

Tome 1

La Médiation dans les processus de paix

Conception, élaboration et processus

Manuel pratique pour l'Union Africaine

Avant-propos



L'Union africaine (UA) est née de la volonté collective de ses États membres d'approfondir et de consolider la paix, la sécurité et le développement à l'échelle du continent. La promotion de la paix et de la sécurité par l'Union africaine est soutenue par une approche globale qui encourage la lutte contre les causes profondes des conflits. Cette approche est fondée sur une bonne gouvernance et sur un État de droit, sur le respect des droits de l'homme et sur la réduction de la pauvreté.

Sur cette base, le Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits de l'OUA a été créé au Caire en 1993 pour ouvrir la voie à des approches plus efficaces au règlement des conflits sur le continent. De plus, l'établissement du Conseil de Paix et de Sécurité à Durban en 2002 a donné à l'UA un cadre dédié à la réalisation de ses travaux sur la prévention et la résolution des conflits : l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA). Le Conseil de paix et de sécurité (CPS) est le pilier central de cette architecture, qui bénéficie aussi du soutien de la Force africaine en attente (FAA), du Système continental d'alerte précoce (CEWS), du Groupe des Sages et du Fonds pour la paix.

Ces dernières années, l'UA a décidé de mettre en place des outils et des procédures destinés à son personnel et à ses envoyés, pour tirer plus d'enseignements des expériences passées de l'UA et d'autres en matière de rétablissement de la paix et de prévention des conflits. Dans le cadre de cet engagement, nous avons travaillé avec les États membres, les organisations partenaires et d'autres organismes régionaux et multilatéraux pour promouvoir le partage des informations, au bénéfice de nos envoyés et des membres de notre personnel. Des études de cas ont été compilées, des fichiers sont en cours d'élaboration, des sessions conjointes de planification et d'apprentissage sont organisées très régulièrement et les Procédures Opérationnelles Standard pour le soutien à la médiation ainsi qu'un cadre de gestion des connaissances sont désormais en place.

Le présent manuel contribue à cet effort actuel. Les processus de paix sont de véritables défis à mettre en œuvre sur le long terme, et l'UA, tout comme d'autres, a dû lutter sans cesse pour maintenir certains de ces processus sur la bonne voie, ouvrir de nouvelles voies de dialogue entre les parties au conflit, élaborer des mesures d'instauration de la confiance, intervenir en qualité de médiateur lorsque des conflits éclatent et aider à la mise en œuvre des accords de paix.

J'encourage vivement tous mes collègues de l'UA intervenant dans le processus de rétablissement de la paix à lire ce manuel qui, j'en suis sûr, apportera une contribution positive à nos travaux. Pour préparer cette publication, des auteurs et des experts de tout premier plan ont confronté leurs notes et se sont lancés dans des débats passionnés pour nous fournir une analyse pratique et une expertise comparative liées à la gestion des processus de paix. Ce manuel aborde des questions difficiles auxquelles chacun de nos collègues participant à des négociations de paix doit faire face à un moment ou à un autre. Divisé en chapitres organisés par thèmes, et illustré par des exemples concrets et récents, ce manuel vise à fournir un matériel de référence aux artisans de la paix africains pour que les « solutions africaines aux problèmes africains » soient toujours plus créatives et efficaces.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Lamamra', with a stylized flourish at the end.

Ambassadeur Lamamra
Commissaire pour la paix et la sécurité de l'Union africaine

Table des matières

Chapitre 1: L'analyse des conflits dans les processus de paix	13		
1.1 Introduction	13		
1.2 Concepts de base	14		
1.3 Utilisation de l'analyse des conflits et gestion des informations	20		
1.4 Approches de l'analyse des conflits	24		
1.5 Conclusion	38		
Chapitre 2: Stratégies et options de processus dans les négociations de règlement des conflits	41		
2.1 Introduction	41		
2.2 Définir l'objectif des négociations	44		
2.3 Cadres de négociation	46		
2.4 Le mandat des médiateurs	48		
2.5 Participation	50		
2.6 Établissement de l'agenda	51		
2.7 Calendriers des négociations	54		
2.8 Méthodes de prise de décision	56		
2.9 Mesures de confiance et de vérification/surveillance	57		
2.10 Ratification et mise en œuvre	60		
2.11 Conclusion	62		
Chapitre 3: Les mesures de confiance (MDC) dans les processus de paix	65		
3.1 Introduction	65		
3.2 Que sont les MDC ?	66		
3.3 Pourquoi utiliser des MDC ?	67		
3.4 Qui devrait s'impliquer dans les MDC ?	70		
3.5 Les différents types de MDC	71		
3.6 Quand faut-il utiliser les MDC ?	77		
3.7 Défis et options	82		
		3.8 Dix principes généraux pour assurer la médiation de MDC	85
		3.9 Conclusions	87
		Chapitre 4: La mise en œuvre des accords de paix	89
		4.1 Introduction	89
		4.2 Nature des conflits et des accords de paix contemporains	90
		4.3 Principales raisons de l'absence de mise en œuvre	92
		4.4 Cadre juridique et institutionnel international pour le règlement des litiges	97
		4.5 Comment les médiateurs peuvent-ils contribuer à la mise en œuvre ?	101
		4.6 Conclusion	113
		Chapitre 5: Comment faire pencher la balance? Sanctions, incitations et processus de paix	117
		5.1 Introduction	117
		5.2 Sanctions internationales: types, tendances et organisations institutionnelles	118
		5.3 Incitations dans le cadre des processus de paix	125
		5.4 Sanctions, incitations et processus de paix: opportunités et risques	128
		5.5 Conclusion	139
		Biographies	144
		Pour en savoir plus	150
		Notes	156

Introduction

Le présent manuel de médiation procède d'un constat simple de l'Union africaine : les artisans de la paix de l'ensemble du continent ont besoin d'un accès aisé à des expériences comparatives. C'est ainsi que ce manuel a été conçu, pour réunir cette information, répondre à ce besoin, adresser les principaux problèmes que rencontrent les médiateurs dans le cadre de leur travail.

Certains chapitres de ce manuel ont fait l'objet de débats passionnés. Comment éviter une approche normative ? Comment rester complets tout gardant un format accessible et concis ? Comment conjuguer au mieux politique et pratique pour donner des conseils concrets et exploitables ?

Le manuel de médiation de l'UA a tenté de répondre à ces questions ainsi qu'à d'autres, en trois tomes. Ce tome est le premier de la série. Il traite des questions de processus, qui peuvent sembler intangibles mais constituent des aspects cruciaux de chaque processus de paix. Le deuxième tome se concentre sur les sujets thématiques qui sont latents dans la plupart des processus. Le troisième aborde la manière dont les processus de paix peuvent être rendus plus inclusifs. Chaque chapitre a été écrit du point de vue d'une équipe de médiation et expose les défis pratiques rencontrés par les artisans de la paix et certaines des options à leur disposition. En outre, chacun inclut de brèves études de cas et du matériel de référence, spécifiques à chaque sujet.

Le chapitre premier, écrit par Konrad Huber, introduit plusieurs concepts clés de la médiation et étudie la manière dont l'analyse des conflits et la gestion de l'information pourraient être utilisées plus efficacement dans les processus de

paix. Ce chapitre se fonde sur des entretiens poussés avec des artisans de la paix impliqués dans les crises actuelles en Afrique. Il a été révisé par Simon Mason, Fabienne Hara et Luc Chounet-Cambas.

Le chapitre deux, de Stefan Wolff, examine les options dont disposent les médiateurs pour structurer un processus de négociation. L'auteur analyse en détail neuf zones de règlement des conflits et les enseignements tirés des pratiques récentes. Ce chapitre a bénéficié de contributions de Connie Peck, Matthias Siegfried et Cathy Shin.

Simon Mason et Matthias Siegfried ont produit conjointement le Chapitre trois, axé sur les mesures de renforcement de la confiance, leur étendue et leur efficacité dans les processus de paix récents. Les auteurs tiennent à remercier Julian T. Hottinger, Laurie Nathan, et I. William Zartman pour leurs précieuses contributions pendant tout le processus de rédaction. Ils adressent également tous leurs remerciements : au Département de la démocratie durable et des missions spéciales de l'Organisation des États américains ; à Patrick Gavigan et David Gorman pour leurs commentaires ; ainsi qu'à Britta Nicolmann et Luc Chounet-Cambas pour l'efficacité de leur coordination. En outre, les auteurs expriment leur profonde gratitude pour l'aide apportée au projet *Mediation Support* (projet conjoint entre swisspeace, Berne et le Center for Security Studies de l'ETH Zurich, initié par le Département fédéral des affaires étrangères suisse).

