

PRATIQUE

Juin 2014

DE LA MÉDIATION

4

Elargir la participation aux processus de paix

Défis & options pour les médiateurs

Thania Paffenholz

“hd

Centre
pour le dialogue
humanitaire

Médiation pour la paix

Le Centre pour le dialogue humanitaire (HD) est une organisation de diplomatie privée fondée sur les principes d'humanité, d'impartialité et d'indépendance. Sa mission est d'aider à prévenir, atténuer et résoudre les conflits armés par le biais du dialogue et de la médiation.

www.hdcentre.org

© Centre pour le dialogue humanitaire, 2014. La reproduction de l'intégralité ou d'une partie de cette publication est sujette à autorisation écrite ainsi qu'à mention de son origine.

Publié pour la première fois en juin 2014 sous le titre : Mediation Practice
Séries – Broadening participation in peace processes

Date de la traduction française :
2014.

« Pratique de la médiation » est un projet du Centre pour le dialogue humanitaire (HD). Pour toute suggestion quant au format et au contenu de cette publication, veuillez nous contacter à l'adresse mediationsupport@hdcentre.org

Clause de non-responsabilité

Les points de vue exprimés dans cette publication sont ceux de l'auteur, et ne représentent pas nécessairement les vues du Centre pour le dialogue humanitaire.

Avant-propos

Présentation de la collection « Pratique de la médiation »

La collection « Pratique de la médiation » (Mediation Practice Series, MPS) a été lancée en 2008 dans le cadre des efforts du Centre pour le dialogue humanitaire (HD) pour soutenir l'action de la communauté des médiateurs au sens large. Cette série de publications répond aux besoins exprimés par les médiateurs et leurs équipes, notamment par les collaborateurs HD, qui estiment ne pas bénéficier suffisamment de l'expérience comparative accessible dans les différents processus de paix dans le monde. Ces dernières années, la communauté internationale a grandement renforcé les mécanismes d'appui aux médiateurs et à leurs équipes. HD s'est engagé à apporter sa contribution à cet effort ainsi qu'à l'amélioration des pratiques dans le domaine de la médiation.

En se basant sur l'idée généralement acceptée que les médiateurs sont confrontés à des dilemmes similaires, et ce, bien que toute médiation diffère fortement selon les processus de paix, HD propose une série d'outils d'aide à la prise de décision qui se fondent sur les enseignements tirés d'un large éventail de processus de médiation. Chaque publication de la série a pour objectif d'offrir aux lecteurs un panorama concis mais complet des défis et options les plus pertinentes et de les aider à se préparer aux exigences potentielles des processus de médiation à venir. Ces publications ne sauraient remplacer l'expérience pratique, mais nous espérons qu'elles puissent contribuer à un processus d'apprentissage plus systématique.

Les publications de cette série sont accessibles gratuitement sur le site internet HD et sont diffusées à travers notre réseau et celui de nos partenaires. La publication '*Elargir la participation aux processus de paix*' est le quatrième numéro de cette série. Cette publication est basée sur le travail préalable effectué par l'auteur sur ce sujet ainsi que sur des consultations avec les collaborateurs HD.

Table des matières

1. Introduction	5
2. Qui devrait participer à un processus de paix ?	6
3. Organisation du processus de paix et participation	7
4. Participation élargie : une valeur ajoutée	8
5. Défis	10
6. Comment élargir la participation en pratique : neuf modèles de participation	13
Documentation complémentaire	23

Points essentiels à l'intention des praticiens

- La question fondamentale qui se pose dans l'organisation des processus de paix est de décider qui doit participer à quelle phase, avec quel rôle et sous quelle forme pour parvenir à un accord de qualité et durable.
 - Au final, tous les acteurs concernés doivent être impliqués dans les négociations.
 - Le contexte et l'objectif des négociations déterminent qui doit participer.
 - En général, les acteurs qui participent peuvent être tous les groupes armés, l'ensemble des grands partis politiques, des groupes issus de la société civile et parfois des acteurs économiques.
 - Il existe de nombreux modèles de participation susceptibles de s'adapter aux divers contextes et besoins. Les modèles de participation vont de la participation inclusive à la table des négociations au statut d'observateur, en passant par diverses formes de consultations, des ateliers pour la résolution des problèmes, des dispositions d'exécution inclusives, des prises de décision publiques ou des actions de masse.
 - Une participation élargie, quelle que soit sa forme, assure une adhésion plus large et limite ainsi l'opposition à l'accord de paix.
 - Une participation élargie permet de faire entendre plus de voix dans les négociations et donc de renforcer la qualité et la viabilité de l'accord.
 - Une participation élargie peut constituer une aide capitale permettant aux médiateurs de faire pression sur les parties.
 - Les principaux défis de la participation aux négociations de paix sont liés à la sélection (qui choisit qui), à l'entente sur les modèles de participation adéquats, à la réticence à l'inclusion ou encore à la manipulation des groupes participants par les parties aux négociations.
 - Il est important de noter que des négociations de paix restrictives peuvent s'avérer être une option valable lors de certaines phases d'un processus.
-

Elargir la participation aux processus de paix

Défis & options pour les médiateurs

1 Introduction

L'implication d'acteurs politiques et de la société civile dans les négociations de paix, en plus des principales parties au conflit, conduit à des accords de paix souvent plus durables. Une telle affirmation s'appuie sur des preuves statistiques¹ et sur des documents des Nations Unies, dans les récents rapports et notes d'orientation du Secrétaire général et dans les résolutions de l'Assemblée générale.² Néanmoins, les médiateurs, présentent l'argument valable selon lequel plus le nombre de parties prenantes augmente, plus les négociations se compliquent. Il apparait donc nécessaire de mieux comprendre comment tirer avantage d'une participation élargie aux négociations de paix sans pour autant diminuer les chances de parvenir à un accord.

