Accord de Bonn), elle a principalement servi d'outil de gestion des crises pour faciliter l'instauration rapide de structures de gouvernance fonctionnelles. La LJC est considérée comme le processus à l'origine d'une meilleure appropriation nationale, qui a permis d'ouvrir le débat entre les acteurs politiques, mais aussi de créer des forums de participation publique. Les principes d'inclusion et de légitimité portés par le processus ont toutefois souffert de la mise à l'écart des talibans et du Hezb-e-Islami.

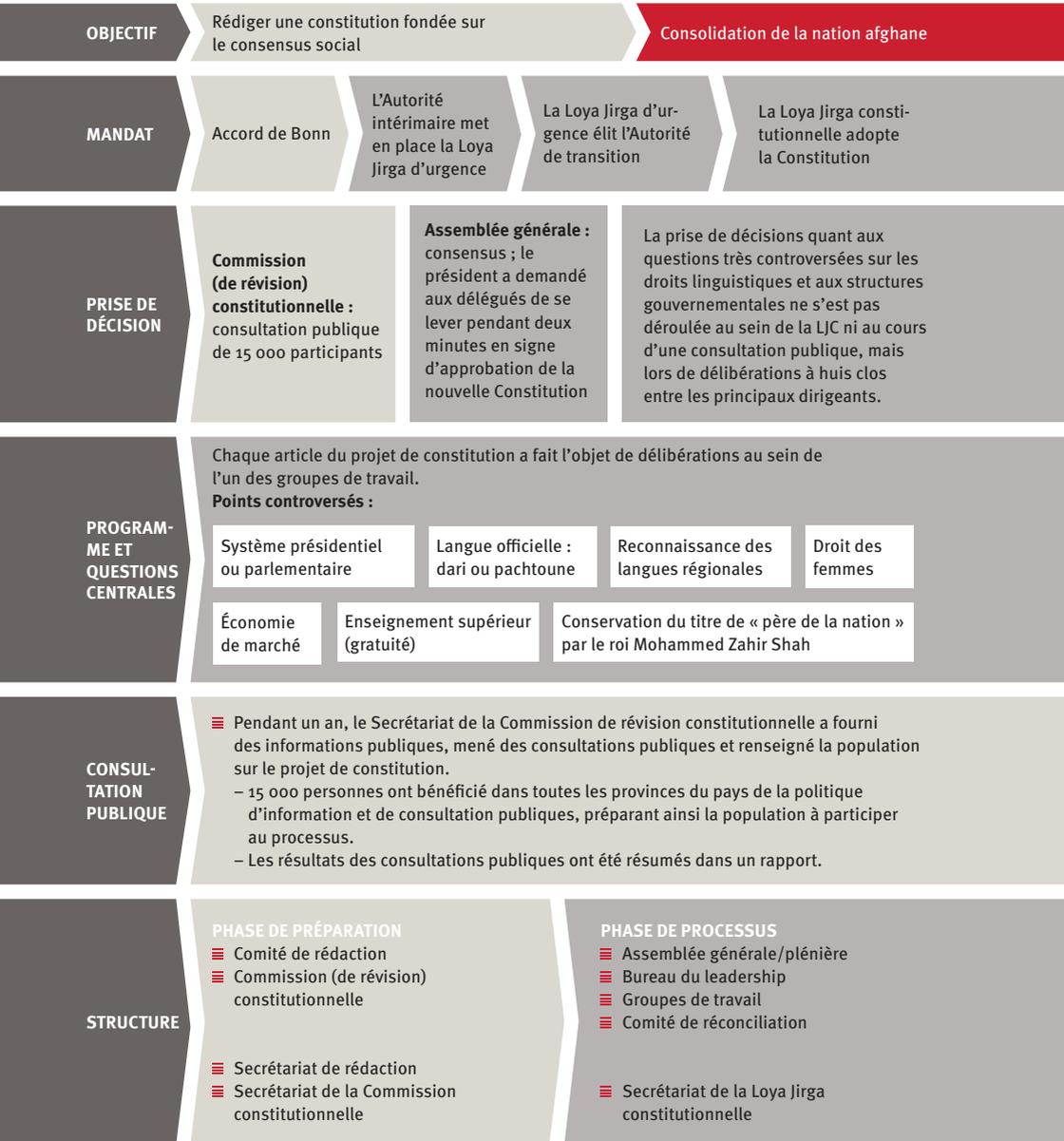
Le processus de Bonn



Loya Jirga constitutionnelle

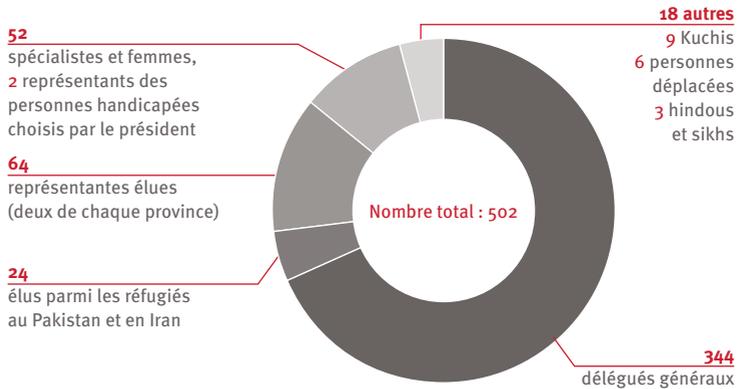
Durée	3 semaines (14 déc. 2003-4 janv. 2004)
Objectif	Rédiger une constitution fondée sur le consensus social. Objectif global : consolidation de la nation afghane
Mandat	Mandaté par l'accord de paix signé après l'invasion américaine (Accord de Bonn)
Participation et critères de sélection	502 délégués, dont 450 élus et 50 autres (25 femmes et 25 spécialistes) nommés par le président ; 2 personnes supplémentaires nommées pour représenter les personnes handicapées ; 33 membres du pouvoir judiciaire et de l'administration transitoire invités en qualité d'observateurs sans droit de vote ou de parole. Hauts fonctionnaires du gouvernement, représentants des forces policières et militaires non autorisés à participer. Les 450 délégués élus ont été choisis comme suit : 344 membres élus au scrutin secret par les représentants locaux du processus de la Loya Jirga d'urgence ; 42 membres élus par les représentants des réfugiés au Pakistan et en Iran, des personnes déplacées, des Kuchis, des hindous et des sikhs (15 % de femmes) ; 64 femmes élues par les représentantes des 32 provinces du pays.
Coordination	Présidence (Bureau du leadership et LJC) : Hazrat Sibghatullah Mujadeddi
Soutien international	Le processus a été soutenu par des OIG (MANUA, PNUD, HCR, UNOPS, FIAS), des ONG nationales et étrangères, le ministère de l'Intérieur et l'agence de sécurité Global Risk Strategies. Les États-Unis et les Nations Unies ont joué un rôle important tout au long du processus de Bonn.
Résultats	La Constitution a été ratifiée par le président le 26 janvier 2004. Ses 162 articles instaurent un système présidentiel centralisé doté d'un parlement bicaméral, une forte protection des droits des minorités et le renforcement des droits des femmes, et fournissent un cadre pour l'établissement de l'État de droit.
Défis/enseignements tirés	<ul style="list-style-type: none"> ≡ La LJC était composée d'environ 20 % de femmes. Malgré cette forte représentation, les intimidations exercées par les seigneurs de la guerre ont freiné l'implication et la participation actives des femmes. ≡ Le Secrétariat de la Commission constitutionnelle a préparé un cadre très détaillé visant à établir des règles procédurales claires. Sa mise en œuvre a toutefois été problématique, étant donné que les seigneurs de la guerre ont essayé d'asseoir leur domination sur les groupes de travail et d'exercer des pressions excessives. ≡ Après les premières difficultés liées au financement de la LJC, un groupement amical de donateurs s'est mis en place. ≡ Puisque la Commission constitutionnelle intervenait sous l'influence de la présidence afghane, le projet de constitution examiné au sein de la LJC a été davantage influencé par le président Karzai que par les résultats de la consultation publique menée par la Commission.

Loya Jirga constitutionnelle de l'Afghanistan, 2003-2004



Processus

TAILLE ET COMPOSITION



PARTICULARITÉS

Un niveau d'appropriation élevé.

La conception et la structure du processus de transition, et la LJC en particulier, ont permis à un nombre raisonnable d'acteurs politiques d'ouvrir un débat politique déployé et essentiellement dirigé par des acteurs afghans, se traduisant par des consultations populaires. Des groupes importants – les talibans et le Hezb-e-Islami – ont toutefois été mis à l'écart.

Un processus de consultation et d'information publiques au service de la légitimité.

Au fil d'un processus étalé sur une année, le Secrétariat de la Commission de révision constitutionnelle a informé et préparé le public, puis mené une consultation élargie, consolidant ainsi la légitimité du processus et jetant les bases de la LJC, dont la mission a duré trois semaines. Ultérieurement, il a également préparé les délégués de la LJC en leur offrant des espaces d'apprentissage partagés.

Un soutien international mesuré.

Malgré la présence de quelques conseillers internationaux, l'assistance technique étrangère a été maintenue à un minimum pour prévenir la perception selon laquelle la Constitution a été rédigée par des étrangers. L'Unité d'appui à la Commission constitutionnelle de la MANUA était chargée de la coordination du soutien financier et technique international. Le PNUD a fourni des services de gestion financière et d'appui administratif et opérationnel.

Loya Jirga constitutionnelle de l'Afghanistan, 2003-2004

Objectif : rédaction d'une constitution fondée sur le consensus social et consolidation de la nation afghane

PHASE DE PRÉPARATION

COMITÉ DE RÉDACTION

Mandat :
Rédiger la Constitution

Composition :
9 membres

SECRÉTARIAT DE RÉDACTION

Fonctions :
Prestation de services techniques, administratifs, logistiques et d'aide financière



9



COMMISSION (DE RÉVISION) CONSTITUTIONNELLE

Mandat :
Améliorer et finaliser le projet de constitution :

- ≡ consultations publiques dans l'ensemble des 32 provinces et auprès des réfugiés afghans en Iran et au Pakistan
- ≡ production d'un rapport de consultation publique contenant ses conclusions
- ≡ organisation de l'élection des délégués

Composition :
33 membres issus de régions et groupes ethniques différents, y compris 7 femmes

SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION CONSTITUTIONNELLE (SCC)

Fonctions :
Prestation de services techniques, administratifs, logistiques, d'aide financière, notamment information publique, consultation, communication, éducation à la citoyenneté

Composition :
220-450 employés à Kaboul et dans les bureaux régionaux



33



PHASE DE PROCESSUS

BUREAU DU LEADERSHIP

Mandat :
Superviser le processus

Composition :
1 président, 4 adjoints, 4 rapporteurs

COMITÉ DE RÉCONCILIATION

Mandat :
Examiner les propositions, en discuter, et

- ≡ décider des articles qui peuvent être adoptés en l'état (133)
- ≡ décider des amendements à apporter (22)
- ≡ renvoyer à l'Assemblée générale les articles sur lesquels il n'a pu se prononcer

Composition :
38 membres : présidents des groupes de travail, adjoints et secrétaires, dirigeants

SECRÉTARIAT DE LA LOYA JIRGA CONSTITUTIONNELLE

Fonctions :
Communication, administration, formation/coordination, protocole + centre de sensibilisation des médias et du public

Composition :
Augmentation du personnel ; à Kaboul et dans 11 bureaux régionaux (y compris au Pakistan et en Iran)

Structure

PHASE DE
MISE EN ŒUVRE

élite

renvoie
les articles
controversés**ASSEMBLÉE GÉNÉRALE/PLÉNIÈRE****Mandat :**

- ≡ Élire les membres du Bureau du leadership
- ≡ Discuter le processus
- ≡ Discuter et statuer sur les articles controversés (envoyés par la Commission de réconciliation)
- ≡ Adopter la Constitution (par consensus)

Présidence : Hazrat Sibghatullah Mujadeddi**Composition :**

502 délégués, parmi lesquels sont élus :
 344 représentants régionaux
 42 représentants des réfugiés, des personnes déplacées et des minorités ethniques et religieuses
 64 femmes
 Sont nommés par le président :
 25 spécialistes, 25 femmes, 2 personnes handicapées
 + observateurs

envoie les
amendements
proposés

dote en personnel

GROUPES DE TRAVAIL

Structure : 10 groupes composés de 50 délégués chacun

Mandat :

Passer en revue chaque article du projet et voter ou noter les amendements proposés

Composition :

Équilibre régional et ethnique, et parité entre les sexes



502



14 déc. 2003-4 janv. 2004

26 janv. 2004

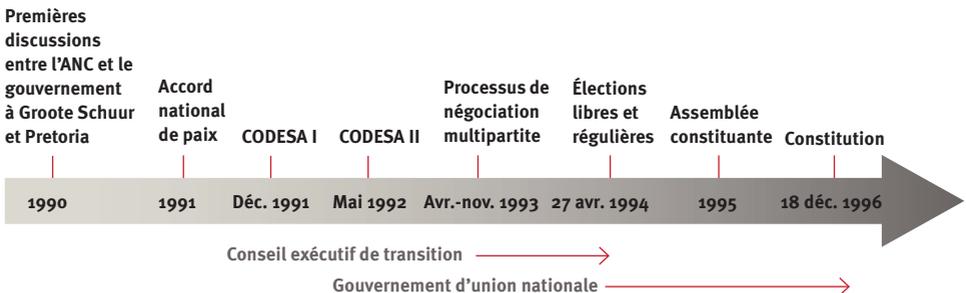
Afrique du Sud

À la fin des années 1980, les deux parties au conflit armé déchirant l'Afrique du Sud depuis de nombreuses années se sont retrouvées dans une impasse paralysante et ont subi d'importantes pressions de la part de la communauté internationale pour régler le problème. Le système de l'apartheid commençait à s'effriter dans un contexte marqué par la crise économique et l'isolement international, ainsi qu'en raison de ses propres ramifications éducatives et psychosociales, tandis que la chute de l'Union soviétique posait problème au mouvement de libération, qui a vu son soutien financier et politique s'amenuiser.

Le processus de paix a débuté le 2 février 1990 avec une annonce par le président de l'époque, FW de Klerk, autorisant tous les mouvements politiques interdits et lançant les négociations en faveur d'une « nouvelle Afrique du Sud ». Dans ce contexte, des réunions formelles entre le Congrès national africain (ANC) et le gouvernement ont été organisées à Groote Schuur et Pretoria, suivies d'un Accord national de paix ratifié par 27 dirigeants politiques, syndicaux et gouvernementaux. Le processus de paix est à l'origine d'un code de conduite régissant la période de transition et a ouvert la voie à l'organisation d'un premier forum multipartite, la Convention pour une Afrique du Sud démocratique (CODESA). Après l'échec des CODESA I et II, les négociations ont été relancées par des discussions bilatérales continues entre l'ANC et le gouvernement, ainsi que par la convention du Processus de négociation multipartite (ou du Forum de négociation multipartite), dans le cadre duquel une constitution provisoire a été adoptée. Des élections libres et régulières organisées le 27 avril 1994 ont donné naissance à une assemblée constituante, qui a adopté la Constitution en 1996.

Le processus de paix, associant des aspects relatifs à la gestion de la crise (contenir la violence) et au changement fondamental, s'est donné pour mission de créer une « nation arc-en-ciel » en atteignant un nouveau consensus sur les principes, normes et procédures de base de la société. Probablement l'un des plus célèbres au monde, il est particulièrement remarquable pour plusieurs raisons : la qualité du leadership des deux principaux dirigeants, ainsi que des chefs à tous les niveaux de la société et dans tous les secteurs (grande importance accordée au Consultative Business Movement ainsi qu'aux chefs religieux) ; de sérieux efforts en faveur de l'inclusion verticale, malgré son caractère fondamentalement élitiste ; et son haut degré d'appropriation nationale grâce à l'auto-médiation.

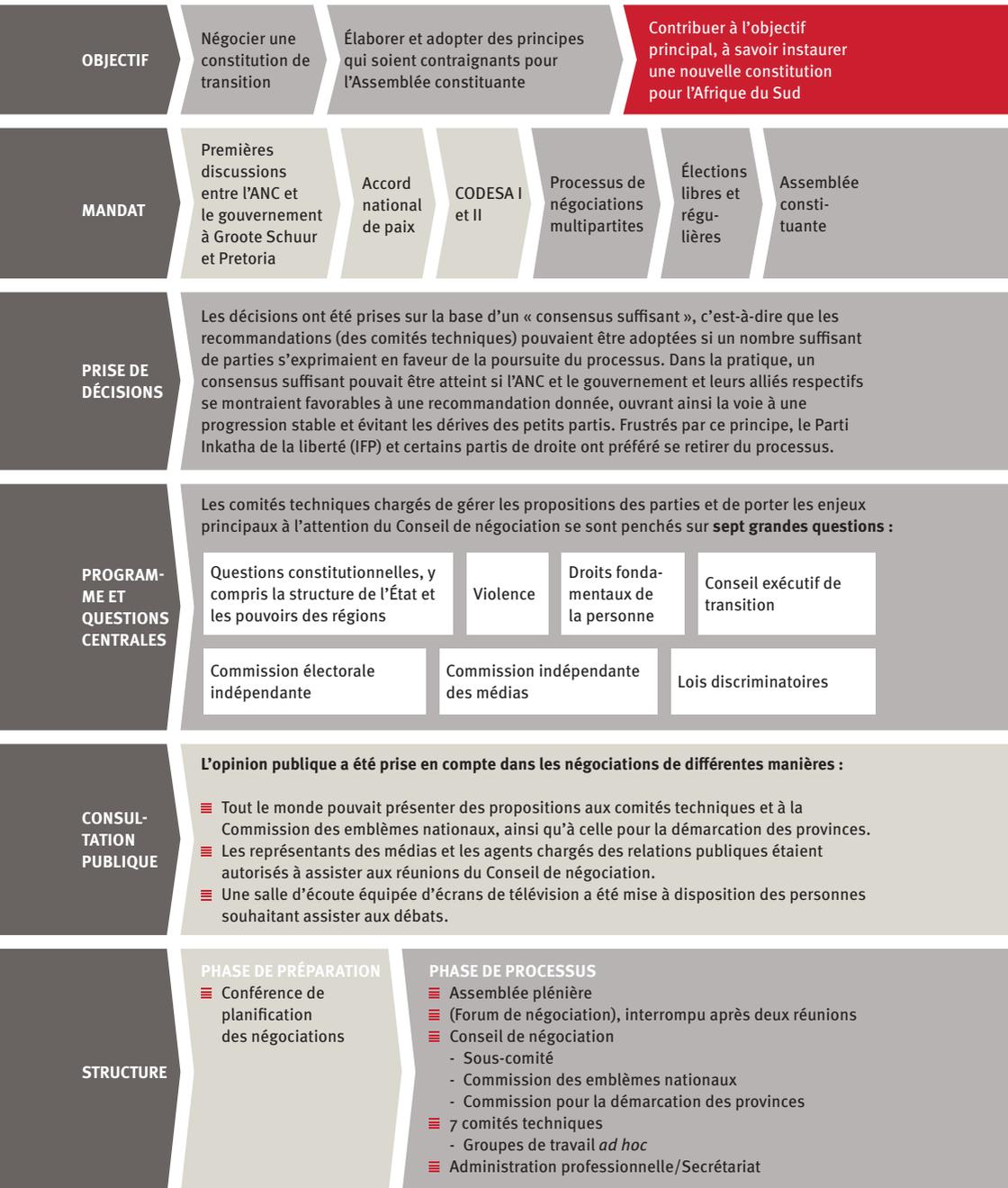
Négociations pour mettre un terme à l'apartheid et rétablir la paix en Afrique du Sud, 1990-1996



Processus de négociation multipartite

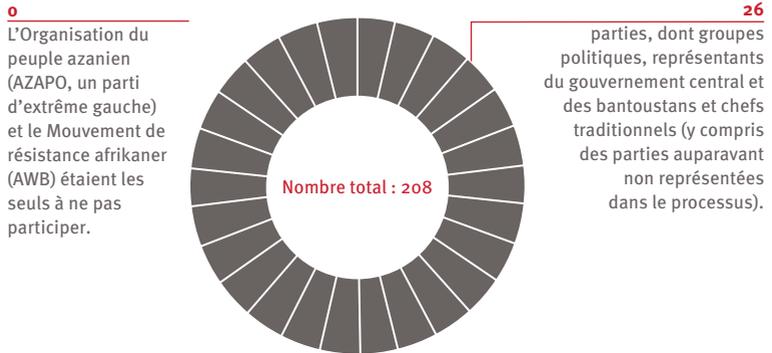
Durée	7 mois et demi (1 ^{er} avr.-18 nov. 1993)
Objectif	Négocier une constitution de transition, élaborer et adopter des principes constitutionnels qui soient contraignants pour l'Assemblée constituante et contribuer ainsi à l'objectif principal, à savoir instaurer une nouvelle constitution pour l'Afrique du Sud
Mandat	Mandaté par un Protocole d'entente entre l'ANC et le Parti national et une conférence de planification mobilisant l'ensemble des parties suite aux discussions ratées des CODESA I et II.
Participation et critères de sélection	26 parties étaient représentées dans le cadre du processus de négociation multipartite, telles que groupes politiques, délégués du gouvernement central et des bantoustans, et chefs traditionnels. Le processus, plus inclusif que les deux essais précédents, a notamment bénéficié de la participation du gouvernement du bantoustan du KwaZulu, du parti conservateur et de la Volksunie. Le Congrès panafricain a également participé, avec toutefois des réserves. Seuls quelques partis extrémistes afrikaners et l'Organisation du peuple azanien, un parti d'extrême gauche, n'ont pas participé.
Coordination	Si les discussions tenues dans le cadre des cycles CODESA précédents étaient présidées par des juges haut placés, les réunions du processus de négociation multipartite étaient quant à elles dirigées à tour de rôle par les membres des équipes de négociation, renforçant ainsi le sentiment d'inclusion des parties.
Soutien international	Les deux partis principaux, le Parti national (parti au gouvernement) et l'ANC, se sont opposés à une médiation internationale. Le processus était donc dans une large mesure auto-géré, avec l'exception notable de l'universitaire kenyan Washington Okumu, qui a réussi à négocier la fin d'un boycott par le Parti Inkatha de la liberté (IFP), là où l'ancien Secrétaire d'État américain, Henry Kissinger, et l'ancien ministre britannique des Affaires étrangères, Lord Carrington, avaient échoué en mars 1994.
Résultats	Le processus de négociation multipartite a produit les résultats suivants : adoption d'une constitution de transition et de quatre autres projets de loi relatifs à des structures de transition pour la période précédant les élections (Conseil exécutif de transition, Commission électorale indépendante et Commission indépendante des médias), et mise en place d'un organe permanent chargé de contrôler la radiodiffusion (Autorité indépendante de radiodiffusion). Les délégués se sont également mis d'accord sur une nouvelle loi électorale régissant les élections à l'Assemblée constituante.
Défis/enseignements tirés	Les parties se sont appuyées sur les enseignements tirés de la CODESA pour remanier le processus et les structures de négociation lors d'une conférence préparatoire mobilisant l'ensemble des parties prenantes en mars 1993. Ces enseignements portaient sur : l'importance de mettre en place une structure simple composée d'un organe de négociation et d'un organe décisionnel ; le recours à des experts techniques pour assurer des discussions « fondées sur les intérêts » ; la création d'un « comité de coordination » digne de confiance ayant pour mission de protéger le processus, d'anticiper et de prévenir les problèmes ; et le rôle fondamental des mécanismes de sortie de l'impasse sur lesquels les parties s'étaient préalablement mises d'accord.

Processus de négociation multipartite en Afrique du Sud, 1993



Processus

TAILLE ET COMPOSITION



L'Assemblée plénière était composée de 208 délégués, tandis que le forum de négociation le plus important, le Conseil de négociation, a réuni deux négociateurs et deux conseillers, dont au moins une femme, par partie.

PARTICULARITÉS

Un processus largement auto-géré.

Les deux parties principales éprouvant des réserves quant au recours à une médiation internationale, l'exemple de l'Afrique du Sud est un cas notable de processus largement auto-géré (à l'exception d'une initiative très brève, temporairement couronnée de succès, visant à ramener le Parti Inkatha de la liberté à la table des négociations).

Un processus évitant les négociations subjectives.

Les contributions du public et des parties ont été soumises aux comités techniques, qui ont ensuite transformé les propositions largement subjectives en rapports axés sur les intérêts, ce qui comportait déjà en soi une forte dose de compromis. En recherchant un compromis dans des documents à texte unique, les comités techniques (bien qu'ayant interdiction formelle de prendre des décisions d'ordre politique) ont fait office d'importants mécanismes de sortie de l'impasse.

Enseignements tirés des CODESA I et II.

Les enseignements tirés des CODESA I et II ont été soigneusement appliqués pendant la réunion de planification des négociations qui a mobilisé toutes les parties en mars 1993, évitant ainsi bon nombre des écueils rencontrés dans le cadre des négociations précédentes, y compris l'absence de contribution technique/d'expertise (création des comités techniques) et la forte prévalence des négociations subjectives (introduction du concept de document « à texte unique » dans le processus).

Processus de négociation multipartite en Afrique du Sud, 1993

Objectif : négocier une constitution de transition, élaborer et adopter des principes constitutionnels et contribuer à l'instauration d'une nouvelle constitution pour l'Afrique du Sud

PHASE DE PRÉPARATION

Réunions bilatérales

entre l'ANC et le NP pour trouver un terrain d'entente sur les discussions multipartites à venir

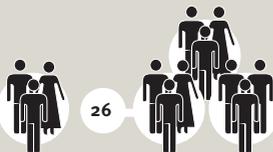
Conférence de planification des négociations

Mandat : Réorganiser le processus et répondre à certaines des objections soulevées contre la CODESA

Composition : 26 parties

2

26



PHASE DE PROCESSUS

COMITÉ DE PLANIFICATION

Mandat : « Garant » du processus de dialogue ; aucun pouvoir décisionnel, mais joue un rôle essentiel dans la prévention des problèmes

Composition : 10 négociateurs éminents, toutes allégeances politiques confondues, siégeant à titre personnel

SOUS-COMITÉ

garantit le processus

Mandat : Maintenir le cap du processus à l'aide de conseils, de solutions, de « diplomatie de la navette », tout en faisant profil bas

Composition : Mac Maharaj (ANC), Fanie van der Merwe (gouvernement Parti national), Ben Ngubane (IFP, jusqu'à son départ du processus)

supervise

supervise

COMMISSION

pour la démarcation des provinces

COMMISSION

des emblèmes nationaux

7 COMITÉS TECHNIQUES

présentent des rapports

Mandat : Présenter des rapports au Comité de négociation, fondés sur les exposés de principe soumis par les parties. Leurs propositions étaient non pas subjectives mais axées sur les intérêts, ce qui a permis au Conseil de négociation d'opérer sur la base d'un texte unique. Si le comité technique ne parvenait pas à trouver de compromis, la question était renvoyée au Comité de planification ou à une équipe de travail *ad hoc*.

Composition : 5-6 experts politiques par comité, indépendants des partis, nommés par le Conseil de négociation.

Axés sur sept questions essentielles : 1 Questions constitutionnelles, 2 Violence, 3 Droits fondamentaux de la personne, 4 Conseil exécutif de transition, 5 Commission électorale indépendante, 6 Commission indépendante des médias, 7 Lois discriminatoires

ADMINISTRATION

Fonctions : Soutien administratif et secrétariat, rédaction des programmes, du procès-verbal et des rapports

Composition : Consultative Business Movement (CBM) non partisan, et personnel supplémentaire nommé par les parties

Fin 1992-janv. 1993

Mars 1993

Structure

ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE

Mandat :

- ≡ Organe décisionnel suprême
- ≡ Ne s'est réuni qu'une fois pour approuver la Constitution provisoire.

Prise de décisions : Consensus (suffisant)

Composition : 208 membres de 26 parties étaient représentés, tels que groupes politiques, délégués du gouvernement central et desbantoustan et chefs traditionnels.

présente la Constitution provisoire pour approbation

FORUM DE NÉGOCIATION

Mandat : Finaliser les accords du Conseil de négociation. Ne s'est réuni que deux fois et a délégué ses pouvoirs au Conseil de négociation après juin 1993.

CONSEIL DE NÉGOCIATION

Mandat : Principal forum de négociation qui a débattu des questions essentielles, est parvenu à des accords ou a validé certaines recommandations d'ententes.

Présidence tournante, dont les représentants étaient nommés au sein des parties par le Conseil de négociation sur la base de leurs compétences en matière de coordination.

Prise de décisions : Consensus (suffisant)

Composition : 2 délégués et 2 conseillers par partie (au moins une femme)

Les réunions étaient ouvertes aux médias. Le public pouvait regarder le déroulement dans une « salle d'écoute » équipée d'écrans de télévision.



208



PHASE DE MISE EN ŒUVRE

CONSTITUTION DE TRANSITION

et 4 autres projets de loi sur les structures de transition pour la période précédant les élections, et un organe permanent pour contrôler la radiodiffusion

Date des élections fixée au 27 avril 1994

Accord sur la nouvelle loi électorale

Accord relatif à la gouvernance d'un gouvernement provisoire d'union nationale jusqu'aux prochaines élections (1999)



Avr.-nov. 1993

18 nov. 1993

Bahreïn

Le dialogue national de 2011 a vu le jour après la répression par le gouvernement des manifestations organisées par différents groupes d'opposition, y compris les « Jeunes du 14 février ». Ce mouvement avait appelé la population bahreïnienne à descendre dans la rue le 14 février 2011 pour exiger des réformes politiques et économiques plus importantes. Cette date marquait le 10^e anniversaire du référendum qui a obtenu l'approbation de la Charte d'action nationale et permis l'introduction d'une nouvelle constitution réduisant les pouvoirs de la chambre élue.

Le dialogue national, d'une durée de 23 jours, et le dialogue de consensus national, lancé en février 2013 pour une durée de 11 mois, devaient servir d'outils de transformation et visaient à engager les manifestants dans un dialogue ainsi qu'à favoriser la préparation conjointe de recommandations devant être mises en œuvre par une commission gouvernementale.

Cependant, la question de l'inclusion a soulevé d'importantes difficultés au cours du processus, les groupes d'opposition se plaignant d'être sous-représentés. De même, le pouvoir exécutif n'a pas participé au dialogue, faisant craindre que les réformes n'aient aucune chance d'être mises en œuvre. Il a par ailleurs été reproché au processus d'exclure les groupes critiques vis-à-vis du régime. Si un catalogue de recommandations a été publié après la clôture du dialogue national, l'opposition s'est dite préoccupée par le fait que seuls des points de faible importance aient été mis en œuvre. Les tensions sociales n'ont cessé de croître depuis.

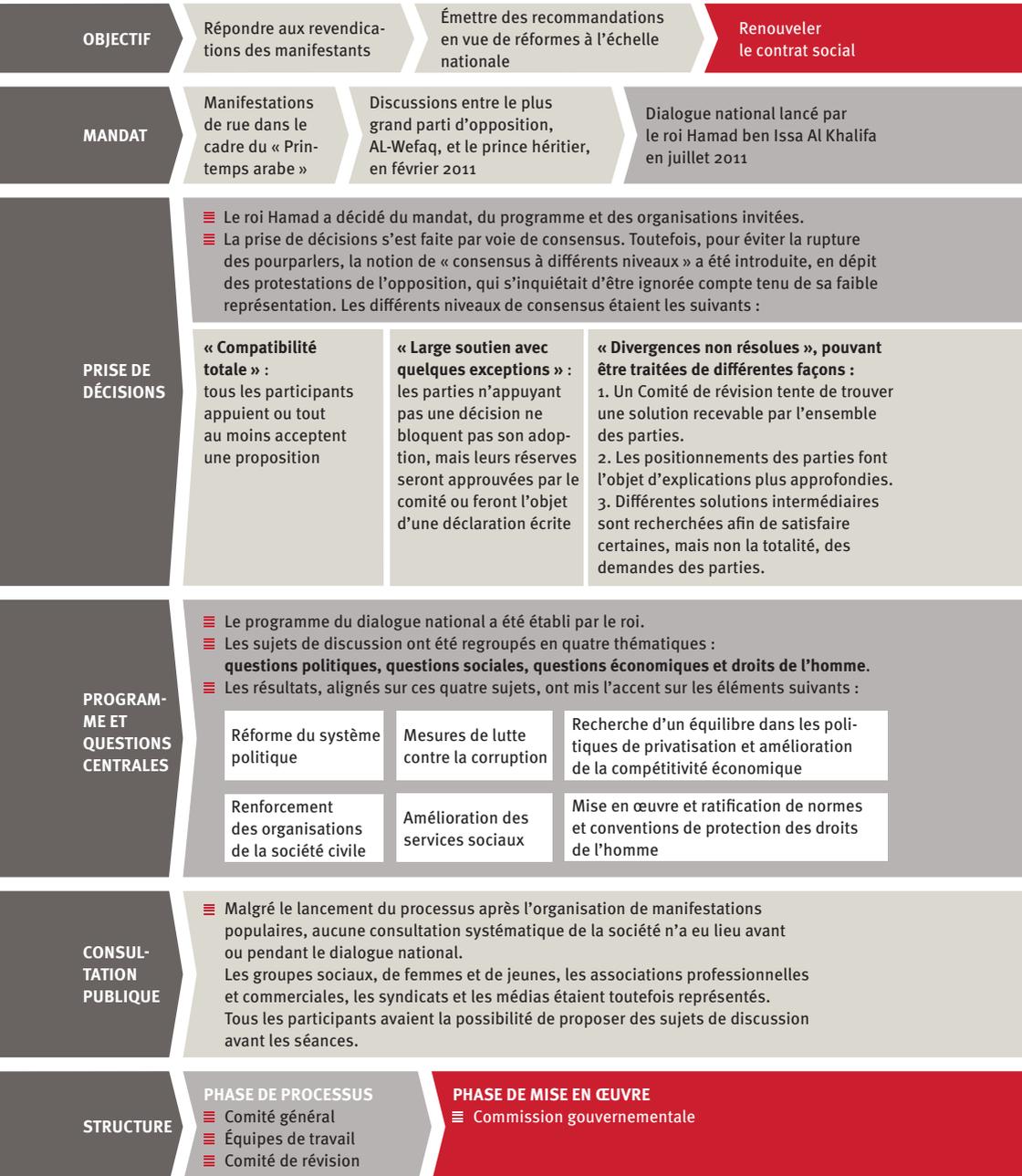
Manifestations et processus de réconciliation au Bahreïn, 2011-2014



Dialogue national au Bahreïn

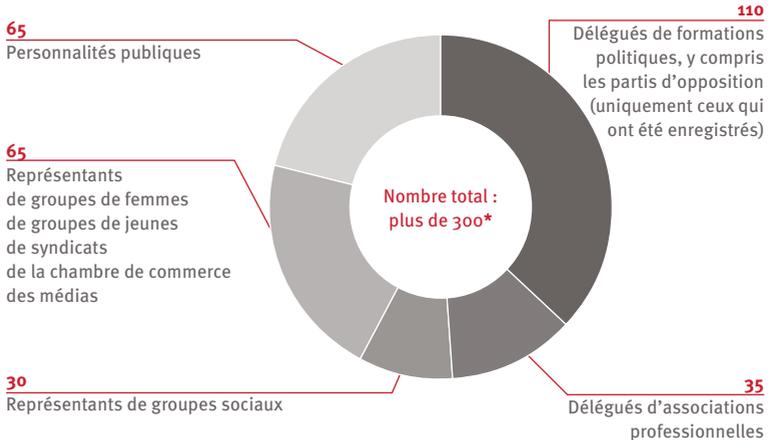
Durée	23 jours (2-25 juill. 2011)
Objectif	Suite aux manifestations, le dialogue national entendait réduire les tensions, répondre aux revendications des manifestants et proposer des réformes fondées sur leurs demandes.
Mandat	Bien que le dialogue national ait été officiellement mandaté par le roi Hamad ben Issa Al Khalifa, ce sont les manifestations organisées en février dans le contexte du « Printemps arabe » qui ont donné l'impulsion première.
Participation et critères de sélection	Le roi a adressé des invitations aux organisations participantes. Plus de 300 représentants des sociétés politiques, groupes de la société civile, syndicats, associations professionnelles et commerciales et médias, membres du Conseil de la Choura (la chambre haute du Parlement), chefs de conseils municipaux, représentants d'entreprises et figures publiques du Bahreïn ont été invités à participer au dialogue national. Aucun ministre ou décideur politique de haut niveau faisant partie du gouvernement n'a participé au processus. Indépendamment de sa taille ou de son niveau d'autorité, chaque organisation a été invitée à nommer cinq personnes pour la représenter lors des séances. Les groupes d'opposition ont reçu moins de 10 % des sièges. Certains d'entre eux, qui avaient pourtant donné un élan crucial aux manifestations, n'ont pas participé au dialogue.
Coordination	Présidence : président du Parlement, Khalifa ben Ahmed Al Dhahrani
Soutien international	Les alliés internationaux des autorités bahreïniées, et plus particulièrement les États-Unis, ont exercé des pressions afin de les inciter à mettre en œuvre d'autres réformes fondées, entre autres, sur les recommandations émises par le rapport BICI. Le dialogue national a été bien accueilli par la communauté internationale.
Résultats	Le dialogue national a abouti à la publication d'un vaste ensemble de recommandations portant sur : la réforme du système politique ; l'adoption de mesures de lutte contre la corruption ; la recherche d'un équilibre dans les politiques de privatisation et l'amélioration de la compétitivité économique ; le renforcement des organisations de la société civile ; l'amélioration des services sociaux ; la mise en œuvre et la ratification de normes et conventions de protection des droits de l'homme. La mise en œuvre de ces recommandations a été confiée à une commission gouvernementale présidée par le Vice-Premier ministre Cheikh Mohammed ben Mubarak Al Khalifa, créée le 31 juillet 2011.
Défis/enseignements tirés	De nombreux représentants de l'opposition ont exprimé leur méfiance envers un dialogue dirigé par l'État, ce qui peut en partie s'expliquer par le double jeu du gouvernement, qui a eu recours à des mesures répressives tout en se disant prêt à mener des réformes et à mettre en œuvre les objectifs et le programme évasifs du dialogue. L'absence de solution concrète à la crise, malgré plusieurs tentatives de dialogue, a créé un sentiment de frustration au sein de la société bahreïnie, creusant encore davantage les dissensions existantes. Les arrestations répétées de hauts responsables des groupes d'opposition ont constitué un obstacle de plus au processus de dialogue. La réconciliation nationale a également été freinée par les divisions internes au sein de la famille régnante, du gouvernement et de l'opposition.