Le chapitre quatre a été écrit par Michael van Walt van Praag et Miek Boltjes. Michael et Miek travaillent tous deux au sein de Kreddha, le Conseil international des États, peuples et minorités (www.kreddha.org), organisation à but non lucratif ayant pour objectif la prévention et la résolution durable des conflits (violents) entre des groupes de population et le gouvernement des États dans lesquels ils vivent. Ce chapitre est axé sur les moyens et les manières de renforcer la mise en œuvre des accords de paix et ainsi de contribuer à leur viabilité à long terme. Les auteurs remercient chaleureusement Anthony Regan, Devasish Roy, Paul Williams et Francesc Vendrell pour leur contribution à ce chapitre. Gilbert Khadiagala et Arist Von Hehn ont aussi apporté des commentaires utiles dans le cadre du processus de révision.

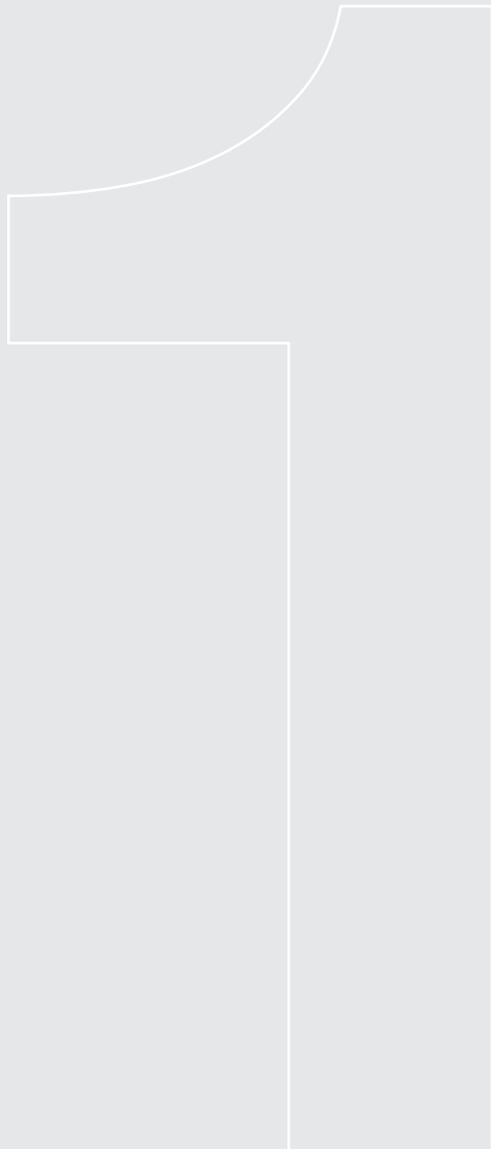
Dans le Chapitre cinq, Catherine Barnes se penche sur la manière dont les sanctions et les incitations ont été utilisées dans les processus de paix récents, et sur les effets de ces mesures. Basé sur les travaux antérieurs de l'auteur sur ce sujet et sur des exemples spécifiques, ce chapitre dépeint les circonstances dans lesquelles les sanctions et les incitations peuvent être combinées avec

une efficacité maximale pour soutenir les projets de médiation. L'auteur tient à remercier Mikael Eriksson pour ses commentaires techniques.

Ce manuel n'aurait pu voir le jour sans le soutien du Centre HD Centre au cours des deux dernières années : Stine Lehmann-Larsen qui a mobilisé les ressources nécessaires à ce projet parmi d'autres ; Luc Chounet-Cambas qui a édité ce manuel ; Katia Papagianni qui a proposé le concept d'origine ; leurs collègues du bureau régional de Nairobi. Nous remercions aussi profondément nos collègues de l'Union africaine, qui les ont soutenus dans leur effort : Yvette Ngandu et Lulit Kebede. Enfin, nos remerciements vont à Nina Behrman pour la relecture de la version anglaise ; François-Xavier Bernard et son équipe pour la traduction française, et Nicolas Ducret pour la conception et la mise en page.

Mr. El Ghassim Wane

Head, Conflict Management Division



Chapitre 1 :

L'analyse des conflits dans les processus de paix

Konrad Huber

1.1 Introduction

Le présent chapitre présente l'analyse des conflits comme un outil indispensable aux médiateurs dans le cadre de la préparation d'un processus de paix. Cette analyse reste une méthode incontournable pour rester constamment informé de la dynamique changeante tout au long des négociations. En aidant le médiateur à définir les principaux intérêts sous-jacents des parties, leurs interrelations avec les autres acteurs (notamment les groupes internes et les partisans externes) et les options de règlement des conflits, une analyse solide des conflits peut contribuer à échafauder une stratégie globale pour un processus de paix, englobant les questions de conception et de séquençage du processus. S'il en est fait bon usage, l'analyse des conflits augmente les chances de réussite d'un processus de paix, et en minimise les pièges.

Il est extrêmement difficile de trouver des solutions durables, et encore plus des solutions véritablement intégratives ou « gagnant-gagnant », dans les conflits armés internes. Il s'agit généralement de processus très complexes impliquant plusieurs niveaux et plusieurs parties, dans lesquels les médiateurs, même ceux officiellement mandatés par un organisme international, ont souvent peu d'autorité formelle et doivent constamment repousser ou canaliser les efforts de médiation parallèles (par ex., par les Etats intéressés) dans un seul et unique effort de paix. Bien souvent, les problèmes sous-jacents sont difficiles à résoudre et sont exacerbés par la violence employée pendant le conflit. En temps de guerre, cette

1 violence engendre généralement des problèmes supplémentaires à résoudre dans le processus de paix – dans les domaines de la justice transitionnelle (tels que la responsabilité des atrocités, la compensation des pertes et la réconciliation) et de la sécurité (comme le désarmement, la démobilisation, la réinsertion des combattants et la réforme du secteur de la sécurité). Face à un contexte de négociation aussi difficile, un médiateur officiel et son équipe doivent donc être et rester aussi bien préparés que possible d'un point de vue analytique.

2 Ce chapitre se propose de décrire brièvement les pratiques existantes et suggère de simples stratégies pour renforcer le rôle de l'analyse des conflits dans les efforts de médiation. En premier lieu, il passe rapidement en revue les principaux concepts en matière de gestion des conflits, et met en perspective les questions d'analyse des conflits et de modalités d'action d'un médiateur. Il se penche ensuite sur les aspects pratiques et les difficultés que les médiateurs et leurs équipes rencontrent en cherchant à intégrer une telle approche dans leur travail. Des options concrètes et des exemples réels seront ensuite abordés, sur la base d'entretiens confidentiels réalisés avec plus d'une demi-douzaine de conseillers et d'experts ayant participé à de récents processus de paix, principalement en Afrique.¹ S'il n'existe que peu d'exemples clairement documentés où les équipes de médiation ont fait un usage systématique de ces outils, plusieurs expériences instructives méritent néanmoins d'être partagées.

3 1.2 Concepts de base

4 Ce chapitre fait référence à plusieurs concepts associés au rôle des médiateurs officiels dans les processus de paix formels. Tout d'abord, les médiateurs officiels sont considérés comme un type particulier de **tierce partie**, qui, généralement parlant, est une partie impartiale « extérieure » à un conflit, cherchant à établir la communication, à engager le dialogue, à trouver des solutions viables ou à encourager de quelque autre façon la résolution du conflit entre les belligérants.

5 Les tierces parties et/ou leurs fonctions s'inscrivent généralement dans un continuum entre la **facilitation** et l'**arbitrage**. La facilitation repose sur la négociation, l'information et la coopération avec et entre les belligérants sans que cette tierce partie ait beaucoup d'autorité formelle sur eux ni de véritable capacité à imposer des règlements. Par contre, dans le cadre d'un arbitrage, la tierce partie est formellement habilitée, dans un processus plus structuré, à écouter les parties et à échafauder une solution, bien souvent sous forme de règlement ou de décision ayant force exécutoire.

