

PRATIQUE

Décembre 2016

DE LA MÉDIATION

6

Soutenir un dialogue national

Défis & options pour les tiers

Jonathan Harlander

“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 et résoudre les conflits armés, et en atténuer les conséquences, par le biais du dialogue et de la médiation.

www.hdcentre.org

© 2016 – Centre pour le dialogue humanitaire

La reproduction de l'intégralité ou d'une partie de cette publication est sujette à autorisation écrite ainsi qu'à mention de son origine.

La collection « 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 (HD).

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 par le Centre pour le dialogue humanitaire (HD) dans le but de 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 les collaborateurs de HD, qui estiment ne pas bénéficier suffisamment de l'expérience comparative issue des différents processus de paix menés dans le monde. Ces dernières années, la communauté internationale a considérablement renforcé les mécanismes d'appui proposés 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.

Bien que les initiatives de médiation diffèrent fortement selon les processus de paix, les médiateurs s'accordent à reconnaître qu'ils sont souvent confrontés à des problèmes similaires. C'est pourquoi HD propose une série d'outils d'aide à la prise de décision fondés sur les enseignements tirés d'un large éventail de processus de médiation. Chaque publication de la collection a pour objectif d'offrir aux lecteurs un panorama concis des défis et options les plus pertinents, et de les aider à se préparer aux exigences potentielles des processus de médiation à venir.

Les publications de cette collection ne sauraient remplacer l'expérience pratique, mais nous espérons qu'elles pourront contribuer à un processus d'apprentissage plus systématique. Elles sont accessibles gratuitement sur le site Internet de HD et ceux de nos partenaires. *Soutenir un dialogue national* est le sixième numéro de cette

collection. Cette publication est basée sur le travail de recherche effectué par l'auteur sur ce sujet ainsi que sur des entretiens avec les collaborateurs HD. L'auteur tient à remercier Roxaneh Bazergan, Christina Buchhold, Paul Dziatkowiec, Sara Hellmüller, David Lanz, Thania Paffenholz, Katia Papagianni, Giles Pitts, Christopher Thornton et Luxshi Vimalarajah. Il souhaite également exprimer sa reconnaissance au ministère des Affaires étrangères finlandais, à l'Inclusive Peace and Transition Initiative (IPTI) et à Swisspeace pour leurs aimables invitations à des événements de qualité sur le thème des dialogues nationaux.

Table des matières

Remarques essentielles à l'attention des médiateurs	4
1 Introduction	6
2 Un dialogue national, dans quel but ?	7
Dans quel contexte se déroulent les dialogues nationaux ?	9
Quels sont les objectifs d'un dialogue national ?	12
3 Le mandat	14
Origine du mandat	14
Portée du mandat	17
4 Comment procéder ?	19
Préparation	19
Règles de procédure	21
Structure	23
Processus de sélection et composition	25
Acteurs externes	30
5 Le processus et ses résultats	33
Procédures	33
Résultats et mise en oeuvre	36
Défis	38
6 Conclusion	40
Notes	42
Documentation complémentaire	43

Remarques essentielles à l'attention des médiateurs

- Il n'existe pas de modèle de dialogue national. Les tierces parties peuvent toutefois s'appuyer sur les enseignements tirés des processus de dialogue passés pour identifier les facteurs qui ont contribué à leur réussite ou à leur échec, ainsi que les défis récurrents qu'ils comportent.
- Les dialogues nationaux visent à proposer des consultations inclusives afin de forger un consensus, de négocier des réformes ou de définir le processus qui permettra leur mise en œuvre, et/ou d'entamer un processus de réconciliation.
- Parmi les facteurs de réussite d'un dialogue national, on relèvera la qualité du mandat, la volonté politique de changement des parties et le caractère inclusif du processus.
- Les dialogues nationaux ne doivent pas être perçus comme des « tours d'ivoire » par les différents groupes partisans, mais plutôt comme des voies de dialogue parallèles qui viennent s'ajouter aux processus et institutions politiques existants.
- Pour préserver la légitimité du processus, le soutien des tiers aux dialogues nationaux ne doit pas remplacer ni éclipser son appropriation à l'échelle nationale.
- Les dialogues nationaux ne garantissent pas le succès des réformes ou des transitions, et ne peuvent à eux seuls résoudre toutes les difficultés auxquelles un pays et une société sont confrontés. En outre, rappelons que la volonté des participants et la qualité technique du dialogue national ne garantissent pas un résultat positif.
- Le soutien des tiers est rarement désintéressé et les différentes parties au dialogue national peuvent avoir des objectifs opposés.
- L'une des qualités essentielles du mandat d'un dialogue national est la clarté. Un mandat trop vaste risque d'entraîner des débats sans fin pendant le dialogue lui-même, lorsqu'il s'agira de redéfinir ses termes exacts. À l'inverse, un mandat trop restreint peut

limiter considérablement la marge de changement et entraîner la frustration des participants et des groupes partisans.

- Étape hautement politique dans l'organisation d'un dialogue national, la sélection des représentants influe sur la légitimité et le caractère inclusif du processus. Les consultations représentent un outil adapté pour prévenir les tensions pendant cette phase.
- Les règles de prise de décisions sont essentielles : mal définies, elles risquent d'enfermer le dialogue dans de longs débats, générant des frustrations chez certains participants et donnant lieu à des vetos ou des boycotts.
- L'organisation d'un dialogue national représente une entreprise gigantesque. Le lieu, les coûts, la sécurité et le soutien administratif jouent un rôle essentiel dans le bon déroulement du processus.
- Les résultats des dialogues nationaux ne sont pas toujours tangibles. Ces processus constituent également des mécanismes de socialisation pour des parties dont les interactions se résument par ailleurs à une animosité mutuelle.
- Pour que la mise en œuvre soit efficace, il est très important que les mécanismes de suivi soient conçus et approuvés par consensus.

Soutenir un dialogue national

Défis & options pour les tiers

1 Introduction

La multiplication des dialogues nationaux au cours des 25 dernières années a suscité un vif intérêt pour ce type de processus de la part des acteurs politiques, militaires et civils dans des contextes de conflit, de troubles politiques et sociaux mais aussi de transition politique. Des tiers locaux et internationaux sont ainsi régulièrement sollicités pour fournir leur expertise, leur soutien et/ou leurs services de facilitateurs avant, pendant et après un dialogue national. Pour les tierces parties qui répondent à ces demandes, le défi majeur est de déterminer comment jouer un rôle constructif tout en préservant l'appropriation nationale du processus.

Les dialogues nationaux constituent des tribunes nationales et inclusives destinées à enclencher des réformes structurelles et politiques fondamentales de l'État par le biais d'un processus de négociation.¹ Un mandat, généralement accordé par le gouvernement en place ou inclus dans un accord de paix, octroie aux participants le pouvoir de décider des réformes nécessaires. Contrairement aux négociations exclusives, les dialogues nationaux se caractérisent par leur volonté d'élargir la participation. Ils sont ouverts à des parties et des groupes habituellement sous-représentés ou exclus des négociations politiques, leur donnant ainsi l'occasion de formuler des demandes qui pourraient à l'avenir générer un mécontentement si elles n'étaient pas traitées. De ce fait, ces processus suscitent généralement l'intérêt des minorités religieuses, ethniques ou tribales,

de la société civile, des entreprises, des syndicats, des femmes ou des jeunes, qui voient là une occasion de défendre leurs intérêts. Les dialogues nationaux constituent donc un outil populaire pour entreprendre des réformes structurelles.

Il n'existe pas de modèle de dialogue national. Toutes sortes de processus sont organisés, avec des mandats, des règles de procédure, des compositions et des résultats différents. Cette diversité reflète l'expérience politique et les besoins uniques de la société et de l'État concernés. Plusieurs approches sont possibles, du dialogue national officiellement mandaté, avec des responsabilités bien définies et des relations claires avec les institutions de l'État, à des processus plus informels. En termes d'inclusion, certains processus ne rassemblent que des partis politiques, comme en Tunisie en 2013, où 21 formations ont participé au Dialogue national. D'autres processus, comme au Niger en 1991, font intervenir une grande diversité de participants : groupes professionnels, étudiants, chefs religieux et associations civiques, par exemple.

Ce numéro de la collection « Pratique de la médiation » présente des exemples concrets en vue d'identifier les facteurs clés d'un dialogue national réussi et de préparer les tiers aux difficultés qu'ils peuvent rencontrer lorsqu'ils contribuent à de tels processus. Les médiateurs et les parties prenantes doivent toutefois garder à l'esprit qu'un dialogue national n'est pas une « solution unique », ni même une solution en soi. En matière de réformes ou de transitions gouvernementales, d'autres options existent. Et l'enthousiasme qu'ont suscité les dialogues nationaux à la suite du « Printemps arabe » ne doit pas faire oublier que ces processus ne sont utiles que dans des contextes particuliers. En effet, s'ils ne sont pas adaptés à la situation, ils peuvent faire plus de mal que de bien.

2 | **Un dialogue national, dans quel but ?**

Un dialogue national est généralement organisé lorsque les protagonistes estiment qu'une vaste consultation est essentielle pour

entreprendre des réformes légitimes et durables de l'État. On peut également y avoir recours lorsqu'un nombre suffisamment important de parties influentes est favorable à un grand débat pour trouver un terrain d'entente propice aux réformes. Les parties tentent souvent d'élargir les consultations après que des formats de négociation exclusifs, au caractère élitiste, ont échoué ou semblent insuffisants pour éviter une plus grande instabilité. Un dialogue national peut alors venir remplacer ou compléter les négociations exclusives.

Le dialogue national n'est qu'un outil à la disposition d'une société qui envisage de mener des réformes fondamentales. Pour aboutir, il doit être accompagné d'une série de mesures destinées à limiter les tensions. Il peut s'agir par exemple de mesures visant à instaurer la confiance ou à aider la population locale par le biais de programmes d'aide humanitaire ou de développement, en particulier lorsque l'on s'attend à ce que le dialogue dure longtemps. En outre, le dialogue national ne doit pas être déconnecté des institutions et des stratégies politiques existantes et peut parfois être mené parallèlement à des processus concurrents, qui vont influencer directement sur son développement. Enfin, il est essentiel que les dialogues nationaux ne soient pas perçus comme des « tours d'ivoire » dont les participants sont coupés de la réalité nationale et locale. Des mécanismes de consultation officiels ou informels peuvent être mis en place pour faire entendre davantage de voix dans le dialogue.