Dialogue national au Bahreïn, 2011



Processus

TAILLE ET COMPOSITION



Les groupes d'opposition ont reçu environ 10 % des sièges. Aucun ministre ou décideur politique de haut niveau faisant partie du gouvernement n'a participé au dialogue national.

* Chiffres approximatifs

PARTICULARITÉS

Invitation des organisations participantes décidée par le roi Hamad.

La prise de décisions préparatoire a été dans une large mesure assurée par le roi, qui a établi le mandat officiel du processus et a décidé des objectifs, du programme et des participants au dialogue national.

Inclusion insuffisante.

Dès le début, les groupes d'opposition ont estimé être sous-représentés par rapport au nombre réel de leurs partisans. Le processus a par ailleurs exclu certains groupes critiquant le régime ainsi que quelques hauts représentants de groupes d'opposition, qui avaient été incarcérés pendant les manifestations et ne pouvaient donc pas participer au dialogue. Le pouvoir exécutif n'était pas non plus représenté lors des discussions, amenuisant ainsi les chances que les recommandations formulées soient mises en œuvre.

Faiblesse du mandat.

Le mandat de l'Assemblée générale se limitait strictement à l'émission de recommandations vouées à être mises en œuvre dans un deuxième temps par une commission établie spécialement à cette fin et dont les membres ne devaient rendre de comptes qu'au seul roi.

Doutes quant à la volonté réelle d'atteindre l'objectif du dialogue national.

Des doutes quant au sérieux du régime et à sa volonté de réformer le système ont plané dès le début du processus de dialogue national, et ont été renforcés tout au long de celui-ci par la poursuite des arrestations et de la répression. Le principal parti chiite du pays, Al-Wefaq, s'est retiré des négociations deux semaines seulement après le début du processus en raison de cette impression de manque de sérieux. Cette perception a été accentuée par les désaccords sur le niveau de mise en œuvre des résultats.

Dialogue national au Bahreïn, 2011

Objectif : répondre aux revendications des manifestants, réduire les tensions et émettre des recommandations de réforme

PHASE DE PRÉPARATION

Lancement officiel du processus par le roi Hamad ben Issa Al Khalifa, qui a décidé du programme, du mandat et des invités.

Composition :

Le roi a invité les organisations autorisées à participer au dialogue national.

Indépendamment de sa taille, chaque organisation pouvait nommer cinq personnes pour la représenter lors des séances.

Plus de 300 représentants des secteurs social, politique et privé ont été invités à participer au dialogue national, y compris :

- des formations politiques, dont les partis d'opposition (uniquement ceux enregistrés), parmi lesquels au moins deux partis d'opposition chiites (Al-Wafaq et la société Al Ekha) et des groupes politiques laïques composés de membres chiites et sunnites, tels que la Société nationale pour l'action démocratique (Waad), le Rassemblement national démocratique et l'Assemblée démocratique nationale
- des associations professionnelles
- des groupes sociaux
- des groupes de femmes
- des groupes de jeunes
- des syndicats
- la chambre de commerce
- des médias
- des personnalités publiques

1



PHASE DE PROCESSUS

COMITÉ DE RÉVISION

Mandat :

Trouver des solutions satisfaisantes pour l'ensemble des partis en cas de « divergences non résolues » lors de la réunion du Comité général.

300



COMITÉ GÉNÉRAL

Mandat :

- ▬ Discuter des résultats/recommandations des équipes de travail
- ▬ Adopter une liste de recommandations

Présidence : président du Parlement
Khalifa ben Ahmed Al Dhahrani

Prise de décisions :

Par consensus (différents degrés : compatibilité totale, large soutien avec quelques exceptions, divergences non résolues)

Programme :

4 thématiques principales : questions politiques, questions sociales, questions économiques, droits de l'homme + de nombreux sous-thèmes (en amont des séances, tous les participants avaient la possibilité de présenter des propositions de sujets à aborder)

Plus de 300 participants

4 ÉQUIPES DE TRAVAIL

Composition :

- ▬ Jusqu'à 50 participants
- ▬ 3 membres du Conseil de la Choura et un représentant du gouvernement devaient être présents
- ▬ Les participants au dialogue national pouvaient choisir le groupe de travail sous-thématique auquel contribuer

Questions politiques

Questions économiques

Affaires féminines et familiales

Questions sociales

Mandat :

Les équipes de travail discutent des projets et émettent des recommandations, qui sont ensuite passées en revue par le Comité général

PHASE DE MISE EN ŒUVRE

PUBLICATION d'un vaste ensemble de recommandations fondées sur les quatre thématiques principales :

- ▬ réforme du système politique
- ▬ mesures de lutte contre la corruption
- ▬ recherche d'un équilibre dans les politiques de privatisation et amélioration de la compétitivité économique
- ▬ renforcement des organisations de la société civile
- ▬ amélioration des services sociaux
- ▬ mise en œuvre et ratification de normes et conventions de protection des droits de l'homme

COMMISSION GOUVERNEMENTALE

Mandat : mettre en œuvre les recommandations du dialogue national. Créée le 31 juillet 2011.

Composée de neuf représentants du gouvernement et présidée par le Vice-Premier ministre Cheikh Mohammed ben Mubarak Al Khalifa.

Recommandations mises en œuvre :

- ▬ Amendements constitutionnels ratifiés par le roi Hamad en mai 2012, qui renforcent légèrement le pouvoir de la Chambre des députés
- ▬ Libération de détenus et retour de nombreux manifestants à leur poste de travail

Contestation de la mise en œuvre :

- ▬ Le régime estime que la plupart des recommandations ont été mises en œuvre.
- ▬ L'opposition juge que la mise en œuvre s'est limitée à des points de faible importance.



10



25 juill. 2011

Bénin

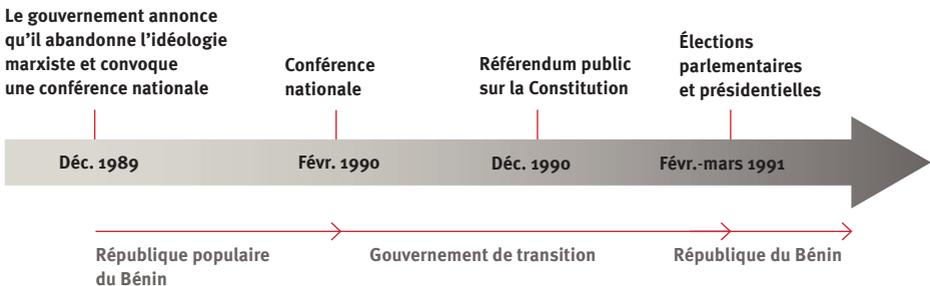
En 1989, le Bénin se trouvait dans une situation de crise ; l'instabilité économique et sociale qui touchait le pays avait donné naissance à un mouvement de masse qui exigeait un renouveau démocratique. Le 7 décembre 1989, le gouvernement confiait au chef de l'État la mission de convoquer une conférence nationale afin de contribuer « à l'avènement d'un renouveau démocratique et au développement d'une saine ambiance politique nouvelle ».

À l'origine, la conférence ne devait jouer qu'un rôle purement consultatif. Cinq jours après le début des discussions, les délégués se sont toutefois déclarés souverains. Le président en exercice, Mathieu Kérékou, n'a eu d'autre choix que d'accepter cet état de fait, sa position étant faible et le positionnement de l'armée ambigu.

La Conférence nationale a suspendu la Constitution, a dissous toutes les institutions créées par la Loi fondamentale de 1977, a élu Nicéphore Soglo, un ancien administrateur de la Banque mondiale, au poste de Premier ministre, et s'est accordée sur les principes régissant la rédaction d'une nouvelle constitution par une commission nouvellement nommée.

La Conférence nationale a porté ses fruits, contribuant à un changement fondamental du pays, et ce malgré un mandat d'origine très limité. Elle est considérée comme un bon exemple de conférence nationale en Afrique francophone.

Transition politique du Bénin, décembre 1989-mars 1991



Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation

Durée	10 jours (19-28 févr. 1990)
Objectif	Contribuer à l'avènement d'un renouveau démocratique et au développement d'une saine ambiance politique nouvelle
Mandat	Le mandat a été établi dans un communiqué conjoint émis à la suite d'une réunion entre le Parti de la révolution populaire du Bénin (PRPB), l'Assemblée nationale révolutionnaire et le gouvernement.
Participation et critères de sélection	520 participants. Le Comité préparatoire a annoncé publiquement le classement des participants en 15 catégories. Les propositions de délégués devaient être soumises au Comité préparatoire. Les seuls délégués nommés directement par le Comité étaient ceux de la catégorie « Personnalités et sages ».
Coordination	L'archevêque de Cotonou, Isidore de Souza, a dirigé un Présidium composé de 13 membres.
Soutien international	Des représentants de missions diplomatiques internationales et d'institutions financières internationales ont soutenu le processus. La France a choisi d'appuyer la Conférence plutôt que le président.
Résultats	La Conférence nationale a suspendu la Constitution, dissous toutes les institutions politiques créées par la Loi fondamentale de 1977 (Assemblée nationale, Conseil exécutif et forces armées), élu un Premier ministre et s'est accordée sur les principes régissant la rédaction d'une nouvelle constitution par une commission nouvellement nommée. Elle a par ailleurs créé le Haut Conseil de la République en tant qu'organe législatif provisoire (du 1 ^{er} mars 1990 au 1 ^{er} mars 1991).
Défis/enseignements tirés	La Conférence nationale au Bénin met en lumière l'influence exercée sur le dialogue national par les facteurs extérieurs, tels que la pression internationale et le positionnement de l'armée.

Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation du Bénin, 1990

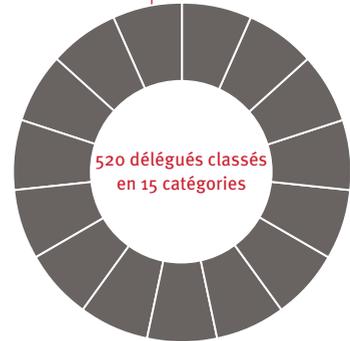


TAILLE ET COMPOSITION

15

Catégories :

1. Personnalités et sages
2. Cultes et assimilés
3. Cadres de l'Administration publique
4. Syndicats autres que l'Union nationale des syndicats des travailleurs du Bénin (UNSTB), dirigée par le PRPB
5. Parti de la Révolution Populaire du Bénin (PRPB) et ses organisations de masse
6. Associations régionales de développement
7. Toutes autres organisations non gouvernementales
8. Ordres professionnels et associations professionnelles
9. Toutes sensibilités politiques
10. Étudiants
11. Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin et Organisation nationale des employeurs du Bénin
12. Paysans
13. Toutes organisations de jeunes et de femmes à l'exception de celles proches du PRPB
14. Armée
15. Communautés béninoises à l'étranger et personnels des ambassades et consulats



PARTICULARITÉS

Modification du mandat pendant la conférence.

Cinq jours après le début des discussions, les délégués ont déclaré la souveraineté de la Conférence et réexaminé son mandat. Ils ont ainsi réussi à passer de ce qui était initialement prévu, un organe consultatif (vraisemblablement sans réel pouvoir), à une conférence souveraine qui a dissous les principales institutions politiques et lancé la rédaction d'une nouvelle constitution.

Pression intérieure et internationale.

La pression intérieure et internationale et la faible position du président Kérékou qui en a découlé ont forcé le régime à convoquer la Conférence nationale et à en accepter les décisions. La situation économique et sociale désastreuse du pays, les grèves générales et les manifestations de masse ont constitué des facteurs nationaux déterminants. Parmi les facteurs extérieurs, citons les manifestations et le plaidoyer menés par les exilés béninois, le retrait de l'aide française, le mécontentement du Fonds monétaire international et la forte dépendance vis-à-vis des donateurs internationaux.

Influence des facteurs extérieurs sur le dialogue national.

La Conférence nationale au Bénin met en lumière l'influence exercée sur le dialogue national par les facteurs extérieurs, tels que la pression internationale et le positionnement de l'armée.

Implication de la population pour renforcer le mandat.

Ce processus prouve que les mandats peuvent évoluer et se renforcer au fil du temps. Si le Comité préparatoire a bien été créé par des ministres du gouvernement, ces derniers sont parvenus à faire participer d'importants segments de la population grâce à l'organisation de conférences de presse et à un processus de consultation publique.

Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation du Bénin, 1990

Objectif : contribuer au renouveau démocratique et au développement d'une saine ambiance politique nouvelle

PHASE DE PRÉPARATION

COMITÉ PRÉPARATOIRE

Mandat :

Définir les modalités pratiques de l'organisation de la Conférence nationale (y compris la sélection des participants), en arrêter le programme et élaborer les documents de base.

Composition :

8 ministres

2 rapporteurs

GROUPES DE TRAVAIL

Éducation et culture

Économie

Justice et droits de l'homme

Implication du public par le biais de conférences de presse régulières (à partir de janvier 1990) et soumission de propositions par le public à la Conférence nationale.



8



18 déc. 1989-19 févr. 1990

PHASE DE PROCESSUS

élection

PRÉSIDIUM

Composition :

13 membres, dirigés par Isidore de Souza, archevêque de Cotonou

BUREAU PROVISOIRE

Mandat :

Discuter des règles d'engagement du Présidium

Composition :

3 membres, y compris le participant le plus jeune et le doyen de la Conférence

présentation d'un rapport

COMMISSION DE VÉRIFICATION DES MANDATS

Suite au rapport de la Commission de vérification des mandats, le nombre de participants est passé de 488 à 520.



520



19-28 févr. 1990

ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE**Mandat :**

Initialement, simple rôle consultatif ; après la déclaration de souveraineté, la Conférence a discuté des changements fondamentaux à apporter à l'État.

Composition :

520 délégués classés en 15 catégories

participation

≡ COMMISSION CONSTITUTIONNELLE

≡ COMMISSION CHARGÉE DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

≡ COMMISSION DE L'ÉDUCATION, DE LA CULTURE, DE LA SCIENCE, DES SPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT

PHASE DE MISE EN ŒUVRE

Dissolution des institutions politiques créées par la Loi fondamentale de 1977 (Assemblée nationale révolutionnaire, Conseil exécutif et armée)

Création du Haut Conseil de la République en tant que parlement provisoire pour la période de transition initialement prévue de mars 1990 à mars 1991.

Élection de Nicéphore Soglo, ancien administrateur à la Banque mondiale, au poste nouvellement créé de Premier ministre

Nomination d'une **COMMISSION CONSTITUTIONNELLE** ayant pour mission de rédiger une constitution fondée sur les principes convenus par la Conférence.



Mars 1990-mars 1991



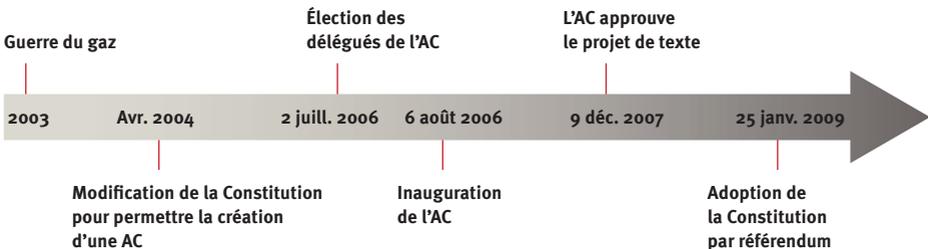
Bolivie

La crise politique qui a touché la Bolivie au début du XXI^e siècle a culminé lors des troubles de 2003 (surnommés « guerre du gaz ») et débouché sur la démission du président Sánchez de Lozada. L'idée d'une Assemblée constituante (AC) a fait son chemin dans l'esprit des principales forces politiques et chefs d'État successifs ; différentes mesures ont été prises en ce sens, jusqu'à l'adoption par le Congrès national bolivien, en 2006, d'une loi convoquant une Assemblée constituante. L'objectif poursuivi était d'augmenter la participation des peuples autochtones à la sphère politique et d'instaurer un État réellement plurinationnel. L'AC a donc axé ses efforts sur le changement fondamental, sur fond de multiethnicité et de profondes divisions entre, d'une part, les anciennes élites de propriétaires fonciers dans les plaines de la Media Luna, et, d'autre part, le mouvement social populaire incarné par le Movimiento al Socialismo (MAS) du président Evo Morales.

L'Assemblée a donné naissance à une nouvelle constitution, qui a notamment accordé davantage de droits politiques aux peuples autochtones et donné plus d'autonomie aux départements de l'est du pays (plaines de la Media Luna).

L'Assemblée était remarquablement diversifiée et inclusive, et caractérisée par une forte participation des représentants des femmes et des peuples autochtones. Le processus a toutefois été paralysé et retardé de plusieurs mois en raison de conflits internes, et des actes de violence sont venus entacher les délibérations.

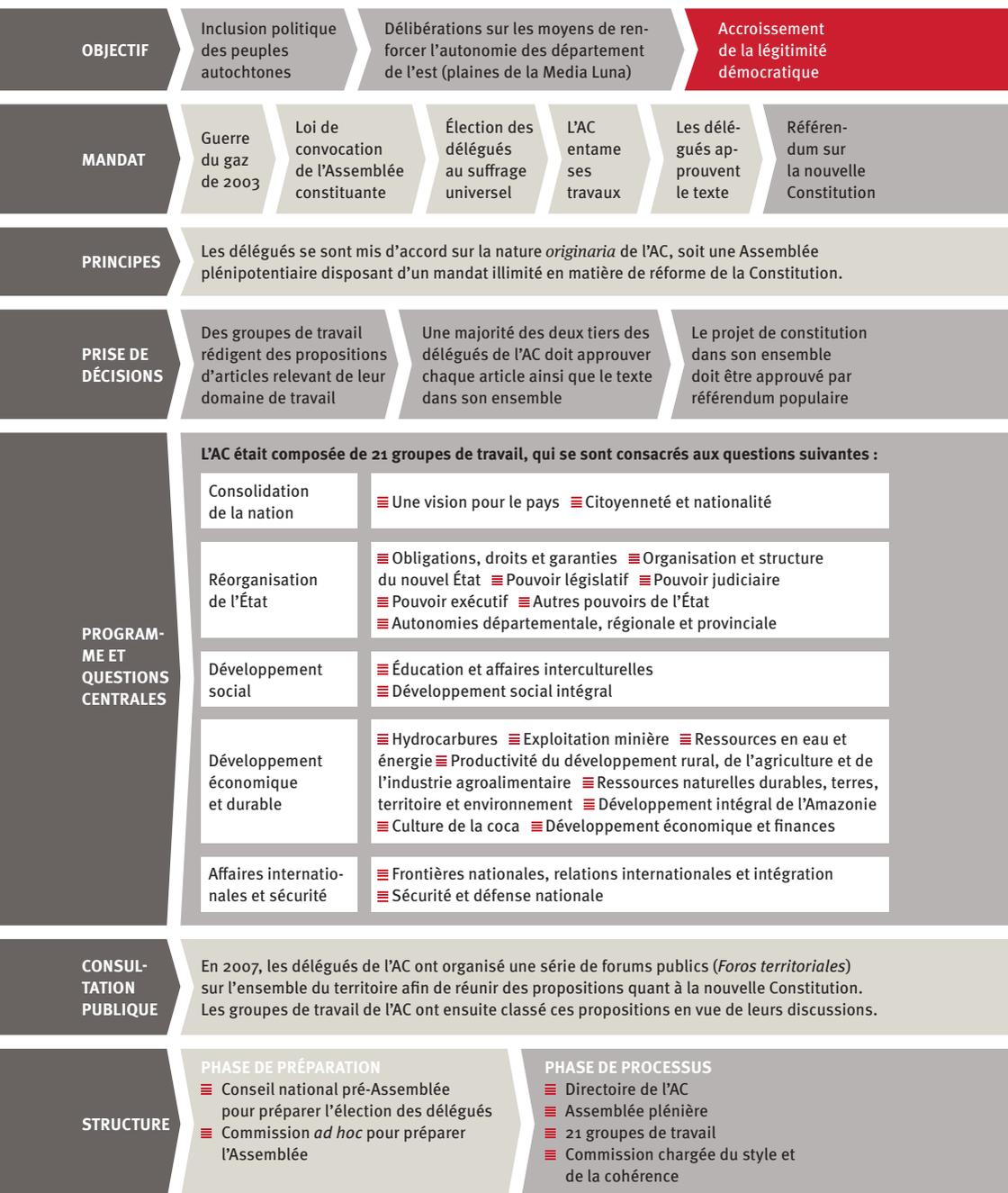
Processus d'élaboration de la Constitution en Bolivie (et création de l'Assemblée constituante)



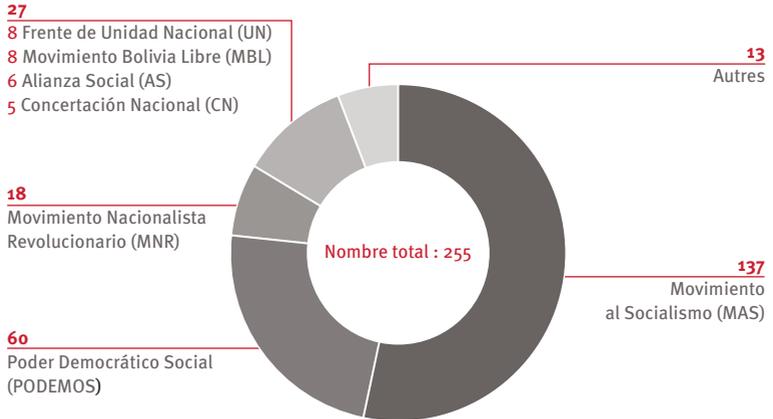
Assemblée constituante

Durée	16 mois (6 août 2006-9 déc. 2007) ; durée initialement prévue : 6-12 mois
Objectif	Rédiger une constitution qui soit plus inclusive et qui favorise notamment la participation des peuples autochtones à la sphère politique
Mandat	<ul style="list-style-type: none"> ≡ Les appels populaires lancés de longue date en vue de la création d'une Assemblée constituante ont culminé en 2003 (Programme d'octobre). ≡ Loi portant création d'une Assemblée constituante souveraine adoptée par le Congrès en 2005 ≡ Délégués élus au suffrage universel
Participation et critères de sélection	255 délégués, dont un quota de 30 % de femmes, élus au suffrage universel. Chacune des 70 circonscriptions électorales a élu trois membres (deux sièges attribués au gagnant dans chaque circonscription et un siège à la liste arrivée deuxième). Les 45 sièges restants ont été attribués par les neuf départements administratifs (deux sièges à la liste ayant obtenu la majorité, et les trois autres aux partis suivants ayant obtenu au moins 5 % des voix).
Coordination	Présidence de l'AC assurée par Mme Silvia Lazarte, 11 autres membres
Soutien international	Le processus était contrôlé par le pays lui-même, en l'absence de toute implication étrangère connue. L'UE a observé l'élection des délégués. Certaines organisations étrangères (telles que le Centre espagnol d'études politiques et sociales) ont participé à l'examen du projet de texte (août-déc. 2007).
Résultats	<p>La nouvelle Constitution a été approuvée en 2007 par l'AC et en janvier 2009 par référendum populaire (avec 61 % des voix).</p> <p>Principaux changements :</p> <ul style="list-style-type: none"> ≡ Consolidation des droits politiques des peuples autochtones ≡ Renforcement de l'autonomie des départements de la Media Luna ≡ Réforme de la justice ≡ Exercice d'un contrôle par l'État sur l'utilisation et l'exploitation des ressources naturelles ≡ Possibilité pour les présidents d'être immédiatement réélus ≡ Réforme foncière (propriété foncière limitée à 5 000 ha) ≡ Séparation de l'Église et de l'État
Défis/enseignements tirés	L'absence de règles procédurales établies avant les séances a constitué l'un des principaux défis pour l'AC. Les débats sur ces questions, par exemple sur l'adoption des articles à la simple majorité (comme le souhaitait le parti au pouvoir, le MAS) ou aux deux tiers (comme le souhaitait le parti d'opposition PODEMOS), ont retardé le processus pendant des mois.

Assemblée constituante de la Bolivie, 2006-2007



TAILLE ET COMPOSITION



PARTICULARITÉS

Un processus particulièrement inclusif.

Les groupes autochtones et les femmes étaient largement représentés au sein de l'AC, avec respectivement 55,8 % et 34,5 % de délégués. De plus, 33 % des délégués vivaient dans des régions rurales au moment de leur élection, dont 49 % qui y étaient nés.

Retards significatifs dus à des violences et à des différends en matière de procédure.

L'AC a passé les sept premiers mois à délibérer sur la stratégie à adopter en matière d'approbation des articles de la Constitution qui n'avaient pas encore été rédigés. Elle a par ailleurs quitté Sucre pour Oruro au moment du dernier vote (voir ci-dessous).

Absence de participation de l'opposition aux moments déterminants.

L'opposition s'est absentée lors de la dernière séance de vote de l'AC (ou sa participation a été empêchée). Certaines sources affirment que le président avait fait transférer aux baraquements militaires d'Oruro les délégués favorables à la version de la Constitution qu'il privilégiait afin qu'ils procèdent au vote sur la version finale. D'autres suggèrent que le déménagement a eu lieu pour des raisons de sécurité, trois personnes ayant perdu la vie lors des émeutes qui ont éclaté devant les locaux hébergeant l'AC. L'opposition avait par ailleurs demandé que les articles relatifs à la propriété foncière soient modifiés. Cette crise a dû être résolue lors de réunions officieuses du Pacte national entre le gouvernement et les trois partis d'opposition représentés au Congrès (PODEMOS, l'UN et le MNR) en octobre 2008. Le Congrès a ensuite approuvé la loi autorisant l'organisation d'un référendum constitutionnel.

Assemblée constituante de la Bolivie, 2006-2007

Objectif : rédiger une constitution qui soit plus inclusive et qui favorise notamment la participation des peuples autochtones à la sphère politique

PHASE DE PRÉPARATION

CONSEIL NATIONAL PRÉ-ASSEMBLÉE

Mandat :
Préparer l'élection des délégués

Composition :
Multipartite, multiethnique

Délégués élus :
Issus de chacun des neuf départements administratifs : 2 délégués du parti ayant obtenu la majorité + 3 délégués des trois partis suivants ayant obtenu plus de 5 % des voix.

Issus de chacune des 70 circonscriptions électorales :
2 adjoints du parti majoritaire +
1 adjoint du parti arrivé deuxième

COMMISSION AD HOC

Mandat :
Préparer l'Assemblée



8



PHASE DE PROCESSUS

PRÉSIDENTICE

Mandat :
Gérer les questions de procédure et d'organisation

Présidence : Silvia Lazarte

Composition :
Présidente + 11 membres de
6 partis



255



ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE

Mandat :
Rédiger une constitution

Prise de décisions :
Vote à la majorité des deux tiers sur l'ensemble des articles et sur le texte entier

Composition :
255 participants élus de 16 partis politiques et organisations de la société civile, dont 56 % d'origine autochtone et 35 % de femmes

dote en personnel
↑
présentent des articles à l'Assemblée plénière pour délibération et décision

21 GROUPES DE TRAVAIL THÉMATIQUES
bénéficiant de l'aide de groupes d'assistance technique

Mandat :
Discuter des questions thématiques pour les articles à inclure dans la Constitution

Composition :
Membres de l'Assemblée plénière (délégués)

↑ contributeur

Propositions du gouvernement, des groupes politiques, des mouvements et des organisations de la société civile intégrées par l'intermédiaire des prises de positions des différents délégués

↑ contributeur

Réunions de consultation publique organisées par les groupes de travail et développées dans leurs propositions

PHASE DE MISE EN ŒUVRE**L'ASSEMBLÉE A APPROUVÉ LE PROJET DE CONSTITUTION LE 9 DÉCEMBRE 2007.**

Délibérations sur le texte entre partis politiques avant de pouvoir adopter une loi sur l'organisation d'un référendum

Réactions aux réformes proposées (2008) :

- ≡ Série de référendums sur l'autonomie dans les départements de la Media Luna
- ≡ Dialogue entre le gouvernement central et les gouverneurs de l'opposition
- ≡ Morales survit à un référendum révocatoire

Nouvelle Constitution approuvée par référendum en janvier 2009

Cette Constitution :

- ≡ améliore considérablement les droits des peuples autochtones, y compris leur droit à des formes traditionnelles de justice dans les régions qu'ils gouvernent ;
- ≡ crée un système décentralisé composé de différentes autonomies ;
- ≡ sépare l'Église et l'État ;
- ≡ prévoit une réforme foncière.



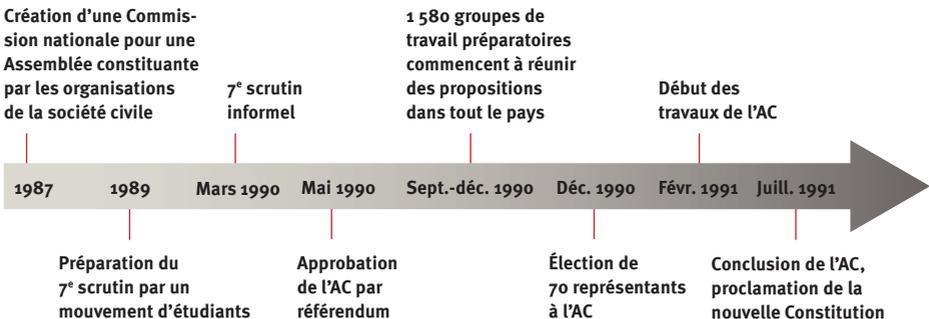
Colombie

Les conflits armés internes opposant guérilleros, paramilitaires, milices urbaines et cartels de la drogue, dans un contexte de système politique exclusivement bipartite et sur fond d'assassinats de candidats à l'élection présidentielle de 1990, ont engendré une crise de légitimité à grande échelle dans la sphère politique en Colombie. À la suite d'un plébiscite informel devenu officiel lors des élections présidentielles de 1990, le président César Gaviria a convoqué en 1991 une Assemblée constituante (AC) visant à résoudre la crise de légitimité et à mettre un terme à l'escalade de la violence en instaurant une constitution plus inclusive et participative.

Le processus s'est inscrit dans un effort de gestion de crise reposant sur le changement fondamental, et la possibilité de participer à l'AC a incité différents mouvements insurrectionnels à s'engager dans les négociations avec le gouvernement. L'AC avait pour objectif ambitieux de réformer le contrat social en Colombie afin d'atténuer les conflits. L'inclusion formelle du contrat social colombien a en effet été largement développée dans la nouvelle Constitution, qui prévoit non seulement l'existence de différents mécanismes participatifs, mais garantit également aux minorités ethniques et religieuses du pays, y compris les peuples autochtones dont les représentants ont participé à l'Assemblée, toute une série de droits et de mécanismes d'inclusion. Le processus a toutefois pâti d'un important déficit de légitimité en raison du manque de participation des principaux groupes de guérilla (FARC, ELN) et de l'inertie de l'élite politique traditionnelle.

Le processus a produit des résultats mitigés : la nouvelle Constitution a certes mis en place des mécanismes de participation accrue et une meilleure protection des droits des minorités, mais dans la pratique, les structures et modèles traditionnels de pouvoir ont été renforcés par les élections de 1991, et la guerre a limité les effets des réformes politiques prévues par la Constitution.