1 La **médiation** est souvent considérée comme se trouvant à mi-chemin entre ces deux pôles: cette fonction implique un processus structuré plus formel que la facilitation, mais manque d'un véritable pouvoir d'imposer les solutions associé à l'arbitrage. La politique internationale introduit la question du **pouvoir** dans le processus de médiation, qui permettrait à un médiateur d'exercer une plus grande influence sur les parties (ou sur d'autres susceptibles d'exercer une telle influence sur les parties). Le rôle de médiation qu'a joué l'Afrique du Sud – en tant que puissance régionale émergente – dans le processus de paix d'Arusha pour le Burundi est un bon exemple.²

2 Une autre distinction importante est celle faite entre les différents types de médiateurs. Un **médiateur officiel** est généralement une organisation internationale ou un État formellement habilité à s'engager dans ce que l'on appelle un **processus de type track-one** (officiel). Un médiateur non-officiel ou une autre tierce partie comme une ONG, un organisme universitaire ou une personne privée peut tenter de faciliter les contacts, d'encourager la confiance, de chercher des options ou des éléments de réponse possible ou de promouvoir d'une quelconque autre façon un règlement en réalisant des efforts en dehors d'un processus formel. (Ces efforts alternatifs sont parfois dénommés **processus de type track-two** (informel), voire même de type « track-three » ou « track-four » ou encore « multi-track », selon leur finalité et les personnes qu'ils impliquent.)

3 Pour mener efficacement leur mission, les médiateurs officiels doivent souvent composer avec des efforts de médiation parallèles – parfois lancés par des États ou d'autres organismes régionaux – et les canaliser dans un processus unique. Le Soudan est un cas flagrant d'efforts de médiation parallèles, où de nombreux acteurs internationaux se sont généralement avérés peu productifs en termes de recherche de solutions durables aux graves conflits internes du pays. À un moment donné, un médiateur conjoint Union Africaine-Nations Unies au Darfour (l'ancien ministre burkinabé Djibril Bassolé), un représentant conjoint spécial chargé de la mission de maintien de la paix MINUAD (l'ancien ministre nigérian des Affaires étrangères, M. Ibrahim Gambari) et un panel de haut niveau de l'UA (dirigé par l'ancien président sud-africain Thabo Mbeki) intervenaient tous en même temps au Soudan.

4 Les progrès réalisés dans la gestion des conflits au cours de la dernière, voire des deux dernières générations ont introduit des notions utiles et même une nouvelle terminologie, notamment dans le domaine de la **négociation raisonnée**, mais aussi en ce qui concerne les barrières sociales, cognitives et psychologiques à la résolution des conflits. Les concepts clés de la négociation raisonnée – y compris les termes qui sont maintenant entrés dans le vocabulaire

1 courant – correspondent aux différences entre **intérêts** et **positions**. Par intérêts, on entend les volontés et les besoins sous-jacents qu'une partie cherche à protéger par le conflit, qui méritent donc d'être dûment pris en considération dans tout règlement durable. Les positions constituent les articulations des volontés apparentes d'une partie, lesquelles peuvent masquer ou dissimuler ces intérêts sous-jacents (susceptibles de ne pas être exprimés par une partie pour des raisons internes ou liées aux intervenants clés qui le soutiennent). Un autre concept clé est l'idée que les parties peuvent mutuellement satisfaire les intérêts de chacun par le biais d'un **accord intégratif** (par opposition à un accord distributif qui ne fait que «diviser le gâteau») pour parvenir à des **solutions dites «gagnant-gagnant»**.

2
3 Enfin, l'idée que les parties ont et peuvent adopter différentes **alternatives à un accord négocié** (y compris la poursuite du conflit) est un autre concept clé de l'enseignement et de la pratique récente en matière de gestion des conflits, pertinent pour les médiateurs officiels dans les processus de paix. La perception qu'a une partie des solutions qui s'offrent à elles est un élément particulièrement important. Si la poursuite du conflit est perçue par les responsables d'une partie comme une «meilleure» solution par rapport à la négociation, il y a peu de chances qu'ils s'engagent vraiment dans un processus de paix.³ À cet égard, les **spoilers** (ou «empêcheurs de paix») sont les parties qui refusent leur soutien à un règlement négocié soit dans le cadre d'un stratagème tactique (par exemple, pour modifier les termes de l'accord final en leur faveur), soit parfois dans le cadre d'un rejet idéologique du dialogue, du compromis et/ou de la nature spécifique du processus de paix. Par exemple, en Ouganda, l'Armée de Résistance du Seigneur a, en tant que groupe, largement refusé le dialogue en invoquant ses propres raisons idéologiques, alors que certains commandants ont négocié les conditions d'une capitulation avec Kampala.

4
5 La résolution des conflits peut également s'appréhender en termes de phases distinctes, au cours desquelles les parties peuvent avoir des besoins très différents et/ou la tierce partie peut chercher à jouer des rôles très différents. En règle générale, ces phases se composent de la **pré-négociation**, lorsque les parties ne sont pas encore formellement en pourparlers, de la **négociation** (par exemple, pourparlers formels entrecoupés de pauses) et de la **mise en œuvre** d'un accord (qui peut se composer d'étapes ultérieures). Cet ordre est toutefois quelque peu idéaliste, car bien souvent, un processus de paix repose sur les efforts préalables, et/ou la mise en œuvre d'un accord implique la poursuite des négociations ou le recours aux processus de tierces parties, en particulier en ce qui concerne les points de désaccord délicats pour les-

1
2
3
4
5 quels il n'a pas été possible de parvenir à un accord clair et définitif au cours du processus de paix lui-même.

Les études de cas dont il est question dans ce chapitre – le processus somalien de 2003–2004 pour le Kenya et le processus de Doha de 2009–2011 pour le Darfour – ont été façonnées par les négociations préalables, y compris les accords partiellement mis en œuvre résultant de processus antérieurs. De même, de nombreux processus de paix renvoient la résolution des points de désaccord à des mécanismes ultérieurs, comme des commissions ou des panels spéciaux, que ce soit de façon délibérée ou implicite. Par exemple, l'Accord de paix global de 2005 au Soudan (CPA) prévoyait toute une série de commissions mixtes pour la mise en œuvre de protocoles allant du partage de la manne pétrolière à la sécurité et aux questions du statut final. En fait, la démarcation des frontières de la région d'Abiyé illustre bien ces deux approches. Lorsque la Commission des frontières d'Abiyé (ABC), un organe de médiation mandaté par la CPA, s'est retrouvée dans l'incapacité de remplir sa mission, les parties ont chargé la Cour permanente d'arbitrage de La Haye de trancher, suite à l'intercession des grands pays extérieurs.

Du point de vue d'une tierce partie, le **séquençement** des questions devient un élément clé dans l'approche générale et la conception particulière d'un processus de médiation. Cet aspect est particulièrement important pour une tierce partie chargée d'établir un ordre du jour pour les pourparlers officiels ou de déterminer l'ordre des questions à aborder (ou décider si certaines questions doivent être examinées simultanément, par exemple, dans des groupes de travail parallèles). Habituellement, la sagesse, et même une certaine littérature dans le domaine de la gestion des conflits, recommandent d'aborder en priorité les questions «simples», surtout si la future mise en œuvre de ces sous-accords est séquentielle, afin de donner l'élan pour entamer, plus tard, des négociations fructueuses sur les questions «délicates». Cette approche est parfois exprimée en termes de **mesures de confiance** entre les parties. Dans le cadre des pourparlers de paix, cette approche consiste à se centrer sur les succès et progrès graduels des négociations, par exemple, en cherchant une cessation des hostilités puis un cessez-le-feu avant de passer à un accord politique plus vaste.

Toutefois, l'expérience de certains processus de paix tend à favoriser un autre point de vue sur l'établissement de l'ordre du jour, qui suggère que la réussite incite à une approche plus globale, ne se limitant pas à l'établissement de l'ordre du jour et à l'ordre ou le séquençement des questions. Un cessez-le-feu, par exemple, peut être très difficile à faire respecter en l'absence d'un

accord politique global et risquerait de susciter une grande méfiance entre les parties (par opposition à la « confiance ») si ces dernières ne s'estiment pas mutuellement dignes de confiance en raison d'un défaut d'application. Cette autre approche – dans laquelle « rien n'est convenu tant que tout n'est pas convenu »⁴ – vise à ébaucher une résolution de principe de toutes les questions en suspens avant que les parties ne parviennent à un accord. (Toujours, cette stratégie impose toujours un séquençage interne des questions à aborder et à trancher dans l'accord provisoire). Ce choix stratégique de base – étapiste ou global – influencera tous les autres choix d'un médiateur.