Le contexte et les objectifs d'un dialogue ont un impact majeur sur son développement et ses résultats, si bien qu'il n'y a aucune garantie de réussite. De fait, nombre de dialogues ont échoué. Ainsi, en août 1991 au Togo, le président Eyadéma a ordonné l'arrêt des diffusions radiophoniques et télévisées de la Conférence nationale souveraine lorsqu'il a constaté que certains représentants avaient entrepris de le destituer. Au Guatemala, en 1989, ce sont des craintes pour la sécurité des participants ainsi que le boycott du processus par certaines parties clés impliquées dans la guerre civile qui ont causé la suspension du Grand dialogue national.

D'autres dialogues, d'abord salués comme fructueux, ont été suivis d'une instabilité désastreuse, voire d'une situation de guerre. En 2013-2014, la Conférence du dialogue national yéménite a été louée pour son caractère inclusif et sa qualité technique. Pourtant, ses recommandations n'ont pas été mises en œuvre et le pays est maintenant confronté à un violent conflit et à une crise humanitaire profonde.² Cet exemple doit rappeler aux tiers qui prennent part à un dialogue national que la volonté des participants et la qualité technique du processus ne garantissent pas un résultat positif. Enfin, d'autres dialogues nationaux ont été reconduits à plusieurs reprises avant de parvenir à une solution satisfaisante.

En Afrique du Sud, trois dialogues nationaux ont été organisés entre décembre 1991 et novembre 1993 avant que les parties n'adoptent une Constitution de transition, qui a finalement conduit aux premières élections non raciales.

Des tiers sont souvent consultés pour apporter leur expertise technique et livrer leurs réflexions sur des dialogues nationaux précédents, parfois bien avant que la décision ne soit prise de lancer un nouveau processus. Dans certains cas, ce sont eux qui suggèrent activement le recours à un dialogue national, en particulier lorsque d'autres formats de dialogue semblent insuffisants pour garantir la légitimité des réformes à négocier. Toutefois, pour que l'appropriation nationale du processus soit pleinement garantie, il incombe aux parties de déterminer si cet outil est adapté à leurs objectifs.

Dans quel contexte se déroulent les dialogues nationaux ?

Un dialogue national n'est pas un événement isolé. Il se déroule dans un contexte plus large : à la fin d'un conflit armé qui a conduit à l'éviction d'un gouvernement, comme en Afghanistan (2002) ; dans le cadre d'une transition post-autoritaire, comme au Yémen (2013-2014) ; ou à la suite de l'échec *de facto* d'une autocratie, comme au Bénin (1990). On organise un dialogue national lorsque les institutions d'un État sont contestées, faibles ou défailtantes, ou lorsqu'elles ne sont pas suffisamment inclusives et que des réformes sont nécessaires pour leur redonner une légitimité.

Bénin : quand les pressions nationales et internationales entraînent un changement profond

En 1989, la situation financière, économique et sociale du Bénin était catastrophique : deux banques publiques avaient fait faillite l'année précédente ; les salaires, les bourses d'études et les pensions n'étaient pas versés depuis des mois, et des grèves générales illimitées étaient organisées pour exprimer le mécontentement des étudiants et des fonctionnaires. En outre, une lettre rédigée par 11 évêques, dénonçant le niveau de corruption et de violence qui affectait le pays et appelant à un changement démocratique, avait mis en évidence la condamnation nationale dont faisaient l'objet les politiques du régime. En raison de la situation économique désespérée du pays, le président Kérékou, au pouvoir depuis 1972, avait perdu le soutien de la plupart des acteurs politiques.

Sur le plan international, le Bénin subissait la pression de l'opinion publique, des États et des institutions internationales. Dans les années 1980, des manifestations avaient été organisées par des exilés béninois pour sensibiliser l'opinion publique au sein de la communauté internationale à la situation au Bénin. Une forte pression était notamment exercée par le ministère français de la Coopération, la France n'étant plus disposée à soutenir le régime de Mathieu Kérékou. En outre, le mécontentement du Fonds monétaire international (FMI) à l'égard des réformes économiques du président, après les résultats mitigés d'un prêt de stabilisation alloué en 1987, laissait au régime un pouvoir de négociation réduit. Enfin, le lourd endettement avait créé une dépendance vis-à-vis des acteurs internationaux, tandis que le manque de ressources naturelles et financières du Bénin empêchait l'État d'exercer un quelconque effet de levier.

La combinaison des pressions nationales et internationales a conduit Kérékou à organiser la Conférence nationale des forces vives de la nation, puis à accepter le caractère contraignant de ses décisions. Malgré sa réticence initiale à l'égard d'un changement politique et ses tentatives d'écraser l'opposition à la fin des années 1980 en menant des persécutions politiques et judiciaires, Kérékou n'a eu d'autre choix que d'accepter la tenue d'un dialogue national qui allait aboutir à l'élection de Nicéphore Soglo à la présidence.

Développer un dialogue national dans un contexte aussi instable et parfois violent représente un véritable défi. En Irak, en 2004, la présence de soldats et de responsables américains à la Conférence du dialogue national a été dénoncée comme une atteinte à la légitimité et à l'indépendance du processus, ce qui a conduit certaines parties à le boycotter. Autre exemple : lors du Grand dialogue national mené en 1989 au Guatemala, des menaces, des enlèvements et des actes de torture commis contre certains participants, ainsi que la détérioration rapide de la situation sécuritaire, ont découragé certains acteurs de s'engager ouvertement dans le dialogue, ce qui a entraîné la clôture de la conférence avant son terme.

Un dialogue national doit être précédé d'un accord officiel ou informel tel qu'un traité de paix, un accord de cessez-le-feu ou des mesures visant à instaurer la confiance (libération de prisonniers politiques, modification de la législation existante...). Le dialogue intercongolais tenu en République démocratique du Congo (RDC) a par exemple été précédé de l'Accord de cessez-le-feu de Lusaka (juillet 1999), qui stipulait dans son article III-19 qu'un dialogue national devait être organisé en vue d'obtenir « un nouvel ordre politique et (...) la réconciliation nationale en République démocratique du Congo ». Avant même que la décision d'organiser un dialogue national ne soit prise, un médiateur ou un facilitateur travaillant sur les négociations de cessez-le-feu ou de démilitarisation, démobilisation et réintégration (DDR) peut donc être invité à étudier la possibilité de recourir à un tel processus. Ainsi, au Myanmar, des réflexions sur le « dialogue politique inclusif » ont été menées parallèlement aux négociations de l'Accord de cessez-le-feu national signé en octobre 2015, qui a dans sa version finale intégré la mention d'un futur dialogue national.

Financier, matériel et/ou technique, le soutien international à un dialogue national est dans la plupart des cas crucial. Une pression politique et/ou une facilitation discrète peuvent également se révéler nécessaires. Au Yémen, par exemple, le soutien, l'intérêt et parfois la pression du Conseil de coopération du Golfe (CCG)

ont considérablement influencé la préparation et la tenue du dialogue national, bien que l'ensemble du processus se soit effondré quelques mois plus tard. En revanche, certains ont reproché aux Nations unies de n'avoir joué qu'un rôle limité dans la facilitation de la Conférence du dialogue national et d'avoir justifié leur absence d'intervention par la nécessité de préserver l'appropriation nationale du processus.³ Naturellement, le soutien international ne doit pas remplacer ni éclipser cette appropriation, essentielle pour préserver la légitimité du dialogue. Les tierces parties doivent donc trouver le juste équilibre entre l'appropriation nationale et l'obtention d'un soutien international. Il convient toutefois de noter que le soutien des tiers est rarement désintéressé et que les différentes parties au dialogue national peuvent avoir des objectifs opposés.

Quels sont les objectifs d'un dialogue national ?

Les objectifs d'un dialogue national reflètent les intérêts des parties concernées. Cependant, il serait irréaliste de penser qu'un tel processus peut résoudre tous les griefs, qui dans certains cas ont entraîné des décennies de conflit.

Les médiateurs peuvent aider les parties à définir des objectifs réalisables dans un délai limité. Le dialogue national est à privilégier lorsqu'il constitue l'outil le plus approprié pour atteindre les objectifs suivants :

- **Mener des consultations constructives et inclusives en vue de forger un consensus.** Un dialogue national est l'occasion pour des acteurs qui n'ont pas été représentés politiquement par le passé d'exprimer leurs préoccupations, leurs intérêts et leurs doléances. Au Bénin, par exemple, le système multipartite a été introduit en décembre 1989, soit deux mois seulement avant la tenue de la Conférence nationale. Le dialogue national a donc représenté une occasion pour les forces vives de la nation de s'exprimer, de renforcer le soutien de leurs partisans et de faire connaître leurs préoccupations. Un tel processus peut donc améliorer la qualité des débats en élargissant la participation. Toutefois, il peut aussi déclencher une résistance de

la part des parties au conflit et des acteurs puissants, ou rendre les débats plus complexes. Par ailleurs, le dialogue national facilite les échanges directs entre les parties au conflit et la société civile, ce que d'autres formats de négociation ne permettent pas facilement. Les tiers peuvent aider les parties à déterminer si le format choisi pour formuler leurs intérêts est adéquat et s'il ne risque pas d'entraîner des sabotages pour cause de frustration. Dans l'idéal, un dialogue national est une plate-forme qui permet d'exprimer des griefs, mais aussi d'échanger de façon constructive.