Auprès des médiateurs, deux points de vue principaux se dégagent lorsqu'il s'agit d'élargir la participation aux négociations de paix. Tout d'abord, les médiateurs des Nations Unies en particulier se sentent piégés entre l'obligation de respecter les normes de l'ONU en faveur d'une participation élargie d'une part, et l'obtention d'un accord de paix de qualité d'autre part. Les deux ne semblent pas toujours compatibles. Deuxièmement, de nombreux médiateurs envisagent la participation élargie de manière pragmatique. Ils se demandent quel type de configuration pour un processus de paix donné est le mieux

adapté à l'objectif d'atteindre un accord de paix de qualité et durable. La question est : « qui doit participer à quelle phase, avec quel rôle et sous quelle forme pour atteindre cet objectif ? ». Dans cette perspective, la participation devient alors une question à analyser pour chaque organisation de processus de paix.

Cette publication vise à donner aux médiateurs et aux équipes de médiation une meilleure compréhension de l'élargissement de la participation aux négociations de paix, et des options en la matière, sans sacrifier l'efficacité du processus de médiation. Il propose aux médiateurs et à leurs équipes d'appui un aperçu de l'état actuel des connaissances sur les débats en cours et les pratiques d'élargissement de la participation aux processus de paix, en abordant les thèmes suivants :

- Points essentiels à l'intention des médiateurs
- Qui devrait potentiellement participer
- Pourquoi il est important d'élargir la participation aux processus de paix
- Opportunités et valeur ajoutée
- Problèmes rencontrés et comment les gérer
- Options pratiques et présentation de neuf modèles de participation
- Suggestions de documentation complémentaire

2

Qui devrait participer à un processus de paix ?

Décider quels acteurs devraient participer à un processus de paix dépend fortement du contexte et est également lié à l'objectif du processus de médiation. En règle générale, outre les principales parties au conflit, tous les groupes armés ainsi que d'autres acteurs politiques et sociaux pertinents dans un contexte donné devraient être pris en compte pour se joindre au processus de paix. Ceci vaut aussi bien pour les groupes favorables au processus de paix que pour ceux qui s'y opposent. Par conséquent, les acteurs participants peuvent être tous les groupes armés, les partis politiques, les groupes issus de la société civile (y compris les organisations confessionnelles), des groupes d'intérêt spéciaux comme

les syndicats, les associations professionnelles, les associations de femmes ou de minorités, les organisations non gouvernementales (ONG) d'aide humanitaire, de développement et de paix, les chercheurs et les organismes de recherche, des groupes traditionnels ou indigènes, ou encore des représentants de mouvements sociaux et politiques ou des réseaux informels de jeunes, comme on a pu le voir lors du Printemps arabe. Dans certains cas, les acteurs économiques peuvent aussi être inclus. Toutefois, le choix des participants est liée au final à la phase et à l'objectif du processus en question.

3

Organisation du processus de paix et participation

Si le contexte est un facteur déterminant majeur de toute organisation de processus de paix, les connaissances générales et les expériences partagées en la matière sont également importantes. L'une des principales leçons à retenir est que le résultat est déterminé par ceux qui ont participé au processus. En effet, ceux qui en sont exclus ne vont pas forcément accepter un accord, et participent au fait que près de 50 % des arrangements négociés échouent au cours des cinq premières années de leur mise en œuvre.

En fin de compte, tous les groupes concernés doivent participer pour parvenir à un accord de qualité ayant des chances de s'inscrire dans la durée. En 2004, il était estimé qu'un tiers de toutes les négociations de paix présentaient déjà des dispositions de participation élargie, et cette tendance s'est accrue depuis.

La liste énoncée ci-dessus des participants potentiels ne présente que des possibilités d'ordre général. Même dans des contextes où le choix des participants semble évident, il est tout de même nécessaire de clarifier à quel moment (à quelle étape d'un processus donné) et de quelle manière (sous quelle forme) ces acteurs pertinents peuvent ou veulent participer. Il arrive souvent que la décision du choix des participants ne relève ni des principaux belligérants, ni des médiateurs. Des groupes puissants peuvent faire pression pour s'immiscer dans le processus, voire le bloquer, comme par exemple dans le cas des moines bouddhistes

du Sri Lanka qui ont organisé des manifestations contre la paix lors du processus de 2002-2005.

Envisager les conditions dans lesquelles l'exclusion est une option valable est aussi une question légitime, en particulier au cours des pré-négociations. Les initiatives de médiation/facilitation menées en parallèle aux négociations officielles n'ont pas à être inclusives, puisqu'elles ont une visée et une portée particulières. Les pourparlers informels avec des groupes plus extrémistes s'adressent à ces groupes et n'ont pas vocation à inclure tout le monde. Lorsque commencent les négociations officielles, la situation change et une certaine forme de participation est généralement requise. Reste néanmoins la question de savoir quelle forme doit prendre cette participation, et qui doit être impliqué (pour plus de détails, voir la section 5 ci-après). Au moment de la mise en œuvre de l'accord, la participation est souvent nécessaire pour définir des dispositions ultérieures à l'accord ou parvenir à des mécanismes de mise en œuvre inclusifs.

4 Participation élargie : une valeur ajoutée

Une participation élargie aux processus de médiation et de négociation peut renforcer à la fois l'efficacité du processus de médiation lui-même, mais aussi la qualité et la durabilité de l'accord.