Compte tenu de la nature dynamique des rapports de force entre les parties et entre ces derniers et les autres acteurs extérieurs, les phases peuvent souvent être fluides ou changer brusquement. Cette dynamique renvoie à la question de la **maturité**, qui consiste à savoir si la dynamique prédominante du pouvoir dans un conflit encourage ou non un règlement négocié à un moment donné. (Plus précisément, la maturité consiste à déterminer si les parties se sentent mutuellement entraînées dans une douloureuse impasse, sans perspective d'issue militaire décisive. Dans ce cas la négociation peut devenir une option plus intéressante pour les parties). En effet, les **sorties de table** (c'est-à-dire, le fait de quitter la table des négociations) peuvent radicalement modifier la dynamique d'un processus. L'un des derniers exemples les plus flagrants est celui du Libéria. Sous la menace d'un acte d'accusation international pour crimes de guerre, et sous la pression des États-Unis et de plusieurs pays africains, le président Charles Taylor a dû quitter le pouvoir et le Libéria le 11 Août 2003. En l'espace d'une semaine, les pourparlers de paix à Accra ont abouti à un accord entre le gouvernement libérien et les mouvements rebelles, les Libériens unis pour la réconciliation et la démocratie (LURD) et le nouveau Mouvement pour la démocratie au Libéria (MODEL), visant à créer un gouvernement de transition, constitué en Octobre 2003, avant de remettre le pouvoir à un régime démocratiquement élu deux ans plus tard.⁵ Un tel revirement, y compris la perspective d'une solution négociée, aurait été inimaginable début 2003, lorsque le Président Taylor était encore au pouvoir.

Dans ce contexte, l'**analyse des conflits** est un bon moyen pour une tierce partie – surtout pour un médiateur officiel et son équipe – de développer et de maintenir une compréhension globale de tous les aspects d'un conflit donné. Il n'existe pas d'approche « idéale » ni exhaustive de l'analyse des conflits. En fait, chaque cadre analytique tend à mettre en avant certaines approches ou dimensions plus que d'autres. Par exemple, une approche « raisonnée » de l'analyse des conflits mettra l'accent sur les intérêts sous-jacents des parties à poursuivre le conflit ou à trouver un accord, et d'une façon générale, ne s'attar-

dera pas sur les rapports de force ou sur ce que pourrait constituer de véritables obstacles psychologiques ou cognitifs à la paix pour l'une des parties (même si la négociation pourrait, autrement, sembler servir les intérêts de cette partie). Répéter l'utilisation dans le temps de différentes approches d'analyse des conflits pourrait donc s'avérer un antidote utile à l'utilisation d'une seule approche analytique.⁶

L'analyse des conflits pourrait donc porter sur l'examen d'une série de thèmes parmi les suivants :

- ▶ **Acteurs** : une analyse des parties, de leurs intérêts sous-jacents et des positions déclarées.
- ▶ **Puissance** : une forme d'analyse indispensable consiste à qualifier la nature, la profondeur et la solidité de la puissance relative de chaque partie (mesurée du point de vue du soutien populaire, de la force militaire ou de la cohésion interne).
- ▶ **Questions** : questions clés au sein d'un conflit, y compris l'importance relative des questions pour les différentes parties et lorsque des accords potentiels peuvent exister (ou lorsque les parties peuvent être prêtes à faire des compromis sur différentes questions).
- ▶ **Dynamique et timing** : principaux vecteurs, événements ou actions dans le temps, y compris les « sorties de table » susceptibles d'influencer les parties (par ex., cessation de financement ou d'appui politique de mécènes extérieurs). Quels sont les questions et les facteurs de timing susceptibles d'influencer le comportement d'une partie dans les négociations (par exemple, nécessité / urgence de parvenir à un règlement par rapport à la probabilité de devenir un « spoiler » pour des raisons tactiques ou idéologiques) ? Comment la dynamique d'un processus de paix pourrait-elle affecter la puissance relative d'une partie ? Ici, la question de la « maturité » et le fait de savoir si un processus de paix s'inscrit dans une perspective d'accord potentielle sont essentiels.
- ▶ **Efforts préalables** : forces et faiblesses des précédents efforts de paix, notamment de ceux qui ont donné lieu à des textes ou des accords formels (même s'ils ne sont pas appliqués).

La meilleure analyse est celle qui soulignera l'interrelation entre les différents éléments. Par exemple, le fait d'analyser les intérêts sous-jacents et les positions

déclarées des parties, d'étudier la façon dont les questions ont été formulées dans un conflit (y compris dans les accords préalables) et de rechercher une pratique comparable dans d'autres rétablissements peut aussi constituer un précieux moyen, pour un médiateur, d'identifier et de proposer aux parties des solutions viables sur les points de désaccord. En bref, un médiateur peut utiliser ce genre d'informations et d'analyses pour aider les parties – et impliquer stratégiquement les acteurs externes susceptibles d'avoir une influence sur les parties – à parvenir à une solution durable. Compte tenu de son caractère hautement sensible, cette analyse doit être préparée et conservée avec la plus grande prudence, pour éviter les fuites vers une ou plusieurs parties, l'usage abusif par un État impliqué dans le processus, ou la médiatisation inappropriée.

1.3 Utilisation de l'analyse des conflits et gestion des informations

Cette section résume la façon dont d'anciens médiateurs et leurs équipes déclarent avoir utilisé des outils d'analyse des conflits. De même, compte tenu de l'évolution de la composition des équipes de médiation et de la nature dynamique des parties elles-mêmes au fil du temps, cette section passe en revue certaines des composantes essentielles à une solide gestion de l'information, même si celle-ci relève davantage de fonctions ordinaires que d'une véritable « analyse ». Ces composantes incluent : la prise de note/rédaction de procès-verbaux ; la conservation, la recherche et la transcription de documents ; l'interprétation et la traduction fiables. Bien qu'il ne s'agisse pas d'outils analytiques à proprement parler, ils sont indispensables à la collecte et à la conservation d'informations précises sur les parties ou fournies par celles-ci.

En termes d'analyse des conflits, il n'existe pas de « pratique courante » ni d'uniformité dans la façon dont ces outils ont été utilisés ou le moment où ils ont été utilisés, et tous les processus de paix ne se sont pas appuyés sur tous ces outils simultanément. De nombreux outils ont été mis au point par des universitaires, des groupes de réflexion nationaux, des gouvernements⁷ et organisations intergouvernementales, dont certains sont cités dans la section « pour en savoir plus » à la fin de ce manuel. L'UA elle-même a défini une procédure d'exploitation standard à l'appui de la médiation concernant l'utilisation d'un « modèle d'analyse des conflits » (encadré n° 1). En fait, la pratique révèle que les différents efforts de paix – ou parfois même différents membres de l'équipe au cours de différentes périodes d'un même processus – ont jugé bon, à un moment donné, de changer de méthodes.

Une bonne analyse nécessite une continuité pour éviter les informations incomplètes, inexactes ou tendancieuses, ainsi qu'une volonté de pourvoir en personnel et de soutenir les fonctions de collecte d'informations et d'analyse au sein d'une équipe de médiation. Cela nécessite un fort engagement de la part du médiateur et de son personnel à effectuer une solide analyse itérative. En effet, une approche bien définie de l'analyse des conflits aura peu d'effet sur l'annonce d'un effort de médiation si le médiateur ne dispose pas d'une structure de communication interne et organisationnelle efficace pour son équipe permanente (et les conseillers ou consultants à court terme inclus dans le processus). En fait, la grande majorité des experts interrogés pour ce chapitre ont identifié la difficulté d'assurer la continuité du personnel et de préserver la mémoire institutionnelle comme l'une des principales menaces, si ce n'est la pire, pour l'utilisation efficace et continue d'analyses au cours d'un processus de paix.

Les entretiens avec le personnel et les conseillers experts qui ont participé à différents processus de paix, principalement en Afrique, indiquent que bien souvent, certaines fonctions fondamentales de gestion des informations ne sont pas systématiquement organisées, ce qui, d'emblée, pose problème pour une bonne analyse.

- **Prise de notes et archivage, conservation et recherche de documents**

Plusieurs obstacles résultent de la nature même du processus de paix et de la façon dont les données obtenues sont traitées. Lors d'une interview, un membre de longue date d'une équipe de médiation a indiqué que le secrétariat de ce processus manquait d'un système précis de prise de notes lors de réunions, qui se tiennent souvent à huis clos et/ou sans qu'il soit clairement précisé qui enregistre les points clés et comment les traiter. En outre, aucun système n'a été mis en place pour l'archivage, le partage et/ou la recherche d'informations. Etant donné que, pour la plupart, ces informations étaient considérées comme « confidentielles » ou sensibles, cela a accentué la confusion sur la question de savoir si, comment et où les fichiers électroniques devaient être conservés : sur le disque dur d'ordinateurs personnels, dans des systèmes partagés et/ou avec des protocoles de sécurité mis en place pour limiter l'accès aux fichiers en fonction de critères préétablis.