- **Négocier des réformes ou définir le processus qui permettra leur mise en œuvre.** Au Yémen, par exemple, le dialogue a permis aux participants de s'entendre sur la nécessité pour l'État d'adopter un système politique fédéral. Les réformes nationales peuvent être constitutionnelles, mais aussi déboucher sur des lois qui élargissent le caractère participatif des institutions de l'État ou mettent en place des institutions de transition. En outre, un dialogue national peut préparer le terrain pour la tenue d'élections législatives ou présidentielles, parfois consécutives à une dissolution de l'Assemblée nationale. Il est donc dans l'intérêt des parties prenantes de s'engager dans ces débats afin de contribuer à définir les modalités et le calendrier des élections, mais aussi, plus largement, de voir leurs intérêts pris en compte dans les résultats du dialogue national.
- **Enclencher un processus de réconciliation.** Un dialogue national ne permet pas de résoudre définitivement un conflit. Certes, le partage et l'assimilation de valeurs et de normes permis par les éléments d'échange et de socialisation du processus, ainsi que l'expression des griefs passés et présents, peuvent opérer une catharsis et ainsi constituer d'excellents outils de gestion des conflits. Néanmoins, réunir des centaines d'individus ayant des liens émotionnels intenses avec le passé peut également saper et compliquer le processus. Au Yémen, les discussions sur la justice transitionnelle ont ainsi été particulièrement éprouvantes, même si elles ont finalement abouti à un consensus. Les dialogues nationaux ne sont pas exempts du risque de devenir des organes accusateurs, utilisés en représailles contre

la répression d'un régime ou les crimes commis par les parties. Ils génèrent alors des réactions contre-productives. Au Togo, par exemple, l'empressement de l'opposition politique à engager des poursuites judiciaires contre le président Eyadéma a certainement contribué à la décision de celui-ci de mettre fin à la Conférence nationale souveraine en août 1991.

Naturellement, les objectifs déclarés d'un dialogue national ne reflètent pas toujours les objectifs réels des parties. Ces dernières cherchent souvent à renforcer leur pouvoir, à forcer l'adoption des réformes qu'elles défendent, à obtenir une amnistie pour des crimes passés ou à obtenir des réparations. Au Bénin par exemple, le mandat de la Conférence nationale était de mettre en place « un nouveau système démocratique ». Pourtant, selon certains commentateurs, le président Kérékou entendait bien limiter les discussions aux questions économiques.⁴

3 | Le mandat

Le mandat d'un dialogue national définit à la fois ses prérogatives et ses objectifs. Bien qu'il n'existe pas de mandat unique, un examen des dialogues nationaux passés permet de dégager les principales caractéristiques requises, qui sont décrites dans ce chapitre.

Origine du mandat

Les dialogues nationaux trouvent souvent leur origine dans un accord officiel entre certaines des parties en conflit. C'est le cas de l'accord de Bonn de décembre 2001 (article I, 4) pour la Loya Jirga d'urgence convoquée en Afghanistan, ou de l'Accord de Lusaka de juillet 1999 (article III, 19) pour le dialogue intercongolais.

Un mandat peut également résulter d'une consultation participative, comme au Togo, où le mandat du dialogue a découlé de négociations entre le gouvernement et le « Collectif de l'opposition démocratique » (COD), qui regroupait des partis politiques, des organisations de la société civile et des syndicats. Dans d'autres cas,

le mandat peut émaner d'une décision unilatérale de l'autorité en place, comme au Nigeria en 2014, bien que des discussions avec d'autres parties prenantes précèdent généralement une telle décision.

L'origine d'un mandat influe aussi bien sur la légitimité que sur la pérennité du dialogue national. En outre, l'appel à un dialogue national par le parti au pouvoir, ou par les partis jouissant de l'autorité ou de la légitimité suffisante pour le faire, doit être approuvé par l'opposition ou au moins par une partie importante de celle-ci. En effet, si un acteur majeur refuse de prendre part au dialogue national, l'ensemble du processus est compromis, et la légitimité de ses résultats menacée.

Chaque partie susceptible de participer à un dialogue national a tout intérêt à influencer sur l'élaboration du mandat, qui détermine les questions qui seront traitées et tranchées, ainsi que sur la nature des résultats (qu'ils aient ou non force obligatoire). Un consensus devra donc être obtenu par le biais de négociations qui dureront souvent plusieurs mois, voire plusieurs années. Il conviendra également de consulter les différents groupes partisans afin de déterminer ce qu'ils attendent du dialogue. Dans le cas du Myanmar, plus de deux ans de négociations entre le gouvernement et les groupes armés ethniques ont été nécessaires pour parvenir à l'Accord de cessez-le-feu national d'octobre 2015. Cet accord a défini le mandat du « dialogue politique inclusif », rebaptisé par la suite Conférence de paix de l'Union. De même, des tiers tenteront d'influer sur l'élaboration du mandat en faisant appel à différents mécanismes tels que des pressions et des incitations politiques, financières ou matérielles.

La décision d'organiser un dialogue national est souvent le résultat de négociations entre un nombre limité d'acteurs. Les groupes partisans sous-représentés ou de petite taille n'ont souvent pas d'autre choix que d'accepter un processus qui apparaît alors comme un moindre mal par rapport à un système exclusif.

Dans l'exemple mentionné plus haut, le gouvernement du Myanmar a mené des négociations bilatérales avec 15 groupes ethniques

armés, en excluant ainsi d'autres groupes (armés ou non). Au départ, seuls huit d'entre eux ont signé l'Accord de cessez-le-feu national. Toutefois, les non-signataires ont ensuite été invités à apporter leur contribution au cadre du dialogue et à participer à la Conférence de paix de l'Union. En outre, d'autres groupes devraient être invités à participer au processus ultérieurement.

Yémen : du processus exclusif au processus inclusif

Dans le cas du Yémen, le mandat du dialogue national a été établi via une initiative du Conseil de coopération du Golfe (CCG). D'autres acteurs internationaux comme les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Union européenne ont convaincu l'opposition de prendre part au processus. Après de nombreux reports, le président Saleh a finalement accepté de se retirer en échange de l'immunité tandis qu'un gouvernement de consensus était mis en place.

Une procédure de mise en œuvre a été signée le 23 novembre 2011 par le ministre des Affaires étrangères des Émirats arabes unis, la coalition des groupes d'opposition et le président yéménite en exercice, Abd Rabbo Mansour Hadi. Le document définissait notamment le caractère inclusif du dialogue national, les sujets à aborder et le calendrier. Il précisait également que le dialogue devait déterminer la nature et la forme du système politique, ainsi que la création d'une commission constitutionnelle chargée d'examiner les amendements à la Constitution.

Bien que le dialogue national du Yémen ait été ouvert à des représentants d'organisations de jeunes et de femmes et à d'autres organisations de la société civile, l'origine de son mandat réside dans l'accord entre les principaux acteurs politiques, c'est-à-dire le Congrès général du peuple et le Conseil national des forces de la révolution pacifique. Ce n'est qu'après un processus exclusif que les autres grands groupes d'intérêt ont été autorisés à prendre part au processus décisionnel. Le caractère inclusif du dialogue a ainsi été perçue par certaines parties comme une façade, plusieurs organisations affirmant que les décisions importantes avaient été prises sans leur participation.

Dans le cas de l’Afrique du Sud, ce sont les négociations entre le Congrès national africain (ANC) et le Parti national (NP) qui ont permis la tenue du Processus de négociation multipartite (avec 26 parties), qui s’est tenu entre avril et novembre 1993.

L’origine d’un dialogue national peut donc être exclusive, bien que celui-ci étende généralement la participation à d’autres acteurs, en particulier des minorités et des représentants de la société civile. Naturellement, cela soulève des questions sur le poids réel des parties qui contribuent au dialogue national sans avoir pris part aux négociations relatives au mandat et aux règles de procédure. Dans ce contexte, le rôle des tiers est d’identifier les demandes des différents acteurs et de faciliter les négociations destinées à inclure chacun d’entre eux dans le processus. Les tiers peuvent également aider les parties à déterminer l’intérêt stratégique d’inclure certains groupes dans le dialogue et les sensibiliser aux avantages et aux inconvénients d’élargir ou au contraire de restreindre la participation.

Portée du mandat

La portée d’un mandat, qui peut varier considérablement d’un dialogue national à l’autre, détermine si le processus est purement consultatif ou s’il a force exécutoire ou législative. Au Togo, la Conférence nationale avait pour mandat de débattre de « toutes les questions d’intérêt national ». Ce mandat comprenait le pouvoir de légiférer et stipulait que les décisions issues de la Conférence étaient souveraines et juridiquement contraignantes. Toutefois, comme indiqué plus haut, cela n’a pas empêché le président Eyadéma de mettre fin à la Conférence nationale, qui menaçait de le poursuivre pour des crimes commis sous son régime. Un mandat peut également être très spécifique et limité, comme en Irak, où l’annexe à la Loi pour l’administration de l’Irak pendant la période de transition, publiée en 2004, a limité le mandat de la conférence nationale à la sélection des membres du Conseil national provisoire.

Les mandats peuvent donc être extrêmement variés : il peut s’agir de mettre en place des autorités de transition ou de réparer des

injustices et des crimes passés, mais aussi d'élaborer une nouvelle constitution ou de traiter de questions régionales ou thématiques bien précises.

Il revient aux autorités et aux différentes parties prenantes de déterminer ce que le dialogue doit permettre d'accomplir. Précisément parce qu'il n'existe pas de modèle en la matière, les possibilités sont vastes et les consultations s'avèrent essentielles pour évaluer les attentes des principales parties prenantes.

L'une des qualités essentielles du mandat d'un dialogue national est la clarté. Dans l'idéal, les objectifs et l'autorité du dialogue doivent être définis de manière claire et formelle pour que celui-ci soit efficace et n'entre pas en concurrence avec les institutions étatiques existantes, comme les ministères et le corps législatif, ni avec d'autres mécanismes tels que les processus constitutionnels ou de justice transitionnelle. Par exemple, lors de la première Convention pour une Afrique du Sud démocratique (CODESA I), en 1991-1992, les membres du Parlement se sont mis à craindre que le dialogue ne prenne lentement le dessus sur leur autorité. En 2013-2014, en Libye, avant que la situation sécuritaire ne s'aggrave et alors même que des discussions sur l'organisation d'un dialogue national étaient en cours, certaines réflexions ont souligné la relation entre le dialogue national et le comité de rédaction de la constitution. Des questions similaires ont été discutées au Myanmar en 2016.