Renforcer l'efficacité du processus de négociation

Adhésion des principaux groupes

La participation limite le risque que des groupes recourent à la violence pour accéder aux négociations ou exprimer leur opposition à un accord dont ils se sentent exclus. Des groupes potentiellement opposés devraient également participer au processus afin de s'assurer que leurs partisans ne se sentent pas exclus, que leurs points de vue soient représentés et qu'ils ne s'opposent pas aux concessions faites par les parties au cours des négociations de paix. Par exemple, au Darfour, la médiation a délibérément cherché à impliquer les chefs communautaires des groupes arabes militarisés afin d'assurer leur acceptation de l'accord.

Pression sur les parties

La société civile et d'autres groupes peuvent avoir une fonction capitale de « garde-fou ». Ils peuvent soutenir la stratégie du médiateur et exercer une pression publique sur les parties pour parvenir à un accord, aussi bien dans le cadre des négociations qu'en dehors. En 2003, les négociations au Liberia ont illustré comment des groupes de la société civile ayant le statut d'observateurs à l'intérieur de la médiation ont coopéré efficacement avec des groupes à l'extérieur, lesquels ont généré une pression publique efficace sur les parties.

Adhésion du public

Une participation élargie peut créer une atmosphère propice à l'accord dans le pays à travers une large adhésion du public. Dans le processus de paix en Irlande du Nord par exemple, des campagnes organisées par des professionnels ont massivement contribué à l'acceptation de l'accord du Vendredi Saint, qui n'obtenait un consensus qu'au sein des élites jusque-là.

Connaissances et expertise : enrichir l'agenda des négociations

Des experts issus de la recherche ou de la société civile du pays, ainsi que des ONG internationales, peuvent apporter une expertise importante à la médiation. S'ils sont impliqués depuis longtemps dans le processus de paix, ils peuvent aussi apporter une expérience précieuse, en constituant une mémoire institutionnelle. Dans de nombreux cas, les ONG internationales jouent un rôle de facilitation en mettant leur expertise internationale et locale au service du processus de médiation.

Le droit de participer

D'un point de vue normatif, des négociations de paix participatives constituent une étape importante et logique à long terme pour bâtir la démocratie. On peut même dire qu'il s'agit d'une obligation morale et d'une responsabilité internationale fondée sur le « droit de participer ».

Renforcer la qualité et la viabilité de l'accord

Légitimité accrue et meilleure représentation

L'implication d'un plus grand nombre de groupes contribue à une meilleure représentation et, par extension, à une légitimité accrue du

processus de paix. Cet aspect est particulièrement pertinent dans les situations où un ou plusieurs des belligérants n'ont qu'une faible représentation au sein de la société.

Diversité accrue et agenda de négociation plus large

Inclure davantage de groupes implique aussi une plus grande diversité de points de vue autour de la table. Cet aspect est extrêmement important pour de nombreux conflits, car le conflit armé peut être une réponse à l'exclusion et à une mauvaise gestion de la diversité par les principales élites du processus. Si des groupes sont exclus des négociations, il existe un risque de voir la viabilité future de l'accord remise en cause. Élargir la participation permet de contrebalancer les intérêts des élites politiques et de veiller à ce que les intérêts publics plus larges soient inclus dans l'agenda des négociations.

Suivi du processus

Des groupes expérimentés peuvent jouer un rôle de suivi essentiel durant le processus de mise en œuvre, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des mécanismes de suivi officiels. Dans le cadre du dialogue inter-yéménite entamé en 2013, un groupe s'est ainsi vu confier la tâche de suivre l'intégralité du processus de dialogue. Ce groupe a obtenu le statut d'observateur. Dans l'accord de paix de 2008 au Kenya, un institut de recherche kenyan avait été chargé de préparer des rapports de suivi trimestriels sur la mise en application de l'accord.

5

Défis

Les difficultés associées à l'élargissement de la participation aux négociations de paix sont multiples, car les parties au conflit peuvent s'opposer à une participation élargie à ce qu'elles considèrent comme étant « leur » processus. Les défis sont de taille : Qui décide avec lesquels des nombreux groupes, souvent concurrents, travailler (ou pas) ? Comment veiller à ce que les différents points de vue complètent ceux des parties et puissent être échangés librement et efficacement ? A quel moment opter pour une approche exclusionniste et comment en évaluer les conséquences ?

La question qu'il faut se poser est de savoir « à qui appartient le processus ». Souvent, ce ne sont ni les médiateurs, ni les parties à la négociation qui peuvent en décider. Des groupes puissants qui ne participent pas aux négociations peuvent fomenter des troubles contre le processus ou faire pression pour s'immiscer dans les négociations. De plus, lorsqu'une participation est élargie, cela représente un défi en termes de gestion. De nombreuses décisions prises quant à la manière d'utiliser efficacement la participation dépendent également de l'ouverture à la participation du médiateur et de sa capacité à faire un usage stratégique de la participation pour le processus. Les médiateurs des Nations Unies trouvent souvent cela difficile, car la pression normative perçue en faveur de la participation risque de nuire à une approche pragmatique de la participation dans le cadre de l'organisation d'un processus de paix. Certains des principaux problèmes sont évoqués plus en détails ci-après.

Réticence des parties au conflit à une participation élargie

Le conflit armé est une question de pouvoir. De même, la décision concernant le choix des participants aux négociations est motivée par le pouvoir, et les parties à un conflit sont peu enclines à partager facilement ce pouvoir avec autrui, en particulier lorsque ses positions diffèrent des leurs. Les neuf modèles de participation présentés dans la section suivante constituent autant de suggestions que les médiateurs peuvent partager lorsque les parties sont opposées à la présence d'un plus grand nombre de personnes autour de la table. Des modèles tels que le statut d'observateur, les consultations ou les audiences publiques englobent plusieurs possibilités.