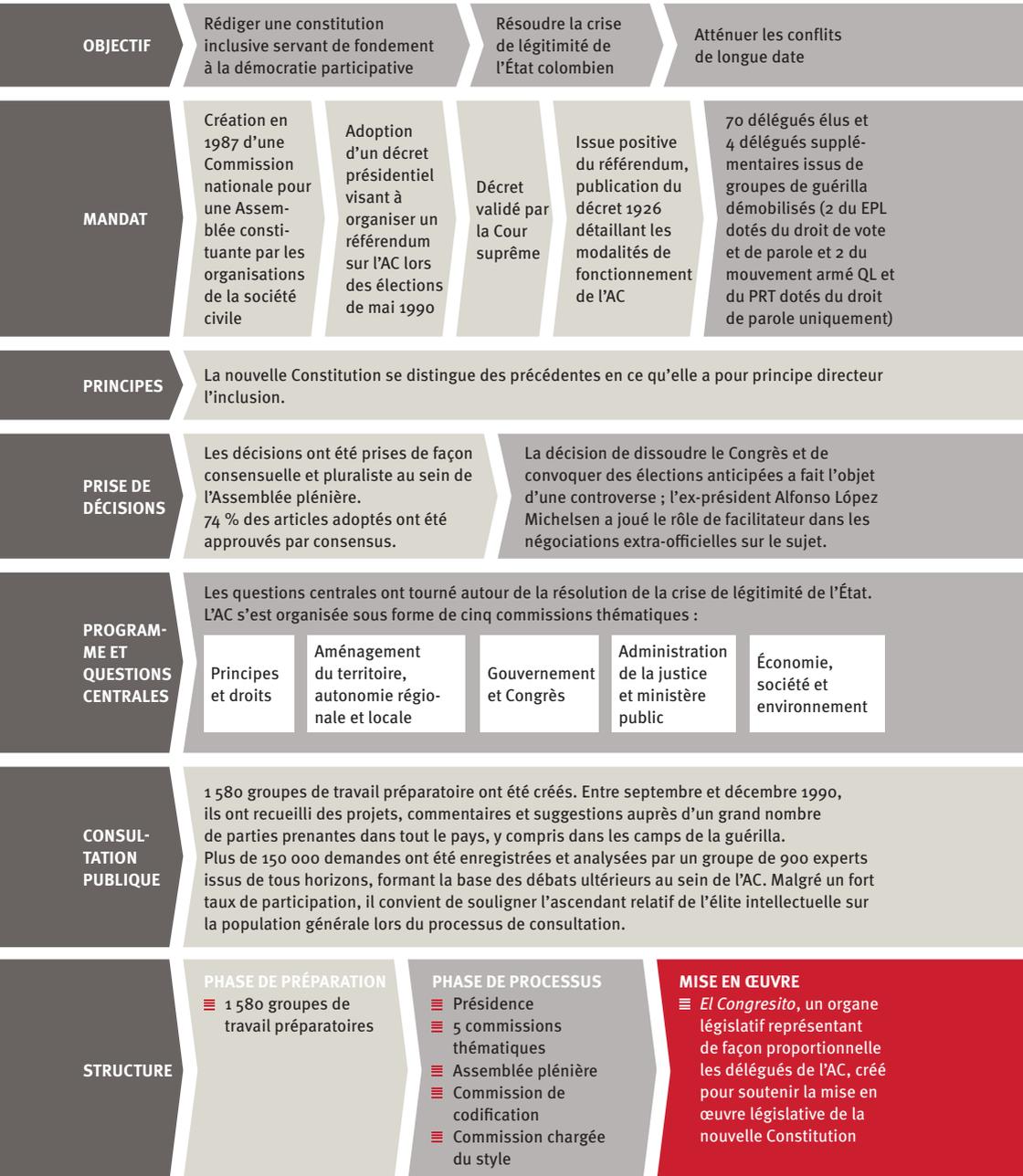
Assemblée constituante de la Colombie, 1991



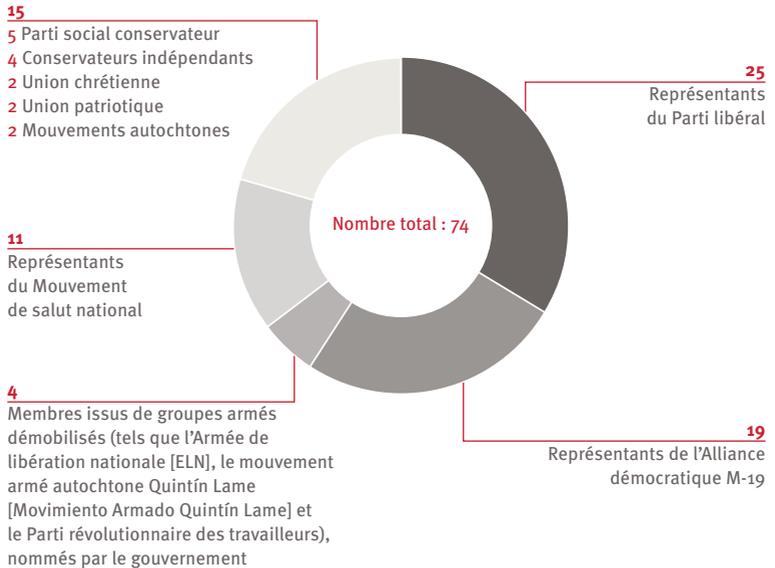
Assemblée constituante de la Colombie, 1991

Durée	5 mois (5 févr.-4 juill. 1991)
Objectif	Rédiger une nouvelle constitution nationale caractérisée par un niveau accru d'inclusion et de participation en vue d'atténuer les conflits
Mandat	Obtenu à l'issue d'un 7 ^e scrutin en mars 1990 (« séptima papeleta », nommé ainsi car il s'ajoutait à six autres élections officielles : sénateurs, députés, représentants des assemblées départementales, maires, conseillers municipaux et candidats à la primaire présidentielle au sein du Parti libéral) et entré en vigueur à la suite d'un référendum officieux organisé parallèlement aux élections présidentielles de mai 1990.
Participation et critères de sélection	70 délégués d'un éventail relativement vaste de partis politiques et mouvements sociaux. La Présidence a défini les critères d'éligibilité à l'AC, qui ont par la suite été remis en question par la Cour suprême en raison de leur caractère exclusif. La phase de préparation du processus a en effet largement ignoré les mouvements extraparlimentaires (tels que l'Union patriotique) pourtant à l'origine de l'initiative, ainsi que les groupes paramilitaires et de guérilla dont les négociations avec le gouvernement n'avaient pas atteint un stade « avancé » (FARC et ELN). Cependant, contrairement aux FARC et à l'ELN, l'Union patriotique a participé aux élections, et elle a gagné deux sièges à l'Assemblée constituante. Le gouvernement a nommé quatre délégués supplémentaires issus de groupes de guérilla démobilisés (EPL, PRT, mouvement armé Quintín Lame) pour participer à l'Assemblée constituante.
Coordination	Coprésidence élue par l'Assemblée plénière le premier jour de l'AC : Antonio Navarro Wolff (ADM-19), Alvaro Gómez Hurtado (MSN) et Horacio Serpa Uribe (Parti libéral)
Soutien international	<ul style="list-style-type: none"> ≡ Ni les Nations Unies, ni aucun État étranger n'ont participé aux discussions préalables à l'AC ; aucun garant extérieur de l'accord de paix. ≡ La communauté internationale a contribué financièrement au développement des capacités techniques du gouvernement (assistance technique fournie par une agence présidentielle financée par les Nations Unies), au renforcement du rôle de la société civile et à la diffusion d'informations sur les débats à l'Assemblée et sur la Constitution.
Résultats	Une nouvelle constitution renforçant l'inclusion formelle du système politique et fournissant des garanties supplémentaires aux communautés culturelles, ethniques et religieuses, a été promulguée le 4 juillet 1991. L'AC a également décidé de dissoudre le Congrès le 5 juillet 1991 et d'organiser des élections anticipées le 27 octobre (auxquelles les délégués de l'AC n'étaient pas autorisés à participer). La <i>Comisión Especial (El Congreso)</i> , un organe législatif représentant les délégués de l'AC, a été créée pour soutenir la mise en œuvre législative de la nouvelle Constitution.
Défis/enseignements tirés	Le processus a fait l'objet de critiques pour avoir été dirigé par l'élite intellectuelle et les mouvements réformateurs urbains dans le cadre des structures traditionnelles du pouvoir. Le faible taux de participation aux élections de délégués a soulevé des questions de légitimité. Certaines structures traditionnelles du pouvoir se sont opposées au processus. Des difficultés de mise en œuvre sont apparues ; les élections de 1991 ont été remportées par les deux principaux partis, notamment en raison de l'interdiction pour les délégués de l'AC de se présenter, parmi eux les dirigeants de la plupart des partis et mouvements de moindre envergure.

Assemblée constituante de la Colombie, 1991



TAILLE ET COMPOSITION



PARTICULARITÉS

Un processus engagé par la société civile.

Le processus a été engagé par la société civile dans le cadre d'un suffrage universel (7^e scrutin) et approuvé par plus de 5 millions de Colombiens lors du référendum organisé en mai.

L'inclusion comme principe directeur.

De nombreux Colombiens estimaient que la participation des segments traditionnellement exclus de la société, notamment les anciens groupes de guérilla, était idéale pour une meilleure inclusion politique et pouvait permettre de mettre fin au conflit armé prolongé.

Exclusion de certains acteurs clés.

Bien que l'AC ait cherché à favoriser une participation élargie, la participation d'acteurs influents, tels que les FARC et l'ELN, a fait défaut. Certains représentants des partis qui avaient été les véritables moteurs à l'origine de sa création, tels que le mouvement d'étudiants, ont participé en tant que délégués d'autres partis participants, tels que l'Alliance Démocratique-M19. Certains intervenants centraux (et acteurs pouvant opposer leur droit de veto), tels que les cartels de la drogue, les FARC ou encore l'ELN, ainsi que d'importants représentants des élites politiques traditionnelles, n'ont pas participé à l'Assemblée, soit par choix, soit en raison d'une interdiction formulée par le gouvernement.

Assemblée constituante de la Colombie, 1991

Objectif : rédiger un texte unique visant à remplacer la Constitution nationale, résoudre la crise de légitimité de l'État et atténuer ainsi le conflit à long terme

PHASE DE PRÉPARATION

COMMISSION NATIONALE POUR UNE ASSEMBLÉE CONSTITUANTE

Mandat :

Préparer le référendum (« 7^e scrutin ») dans le cadre des élections de 1990 sur la question de savoir si une Assemblée constituante doit être organisée

Composition :

Représentants des principaux syndicats et ONG + certains dirigeants politiques ayant formé un Comité national de l'Unité

DIRIGÉE PAR LE GOUVERNEMENT

1 580 GROUPES DE TRAVAIL PRÉPARATOIRES dans l'ensemble du pays

Mandat :

Recueillir les projets, commentaires et suggestions et promouvoir la participation à un débat public sur le programme présenté

Composition :

Organisations et groupes inclusifs, sociaux et politiques dirigés par les municipalités et soutenus par des comités d'experts créés par la Présidence

Résultat :

Plus de 150 000 propositions ayant formé la base des débats au sein de l'AC

AGENCE PRÉSIDENTIELLE financée par les Nations Unies

Missions pendant la phase de préparation :

- Assistance technique
- Contribution à l'élaboration du projet gouvernemental de constitution soumis à l'AC

1 580



PHASE DE PROCESSUS

PRÉSIDENCE DE L'AC formellement élue par l'Assemblée plénière le premier jour de l'AC

Présidence et composition :

Coprésidée par trois dirigeants politiques : Antonio Navarro Wolff (ADM-19), Alvaro Gómez Hurtado (MSN) et Horacio Serpa Uribe (Parti libéral).

Tous les autres mouvements représentés ont obtenu au moins un siège de président ou de vice-président au sein de l'AC

COMMISSION DE CODIFICATION

Mandat :

Compiler les 400 articles rédigés par les différentes commissions et convenir d'une proposition de texte lors du premier débat de l'Assemblée plénière

Composition :

Avocats de l'ensemble des groupes politiques élus par l'Assemblée plénière

Assistance technique :

Fournie par l'Instituto Caro y Cuervo colombien

COMMISSION CHARGÉE DU STYLE

Mandat : Révision grammaticale

Missions pendant la phase de processus :

- Assistance technique
- Préparation de projets de loi en vue de la mise en œuvre législative de la Constitution

ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE

Mandat :

Trouver un accord pour chacun des articles proposés par les commissions de travail

Prise de décisions : Vote à la majorité en deux séances

Composition :

70 participants élus, dont :
 25 du Parti libéral
 19 de l'Alliance démocratique M-19
 11 du Mouvement de salut national
 5 du Parti social conservateur
 4 conservateurs indépendants
 2 de l'Union chrétienne
 2 de l'Union patriotique
 2 du Mouvement autochtone
 ainsi que 4 participants nommés par l'EPL, le mouvement armé QL et le PRT

5 COMMISSIONS PERMANENTES

Mandat : Préparer une analyse comparative de l'ensemble des contributions et rédiger des propositions non contraignantes à l'intention de l'Assemblée plénière

Composition : Membres élus de l'AC uniquement

1. Principes, droits, obligations, garanties et libertés fondamentales
2. Réglementation territoriale ; autonomie régionale et locale
3. Réformes de la structure de l'État, Congrès, forces de police, régime de l'état d'urgence, relations internationales
4. Administration de la justice, principes de droit pénal et procédure régulière, fonctions d'Inspecteur général
5. Questions économiques, sociales, environnementales et budgétaires ; services publics



70



5 févr.-4 juill. 1991

PHASE DE MISE EN ŒUVRE

Promulgation de la nouvelle Constitution par l'AC le 4 juillet 1991

- ≡ Création de la *Comisión Especial (El Congreso)*, un organe législatif spécial représentant de façon proportionnelle les partis de l'AC pour soutenir la mise en œuvre législative des dispositions de la nouvelle Constitution
- ≡ Dissolution du Congrès le 5 juillet 1991 et nouvelles élections le 27 octobre 1991
- ≡ Bien que les élites traditionnelles aient réussi à rester au pouvoir et aient ainsi contrôlé la mise en œuvre de la Constitution, celle-ci a tout de même contribué à améliorer l'inclusion formelle de l'arène politique et à octroyer une série de garanties et de droits spéciaux aux minorités ethniques.

Fonctions pendant la phase de mise en œuvre :

- Promotion publique de la Constitution, notamment dans le milieu juridique et auprès des agences gouvernementales
- Diffusion auprès du grand public dans le cadre uniquement d'initiatives à court terme



4 juill. 1991

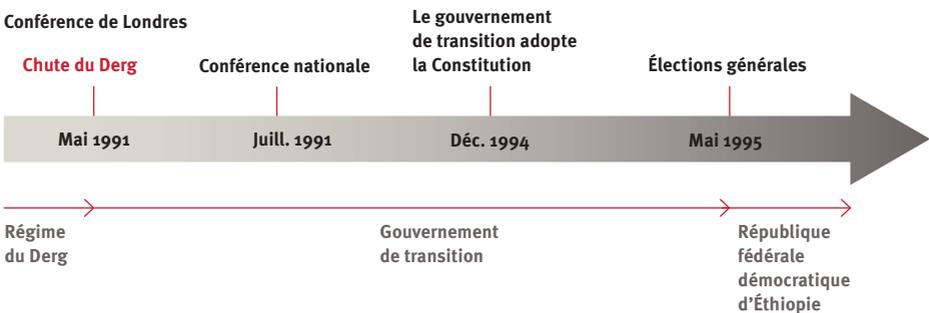
Éthiopie

Dans une tentative visant à mettre fin à la guerre civile en Éthiopie (1974-1991), les États-Unis ont invité les mouvements politiques armés les plus puissants, à savoir le Front démocratique révolutionnaire du peuple éthiopien (FDRPE), le Front populaire de libération de l'Érythrée (FPLE), le Front de libération oromo (FLO), ainsi que le gouvernement en exercice, à se rendre à la Conférence de Londres le 27 mai 1991. Cette réunion n'a finalement pas eu lieu, les troupes du FDRPE ayant atteint Addis-Abeba et renversé le régime de Mengistu (le Derg) dans la nuit du 28 mai. Le même jour, les dirigeants du FDRPE, du FPLE et du FLO ont publié une déclaration conjointe relative à l'organisation d'une nouvelle conférence au plus tard le 1^{er} juillet 1991.

La Convention des nationalités pour la paix et la démocratie (Conférence nationale) s'est tenue du 1^{er} au 5 juillet 1991. À cette occasion, une Charte de transition a été adoptée, fournissant un cadre juridique à la reconstruction de l'État et à la dévolution du pouvoir étatique sur la base de critères ethno-régionaux (« fédéralisme ethnique »). Elle prévoyait notamment la création d'un gouvernement de transition et contenait des orientations relatives à l'adoption d'une nouvelle constitution. La Conférence a marqué dans le pays le début d'une période de transition de quatre ans, qui a pris fin à l'occasion des élections générales de mai 1995.

Ainsi, la Conférence nationale, la toute première de l'Afrique de l'Est et l'une des seules entamées par des acteurs armés non étatiques, a représenté une instance importante rassemblant les diverses parties prenantes centrales, qui ont reconnu à cette occasion les principaux défis à relever dans le cadre de la transition de l'État éthiopien, sans toutefois réussir à les résoudre.

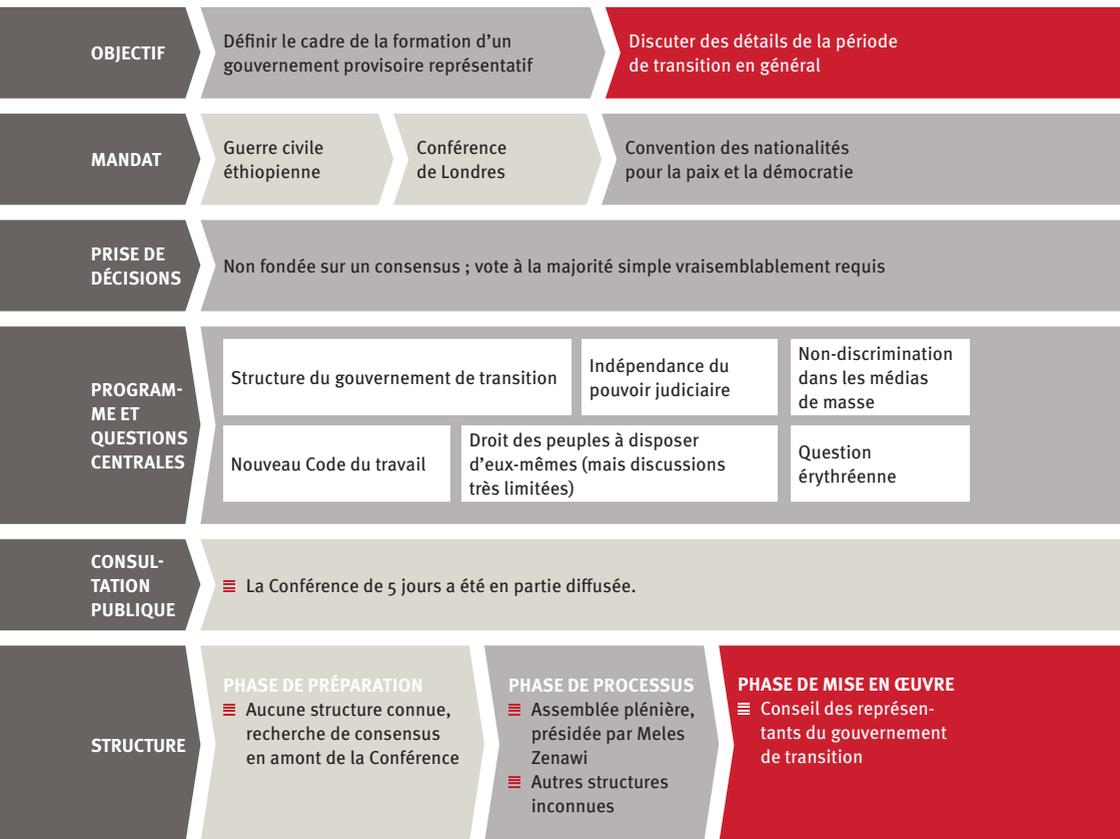
Période de transition de l'Éthiopie, mai 1991-mai 1995



Convention des nationalités pour la paix et la démocratie (Conférence nationale)

Durée	5 jours (1 ^{er} -5 juill. 1991)
Objectif	Discuter des détails de la période de transition en général et de la formation d'un gouvernement provisoire représentatif en particulier
Mandat	Suite à la chute du Derg le 28 mai 1991, les dirigeants du FDRPE, du FPLE et du FLO ont décidé d'un commun accord d'organiser une nouvelle conférence au mois de juillet.
Participation et critères de sélection	<p>Environ 500 délégués issus de 27 mouvements politiques (presque tous fondés sur la nationalité/l'origine ethnique) et de la société civile ont participé à la Conférence.</p> <p>Une annonce publique a été faite avant la Conférence. Les interprétations quant à la sélection des participants diffèrent : d'aucuns affirment que tous les mouvements éthiopiens ont été autorisés à participer, à l'exception des Forces démocratiques éthiopiennes unies (FDEU), tandis que d'autres avancent que la sélection des délégués, gérée par le FDRPE, s'est faite de façon aléatoire.</p> <p>Le FPLE, doté du statut d'observateur, était la seule organisation érythréenne présente.</p>
Coordination	Meles Zenawi, président du Front de libération du peuple du Tigray (membre de la coalition du FDRPE) a assuré la présidence de la Conférence.
Soutien international	Des représentants de 15 pays et entités internationales, y compris les États-Unis, l'Organisation de l'unité africaine et l'Union soviétique, ont participé au processus en qualité d'observateurs.
Résultats	La Conférence a adopté une Charte de transition qui a jeté les fondements du cadre juridique applicable à la reconstruction de l'État et de la dévolution du pouvoir étatique sur la base de critères ethno-régionaux.
Défis/enseignements tirés	Bien que s'inscrivant dans un processus inhérent au pays, la Conférence nationale n'a pas abordé les différents sujets de façon inclusive. La victoire militaire a permis au FDRPE et au FLO d'exercer leur domination sur la Conférence et sur le processus de transition.

Convention des nationalités pour la paix et la démocratie en Éthiopie (Conférence nationale), 1991



TAILLE ET COMPOSITION

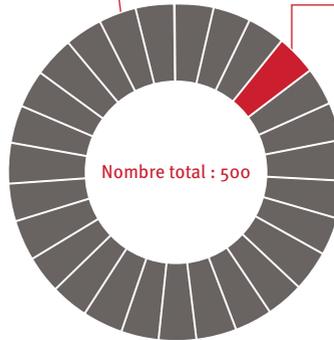
Les mouvements qui ne s'étaient pas opposés au Derg ont été exclus de la Conférence.

27

Représentants de 27 mouvements politiques, presque tous fondés sur la nationalité/l'origine ethnique

Représentants de la société civile, notamment de l'université d'Addis-Abeba

Représentants de groupes politiques revenus d'exil



1

FPLE, seule organisation érythréenne présente
Statut d'observateur

PARTICULARITÉS

Une forte appropriation locale.

Malgré le soutien des États-Unis, ce sont les deux principaux acteurs militaires/politiques éthiopiens qui ont lancé et géré la Conférence.

Des mesures exhaustives de recherche de consensus.

Un premier projet substantiel de constitution a vu le jour dans le cadre d'un processus exhaustif de recherche de consensus entre les principaux acteurs militaires/politiques mis en place en amont de la Conférence.

Un processus amorcé par des mouvements politiques armés.

La Convention des nationalités pour la paix et la démocratie, annoncée par le FDRPE, le FPLE et le FLO au lendemain de la chute du Derg, constitue l'un des rares processus amorcés par une coalition (victorieuse) de mouvements politiques armés.

Convention des nationalités pour la paix et la démocratie en Éthiopie (Conférence nationale), 1991

Objectifs : discuter des détails de la période de transition en général et de la formation d'un gouvernement provisoire représentatif en particulier

PHASE DE PRÉPARATION

CONFÉRENCE DE LONDRES :

Mandat :

- ≡ Fin de la guerre civile éthiopienne (1974-1991)
- ≡ Convoquée par les États-Unis

La conférence n'a finalement pas eu lieu, les mouvements armés politiques ayant renversé le gouvernement du Derg au cours de la nuit suivant son ouverture.

Parallèlement à la conférence, les dirigeants du FDRPE, du FPLE et du FLO ont décidé d'un commun accord d'organiser une nouvelle conférence au mois de juillet.

RECHERCHE DE CONSENSUS EN AMONT DE LA CONFÉRENCE :

Entre la Conférence de Londres du mois de mai et la Conférence nationale du mois de juillet, le FDRPE, le FLO et le FPLE ont rédigé une Charte de transition.

Une fois le projet établi d'un commun accord, il a fait l'objet de discussions avec la plupart des organisations (mais pas toutes) devant prendre part à la Conférence.



27 mai-1^{er} juill. 1991

PHASE DE PROCESSUS

CONFÉRENCE NATIONALE POUR LA PAIX
ET LA DÉMOCRATIE**Mandat :**

Discuter de la période de transition, notamment de la formation d'un gouvernement de transition

Présidence : Meles Zenawi, président du Front de libération du peuple du Tigray (membre de la coalition du FDRPE)

Composition :

Environ 500 représentants issus de 27 mouvements politiques, de la société civile et de groupes politiques revenus d'exil. Le FPLE était la seule organisation érythréenne présente (statut d'observateur). Les mouvements qui ne s'étaient pas opposés au Derg ont été exclus de la Conférence.



500

1^{er}-5 juill. 1991

PHASE DE MISE EN ŒUVRE

CRÉATION D'UN CONSEIL
DES REPRÉSENTANTS DU
GOUVERNEMENT DE TRANSITION**Mandat :**

- ≡ Gérer le processus biennal de transition avant l'organisation d'élections nationales
- ≡ Choisir un nouveau président
- ≡ Rédiger une nouvelle constitution
- ≡ Adoption de la **Charte de transition** qui a jeté les fondements du cadre juridique applicable à la reconstruction de l'État et de la dévolution du pouvoir étatique sur la base de critères ethno-régionaux (fédéralisme ethnique)
- ≡ Élection de Meles Zenawi à la tête de l'État pour la durée de la période de transition
- ≡ Engagement en faveur des droits démocratiques, des droits fondamentaux de l'homme et d'une politique étrangère fondée sur la non-ingérence
- ≡ Création de conseils régionaux et locaux
- ≡ Accord sur l'introduction du **droit des peuples à disposer d'eux-mêmes** dans la Constitution et sur le droit du peuple érythréen à organiser un référendum sous supervision internationale dans un délai de deux ans



5 juill. 1991

Guatemala

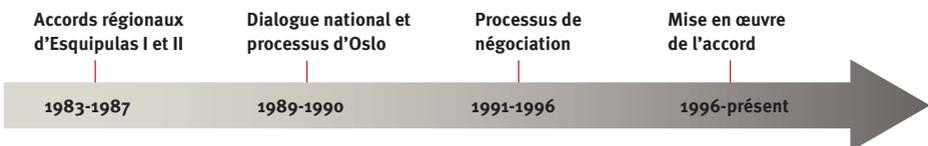
Face à la crise touchant l'Amérique centrale dans les années 1980, les gouvernements du Costa Rica, du Guatemala, du Honduras, du Nicaragua et du Salvador ont décidé de se réunir en vue de la conclusion des Accords d'Esquipulas I et II. Ces déclarations d'intention politique au plus haut niveau ont supposé un certain degré de sécurité et de coopération économique à l'échelle régionale, ainsi que la tenue de négociations et de dialogues au sein des pays en conflit.

En septembre 1987, le gouvernement du Guatemala a créé une Commission nationale de réconciliation (CNR) ayant vocation à assurer la mise en œuvre de l'Accord d'Esquipulas II. Au mois d'octobre, il a dialogué pour la première fois avec l'Unité révolutionnaire nationale guatémaltèque (URNG) à Madrid. Cette réunion n'a toutefois pas abouti et, en 1989, dans le but de faire avancer les discussions et de répondre à cette disposition particulière de l'Accord d'Esquipulas, la CNR a convoqué un Grand dialogue national (GDN), qui est finalement resté inachevé pour des raisons de sécurité.

En mars 1990, lors d'une nouvelle tentative, la CNR et l'URNG ont signé un Accord de base pour la recherche de la paix par des moyens politiques, également connu sous le nom d'Accord d'Oslo. Celui-ci reposait sur la conviction que les problèmes de la nation devaient être résolus par des moyens politiques, un processus de réconciliation, et l'amélioration d'une démocratie fonctionnelle et participative. La CNR s'est par la suite attachée à coordonner le dialogue entre l'URNG et les représentants de différents secteurs dans le cadre du processus d'Oslo.

Ce dernier a favorisé la mobilisation du grand public, a permis de dégager un consensus sur la nécessité d'organiser des pourparlers de paix officiels et a attiré un soutien politique et social de la part de différents secteurs nationaux, ouvrant ainsi la voie à la conclusion d'un accord négocié. La société civile guatémaltèque, et plus spécifiquement l'Église, a joué un rôle actif dans le processus de dialogue national, incluant ainsi dans la quête de la paix une partie de la société qui avait jusque-là, pendant les dix années de guerre civile, été mise à l'écart et gravement affaiblie. Cet aspect a également donné le ton des négociations menées ultérieurement, qui ont permis de mettre un terme à la guerre.

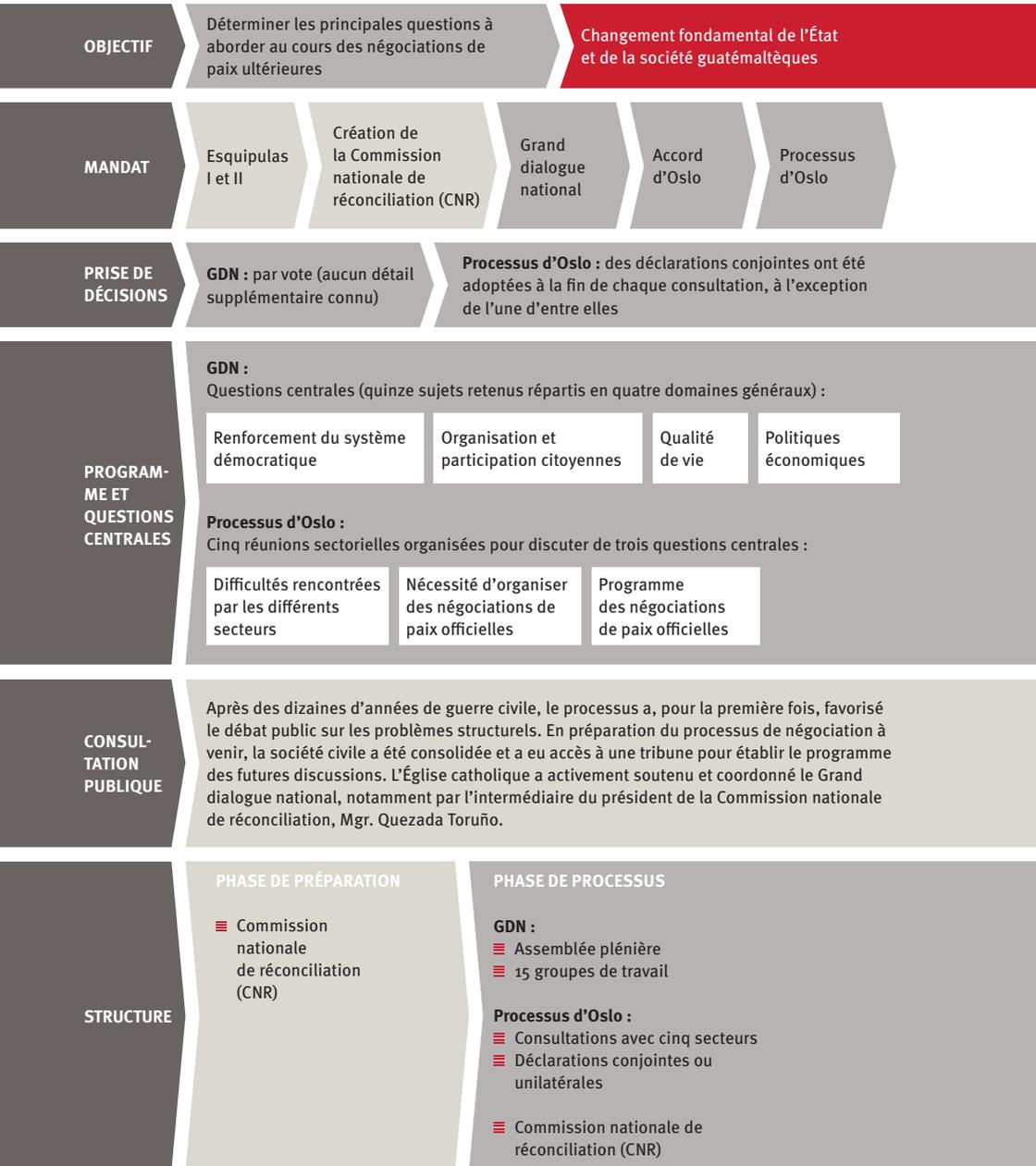
Processus de paix au Guatemala – accords régionaux et nationaux



Grand dialogue national et processus d'Oslo

Durée	<ul style="list-style-type: none"> ≡ GDN : 9 mois (févr.-oct. 1989) ≡ Processus d'Oslo : 8 mois (mars-oct. 1990)
Objectif	<ul style="list-style-type: none"> ≡ Générer un soutien et s'accorder sur les principaux éléments et points du programme des futures négociations de paix ≡ Métamorphoser la nation guatémaltèque en cherchant des solutions aux problèmes nationaux
Mandat	<ul style="list-style-type: none"> ≡ GDN : déterminé par l'accord régional d'Esquipulas II ≡ Processus d'Oslo : « Accord de base pour la recherche de la paix par des moyens politiques » (entre la CNR et le groupe rebelle URNG), également connu sous le nom d'Accord d'Oslo
Participation et critères de sélection	<ul style="list-style-type: none"> ≡ GDN : 84 participants représentant 47 organisations ≡ Processus d'Oslo : 5 secteurs (partis politiques, secteur des affaires, églises, syndicats et universitaires, coopératives, etc.)
Coordination	<p>L'Accord d'Esquipulas II a donné à la CNR la mission de coordonner et d'assurer la poursuite des activités de recherche de la paix, principalement en exerçant ses bons offices et par le biais de son président, l'évêque catholique Mgr. Rodolfo Quezada Toruño.</p>
Soutien international	<p>Le processus n'a bénéficié d'aucune aide internationale. Les Nations Unies ont été invitées à endosser le rôle d'observateur et de garant lors du processus d'Oslo.</p>
Résultats	<ul style="list-style-type: none"> ≡ GDN : le GDN n'a jamais abouti pour des raisons de sécurité, mais il a permis d'amorcer des discussions sur les causes profondes du conflit, de favoriser la mobilisation du grand public et d'ouvrir la voie au processus d'Oslo. ≡ Processus d'Oslo : celui-ci a donné lieu à un consensus sur la nécessité d'organiser des négociations de paix officielles et a fourni des contributions thématiques importantes, notamment : <ul style="list-style-type: none"> ≡ l'Accord de l'Escorial entre dix partis politiques et l'URNG ≡ des déclarations unilatérales entre le secteur des affaires et l'URNG ≡ la Déclaration de Quito entre l'Église et l'URNG ≡ la Déclaration de Metepec entre les syndicats, les mouvements populaires et l'URNG ≡ la Déclaration d'Atlixco entre les universitaires, les membres de coopératives, les colons et l'URNG
Défis/enseignements tirés	<p>Certains secteurs et parties prenantes principales n'ont pas pris part au processus ni joué de rôle constructif. Des associations de grandes entreprises ainsi que des propriétaires fonciers, l'armée et plusieurs partis de droite ont notamment boycotté le GDN. Aucune organisation maya ni aucun groupe de femmes n'a pris part au processus.</p>

Grand dialogue national du Guatemala et processus d'Oslo, 1989-1990



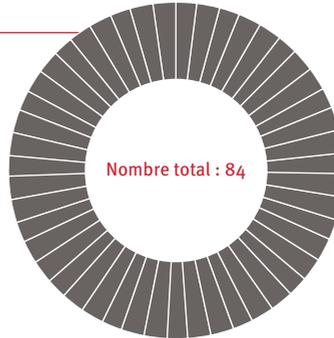
Processus

TAILLE ET COMPOSITION

GDN :

47

Organisations :
gouvernement, partis
politiques, médias,
églises, réfugiés,
coopératives, syndicats,
commission des
droits de l'homme,
associations d'étudiants
et propriétaires de
petites entreprises



0

Absences remarquées :
organisations de
femmes et groupes
autochtones, organisa-
tions professionnelles
puissantes, certains
partis conservateurs,
forces armées et
groupes de guérilla
(principaux acteurs du
conflit). L'URNG s'est
vu refuser l'accès
au processus tant
qu'elle n'avait pas
déposé les armes.