Un mandat trop vaste risque d'entraîner de longs débats sur la redéfinition de termes plus précis ainsi que l'opposition des institutions existantes et des processus parallèles. Cette opposition peut représenter un obstacle considérable au dialogue national et parfois entraîner son effondrement ou son échec pendant la phase de mise en œuvre. Cette dernière dépend en effet souvent de la collaboration des institutions et des autres parties n'ayant pas pris part au dialogue national. En outre, le dialogue national a naturellement tendance à tenter d'étendre son mandat lorsque ses membres perçoivent d'autres institutions comme illégitimes. Un mandat plus restreint peut donc constituer un moyen efficace d'éviter la « multi-

plication des prérogatives » du dialogue. D'un autre côté, cela peut limiter considérablement la marge de changement. Cela a été le cas en Afghanistan, où la Loya Jirga d'urgence de 2002 n'a pas été mandatée pour modifier l'accord transitoire, malgré le souhait des représentants.

4 | Comment procéder ?

Une fois le mandat négocié et rédigé, il convient de déterminer de quelle façon le dialogue doit être structuré, qui doit y prendre part et selon quelles règles il doit fonctionner. Ces clarifications sont généralement effectuées par une instance préparatoire et incluses dans les règles de procédure.

Préparation

La phase préparatoire d'un dialogue national est cruciale car elle détermine de nombreux aspects du processus. Elle influe donc directement sur sa légitimité, sa représentativité et son efficacité. Dans la plupart des cas, **une commission ou un comité préparatoire** est mis en place pour établir le programme, identifier les organes du dialogue et les groupes représentés et définir le processus et les critères de sélection. Au Yémen, le décret présidentiel no 30 (2012) a établi la création d'un comité technique préparatoire chargé de déterminer de nombreux aspects de la Conférence du dialogue national, notamment sa taille, le processus et les critères de sélection des représentants, les règles de procédure, le budget et le lieu de l'événement. Compte tenu de l'importance des responsabilités qui incombent au comité, sa composition doit impérativement être perçue comme légitime, représentative et indépendante. C'est pourquoi, dans certains cas, la présence de représentants de la société civile au sein du comité préparatoire a été jugée souhaitable.

En Afghanistan, la Commission spéciale indépendante chargée de convoquer la Loya Jirga d'urgence était principalement composée

d'universitaires, de fonctionnaires et de représentants de la société civile. En Irak, c'est en revanche la Haute commission préparatoire, dominée par les partis du gouvernement provisoire, qui a déterminé les règles de procédure, la composition et le programme de la Conférence nationale de 2004. Les parties opposées à la présence militaire américaine ont donc été dans l'impossibilité d'influer sur le cadre du processus. Une commission inclusive comprenant des représentants de partis politiques, de groupes armés et de la société civile est également envisageable, à condition qu'elle ne soit pas dominée par une ou deux parties. Notons que si la mise en place d'un comité préparatoire ne constitue pas une condition indispensable de réussite, elle contribue grandement à la qualité du dialogue national.

Lors de l'élaboration du mandat du comité préparatoire, il conviendra également de préciser quelles sont ses prérogatives. Il est en effet capital de déterminer dans quelle mesure un organe préparatoire peut structurer le dialogue à venir et quelle part doit être laissée à la discrétion des participants. Dans le cas du Yémen, certains participants au dialogue ont été surpris de constater que les règles de procédure avaient été fixées sans leur approbation. Il est également possible que les parties ou les participants décident de rejeter les décisions prises par l'organe préparatoire. Au Bénin, la Conférence nationale a ainsi dénoncé la restriction de son mandat et s'est finalement déclarée souveraine.

Les parties au processus s'entendent généralement sur un **programme** qui détermine les questions essentielles à traiter. Ce programme doit être clairement défini mais peut toutefois permettre une certaine souplesse. En effet, si un sujet particulier est écarté, il risque de mobiliser l'attention des participants au risque de bloquer les discussions portant sur les questions retenues. Néanmoins, les parties doivent comprendre qu'un dialogue national, en raison de son caractère ponctuel et de sa durée limitée, ne permet pas de traiter toutes les questions auxquelles une société est confrontée. Il leur faudra donc établir des priorités.

Un dialogue national n'a pas de **durée** idéale. À titre d'exemple, la Conférence nationale béninoise a duré neuf jours, et le processus de la République du Congo environ quatre mois. D'autres processus, comme au Zaïre (devenu par la suite la République démocratique du Congo) ou en Afrique du Sud, ont été interrompus et relancés de nombreuses fois et se sont par conséquent étendus sur plusieurs années. Ces exemples montrent que la réussite d'un dialogue national n'est pas liée à sa durée mais à d'autres facteurs clés, notamment la qualité de son mandat, la volonté politique de changement et le caractère inclusif du processus. Toutefois, si un dialogue national est trop long, le public risque de s'en désintéresser, ce qui compromettra sa légitimité.

Le comité préparatoire fait donc généralement preuve d'une certaine souplesse dans la définition du programme et de la durée du dialogue, ce qui permet au médiateur de s'adapter aux besoins du processus.

En effet, des recherches ont montré que le manque de temps pouvait entraîner une forte polarisation des positions.⁵ Toutefois, il peut également arriver que les participants peinent à conclure les négociations, allongeant ainsi considérablement le processus. Au Yémen, par exemple, les groupes de travail, faute de parvenir à un accord, ont demandé l'aide du Comité de consensus (un organe de direction du dialogue) pour sortir de l'impasse. Cet exemple souligne l'utilité des mécanismes visant à faciliter la prise de décision et à limiter les prolongations.

Règles de procédure

Les règles de procédure établissent généralement la structure du dialogue national, sa composition, les mécanismes décisionnels, les questions à traiter, les principes de base du processus et la fréquence de ses réunions. Ces règles sont le plus souvent fixées par un organe spécialisé, même s'il peut arriver qu'elles soient discutées puis adoptées par les représentants eux-mêmes, comme cela a été le cas au Nigeria en mars 2014. Parfois, des tiers peuvent également aider les participants à les élaborer.

Les règles de prise de décisions sont essentielles. Mal définies, elles risquent d'enfermer le dialogue dans des débats stériles et de générer des vetos lorsqu'un consensus absolu est nécessaire. Si les décisions sont prises à la majorité simple, certaines parties peuvent également avoir le sentiment que leur opinion est systématiquement rejetée et boycotter le processus. Au Yémen, les règles de procédure stipulaient que chaque décision devait être validée par 90 % des membres présents lors de la séance de groupe, faute de quoi elle était renvoyée vers un Comité de consensus chargé de trouver un terrain d'entente. Celui-ci consultait les participants et les groupes partisans pour les aider à trouver un consensus. Le travail du comité s'est avéré crucial, en particulier pour les groupes de travail chargés de questions très controversées,

Afrique du Sud : le principe du « consensus suffisant »

La définition des mécanismes décisionnels est une question sensible. En Afrique du Sud, lors du Processus de négociation multipartite de 1993, le Comité de planification a décidé qu'en l'absence de consensus entre les parties, un « consensus suffisant » devait être obtenu au sein des groupes de travail. Pour le Comité, c'était là le meilleur moyen de garantir la légitimité du processus tout en évitant un blocage en cas de désaccord d'une minorité participante. Un consensus suffisant a ainsi été obtenu lorsque, outre un consensus significatif entre les parties, les deux principaux belligérants, le Congrès national africain (ANC) et le Parti national (NP), se sont mis d'accord sur une question spécifique. Malgré le mécontentement des parties minoritaires, le fait qu'un blocage ait été évité a primé sur le risque de tomber dans une impasse. Il y avait donc une égalité formelle entre les formations politiques en termes de représentation, puisque chacune des 26 parties avait le même nombre de représentants, mais une inégalité importante en termes de pouvoir de décision, puisque l'ANC et le NP disposaient d'un droit de veto *de facto*.

comme la justice transitionnelle. En l'absence de consensus, un nouveau vote exigeant une majorité de 75 % devait être organisé. De même, au Nigeria, le seuil des votes a été fixé à 70 % en l'absence de consensus.

Structure

Chaque dialogue national est unique et adopte une structure répondant à ses besoins. Toutefois, il existe des caractéristiques communes :

- Les **groupes de travail** traitent généralement des questions thématiques et se réunissent ensuite en **séances plénières** lors desquelles sont votées les décisions ou les recommandations.
- Un **présidium**, dirigé par un président, est chargé de la modération.
- Un **secrétariat** ou une **administration** s'occupe des questions logistiques et des relations publiques.

Au Togo, par exemple, la Conférence nationale de 1991 était composée de cinq organes : une assemblée plénière, un présidium de conférence, un secrétariat général, une trésorerie générale et des commissions de travail.

La Conférence du dialogue national yéménite disposait d'organes similaires : une assemblée plénière, un président de conférence, un présidium, un comité de consensus, des groupes de travail, un comité des normes et de la discipline ainsi qu'un secrétariat général.

Les **groupes de travail** (parfois appelés comités ou commissions) formés au sein des dialogues nationaux permettent de mener des discussions plus approfondies et plus ciblées entre les différentes parties en limitant le nombre de représentants présents. L'une des difficultés est de coordonner les travaux des différents comités afin d'éviter toute discorde entre eux. Dans le cas de la Loya Jirga constitutionnelle en Afghanistan (2003-2004), dix comités ont été créés pour travailler sur des articles précis de la future Constitution. Les groupes de travail peuvent également être axés sur des questions thématiques, comme au Guatemala, où ils étaient chargés des

questions relatives aux peuples indigènes, aux droits humains ou au rôle de l'armée. Les comités doivent compter un nombre de membres restreint et leur composition doit pouvoir être adaptée en fonction de la thématique débattue. Ainsi, dans le cas du Yémen, le groupe chargé d'examiner la question sudiste était composé d'au moins 50 % de représentants du Sud, tandis que le groupe qui travaillait sur Saada comprenait 15 membres des Houthis.⁶ Les groupes de travail élisent généralement leur propre **président**, qui propose un programme et anime les débats. Parfois, ils désignent un **rapporteur** qui rendra compte des débats et des décisions prises.