Diversité et sélection des participants

Décider avec quel groupe travailler, notamment dans les cas d'absence de groupes puissants et représentatifs à l'échelle d'un pays, pose un problème important au médiateur. Le risque que les groupes retenus ne soient que ceux qui se font l'écho des positions des parties au conflit, ou les plus bruyants, est réel. Les groupes peuvent être choisis par les belligérants, le médiateur ou encore par le biais d'un processus d'auto-sélection avec des procédures formelles. Les médiateurs doivent être informés des critères de sélection et des processus pilotés par les belligérants eux-mêmes, car l'expérience montre qu'ils ne sont pas

efficaces. L'une des façons de gérer ce problème est de laisser les parties à la négociation et les équipes de médiation désigner un nombre égal de représentants.

Exclusion

Envisager les conditions dans lesquelles l'exclusion est une option valable est aussi une question légitime, en particulier au cours des pré-négociations. Les initiatives de médiation/facilitation menées en parallèle aux négociations officielles n'ont pas à être inclusives, puisqu'elles ont une visée et une portée particulières. Les pourparlers informels avec des groupes plus extrémistes s'adressent à ces groupes et n'ont pas vocation à épouser des principes inclusifs. Lorsque commencent les négociations officielles, la situation change et une certaine forme de participation est généralement requise. Reste néanmoins la question de savoir quelle forme doit prendre cette participation, et qui doit être impliqué.

Manipulation et récupération

Une fois que plusieurs groupes supplémentaires ont intégré les négociations de paix, les parties au conflit peuvent tenter de manipuler, de persuader voire même de contraindre les représentants de ces groupes à limiter leur participation au processus. Ce n'est pas un problème facile à gérer et il exige une coopération étroite entre l'équipe de médiation et les groupes impliqués.

Expertise de négociation insuffisante au sein des groupes participants

Lorsque les groupes armés, la société civile et les partis politiques sont faibles, il peut être nécessaire d'impliquer des groupes issus de la diaspora, de renforcer les capacités des groupes, de travailler avec un groupe de chercheurs et d'experts étrangers, et d'utiliser des ONG internationales comme facilitateurs entre les groupes locaux et l'équipe de médiation.

Réticence du médiateur à la participation

Les médiateurs ont souvent un a priori favorable envers les accords exclusifs, dont ils pensent qu'ils sont plus faciles à gérer. Il existe également un « piège normatif », en particulier lorsqu'il s'agit de

médiateurs de l'ONU : ils estiment souvent que la pression normative pour l'inclusion n'est pas réaliste, car l'inclusion complique le processus. Comme le montrent les modèles de participation ci-après (section 6), il existe de nombreuses formes de gestion des accords inclusifs pour qu'ils restent sous contrôle.

Capacité du médiateur à gérer la participation

Pour gérer la participation, il faut disposer d'une expertise adéquate au sein de l'équipe de médiation, ou par le biais d'experts externes. Cette expertise inclut la capacité à analyser la meilleure option/approche d'engagement (c'est-à-dire des modèles de participation) dans le cadre de l'organisation du processus, à identifier les bons acteurs au sein de la société, à gérer la diversité et le nombre et à établir des procédures de coordination efficaces. Un mécanisme d'appui à la médiation (une équipe interne ou externe) peut s'avérer utile pour fournir à la fois une expérience comparative et des propositions spécifiques au contexte en question.

6

Comment élargir la participation en pratique : neuf modèles de participation

S'il peut arriver que tous les groupes concernés aient leur place à la table des négociations,³ ce n'est pas toujours possible dans la plupart des négociations. Par conséquent, les neuf options de participation qui suivent peuvent être adaptées à différents contextes. Elles peuvent être organisées soit en parallèle, soit à la suite, car elles ne s'excluent pas mutuellement.

- 1) Représentation directe à la table des négociations (par ex. Yémen, RDC, Bénin)
- 2) Statut d'observateur, présence directe pendant les négociations (par ex. Liberia, Burundi)
- 3) Forums consultatifs officiels (par ex. Guatemala, Afghanistan)
- 4) Consultations formelles ou sans validation officielle (par ex. Kenya) avant, pendant ou après les négociations officielles
- 5) Mécanismes inclusifs postérieurs à l'accord, participation d'acteurs sociétaux et politiques aux institutions et aux mécanismes de mise en œuvre (par ex. Liberia, Mindanao, Kenya)

- 6) Initiatives de haut niveau de la société civile (ou initiatives de facilitation non officielles de type « Track 1.5 », par ex. le processus de Schlaining pour la Géorgie-Abkhazie)
- 7) Participation publique, impliquant la population dans son ensemble par le biais d'audiences publiques, de sondages d'opinion, de réunions municipales ou de campagnes de signatures (par ex. Irlande du Nord, Colombie)
- 8) Prise de décision publique, référendums et autres formes d'élections (par ex. Chypre, Irlande du Nord, Kenya)
- 9) Actions de masse, manifestations de rue, rassemblements, etc. (par ex. Sri Lanka, Népal)

Modèle 1 : Représentation directe à la table des négociations

Selon ce modèle, tous les groupes concernés participent aux négociations. Il s'agit de la forme la plus directe de participation et elle donne à tous les acteurs le même statut que les principales parties au conflit. Le dialogue inter-yéménite entamé en 2013 ou le dialogue inter-congolais de 2002 en sont des exemples. Au Yémen, le médiateur des Nations Unies a favorisé un dialogue totalement inclusif afin de permettre à toutes les parties de façonner conjointement l'avenir de leur pays dans le processus de double transition de la guerre à la paix et d'une forme de gouvernance autoritaire à une forme plus démocratique. Ce processus assure également une plus large adhésion du public et une acceptation de l'accord par toutes les catégories de populations.