Le suivi dans le temps des informations de base obtenues lors des réunions avec les parties ou d'autres acteurs intéressés est donc extrêmement difficile, compte tenu des difficultés à se souvenir des détails des réunions ou des ren-

1 contres informelles passées depuis longtemps, à gérer le renouvellement ou les réaffectations internes du personnel de médiation et à saisir les résultats des missions à court terme des experts des consultants extérieurs.⁸ En revanche, la Mission de bons offices des Nations Unies à Chypre s'est toujours efforcée de tenir un registre détaillé des principales réunions, audiences publiques et missions similaires avec les parties ainsi qu'un grand nombre de parties prenantes sur l'île.⁹

2

- **Services d'interprétation et de traduction et transcription des séances formelles**

Atteindre un niveau fiable de qualité dans la/les langue(s) utilisée(s) avant et pendant les négociations est un défi qu'il ne faut pas sous-estimer, surtout lorsqu'un médiateur et son équipe ne sont pas originaires du pays ou de la sous-région en question, et ne partagent qu'une langue internationale comme l'arabe, l'anglais ou le français avec leurs interlocuteurs.

3 Le personnel impliqué dans le processus de Doha pour le Darfour a ainsi relevé de grosses lacunes dans la qualité de l'interprétation en arabe lors des réunions formelles et dans la qualité de la rédaction des principaux documents écrits, tels que les accords-cadres signés avec le Mouvement pour la justice et l'égalité (JEM) et le Mouvement pour la libération et la justice (LJM). Certains passages du document final de Doha pour la paix au Darfour n'avaient plus aucun sens.¹⁰ Par exemple, l'Accord-cadre passé avec le JEM, initialement rédigé en français avec l'aide du président tchadien Idriss Déby, n'était pas clair sur la question de savoir s'il établissait formellement une cessation des hostilités et ne fixait aucun calendrier précis pour cette cessation. Certaines dispositions spécifiques en matière de désarmement, de démobilisation, de réintégration et de réforme du secteur de la sécurité n'étaient pas non plus reprises dans le document final de Doha.¹¹

4 D'autres conseillers en processus de paix ont identifié le manque de transcription des réunions formelles comme un obstacle majeur à la compréhension des points de vue des parties – pour tenter de cerner les différences entre les positions déclarées et les intérêts sous-jacents – notamment en cas d'interprétation en plusieurs langues.¹² Cette dynamique a aussi tendance à favoriser les représentants les plus instruits et les plus cosmopolites des délégations, qu'ils soient issus des États ou des groupes armés, et risque de laisser involontairement pour compte les voix importantes dans le processus, en particulier si les acteurs les plus importants ou influents au sein d'un parti ne parlent pas couramment une langue internationale.

1

Encadré 1

Le modèle d'analyse des conflits de l'Union africaine¹³

La Division de gestion des conflits de l'Union africaine a adopté, en décembre 2011, une série de procédures d'exploitation normalisées (SOP) en appui à la médiation. En annexe à ces SOP figure un modèle d'analyse des conflits que l'UA a adopté pour les projets de médiation en cours et futurs.

2 Reflétant les meilleures pratiques existantes, le modèle d'analyse des conflits de l'UA met en évidence quatre étapes pour aider les praticiens à bien comprendre le contexte de leur médiation.

Première étape: évaluer le contexte du conflit

Cela implique une analyse de fond pour une meilleure compréhension d'un conflit donné. Elle peut porter sur les éléments suivants: conditions environnementales, pauvreté, récente histoire du conflit, régions comptant une proportion élevée de jeunes ou en proie aux conflits.

Deuxième étape: Comprendre les principaux griefs et la résilience socio-institutionnelle

- Décrire les groupes identitaires qui pensent que d'autres menacent leur identité, leur sécurité ou leurs moyens de subsistance.
- Articuler la façon dont les modèles sociétaux renforcent la privation perçue, la culpabilité et les clivages entre les groupes et/ou leur façon de promouvoir la courtoisie et la résolution pacifique des conflits intergroupes.
- Expliquer comment la performance institutionnelle affecte la résolution des conflits.

Troisième étape: Identifier les vecteurs de conflit et les facteurs atténuants

- Identifier les acteurs clés qui peuvent mobiliser les groupes pour attiser ou atténuer les conflits violents.
- Comprendre leurs motivations.
- Comprendre la meilleure façon d'affecter leur influence.

Quatrième étape: Décrire les opportunités d'accroître ou d'atténuer le conflit

5 Cette partie de l'analyse vise à identifier les « fenêtres de vulnérabilité » (moments clés où les événements peuvent survenir, par exemple à l'approche des élections) ainsi que les « fenêtres d'opportunité » (moments clés qui offrent des possibilités d'atténuation des conflits et de promotion de la stabilité).

1 En effet, les équipes de médiation sont souvent réticentes à engager des professionnels du pays concerné, par crainte que les analystes ou conseillers fassent preuve de partialité, qu'ils soient redevables envers un belligérant, ou qu'ils puissent compromettre la confidentialité d'informations sensibles. S'il est difficile de trouver des collaborateurs nationaux objectifs et impartiaux, cela n'est pas pour autant impossible. De même, comme nous l'avons déjà mentionné, il est possible de mettre en place un système efficace de gestion et de protection des informations sensibles.¹⁴

2 1.4 Approches de l'analyse des conflits

3 Comme indiqué plus haut, l'analyse des conflits est un processus répétitif et continu qui peut aider à éclairer la prise de décision d'un médiateur à chaque étape de son engagement dans un conflit. Toutefois, il est rare qu'un médiateur soit impliqué dans une véritable phase de « pré-négociation », c'est-à-dire avant que les efforts de médiation ne commencent. De nombreux conflits, en particulier les conflits internes, durent depuis longtemps et, en général, les efforts de paix antérieurs doivent être étudiés et bien compris par tout nouveau médiateur qui commence à s'impliquer pour tenter de résoudre le différend. Bien que les initiatives antérieures ne servent pas forcément de modèle pour les suivantes, elles permettent d'articuler les attentes des parties autour de plusieurs dimensions dans un nouveau processus. La compréhension de cet héritage d'influences peut donc s'avérer très utile à un médiateur, surtout s'il cherche à opérer un changement de cap. Comme cela est indiqué ci-après dans l'étude de cas sur la Somalie (voir encadré n° 3), chaque nouvelle initiative de médiation – ou nouveau médiateur engagé dans un effort continu – butte généralement sur la question de la conception du processus, qui nécessite une solide analyse des conflits, sans constituer pour autant une garantie de succès.

5 L'objet de cette section consiste à résumer les façons dont un médiateur peut se documenter et se familiariser avec les principaux aspects d'un conflit, tels que : le contexte, les acteurs, la conception du processus, les questions de négociation, l'héritage des accords passés, la pratique comparative et les obstacles potentiels à la mise en œuvre. Cet ordre n'a pas à être suivi de façon mécanique. La compréhension du contexte, par exemple, peut entièrement reposer sur l'étude des efforts de paix antérieurs. En fait, les problèmes susmentionnés sont très étroitement liés, et une analyse efficace permet de se faire une image globale des interrelations au fil du temps. Un effort pour relancer les négociations devrait comprendre l'interaction suivante : la dynamique interne d'un acteur > son approche des négociations antérieures > l'inscription

1 à l'ordre du jour des questions qui peuvent ou pas être abordées dans les nouvelles négociations (et la façon de les aborder).

2 De même, le fait d'anticiper les difficultés potentielles de mise en œuvre pourrait permettre de déterminer les questions à soulever lors des négociations ainsi que la façon de les aborder, surtout si des mécanismes de règlement particuliers sont envisagés pour régler les questions délicates au cours de la mise en œuvre (et non pas lors des négociations elles-mêmes). Par exemple, le bilan très mitigé de la résolution des principaux points épineux de l'Accord de paix global au Soudan (statut d'Abiyé, frontière Nord-Sud, etc.) lors de la mise en œuvre plutôt que dans le cadre des négociations suggère que l'analyse préalable des obstacles à la mise en œuvre serait utile et permettrait de mieux informer les autres processus de paix qui cherchent à copier cette approche.

3 Enfin, les interrelations entre ces éléments pourraient également changer au fil du temps et nécessiter une mise à jour et un réexamen. Les « sorties de table » ou autres événements « hors négociations » ont un énorme impact sur les négociations : le changement de dynamique de puissance, le changement de perceptions des parties, l'attrait de la guerre par rapport à la paix, et les acteurs extérieurs exercent une influence fluctuante.

• Contexte : À quel jeu jouons-nous ?