Processus d'Oslo : cinq réunions, présidées par la Commission nationale de réconciliation, entre l'Unité révolutionnaire nationale guatémaltèque (URNG) et des représentants de différents secteurs : partis politiques, secteur des affaires, églises, syndicats, universitaires, coopératives et colons. Le nombre de participants et la composition des réunions variaient en fonction des secteurs concernés.

PARTICULARITÉS

Un degré élevé d'appropriation nationale.

Le GDN et le processus d'Oslo ont été dirigés par le pays et se caractérisent par une faible implication étrangère, les Nations Unies ayant joué un rôle d'observateur pendant le processus.

Un espace ouvert malgré un système autoritaire.

Le GDN et le processus d'Oslo ont fourni à un nombre raisonnable de protagonistes une tribune ouverte leur permettant de discuter des causes profondes du conflit armé et d'autres questions fondamentales d'intérêt national, ce qui était auparavant inimaginable. Ces deux événements ont fourni un socle favorable aux négociations ultérieures, les éléments du programme ayant été fortement influencés par leurs débats et résultats.

Le dialogue national, une mesure préparatoire.

L'expérience du Guatemala en matière de dialogue national est particulièrement intéressante, celui-ci ayant été amorcé pour préparer le terrain en vue d'un processus de négociation officiel (1991-1996), qui a donné naissance à un « Accord de paix ferme et durable ». Dans une certaine mesure, l'issue du dialogue a ainsi déterminé les négociations, et non l'inverse.

Grand dialogue national du Guatemala et processus d'Oslo, 1989-1990

Objectif : déterminer les principales questions à aborder au cours des négociations de paix ultérieures et favoriser le changement fondamental de l'État et de la société guatémaltèques

PHASE DE PRÉPARATION

COMMISSION NATIONALE DE RÉCONCILIATION (CNR)

Fonctions :

- ≡ Veiller à la mise en œuvre de l'Accord d'Esquipulas II
- ≡ Pérenniser et faciliter la tenue d'activités de recherche de la paix
- ≡ Exercer ses bons offices
- ≡ Présider l'Assemblée plénière et le processus d'Oslo

Présidence : Rodolfo Quezada Toruño

Composition :

2 représentants du gouvernement, y compris le vice-président ;
2 représentants des 11 partis politiques légaux, y compris le futur président Jorge Serrano ;
2 citoyens éminents ; et
Mgr. Rodolfo Quezada Toruño de la Conférence des évêques du Guatemala.

7



Sept. 1987

PHASE DE PROCESSUS

GRAND DIALOGUE NATIONAL

ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE

Mandat :

- ≡ Créer des commissions de travail lors de la séance plénière d'inauguration
- ≡ Une séance plénière finale était prévue, mais n'a pas eu lieu pour des raisons de sécurité

Présidence : Mgr. Rodolfo Quezada Toruño
Prise de décisions : par vote

Composition

84 représentants de 47 organisations : gouvernement, partis politiques, médias, églises, réfugiés, coopératives, syndicats, commission des droits de l'homme, associations d'étudiants et propriétaires de petites entreprises

dote en personnel

RÉUNIONS PRIVÉES

Entre le président de la CNR, Mgr. Quezada Toruño, et des personnalités éminentes, dans le but d'atténuer les préoccupations en matière de sécurité

84



dote en personnel
soumettent des propositions écrites

15 COMMISSIONS DE TRAVAIL

Mandat :

- Discuter des 15 sujets retenus répartis en quatre domaines généraux :
- ≡ Renforcement du système démocratique
 - ≡ Organisation et participation citoyennes
 - ≡ Qualité de vie
 - ≡ Politiques économiques

Févr.-oct. 1989

Structure

PROCESSUS D'OSLO**Mandat :**

- ≡ Discuter des difficultés rencontrées par les différents secteurs de la société
- ≡ Discuter de la nécessité de mettre en place des négociations de paix officielles et du contenu du programme

Présidé par la CNR**Prise de décisions :**

- ≡ Adoption de déclarations conjointes après chaque réunion (excepté pour une d'entre elles)

Composition :

L'URNG s'est réunie lors de 5 consultations avec des représentants de différents secteurs, parmi lesquels des partis politiques, le secteur des affaires, l'Église, des syndicats, des universitaires, des coopératives, des colons, etc.

**PHASE DE MISE EN ŒUVRE****GDN**

Le GDN n'a jamais abouti pour des raisons de sécurité.

Principales réalisations :

- ≡ Débat sur les causes profondes du conflit
- ≡ Ouverture d'une tribune permettant de mobiliser le grand public
- ≡ Préparation du terrain en vue du processus d'Oslo

PROCESSUS D'OSLO

- ≡ A permis de dégager un consensus sur la nécessité d'organiser des négociations de paix officielles
- ≡ A fourni des contributions thématiques importantes sur le contenu du programme qui ont alimenté le processus de négociation de la paix

Les cinq réunions du processus d'Oslo ont débouché sur la conclusion des accords suivants :

- ≡ Accord de l'Escorial : consultation entre dix partis politiques et l'URNG (Espagne, 1^{er} juin 1990)
- ≡ Déclarations unilatérales : consultation entre le secteur des affaires et l'URNG (Canada, 1^{er} septembre 1990)
- ≡ Déclaration de Quito : consultation entre l'Église et l'URNG (Équateur, 26 septembre 1990)
- ≡ Déclaration de Metepec : consultation entre les syndicats, les mouvements populaires et l'URNG (Mexique, 25 octobre 1990)
- ≡ Déclaration d'Atlixco : consultation entre les universitaires, les membres de coopératives, les colons et l'URNG (Mexique, 28 octobre 1990)



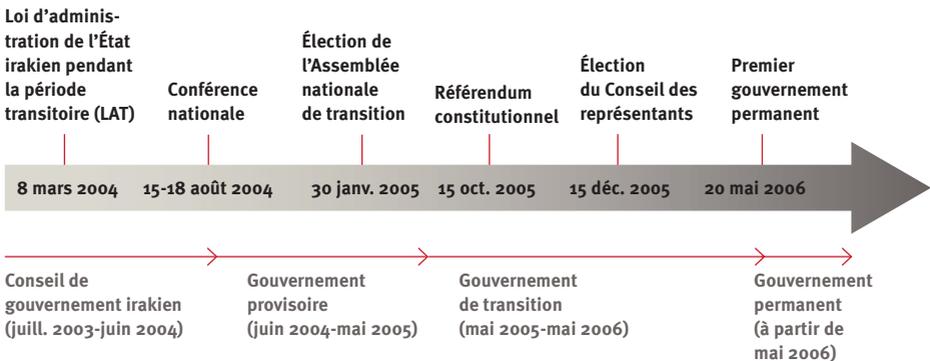
Irak

La Conférence nationale irakienne s’inscrit dans le cadre de transition mis en place par l’Autorité provisoire de la Coalition (APC) et le Conseil de gouvernement irakien (CGI) nommé par les États-Unis, après l’invasion du pays dirigée par ces derniers. Elle résulte de la loi d’administration de l’État irakien pendant la période transitoire (LAT), qui a fait l’objet de contestations de la part de plusieurs intervenants et n’était pas représentative d’un vaste consensus politique.

La Conférence nationale avait pour mission de créer un Conseil national provisoire, un organe non législatif de supervision du gouvernement provisoire doté d’un mandat limité. Elle avait également pour objectif de lancer un processus de dialogue national en vue de l’obtention d’un consensus à l’échelle du pays. Le premier objectif s’inscrivait davantage dans le cadre de la gestion de crise, tandis que le dernier visait plutôt le changement fondamental.

Si la Conférence a réussi à mettre en place un Conseil national, l’absence de sensibilisation du grand public et d’accord politique sur la LAT l’a empêchée d’étendre la participation politique au sein dudit Conseil et de créer un consensus national, ce qui a eu pour conséquence directe l’exclusion de certaines parties prenantes fondamentales. S’en est suivie une marginalisation politique de la Conférence nationale, qui a vidé cette dernière de tout son sens.

Processus constitutionnel en Irak, mars 2004-mai 2006



Conférence nationale

Durée	4 jours (15-18 août 2004)
Objectif	Mettre en place un Conseil national provisoire ayant pour mission de superviser le gouvernement provisoire ; parvenir à un consensus national.
Mandat	Instaurée par la loi administrative transitoire (LAT) du CGI suite à l'invasion américaine.
Participation et critères de sélection	<p>1 200-1 500 délégués. Parmi les participants se trouvaient des représentants de partis politiques, de régions, de groupes de femmes et autres organisations de la société civile, d'universités, ainsi que des principaux groupes ethniques, tribus et sectes religieuses du pays (sunnites, chiïtes, kurdes et chrétiens).</p> <p>Près de la moitié des participants ont été choisis par les Comités provinciaux de supervision. Les comités de chacune des 18 régions du pays ont examiné les candidatures et les nominations, et soumis les noms de délégués à la Haute Commission de préparation (HCP). Le processus de sélection préparatoire mené dans les provinces a souvent été critiqué pour ses sérieuses lacunes. D'autres délégués ont été directement nommés par les membres de la HCP. Au cours des dernières phases de planification, des représentants des Nations Unies venant en aide aux Irakiens ont demandé à ce que le nombre de participants soit étendu au-delà des 1 000 délégués prévus à l'origine, afin de mieux prendre en compte les minorités et d'autres groupes sous-représentés.</p>
Coordination	Fouad Massoum a présidé la Haute Commission de préparation, puis l'Assemblée plénière de la Conférence nationale.
Soutien international	Grande implication des parties internationales. Des représentants et fonctionnaires américains ont apporté leur appui, les premiers en assistant au dialogue en tant qu'observateurs et les seconds en fournissant une aide en matière de sécurité et de logement ainsi que pour la logistique de la Conférence nationale. Les États-Unis ont joué un rôle directeur majeur d'un bout à l'autre du processus : ils ont désigné les membres du CGI, lequel a ensuite façonné et dominé la totalité du processus (par l'intermédiaire de la LAT et de la HCP, et en sélectionnant les participants à la Conférence nationale). Les Nations Unies ont prêté leur assistance lors des phases de planification et de processus.
Résultats	La Conférence a instauré le Conseil national provisoire, un organe ayant pour mission de superviser le gouvernement de transition entre août 2004 et janvier 2005. La création de cette entité a été largement perçue comme une action de façade visant à donner une légitimité à des accords transitoires préexistants.
Défis/enseignements tirés	<ul style="list-style-type: none"> ■ L'ensemble du processus a souffert d'un manque d'appropriation, d'inclusivité et de légitimité, et a été, dans une large mesure, dirigé par les élites (et quelque peu perçu comme étant piloté par des entités étrangères). ■ En raison de différends relatifs à certains principes clés, apparus lors de la phase de préparation (profond désaccord sur la présence des troupes étrangères et la nomination du gouvernement provisoire), la Conférence n'a pu aboutir à un consensus national.

Conférence nationale irakienne, 2004

OBJECTIF

Mettre en place un Conseil national provisoire ayant pour mission de superviser le gouvernement provisoire

Parvenir à un consensus national après l'invasion du pays et le renversement du régime de Saddam Hussein par les États-Unis

MANDAT

Conseil de gouvernement irakien (CGI) nommé par les États-Unis

Loi administrative transitoire (LAT)

Conférence nationale devant établir un Conseil national provisoire (chargé de superviser le gouvernement provisoire)

PRISE DE DÉCISIONS

Le processus décisionnel relatif au Conseil national provisoire devait à l'origine se présenter sous forme de système de liste fermée, dans le cadre duquel la liste gagnante sur les deux en lice remportait l'ensemble des sièges.

L'élection devait avoir lieu lors du dernier jour de la Conférence. En définitive, seule une liste (dont la composition était opaque) a été présentée et a fait l'objet d'un vote à la majorité simple.

PROGRAMME ET QUESTIONS CENTRALES

À la mi-août, le président de la Conférence et la HCP avaient décidé d'un programme abordant les thématiques suivantes :

Sécurité

Efforts de reconstruction

Droits de l'homme et justice transitionnelle

Processus politique

CONSULTATION PUBLIQUE

- ≡ Peu de consultations du public ont eu lieu, que ce soit avant ou pendant la Conférence.
- ≡ Pendant le processus préparatoire, le public a été informé par le biais d'affiches et de spots télévisés qui se sont contentés d'annoncer la tenue d'une Conférence nationale à la fin du mois de juillet. Le 29 juillet, le président a reporté de 2 semaines le début de la Conférence suite aux recommandations des Nations Unies, qui ont financé une campagne d'information publique prenant la forme d'articles quotidiens dans les journaux et de tables rondes.
- ≡ Les informations disponibles publiquement étant limitées, la société civile et les groupes d'opposition étaient peu renseignés et n'ont eu que peu de possibilités de participer au processus. Le mandat et le programme de la Conférence n'ont pratiquement pas fait l'objet de débats publics. À la clôture de cette dernière, les groupes d'opposition et la société civile se sont sentis marginalisés.

STRUCTURE

PHASE DE PRÉPARATION

- ≡ Haute Commission de préparation (HCP)
- ≡ 18 Comités provinciaux de supervision
- ≡ 18 réunions provinciales

PHASE DE PROCESSUS

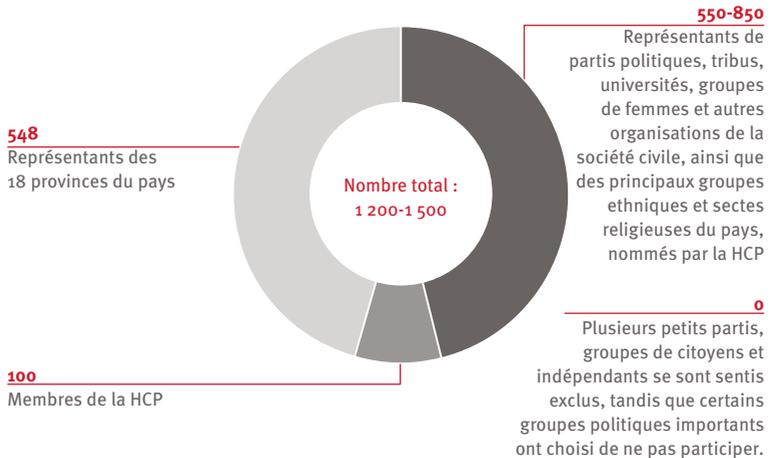
- ≡ Assemblée plénière
- ≡ 4 groupes de travail

PHASE DE MISE EN ŒUVRE

- ≡ Conseil national provisoire

Processus

TAILLE ET COMPOSITION



PARTICULARITÉS

Absence de sensibilisation du public.

La HCP ne s'est dotée d'aucun service de presse, et les informations rendues publiques au début du processus se sont limitées aux annonces de la tenue d'une Conférence nationale sur des affiches et à la télévision. Ce n'est qu'après le report de deux semaines du processus qu'un effort sérieux d'information et d'éducation du public a été déployé. Même ainsi, certains éléments fondamentaux n'ont jamais fait l'objet de discussions publiques, et d'importants segments de la société irakienne se sont sentis mal informés tout au long du processus.

Absence de transparence.

Le peu de transparence caractérisant la préparation de la Conférence, la sélection des participants, l'information du public et le processus décisionnel lui a ôté toute crédibilité.

Forte perception d'un processus dirigé par les élites et guidé par des intérêts étrangers.

D'après Marina Ottaway de la Fondation Carnegie pour la paix internationale, « il ne s'agit pas d'un processus auquel participe l'ensemble de la population irakienne, mais plutôt d'un petit groupe de personnes triées sur le volet qui se réunissent pour choisir un groupe plus restreint encore de personnes elles aussi triées sur le volet ». Les États-Unis ont par ailleurs largement pesé sur le processus en nommant les membres du CGI, qui a par la suite façonné et dominé l'ensemble des activités.

Conférence nationale irakienne, 2004

Objectif : mettre en place un Conseil national et lancer le processus de dialogue national (sans mandat pour discuter du cadre transitionnel)

PHASE DE PRÉPARATION

HAUTE COMMISSION DE PRÉPARATION (HCP)

Mandat :

Décider de la composition, du programme et des règles procédurales

Présidence : Fouad Massoum

Composition :

100 membres nommés par le gouvernement provisoire (aucun critère public clairement défini) ; dominé par les principaux partis politiques membres du gouvernement provisoire

18 COMITÉS PROVINCIAUX DE SUPERVISION

Organes nommés par la HCP dans chacune des 18 provinces du pays

Mandat :

Choisir les participants aux réunions provinciales

Composition de chacun des comités :

7 membres : 3 membres de la HCP (dont un de la province), 2 juges de haut rang, 2 membres du conseil provincial ; présidé par le juge jouissant du rang le plus élevé

18 RÉUNIONS PROVINCIALES

Mandat :

Élire les délégués qui représenteront la province à la Conférence

Composition :

20 fois le nombre de délégués à élire, les personnes souhaitant participer pouvaient déposer une candidature

Les comités n'avaient que trois ou quatre jours pour informer le public, recevoir les candidatures, délibérer et choisir les participants ; pas de personnel de soutien et aucune instruction claire de la HCP concernant la sélection. Certaines réunions provinciales ont donc été vivement contestées.



100



18



1 200-1 500



8 mars-14 août 2004

Structure

PHASE DE PROCESSUS

ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE

Mandat :

Élire 81 des 100 membres du Conseil national provisoire (les 19 autres sont des membres de l'ancien Conseil de gouvernement n'ayant pas obtenu de poste au sein du gouvernement provisoire)

Présidence : Fouad Massoum (ancien président de la HCP)

Prise de décisions concernant le Conseil national provisoire :

Une liste de noms (de composition opaque) a été présentée et a fait l'objet d'un vote à la majorité simple.

Composition :

1 200-1 500 participants ;
548 participants choisis dans le cadre d'un processus provincial comparable à un caucus et défini par la HCP ; participants restants nommés par la HCP ; les membres de la HCP ont automatiquement obtenu un siège.

4 GROUPES DE TRAVAIL

Mandat : Discuter des versions préliminaires et émettre des recommandations

Sécurité

Efforts de reconstruction

Droits de l'homme et justice transitionnelle

Processus politique



15-18 août 2004

PHASE DE MISE EN ŒUVRE

CONSEIL NATIONAL PROVISOIRE

Mandat : Superviser le travail du gouvernement provisoire jusqu'aux élections parlementaires

Présidence : Fouad Massoum

Composition : 100 membres ; 81 élus, 19 sélectionnés au sein du Conseil de gouvernement

La Conférence n'a pu aboutir à un consensus sur le processus de transition.



100

1^{er} sept. 2004

Jordanie

Inspirés par les manifestations organisées en Égypte, en Tunisie et dans d'autres pays arabes, les Jordaniens sont descendus dans la rue au début de l'année 2011 pour exiger diverses réformes politiques telles que la dissolution du Parlement, l'adoption d'une nouvelle loi électorale garantissant une représentation plus équitable des différents segments de la société ou encore le retour à la Constitution de 1952, qui octroyait beaucoup moins de pouvoir au roi. Outre la naissance de nouveaux mouvements de jeunes tels qu'Al-Hirak, la Jordanie a également assisté à l'émergence de nouvelles formes de manifestations telles que sit-in, forums en ligne et hors ligne ou autres campagnes étudiantes.

Face à la diversité des manifestations, le roi Abdallah II a donné mission au Comité de dialogue national (CDN) d'émettre des recommandations de réformes politiques à l'échelle nationale et de parvenir à un consensus politique afin d'éviter l'apparition d'un conflit politique semblable à ceux touchant l'Égypte, la Libye et la Syrie.

Le CDN a produit dans un premier temps un projet de loi électorale, une loi relative aux partis politiques, ainsi qu'un rapport contenant des recommandations portant sur des lois connexes.

Le processus s'est notamment heurté à la lassitude politique des Jordaniens, qui avaient déjà connu différentes formes de dialogue. Les décideurs se sont montrés réticents à mettre en œuvre les recommandations du CDN, nuisant ainsi à la pérennité et à la crédibilité du processus. L'expérience jordanienne a avant tout prouvé que les processus de dialogue conçus dans le seul but d'endosser un rôle consultatif et dénués de tout pouvoir de décision peuvent accroître la frustration politique et les désillusions.

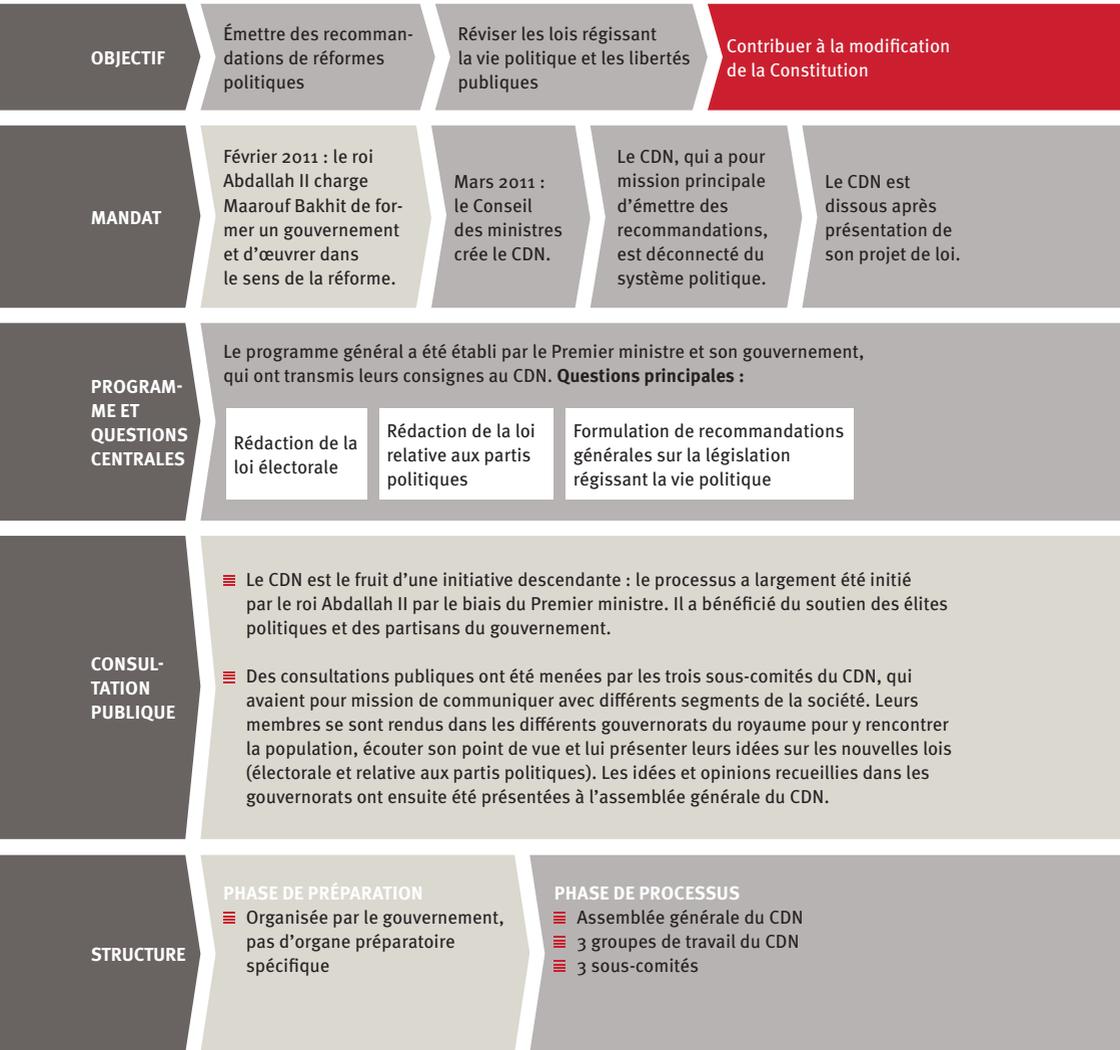
Mise en place du Comité de dialogue national (CDN)



Comité de dialogue national

Durée	3 mois (14 mars-5 juin 2011)
Objectif	Émettre des recommandations de réformes politiques à l'échelle nationale.
Mandat	Mandaté par le roi, qui a demandé une révision immédiate des lois régissant la vie politique et les libertés publiques. Le Comité était chargé de réviser les lois très critiquées régissant les partis politiques et les élections, et de formuler des recommandations générales sur des lois connexes.
Participation et critères de sélection	Au total, 52 personnes ont participé au processus. Aucun quota n'a été défini pour garantir la représentation équitable des femmes, des jeunes et des minorités. Seules quatre femmes figuraient parmi les 52 délégués. Par ailleurs, la représentation des groupes politiques ne respectait pas le principe de proportionnalité. Le Front de l'action islamique (FAI), principal parti d'opposition, a été invité à dépêcher le même nombre de délégués que d'autres partis de moindre envergure. Le Comité a essuyé des critiques pour le manque de transparence de ses critères de sélection et pour l'exclusion de personnalités jordaniennes éminentes.
Coordination	Le processus était présidé par Taher Al-Masri, alors président du Sénat.
Soutien international	Les acteurs internationaux n'ont fourni qu'un appui restreint au processus. Le PNUD a toutefois offert au CDN une expertise sur les différents systèmes électoraux ainsi qu'une assistance technique et logistique pour sortir de l'impasse. Les États-Unis et l'Union européenne (UE) ont indirectement appuyé la mise en œuvre des résultats en fournissant une aide financière au pays.
Résultats	<ul style="list-style-type: none"> ≡ Le CDN a produit dans un premier temps un projet de loi électorale, une loi relative aux partis politiques, ainsi qu'un rapport contenant des recommandations relatives à des lois connexes. ≡ Le CDN a par ailleurs contribué indirectement à la modification de la Constitution, 16 de ses membres ayant demandé la création d'une Commission royale de révision de la Constitution.
Défis/enseignements tirés	Le processus s'est notamment heurté à la lassitude politique prévalant au sein de la société jordanienne. Autre problème, l'absence de mise en œuvre des résultats, tels que la réforme électorale de grande échelle proposée par les participants. L'expérience du CDN jordanien a avant tout prouvé que les processus de dialogue conçus dans le seul but d'endosser un rôle consultatif et dénués de tout pouvoir décisionnel peuvent accroître la frustration politique ; la crédibilité de ces processus peut être renforcée par la création de mécanismes de mise en œuvre.

Comité de dialogue national de la Jordanie, 2011

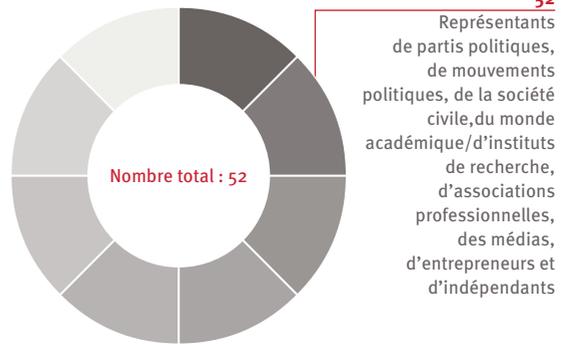


Processus

TAILLE ET COMPOSITION

Aucun critère de participation transparent ; la sélection des participants a été principalement effectuée par le gouvernement : les membres ont plus ou moins été choisis par le Premier ministre de l'époque.

Le nombre de délégués ne préjugeait pas de leur représentation au sein de la société.



PARTICULARITÉS

Un processus élitiste.

La conception et la structure du CDN ont permis à un éventail raisonnable d'acteurs politiques et d'autres membres de la société de participer à une certaine forme de débat politique et d'exercer une certaine influence sur la législation. Le processus a été déployé et dirigé par le roi et le gouvernement nommé. Selon l'opinion publique, le CDN est demeuré un processus élitiste que le peuple jordanien ne s'est pas approprié.

Intensification de la frustration politique.

Le fait que le CDN n'ait eu qu'un rôle consultatif et soit dénué de pouvoir décisionnel a, en définitive, renforcé la frustration politique et les désillusions de la population.

Soutien international restreint.

Les acteurs internationaux n'ont joué qu'un rôle mineur dans le processus. Lors de la phase préparatoire, le PNUD a proposé une aide technique et logistique pour sortir de l'impasse. Son bureau de pays pour la Jordanie, en étroite collaboration avec sa représentation au Caire, a organisé une réunion de deux jours au bord de la mer Morte afin de fournir au CDN une expertise internationale sur les différents systèmes électoraux. Les États-Unis et l'UE ont fourni une aide financière à la Jordanie pendant la phase de mise en œuvre. L'aide du PNUD en particulier a été perçue comme étant productive et constructive.

Comité de dialogue national de la Jordanie, 2011

Objectif : émettre des recommandations de réformes politiques à l'échelle nationale

PHASE DE PRÉPARATION

- Il n'y a eu aucun organe préparatoire.
- Le dialogue a été organisé par le gouvernement.
- Les participants ont été choisis et leur participation a fait l'objet de négociations.
- Le programme a été fixé par le roi et le gouvernement.
- Les critères de sélection étaient opaques.



1



PHASE DE PROCESSUS

introduisent les idées de la société dans le processus

3 SOUS-COMITÉS DU CDN

Fonctions : Communication avec les différents segments de la société

- Informar la société
- Rassembler des idées et opinions

10



14 mars-5 juin 2011

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE**Mandat :**

- ≡ Proposer des recommandations de loi électorale et de loi régissant les partis politiques
- ≡ Émettre des recommandations générales sur des lois connexes

Présidence : Président du Sénat, Taher Al-Masri

Composition

52 délégués

- Pas de critère de participation clairement établi ; les participants ont été choisis par le roi et le gouvernement
- Se réunissant tous les quinze jours pour délibérer sur le processus de rédaction

dote en
personnel

3 GROUPES DE TRAVAIL**Mandat :**

Rédiger une loi électorale et une loi sur les partis politiques, et formuler des recommandations générales de lois régissant la vie politique

Composition :

Membres de partis politiques, mouvements politiques, société civile, monde académique, associations professionnelles, médias, entrepreneurs, indépendants



52

**PHASE DE MISE EN ŒUVRE**

- ≡ Projet de loi électorale
- ≡ Loi relative aux partis politiques
- ≡ Rapport contenant des recommandations de lois connexes

La loi électorale n'a pas été approuvée par le gouvernement. Elle n'a été ratifiée par le Parlement qu'une fois des modifications importantes apportées par le gouvernement au système électoral mixte. La loi électorale ratifiée ne correspond pratiquement pas aux attentes des réformateurs.



5 juin 2011

Kenya

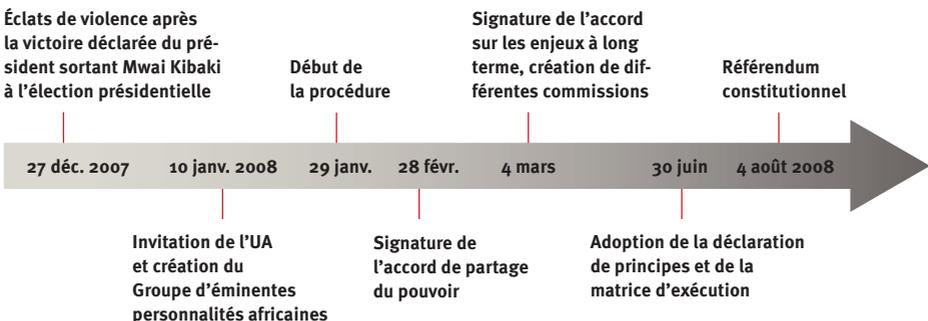
La contestation des résultats de l'élection présidentielle du 27 décembre 2007 au Kenya a entraîné des violences politiques, qui se sont rapidement transformées en crise politique, humanitaire et économique nationale. À l'invitation du président Mwai Kibaki (ou, selon certains, pour répondre aux préoccupations de la communauté internationale), le président de l'Union africaine (UA) et du Ghana, John Agyekum Kufuor, s'est rendu au Kenya en janvier 2008. Suite à un accord entre le président Kibaki et le dirigeant de l'opposition, Raila Odinga, il a mis sur pied un Groupe d'éminentes personnalités africaines.

Dans le cadre du processus de dialogue national et de réconciliation mis en place au Kenya, le parti dirigeant et le parti d'opposition se sont mis d'accord sur quatre objectifs fondamentaux : prendre des mesures d'urgence pour mettre fin aux violences et restaurer les libertés et droits fondamentaux ; soulager la crise humanitaire et promouvoir la réconciliation ; remédier à la crise politique en cours ; et avancer sensiblement sur certains enjeux à long terme, tels que la réforme constitutionnelle, légale et institutionnelle.

Le processus de dialogue national et de réconciliation se présentait dans un premier temps sous forme de mécanisme de gestion des conflits, pour se transformer par la suite en mécanisme de changement à long terme. Il a notamment débouché directement sur la signature d'un accord de partage du pouvoir établissant un gouvernement de coalition et le cabinet du Premier ministre.

Le processus s'est également distingué par la nomination d'un médiateur de haut vol, Kofi Annan, qui représentait par ailleurs la position commune de l'UA. La création de mécanismes d'enquête sur les violences postélectorales et le système électoral acceptables par l'ensemble des parties était essentielle pour ouvrir la voie à un accord politique.