L'assemblée plénière réunit tous les représentants en sessions régulières pour examiner et voter les décisions, propositions ou suggestions présentées par les groupes de travail. Parce qu'elles regroupent l'ensemble des représentants, ces séances plénières sont moins fréquentes que les réunions des groupes de travail et elles sont plus difficiles à organiser sur le plan logistique. La plupart des dialogues fixent un quorum afin qu'aucune décision ne soit prise sans un minimum de participants. Au Togo, si le droit de vote était réservé aux représentants, des observateurs étaient également autorisés à assister à l'assemblée plénière, ce qui a renforcé le sentiment de transparence.

Dirigé par un **président**, le **présidium** est généralement chargé de modérer l'assemblée plénière et de veiller au respect des règles de procédure. Les responsabilités du présidium peuvent toutefois être très diverses. Dans le cas du Yémen, par exemple, le présidium était tenu de :

- faciliter le fonctionnement de l'assemblée plénière ;
- formuler les propositions de plans et de programme de l'assemblée plénière ;
- représenter la conférence au sein des instances locales et externes ;
- informer les membres sur leurs rôles, leurs responsabilités et leurs différentes fonctions au sein de la conférence ;
- faire respecter les règles de procédure de la conférence ;

- superviser le processus de sélection des groupes de travail et des différents comités ;
- suivre les activités des groupes de travail ;
- superviser le travail du secrétariat général et évaluer ses performances.

Un **secrétariat** est généralement chargé de répondre aux besoins spécifiques des représentants, du personnel de soutien et des groupes de travail en général. Il gère en outre la documentation utilisée pendant la conférence, mais aussi les archives et les communications avec les médias et le grand public. Son personnel doit être fiable, impartial et bien préparé. En Afrique du Sud, le secrétariat de la première Convention pour une Afrique du Sud démocratique (CODESA I) en 1991-1992 était exclusivement composé de représentants du Congrès national africain et du Parti national, ce qui a suscité des soupçons quant à son impartialité. Lors du Processus de négociation multipartite qui a suivi la CODESA II un an plus tard, la décision de mettre en place un secrétariat non partisan, dirigé par le Consultative Business Movement, a été bien accueillie par les participants.

Processus de sélection et composition

La sélection des représentants est l'une des étapes les plus importantes de l'organisation d'un dialogue national. C'est également une entreprise hautement politique, qui pèse sur la légitimité et le caractère inclusif du processus. Plus le dialogue sera inclusif, plus il aura de chances d'obtenir un soutien fort de la part de toutes les parties prenantes.

Cependant, si les participants sont trop nombreux, le processus risque de se révéler chaotique et de susciter des résistances chez les principales parties, inquiètes à l'idée de ne pas garder un contrôle suffisant ou de perdre leur influence sur le processus. Enfin, sélectionner les représentants de manière unilatérale est également possible, mais les tiers peuvent rappeler aux organisateurs que cette méthode a souvent été la source de désaccords majeurs. En général,

les consultations constituent un bon outil pour prévenir les tensions au cours de la sélection.

Dans le cas du Bénin, le président Kérékou a nommé en 1989 un comité préparatoire chargé de déterminer le programme et la composition de la Conférence nationale. Exclusivement composé de membres du gouvernement, ce comité a tout d'abord tenté d'établir des quotas qui étaient trop visiblement favorables au gouvernement en place, ce qui a suscité de vives protestations de la part de l'opposition. Sous la pression des manifestations et des critiques des différents partis du pays, ces quotas ont finalement été modifiés, mais ils ont révélé les intérêts stratégiques du gouvernement en place et des partis d'opposition pour obtenir ce qu'ils considéraient comme une représentation équitable de leur poids politique dans la société.

Diversité, caractère inclusif et représentativité. L'inclusion est un aspect aussi crucial que délicat des dialogues nationaux, car si un groupe important décide de boycotter le processus, celui-ci perdra sa légitimité. Il convient de distinguer la diversité, c'est-à-dire la présence d'une multiplicité de parties, du caractère inclusif réel, c'est-à-dire le fait d'accorder aux parties un véritable poids dans le processus décisionnel. Non seulement il est préférable que le dialogue soit inclusif, mais celui-ci doit être perçu comme proportionnellement représentatif. En 2011, le plus grand parti politique du Bahreïn, AlWefaq, a par exemple décidé de se retirer du dialogue national : avec cinq représentants sur 300, il estimait ne pas avoir suffisamment de poids dans le processus.

Les **groupes représentés** peuvent être très divers : partis politiques, armée, communautés religieuses, tribus, groupes ethniques, femmes, enseignants, universitaires, étudiants, jeunes, organisations non gouvernementales (ONG), syndicats, industries ou encore entreprises.

Les critères de sélection sont notamment l'importance historique d'un groupe, son pouvoir, son expertise, l'influence de ses membres et le rôle qu'il jouera pendant la mise en œuvre. Dans certains cas,

notamment pour les petits partis politiques, différents acteurs peuvent être regroupés et invités à choisir leurs représentants. Accepter tous les groupes désireux de participer au dialogue national serait irresponsable, car il est logistiquement impossible de parvenir à une représentation complète de la société. Ainsi, certains groupes devront parfois être exclus du dialogue, par exemple parce qu'ils ne sont pas suffisamment représentatifs, qu'ils ont commis des crimes de guerre ou qu'ils sont soupçonnés d'avoir été formés dans la seule intention de participer au dialogue. Mais la décision d'exclure un groupe, tel qu'un ancien régime et ses partisans, doit être soigneusement pesée car elle peut nuire au processus.

Si l'influence d'un groupe est un critère de sélection utile, son évaluation peut s'avérer difficile. En effet, la plupart des dialogues nationaux sont organisés au sein de sociétés post-autoritaires dans lesquelles certains acteurs politiques ont évolué dans la clandestinité. Par conséquent, on dispose de peu d'informations sur leur taille et leur influence. D'autres critères de sélection sont indépendants des facteurs politiques ou professionnels, comme les quotas de femmes, de jeunes ou de groupes régionaux. Dans le cas de la Conférence du dialogue national du Yémen, au moins 30 % des représentants devaient être des femmes, 50 % devaient être originaires du Sud et 20 % devaient avoir moins de 40 ans.

Le **nombre de participants** varie beaucoup d'un dialogue national à l'autre : la Loya Jirga d'urgence comptait quelque 1 600 membres et la Conférence nationale souveraine de la République du Congo près de 1 100. La Conférence du dialogue national yéménite a quant à elle rassemblé 565 personnes, la Conférence nationale du Bénin, 520, et seulement 87 représentants ont pris part au Grand dialogue national du Guatemala. L'inclusion d'un grand nombre d'acteurs peut certes renforcer la légitimité du processus, mais elle engendre aussi des défis logistiques si tous les représentants doivent exprimer leur opinion. En l'absence de mécanismes permettant à chaque voix de se faire entendre, certains auront l'impression que leur présence est purement décorative et risquent d'en concevoir de la frustration. Dans ces conditions, une large participation perd tout son intérêt.

Outre le nombre total de représentants, il convient de fixer le nombre de sièges qui sera attribué à chaque groupe. Pour cela, deux méthodes peuvent être envisagées : on peut accorder à chacun un nombre de sièges proportionnel à sa base de soutien et à son pouvoir, ce qui est souvent difficile à évaluer. Il est également possible d'attribuer à tous les groupes le même nombre de représentants, comme cela a été le cas en Afrique du Sud. L'influence réelle du groupe se reflète alors dans les commissions où il est représenté et dans le poids de ses voix.

Il faut cependant garder à l'esprit que la complexité des dialogues nationaux (due à leur degré d'inclusion) peut devenir problématique. Élargir la participation peut en effet déclencher des résistances chez les parties au conflit et les acteurs puissants, ou rendre les débats plus difficiles.⁷

Sélection des représentants. Une fois les groupes identifiés et le nombre de sièges fixés pour chacun, reste à sélectionner les représentants. Plusieurs méthodes sont alors envisageables : les groupes partisans peuvent choisir directement leurs délégués, auquel cas il suffira de déterminer quels groupes participeront au processus et combien de sièges chacun se verra attribuer. Ainsi, au Yémen, certains groupes partisans ont choisi leurs propres représentants, tandis que dans d'autres groupes (les femmes, les jeunes, la société civile), les membres souhaitant devenir représentants ont été invités à déposer leur candidature, la sélection étant confiée au comité technique préparatoire. Autre possibilité : organiser des « caucus » locaux/régionaux pour élire les représentants. Ceux-ci peuvent aussi être nommés directement par le comité préparatoire. Dans le cas de l'Irak, en 2004, les membres de la Haute commission préparatoire de la conférence (elle-même nommée par le gouvernement intérimaire et dominée par ses membres) ont convenu d'un double mécanisme de sélection. Certains des représentants étaient directement sélectionnés par la commission (approche qui peut être perçue comme arbitraire), tandis qu'un processus de type « caucus » permettait de sélectionner les autres.

Les candidats doivent généralement répondre à des critères d'éligibilité précis (âge, citoyenneté et absence de casier judiciaire notamment).

Afghanistan : un processus de sélection hybride

En Afghanistan, une Commission spéciale indépendante chargée de convoquer la Loya Jirga d'urgence, composée de 21 membres (dont des enseignants, des fonctionnaires, des représentants de la société civile et un avocat) a défini en 2002 les critères de sélection des participants. Ceux-ci ont été choisis par le biais de nominations directes et d'élections au suffrage indirect organisées dans les districts.

Selon les procédures d'élection des membres de la Loya Jirga d'urgence et d'audition des plaintes en découlant, deux tiers des représentants devaient être élus au niveau des districts, tandis que le tiers restant devait être directement nommé par la Commission spéciale indépendante après consultation des différents groupes partisans.

La Commission était chargée de veiller à ce que les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur du pays et les nomades soient représentés. En outre, des représentants d'institutions de la société civile, des érudits religieux, des personnes dites « dignes de confiance », des intellectuels, des femmes, des entrepreneurs et des minorités religieuses devaient être choisis ou, leur sélection validée, par la Commission spéciale indépendante.