4 La première difficulté pour un médiateur est de comprendre le contexte global dans lequel le conflit a lieu. Ce processus commence souvent avant que le médiateur ne soit officiellement nommé ou ne s'implique activement. Invariablement, la compréhension du conflit par le médiateur proviendra d'abord des médias et de ses contacts personnels et professionnels. Cette étude est bien souvent rapide et non systématique, mais elle peut servir de base à une analyse plus approfondie. Ici, l'expérience de l'un des représentants spéciaux du Secrétaire général est révélatrice ; Ahmedou Ould Abdallah a été affecté au Burundi à la suite de la crise de 1993. Il raconte : « J'ai été informé par le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques que je devais prendre mon nouveau poste dans les quarante-huit heures. Quand j'ai demandé une réunion d'information... A la place, on m'a remis un mince dossier contenant des dépêches sur l'actualité au Burundi. »¹⁵ En fin de compte, il a dû s'informer par lui-même, par le biais de ses propres relations.

5 Une fois qu'un médiateur est nommé, une équipe de médiation peut apporter son concours au processus en prenant des dispositions visant à structurer les séances d'information, y compris en faisant appel à des experts extérieurs susceptibles d'apporter une vision approfondie et/ou une nouvelle perspec-

1 tive (voir plus bas dans la conclusion). Malheureusement, les organisations intergouvernementales ne sont devenues qu'à peine plus expertes dans ce processus qu'au temps d'Ould Abdallah, et il appartiendra donc à une équipe de médiation d'organiser et de soutenir le médiateur dans ce domaine.

2 En fait, pour réussir sa mission, une équipe de médiation aidera un médiateur non seulement à comprendre le contexte, mais aussi à tenter de recentrer les autres acteurs clés «externes» ou les tierces parties autour d'une compréhension commune de ce contexte. Il est rare que les médiateurs agissent seul; les pays intéressés, qu'il s'agisse d'acteurs régionaux ou de puissances mondiales, engagent souvent des hauts diplomates ou même des envoyés spéciaux pour soutenir un processus de paix. Différentes organisations intergouvernementales engagent souvent du personnel de haut niveau ou même des représentants spéciaux et, dans le cas du Darfour, l'Union africaine a soutenu simultanément plusieurs initiatives (MINUAD, Appui conjoint à la médiation et Panel de haut niveau) qui n'allaient pas forcément toutes dans la même direction. La convocation d'un groupe vaste, mais ciblé, de hauts diplomates et d'émissaires pour aider le médiateur à comprendre le contexte peut non seulement aider le médiateur à faire sa propre analyse et à élaborer un cadre d'analyse commun, mais peut aussi contribuer à surmonter les barrières de communication et à élaborer une stratégie commune plus solide.¹⁶ Ces réunions peuvent avoir lieu régulièrement, et ainsi renforcer le soutien extérieur en faveur des choix faits par le médiateur.

3

- **Acteurs: Identifier qui est qui**

4 Une fonction indispensable de l'analyse des conflits dans un processus de paix consiste à aider un médiateur à comprendre qui sont les acteurs impliqués. Cette fonction est particulièrement importante lorsqu'un médiateur vient d'être nommé, ainsi que pour les nouveaux conseillers ou consultants à court terme. Pour la plupart des processus de paix africains examinés dans le présent chapitre, cette fonction ne semble pas avoir été réalisée de façon systématique ou exhaustive à chaque fois. Si les nouveaux émissaires sont souvent informés oralement par l'organisation internationale qui les a nommés, il semble que les profils détaillés des grands meneurs ou d'autres communautés importantes au sein des parties à un conflit ne soient pas répertoriés ni actualisés sous forme écrite, comme le font les agents du Département des affaires politiques des Nations Unies.¹⁷

5 Néanmoins, étant donné l'importance des principaux acteurs, de leurs positions et de leur pouvoir dans les processus de médiation, certains ont tenté de compiler ces informations lors des processus récents. Dans certains cas,

1 les experts sur un conflit donné se sont réunis pour définir, en toute discrétion, un profil des personnes les plus influentes, de leurs intérêts et de leur capacité à influencer sur le conflit (positivement ou négativement). Une telle analyse peut réunir des experts extérieurs au conflit, en particulier dans des contextes très sensibles ou polarisés, ou réunir des acteurs de confiance dans le pays en question, qui peuvent aussi aider à structurer des consultations préliminaires pour le médiateur. Dans d'autres cas, l'équipe de médiation a utilisé des représentations visuelles des interrelations entre les parties. Par exemple, dans la période qui a précédé le processus de Doha sur le Darfour, l'équipe de médiation a collecté des informations sur les principaux acteurs au sein des parties et a élaboré des schémas préliminaires illustrant leurs interconnexions. Pour vérifier la pertinence de ces informations, l'équipe a fait circuler ses «brouillons» au sein du secrétariat et les a même discrètement partagés avec certains interlocuteurs soigneusement sélectionnés au sein de chaque partie au conflit.¹⁸ Cette tactique a été utilisée non seulement pour enrichir et affiner l'analyse du conflit, mais aussi afin d'établir un climat de confiance avec les parties.¹⁹

3 Concernant les questions de conception du processus (étudiées dans la section suivante), l'équipe de médiation chargée du processus de Doha a utilisé trois critères relativement simples pour recommander au médiateur quels groupes armés inviter: poids politique, force militaire et contrôle du territoire. Débutés en 2008, ces rapports d'analyse sur les groupes armés ont été périodiquement mis à jour et ont été documentés par des recherches sur le terrain commandées par l'équipe de médiation. En 2009, cette dernière a également tenté d'analyser la capacité du groupe à tisser des liens horizontaux (par exemple, avec d'autres groupes) et verticaux, c'est-à-dire, à la fois avec les couches politiques et les principales communautés. L'objectif était d'identifier les groupes armés susceptibles de créer un centre de gravité politico-organisationnel, et non seulement de participer à un processus de paix par intérêt.²⁰

4 En plus de ces recherches contextuelles de base et de cette description des acteurs clés, un processus de paix doit aussi s'assurer que le médiateur s'adresse aux bonnes parties sur les bons sujets – et même bien souvent, que la ou les bonnes personnes au sein d'une partie interviennent en tant qu'interlocuteurs. Le chef apparent d'un groupe ou le haut fonctionnaire d'une délégation gouvernementale peut avoir un rôle formel plus représentatif que réel, alors que la véritable influence au sein d'une partie est exercée par une personne occupant une position en apparence inférieure ou n'ayant même aucun titre officiel.²¹ Au-delà du processus bureaucratique essentiellement interne décrit ci-dessus, l'Equipe conjointe d'appui à la médiation (JMST) Union africaine/Nations Unies au Darfour s'est également efforcée de prendre en compte le

1 soutien populaire dont bénéficiaient les groupes armés, la perception de leur force sur le champ de bataille ainsi que leurs dissensions internes. Cet effort s'est appuyé sur le travail de terrain d'une équipe de consultants.²² Pourtant, étrangement, la MINUAD (opération hybride Union africaine/Nations Unies au Darfour) n'a finalement pas été une source systématique de rapports dans le processus de Doha, malgré le vaste déploiement sur le terrain d'officiers du bureau des droits de l'homme, des affaires civiles et des affaires politiques. C'est l'un des problèmes que posent les opérations sur le terrain, où les différents mandats, les différents ordres du jour et le manque de communication efficace rendent la coopération difficile.²³

2 • Conception et séquençement des processus

3 Malgré les limites, souvent importantes, auxquelles il est confronté, un médiateur est censé tirer le meilleur parti de son rôle et recentrer les parties dans un processus efficace. Une question essentielle pour relever ce défi est celle de la conception des processus, sur laquelle le médiateur ne peut avoir qu'une influence relativement limitée en raison des effets persistants de négociations précédentes, des préférences actuelles des parties, des mécènes extérieurs et d'autres facteurs. Néanmoins, le médiateur est amené à faire des choix cruciaux quant à la conception globale d'un processus et l'ordre des étapes ou phases qui le composent. Souvent, on sous-estime la différence entre une approche «étapiste» et une approche plus globale (toutes deux décrites succinctement dans la section 2 ci-avant).