Les médiateurs peuvent recourir à des sous-groupes de travail pour répartir le grand nombre de participants.

En règle générale, plus le nombre de groupes participants est important et plus il est complexe d'obtenir un accord qui satisfasse toutes les parties. Pour traiter ce problème, les médiateurs peuvent recourir par exemple à des sous-groupes de travail pour répartir le

grand nombre de participants, de manière à ce que les différents groupes se concentrent sur les questions les plus importantes pour ceux qu'ils représentent.

L'inclusion des plus extrémistes peut aussi poser problème. Dans certaines négociations, les normes en vigueur (par ex. « nous ne

« négociations pas avec les terroristes ») ou les préoccupations politiques d'acteurs puissants ne permettent pas d'inclure une partie importante au conflit ; des groupes tels que le Hamas, Al Shabab et les Talibans ont longtemps été exclus des négociations. Dans de telles situations, les médiateurs ont tenté deux approches. Lors des négociations en Afghanistan en 2001, les médiateurs ont impliqué davantage de partis politiques et de groupes de la société civile afin de rendre le processus plus légitime en l'absence des Talibans. À l'inverse, lors des négociations au Darfour en 2009, les représentants des groupes arabes militarisés ont été délibérément inclus dans les négociations.

Un autre problème est la représentation faible ou équivoque de certains groupes. En 2002, le dialogue inter-congolais a réuni le gouvernement congolais à Kinshasa, les groupes armés et l'opposition non armée, ainsi que des représentants de la société civile, afin d'assurer un large consensus sociétal dans les négociations. Cependant, les différents groupes n'ont pas eu le même poids dans les négociations et de nombreux groupes de la société civile n'étaient pas d'authentiques représentants de leurs partisans.

Modèle 2 : Statut d'observateur

Au lieu de participer en qualité de partie supplémentaire à la table des négociations, les groupes peuvent obtenir à la place le statut d'observateur. Les observateurs se servent de leur rôle de manières très diverses, allant de l'observateur passif au conseiller actif auprès des parties ou des médiateurs. Cette attitude peut être particulièrement efficace si un groupe dispose d'une autorité morale dans le pays et est considéré comme un garant de l'accord. Ce peut être également un moyen de satisfaire certaines populations.

L'un des principaux défis est la sélection des observateurs. En effet, seuls quelques groupes peuvent obtenir le statut d'observateur, et une sélection juste est capitale pour s'assurer que leur participation soit judicieuse. Le risque de marginalisation est évident : en raison de l'impuissance inhérente au statut d'observateur, il n'y a pas de garantie que les négociateurs en chef, les médiateurs ou d'autres écouteront l'un ou l'autre observateur en particulier. Néanmoins, durant les pourparlers de paix d'Accra en 2003, l'Association du Barreau libérien,

le Conseil interreligieux du Liberia et une association de femmes ont joué un rôle très actif en tant qu'observateurs. Ils n'ont pas seulement aidé les parties à parvenir à un accord, ils ont aussi fait pression sur elles dans le cadre d'une coopération intelligente avec des groupes en dehors des négociations.

Modèle 3 : Forums consultatifs officiels

Ce modèle consiste à organiser des forums officiels incluant des groupes sociétaux ou politiques participant officiellement à l'élaboration du processus de paix. Ces forums peuvent avoir lieu avant, pendant ou après les négociations officielles. Un tel forum doit être validé officiellement par toutes les parties et les médiateurs, comme ce fut le cas au Guatemala ou en Afghanistan en 2001. Le mandat du forum peut être défini par le médiateur, les parties au conflit ou par les groupes eux-mêmes. Dans la plupart des cas, le forum consultatif suit le même ordre du jour que les négociations officielles, mais il ajoute aussi généralement des points à traiter à l'agenda des négociations. Parfois, les participants aux forums officiels peuvent assurer une facilitation informelle et surveiller les négociations. Il est essentiel que les modalités de transfert, c'est-à-dire la manière dont les recommandations du forum seront présentées à la table des négociations, soient acceptées. Il est également important de déterminer si les recommandations du forum ont ou non un caractère contraignant.

Animer un forum officiel évite les problèmes liés au fait d'avoir un trop grand nombre de parties à la principale table des négociations, tout en donnant tout de même à des groupes dont les points de vue sont très divers l'opportunité d'être entendus, ce qui confère davantage de légitimité au processus. Cela peut également permettre de faciliter la discussion sur des questions délicates et offrir une voie de négociation alternative si les négociations officielles sont au point mort.

Toutefois, l'inconvénient de ce modèle est sa distance vis-à-vis de la table des négociations. En outre, ces forums peuvent être détournés par des groupes qui cherchent à dominer le processus de paix ou à exclure d'autres groupes. De plus, si le processus de sélection n'est pas suffisamment représentatif, la légitimité d'un forum peut être remise en cause et son utilité amoindrie. En dépit de son mandat comme

forum officiel, il peut aussi être ignoré, marginalisé ou désavoué par les principaux négociateurs, ou coopté par une ou plusieurs des parties principales. Enfin, il arrive aussi que les participants au forum ne parviennent pas à atteindre la cohésion et le niveau d'organisation requis pour influencer effectivement les négociations officielles.⁴

Modèle 4 : Consultations

Le quatrième modèle de participation, les consultations, est moins officiel que le précédent. Dans ce cas, les consultations ne forment pas un élément validé officiellement de l'architecture du processus de paix, mais elles peuvent aussi avoir lieu avant, pendant ou après des négociations officielles. Néanmoins, ces consultations peuvent permettre à diverses voix émanant de la population de se faire entendre et d'informer un plus large public sur le processus de paix. Elles permettent non seulement à l'équipe de médiation de mieux comprendre la dynamique du conflit et les points critiques de la négociation, mais permettent aussi aux médiateurs d'avoir un aperçu des besoins des gens, de leurs idées et de leurs visions et de déterminer quels acteurs devraient être impliqués dans l'élaboration de l'agenda postérieur à l'accord. Par rapport à un forum consultatif officiel, ces consultations se passent à une distance plus lointaine des négociations. Le cas des négociations sur les violences post-électorales au Kenya en 2008 démontre cependant que ces groupes peuvent tout de même avoir un impact important sur l'accord.⁵

La plupart des accords de paix contiennent des dispositions pour inclure une plus large représentation dans les mécanismes de mise en œuvre.