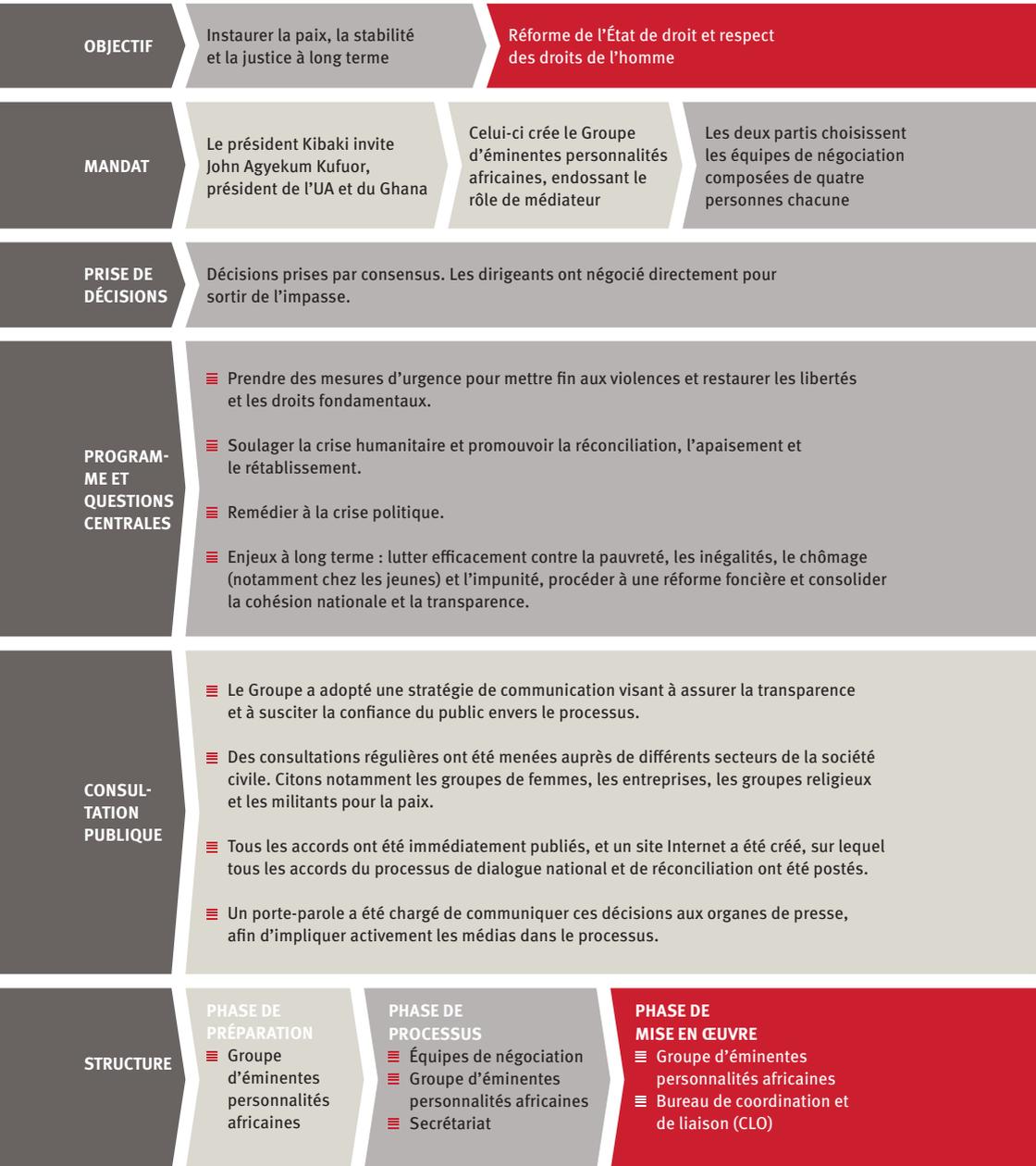
Processus de dialogue national et de réconciliation au Kenya



Dialogue national et réconciliation au Kenya

Durée	5 mois (29 janv.-30 juin 2008)
Objectif	Instaurer la paix, la stabilité et la justice à long terme au Kenya, en s'appuyant sur l'État de droit et le respect des droits de l'homme
Mandat	À l'invitation du président Kibaki, M. Kufuor, président de l'UA, s'est rendu au Kenya et a créé un Groupe d'éminentes personnalités africaines de l'UA, présidé par Kofi Annan et composé par ailleurs de Graça Machel du Mozambique et de Benjamin Mkapa, ancien président de la Tanzanie.
Participation et critères de sélection	Les équipes de négociation (composées de quatre personnes chacune) ont été choisies par les dirigeants des partis. Le gouvernement (Parti de l'unité nationale, PNU) était représenté par Martha Karua, Sam Ongerî, Mutula Kilonzo et Moses Wetang'ula. L'opposition (Mouvement démocratique orange, ODM) était représentée par Musalia Mudavadi, William Ruto, Sally Kosgei et James Orenge. Les chargés de liaison Gichira Kibara (PNU) et Caroli Omondi (ODM) ont également participé aux fins de prises de notes (sans avoir le droit de s'exprimer ou de participer sous une autre forme).
Coordination	Le Groupe d'éminentes personnalités africaines, piloté par Kofi Annan, a dirigé et coordonné le processus de médiation.
Soutien international	La communauté internationale a apporté un soutien important au processus de dialogue national et de réconciliation au Kenya. L'UA était le principal intervenant agissant par l'intermédiaire du Groupe d'éminentes personnalités africaines. Les Nations Unies, y compris le Département des affaires politiques (DAP), le PNUD et le Bureau des Nations Unies à Nairobi, ont elles aussi joué un rôle prépondérant, avec l'aide du Centre pour le dialogue humanitaire, une organisation à but non lucratif basée en Suisse. L'UE, la Suisse, le Royaume-Uni, l'Australie, le Canada, la France, l'Allemagne et les États-Unis ont également apporté leur soutien au processus kényan.
Résultats	Le président Kibaki et le chef de l'opposition Odinga ont signé un accord de partage du pouvoir un mois après le début des négociations. Cet accord, qui a favorisé l'établissement du gouvernement de coalition et du cabinet du Premier ministre, a par la suite été intégré dans la Constitution. Le 30 juin 2008, les parties ont convenu de la création d'une Commission indépendante de révision (IREC), d'une Commission d'enquête sur les violences postélectorales (CIPEV) et d'une Commission vérité, justice et réconciliation (TJRC), ainsi que de la mise en place d'un processus complet de révision constitutionnelle.
Défis/enseignements tirés	Des tensions sont apparues dès le début concernant l'intitulé du processus, l'ODM insistant sur la nécessité de le nommer « effort international de médiation » ou tout du moins d'y faire figurer le terme « médiation », tandis que le PNU souhaitait utiliser le terme « dialogue national » et minimiser ainsi l'implication internationale. Kofi Annan a finalement statué en faveur du gouvernement en l'intitulant « processus de dialogue national et de réconciliation », afin de garantir le maintien de l'engagement du PNU, mais également de souligner l'appropriation par les partis. Le processus était de nature descendante et sous le contrôle étroit des deux dirigeants de partis, qui ne faisaient pas eux-mêmes partie des équipes de négociation. La consultation systématique de la société civile a permis au peuple de s'exprimer tout au long des phases de processus et de mise en œuvre.

Dialogue national et réconciliation au Kenya, 2008

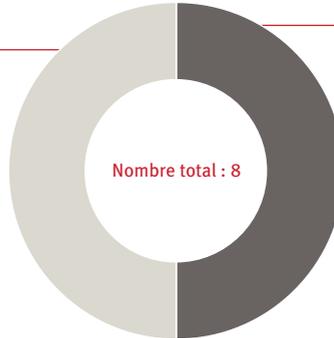


Processus

TAILLE ET COMPOSITION

Équipes de négociation

4
Gouvernement/Parti de l'unité nationale (PNU) : Martha Karua, ministre de la Justice et des Affaires constitutionnelles, Sam Ogeri, ministre de l'Éducation, Mutula Kilonzo, député, et Moses Wetang'ula, ministre des Affaires étrangères



4
Opposition/
Mouvement démocratique orange (ODM) : Musalia Mudavadi, William Ruto, Sally Kosgei et James Orengo

2
Chargés de liaison Gichira Kibara (PNU) et Caroli Omondi (ODM) (ont pris des notes mais n'ont pas participé)

Mwai Kibaki (PNU) et Raila Odinga (ODM) ont reçu l'aide de 20 délégués chacun, comptant leurs équipes de négociation.

PARTICULARITÉS

Un fort degré d'appropriation.

Le processus de dialogue national et de réconciliation a été conçu et organisé de façon à traiter des problèmes à court terme (mettre un terme à la violence) dans les quatre premières semaines, et des enjeux à long terme (réforme et réconciliation) dans un délai d'un an. Il s'est inscrit dans un cadre favorisant un fort degré d'appropriation. En sa qualité de président du Groupe, Kofi Annan a veillé à ce que les partis s'approprient le processus, et a fait progresser les négociations tout en évitant qu'elles ne se dispersent.

Une structure de pouvoir descendante.

Bien que ne faisant pas partie des équipes de négociation, les dirigeants de partis MM. Kibaki et Odinga sont ceux qui ont eu le plus de poids sur le processus. Ils ont été aidés chacun par une délégation de 20 personnes comptant leurs équipes de négociation.

Un soutien international fort et coordonné.

Outre l'UA, d'autres acteurs ont joué un rôle constructif fondamental dans le processus de paix au Kenya. Le Secrétaire général des Nations Unies s'est rendu lui-même dans le pays le 1^{er} février 2008 pour exprimer son soutien inconditionnel au travail de Kofi Annan et de son équipe de médiation, et a précisé que les Nations Unies étaient prêtes à renforcer leur appui le cas échéant. Les États-Unis ont également fait part de leur soutien et publié une déclaration sur la nécessité d'apporter une « solution extérieure » au problème. L'UA, les Nations Unies, l'UE, les États-Unis et d'autres parties ont parlé d'une seule voix pendant le processus, optimisant ainsi l'efficacité de leur soutien.

Dialogue national et réconciliation au Kenya, 2008

Objectif : aboutir à une solution politique visant à mettre fin à la violence et à instaurer le dialogue pour apporter une réponse aux enjeux à long terme et aux problèmes structurels

PHASE DE PRÉPARATION

PHASE DE PROCESSUS

GRUPE D'ÉMINENTES PERSONNALITÉS AFRICAINES

Mandat :

Préparer le processus et établir le programme. Ce mandat lui a été confié par l'UA, le PNU et l'ODM.

Éléments du programme :

1. Mesures d'urgence pour mettre fin aux violences
2. Soulagement de la crise humanitaire et promotion de la réconciliation et de l'apaisement
3. Résolution de la crise politique
4. Enjeux et solutions à long terme

soutient

SECRÉTARIAT

Fonctions :

- ≡ Préparer, reproduire et diffuser les documents
- ≡ Conserver les comptes rendus des délibérations
- ≡ Gérer les finances
- ≡ Conserver et protéger les documents
- ≡ Toutes autres tâches requises par le président et le coprésident de la session pour mener à bien leurs responsabilités



3



10 janv. 2008

GRUPE D'ÉMINENTES PERSONNALITÉS AFRICAINES

Mandat :
Présider les réunions et coordonner le processus

Composition :
Kofi Annan, Benjamin Mkapa, Graça Machel

coordonne

ÉQUIPES DE NÉGOCIATION

Mandat :

- ≡ Trouver une solution à la crise
- ≡ Enjeux à court terme
- ≡ Enjeux à long terme

Présidence : Kofi Annan et Groupe d'éminentes personnalités africaines

Composition :
4 négociateurs du PNU, 4 négociateurs de l'ODM

Procédure :

- ≡ Réunions quotidiennes pendant 41 jours
- ≡ Prise de décisions fondée sur un consensus réel



8



29 janv.-30 juin 2008

PHASE DE MISE EN ŒUVRE

GRUPE D'ÉMINENTES PERSONNALITÉS AFRICAINES

Mandat :
Appuyer et suivre la mise en œuvre
La société privée South Consulting a également procédé au suivi de la mise en œuvre.

Février

- ≡ Accord de partage du pouvoir

Mars

- ≡ Commission indépendante de révision (IREC)
- ≡ Commission d'enquête sur les violences postélectorales (CIPEV)
- ≡ Commission vérité, justice et réconciliation (TJRC)
- ≡ Processus de révision constitutionnelle

Juin

- ≡ Déclaration de principes et matrice d'exécution

Août

- ≡ Promulgation de la Constitution et référendum

BUREAU DE COORDINATION ET DE LIAISON (CLO)

Fonctions :
Favoriser la mise en œuvre des accords conclus dans le cadre du dialogue national et aider le gouvernement de coalition à lutter contre les causes profondes de la crise postélectorale de 2007.



30 juin 2008

Liban

Le dialogue national fait depuis longtemps partie de la culture politique et sociale du Liban, où il représente un forum crucial d'échanges en dehors du Parlement et du Conseil des ministres. Le Comité de dialogue national a vu le jour dès 1975 dans le but de résoudre la crise politique ; deux Conférences du dialogue national se sont tenues au début des années 1980 ; et en 2006, une nouvelle série de sessions de dialogue national a vu le jour afin de sortir de l'impasse politique. Le dialogue national organisé entre 2008 et 2014 a été approuvé alors que la stabilité du pays était menacée par la multiplication des violences.

En 2008, la polarisation croissante de la société libanaise et la crise politique de longue durée ont laissé place à une confrontation armée entre différentes factions politiques. Avec l'intensification des combats, l'émir du Qatar, Cheikh Hamad ben Khalifa Al Thani, a invité tous les partis libanais à participer à une Conférence du dialogue national de 6 jours à Doha, qui a débouché sur la signature d'un accord le 21 mai 2008. L'accord de Doha a mis un terme à la crise politique qui rongait le pays depuis 18 mois et a ouvert la voie à l'élection de Michel Sleiman à la tête du pays. La mise en place d'un nouveau système électoral et la tenue d'un dialogue national ont en outre été décidées pour rétablir l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire, renouer les liens entre différents groupes politiques et assurer la sécurité de l'État et des citoyens.

Lancé en septembre 2008, le dialogue national libanais est un processus à durée indéterminée mené sous la direction du président élu Sleiman. Il a donné naissance à plusieurs déclarations et communiqués conjoints, ainsi qu'à une discussion sur la stratégie de défense nationale.

Le dialogue national, qui s'inscrivait dans un contexte marqué par de profondes divisions entre les principaux acteurs politiques du pays, visait à trouver un consensus sur les grandes questions d'intérêt national et à prévenir les conflits. En 2015, un an et demi après la fin du mandat de Sleiman (mai 2014), le président du Parlement, Nabih Berri, a lancé une nouvelle série de dialogues, avançant qu'il s'agissait là de la seule solution permettant de surmonter les crises frappant le pays.

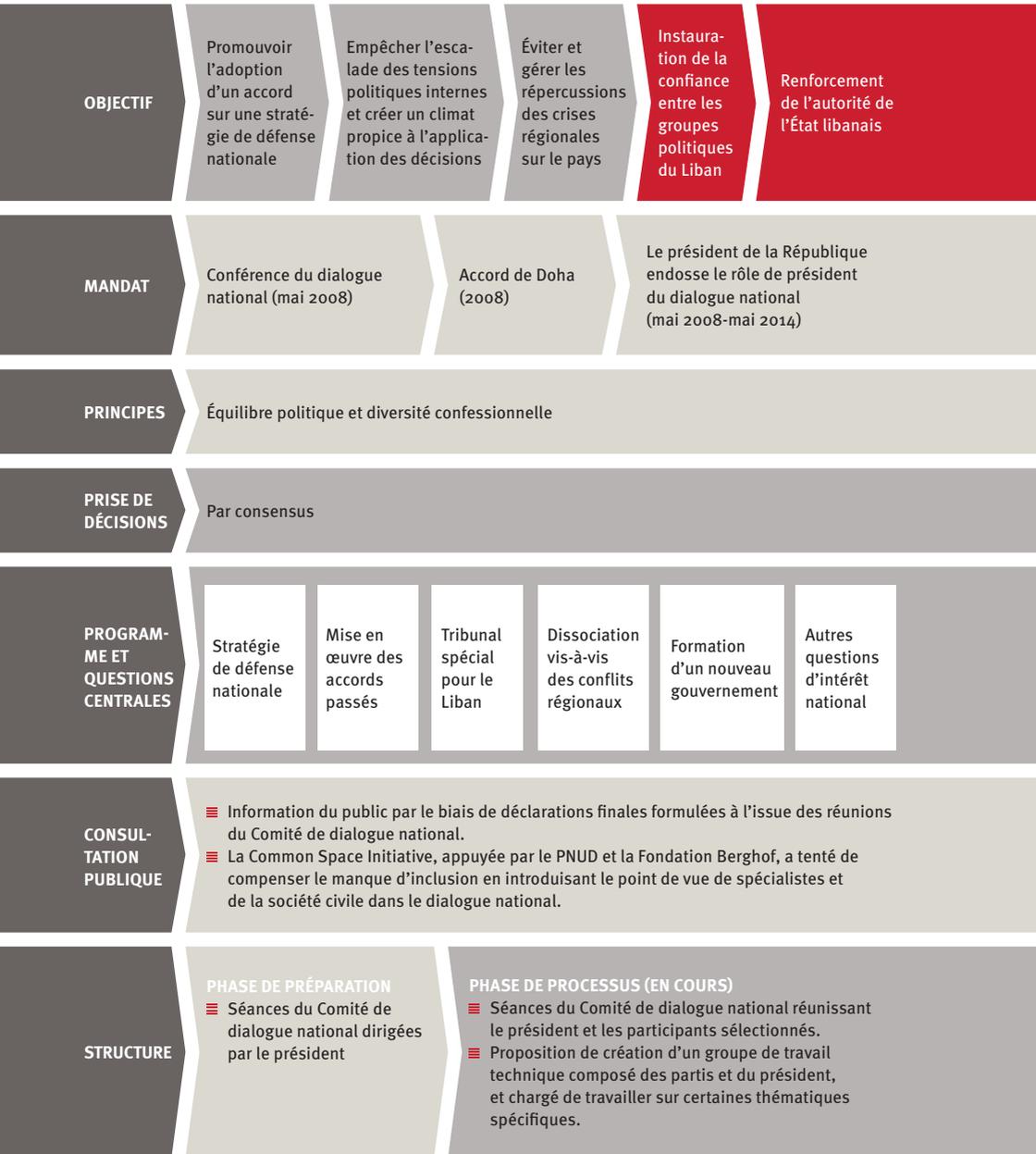
Dialogue national au Liban suite à l'Accord de Doha, 2008-2014



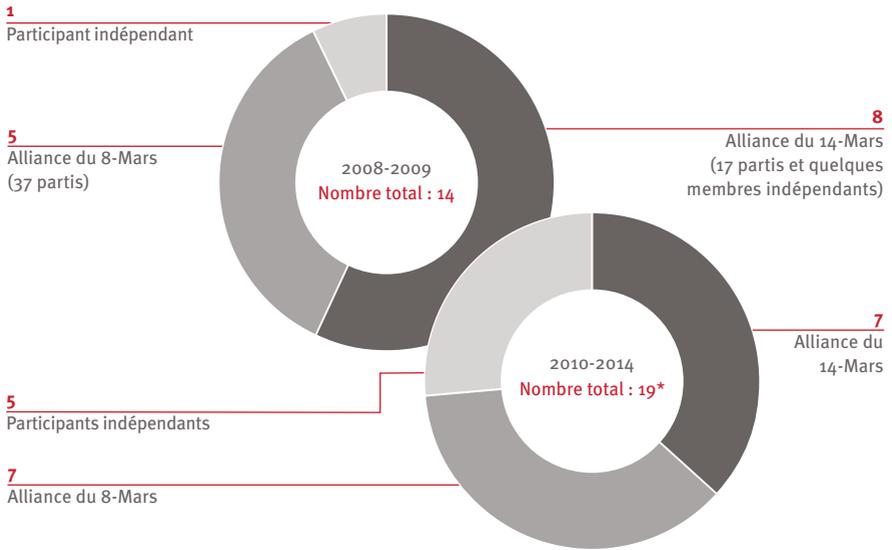
Dialogue national au Liban, 2008-2014

Durée	6 ans (sept. 2008-mai 2014)
Objectif	<ul style="list-style-type: none"> ≡ Promouvoir l'autorité de l'État libanais sur le territoire et garantir la sécurité de l'État et des citoyens ≡ Convenir d'une stratégie de défense nationale ≡ Stimuler la confiance au sein de la population et des groupes politiques du pays
Mandat	Mandaté par l'Accord de Doha de 2008
Participation et critères de sélection	La sélection des participants a suivi des règles à la fois formelles et informelles : le Premier ministre et le président du Parlement ont été invités, de même que tous les groupes politiques bénéficiant d'une représentation importante au Parlement (plus de 4 sièges). Outre les séries de consultations menées avec les principaux partis, ce sont les considérations liées à la représentativité politique, régionale et confessionnelle qui ont guidé le choix des délégués. Les représentants sélectionnés étaient dans la plupart des cas des dirigeants de partis ou des représentants de haut niveau. Tous les participants étaient de sexe masculin, et la société civile n'était pas représentée.
Coordination	Le président Michel Sleiman, avec le soutien du Comité directeur du dialogue national, a joué à la fois le rôle de président et de coordonnateur.
Soutien international	<p>Le Qatar et la Ligue arabe ont appuyé le processus en initiant la rencontre de Doha.</p> <p>Le PNUD et la Fondation Berghof ont appuyé la présidence et le Comité directeur du dialogue national entre 2008 et 2010, et contribué à la mise en place de la Common Space Initiative, qui vient en aide au pays depuis 2010.</p>
Résultats	<ul style="list-style-type: none"> ≡ Débat sur une proposition de stratégie de défense nationale (aucune prise de position commune) ≡ Déclaration conjointe sur les élections et le conflit israélo-palestinien ≡ Code d'honneur pour garantir une certaine retenue dans les médias et les discours politiques ≡ Déclarations conjointes, telles que la Déclaration de Baabda de 2012 consacrant la politique de dissociation vis-à-vis de la guerre civile en Syrie
Défis/enseignements tirés	<ul style="list-style-type: none"> ≡ Assurer l'implication constante des parties, plutôt qu'organiser des discussions pour le plaisir. ≡ Influences extérieures exercées par certaines crises régionales (p. ex., la guerre en Syrie) et certains acteurs internationaux.

Dialogue national au Liban, 2008-2014



TAILLE ET COMPOSITION



* En juin 2012, Najib Mikati remplace Saad Hariri au poste de Premier ministre. Le dirigeant des Forces libanaises, Samir Geagea, a boycotté cette première séance et les suivantes pour protester contre la question non résolue de l'armement du Hezbollah. Plus tard en 2012, l'Alliance du 14-Mars a annoncé son retrait collectif du dialogue. En mars 2014, certains partis de l'Alliance du 8-Mars, dont le Hezbollah, ont boycotté une tentative de reprise du dialogue.

PARTICULARITÉS

Un processus de petite envergure contrôlé par l'élite.

Ce sont les élites politiques qui étaient principalement responsables de la prise de décisions dans le cadre du dialogue national au Liban, dont la composition était assez représentative sur le plan du confessionnalisme politique. Le processus a toutefois essuyé des critiques, certaines dimensions, craintes et préoccupations plus sérieuses n'ayant pas été dûment abordées.

Un mécanisme permanent de gestion des crises.

Le processus de dialogue national a pu remplir la fonction de gestion et de prévention des crises dans un paysage politique pourtant très fragmenté au Liban.

La dimension régionale du dialogue national.

Compte tenu des rapports entre les acteurs et les familles politiques de la région, les éléments abordés dans le cadre du dialogue national sont liés aux équilibres de pouvoirs régionaux. Malgré les tentatives du dialogue national de se dissocier des conflits touchant les pays voisins, les dynamiques régionales ont affecté la sphère politique libanaise et donc les séances de dialogue.

Dialogue national au Liban, 2008-2014

Objectif : consensus sur la stratégie de défense nationale et d'autres questions déterminées par les partis

PHASE DE PRÉPARATION

CONFÉRENCE DE DOHA (CONFÉRENCE DU DIALOGUE NATIONAL)

Mandat :

- ☐ Conférence de 6 jours pour sortir de 18 mois d'impasse politique au Liban

Composition :

Membres de la Conférence du dialogue national, composée des principaux dirigeants politiques

Consultation des pays représentés au sein du Comité ministériel de la Ligue arabe, ainsi que d'autres acteurs de la région.

ACCORD DE DOHA

Prévoit :

- ☐ l'élection du général Michel Sleiman, le candidat du compromis, au poste de président de la République ;
- ☐ la formation d'un gouvernement d'union nationale ;
- ☐ l'adoption d'une loi électorale ;
- ☐ la poursuite du dialogue sur le renforcement des pouvoirs de l'État.

COMITÉ DIRECTEUR DU DIALOGUE NATIONAL

Mandat :

- ☐ Définir les critères de participation et le programme



PHASE DE PROCESSUS

COMITÉ DIRECTEUR DU DIALOGUE NATIONAL/ COMITÉ DE DIALOGUE NATIONAL

Mandat :

- ☐ Conception du processus, recherche, rédaction de propositions stratégiques
- ☐ Fourniture d'un soutien au président en matière de coordination
- ☐ Consultation d'experts tout au long de la conception du processus

Composition :

9 experts et personnalités nommés par le président

soutient

soutient

ASSISTANCE TECHNIQUE

Fonctions : approfondir l'inclusion verticale en introduisant le point de vue de spécialistes et de la société civile dans le dialogue national

Organisations :

- ☐ 2008-2010 : PNUD et Fondation Berghof
- ☐ À partir de 2010 : Common Space Initiative

SÉANCES DU DIALOGUE NATIONAL

Mandat :

- Se réunir régulièrement pour discuter des enjeux (et du nouveau cadre de sécurité nationale) conformément au mandat et créer un nouveau consensus au sein de l'élite

Présidence : Président Michel Sleiman

Composition

- 2008-2009 :
 - 14 membres
 - 8 délégués de l'Alliance du 14-Mars
 - 5 délégués de l'Alliance du 8-Mars
 - 1 participant indépendant
- 2010-2014 :
 - 19 membres
 - 7 délégués de l'Alliance du 14-Mars
 - 7 délégués de l'Alliance du 8-Mars
 - 5 participants indépendants
 - En juin 2012, Najib Mikati remplace Saad Hariri au poste de Premier ministre.
 - Tantôt boycottées par le chef des Forces libanaises, Samir Geagea (à partir de juin 2012), tantôt par les membres de l'Alliance du 14-Mars (juillet 2012), tantôt par certains partis de l'Alliance du 8-Mars, y compris le Hezbollah (mars 2014).



14



19



Sept. 2008-mai 2014

PHASE DE MISE EN ŒUVRE

- Discuter de la stratégie de défense nationale (aucune prise de position commune)
- Une déclaration conjointe sur les élections et le conflit israélo-palestinien
- Code d'honneur pour garantir une certaine retenue dans les médias et les discours politiques
- Déclarations conjointes



Jusqu'au 24 mai 2014

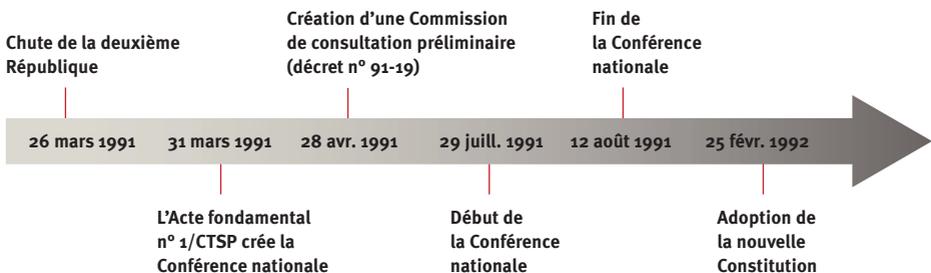
Mali

Dans un contexte marqué par la rébellion armée, le coup d'État contre le président Moussa Traoré en mars 1991 et la chute de la deuxième République, les acteurs de la société civile malienne issus du mouvement démocratique ont forcé le régime à engager le dialogue, mais sans succès. La violence a pris de l'ampleur et une partie de l'armée s'est insurgée, créant, en collaboration avec les acteurs de la société civile, le Comité de transition pour le salut du peuple (CTSP), duquel a été issu un gouvernement de transition. Le CTSP a adopté l'Acte fondamental de 1991, octroyant le statut d'assemblée souveraine à la Conférence nationale.

Cette dernière avait pour objectifs de rédiger une nouvelle constitution et de réformer la nation. Conçue à la fois comme un outil de gestion de crise et un instrument de changement fondamental, elle a donné naissance à une nouvelle constitution adoptée par référendum en 1992, et mis en place une importante réforme en matière de décentralisation.

À l'exception notable de l'ancien parti au pouvoir, exclu de toutes les délibérations, la Conférence nationale s'est démarquée comme étant très inclusive et diversifiée. Elle a vaillamment traité de l'état de la nation et garanti la liberté d'expression pendant la Conférence, dans l'optique réelle de réformer et de démocratiser l'État. La qualité de son organisation a toutefois été critiquée, le peu de temps imparti ne permettant de traiter que de façon superficielle certaines questions politiques et institutionnelles.

La Conférence nationale du Mali



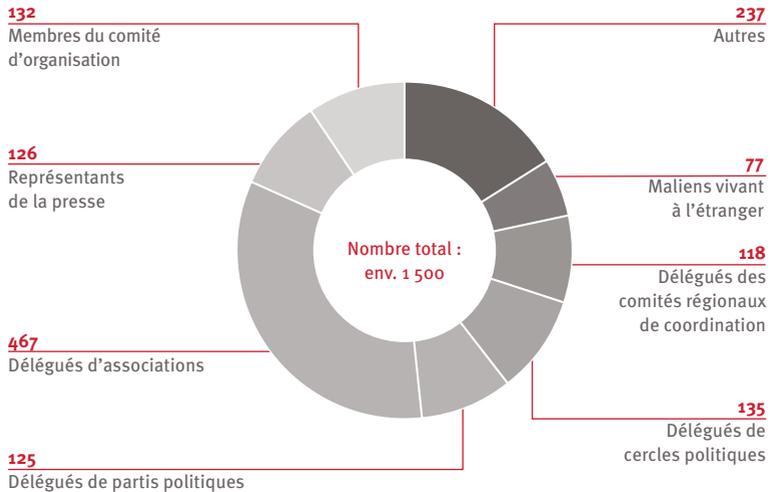
Conférence nationale du Mali

Durée	2 semaines (29 juill.-12 août 1991)
Objectif	Rédiger une nouvelle constitution, adopter un nouveau code électoral, adopter une charte des partis politiques, discuter de l'état de la nation
Mandat	Mandaté par l'Acte fondamental n° 1/CTSP de 1991, qui a octroyé le statut d'assemblée souveraine à la Conférence nationale.
Participation et critères de sélection	Les participants devaient être de nationalité malienne, âgés d'au moins 18 ans, jouir de tous leurs droits civiques, ne jamais avoir été condamnés pour une infraction grave et ne pas s'être activement opposés au processus démocratique. Une Commission de vérification des mandats a passé en revue la liste officielle des participants.
Coordination	Le Présidium, composé de dix membres et dirigé par Amadou Toumani Touré, a reçu pour mission de piloter le travail de la Conférence nationale.
Soutien international	Le processus n'a bénéficié d'aucun soutien international ; il a été entièrement dirigé à l'échelle locale.
Résultats	La Constitution malienne a été adoptée par voie de référendum le 25 février 1992. Des réformes en matière de décentralisation créant 703 communes locales et autorisant l'élection de représentants locaux ont été appliquées. Une élection présidentielle a été organisée en avril 1992.
Défis/enseignements tirés	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aucun membre de l'ancien parti unique au pouvoir n'a participé à la Conférence nationale. ■ Le calendrier serré a posé des difficultés et certaines questions n'ont donc pu être abordées que de façon superficielle. ■ Le processus, initié à Bamako et principalement composé de délégués issus de milieux urbains, a également été critiqué pour son approche descendante. ■ Enfin, l'absence de mécanismes de suivi et d'évaluation a posé problème, empêchant le respect et la mise en œuvre de certaines recommandations, pourtant contraignantes.

Conférence nationale du Mali, 1991

OBJECTIF	Rédiger un projet de constitution	Adopter un code électoral	Adopter une charte des partis politiques	Discuter de l'état de la nation
MANDAT	Acte fondamental prévoyant l'adoption d'une nouvelle constitution et l'établissement d'un gouvernement de transition		L'Acte fondamental n° 1/CTSP du 31 mars 1991 octroie le statut d'assemblée souveraine à la Conférence nationale devant être convoquée par le Comité de transition pour le salut du peuple (CTSP).	
PRINCIPES	Les décisions de la Conférence nationale étaient contraignantes. Elle s'est dotée de règles procédurales précises. L'article 5 des Règles procédurales a également établi que les participants ne pouvaient à aucun moment, pendant ou après la Conférence nationale, être poursuivis ou faire l'objet de procédures judiciaires en raison des opinions qu'ils auraient exprimées. C'est ainsi qu'a été établi le principe de liberté d'expression. L'un des principes informels sous-tendant la Conférence nationale a été le soutien apporté au processus démocratique par tous les groupes et mouvements politiques représentés.			
PRISE DE DÉCISIONS	À la majorité simple des personnes présentes.			
PROGRAMME ET QUESTIONS CENTRALES	<p>La Conférence nationale a abordé différents problèmes, notamment :</p> <div data-bbox="224 853 912 949"> <p>Mise en place d'un État de droit, d'une démocratie participative et représentative, d'un système véritablement multipartite et d'institutions durables</p> </div> <div data-bbox="224 957 912 1037"> <p>Adoption d'une politique de décentralisation, instauration de la démocratie locale et création de forums de dialogue intercommunautaire</p> </div>			
CONSULTATION PUBLIQUE	<ul style="list-style-type: none"> ≡ Les délégués ont fait appel aux voies de communication tant officielles que privées pour publier les objectifs et les actes de la Conférence nationale (télévision, radio et presse locale et internationale). ≡ Un référendum populaire visant à adopter la nouvelle Constitution a été organisé en 1992. 			
STRUCTURE	<p>PHASE DE PRÉPARATION</p> <ul style="list-style-type: none"> ≡ Comité de transition pour le salut du peuple (gouvernement de transition à l'origine de la Conférence nationale) ≡ Commission de consultation préliminaire ≡ Commission de vérification des mandats 	<p>PHASE DE PROCESSUS</p> <ul style="list-style-type: none"> ≡ Assemblée plénière ≡ Présidium ≡ Quatre commissions de travail, chacune dirigée par un bureau (Commission constitutionnelle, Commission Code électoral, Commission Charte des partis politiques et Commission État de la nation) 		

TAILLE ET COMPOSITION



Source : Actes de la Conférence nationale malienne, 20 août 1991

PARTICULARITÉS

Ouverture.

La Conférence nationale de 1991 représente le forum national de dialogue le plus ouvert et le plus démocratique depuis l'indépendance du pays en 1960.

Transformation radicale.

La Conférence nationale a été érigée en assemblée souveraine dont les décisions étaient contraignantes. Elle a donné lieu à une réorganisation radicale des institutions et à la naissance d'une nouvelle république.

Inclusion.

L'organisation de la Conférence a suivi une approche participative ; la nouvelle Constitution a dû être adoptée par le biais d'un référendum public. Parmi les participants se trouvaient des représentants des nouveaux partis politiques, de groupes de femmes, d'étudiants et de paysans, de groupes religieux et de syndicats.

Conférence nationale malienne, 1991

Objectif : discuter de l'état de la nation, élaborer un projet de constitution, adopter un code électoral, adopter une charte des partis politiques

PHASE DE PRÉPARATION

COMITÉ DE TRANSITION POUR LE SALUT DU PEUPLE (GOUVERNEMENT PROVISOIRE)

Mandat :

- ☰ Coordonner la préparation et organiser la Conférence nationale, puis lui soumettre le projet de constitution

COMMISSION DE CONSULTATION PRÉLIMINAIRE

Mandat :

- ☰ Conseiller le Premier ministre sur le choix des participants, l'organisation et la gestion

COMMISSION DE VÉRIFICATION DES MANDATS

Mandat :

- ☰ Passer en revue la liste officielle des participants.



PHASE DE PROCESSUS

PRÉSIDIUM

Mandat :

- ☰ Piloter le travail de la Conférence nationale. Il a supervisé l'application des règlements internes, maintenu l'ordre et la discipline, dirigé les débats, annoncé l'ouverture et la clôture des séances et appelé au vote.

Composition :

Président Amadou Toumani Touré et 9 vice-présidents



1 500



Mars-juill. 1991

ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE

Mandat : Rédiger une nouvelle constitution.

La Conférence nationale est une assemblée souveraine dont les décisions sont contraignantes.

Vote : à la majorité simple

Composition

1 500 participants inscrits (jusqu'à 1 800 participants réels d'après certains rapports), y compris des représentants des nouveaux partis politiques, de groupes de femmes, d'étudiants et de paysans, de groupes religieux et de syndicats

4 COMMISSIONS DE TRAVAIL THÉMATIQUES :

Commission constitutionnelle

Commission Code électoral

Commission Charte des partis politiques

Commission État de la nation

Chaque commission est dirigée par un bureau.

Composition : Président, vice-président, rapporteur, secrétaire

Le public a été informé et sensibilisé sur l'objet et les actes de la Conférence nationale par différentes voies.