4 Quelle que soit l'approche adoptée, les questions de conception de processus demeurent en constante interaction avec d'autres éléments de l'analyse des conflits, y compris la recherche permanente des principaux acteurs. En effet, un inventaire rigoureux des acteurs, y compris de ceux qui ne font pas partie d'un processus formel, doit être périodiquement réalisé pour éviter que des partis pris ne s'immiscent involontairement dans le rôle d'une équipe de médiation. Cela peut se produire dans diverses circonstances, mais comme l'indique l'exemple du processus de Doha (encadré n° 2), cela devient plus difficile à gérer une fois qu'un processus a commencé, que les premiers jalons ont été atteints, et que de nouvelles parties ou celles précédemment absentes cherchent à se joindre à un processus. Une fois sur sa lancée, un processus peut développer un «effet de sentier», qui le rend plus difficile à modifier au vu des nouvelles circonstances. Les efforts de médiation ont donc tout à gagner d'une analyse minutieuse des principales questions à négocier, du séquençement des négociations et des accords transitoires avec les parties clés, ainsi que d'une réflexion interne sur les options de conception. Malheureusement, le processus de Doha met également en garde sur les limites de l'analyse des

1 conflits en tant qu'approche technique, dès lors que l'impératif politique prépondérant d'un allié est de poursuivre le processus, en dépit de ses défauts.

2 • Identification et analyse des questions – proposition d'options de règlement

3 Une fonction clé de la médiation consiste à aider les parties à recadrer les questions sur lesquelles elles sont arrivées à une impasse. Le recadrage permet de proposer de nouvelles options de règlement et/ou d'identifier les éléments susceptibles de faire l'objet de compromis. En raison de distorsions cognitives ou de considérations politiques internes, il se peut que les parties elles-mêmes soient dans l'incapacité d'identifier les opportunités de trouver un terrain d'entente, ou qu'elles s'exposent à de sérieuses critiques en leur sein pour avoir proposé des solutions qui s'écartent des positions de négociation adoptées. Un médiateur peut donc proposer des solutions créatives et/ou des solutions pour «sauver la face» susceptibles d'éluder les parties elles-mêmes. Dans le cas de Chypre, la Mission de bons offices des Nations Unies a utilisé sa propre analyse détaillée des problèmes, y compris des positions déclarées des parties par rapport aux intérêts sous-jacents (par exemple, la manière dont les parties elles-mêmes les voient, ce que d'autres intervenants clés pourraient dire à leur sujet, etc.) pour tenter d'échafauder des «options passerelles» et de parvenir à un accord sur les dispositions d'une ébauche d'accord, à l'issue de ce qui s'apparente nettement, à d'autres égards, à un processus purement chypriote.²⁴

4 Dans d'autres cas, les efforts de médiation ont jugé utile de confier à des experts étrangers des analyses de fond ponctuelles (ou parfois récurrentes) sur des questions clés. Par exemple, pendant le processus de paix qui a abouti à l'Accord de paix global au Soudan, dont la médiation a été menée par l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), la question des zones dites de transition (connues ensuite sous le nom des Trois zones) d'Abiyé, du Kordofan du Sud (monts Nouba) et de l'état du Nil Bleu, au sud, a été intégrée aux pourparlers de Naivasha après les discussions préliminaires qui ont eu lieu à Karen, dans la banlieue de Nairobi.²⁵ Ces pourparlers se sont déroulés sous les auspices du gouvernement kenyan et la médiation a été assurée par le général Lazarus Sumbeiywo, qui était aussi le médiateur de l'IGAD pour le processus formel de Naivasha. Dans le cadre de la préparation de ces discussions, des analyses de fond destinées à aider l'équipe de médiation ont été confiées à trois célèbres spécialistes des Trois Zones. Ces analyses portaient sur l'historique des conflits dans chaque zone, ainsi que sur l'analyse des questions clés et des moyens de les résoudre dans le cadre d'un éventuel accord. Ces questions concernaient, entre autres, le déplacement, la sécurité personnelle, la religion et les ressources naturelles stratégiques. Cette analyse a pointé l'énorme impact

Encadré 2

Analyse des conflits à la lumière d'un processus bancal: le cas du JEM et de Doha

Une analyse plus approfondie des conflits, notamment en ce qui concerne la participation et le timing, aurait-elle pu permettre d'améliorer le processus de Doha? Le Qatar a lancé le processus en 2009, essentiellement dans le cadre d'une politique visant à renforcer son rôle régional. D'autres États se sont sentis obligés de le soutenir par manque d'alternatives viables, en espérant que malgré ses limites, il pourrait aboutir à quelque chose de positif. On peut toutefois affirmer que ce processus de paix a été conçu sur de mauvaises bases. L'équipe de médiation a cherché à utiliser le processus de Doha pour restructurer la nature fragmentée des groupes armés, même dans une mesure limitée.²⁶ Même si certaines dispositions du Document de Doha pour la paix au Darfour (DDPD) sont appliquées, il paraît difficile de le qualifier d'accord exhaustif ayant de réelles chances de succès.

Une meilleure analyse des conflits aurait-elle pu aider le médiateur de l'ONU/UA et les promoteurs qataris du processus de Doha à aboutir à une meilleure issue que l'Accord de paix sur le Darfour (APD) de 2006? Face aux contraintes de temps et aux pressions politiques extérieures, les médiateurs tentent parfois d'adopter la stratégie « du train qui part » lors d'une négociation. C'est ce qui s'est passé à Abuja en 2006 – avec l'imposition pour les parties d'un délai formel pour signer l'APD au mois de mai.²⁷ Toutefois, cette stratégie n'a pas obtenu l'aval des deux grands groupes rebelles de l'époque, dont le Mouvement pour la justice et l'égalité (JEM), qui a décidé de ne pas signer l'accord de paix. Poursuivant un projet politique de changement de régime allant bien au-delà des griefs du Darfour, le JEM s'est toujours opposé à un processus de paix défini à un niveau régional et conservait une importante force militaire.

Si les pourparlers de Doha n'ont pas été qualifiés de processus de paix, l'un de leurs objectifs était d'offrir au gouvernement soudanais une contrepartie viable en réunissant les groupes rebelles disparates en un tout plus cohérent. Le processus de Doha, qui a été jalonné par la signature de l'Accord-cadre avec le JEM en février 2010, a néanmoins souffert du désengagement ultérieur des négociateurs du JEM. Et pourtant,

après plus de deux ans, le Qatar a commencé, en tant qu'hôte du processus de Doha, à faire pression pour célébrer la signature définitive mi-2011. Les conseillers du médiateur étaient très réticents à recommander à nouveau une stratégie du « train qui part », en partie parce que des groupes clés tels que le JEM ne participaient pas pleinement. La participation intermittente du JEM a nui à l'objectif global d'unification des rebelles, et a confronté l'équipe de médiation à un dilemme une fois que le JEM a décidé de rentrer à nouveau de manière active dans le processus.

À ce stade, l'équipe de médiation a eu du mal à réintégrer la participation du JEM. Les bailleurs de fonds internationaux du processus tenaient à « récompenser » les autres groupes pour leur participation au dialogue et ne pas trop « favoriser » le JEM après son désengagement. Ils se sont efforcés de soutenir le Mouvement pour la libération et la justice (LJM) – le fruit des précédents efforts libyens et américains pour unifier les factions disparates n'appartenant pas au JEM – qui bénéficiait d'un faible soutien populaire et d'une force militaire peu puissante.²⁸ Contrairement au JEM, le LJM était prêt à accepter le projet de DDPD. Lorsque les représentants du JEM ont refait leur apparition à Doha pour défendre leurs points de vue et demander l'inclusion de termes clés dans le projet de DDPD, l'équipe de médiation s'est assise à la table des négociations avec eux et des experts extérieurs pour discuter des nombreuses observations du JEM sur au moins quatre des sept chapitres de l'accord.

Au final, aucun de ces commentaires ne figurait dans la version finale,²⁹ et le JEM (ainsi que d'autres groupes rebelles autres que le LJM) a refusé de signer le DDPD.³⁰ Bref, les négociations avec le JEM avaient échoué de nouveau, même si l'équipe de médiation était bien consciente des limites du processus global et particulièrement attentive au rôle du JEM.³¹ Cependant, face à de fortes pressions politiques, le médiateur et les sponsors qataris ont insisté pour obtenir un document signé, quels que soient ses défauts. On peut se demander dans quelle mesure une analyse incisive des conflits par une équipe de médiation aurait pu changer cette issue.