Modèle 5 : Mécanismes inclusifs postérieurs à l'accord

Créer des mécanismes postérieurs à l'accord pour la mise en œuvre d'un accord de paix est capital pour façonner la période après l'accord et donc l'avenir du pays. La plupart des accords de paix contiennent des dispositions pour inclure une plus large représentation dans les mécanismes de mise en œuvre. En outre, certains accords de paix stipulent (voire détaillent) l'obligation qu'ont les groupes d'informer la

population des clauses de l'accord. En Somalie, par exemple, l'accord de 1993 contenait une disposition stipulant que des délégations de la société civile allaient se rendre dans toutes les régions du pays pour informer les gens sur l'accord. Certains accords prévoient même parfois des sièges pour les représentants de la société civile au sein des législatures nationales, comme ce fut le cas aux Philippines en 1996, au Burundi en 2000 et au Liberia en 2003.

Le choix des représentants adéquats pour la participation aux institutions postérieures à l'accord est une étape cruciale. Dans de nombreux accords, ce choix est laissé aux parties à la négociation (quand il est mentionné), ce qui peut toutefois poser des problèmes en consolidant les divisions sociales. Il existe des exceptions, comme le Liberia ou la République démocratique du Congo, qui ont laissé ce choix aux différents groupes. En 2008, au Kenya, l'accord indiquait expressément que les commissions de mise en œuvre devaient être représentatives (en termes géographiques, ethniques, religieux et de genre). Les postes pour les membres des commissions ont fait l'objet d'annonces publiques et d'un examen approfondi par le parlement.

La plupart du temps, les dispositions d'ordre général sont rarement efficaces. Dans les cas où les dispositions étaient plus précises, les groupes avaient déjà fait pression sur celles-ci au cours des négociations. En outre, il est également important d'assurer une fonction de garde-fou critique pour les groupes situés hors des mécanismes officiels. Aux Philippines, par exemple, c'est une ONG locale qui a surveillé l'accord de cessez-le-feu entre les parties.

Modèle 6 : Initiatives de haut niveau de la société civile

Des initiatives de haut niveau, de type « Track 1.5 », peuvent être organisées avant ou en parallèle des négociations officielles. Elles peuvent prendre la forme d'ateliers extérieurs de résolution des problèmes ou d'initiatives de facilitation privées entreprises soit par des leaders respectés de la société civile originaires du pays (médiateurs internes), soit par des personnalités étrangères. Les deux ont pour but de renforcer l'efficacité des négociations, d'assurer une facilitation et, selon le cas, de défendre des questions spécifiques à inclure dans l'accord.

Les ateliers de résolution des problèmes ne sont pas officiels et restent généralement inconnus du public. Ils réunissent des représentants proches des leaders des parties au conflit et leur proposent un espace de discussion sans la pression pour l'obtention d'un accord. Le choix des participants à ces ateliers est donc crucial. Il peut s'agir d'événements ponctuels ou qui s'inscrivent sur la durée, généralement organisés et animés par des ONG internationales ou des organismes universitaires, et parfois en coopération avec des

partenaires locaux. Lorsque les belligérants refusent de se rencontrer, ces ateliers peuvent être l'unique espace commun de rencontre. Les groupes peuvent y reprendre les points laissés en suspens par les négociateurs officiels, en examinant les alternatives, en rédigeant des avis et même en élaborant des accords qui peuvent servir de points de départ pour les négociations officielles. Pour les médiateurs, il est important d'avoir connaissance de telles initiatives et de faire un usage efficace des résultats des débats au sein de ces ateliers.

Lorsque les belligérants refusent de se rencontrer, ces ateliers peuvent être l'unique espace commun de rencontre.

Modèle 7 : Participation publique

La participation publique concerne les activités qui ont pour but de relier de larges segments de la population aux négociations de paix de type « Track 1 ». De telles activités peuvent inclure des audiences publiques, des panels de citoyens et des sondages d'opinion. La participation publique vise différents objectifs, parmi lesquels :

- Améliorer la compréhension des opinions et des besoins du grand public, qui à leur tour éclairent l'agenda des négociations ;
- Favoriser une adhésion par le public et la légitimité du processus de paix ;
- Faire pression sur les parties au conflit et contribuer à rendre le processus de paix viable ;
- Réunir auprès des gens des preuves concernant les violations des droits de l'homme et d'autres griefs.