29 juill.-12 août 1991

PHASE DE MISE EN ŒUVRE

Nouvelle Constitution adoptée par référendum populaire le 25 février 1992

Mise en œuvre de la réforme en matière de décentralisation, création de 703 communes, élection de 10 000 fonctionnaires locaux

Création d'une démocratie multipartite suite à l'adoption d'une Charte des partis politiques



25 févr. 1992

Népal

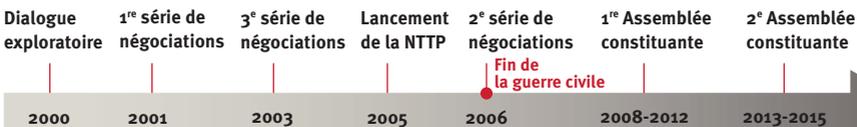
Bien que le processus de paix au Népal ne soit pas considéré par la majorité comme un dialogue national, les différents mécanismes de dialogue avec la société civile et de négociations multipartites utilisés à différents niveaux constituent un exemple intéressant. Le processus est généralement entendu comme étant endogène, et dirigé et géré à l'échelle nationale.

L'objectif général poursuivi par les négociations bilatérales, les négociations multipartites et le dialogue avec la société civile était le suivant : rétablir la paix et la stabilité en mettant fin à dix ans de guerre civile entre, d'une part, le Parti communiste du Népal (maoïste), le CPN-M, et d'autre part, le gouvernement népalais. Ces négociations et discussions visaient par ailleurs à rééquilibrer les rapports de force sociopolitiques et le système économique du pays, par l'adoption d'une nouvelle constitution. Le processus de paix était composé des éléments suivants :

- Initiative de dialogue exploratoire (2000)
- Structure de dialogue informelle/filet de sécurité : plusieurs initiatives de la société civile ont soutenu et complété le processus de paix officiel. L'Initiative NTTP (« Nepal Transition to Peace », 2005-présent) a joué un rôle important et sera considérée comme un exemple.
- Structure officielle au service de la paix : Secrétariat pour la paix, composé du Comité de haut niveau pour la paix établi en 2004 et, à partir de 2007, du ministère de la Paix et de la Reconstruction
- Séries officielles de négociations en 2001, 2003 et 2006
- Mouvement du peuple pour la démocratie/Jana Andolan II (avril 2006)
- Deux Assemblées constituantes (mai 2008-mai 2012 et nov. 2013-sept. 2015)

Grâce à ces efforts de paix, la guerre civile a pris fin en 2006, et une nouvelle constitution a été adoptée en 2015, faisant du Népal une république fédérale laïque fondée sur un système parlementaire bicaméral. Comme pour les autres processus décrits ici présentant un degré de complexité équivalent et s'étalant sur une période comparable, la présentation du processus dans son ensemble dépasserait la portée de cette fiche pays. C'est pourquoi seule la phase préalable à l'adoption de l'Accord de paix global (2000-2006) sera détaillée ici.

Processus de paix au Népal



Création d'une structure officielle au service de la paix

Initiative NTTP (« Nepal Transition to Peace »),
structure informelle de dialogue

Négociations et dialogue avec la société civile au Népal

Durée	6 ans (2000-2006) Cette période englobe les processus de négociation et de dialogue qui ont mené à la signature de l'Accord de paix global. La nouvelle Constitution n'a toutefois été adoptée qu'en 2015.
Objectif	Mettre un terme à dix ans de guerre civile et transformer le système social et économique.
Mandat	En ce qui concerne les pourparlers de paix de 2006, plusieurs documents signés par l'Alliance des sept partis et le CPN-M ont jeté les bases du processus (Accord en 12 points, Accord en 8 points, Code de conduite, etc.).
Participation et critères de sélection	<p>Le mouvement populaire non violent (Jana Andolan II, 6-24 avril 2006), lancé par l'Alliance des sept partis, appuyé par les maoïstes et très suivi, a permis de mettre un terme à la guerre civile maoïste, et a exercé une pression considérable sur toutes les parties au conflit afin qu'elles lancent la dernière série de négociations de paix officielles.</p> <p>Les délégations des parties au conflit (gouvernement/roi et CPN-M en 2001 et 2003, gouvernement dirigé par l'Alliance des sept partis et le CPN-M en 2006), et parfois seulement leurs dirigeants, ont participé aux négociations officielles. Les nombreuses initiatives de la société civile, parmi lesquelles le mécanisme informel de dialogue, la NTTP, ont réussi à exprimer leur point de vue sur certains points litigieux, favorisant ainsi la participation indirecte de la population aux pourparlers officiels exclusifs.</p>
Coordination	Les deux facilitateurs issus de la société civile Daman Nath Dhungana et Padma Ratna Tuladhar ont participé à toutes les séries officielles de négociations, ainsi qu'à l'espace de dialogue informel mis à disposition par la NTTP. D'autres facilitateurs ont pris part aux séries de négociations de 2003 et 2006.
Soutien international	<ul style="list-style-type: none"> ▣ L'Inde a procédé à une coordination officieuse dans le cadre de l'Accord en 12 points. ▣ Le processus de paix a bénéficié d'un soutien technique et financier de la part de plusieurs États ainsi que de certaines ONG nationales et internationales, mais a globalement été perçu comme un processus étant dirigé et géré à l'échelle nationale. ▣ La mission des Nations Unies au Népal (UNMIN) a été déployée après l'adoption de l'Accord de paix global, entre 2007 et 2011.
Résultats	Le dialogue national au Népal a notamment donné lieu à la signature de l'Accord de paix global le 21 novembre 2006.
Défis/enseignements tirés	Les négociations officielles, qui ont rassemblé les délégations du gouvernement (appuyées par le roi jusqu'en février 2005), du CPN-M et (en 2006) de l'Alliance des sept partis, n'étaient ni inclusives (notamment en ce qui concerne les acteurs de la société civile) ni bien structurées. La plupart des séries de négociations ont pris place de façon ponctuelle et certains détails de poids, qui revêtaient également une certaine importance pour la phase de mise en œuvre, ont été omis.

Négociations et dialogue avec la société civile au Népal, 2000-2006

OBJECTIF

Rétablir la paix et la stabilité (en mettant un terme à la guerre civile)

Rééquilibrer les rapports de force sociopolitiques et le système économique du pays (par l'adoption d'une nouvelle constitution)

MANDAT

Initiative de dialogue exploratoire

Processus de négociations et de dialogue formels et informels

Assemblées constituantes

PRISE DE DÉCISIONS

Les délégations du gouvernement et du CPN-M étaient chacune représentées par 4 à 6 membres; si elles n'arrivaient pas à trouver un terrain d'entente sur une question donnée, leurs principaux dirigeants se réunissaient pour résoudre les problèmes. Une fois conclu un accord de principe, les délégations en fixaient les détails.

PROGRAMME ET QUESTIONS CENTRALES

Négociations de paix officielles

Entre autres :

Partage du pouvoir et mise en place d'un nouveau système de gouvernance

Rédaction d'une nouvelle constitution

Abolition de la monarchie et création d'une république démocratique

Intégration des maoïstes dans l'Armée nationale et gestion des armes

Initiatives informelles de la société civile, y compris la NTTP

Étudier la possibilité de mettre en place des pourparlers de paix

Trouver un terrain d'entente, proposer des solutions, conseiller (de façon formelle et informelle) les grands dirigeants

Permettre aux partis d'assouplir leur position

Servir de filet de sécurité/mécanisme de sortie d'impasse lors des négociations de paix officielles

CONSULTATION PUBLIQUE

Bien que la société civile ait joué un rôle essentiel dans la réussite du mouvement populaire d'avril 2006, sa mission au sein des négociations et du dialogue s'est résumée à une fonction d'appui. Les négociations constituaient un processus descendant et exclusif, les grandes questions d'intérêt public faisant souvent l'objet d'une décision par un nombre restreint de personnes. Les équipes de négociation n'étaient pas non plus inclusives (p. ex., exclusion d'importants groupes sociétaux). Si les grandes lignes du mandat ont été définies par le mouvement populaire participatif, avec le soutien de la société civile, des précisions importantes ont été négociées par les diverses parties, voire par leurs dirigeants.

STRUCTURE

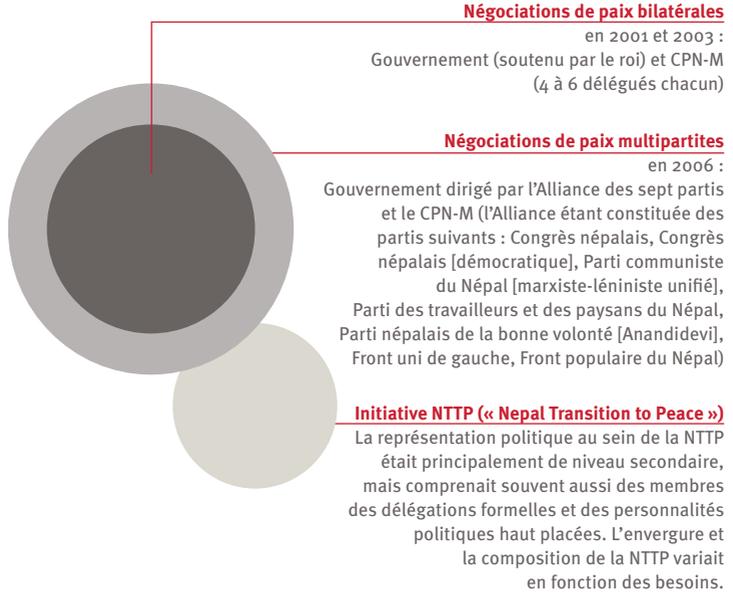
PHASE DE PRÉPARATION

■ Initiative de dialogue exploratoire

PHASE DE PROCESSUS

■ Initiatives informelles de la société civile, y compris la NTTP
 ■ Négociations bilatérales officielles (2001 et 2003)
 ■ Négociations multipartites (2006)

TAILLE ET COMPOSITION



PARTICULARITÉS

Un processus géré et dirigé par le pays.

L'ensemble du processus de paix au Népal a été géré à l'échelle nationale, et c'est ainsi que le public l'a perçu. La communauté internationale a soutenu certains mécanismes, en toute discrétion, à l'aide de fonds et d'une expertise spécifique.

Liens entre les différents niveaux.

Dans le contexte du Népal, il convient particulièrement de noter que les processus officiel et informel de dialogue et de négociation ont entretenu des rapports plutôt étroits, grâce notamment aux chevauchements entre les membres des délégations et au recours aux mêmes facilitateurs. Les deux facilitateurs principaux ont obtenu l'aval de toutes les parties et, grâce à leurs antécédents, ont donné une certaine légitimité à la société civile au sein d'un processus formel plutôt exclusif.

Des négociations exclusives mais un processus constitutionnel inclusif.

Si les négociations de paix ont exclusivement eu lieu entre les deux principales parties au conflit (le gouvernement et le CPN-M et, à partir de 2006, l'Alliance des sept partis et le CPN-M), les deux Assemblées constituintes qui ont suivi ont quant à elles été conçues comme des organes très inclusifs représentant la quasi-totalité du spectre de la société népalaise.

Négociations et dialogue avec la société civile au Népal, 2000-2006

Objectif : rétablir la paix et la stabilité, et rééquilibrer le système social, politique et économique

PHASE DE PRÉPARATION

NÉGOCIATIONS MULTIPARTITES

Mandat :

Premières discussions informelles entre les parties, portant sur leur volonté de dialoguer et d'organiser une première rencontre entre les dirigeants des principales parties au conflit (« Discuter des discussions »)

Composition :

Un négociateur chacun pour le gouvernement et pour le CPN-M, et un facilitateur



3



2000

PHASE DE PROCESSUS

COMITÉ DE HAUT NIVEAU POUR LA PAIX

(Créé en août 2004 par le gouvernement, dissous après la prise des pleins pouvoirs par le roi le 1^{er} février 2005)

Mandat : Faciliter la reprise du processus de paix

Présidence : Premier ministre Sher Bahadur Deuba

Composition : Dirigeants des différents partis politiques et membres importants du cabinet

SECRÉTARIAT POUR LA PAIX

(Créé en août 2004 par le gouvernement, actif après la dissolution du Comité de haut niveau pour la paix)

Fonctions :

- Soutenir le Comité de haut niveau pour la paix et son sous-comité de consultation et de coopération ; appuyer l'institutionnalisation du processus de paix.
- Organiser les pourparlers de paix et la mise en œuvre des résultats en coopération avec le gouvernement ; formuler un plan d'action relatif aux pourparlers de paix.
- Maintenir la communication et entretenir les relations avec les organismes étrangers.

Composition : Secrétaire, co-secrétaire et autres fonctionnaires déployés par le gouvernement

STRUCTURE DE DIALOGUE INFORMELLE

De nombreuses initiatives informelles de la société civile, parmi lesquelles la NTTP, ont appuyé le processus formel de paix et fourni un filet de sécurité.

INITIATIVE NTTP (« NEPAL TRANSITION TO PEACE ») (2005-présent)

Mandat :

Étudier et favoriser la possibilité de mettre en place des pourparlers de paix et fournir un espace informel de dialogue pour trouver un terrain d'entente et proposer des solutions.

Structure :

- Forum de la NTTP
- Groupes thématiques (jeunes dirigeants politiques, femmes, Madheshis, Janajatis, Dalits)
- Groupes de dialogue infranationaux

Composition :

Chefs des principaux partis politiques (forum) et membres influents de leur communauté respective issus de tous les partis et de la société civile (groupes thématiques)

Structure

PREMIER ET SECOND CYCLES DE NÉGOCIATIONS (2001 et 2003)**Mandat :**

Mettre un terme à la guerre entre le gouvernement/le roi et le CPN-M

- ☐ Trois cycles de négociations entre le gouvernement et le CPN-M

Coordination :

Deux à quatre facilitateurs et/ou témoins, y compris Daman Nath Dhungana et Padma Ratna Tuladhar

Composition :

Quatre à cinq hauts responsables du gouvernement et du CPN-M

NÉGOCIATIONS MULTIPARTITES (2006)**Mandat :**

Mettre un terme à la guerre civile

- ☐ Plusieurs cycles de négociations entre le gouvernement dirigé par l'Alliance des sept partis, le CPN-M et l'Alliance des sept partis

Coordination :

Deux à cinq facilitateurs/observateurs, y compris Daman Nath Dhungana et Padma Ratna Tuladhar

Composition :

Le gouvernement et le CPN-M ont chacun formé une équipe de négociation composée d'un chef et de deux membres



10-17



Août 2001-nov. 2006

PHASE DE MISE EN ŒUVRE

ASSEMBLÉE CONSTITUANTE I
Mai 2008-
Mai 2012

Accord de paix global et création d'une infrastructure nationale pour la paix

ASSEMBLÉE CONSTITUANTE II
Nov. 2013-
sept. 2015



LA CONSTITUTION EST ENTRÉE EN VIGUEUR LE 20 SEPTEMBRE 2015

21 nov. 2006

Mai 2008-sept. 2015

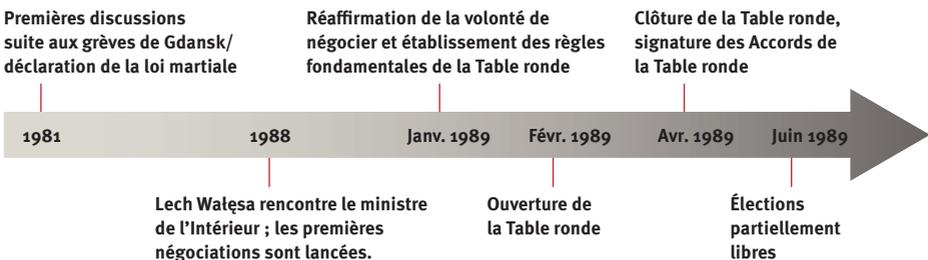
Pologne

Les négociations de la Table ronde en Pologne ont pris place suite à la hausse des tensions sociales provoquées par la situation économique déplorable et la répression politique. Si la pression exercée sur le régime était de plus en plus forte, en raison notamment des revendications pour une plus grande liberté (1956) et des émeutes liées à la hausse des prix de l'alimentation (1970), les manifestations se sont intensifiées avec les grèves sur le chantier naval de Gdansk, la création du syndicat indépendant Solidarność en 1980 et la déclaration de la loi martiale entre 1981 et 1983, sur fond de déclin du communisme en Europe. L'opposition cherchait à légaliser Solidarność ainsi que d'autres associations interdites et à avancer certaines réformes économiques, tandis que le gouvernement essayait de son côté de maintenir le contrôle tout en apaisant le climat de crise morale et politique. Les discussions ont d'abord été lancées sous forme de mécanisme de gestion de crise pour ensuite se transformer en pourparlers sur l'établissement d'un nouveau contrat social.

Cette Table ronde a ouvert la voie à la légalisation de Solidarność et d'autres organisations interdites, ainsi qu'à l'organisation d'élections partiellement libres en 1989, ce qui a entraîné la chute du communisme puis une transition démocratique.

Le processus s'est distingué par son ouverture : les dirigeants de l'opposition ont en effet organisé des consultations publiques sur leurs propositions afin de renforcer leur pouvoir de négociation et leur légitimité, et les discussions ont été diffusées dans les médias afin de garantir la légitimité du processus. Le gouvernement n'a accepté de participer aux négociations que parce qu'il croyait, à tort, qu'il était suffisamment fort pour conserver le pouvoir. Une fois les discussions lancées, le programme des négociations a dépassé les intentions des deux parties. Quant aux enseignements à retenir, les pourparlers ont mis en exergue l'efficacité redoutable des petits groupes et sous-groupes de travail ; l'Assemblée plénière ne s'est réunie que pour l'ouverture et la clôture des débats.

Avènement et issue des négociations de la Table ronde en Pologne



Négociations de la Table ronde en Pologne

Durée	2 mois (6 févr.-5 avr. 1989)
Objectif	Initialement, l'objectif restreint était de négocier la légalisation de Solidarność et de se mettre d'accord sur des réformes économiques pratiques afin d'apaiser la crise économique, morale et politique qui gagnait du terrain dans le pays.
Mandat	L'organisation de la Table ronde a été précipitée par la crise économique et les manifestations populaires, ainsi que par une prise de conscience progressive de la part des deux parties que la négociation était le seul moyen d'aller de l'avant. Le Politburo a finalement octroyé au général Jaruzelski un vague mandat pour négocier avec l'opposition.
Participation et critères de sélection	La coalition gouvernementale et Solidarność/l'opposition ont tous deux dépêché 55 délégués aux négociations de la Table ronde, auxquelles ont également pris part trois observateurs de l'Église catholique. Du côté du gouvernement, les négociateurs en chef étaient nommés par les quatre principaux dignitaires du parti, qui ont ensuite formé leurs équipes à partir de listes approuvées par le parti. Du côté de Solidarność, Lech Wałęsa a nommé trois négociateurs en chef, qui ont ensuite composé leurs propres équipes. ZSL et SD, deux partis satellites, ont nommé leurs propres délégués, de même qu'OPZZ (un syndicat soutenu par l'État, fondé pour remplacer Solidarność après son interdiction en 1981), qui ne souhaitait pas, dans un premier temps, participer aux négociations.
Coordination	Le processus n'a pas fait l'objet de coordination officielle, mais l'Église catholique a joué un rôle important en rassemblant les parties et en maintenant le cap des négociations. Plusieurs réunions de haut niveau organisées dans une villa de Magdalenka ont permis de sortir des impasses dans lesquelles se sont retrouvés les groupes de travail (les principaux dirigeants des deux parties n'ont pas participé à la Table ronde).
Soutien international	L'ensemble du processus a été géré localement, mais l'augmentation des aides et l'imposition par l'Ouest de conditions aux prêts ont poussé le gouvernement communiste à mettre en œuvre de véritables réformes. Les chefs d'État de l'Ouest ont manifesté leur soutien à Solidarność et à l'opposition.
Résultats	Légalisation de Solidarność et d'autres associations interdites en vertu de la loi martiale ; conclusion d'un accord sur plusieurs enjeux économiques et sociaux ; organisation d'élections libres (35 % des sièges dans la chambre basse et la totalité des sièges de la toute nouvelle chambre haute) en 1989 ; mise en place d'une présidence dotée d'importants pouvoirs exécutifs et élue par les deux chambres de l'Assemblée nationale, autant de changements qui ont porté l'opposition au pouvoir et entraîné la formation d'un gouvernement démocratique.
Défis/enseignements tirés	L'un des principaux défis a tenu au fait que les négociations ont été perçues comme un consensus de l'élite, certaines décisions sur d'importantes questions étant souvent prises ailleurs par les principaux dirigeants. Craignant pour sa pertinence politique, l'OPZZ a essayé à plusieurs reprises de saboter les discussions en raison de son désaccord avec l'un des résultats escomptés : la légalisation de Solidarność. La formation de petits groupes et sous-groupes de travail thématique a prouvé son efficacité et favorisé une négociation technique détaillée.

Négociations de la Table ronde en Pologne (1989)

OBJECTIF

Légaliser Solidarność et d'autres associations interdites en vertu de la loi martiale (1981)

Négocier l'adoption de réformes économiques

Négocier un nouveau contrat social (nouvel objectif qui a émergé pendant les négociations)

MANDAT

Crise économique et soulèvements populaires

Les deux parties ont compris que la négociation était le seul moyen d'aller de l'avant.

Le Politburo a octroyé au général Jaruzelski un mandat pour négocier avec l'opposition.

PRINCIPES

Avant le début des négociations, les parties se sont mises d'accord sur deux principes directeurs :

- ≡ Solidarność et les autres associations ne pouvaient qu'être légalisées (et non « relégalisées », ce qui serait revenu à admettre que le gouvernement avait commis une erreur),
 - ≡ et les délégués ne reviendraient pas sur le passé, puisque cela pouvait s'avérer source de divisions.
- Dans la pratique, les deux parties ont également appliqué un principe informel : résoudre les impasses au sein des groupes de travail par le biais de négociations de haut niveau tenues ailleurs.

PRISE DE DÉCISIONS

Groupes de travail : travaillent sur la base de compromis et de concessions

Sortie de l'impasse grâce à des réunions informelles entre les principaux dirigeants des deux parties (modérées par deux représentants de l'Église) qui ont été tenues ailleurs.

11 réunions de ce type ont eu lieu ; elles ont encouragé la recherche d'un compromis et défini l'orientation des futures tables rondes principales

PROGRAMME ET QUESTIONS CENTRALES

- ≡ Dans l'objectif général de légaliser Solidarność et d'autres associations et de négocier l'adoption de réformes économiques techniques, les questions abordées ont été regroupées comme suit :

Pluralisme syndical

Réformes politiques

Réformes systémiques et réforme des politiques sociales et économiques

- ≡ En ce qui concerne les deux dernières catégories de questions, ce sont des groupes de travail restreints qui ont discuté de certaines sous-thématiques telles que les réformes juridiques et judiciaires, la politique médiatique, l'éducation, les collectivités locales et l'exploitation minière.

CONSULTATION PUBLIQUE

- ≡ Le processus était très ouvert, principalement du côté de Solidarność et de l'opposition, leurs dirigeants organisant des réunions dans des théâtres ouverts au grand public. Lors de ces rassemblements, ils présentaient leurs propositions au public et lui demandaient son opinion, ce qui a sans doute permis de renforcer à la fois leur pouvoir de négociation dans les discussions, mais aussi leur légitimité aux yeux de la population.
- ≡ Les négociations étaient elles-mêmes ouvertes, avec la tenue de conférences quotidiennes et de déclarations télévisées. Une part des négociations, y compris l'assemblée plénière de conclusion, a même été entièrement retransmise.

STRUCTURE

PHASE DE PROCESSUS

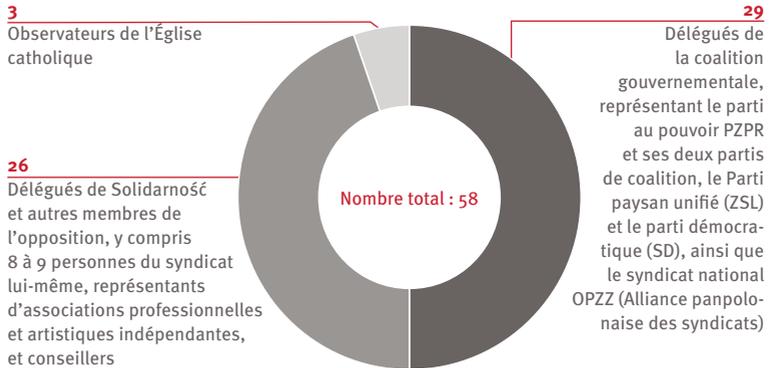
- ≡ Table ronde plénière (ouverture et clôture des négociations)
- ≡ 3 groupes de travail (1. Pluralisme syndical ; 2. Réformes politiques ; 3. Réformes systémiques et réforme des politiques sociales et économiques) – création de 11 sous-groupes de travail chargés des négociations dans le cadre des groupes de travail 2 et 3
- ≡ Réunions de haut niveau en vue de sortir de l'impasse, organisées dans une villa de Magdalenka (11 au total)

PHASE DE MISE EN ŒUVRE

- ≡ Commission sur les Accords de la Table ronde

TAILLE ET COMPOSITION

Nombre total : 58 en plénière (personnalités politiques, dirigeants syndicaux, intellectuels, associations d'étudiants, Église catholique)



PARTICULARITÉS

Un processus axé sur la légitimité.

Les négociations de la Table ronde accordaient une grande importance à l'opinion du public concernant leur légitimité, afin d'éviter que celui-ci ne croie à des débats issus d'un consensus au sein de l'élite et d'assurer le soutien populaire à l'accord final.

Expansion du programme.

Le programme s'est largement développé une fois les discussions engagées, passant de la simple gestion de la crise à la négociation d'un changement fondamental sur le plan politique et à la recherche d'un nouveau contrat social. L'un des deux objectifs principaux (négociation des réformes économiques techniques) n'a guère abouti, contrairement aux négociations relatives à un nouveau contrat social, qui ont, quant à elles, largement porté leurs fruits.

Rôle de l'Église.

L'Église catholique a joué un rôle très important dans la coordination du dialogue entre les deux parties. Elle a assisté à toutes les réunions, même à celles de haut niveau organisées entre les principaux dirigeants. Elle n'était pas considérée comme impartiale mais a été acceptée par les deux parties.

Une opposition solidaire, un gouvernement fragmenté.

Le nombre relativement surprenant de concessions accordées par le gouvernement s'explique en partie par le fait que ce dernier se trouvait face à une opposition unie née d'un mouvement qui existait au préalable, alors qu'il souffrait lui-même d'une fragmentation croissante.

Des discussions très approfondies.

L'organisation de négociations approfondies a été facilitée et la confiance instaurée grâce à l'organisation de débats, non pas sous forme de plénière, mais au contraire au sein de tables rondes et de sous-tables rondes spécifiquement consacrées à certains sujets.

Négociations de la Table ronde en Pologne (1989)

Objectif : légalisation de Solidarność et réformes pratiques (principalement dans le domaine économique) ; nouveau contrat social

PHASE DE PRÉPARATION

SÉRIE DE RÉUNIONS PRÉPARATOIRES

Mandat :
Préparer les négociations, établir des règles de base



PHASE DE PROCESSUS

VILLA À MAGDALENKA

11 réunions organisées pendant les deux semaines de négociations

Mandat :

- Procéder à des négociations sur les questions les plus délicates afin de sortir des impasses paralysant les groupes de travail
- Décider de la composition et du programme des groupes

Composition :

44 principaux dirigeants des deux parties

TABLE RONDE PLÉNIÈRE

Seules deux réunions plénières officielles, le 6 février et le 5 avril, respectivement au début et à la toute fin du processus

Coprésidence : Président de Solidarność Lech Wałęsa et Premier ministre Czesław Kiszczak

Composition :

58 délégués :

- 29 de la coalition gouvernementale
- 26 de Solidarność et de l'opposition
- 3 observateurs (Église catholique)

en cas d'impasse



TABLE RONDE PRINCIPALE I « PLURALISME SYNDICAL »

Mandat :
Légalisation de Solidarność

Présidence : 1 membre du gouvernement, 1 membre de l'opposition

Composition :
36 négociateurs : 14 membres de Solidarność, 22 du gouvernement ;
17 experts participant à des groupes de travail restreints

TABLE RONDE PRINCIPALE II « RÉFORMES POLITIQUES »

Mandat :
À l'origine, sur les conditions dans lesquelles Solidarność pouvait participer aux élections

Présidence : 1 membre du gouvernement, 1 membre de l'opposition

Composition :
40 négociateurs : 18 issus de Solidarność et 22 du gouvernement

TABLE RONDE PRINCIPALE III « RÉFORMES SYSTÉMIQUES ET RÉFORME DES POLITIQUES SOCIALES ET ÉCONOMIQUES »

Mandat : Décider des modalités précises d'une réorganisation de la vie publique (pacte anti-crise)

Présidence : 1 membre du gouvernement, 1 membre de l'opposition

Composition :
46 négociateurs : 24 issus de Solidarność et 22 du gouvernement

11 SOUS-TABLES ET GROUPES DE TRAVAIL

Mandat :
Discuter des réformes pratiques concernant différentes questions, y compris les réformes juridiques et judiciaires, la politique médiatique, l'éducation, les collectivités locales, l'exploitation minière, etc.

PHASE DE MISE EN ŒUVRE

ACCORDS DE LA TABLE RONDE

- ≡ Signés le 4 avril 1989
- ≡ Légalisation des associations interdites (parmi lesquelles Solidarność)
- ≡ Organisation d'élections législatives partiellement libres
- ≡ Formation d'un Sénat-démocratiquement élu
- ≡ Présidence : nouvellement instituée, dotée d'importants pouvoirs exécutifs
- ≡ Accord sur un certain nombre de solutions économiques et sociales
- ≡ Assouplissement de la censure

COMMISSION SUR LES ACCORDS DE LA TABLE RONDE

Mandat :

- ≡ Évaluer la mise en œuvre de l'accord
- ≡ Arbitrer les litiges à venir

Composition :

Membres de la Table ronde et des « autres groupes concernés »

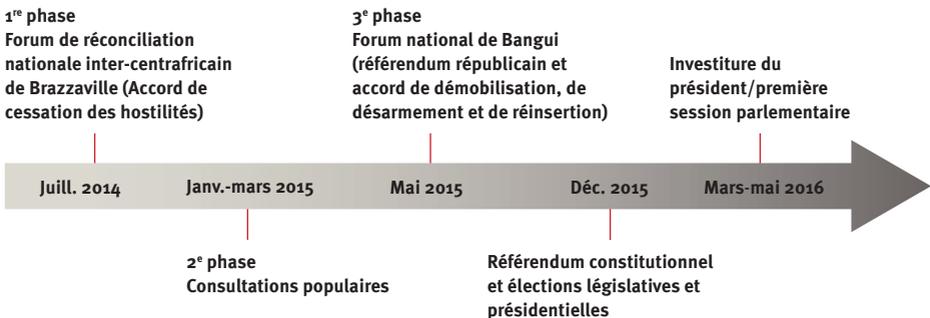


République centrafricaine

Depuis 2012, la République centrafricaine (RCA) est le théâtre de conflits armés et de violences politiques intenses entre la Seleka, les forces gouvernementales et les milices anti-balaka. Les combats ont finalement conduit en 2013 à l'organisation d'un coup d'État par la Seleka, dirigée par Michel Djotodia, contre le gouvernement de François Bozizé. En 2014, alors que les hostilités se poursuivaient, Catherine Samba-Panza a été nommée présidente par intérim par le Conseil national de transition de la RCA, un organe *ad hoc* créé après l'accession au pouvoir de la Seleka.

En réaction à cette violence permanente, la présidente a pris des mesures en vue de la reconstitution de forces nationales de sécurité et demandé un soutien international en faveur de la réconciliation nationale. La création du Forum national de Bangui, qui fait suite à la Conférence de Brazzaville organisée en juillet 2014 en vue de la signature d'un cessez-le-feu (conduite sous la médiation du président de la République du Congo, Denis Sassou-Nguesso) et à l'organisation de consultations populaires en République centrafricaine au cours du premier trimestre 2015, constitue la troisième phase du processus de Brazzaville. Le Forum, composé de Centrafricains de toutes régions et origines, avait pour objectifs de trouver des solutions pérennes à des années d'instabilité politique récurrente dans le pays et de définir un nouveau contrat social entre tous les segments de la société centrafricaine grâce à des solutions consensuelles, générales et durables.