Dans le cadre de l'élection au suffrage indirect, toute personne pouvait se porter candidate. Une sélection préliminaire a été effectuée par les dirigeants locaux à partir du vivier de candidats inscrits. Dans une seconde phase, les personnes sélectionnées ont eu pour tâche d'élire les représentants parmi leurs membres par vote secret, direct et libre. Ce processus a permis de sélectionner 1 051 représentants parmi 390 circonscriptions électorales. Le nombre de délégués devait être proportionnel à la population de l'unité administrative, tandis qu'un nombre de sièges était réservé aux femmes pour chaque groupe intéressé. Une équipe d'observation était chargée de veiller au bon déroulement du processus.⁸

Des critères moins tangibles, comme la moralité et l'engagement dans le dialogue, peuvent être établis par le comité préparatoire et doivent alors être pris en compte par les électeurs. En Afghanistan, par exemple, l'article 14 de la procédure d'élection des membres de la Loya Jirga d'urgence soulignait que, pour être élus, les membres ne devaient pas « avoir été impliqués dans le trafic de stupéfiants, des actes de violation des droits humains, des crimes de guerre, le pillage de biens publics et la contrebande de patrimoine culturel et archéologique ». Naturellement, l'application d'une telle règle était quasi impossible et reposait exclusivement sur la bonne foi des candidats. Par conséquent, non seulement le recours aux menaces de mort et aux pots-de-vin a été fréquent au cours du dialogue, mais les seigneurs de guerre ont été largement représentés malgré leurs antécédents criminels.

Le choix du **président** du dialogue (parfois appelé « facilitateur ») est une décision délicate, qui résulte généralement d'un consensus entre les parties. Il repose toutefois sur trois critères fondamentaux : l'autorité, la légitimité et l'impartialité de la personne. Dans les années 1990, les dialogues nationaux africains étaient souvent présidés par des personnalités religieuses, comme l'archevêque de Cotonou Isidore de Souza pour la Conférence nationale du Bénin, ou l'évêque d'Atakpame Mgr Philippe Fanoko Kpodzro pour la Conférence nationale souveraine du Togo. D'autres personnalités sont parfois choisies, comme le professeur d'histoire André Salifou pour la Conférence nationale du Niger en 1991, ou le ministre de la Justice et des Affaires islamiques Khalid bin Ali Al-Khalifa au Bahreïn en 2013. Les Nations unies ont également joué le rôle de médiateur : l'envoyé spécial Moustapha Niasse a ainsi présidé la deuxième phase du dialogue intercongolais et l'ancien secrétaire général Kofi Annan le dialogue national kenyan.

Acteurs externes

On distingue trois catégories d'acteurs externes influant sur le cours des dialogues nationaux : ceux qui sont proches de l'une des parties et qui cherchent à peser sur le résultat du processus, ceux qui apportent une expertise technique et ceux qui fournissent des

services de facilitation ainsi qu'une aide discrète pour surmonter les blocages. Bien entendu, ces catégories n'en excluent pas d'autres et peuvent évoluer au fil du temps.

Les acteurs externes qui soutiennent des dialogues nationaux peuvent être des personnalités politiques ou religieuses, des diplomates, des experts, des institutions universitaires, des groupes de réflexion, des médiateurs professionnels, des entreprises privées, des particuliers, des diasporas, des États, des organisations internationales ou régionales, des ONG ou encore des organisations de diplomatie privée. Ils peuvent offrir leurs services aux administrateurs du dialogue comme aux facilitateurs, représentants ou groupes participants officiellement mandatés. Lors d'un dialogue national, la plupart des acteurs externes, en particulier les diasporas, les États et les organisations régionales, tendent à soutenir un programme précis et à rechercher des résultats particuliers. Ils peuvent également être motivés par des intérêts particuliers dans le pays concerné. Par conséquent, leur participation au dialogue national peut, dans certains cas, menacer l'appropriation nationale ou être perçue comme telle.

En Irak, par exemple, l'influence des États-Unis sur le Conseil de gouvernement irakien et l'élite irakienne au sens large a été critiquée tant par les observateurs que par des groupes comme le Parti islamiste irakien et le Mouvement sadriste, lesquels ont fini par boycotter la Conférence du dialogue national. Au Bénin, on relève l'influence de la diaspora béninoise exilée, qui a fourni des ressources financières aux groupes et organisations prenant part à la transition et a fortement influencé le choix du système politique défini par la Conférence nationale pour remplacer l'ancien régime. De même, le fait que la France appuie le processus transitionnel a joué un rôle majeur au Bénin. Cette décision contrastait avec le soutien français au régime du président Eyadéma, au Togo, où la Conférence nationale souveraine a été brusquement interrompue. Maintenir l'appropriation nationale du processus tout en empêchant certains groupes extérieurs d'influencer négativement la transition représente donc un défi pour les tiers.

À la demande des parties prenantes, les acteurs externes peuvent intervenir à chaque étape des dialogues nationaux. Ils peuvent ainsi mener des négociations discrètes entre un nombre limité de parties sur la possibilité d'organiser un tel processus, aider le comité préparatoire à définir le cadre du dialogue, former les parties avant leur participation, financer la logistique de l'événement, faciliter les débats pendant le processus ou encore contribuer au suivi de la mise en œuvre des décisions et recommandations. Au Myanmar, par exemple, plusieurs acteurs externes, dont le Centre pour le dialogue humanitaire, ont participé à la préparation de la Conférence de paix de l'Union. Dans le cadre d'ateliers et de présentations, ils ont partagé régulièrement leur expertise technique sur les dialogues nationaux avec les dirigeants militaires, mais aussi avec des partis politiques et des groupes armés ethniques.

Le rôle des acteurs externes est très divers : ils peuvent être donateurs, observateurs, conseillers, consultants, garants, administrateurs, facilitateurs ou médiateurs, mais aussi agir comme des éléments perturbateurs. Les services qu'ils fournissent sont également variés : ils peuvent présenter un comparatif des différentes façons de structurer un dialogue pendant la phase préparatoire, former les représentants aux règles de procédure, aider les participants à préparer leur contribution de fond au dialogue national, faciliter la liaison avec d'autres parties ou encore apporter un soutien logistique aux participants. Des facilitateurs tiers peuvent également aider les parties à résoudre leurs désaccords et à surmonter les blocages survenant au cours du dialogue. Dans certains cas, les tiers sont même chargés d'animer les débats et d'exercer une médiation entre les participants. Au Kenya, par exemple, Kofi Annan et le Groupe d'éminentes personnalités africaines ont été mandatés pour servir de médiateurs dans le cadre du processus national de dialogue et de réconciliation qui a suivi les violences postélectorales de 2007. Les acteurs externes peuvent également mettre les parties en relation avec des experts ou des personnalités qui sont intervenus dans d'autres dialogues nationaux à titre de participants ou de facilitateurs.

Si les dialogues nationaux sont toujours exposés à l'influence des acteurs externes, certains le sont plus que d'autres. Ainsi, les tiers

internationaux ont peu participé au dialogue national du Bahreïn, tandis que leur importance a été considérable lors de la Conférence du dialogue national (CDN) menée au Yémen. Les Nations unies et d'autres organisations ont en effet formé, soutenu et conseillé les différentes parties sélectionnées pour participer à la CDN, tandis que de nombreux États ont appuyé le processus par l'intermédiaire de leurs ambassades établies à Sanaa. Contrairement à de nombreuses organisations, qui n'ont joué qu'un rôle officieux, faute de mandat, les Nations unies étaient officiellement chargées de compléter le travail du secrétariat général de la CDN. Coordonner les efforts des tiers tout en évitant les contributions non constructives représente un défi pour tout dialogue national.

5 | Le processus et ses résultats

L'organisation d'un dialogue national représente une entreprise gigantesque. Les défis à relever sont nombreux, qu'ils concernent la sécurité, les lacunes des règles de procédure, le manque de clarté des programmes, les retards, le retrait de certains participants, les pressions politiques ou les questions logistiques telles que le transport et l'hébergement des participants et le choix du lieu.

Procédures

Le **lieu** où se déroule le dialogue national peut jouer un rôle important. Les organisateurs tiennent généralement compte de la complexité logistique du transport des participants, de la capacité des locaux et des logements disponibles à proximité, des dimensions symboliques et politiques du lieu et de la sécurité. Pour des raisons politiques et de sécurité, certains dialogues nationaux sont organisés à l'étranger. Le dialogue intercongolais s'est ainsi tenu dans un premier temps à Addis-Abeba, en Éthiopie, avant d'être déplacé à Sun City, en Afrique du Sud, où les participants ont été accueillis dans un village de tentes et non dans des hôtels, afin d'éviter toute distraction. Dans le cas du Yémen, la Conférence du dialogue national s'est tenue à l'hôtel Mövenpick, qui a également accueilli le siège du secrétariat général. Le choix du luxueux hôtel cinq

étoiles, où le tarif des nuitées dépassait le salaire mensuel moyen du pays, a été mal perçu par une population vivant majoritairement en zone rurale.

Le **coût** d'un dialogue national ne doit pas être sous-estimé. Les frais concernent notamment l'hébergement, la restauration, le transport et les indemnités journalières des participants, du personnel et des conseillers, mais aussi la sécurité, les salaires du comité préparatoire et de l'administration, la papeterie et le loyer des locaux où se réuniront l'assemblée plénière et les groupes de travail. Transparence et expertise sont nécessaires pour gérer les finances d'un dialogue national de manière appropriée et optimale. En raison du manque de ressources financières prévues, le premier cycle du dialogue intercongolais qui s'est tenu à Addis-Abeba n'a pu accueillir que 70 délégués au lieu des 320 prévus initialement. Naturellement, cela a affecté à la fois la représentativité et le caractère inclusif de la rencontre.