La participation publique peut avoir lieu pendant les négociations et/ou lors de la mise en œuvre de l'accord. Par exemple, plusieurs années

après la signature de l'Accord de paix global entre le Nord et le Sud-Soudan (APG), les deux parties continuent de négocier (et même de s'affronter) sur des questions spécifiques restées ouvertes ou vagues. Dans ce contexte, des audiences publiques ont été organisées dans plusieurs États pour donner aux gens la possibilité de faire entendre leurs opinions sur l'APG, qui ont ensuite été transmises aux parties à la négociation et aux médiateurs. Dans le cas de l'accord de paix au Kenya en 2008, toutes les grandes commissions mises en place pour mettre en œuvre l'accord ont organisé des audiences publiques dans tout le pays pour comprendre les opinions et les doléances de la population. Ces commissions ont ensuite directement pris en compte les résultats du processus d'audiences publiques dans la formulation de leurs recommandations.⁶

Modèle 8 : Prise de décision publique

Les processus de prise de décision publique comme les élections et les référendums sont des caractéristiques normales des démocraties. Après un conflit armé, les accords de paix et/ou les nouvelles constitutions peuvent être ratifiés par le corps électoral. Les résultats sont alors incontestables. Il s'agit d'un outil puissant pour gagner l'adhésion du public sur un pacte conclu par les élites. Les accords de paix sont fréquemment négociés par les éléments modérés au sein des parties. Une décision publique peut alors permettre de protéger l'accord contre les factions représentant une ligne plus dure. Elle vise également à conférer une légitimité démocratique au processus, en assurant le soutien du public et la viabilité de l'accord. Un vote en faveur de l'accord donne aux décideurs un mandat pour poursuivre le processus et leur permet de peser face aux partisans d'une ligne plus dure au sein de leur propre camp. Néanmoins, un vote contre l'accord bloque sa mise en œuvre et provoque généralement l'interruption du processus. Par conséquent, la décision de soumettre un accord de paix au vote du public nécessite un examen approfondi.

Plusieurs accords de paix ont fait l'objet de référendums. À Chypre, par exemple, les Chypriotes turcs ont massivement approuvé le plan des Nations Unies négocié par Kofi Annan, alors que les Chypriotes grecs l'ont rejeté, mettant un coup d'arrêt au processus de paix. À l'inverse,

le référendum sur l'accord du Vendredi Saint de 1998 en Irlande du Nord a donné une réponse favorable à l'accord. Ce succès peut être largement attribué à une campagne citoyenne en faveur du « Oui » à l'accord de paix.⁷

Modèle 9 : Actions de masse

Les actions de masse par des groupes de citoyens sous forme de manifestations de protestation dans les rues ou de campagnes de signatures peuvent mobiliser un nombre important de personnes. La plupart des actions de masse se concentrent sur un objectif commun d'intérêt national, comme la fin d'un régime autoritaire ou d'une guerre. Les actions de masse peuvent aussi prendre la forme de campagnes ciblées plaidant pour l'inclusion de certains points pertinents dans l'accord de paix. Elles peuvent créer une atmosphère générale pour ou contre l'accord de paix. Par exemple, en 2006 au Népal, trois mois de manifestations de masse ont permis de faire pression sur les parties au conflit pour mettre fin à la lutte armée et au régime autoritaire, ouvrant la voie à un accord de paix global. À l'inverse, lors du processus de paix en 2002 au Sri Lanka, les manifestations contre les négociations de paix et la médiation norvégienne (souvent menées par des moines bouddhistes) sont devenues plus fréquentes et bruyantes que les manifestations en faveur du processus de paix. Le soutien populaire en faveur de la victoire militaire sur le LTTE en 2009 démontre la puissance du mouvement en faveur de la guerre, que les facilitateurs et la communauté internationale avaient sous-estimée.

Il n'est pas facile pour les médiateurs ou les négociateurs d'influencer une mobilisation de masse, et il est donc nécessaire que l'équipe de médiation surveille en permanence les évolutions dans ce domaine. Les actions de masse sont un instrument très puissant qui peut aussi bien soutenir que mettre en difficulté un processus de paix. Comme le montre le cas du Sri Lanka, les médiateurs doivent impérativement améliorer leur analyse et leur compréhension des motivations qui sous-tendent les actions de masse, afin de préparer des stratégies de riposte adéquates.

Notes

1. Nilsson (2012), en analysant 83 accords de paix, a constaté que l'inclusion de la société civile et des partis politiques augmentait sensiblement la pérennité des accords, à savoir l'absence de retour à la violence.
2. S/2009/189, 8 avril 2009 et A/66/811, 13 septembre 2012 ; GA/11104, 22 juin 2011 ; GA/11278, 13 septembre 2012.
3. Comme dans le cas du dialogue inter-yéménite en 2013.
4. Pourtant, le forum du Guatemala, organisé en parallèle aux négociations de paix menées durant deux ans avec la médiation de l'ONU de 1994 à 1996, a permis d'enrichir substantiellement l'agenda des négociations. Près de 80 % des recommandations émises par le forum ont été incluses par la suite dans l'accord de paix.
5. En réponse aux violences fin 2007, trois réseaux ont été immédiatement créés (sur les droits de l'homme, la paix et les questions relatives aux femmes). Ces groupes ont pris contact avec l'équipe de médiation avec des documents officiels présentant des suggestions pour la résolution de la crise. Dans le même temps, Kofi Annan, en tant que médiateur en chef, a consulté les groupes avec grand intérêt, car il s'est servi de leurs contributions pour éclairer l'agenda des négociations et faire pression sur les parties. Il a pu démontrer que les propositions faites aux parties faisaient l'objet d'un large consensus auprès des différentes factions kenyanes. Les groupes ont participé à des consultations formelles et informelles avec l'équipe de Kofi Annan ; ils ont fait pression sur la communauté internationale et présenté leurs propositions en public. Au final, l'accord de paix au Kenya a non seulement mis fin aux violences, mais il a également permis de mettre en place un gouvernement de coalition, une nouvelle constitution et toute une variété de commissions d'enquête sur les violences électorales de 2007-2008 et d'autres griefs historiques passés.
6. De même, lors des négociations de paix en Colombie entre 1998 et 2002, les parties ont fait participer 25 000 personnes à des audiences publiques. Ces audiences ont permis de débattre sur des questions cruciales telles que la croissance économique, la création d'emplois, la répartition des revenus et le développement social, et ont été diffusées à la télévision. Les rapports préparés à la fin de chaque audience publique ont été présentés au gouvernement et au principal groupe rebelle, les Forces armées révolutionnaires de Colombie (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC). Malgré l'échec des pourparlers de paix, les audiences publiques ont renforcé l'implication des citoyens dans le processus qui a suivi.
7. À cet égard, la poignée de mains entre les chefs des parties au conflit, David Trimble et John Hume, lors d'un concert du groupe de rock U2, s'est avérée particulièrement efficace en faveur de la campagne.