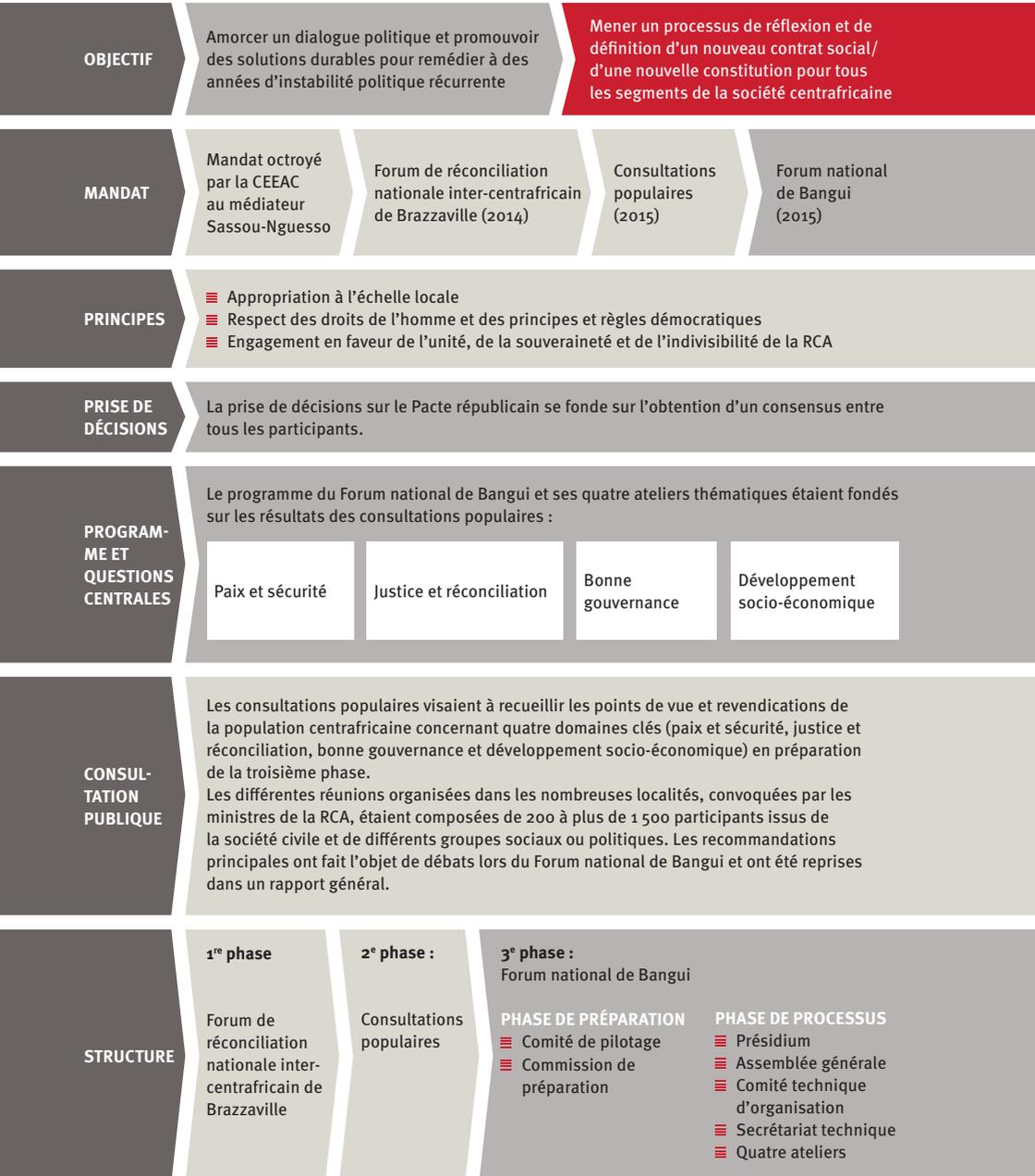
Processus de Brazzaville



Processus de dialogue politique et de réconciliation nationale en République centrafricaine (Processus de Brazzaville)

Durée	<p>1^{re} phase : Forum de Brazzaville – 3 jours (21-23 juill. 2014)</p> <p>2^e phase : consultations populaires – 3 mois (janv.-mars 2015)</p> <p>3^e phase : Forum national de Bangui – 8 jours (4-11 mai 2015)</p>
Objectif	<ul style="list-style-type: none"> ▄ Rassembler des Centrafricains de toutes régions et origines afin d’amorcer un dialogue sur la recherche et la promotion de solutions durables pour remédier à des années d’instabilité politique récurrente dans le pays. ▄ Mener un processus de réflexion et de définition d’un nouveau contrat social entre tous les segments de la société centrafricaine grâce à des solutions consensuelles, générales et durables.
Mandat	<p>La Communauté économique des États de l’Afrique centrale (CEEAC) a confié le rôle de médiateur à Denis Sassou-Nguesso, président de la République du Congo. Ce mandat a été réaffirmé par l’accord de cessation des hostilités conclu lors du Forum de réconciliation nationale inter-centrafricain de Brazzaville.</p>
Participation et critères de sélection	<p>Le Processus de Brazzaville se décompose en trois phases.</p> <p>1^{re} phase : le Forum de réconciliation nationale inter-centrafricain de Brazzaville (21-23 juill. 2014), qui comptait 170 participants</p> <p>2^e phase : consultations populaires (janv.-mars 2015) auxquelles ont participé environ 20 000 personnes</p> <p>3^e phase : le Forum national de Bangui (4-11 mai 2015), qui comptait 600 à 700 représentants du gouvernement de transition, des partis politiques nationaux, des groupes armés concernés, du secteur privé, de la société civile, des chefs traditionnels et des groupes religieux</p>
Coordination	<ul style="list-style-type: none"> ▄ Consultations populaires : organisées par 28 équipes dirigées par les ministres centrafricains ▄ Forum national de Bangui : présidé par Abdoulaye Bathily, Représentant spécial des Nations Unies pour l’Afrique centrale
Soutien international	<ul style="list-style-type: none"> ▄ Groupe international de contact sur la RCA (GIC-RCA ou « G8 ») ▄ Assistance fournie par différentes organisations de soutien de la paix, dont le Centre for Humanitarian Dialogue (HDC), la Crisis Management Initiative (CMI) et le United States Institute of Peace (USIP)
Résultats	<p>1^{re} et 2^e phases : accord de cessation des hostilités et rapport sur les consultations populaires</p> <p>3^e phase (Forum national de Bangui) : « Pacte républicain pour la paix, la réconciliation nationale et la reconstruction en République centrafricaine » (Pacte républicain) et accords de désarmement des groupes armés et de libération des enfants soldats</p>
Défis/enseignements tirés	<ul style="list-style-type: none"> ▄ La notion d’État-nation est encore remise en cause par les groupes politiques (armés) de la RCA, de même que ses fonctions ▄ Écart considérable entre les mandats octroyés et les moyens de mise en œuvre

Processus de dialogue politique et de réconciliation nationale en République centrafricaine (Processus de Brazzaville), 2014-2015

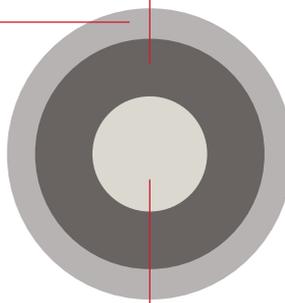


TAILLE ET COMPOSITION

1^{re} phase
Forum de réconciliation nationale
inter-centrafricain de Brazzaville
(21-23 juill. 2014)

170

Participants représentant
les autorités de transition
centrafricaines, les groupes
armés, la société civile et
les groupes religieux



2^e phase
Consultations populaires
(janv.-mars 2015)

environ 20 000

Nombre total de participants.
Le nombre de participants variait
par consultation entre 200
et plus de 1 500 personnes,
représentatives des différents
groupes ethniques, des jeunes
et des femmes dans leurs
localités respectives.

3^e phase
Forum national de Bangui
(4-11 mai 2015)

600-700

Participants issus du gouvernement de transition,
des partis politiques nationaux, des groupes armés
concernés, du secteur privé, de la société civile,
des chefs traditionnels et des groupes religieux.
Dont près de 120 femmes provenant des 16 préfectures
du pays et représentant différents groupes religieux,
communautés et origines ethniques, y compris
la diaspora et les populations réfugiées.

PARTICULARITÉS

Consultations populaires de grande envergure.

Les consultations populaires organisées lors de la deuxième phase du Processus de Brazzaville ont été menées sur l'ensemble du territoire national, ainsi que dans les pays voisins ayant accueilli des réfugiés centrafricains. Près de 28 équipes de facilitateurs formés ont dirigé la consultation à Bangui, dans les 16 préfectures du pays et dans les camps de réfugiés les plus importants des pays frontaliers. Le niveau de consultation populaire et de participation du public est remarquable, avec un total de plus de 19 000 participants, ce qui a jeté les bases des quatre groupes de travail thématiques du Forum national de Bangui.

Moyens de mise en œuvre insuffisants.

Le Pacte républicain signé en 2015 a marqué un tournant décisif dans le processus de Brazzaville et ouvert la voie à l'adoption de dispositions essentielles pour la paix et la réconciliation à long terme en RCA. Bon nombre de ces dispositions n'ont cependant pas réussi à produire des résultats tangibles en raison de l'insuffisance des moyens de mise en œuvre. L'accord de démobilisation, de désarmement et de réinsertion (DDR), partie intégrante du Pacte républicain, illustre parfaitement ce problème. L'existence d'une douzaine de groupes armés, dont neuf ont signé l'accord, associée à la position de faiblesse du gouvernement central dans de nombreuses régions du pays, crée de sérieuses difficultés pour cette entreprise de grande ampleur. Les capacités disponibles pour mettre en œuvre l'accord de DDR étaient largement insuffisantes pour atteindre son objectif. Les conséquences de cette limite ont constamment mis le processus de paix et de réconciliation en péril, et permettent d'expliquer la persistance des forces armées irrégulières, de la violence armée et de l'instabilité politique.

Processus de dialogue politique et de réconciliation nationale en République centrafricaine (Processus de Brazzaville), 2014-2015

Objectif : amorcer un dialogue politique et promouvoir des solutions durables pour remédier à des années d'instabilité politique récurrente ; mener un processus de réflexion et de définition d'un nouveau contrat social/d'une nouvelle constitution pour tous les segments de la société

1^{RE} PHASE

FORUM DE RÉCONCILIATION NATIONALE INTER-CENTRAFRICAINE DE BRAZZAVILLE

Présidence :

- Président de la République du Congo
- Représentant du président de la Commission de l'Union africaine
- Représentant spécial des Nations Unies pour l'Afrique centrale

Participants :

Représentants du gouvernement, du conseil et de la cour de transition ; partis politiques et mouvements armés ; société civile ; représentants d'organisations intergouvernementales



Accord de cessation des hostilités



170



2^E PHASE

CONSULTATIONS POPULAIRES

28 équipes de facilitateurs : composées de 3 à 15 personnes

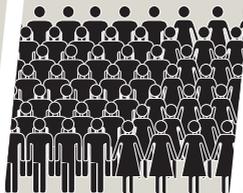
Nombre total de participants : env. 20 000 hommes, femmes et jeunes

Rapport de l'atelier de restitution des consultations populaires

- 4 catégories :
- Dialogue, justice, réparation, réconciliation
 - Paix et sécurité
 - Gouvernance et élections
 - Relèvement et reconstruction



env. 20 000



PHASE DE PRÉPARATION

COMITÉ DE PILOTAGE

Mandat :

Établir le Secrétariat et les commissions techniques pour le forum

Présidence : Mahamat Kamoun, Premier ministre de la RCA

COMMISSION DE PRÉPARATION

Fonctions :

Élaborer des règlements internes, un budget, un programme, un code de conduite, des critères et un quota de participation au Forum national de Bangui

Présidence : Béatrice Émilie Epaye

Composition :

Représentants des autorités de transition, des « Forces Vives de la Nation », des réfugiés, des groupes religieux, des facilitateurs internationaux, des partis politiques et des groupes armés

3^E PHASE FORUM NATIONAL DE BANGUI

PHASE DE PROCESSUS

PRÉSIDIUM

Mandat :

Assurer et favoriser la bonne conduite du forum, diriger les débats

Présidence :

Abdoulaye Bathily,
Représentant spécial
des Nations Unies pour
l'Afrique centrale

COMITÉ TECHNIQUE D'ORGANISATION

Composition :

Coordinateur général
et 10 membres

Secrétariat technique



600
-
700



ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

Mandat :

Délibérer sur les propositions émises lors des ateliers et s'accorder sur les documents finaux.

Prise de décisions : par consensus

Composition :

600-700 participants issus des 16 préfectures de la RCA, de la diaspora, des populations de réfugiés, des groupes de la société civile et du GIC-RCA.



4 rapports thématiques pour jeter les fondations des discussions



4 ATELIERS

Mandat :

Analyse et orientation stratégique et opérationnelle fondée sur les consultations populaires

1. Paix et sécurité
2. Justice et réconciliation
3. Gouvernance
4. Développement

RÉSULTAT



Pacte républicain pour la paix, la réconciliation nationale et la reconstruction en République centrafricaine



Accord de DDR



Accord sur la libération des enfants soldats

PHASE DE MISE EN ŒUVRE

Référendum constitutionnel ayant abouti à l'approbation de la nouvelle Constitution

Élections parlementaires et présidentielles le 30 décembre 2015



Soudan

Le dialogue national a vu le jour au Soudan alors que le pays s'était enlisé dans une guerre civile (Nil Bleu, Kordofan du Sud et Darfour), à laquelle se sont ajoutées une situation d'instabilité et plusieurs crises internes. Le conflit opposant le gouvernement à différentes forces d'opposition est tombé dans une impasse dommageable, aucune partie ne disposant d'un avantage net sur l'autre. Dans ce contexte, en janvier 2014, le président soudanais a invité les forces politiques du pays, notamment les partis d'opposition et les groupes armés, à se joindre à un processus de dialogue national.

Le dialogue national avait pour objet de rétablir les fondements constitutionnel et politique de l'État dans le cadre d'une approche coopérative impliquant l'ensemble de la population. Il visait plus particulièrement à rédiger une constitution protégeant et réaffirmant les droits fondamentaux et les libertés de tous les Soudanais, ainsi que la justice sociale. Il a donné lieu à l'adoption d'un document national devant servir de base à l'élaboration d'une nouvelle constitution pour le pays.

Le processus continue de pâtir d'un manque d'inclusion, tant en termes de représentation que de contenu. À noter, les principaux partis d'opposition et mouvements armés se sont retirés du processus et n'ont donc pas participé à la Conférence du dialogue national.

Dialogue national au Soudan



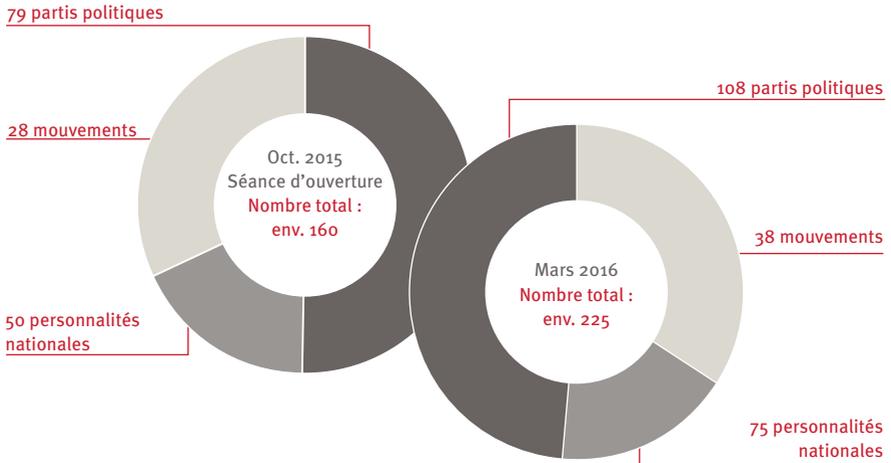
Dialogue national et Conférence du dialogue national en République du Soudan

Durée	Dialogue national : 2 ans et demi (6 avr. 2014-10 oct. 2016) ; Conférence du dialogue national : 1 an (10 oct. 2015-10 oct. 2016).
Objectif	Établir le socle constitutionnel, politique et communautaire d'un État juste, fondé sur la coopération et la solidarité de tout le peuple soudanais.
Mandat	En janvier 2014, le président El Béchir a lancé un appel au dialogue afin de mettre un terme à la guerre, aux dissensions politiques et aux difficultés économiques.
Participation et critères de sélection	L'Assemblée générale de la Conférence du dialogue national comptait environ 250 membres, désignés par consensus par le Haut Comité de coordination (HCC). Elle était composée de représentants des partis politiques officiels et des mouvements armés, ainsi que de personnalités nationales et de responsables communautaires. Chaque partie au dialogue devait nommer un représentant et un adjoint. Leur nombre exact a varié au cours du processus : plusieurs partis, mouvements et personnalités ont rejoint le dialogue durant la Conférence, d'autres ont choisi de boycotter le processus et de se retirer.
Coordination	L'Assemblée générale et les trois réunions de consultation préparatoires ont été dirigées par le président El Béchir. Chaque comité était présidé par un haut fonctionnaire du gouvernement assisté d'un adjoint issu de l'opposition, ou inversement.
Soutien international	Le processus a été dirigé à l'échelle nationale, et a bénéficié du soutien du Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine (AUHIP), des Nations Unies et d'autres partenaires internationaux. Les présidents de l'Égypte, de la Mauritanie, de l'Ouganda et du Tchad, le Premier ministre éthiopien et le secrétaire général de la Ligue arabe ont assisté à la dernière séance du dialogue.
Résultats	Le document national, qui a vocation à servir de fondement à la nouvelle Constitution, a été adopté par l'Assemblée générale le 10 octobre 2016.
Défis/enseignements tirés	<ul style="list-style-type: none"> ≡ L'ensemble du processus était peu viable et manquait d'une volonté politique de respecter les conditions préalablement fixées par consensus, y compris les accords de cessez-le-feu et les décrets gouvernementaux autorisant la liberté d'action politique de l'opposition. ≡ À l'instar de la Conférence du dialogue national elle-même, le processus préparatoire a souffert de problèmes de non-représentation. Même si un très grand nombre de mouvements a pris part au processus, les principaux partis d'opposition, tels que le parti Umma, le Mouvement Reform Now et les partis de l'Unité nationale, se sont retirés du processus. Ils ont formé une nouvelle alliance, « Sudan Call », qui a boycotté le processus, et à laquelle se sont joints le Parti communiste soudanais, le Congrès national, des mouvements syndicaux, le parti Baas, les nasséristes, des OSC et le Front révolutionnaire soudanais (lui-même composé entre autres du SPLM-N, du JEM, de la SLM, de la faction d'Abdel Wahed Mohamed Nour et des forces de Minni Arko Minawi).

Dialogue national et Conférence du dialogue national en République du Soudan, 2014-2016

OBJECTIF	Coopération et solidarité au sein de la population soudanaise en vue de surmonter les nombreuses crises touchant le pays	Consensus sur une constitution et une législation garantissant les libertés, les droits et la justice sociale, et accord sur la création de mécanismes indépendants de protection de ces droits	Consensus sur la législation et les mesures nécessaires à l'organisation d'élections libres et régulières	Socle constitutionnel, politique et communautaire dans un cadre consensuel établi au sein de la population et mettant en place un État juste et rationnel et un système politique efficace						
MANDAT	Contexte : impasse prolongée et multiplication des appels à la sécession	Le président El Béchir convoque une réunion pour discuter d'une initiative en faveur d'un dialogue national approfondi en janvier 2014.	Des décrets présidentiels, autorisant entre autres la liberté d'action politique, sont adoptés afin de favoriser la participation.	Tenue de la première réunion de consultation sur les questions liées au lancement de la Conférence en avril 2014						
PRINCIPES	<ul style="list-style-type: none"> ≡ Participation active et discussion approfondie sur les questions essentielles ≡ Transparence ≡ Engagement en faveur des résultats de la Conférence et de leur mise en œuvre 									
PRISE DE DÉCISIONS	Par consensus au sein de l'Assemblée générale ; en l'absence de consensus, majorité fixée à 90 %									
PROGRAMME ET QUESTIONS CENTRALES	<p>Des comités chargés de traiter des questions fondamentales suivantes ont été créés pendant la Conférence :</p> <table border="1" data-bbox="218 965 968 1125"> <tr> <td data-bbox="218 965 397 1045">Libertés et droits fondamentaux</td> <td data-bbox="397 965 543 1045">Économie</td> <td data-bbox="543 965 968 1045">Identité (définition de l'identité soudanaise et des valeurs suprêmes du pays)</td> </tr> <tr> <td data-bbox="218 1045 397 1125">Relations internationales</td> <td data-bbox="397 1045 543 1125">Unité et paix</td> <td data-bbox="543 1045 968 1125">Gouvernance et mise en œuvre des résultats du dialogue</td> </tr> </table>				Libertés et droits fondamentaux	Économie	Identité (définition de l'identité soudanaise et des valeurs suprêmes du pays)	Relations internationales	Unité et paix	Gouvernance et mise en œuvre des résultats du dialogue
Libertés et droits fondamentaux	Économie	Identité (définition de l'identité soudanaise et des valeurs suprêmes du pays)								
Relations internationales	Unité et paix	Gouvernance et mise en œuvre des résultats du dialogue								
CONSULTATION PUBLIQUE	Il semble qu'aucune consultation publique n'ait eu lieu pendant le processus de la Conférence nationale au Soudan. Les trois réunions de consultation préparatoires ont rassemblé les participants à la Conférence (dont certains qui se sont ultérieurement retirés du processus).									
STRUCTURE	<p>PHASE DE PRÉPARATION</p> <ul style="list-style-type: none"> ≡ Haut Comité de coordination ≡ Sous-comités visant à créer un environnement propice au dialogue : <ul style="list-style-type: none"> – Sur la communication avec l'opposition armée à l'extérieur du pays – Sur la communication avec l'opposition civile dans le pays – Sur le dialogue communautaire 	<p>PHASE DE PROCESSUS</p> <ul style="list-style-type: none"> ≡ Assemblée générale ≡ Haut Comité de coordination (HCC) ≡ Secrétariat général ≡ 6 comités sur les questions centrales ≡ Une commission mixte des médias 								

TAILLE ET COMPOSITION



Les statistiques varient considérablement d'une source à l'autre. Le schéma ci-dessus représente les chiffres de la séance d'ouverture et les nombres les plus récents (décembre 2016) issus du site officiel du dialogue national, hewarwatani.gov.sd, et du Secrétariat général de la Conférence. L'augmentation du nombre de partis, mouvements et personnalités nationales ayant participé au processus n'est pas due à une hausse de l'inclusion, mais plutôt à une différence de taille et de représentativité des parties concernées, de nombreux partis d'opposition s'étant par ailleurs retirés pendant la phase de préparation.

PARTICULARITÉS

Absence de plusieurs partis d'opposition.

Le parti Umma, le Mouvement Reform Now et les partis de l'Unité nationale (anciens alliés du parti au pouvoir) se sont retirés pendant la phase de préparation, sous prétexte que les conditions essentielles à la tenue d'un dialogue national juste et approfondi n'étaient pas réunies. Après leur départ, le Haut Comité de coordination a été dirigé par des partis proches du gouvernement, ainsi que par des petits partis d'opposition sans réelle influence politique. Les principaux mouvements armés (le SPLM-N et les trois mouvements armés du Darfour) et d'autres partis politiques ont refusé dès le départ de se joindre au processus.

Retard dans la convocation de l'Assemblée générale pour discuter des recommandations.

L'Assemblée générale n'a été convoquée que sept mois après soumission par les comités de leurs recommandations. Ceci s'explique par les difficultés à suivre la feuille de route de l'AUHIP (signée par le gouvernement en mars 2016 et par l'opposition en août de la même année), qui proposait de discuter de la cessation des hostilités et de la mise en place d'un accès humanitaire avant d'organiser la Conférence du dialogue national. Les parties n'ont pas réussi à s'entendre sur les deux premiers points, et le gouvernement a malgré tout lancé la Conférence en octobre, boycottée par l'opposition.

Dialogue national et Conférence du dialogue national en République du Soudan, 2014-2016

Objectif : établir le socle constitutionnel, politique et communautaire d'un État juste, fondé sur la coopération et la solidarité de tout le peuple soudanais

PHASE DE PRÉPARATION

PHASE DE PROCESSUS

HAUT COMITÉ DE COORDINATION

Mandat :

- Élaborer une feuille de route pour le dialogue
- Déterminer la composition et le programme de la Conférence

Présidence : Président El Béchir

Composition : 7 représentants du gouvernement et 7 représentants de l'opposition

Mandat :

- Coordonner le travail des comités de la Conférence
- Superviser le travail du Secrétariat général
- Sensibiliser la population soudanaise

↑ fournit une assistance

COMITÉ sur la communication avec l'opposition armée à l'extérieur du pays

COMITÉ sur la communication avec l'opposition civile dans le pays

COMITÉ sur le dialogue communautaire

↑ transmet des propositions

MÉCANISME DE SORTIE DES IMPASSES

Mandat :

Faciliter la sortie des impasses éventuelles

Composition :

Cinq personnalités nationales

1^{RE} RÉUNION DE CONSULTATION (6 avr. 2014)

Présidence : Président El Béchir

Composition : 83 partis politiques, 50 personnalités nationales

Résultats : 4 décrets (instauration de la confiance, environnement propice), création du HCC

2^E RÉUNION DE CONSULTATION (2 nov. 2014)

Présidence : Président El Béchir

Composition : 96 partis politiques, 75 personnalités nationales

Résultats : Validation du HCC et approbation du 1^{er} rapport, du projet de feuille de route et de l'Accord d'Addis-Abeba

3^E RÉUNION DE CONSULTATION (20 août 2015)

Présidence : Président El Béchir

Composition : 92 partis politiques, 9 mouvements, 74 personnalités nationales

Résultats : Ouverture du dialogue national le 10 octobre 2015 et derniers préparatifs pour la Conférence



7+7



↑ soumettent des recommandations

SECRETARIAT GÉNÉRAL

Mandat :

Assurer le suivi des séances des comités et de la Conférence, rédiger les sujets de discussion et réviser les points d'accord et de désaccord, effectuer des missions de recherche et de documentation, et accomplir toutes les autres missions confiées par le HCC.

Composition :

26 personnalités nationales + 6 membres du HCC

transmet des propositions pour décision finale

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

Présidence : Président El Béchir

Composition :

Environ 250 membres invités : représentants de partis politiques officiels et de mouvements armés, personnalités nationales et responsables communautaires

Prise de décisions :

Une voix par partie, prise de décisions basée sur le consensus ou majorité fixée à 90 %

dote en personnel

6 COMITÉS

Mandat :

Délibérer sur des sujets spécifiques et soumettre des recommandations au HCC

Composition :

Alternance entre gouvernement et opposition aux postes de président et d'adjoint

- ☰ Unité et paix
- ☰ Économie
- ☰ Libertés et droits fondamentaux
- ☰ Identité
- ☰ Gouvernance
- ☰ Mise en œuvre des résultats de la Conférence



250



PHASE DE MISE EN ŒUVRE

Mandat :

Procéder au suivi de la mise en œuvre des résultats de la Conférence

Adoption du document national



Oct. 2015-oct. 2016

10 oct. 2016

Tunisie

La chute du président Zine El Abidine Ben Ali en janvier 2011, suite aux manifestations de masse de la Révolution de la dignité, a conduit à l'élection en octobre de la même année d'une Assemblée nationale constituante. L'assassinat d'un chef de l'opposition, Mohamed Brahmi, le 25 juillet 2013, a totalement paralysé le processus de rédaction d'une nouvelle constitution. Il s'agissait du deuxième assassinat politique de l'année : Chokri Belaïd, lui-même leader d'un parti d'opposition, avait trouvé la mort devant son domicile au mois de février. Ces événements ont accentué les divisions entre, d'une part, le gouvernement dirigé par le parti islamiste Ennahdha, et d'autre part, les nouvelles coalitions de partis et forces laïques et de gauche. C'est à cet instant critique que certains responsables politiques et acteurs de la société civile ont entamé un dialogue national, certes difficile, mais qui a porté ses fruits. L'Union générale tunisienne du travail, qui avait engagé plusieurs initiatives visant à entamer un dialogue en 2012 et 2013, a dirigé la formation d'un Quartette du dialogue. Celui-ci a réussi à sortir le pays de l'impasse politique, en coordonnant les négociations relatives à l'élaboration d'une feuille de route portant sur trois questions qui allaient être abordées pendant le dialogue national : la finalisation de la Constitution, la substitution d'un gouvernement technocrate au pouvoir exécutif en place, et la préparation d'élections. Le projet de constitution de la Tunisie, composé de 146 articles, a été adopté par l'Assemblée constituante le 26 janvier 2014.

Le dialogue national tunisien avait clairement mis l'accent sur la gestion de crise. Ce processus *ad hoc* n'a par conséquent été ni planifié ni élaboré, et s'est retrouvé tiraillé dans tous les sens par les différents acteurs pour éviter que la situation ne s'aggrave. Il n'a pas abordé les autres problèmes urgents soulevés par la population lors de l'insurrection de 2010-2011 à l'origine du processus de réforme politique.

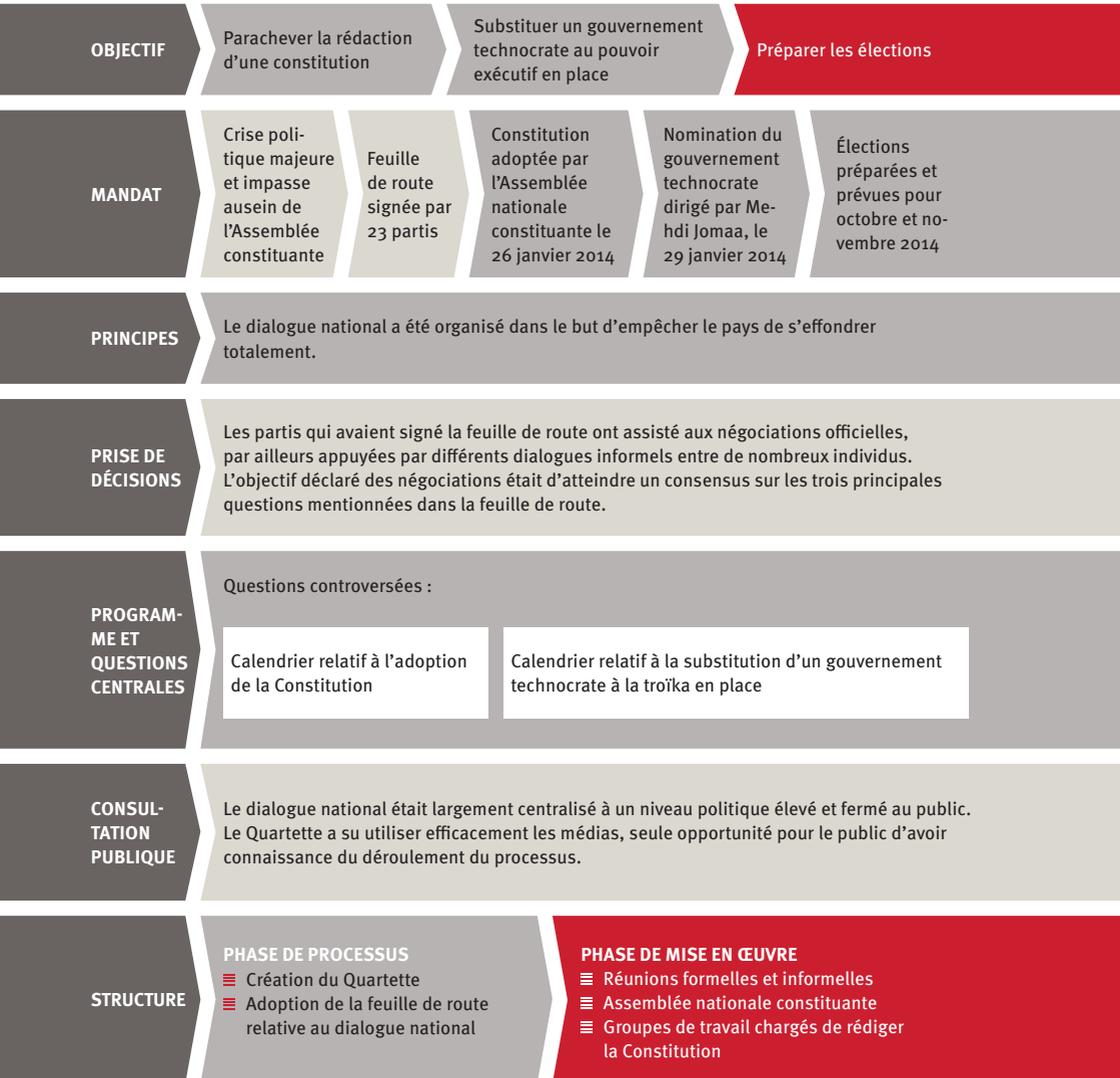
Des soulèvements populaires au dialogue national en Tunisie



Dialogue national en Tunisie

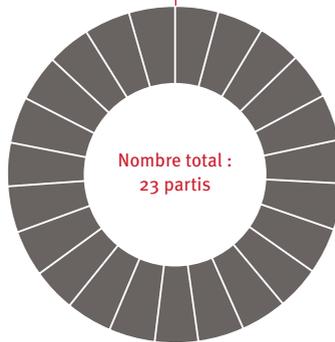
Durée	6 mois (26 juill. 2013-26 janv. 2014). Le dialogue national tunisien constituant un mécanisme de gestion de crise, il n'a pas différencié les phases de préparation et de processus.
Objectifs	Parachever la rédaction d'une constitution, substituer un gouvernement technocrate au pouvoir exécutif en place et préparer des élections
Mandat	Le 5 octobre 2013, 23 partis politiques sur les 27 représentés au sein de l'Assemblée nationale constituante ont signé la feuille de route, acceptant ainsi d'entamer un processus de dialogue national arbitré par le Quartette.
Participation et critères de sélection	Le Quartette s'est adressé aux 27 partis politiques formant l'Assemblée nationale constituante et les a invités à accepter la feuille de route et à s'engager dans un processus de négociation et de dialogue. Dans le même temps, un grand nombre d'individus et d'organisations ont organisé des réunions, tenu des discussions de couloir, passé des appels téléphoniques et entamé des négociations pour empêcher le pays de s'effondrer. À l'extérieur, des militants, des organisations de la société civile, des partisans, des intellectuels et des responsables politiques ont organisé des manifestations dans le but d'influencer le processus politique. Parmi les signataires de la feuille de route se trouvaient le parti islamiste Ennahdha, à la tête du gouvernement, Ettakatol, membre de l'exécutif, et leur principal adversaire, Nidaa Tounes. Ni le troisième parti de la coalition gouvernementale, le Congrès pour la République (CPR), ni le parti Tayar Al Mahaba (anciennement Al Aridha Chaabia) n'ont signé l'accord. Attayar Addimocrati et le mouvement Wafa ont quant à eux refusé de participer dès le départ.
Coordination	L'Union générale tunisienne du travail a dirigé la création du Quartette, une coalition composée d'elle-même, de l'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, de la Ligue tunisienne des droits de l'homme et du Barreau tunisien. Le Quartette a réussi à sortir le pays de l'impasse politique en adoptant une feuille de route fixant un nouveau cadre à la transition politique. Le Quartette a endossé le rôle de médiateur pendant le dialogue national.
Soutien international	Le processus a bénéficié de l'aide de l'UE, du PNUD, de pays individuels dans le cadre du programme de ce dernier, et d'ONG internationales.
Résultats	La Constitution a été adoptée par l'Assemblée constituante le 26 janvier 2014. Elle instaure une république démocratique semi-présidentielle représentative et unitaire, où le président exerce les fonctions de chef d'État et le Premier ministre dirige le gouvernement, et où le pouvoir législatif, l'Assemblée des représentants du peuple, est monocaméral.
Défis/enseignements tirés	Le dialogue national tunisien a pris la forme d'un mécanisme de gestion devant faire face à une crise politique majeure. Il n'était donc ni planifié ni élaboré, mais a plutôt été adapté au gré des besoins. Les échanges ont eu lieu entre élites et responsables politiques et n'ont pas inclus la population générale. Le processus n'a pas abordé la nécessité d'adopter des réformes socio-économiques évoquée par la population lors des soulèvements de 2010 et 2011.

Dialogue national en Tunisie, 2013-2014



Processus

TAILLE ET COMPOSITION



23

Dont le parti islamiste Ennahdha, à la tête du gouvernement, Ettakatol, membre de l'exécutif, et leur principal adversaire, Nidaa Tounes

0

Ni le troisième parti de la coalition gouvernementale, le Congrès pour la République (CPR), ni le parti Tayar Al Mahaba (anciennement Al Aridha Chaabia), ni Attayar Addimocrati, ni le mouvement Wafa n'ont participé.

Il est toutefois important de souligner que le dialogue national s'est déroulé à différents niveaux entre de nombreuses personnes, et que les réunions et les dialogues se sont chevachés à plusieurs reprises.

PARTICULARITÉS

Une gestion de crise *ad hoc*.

Le dialogue national ne s'est pas déroulé sous forme de processus bien planifié et bien conçu, mais a plutôt représenté une réaction à une crise politique grave. Il a donc servi d'instrument de gestion de crise, mis en œuvre alors que celle-ci continuait de sévir. Ce processus *ad hoc* a impliqué de nombreux acteurs à différents niveaux, et certaines de ses composantes se sont déroulées en même temps.

Un processus arbitré par quatre organisations.

Dans un contexte marqué par les assassinats politiques et les troubles sociaux, l'Union générale tunisienne du travail a sollicité l'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, la Ligue tunisienne des droits de l'homme et le Barreau tunisien, dans le but de trouver une solution pour régler le conflit par la médiation. Afin de sauver le pays de l'effondrement, ces quatre entités ont négocié l'adoption d'une feuille de route pour le dialogue national, puis arbitré ultérieurement le processus de dialogue.

Lorsqu'il a reçu le prix Nobel de la paix en 2015, le Quartette a été reconnu pour sa « contribution décisive à la construction d'une démocratie pluraliste en Tunisie ».

Un pouvoir décisionnel entre les mains des responsables politiques et des dirigeants âgés de la société civile.

Si la Révolution de la dignité de 2011 a été largement dirigée par les jeunes, le dialogue national a quant à lui placé le pouvoir décisionnel entre les mains de puissances politiques établies, tant au sein de la société civile qu'au niveau 1.