Les discussions relatives aux ressources financières ont donc généralement lieu à l'avance. Dans l'idéal, le pays concerné doit en assumer les coûts, mais une aide financière internationale peut parfois être fournie. Dans le cas du Yémen, un Fonds d'affectation spéciale pour le dialogue national et la réforme constitutionnelle a été créé par le gouvernement et les Nations unies. Il a permis d'allouer 23,6 millions de dollars au soutien du dialogue national et du processus d'élaboration de la Constitution.

En outre, l'indemnité accordée aux représentants peut être relativement élevée. Dans le cas du Nigeria, les médias ont rapporté que ceux-ci recevraient 4 millions de nairas nigériens par mois (environ 25 000 dollars à l'époque), ce qui a suscité de vives critiques ainsi que des doutes quant aux motivations des participants.⁹ De même, l'allocation quotidienne de plus de 100 dollars versée aux délégués participant à la Conférence du dialogue national yéménite a déclenché des controverses, la population subissant alors des coupures d'électricité et des pénuries de carburant de plus en plus fréquentes.

La question de la sécurité est également très importante. Un manque de sécurité dans les locaux ou des menaces visant les participants et leurs proches peuvent décourager les délégués d'assister aux réunions, pousser certaines parties à se retirer complètement du processus ou provoquer une résurgence de la violence. En outre, un contexte de violence peut avoir une incidence directe sur le dialogue national en cours. En Afrique du Sud, par exemple, l'assassinat de Chris Hani, le chef d'état-major de Umkhonto we Sizwe, la branche armée de l'ANC, a fait craindre un échec du Processus de négociation multipartite. Cependant, l'intervention télévisée de Nelson Mandela exhortant la population à la retenue ainsi que l'arrestation rapide du meurtrier ont limité les conséquences de cet événement, et même renforcé la motivation des participants à parvenir à un consensus. L'issue a été tout autre au Yémen, lorsque deux représentants houthis ont été tués pendant la Conférence du dialogue national. Le second meurtre a eu lieu le dernier jour du processus, alors que le délégué se rendait à l'hôtel où était organisée la conférence. Cet assassinat a entraîné le retrait de 35 représentants, qui entendaient ainsi protester contre le manque de sécurité et exprimer leur opposition à l'accord final.

Informers le public constitue une responsabilité importante dans le cadre d'un dialogue national. D'une part, le dialogue ne doit pas être un « cirque médiatique ». ¹⁰ C'est en vertu de ce principe que la presse n'a pas été autorisée à assister aux séances du dialogue national tunisien en 2013. En effet, on estime parfois que les acteurs politiques sont enclins à adopter une attitude et un discours différents en présence des médias, tandis que les événements à huis clos permettraient aux parties de se montrer plus flexibles et plus ouvertes aux compromis. D'autre part, la communication publique peut servir le dialogue. Cela a été le cas pendant le Processus de négociation multipartite mené en Afrique du Sud, où l'ouverture des débats aux médias a été perçue comme une étape positive, qui a permis de sensibiliser le public et d'obtenir son soutien. Au Niger, tous les débats étaient diffusés sur la radio publique et pouvaient même être suivis hors du pays. Cela ne doit évidemment pas empêcher les séances des groupes de travail de se dérouler entièrement ou partiellement à huis clos.

Il est essentiel que le facilitateur ou le présidium expose clairement, dès le départ, les règles que les participants doivent respecter en matière de médias et d'information des groupes partisans. Quelle que soit l'option choisie, le processus doit être considéré comme transparent, faute de quoi il risque d'être rejeté par les partisans et le public en général, à plus forte raison si le dialogue national est organisé suite à des protestations publiques.

Résultats et mise en œuvre

Les **résultats** d'un dialogue national peuvent être multiples : création d'un calendrier électoral, nomination d'un gouvernement de transition, adoption d'une nouvelle constitution ou amendements à la constitution existante, recommandations non contraignantes et, plus généralement, toute réforme de l'État née des débats et des votes. Les résultats seront évalués à la lumière du mandat initial du dialogue national. Par exemple, malgré ses 1 800 recommandations, l'échec de la Conférence du dialogue national yéménite à conclure des accords sur des sujets clés tels que la structure fédérale, la question sudiste et les réformes militaires nécessaires laissait présager l'effondrement du processus de transition dans le pays. Toutefois, même si un dialogue national ne remplit pas son mandat, il ne faut pas sous-estimer ses bienfaits. Au Guatemala, malgré l'échec du processus, le dialogue a offert une nouvelle expérience de la pratique démocratique et permis de débattre de plusieurs sujets publiquement pour la première fois.

En outre, les discussions qui se sont tenues au cours du processus ont ensuite servi de base aux négociations avec l'Unité révolutionnaire nationale guatémaltèque (URNG), qui a fini par déposer les armes en 1996.

Les dialogues nationaux constituent également des mécanismes de socialisation pour des parties dont les interactions se résument par ailleurs à une animosité mutuelle. En outre, ils permettent aux participants de développer des compétences en matière de négociation, d'exprimer leurs besoins, d'améliorer la compréhension réciproque, de faire l'expérience d'un processus démocratique et

de former des alliances. Les résultats des dialogues nationaux ne sont donc pas tous tangibles. Comme l'explique John Clark à propos des conférences nationales tenues en Afrique de l'Ouest, « les conférences nationales ont peut-être créé des environnements légèrement plus propices à l'assimilation de la démocratie sur le long terme ». ¹¹

La **mise en œuvre** des recommandations ou des décisions issues d'un dialogue national représente le dernier défi à relever pour les parties et les facilitateurs. Elle doit être planifiée avec soin pendant et après le dialogue. Au Bahreïn, par exemple, un comité composé de neuf responsables du gouvernement a été nommé pour superviser l'application des recommandations du dialogue. Cependant, certains groupes d'opposition ont dénoncé une mise en œuvre en demi-teinte et ont douté de la volonté réelle du roi de voir les décisions du dialogue pleinement appliquées. La volonté politique est en effet cruciale dans la phase de mise en œuvre, et un organe de contrôle chargé de superviser ce processus peut constituer un mécanisme nécessaire et utile.

Quelle que soit la démarche choisie, il est très important que les mécanismes de suivi soient conçus et approuvés par consensus. Naturellement, la communauté internationale peut, à la demande des participants, fournir un soutien politique et technique pendant la phase de mise en œuvre. Des tiers peuvent être invités à jouer le rôle de garants ou de « contrôleurs ». Si le premier rôle tend à être symbolique, contrôler la mise en œuvre des décisions issues du dialogue national nécessite des ressources humaines et financières, des compétences ainsi que des mécanismes efficaces d'information et de résolution des crises, afin d'éviter que des violations ou des retards ne viennent compromettre l'ensemble du processus.

Encore une fois, il est essentiel que l'appropriation nationale du processus soit préservée et que les garants ou les entités de contrôle agissent dans l'intérêt des parties au dialogue et en coordination avec elles.

Défis

Lors d'un dialogue national, plusieurs défis viennent s'ajouter aux nombreuses considérations que nous venons d'évoquer.

Les boycotts. Ils sont fréquents lors des dialogues nationaux. Par exemple, le Congrès panafricain et le Parti Inkatha de la liberté ont refusé de prendre part à la Convention pour une Afrique du Sud démocratique I (CODESA I), qui s'est tenue en Afrique du Sud en 1991-1992. De même, Al-Wefaq a boycotté le Dialogue national du Bahreïn en septembre 2014, et de nombreux partis politiques et groupes armés n'ont pas participé à la Conférence du dialogue national organisée à Khartoum en octobre 2015. Un boycott peut également être décidé après le lancement d'un processus et peut alors avoir de graves conséquences. Ainsi, lorsque le Congrès national africain (ANC) a décidé de quitter la CODESA I, le processus n'a pu se poursuivre, faute d'être perçu comme illégitime. Les boycotts ne durent parfois que pendant une partie du dialogue (Al-Hirak au Yémen, par exemple), et n'empêchent pas nécessairement le processus de se dérouler, ni des accords d'être conclus.

Cependant, pour qu'un dialogue national aboutisse, le processus doit au moins être approuvé par les parties les plus influentes. Il est donc crucial qu'un tiers facilite des négociations (secrètes ou non) entre les principaux acteurs, afin d'anticiper tout problème susceptible d'entraîner un boycott. Plusieurs causes de blocage peuvent survenir : le fait qu'une partie ait le sentiment de manquer d'influence dans le processus décisionnel du dialogue, des pressions exercées par des groupes partisans qui perçoivent le processus comme illégitime, ou encore des désaccords avec les règles de procédure, le programme ou tout autre aspect procédural du dialogue. Le boycott représente un risque pour le dialogue, qui peut perdre sa légitimité, mais aussi pour le boycotteur, qui se voit exclu si le dialogue national est couronné de succès. Dans le cas du Bénin, par exemple, malgré l'importance du Parti communiste du Dahomey (PCD) dans l'opposition au président Kérékou, sa décision de boycotter la Conférence nationale l'a empêché de jouer un rôle important dans l'élaboration de ce qui est devenu une transition démocratique réussie.

Les détournements. Les dialogues nationaux résultent parfois d'une tentative des gouvernements en place et d'autres acteurs de réduire l'intensité des conflits sociaux, politiques ou armés et de légitimer leur autorité par un processus de façade, destiné à ratifier des décisions déjà prises. Il arrive ainsi que des acteurs puissants tentent de contrôler la préparation du dialogue national. Pour le facilitateur et le secrétariat, ces situations représentent un véritable défi. Ils doivent en effet trouver un équilibre entre les intérêts de tous les groupes participant au dialogue afin de garantir que le processus permette de surmonter les divergences et d'aboutir à un résultat constructif. Pour influencer la préparation, le déroulement et les résultats du processus, certains acteurs (y compris des acteurs internationaux) ont recours à des alliances politiques, au lobbying mais aussi à des manœuvres de corruption, des menaces ou des violences. Par conséquent, il est indispensable de doter le dialogue national de règles de procédure strictes ainsi que d'un facilitateur et d'un secrétariat indépendants. En outre, si le facilitateur ou le secrétariat sont perçus comme partiels, l'ensemble du processus risque de perdre sa légitimité et sa crédibilité aux yeux des parties et des groupes partisans.