Documentation complémentaire

Barnes, Catherine (éd.), 2002. Owning the process: public participation in peacemaking, *Accord* Issue 13 (Londres : Conciliation Resources). Disponible à l'adresse : <http://www.c-r.org/our-work/accord/public-participation/contents.php>.

Bell, C. et C. O'Rourke, 2007. The people's peace? Peace agreements, civil society, and participatory democracy, *International Political Science Review* 28(3): 293-324.

Conciliation Resources, 2009. *Public participation in peacemaking: Policy brief*. Londres : Conciliation Resources.

Çuhadar, E., 2009. Assessing transfer from track two diplomacy: The cases of water and Jerusalem. *Journal of Peace Research* 46(5): 641-658.

Fisher, R. J., 2005. *Paving the way: Contributions of interactive conflict resolution to peacemaking in protracted ethnopolitical conflict*. Lanham, MD: Lexington Books.

Hemmer, B., P. Garb, M. Phillips et J.L. Graham, 2006. Putting the up in bottom up peacebuilding: Broadening the concept of peace negotiations, *International Negotiation* 11(1): 129-162.

Kelman, H., 1996. Negotiations as interactive problem solving, *International Negotiation* 1: 99-123.

Lanz, D., 2011. Who gets a seat at the table? A framework for understanding the dynamics of inclusion and exclusion in peace negotiations, *International Negotiation* 16(2): 275-295.

Mason, S., 2010. *Insider mediators: Exploring their key role in informal peace processes*. Berlin : Berghof Foundation for Peace Support.

Nan, S.A., Druckman, D., El Horr, J., 2009. Unofficial international conflict resolution: Is there a Track 1.5? Are there best practices? *Conflict Resolution Quarterly* 27(1): 65-82.

Nilsson, D., 2012. Anchoring the peace: Civil society actors in peace accords and durable peace, *International Interactions* 38(2): 243-266.

Paffenholz, T., 2014. *Civil society and peace negotiations. Beyond the inclusion exclusion dichotomy. Negotiation Journal* 30(1), Vol.30, No.1, p. 69-91.

Paffenholz, T., 2010. *Civil society and peacebuilding: A critical assessment*. Boulder, CO : Lynne Rienner.

Paffenholz, T., 2009. Summary of results for a comparative research project: Civil society and peacebuilding, *CCDP Working Paper 4*, Graduate Institute of International and Development Studies (Genève: CCDP). Disponible à l'adresse : <http://graduateinstitute.ch/webdav/site/ccdp/shared/6305/CCDP-Working-Paper-4-Civil-Society.pdf>.

Assemblée générale des Nations Unies, 2011. Renforcement du rôle de la médiation dans le règlement pacifique des différends, la prévention et le règlement des conflits Résolution A/RES/65/283. Disponible à l'adresse : www.unhcr.org/refworld/docid/4e71a20f2.html.

Conseil de Sécurité des Nations Unies, 2009. Rapport du Secrétaire général sur le développement de la médiation et le renforcement des activités d'appui y relatives Document des Nations Unies S/2009/189. Disponible à l'adresse : www.unhcr.org/refworld/docid/49e6f2880.html.

À propos de l'auteur

Le Dr Thania Paffenholz travaille à la fois comme universitaire dans la recherche et l'enseignement et comme conseillère politique en appui aux processus de paix. Elle a une expérience de terrain dans de nombreux pays d'Afrique et d'Asie. Sa principale expertise concerne les stratégies en matière de médiation et de processus de paix, l'organisation des processus, l'élargissement de la participation, la société civile dans les processus de paix, la planification et l'évaluation des processus de paix, et le lien entre développement et paix.

Elle est chercheuse principale au Centre d'études sur les conflits, le développement et la paix de l'Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID) à Genève. Auparavant, elle a occupé d'autres fonctions, notamment celle de Directrice du Centre pour la consolidation de la paix (KOFF) chez Swisspeace à Berne, en Suisse (jusqu'en 2003), de Spécialiste de la consolidation de la paix auprès de la Commission européenne au Kenya et de Conseillère politique auprès de l'Envoyé spécial de la CE en Somalie (1996-2000). Le Dr Paffenholz a participé à plusieurs missions des Nations Unies en Afrique à différents postes. Entre 1992 et 1996, elle a été chercheuse à l'Institut de recherche sur la paix de Francfort, en Allemagne.

Le Dr Paffenholz a publié de nombreux écrits, s'adressant aussi bien aux praticiens qu'aux universitaires, parmi lesquels : *Peacebuilding: A Field Guide* (Lynne Rienner, 2000), *Aid for Peace: A Guide to Planning and Evaluation for Conflict Zones* (avec Luc Reyhler ; Nomos, 2007) et *Civil Society and Peacebuilding: A Critical Assessment* (Lynne Rienner, 2010). Le Dr Paffenholz est de nationalité tanzanienne et allemande.

Contact

114, rue de Lausanne
CH - 1202 Genève, Suisse

Téléphone +41 (0)22 908 11 30
Fax +41 (0)22 908 11 40

info@hdcentre.org
www.hdcentre.org