Dialogue national en Tunisie, 2013-2014

Objectif : parachever la rédaction d'une constitution, substituer un gouvernement technocrate au pouvoir exécutif en place et préparer des élections

CRISE GRAVE ET IMPASSE POLITIQUE

- ≡ Assassinat des chefs de partis d'opposition Chokri Belaïd en février et Mohamed Brahmî le 25 juillet
- ≡ Manifestations de masse
- ≡ Suspension de l'Assemblée nationale constituante le 6 août



PHASE DE PROCESSUS

QUARTETTE DU DIALOGUE NATIONAL

Mandat :

Arbitrer les négociations entre les partis politiques afin d'établir une feuille de route et se mettre d'accord sur le contenu de cette dernière.

Composition :

Quatre organisations importantes de la société civile

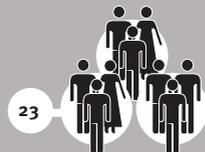
FEUILLE DE ROUTE

Soumise le 17 septembre 2013 par le Quartette du dialogue national aux partis représentés au sein de l'Assemblée nationale constituante.

La feuille de route fournit un cadre tridimensionnel aux négociations en vue de résoudre les questions litigieuses empêchant la conclusion réussie de la période de transition :

- ≡ Gouvernemental : démission du pouvoir exécutif en place et substitution d'un gouvernement technocrate.
- ≡ Constitutionnel : parachèvement d'une nouvelle constitution adoptée par l'Assemblée constituante.
- ≡ Électoral : sélection des membres de la commission électorale indépendante, code électoral, date de l'élection.

Le 5 octobre 2013, 23 des 27 partis prenant part à l'Assemblée nationale constituante ont accepté de mettre en place un processus de dialogue national conforme à la feuille de route sous l'arbitrage du Quartette.



PROCESSUS DE DIALOGUE NATIONAL

Mandat :

Se mettre d'accord sur les points abordés dans la feuille de route et traiter des problèmes à venir.

Présidence :

Arbitrage par le Quartette du dialogue national

Composition :

23 partis signataires de la feuille de route, y compris :

- les partis du gouvernement Ennahdha et Ettakatol ;
- et leur principal adversaire, Nidaa Tounes.

Le processus s'est toutefois moins appuyé sur des sessions formelles que sur des discussions informelles, non seulement entre délégués officiels, mais aussi en coulisse. Le processus a également été largement influencé par les interventions, manifestations et sit-in organisés par les partisans et opposants au gouvernement, ainsi que par une couverture médiatique dénuée de tout sens critique. En l'absence de mécanismes de consultation publique, la population générale s'est sentie exclue.

présente des propositions

ASSEMBLÉE NATIONALE CONSTITUANTE

Vote sur la version finale de la Constitution

PHASE DE MISE EN ŒUVRE

- Mehdi Jomaa nommé Premier ministre
- Démission du gouvernement d'Ali Larayedh
- Ratification d'une nouvelle constitution par l'Assemblée constituante
- Détermination des dates de l'élection présidentielle



Yémen

Suite à l'important soulèvement contre le régime et le président Ali Abdallah Saleh en 2011, le Conseil de coopération du Golfe (CCG) a appuyé des négociations entre les principaux partis du pays et proposé une feuille de route pour mettre un terme à la crise. L'initiative du CCG et son mécanisme d'exécution ont défini les phases du processus de transition politique au Yémen. Après une série de négociations et suite aux pressions exercées par la communauté internationale, Saleh et les principaux partis de l'opposition (rassemblés au sein de la coalition JMP [Joint Meeting Parties]) ont signé l'initiative proposée par le CCG et son mécanisme d'exécution, et le président a accepté de remettre le pouvoir à son vice-président en échange d'une immunité.

La Conférence du dialogue national (CDN) a été conçue comme le principal élément de l'initiative du CCG et de sa feuille de route pour la transition politique et l'unité nationale au Yémen. Pour l'essentiel préparée par un Comité technique composé de 25 membres sous l'égide du président par intérim Abd Rabbo Mansour Hadi, elle a reçu pour mission de s'entendre sur la structure du système politique et de définir les principes sous-tendant une nouvelle constitution. Toutefois, les élections parlementaires et présidentielles ont été retardées en raison du déclenchement d'hostilités en 2014. Malgré ces revers, la Conférence du dialogue national représente un tournant décisif pour la société yéménite puisqu'elle est à l'origine d'un gigantesque forum de dialogue plutôt ouvert, réunissant 565 délégués des différents partis et segments de la société au cours d'un processus s'étalant sur 10 mois. Le processus a été critiqué pour la sous-représentation perçue de certains protagonistes et l'absence d'adhésion à l'accord, pourtant exhaustif et abouti, auquel les délégués sont parvenus. Les résultats de la CDN ont par conséquent eu du mal à se concrétiser.

Soulèvement et processus de dialogue national au Yémen, 2011



Conférence du dialogue national

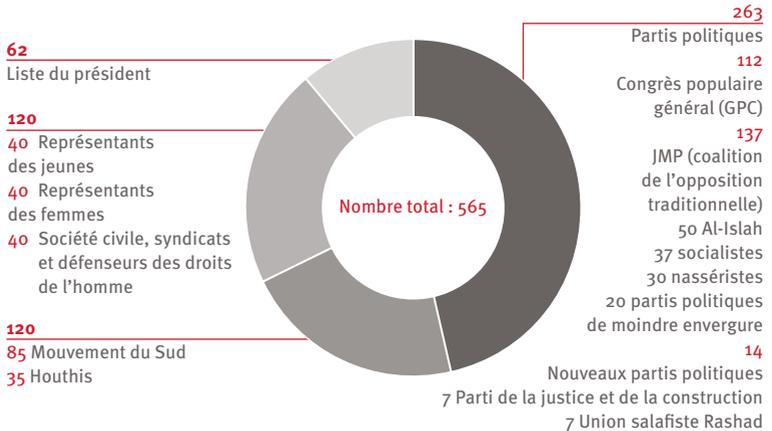
Durée	10 mois (18 mars 2013-25 janv. 2014)
Objectif	Discuter de la procédure d'élaboration d'une nouvelle constitution, et notamment de la création d'un comité de rédaction ; définir les principes sous-jacents de la réforme constitutionnelle ; traiter des questions ayant une dimension nationale (problème du Sud et de Saada) ; aborder les sujets liés à la justice transitionnelle, à la réconciliation sociale, à la protection des droits de l'homme, à la promotion des femmes et au développement durable. L'objectif général de la CDN était de jeter les fondations d'un contrat social favorisant l'unité nationale et la cohésion sociale au Yémen.
Mandat	Mandat politique : négociations et accord entre le parti au pouvoir et le principal bloc d'opposition (JMP) Mandat officiel : mécanisme d'exécution du CCG, puis décret présidentiel n° 30 (12 juill. 2012)
Participation et critères de sélection	Les critères de participation ont été définis par le Comité technique chargé de la préparation de la CDN. Les principales circonscriptions ont été déterminées par le mécanisme d'exécution de l'initiative du CCG. Si aucune circonscription n'a été exclue, certaines ont été ou se sont senties sous-représentées (p. ex., le mouvement Al-Hirak). Au cours du processus de sélection, les différents partis politiques et segments de la société ont été invités à nommer leurs propres délégués en s'alignant sur le quota fixé dans le mandat de la CDN (30 % de femmes, 20 % de jeunes, 50 % de sudistes). Après publication d'un appel à candidatures et examen des dossiers, le Comité technique a choisi des femmes, des jeunes et des représentants d'OSC indépendants. Les candidats devaient remplir certains critères, tels que celui de l'âge (18-40 ans pour les jeunes) ou l'absence d'affiliation politique. Les 61 délégués restants ont été choisis de façon assez aléatoire par le président.
Coordination	Chacun des neuf groupes de travail de la CDN a élu son président, son vice-président et son rapporteur, qui ont joué le rôle de facilitateurs.
Soutien international	Les « pays du G10+ » (membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, UE et CCG) ont fourni un soutien international important. L'équipe de l'Envoyé spécial du Secrétaire général, Jamal Benomar, a offert un appui administratif de qualité. Les fonctions des Nations Unies ont été mandatées par le mécanisme d'exécution de l'initiative du CCG.
Résultats	Le document final de la CDN, qui résume les résultats obtenus par les groupes de travail, a servi de référence à la nouvelle Constitution. Les discussions sur le projet de constitution n'ont pu avoir lieu en raison du déclenchement de la guerre civile.
Défis/enseignements tirés	Certaines des critiques essayées par le processus concernaient le manque de représentation du Sud, notamment du mouvement Al-Hirak. De plus, l'absence de mesures d'instauration de la confiance, notamment dans le Sud et à Saada, le manque d'interaction et d'implication communautaires, et le mandat trop général de la CDN ont gêné la mise en œuvre de ses résultats. Par ailleurs, le faible positionnement du gouvernement central et de la présidence ont empêché et freiné la concrétisation des résultats de la CDN.

Conférence du dialogue national au Yémen, 2013-2014

OBJECTIF	Jeter les fondations d'un nouveau système politique	Résoudre les problèmes d'intérêt national (y compris la question du Sud et de Saada)	Définir les principes de la réforme constitutionnelle	Créer un Comité de rédaction de la Constitution	
MANDAT	Soulèvement au Yémen	Le mécanisme d'exécution du CCG place la CDN au cœur du processus de transition dans le pays.	Le Comité technique détermine les procédures et les règlements de la CDN et définit les critères de participation et de sélection des membres.	Résolution 2051 du Conseil de sécurité (2012)	Le Comité de rédaction produit un avant-projet de constitution fondé sur le document final de la CDN (26 janv. 2014)
PRINCIPES	<p>Transparence, justice sociale, responsabilité des fonctionnaires, protection des droits, égalité entre les citoyens, non-discrimination, État de droit, démocratie et pluralisme</p> <p>Une règle spécifique, selon laquelle le président avait le dernier mot concernant les questions pour lesquelles les délégués n'avaient pas réussi à atteindre de consensus, a été contestée par de nombreux participants et a par la suite porté atteinte à la recherche d'un consensus, qui était l'un des principes sous-jacents majeurs de la CDN.</p>				
PRISE DE DÉCISIONS	Assemblée plénière et groupes de travail : consensus ou vote à la majorité d'au moins 90 %	Commission de conciliation : les chefs des groupes de travail, le Présidium de la CDN et 12 membres des comités techniques se mettent d'accord sur les ajustements ; les groupes de travail votent une nouvelle fois (majorité des 75 %) pour adopter la décision.	Si les groupes de travail n'arrivent pas à atteindre la majorité des 75 %, la question est renvoyée à la Commission de conciliation jusqu'à ce qu'une décision soit prise.	Certaines des questions les plus controversées ayant été laissées pour la fin (p. ex. forme de l'État, nombre de régions), cette dernière règle a conduit le président à décider de la création d'un comité devant préciser le nombre de régions, ce qui a déclenché un conflit majeur.	
PROGRAMME ET QUESTIONS CENTRALES	Sud Droits et libertés	Saada Fondations pour consolider l'armée et les forces de sécurité	Bonne gouvernance Construction de l'État	Indépendance d'entités spéciales Justice transitionnelle Développement durable	
CONSULTATION PUBLIQUE	<ul style="list-style-type: none"> ≡ Le Secrétariat général a reçu pour mission d'élaborer un plan d'information publique et de mettre sur pied des mécanismes de participation du public. ≡ Le programme d'appui au dialogue national a organisé des forums de dialogue à l'échelle locale pour renforcer les interactions entre la CDN et les discussions revêtant un intérêt local. ≡ La Constitution doit être approuvée par référendum public. 				
STRUCTURE	PHASE DE PRÉPARATION <ul style="list-style-type: none"> ≡ Comité technique pour la préparation de la CDN 	PHASE DE PROCESSUS <ul style="list-style-type: none"> ≡ Présidium de la CDN ≡ Comité de consensus ≡ Assemblée plénière : initiale, intermédiaire et finale ≡ Groupes de travail ≡ Secrétariat général de la CDN ≡ Comité des normes et de la discipline 	PHASE DE MISE EN ŒUVRE <ul style="list-style-type: none"> ≡ Autorité nationale de suivi et de supervision de la mise en œuvre des résultats de la CDN ≡ Comité de rédaction de la Constitution 		

TAILLE ET COMPOSITION

Il a été demandé à chacune des parties principales à la CDN de garantir dans leurs listes de représentants un quota de 30 % de femmes, de 20 % de jeunes et de 50 % de sudistes.



PARTICULARITÉS

Inclusion de la CDN.

En théorie, le processus était inclusif, mais deux parties importantes étaient sous-représentées, Ansar Allah (Houthis) et Al-Hirak. Le premier n'a reçu que 30 sièges à la Conférence, alors qu'il s'agissait de l'une des principales forces sur le terrain. L'effet de cette marginalisation n'a été ressenti qu'un an plus tard, lorsqu'Ansar Allah a pris le contrôle de la capitale. La CDN au Yémen se démarque toutefois par l'inclusion considérable des jeunes (20 %) et des femmes (30 %), qui, grâce aux quotas de représentation, ont joué un rôle majeur tout au long du processus, transformant ainsi profondément la société yéménite.

Faiblesse du gouvernement et de la présidence.

Le fait que l'autorité de transition et le gouvernement d'union nationale aient principalement bénéficié d'un soutien international tout en ne jouissant que d'une faible légitimité auprès de la population yéménite a freiné et entravé la mise en œuvre, ce qui a contribué à multiplier les tensions.

Absence de mécanismes d'instauration de la confiance et de désarmement.

Aucune mesure d'instauration de la confiance n'a été adoptée avant la CDN, à l'exception de la participation de certains membres des parties au Comité technique de préparation de la Conférence. L'absence d'initiative importante de désarmement a été particulièrement critiquée par les experts, les groupes armés pouvant menacer de faire dérailler le processus. Ceci s'est avéré très problématique au moment de traiter certaines questions fondamentales telles que la justice transitionnelle ou la restructuration du secteur militaire et de la sécurité, qui menaçaient les intérêts vitaux de ces groupes armés ou d'anciennes élites.

Mécanismes traditionnels de règlement des conflits.

Les hommes yéménites se rassemblent traditionnellement pour mâcher le khat lorsqu'ils cherchent à atteindre un consensus, et ces réunions ont vraisemblablement eu lieu. Toutefois, les femmes (généralement exclues de ce type de rassemblements) ont exercé d'importantes pressions pour veiller à ce que toutes les discussions, et toutes les prises de décisions, aient lieu dans le cadre même de la CDN.

Conférence du dialogue national au Yémen, 2013-2014

Objectif : jeter les fondations d'un nouveau système politique ; résoudre les problèmes d'intérêt national ; définir les principes de la réforme constitutionnelle ; et créer un comité de rédaction de la Constitution

PHASE DE PRÉPARATION

COMITÉ DE CONTACT

Créé par le décret présidentiel n° 13 (6 mai 2012)

Fonction principale :

Aider le président à communiquer avec les principales parties au conflit

Composition :

8 membres choisis par le président ; le décret autorisait le recours aux personnes considérées comme pouvant contribuer à la réussite du processus de négociation.

COMITÉ TECHNIQUE POUR LA PRÉPARATION DE LA CDN

Créé par le décret présidentiel n° 30 (12 juill. 2012)

Mandat :

- Décider du format, du programme, des règles et de la logistique du dialogue national
- Définir les modalités de sélection des délégués
- Information/participation publique

Composition :

25 membres choisis par le président, puis 31 membres

DOCUMENT EN 20 POINTS

20 points traitant des revendications du Sud (12 points) et de l'instauration d'une relation de confiance avec Saada (8 points)

Ces 20 points n'ont, au mieux, que partiellement été mis en œuvre.



25



PHASE DE PROCESSUS

PRÉSIDIUM DE LA CDN

Mandat :

- Représentation de la CDN
- Planification, contrôle et suivi généraux

Composition :

Président, 6 délégués de la CDN, rapporteur et son adjoint, responsables haut placés de partis (délégués de la CDN, mais également cercles dirigeants d'Al-Islah, du GPC, du parti socialiste, des nasséristes, des sudistes et des Houthis)

COMITÉ DES NORMES ET DE LA DISCIPLINE

Mandat :

Supervision juridique et procédurale

Composition :

7 personnalités judiciaires et administratives

COMITÉ DE CONCILIATION

Mandat :

Coordination des résultats, résolution des problèmes et sortie d'impasse, suivi

Composition :

Présidium de la CDN, présidents des groupes de travail, 6 membres nommés par le président

SECRÉTARIAT DE LA CDN

Fonctions : Gestion de la Conférence, documentation et coordination de l'aide

Départements :

- Secrétaire général de la CDN
- Relations avec les délégués et les membres
- Participation de la communauté
- Coopération et assistance technique internationales
- Sécurité de la Conférence
- Opérations et administration
- Documentation



565



Structure

ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE

Mandat :

- ≡ Approbation des actes
- ≡ Approbation des rapports finaux

Composition

565 participants représentant des partis politiques, des mouvements, les femmes, les jeunes et la société civile

GROUPES DE TRAVAIL

Mandat : Dialogue de fond et atteinte d'un consensus

Question du Sud

fait sortir de l'impasse

COMITÉ 8+8

Comité *ad hoc* composé de 8 délégués du Nord et 8 délégués du Sud

Question de Saada

Bonne gouvernance

Fondations pour consolider l'armée et les forces de sécurité

Construction de l'État

Questions d'intérêt national, réconciliation nationale et justice transitionnelle

Indépendance d'entités spéciales

Droits et libertés

Développement

PHASE DE MISE EN ŒUVRE

Document final de la CDN

- ≡ Près de 1 800 recommandations
- ≡ Résultat principal : transformation du Yémen en un État fédéral
- ≡ Sert de référence à la nouvelle Constitution

COMITÉ DE RÉDACTION DE LA CONSTITUTION

Composition : 17 membres nommés par le président

Représente différentes forces politiques

AUTORITÉ NATIONALE DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES RÉSULTATS DE LA CDN

Composition : 82 membres choisis par le président



17



Collaborateurs et principales ressources

Afghanistan

Autrice : **Vanessa Prinz**. Nous adressons nos sincères remerciements à **Michele Brandt** pour sa révision de la fiche pays.

- « Accord définissant les arrangements provisoires applicables en Afghanistan en attendant le rétablissement d'institutions étatiques permanentes » (« Accord de Bonn »), S/2001/1154, 5 décembre 2001. http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/AF_011205_AgreementProvisionalArrangementsinAfghanistan%28fr%29.pdf.
- Afsah, Ebrahim et Hilal Guhr, Alexandra 2005. Afghanistan: Building a State to Keep the Peace, in : A. von Bogdandy et R. Wolfrum (dir.). Max Planck Yearbook of United Nations Law, vol. 9, 373-456. www.mpil.de/files/pdf2/mpunyb_afsahguhr_9_373_456.pdf.
- Brandt, Michele 2005. Constitutional Assistance in Post-Conflict Countries. The UN Experience: Cambodia, East Timor & Afghanistan. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).
- ICG 2003. Afghanistan: the Constitutional Loya Jirga. Afghanistan Briefing. Kaboul/Bruxelles : International Crisis Group (ICG). www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/afghanistan-constitutional-loya-jirga.
- Papagianni, Katia 2005. Transitional politics in Afghanistan and Iraq: Inclusion, consultation, and public participation, in : Development in Practice, vol. 15, n° 6, 747-759.

Afrique du Sud

Autrice : **Vanessa Prinz**. Nous adressons nos sincères remerciements à **Andries Odendaal** pour sa révision de la fiche pays.

- Barnes, Catherine et De Klerk, Eldred 2002. South Africa's Multi-Party Constitutional Negotiation Process, in : Catherine Barnes (dir.) Accord 13. Owing the Process: Public Participation in Peacemaking. Londres : Conciliation Resources, 26-33. www.c-r.org/accord/public-participation/south-africa-s-multi-party-constitutional-negotiation-process.
- Eloff, Theuns 2015. The Importance of Process in the South African Peace and Constitutional Negotiations, Practitioner Notes no. 3. Pretoria : Centre for Mediation in Africa, University of Pretoria. www.up.ac.za/media/shared/237/Practitioner%20Notes/practitioner-notes-journal-03.zp61397.pdf.
- Odendaal, Andries 2014. South Africa: Ending Apartheid through "Self-Mediation", in : Charlotta Collén, MAE Finlande (dir.). National Dialogue and Internal Mediation Processes: Perspectives on Theory and Practice. www.formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=135470&GUID=%7B1EDD0A95-7358-4D06-BBFE-F6D880C5A944%7D.

Bahrein

Autrice : **Nadine Francis-Pohle**. Nous adressons nos sincères remerciements à **Munira Fakhro** pour sa révision de la fiche pays.

Fakhro, Elham 2013. Bahrain's National Dialogue faces a Stalemate. Centre d'études d'Al Jazeera.

www.studies.aljazeera.net/en/reports/2013/10/2013101091036321935.html.

Gulfnews Archive 2013. Bahrain: A kingdom in turmoil: Timeline on stalling national

dialogue. www.gulfnews.com/news/mena/other/bahrain-a-kingdom-in-turmoil-1.1230387.

Kinninmont, Jane et Sirri, Omar 2014. Bahrain : Civil Society and Political Imagination.

Londres : Chatham House. www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field_document/20141028BahrainKinninmontSirri.pdf.

Moritz, Jessie 2015. Prospects for National Reconciliation in Bahrain: Is it Realistic?.

Washington : The Arab Gulf States Institute in Washington. www.agsiw.org/wp-content/uploads/2015/04/Moritz_Bahrain.pdf.

Béni

Autrice : **Nina Bernarding**. Nous adressons nos sincères remerciements à **Jonathan Harlander** pour sa révision de la fiche pays.

Brandt, Michele, Cottrell, Jill, Ghai, Yash et Regan, Anthony 2015. Le processus constitutionnel :

élaboration et réforme. Quelles options ? Genève : Interpeace. http://www.interpeace.org/wp-content/uploads/2015/07/2015_02_Constitution-Making_Handbook_French.pdf.

Dossou, Robert 2000. Rapport introductif n° 1. L'expérience béninoise de la Conférence nationale. democratie.francophonie.org/IMG/pdf/1592.pdf.

Heilbrunn, John R. 1993. Social Origins of National Conferences in Benin and Togo, in :

Journal of Modern African Studies, vol. 31, n° 2, 277–299.

Robinson, Pearl T. 1994. The National Conference Phenomenon in Francophone Africa, in : Comparative Studies in Society and History, vol. 36, n° 3, 575–610.

Bolivie

Auteurs : **Karin Göldner-Ebenthal** et **Damjan Denkovski**. Nous adressons nos remerciements au réviseur anonyme pour ses commentaires utiles.

« Bolivia: Ley especial de convocatoria a la Asamblea Constituyente, 6 de marzo de 2006 » 2006. www.lexivox.org/norms/BO-L-3364.xhtml.

Albó, Xavier 2008. Movimientos y poder indígena, Ecuador y Perú, in : Cuadernos de investigación n° 71. La Paz : CIPCA.

Carrasco, Alurralde, Inés Valeria et Albó, Xavier 2008. Cronología de la Asamblea Constituyente.

La Paz : Tinkazos. www.scielo.org.bo/pdf/rbcst/v11n23-24/v11n23-24a08.pdf.

Gamboa Rocabado, Franco 2009. Dilemas y conflictos sobre la Constitución en Bolivia: Historia política de la Asamblea Constituyente. La Paz : KAS.

Colombie

Auteurs : **Karin Göldner-Ebenthal** et **Damjan Denkovski**. Nous adressons nos sincères remerciements à **Katrin Planta**, **David Rampf**, ainsi qu'à un réviseur anonyme, pour leur étude minutieuse et constructive.

Buenahora Febres-Cordero, Jaime 1991. El proceso constituyente: De la propuesta estudiantil a la quiebra del bipartidismo. Bogotá : Tercer Mundo Editores.

Buenahora Febres-Cordero, Jaime 1995. La democracia en Colombia: Un proyecto en construcción. Bogotá : Contraloría General de la República.

Fox, Donald T., Gallon-Giraldo, Gustavo et Stetson, Anne 2010. Lessons of the Colombian Constitutional Reform of 1991: Toward the Securing of Peace and Reconciliation?, in : Laurel E. Miller (dir.). Framing the state in times of transition: Case studies in constitution making. Washington : United States Institute of Peace Press, 467–482.

Rampf, David et Chavarro, Diana 2014. The 1991 Colombian National Constituent Assembly – Turning Exclusion into Inclusion, or a Vain Endeavour?, Inclusive Political Settlements Paper 1. Berlin : Fondation Berghof.

Éthiopie

Autrice : **Nina Bernarding**.

Smith, Lahra 2007. Political Violence and Democratic Uncertainty in Ethiopia. Washington : United States Institute of Peace Press. www.files.ethz.ch/isn/38969/2007_August_sr192.pdf.

Tewfik, Hashim 2010. Transition to Federalism: The Ethiopian Experience.

Ottawa : Forum of Federations. www.forumfed.org/pubs/occasional_papers/OCP5.pdf.

Vaughan, Sarah 1994. The Addis Ababa Transitional Conference of July 1991: Its Origins, History and Significance. Édimbourg : Centre of African Studies, Edinburgh University.

Guatemala

Auteur : **Centro de Estudios de Guatemala**. Nous adressons nos sincères remerciements à **Corinne von Burg** pour sa révision de la fiche pays.

Alvarez, Enrique 2002. The Grand National Dialogue and the Oslo Consultations: Creating a Peace Agenda, in : Catherine Barnes (dir.). Accord 13. Owning the Process: Public Participation in Peacemaking, Londres : Conciliation Resources, 44–47. www.c-r.org/accord-article/grand-national-dialogue-and-oslo-consultations-creating-peace-agenda.

Alvarez, Enrique et Palencia Prado, Tania 2002. Guatemala's peace process: Context, analysis and evaluation, in : C. Barnes (dir.). Accord 13. Owning the Process: Public Participation in Peacemaking, Londres : Conciliation Resources, 38–43. www.c-r.org/accord/public-participation/guatemala-s-peace-process-context-analysis-and-evaluation.

Centro de Estudios de Guatemala 2016. Case Study on Guatemala – Observations and reflections on the negotiation and national dialogue process. Berne : swisspeace. Également disponible en espagnol.

Irak

Autrice : **Vanessa Prinz**. Nous adressons nos sincères remerciements à **Katia Papagianni** pour sa révision de la fiche pays.

Otterman, Sharon 2005. Iraq: The National Conference. New York : Council on Foreign Relations (CFR). www.cfr.org/iraq/iraq-national-conference/p7638.

Papagianni, Katia 2005. Transitional politics in Afghanistan and Iraq: Inclusion, consultation, and public participation, in : *Development in Practice*, vol. 15, n° 6, 747-759.

Papagianni, Katia 2006. National Conferences in Transitional Periods: The Case of Iraq, in : *International Peacekeeping*, vol. 13, n° 3, 316-333.

Ridolfo, Kathleen 2008. Assessing Iraq's National Conference. Washington : Fondation Carnegie pour la paix internationale. carnegieendowment.org/sada/?fa=21206.

Jordanie

Autrice : **Malika Bouziane**. Nous adressons nos sincères remerciements à **Mohammed Halaïqah** pour sa révision de la fiche pays.

Bouziane, Malika et Lenner, Katharina 2011. Protests in Jordan: Rumbblings in the Kingdom of Dialogue, in : *Protests, revolutions and transformations – the Arab World in a Period of Upheaval*. Collaborative Research Center 700 « Governance in Areas of Limited Statehood » Working Paper No 1, Freie Universität Berlin.

Hamid, Shadi et Freer, Courtney 2011. How stable is Jordan? King Abdullah's half-hearted reforms & the challenge of the Arab Spring. Policy Briefing. Doha : Brookings. www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2011/11/jordan-hamid-freer/10_jordan_hamid_freer.pdf.

Hazaimah, Hani 2011. National dialogue resumes. ar.ammannet.net/news/101090.

Tarawnah, Naseem 2011. The Missing Youth: How to have a National Dialogue without Jordan's biggest constituency? Black Iris. black-iris.com/2011/03/16/the-missing-youth-how-to-have-a-national-dialog-without-jordans-biggest-constituency.

Kenya

Autrices : **Barbara Kemper** et **Engjellushe Morina**. Nous adressons nos sincères remerciements à **Meredith Preston McGhie** et à **Neha Sanghrajka** pour leur révision de la fiche pays.

Centre pour le dialogue humanitaire (HD). Kenya. www.hdcentre.org/fr/activities/kenya-2007-2008/.

Fondation Kofi Annan 2009. The Kenya National Dialogue and Reconciliation: One Year Later - Overview of Events, Suisse. www.kofiannanfoundation.org/in-the-news/the-kenya-national-dialogue-and-reconciliation-one-year-later-geneva-30-31-march-2009.

Lindenmayer, Elisabeth et Kaye, Josie Lianna 2009. A Choice for Peace? The Story of Forty-One Days of Mediation in Kenya. New York : International Peace Institute.

McGhie, Meredith Preston et Njoki Wamai, E. 2011. Beyond the numbers: Women's Participation in the Kenya National Dialogue and Reconciliation. Genève : HD Centre. www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2016/08/18KWOATreportmodified220211_0-March-2011.pdf.

South Consulting Ltd. 2009. The Kenya National Dialogue and Reconciliation (KNDR) Monitoring Project. Project Context and Summary of Findings. Nairobi : Institut Katiba.

Liban

Auteurs : **Feras Kheirallah, Sonja Neuweiler et Oliver Wils**. Nous adressons nos sincères remerciements à **Karam Karam** et à **Martin Wählisch** pour leur révision de la fiche pays.

« Presidency of the Republic of Lebanon ». www.presidency.gov.lb/English/News/Pages/NationalDialogue.aspx.

Comité du dialogue national 2014. Final Statement of the National Dialogue Committee session held at the Presidential Palace in Baabda. www.presidency.gov.lb/English/News/Pages/Details.aspx?nid=23271.

Common Space Initiative 2015. Research Guide: The Lebanese National Dialogue (2008–2014). commonspaceinitiative.libguides.com/LebaneseNationalDialogue08-14.

Wählisch, Martin 2017. The Lebanese National Dialogue: Past and Present Experience of Consensus-Building. Étude de cas du Manuel de dialogue national. Berlin : Fondation Berghof.

Mali

Auteurs : **Ousmane Sy, Ambroise Dajou et Kadari Traoré**. Nous adressons nos sincères remerciements à **Veronique Dudouet** pour sa supervision et sa relecture de l'étude de cas, ainsi qu'à **Karin Göldner-Ebenthal** pour son soutien au processus de révision.

Eboussi Boulaga, Fabien 2009. Les conférences nationales en Afrique noire : Une affaire à suivre. Paris : Karthala.

Massicotte, Louis 2009. Mapping the road to democracy: the national conference of Mali 29 July to 12 August 1991. Document présenté lors de la Conférence « Changer la donne politique : Nouveaux processus constituants ». Québec : Université Laval.

Sy, Ousmane, Dajou, Ambroise et Traoré, Kadari 2016. Dialogue national au Mali – Leçons de la Conférence Nationale de 1991 pour le processus de sortie de crise. Étude de cas du Manuel de dialogue national. Berlin : Fondation Berghof.

Thiriou, Céline 2002. Rôle de la société civile dans la transition et la consolidation démocratique en Afrique : éléments de réflexion à partir du cas du Mali, in : Revue internationale de politique comparée 9, 277-295.

Népal

Auteurs : **Bishnu Raj Upreti et Bishnu Sapkota**. Nous adressons nos sincères remerciements à **Corinne von Burg** pour sa révision de la fiche pays.

Ariño, María Villellas 2008. Nepal: a gender view of the armed conflict and the peace process. Barcelone : School for a Culture of Peace, Universitat Autònoma de Barcelona.

Einsiedel von, Sebastian, Malone, David M. et Pradhan, Suman 2012. Nepal in Transition: From people's war to fragile peace. New Delhi : Cambridge University Press India Ltd.

Grävingsholt, Jörn, Bendfeldt, Lennart, Berk, Linda, Blos, Yvonne, Fiedler, Charlotte et Mroß, Karina 2013. Struggling for stability International support for peace and democracy in post-civil war Nepal, Discussion Paper 27. Bonn : German Development Institute.

Upreti, Bishnu Raj 2006. Armed Conflict and Peace Process in Nepal: The Maoist Insurgency, Past Negotiation and Opportunities for Conflict Transformation. New Delhi : Adroit Publishers.

Upreti, Bishnu Raj et Sapkota, Bishnu 2016. Case Study on Nepal - Observations and reflections on the peace and constitution-making process. Bern : swisspeace.

Pologne

Autrice : **Corinne von Burg**.

Curtis, Glenn E. (dir.) 1992. Poland: A Country Study. Washington : Federal Research Division, Library of Congress.

Elster, Jon (dir.) 1996. The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism. Chicago et Londres : University of Chicago Press.

Kennedy, Michael D. 2002. Negotiating Revolution in Poland: Conversion and Opportunity in 1989. Michigan : University of Michigan.

République centrafricaine

Auteurs : **Barbara Kemper** et **Nico Schernbeck**. Nous adressons nos sincères remerciements à **Freddy Nkurikiye** pour sa révision de la fiche pays.

Arieff, Alexis et Husted, Tomas F. 2015. Crisis in the Central African Republic, Congressional Research Service Report, 17 août 2015. <http://libguides.nps.edu/africa/crs>.

Centre pour le dialogue humanitaire (HD). Central African Republic.

www.hdcentre.org/en/our-work/peacemaking/central-african-republic.

CPFNB 2015. Rapport général d'activités de la Commission préparatoire du Forum national de Bangui. jfablog.files.wordpress.com/2016/05/rapport-gc3a9nc3a9ral-de-la-cpfnb.pdf.

Soudan

Auteur : **Elshafie Khidir Saeid**. Nous adressons nos sincères remerciements à **Nayla Hajjar** pour sa révision de la fiche pays.

Dialogue national au Soudan. www.hewarwatani.gov.sd.

Saeid, Elshafie Khidir 2017. Sudan's National Dialogue Conference: The Permissible Questions. Étude de cas du Manuel de dialogue national. Berlin : Fondation Berghof.

Tunisie

Autrice : **Rikke Hostrup Haugbølle**. Nous adressons nos sincères remerciements à **Dhamir Mannai** pour sa révision de la fiche pays.

Haugbølle, Rikke Hostrup, Yousfi, Hèla, Ghali, Amine, Limam, Mohamed et Grønlykke Møllerup, Nina 2017. Tunisia's 2013 National Dialogue: Political Crisis Management.

Étude de cas du Manuel de dialogue national. Berlin : Fondation Berghof.

Haugbølle, Rikke Hostrup et Cavatorta, Francesco 2011. Will the real Tunisian opposition please stand up?, in : British Journal of Middle Eastern Studies, vol. 38, n° 3, 323–341.

M'rad, Hatem 2015. Le dialogue national en Tunisie. Association tunisienne d'études politiques (ATEP) et United States Institute of Peace (USIP). Tunis : Nirvana.

Yousfi, Hèla 2015. L'UGTT, une passion tunisienne. Enquête sur les syndicalistes en révolution (2011-2014). Tunis-Paris : IRMC-Karthala.

Yémen

Autrices : **Alia N. Eshaq** et **Sonja Neuweiler**. Nous adressons nos sincères remerciements à **Afrah Al-Zouba**, **Ali Saif Hassan** et **Oliver Wils** pour leur révision de la fiche pays.

Conférence du dialogue national. www.ndc.ye.

Programme d'appui au dialogue national. ndsp-yemen.org.

Notes



Toutes les publications élaborées dans le cadre de ce projet sont disponibles à l'adresse suivante :

www.berghof-foundation.org/publications/national-dialogue-handbook