Les éléments perturbateurs. Certains acteurs peuvent utiliser leur autorité, leur réseau et leurs moyens pour perturber le dialogue national. Il peut s'agir de groupes armés favorables à une solution militaire, de parties mécontentes du format et des règles de procédure du dialogue, ou de fonctionnaires et d'acteurs politiques qui font partie du gouvernement en place et qui auraient avantage à maintenir le *statu quo ante*. Les méthodes de ces éléments perturbateurs sont diverses : ils peuvent exercer des violences ou des pressions politiques contre le processus et ses acteurs ou tenter de dresser des groupes partisans contre le processus. Ils peuvent également avoir recours à des moyens légaux et extra-légaux (à l'intérieur ou à l'extérieur de l'espace de dialogue) pour ralentir ou arrêter le processus, ou encore pour entraver la mise en œuvre des décisions qui en sont issues.

En juin 1993, par exemple, des membres de l'*Afrikaner Volksfront* (AVF) et de l'*Afrikaner Weerstandsbeweging* (AWB) ont pris d'assaut

le World Trade Centre de Kempton Park, où se déroulait le Processus de négociation multipartite sud-africain.

Des militants de l'AWB ont agressé des délégués et endommagé des biens dans le but manifeste de menacer le processus et ses acteurs. Les forces de police sud-africaines se sont montrées quant à elles « totalement inefficaces ». ¹² La réaction pacifique des représentants face à ces provocations s'est révélée être le meilleur moyen de préserver le processus. Dans d'autres cas, toutefois, des dispositifs de sécurité et des mesures juridiques supplémentaires peuvent être nécessaires.

Sachant que les auteurs de troubles peuvent déstabiliser un processus de dialogue national, les facilitateurs peuvent avoir un rôle à jouer pour limiter leur impact, en renforçant la sécurité et/ou en aidant les parties à identifier un président charismatique, doté du sérieux et des compétences nécessaires pour résister aux pressions extérieures. Il convient toutefois de reconnaître à certains acteurs le droit d'exprimer leur opposition ou leurs préoccupations spécifiques quant à un processus qui aboutira à une profonde transformation de l'État tel qu'ils le connaissent.

6 Conclusion

Les dialogues nationaux ne garantissent pas le succès des réformes ou des transitions, et ils ne peuvent à eux seuls résoudre toutes les difficultés auxquelles un pays et une société sont confrontés. Les résistances d'acteurs politiques face au changement, le manque de soutien de certains groupes partisans ou de la communauté internationale, la violence permanente ou le manque d'ouverture comptent parmi les nombreux obstacles qui doivent être surmontés pour qu'un dialogue national soit couronné de succès.

Néanmoins, ces obstacles, tout comme l'échec de certains dialogues et conférences nationaux passés, ne signifient pas que l'outil en lui-même ne fonctionne pas. Ils nous rappellent simplement

l'importance d'une médiation efficace et, plus généralement, l'utilité des tiers tout au long du processus. Le dialogue national peut être un outil précieux pour opérer une transition vers la démocratie ou une transition post-conflit. Il peut en outre servir de base à la transformation des conflits et à la réconciliation. En outre, son caractère représentatif et inclusif en fait un puissant vecteur de légitimation, qui augmente les chances d'obtenir une paix durable.

Lorsqu'il est bien mené, le dialogue national constitue un mécanisme de rétablissement de la paix plus inclusif que tout autre pour la transition démocratique. De plus, il offre un potentiel de réussite considérable.

Le dialogue national étant un mécanisme hautement technique, la contribution de tiers compétents et expérimentés peut être très utile. Grâce à leur expertise, ils peuvent soutenir le développement du processus et l'adapter aux besoins précis du contexte. Ils devront toutefois veiller à préserver l'appropriation nationale du dialogue et à prendre en compte l'histoire politique, culturelle et socio-économique du pays dans lequel ils s'engagent.

La réussite d'un dialogue national dépend de trois facteurs : une forte volonté politique de changement, un processus bien conçu et la capacité des acteurs nationaux et internationaux à soutenir le dialogue et ses résultats. Il ne faut pas oublier que chaque processus est unique et complexe et qu'il exige une préparation, une patience et une diplomatie considérables. C'est pourquoi la conception d'un processus efficace constitue une étape aussi essentielle que délicate, nécessitant un soutien technique et politique qui peut être fourni par des tiers.

Notes

- 1 Les dialogues nationaux sont parfois appelés « conférences nationales ». Les deux expressions sont synonymes et sont utilisées de manière interchangeable tant dans la littérature que dans la dénomination de ces processus.
- 2 Par exemple, en 2014, le Conseil de l'Union européenne a souligné que « le dialogue national [avait] donné l'exemple, dans la région, d'un processus de consultation ouvert à tous et destiné à répondre aux aspirations de la population » (Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil sur le Yémen*, réunion du Conseil des affaires étrangères, Bruxelles, 10 février 2014).
- 3 « L'ONU aurait dû jouer un rôle dans l'établissement des programmes en concentrant les discussions sur les questions initialement identifiées et en aidant les participants à prendre des décisions et à déjouer les tactiques de retardement » (Helen Lackner, *Yemen's 'Peaceful' Transition from Autocracy: Could it have succeeded?*, Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, 2016).
- 4 Voir Richard Banegas, *Action collective et transition politique en Afrique. La conférence nationale du Bénin*, Cultures & Conflits, 17, printemps 1995, 16.
- 5 Voir Michele Brandt et coll. (2011).
- 6 Saada, région située au nord de la capitale, Sanaa, à la frontière avec l'Arabie saoudite, a été le berceau de l'insurrection menée par le mouvement Ansarullah.
- 7 Thania Paffenholz propose une analyse plus développée des avantages et des défis de l'élargissement de la participation dans sa publication *Élargir la participation aux processus de paix*, Collection Pratique de la médiation No 4, Centre pour le dialogue humanitaire, 2014.
- 8 Pour de plus amples commentaires sur le processus de sélection qui a précédé la Loya Jirga d'urgence, voir International Crisis Group (2002).
- 9 Voir par exemple : *N12m National Conference Allowance is Scandalous, Totally Unacceptable – Bishop Kukah*, Sahara Reporters, 24 mars 2014 (<http://sahara-reporters.com/2014/03/24/n12m-national-conference-allowance-scandalous-totally-unacceptable-%E2%80%93-bishop-kukah>)
- 10 Radwan Masmoudi, président du Centre d'étude de l'Islam et de la démocratie à Washington, D.C., dans USIP, *Comparative National Dialogue Approaches: Transition Processes in Libya, Tunisia, and Yemen*, 6 novembre 2013.
- 11 John F. Clark (2006).
- 12 Commission Goldstone, *Events at the World Trade Centre June 1993*, Commission d'enquête sur la prévention des actes de violence et d'intimidation, Rapport d'enquête sur les événements survenus au World Trade Centre le 25 juin 1993, Réf. : GC25.

Documentation complémentaire

- Fabien Eboussi Boulaga, *Les conférences nationales en Afrique noire : une affaire à suivre*, Karthala, 2009
- Michele Brandt, Jill Cottrell, Yash Ghai et Anthony Regan, *Constitution-making and Reform, Options for the Process*, Interpeace, 2011, p. 249–256
- John F. Clark, *National Conferences and Democratization in Francophone Africa*, in John Mukum Mbaku et Julius Omozuanvbo Ihonvbere (eds.), *Multiparty Democracy and Political Change, Constraints to Democratization in Africa*, Africa World Press, 2006, p. 101–126
- Charlotta Collén (ed.), *National Dialogue and International Mediation Processes: Perspectives on Theory and Practice*, Ministry for Foreign Affairs of Finland, 4/2014
- IDEA et la Banque mondiale, *Experiences with National Dialogue in Latin America, Main Lessons from a Roundtable Discussion*, Roundtable San Salvador, El Salvador, 20 et 21 novembre 2000
- Inclusive Peace and Transition Initiative, *National Dialogues*, Briefing Note, Graduate Institute of International and Development Studies, janvier 2016
- Michael Lund et Carlos Santiso, *National Conferences*, in Harris & Reilly (eds.), *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*, IDEA, 1998, p. 252–272
- Katia Papagianni, *National Dialogue Processes in Political Transitions*, Civil Society Dialogue Network, Discussion Paper No 3, 2014
- Groupe de travail de la Commission de consolidation de la paix sur les enseignements de l'expérience, *Enseignements tirés du dialogue national dans les situations d'après conflit*, Résumé du président, Bureau d'appui à la consolidation de la paix, novembre 2009
- Alexander Ramsbotham et Achim Wennmann (eds.), *Legitimacy and Peace Processes, From Coercion to Consent*, Section 2, *National Dialogue*, Accord, Numéro 25, Conciliation Resources, avril 2014, p. 35–54
- Pearl T. Robinson, *The National Conference Phenomenon in Francophone Africa*, *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 36, No 3, juillet 1994, p. 575–610
- Manuel de dialogue national : Guide à l'attention des praticiens*, Fondation Berghof, 2017

À propos de l'auteur

Membre du programme MESU (Mediation Support and Policy) de HD depuis 2014, Jonathan Harlander contribue à la conception et à l'organisation du Forum d'Oslo, événement qui rassemble régulièrement des médiateurs et des acteurs majeurs des processus de paix lors de réunions de haut niveau. Jonathan travaille également en étroite collaboration avec les équipes de médiation de HD, à qui il apporte son soutien. Il mène des recherches et rédige des notes d'information sur de nombreux sujets liés à la médiation, notamment les dialogues nationaux, les médiateurs locaux, les mécanismes de suivi de cessez-le-feu et le dialogue avec des groupes armés. Jonathan est titulaire d'une licence en sciences politiques et en droit et d'un master en affaires internationales de l'Institut de hautes études internationales et du développement de Genève, où il s'est spécialisé dans la négociation et la résolution de conflits.



Contact

114, rue de Lausanne
CH-1202 Genève
Suisse

Tél. : +41 22 908 11 30

Fax : +41 22 908 11 40

Courriel : info@hdcentre.org

Site Internet : www.hdcentre.org