1 que le dessin de la frontière nord-sud pourrait avoir sur ces régions, la nécessité d'accords administratifs spéciaux pour ces régions pendant la période intermédiaire de l'AGP et la grande incertitude générée par la demande locale d'auto-détermination et d'autonomie gouvernementale.³²

2 Par exemple, après l'échec des pourparlers de Machakos entre le gouvernement soudanais et le SPLM sur les Zones de transition, un document de synthèse particulièrement clairvoyant écrit par un autre expert étranger a contribué à renouer le dialogue. Préparé par cet expert sur la base de « renseignements recueillis lors de discussions informelles avec plusieurs responsables des deux parties », le document indique qu'« un certain nombre d'options pourraient être étudiées par les médiateurs concernant l'éventuel statut des zones contestées, afin de trouver une solution viable et acceptable pour les parties ».³³ Ce document a été partagé avec le secrétariat de l'IGAD ainsi que les parties, et l'expert en a longuement discuté avec le SPLM et, plus brièvement avec les représentants du gouvernement. Bien qu'il n'y ait pas de lien direct entre ce document et le texte final des protocoles de l'APG sur le Nil Bleu et le Kordofan du Sud, ce document a permis de réengager les parties (en particulier le SPLM) dans un dialogue alors que le processus semblait au point mort.³⁴

3 D'autres processus ont remporté plus de succès en s'en remettant au génie créatif de pourparlers de type « track-two » pour identifier des options de résolution d'un conflit (typiquement le « track two » ne rassemble pas de représentants officiels dans le cadre de pourparlers formels mais plutôt des leaders d'opinion qui exercent une influence sur les parties et groupes d'intérêt propres à un conflit donné). Cela a notamment été le cas au Darfour, où les élites politiques et les intellectuels de diverses tribus ont été rassemblés dans un processus organisé par l'Institut Max-Planck à Heidelberg, en Allemagne, qui a débuté en 2008. Le dialogue d'Heidelberg sur le Darfour a donné lieu à un rapport de 75 pages, le « Document final contenant des propositions préliminaires à l'élaboration d'un futur accord de paix sur le Darfour » de mai 2010. De nombreux observateurs considèrent que ce rapport présente un ensemble « d'options passerelles » largement exploitables pour bon nombre de questions litigieuses liées à la guerre.³⁵

4 Certains processus de paix ont tenté d'organiser des formations communes en vue de créer une plus grande interaction entre les parties au niveau interpersonnel et pour injecter une façon de penser « extérieure » dans les discussions. Ces formations peuvent ouvrir la voie à une pratique comparative

1 dans un processus donné (voir ci-dessous pour plus de détails sur l'analyse comparée). Dans les cas de la Somalie et du Darfour évoqués dans le présent chapitre, les experts internationaux ont été chargés de participer à des discussions conjointes ou de dispenser des formations communes aux parties sur les questions techniques. Dans le processus de Doha, des formations ont été organisées sur des thèmes allant des mesures de cessez-le-feu à la gestion des personnes déplacées internes (PDI). Ces formations ont demandé un effort considérable en termes de passation de marchés, de déplacements et de logistique mais ont souffert de plusieurs lacunes, dont la participation irrégulière des représentants des parties. Ces séances étaient également considérées comme un moyen de « niveler le terrain » en facilitant aux délégués des groupes armés l'accès aux informations techniques que la délégation du gouvernement soudanais possédait déjà après plusieurs années de négociations sur les différents conflits internes au pays. Si certaines de ces formations ont pu avoir des effets positifs, on peut se demander si, d'une façon générale, elles ont servi à générer de nouvelles visions ou approches des problèmes sous-jacents.³⁶

• Rôle des accords préalables

2 Il est rare que les processus de paix commencent de zéro. En effet, les parties (ou un ancien groupe de parties, parfois représentées par différentes personnes) ont généralement conclu des accords dans le passé, souvent avec l'aide d'une médiation extérieure. Ces accords préalables, même ou peut-être surtout lorsque leur mise en œuvre n'a pas été concluante, influencent nettement la perception des positions maximalistes et minimalistes des parties et façonnent grandement ce que l'on appelle la « zone d'accord possible » pour toute nouvelle entente. De même, si un organisme international ou un état régional clé s'est engagé en tant que médiateur ou partisan d'un effort de paix par le passé, il est souvent réticent à abandonner ou à modifier radicalement des éléments essentiels de son approche passée. Voilà un autre facteur à gérer dans le processus de médiation : la légitimité des précédents accords.

3 Dans le cas du Darfour, le processus de Doha de 2009–2011 a dû composer avec le rôle persistant de l'Accord de paix pour le Darfour (APD), négocié à Abuja, au Nigeria, en 2006. L'APD avait alors été signé par le gouvernement soudanais et un seul groupe rebelle, et n'a été que partiellement mis en œuvre, en raison d'une série de grosses difficultés. Cependant, la structure de l'APD et bon nombre des questions qu'il soulève ont exercé une influence constante, à la fois positive et négative, sur la direction et la conception du processus de Doha.³⁷ En outre, l'initiative de Doha a nécessité des efforts considérables – et

1 a même faire appel à un expert juridique de l'ONU à court terme – pour tenter d'accorder les dispositions de l'APD avec les nouveaux accords entre les parties de février-mars 2010 et d'autres documents préparés dans la période qui a précédé le Document de Doha pour la paix au Darfour (finalement signé mi-2011).³⁸

2 En février 2010, le gouvernement soudanais et le Mouvement pour la justice et l'égalité (JEM) ont convenu d'un Accord-cadre et d'un cessez-le-feu (Accord-cadre du JEM), initialement négocié avec l'aide du président tchadien Idriss Déby. Puis, quelques semaines plus tard, en mars 2010, le gouvernement et plusieurs groupes rebelles récemment unifiés au sein du Mouvement pour la libération et la justice (LJM) ont également signé un Accord-cadre pour le règlement du conflit au Darfour (Accord-cadre avec le LJM) et un accord de cessez-le-feu. Les particularités des processus de rédaction, y compris l'emploi de plusieurs langues pour les différentes parties des négociations, se sont traduites par des lacunes dans les accords. Ces problèmes auraient certainement pu être évités (ou mieux traités) si une analyse plus approfondie des précédents accords sur le Darfour avait été réalisée avant le début du processus de Doha.

3 • **Analyse comparative**

4 Mieux comprendre comment des problèmes similaires ont été résolus dans d'autres processus de paix peut également aider les équipes de médiation. A moins qu'un membre de l'équipe de médiation ait travaillé sur d'autres processus, il existe actuellement peu de systèmes permettant de partager une analyse comparative des pratiques à un niveau régional ou mondial. Dans certains processus de paix, des études ou des analyses ont été confiées à des consultants externes, universitaires ou spécialistes régionaux. Dans le cas de l'appui onusien à la résolution des différends frontaliers internes en Irak, les conseils d'experts basés sur une analyse comparative de situations similaires ont permis de rédiger un rapport clé présenté aux parties par le Représentant spécial du Secrétaire général.³⁹ En outre, un important effort non-gouvernemental pour promouvoir l'enseignement tiré de la pratique comparative dans les processus de paix a été lancé par le PILPG (Public International Law and Policy Group). Le Groupe a préparé un « Guide de rédaction de l'accord de paix pour le Darfour », un document exhaustif analysant les obstacles à une résolution pacifique du conflit au Darfour.⁴⁰

1 • **Obstacles potentiels à la mise en œuvre**

2 L'une des principales faiblesses dans les processus de paix réside dans le manque d'attention porté aux difficultés de mise en œuvre, ce qui, là encore, pourrait être amélioré si une analyse plus approfondie était réalisée bien avant qu'un accord ne soit signé et mis en œuvre. Comme indiqué plus haut, les processus de paix ont souvent recours à des mécanismes de mise en œuvre – une commission interparties sur la question X ou un groupe de haut niveau sur la question Y – pour régler les points de désaccord que les négociateurs n'ont pas réussi à résoudre au cours des négociations. Cette tendance est encore plus marquée dans une approche « étapiste », dans laquelle un médiateur cherche à adopter des accords de faible envergure sur les questions « simples » et des accords de plus grande envergure sur les questions plus délicates. Toutefois, les approches plus « globales » laissent aussi parfois d'importants points de discorde à régler au cours de la mise en œuvre.

3 Face aux pressions politiques exercées par les puissances régionales et/ou les pays qui financent ou servent d'hôtes à un processus de paix, une équipe de médiation ne peut finalement pas faire grand-chose pour changer de manière significative le cours d'un processus de paix une fois qu'il est passé à la phase finale et qu'un accord est sur le point d'être passé. Néanmoins, une analyse approfondie peut aider à identifier les écueils potentiels et les domaines qui nécessitent une attention particulière lors de la mise en œuvre, et augmenter les chances de succès. Il peut arriver qu'une équipe de médiation, les parties et/ou les principaux donateurs post-conflit mettent au point une « feuille de route » ou d'autres documents d'orientation, mais il est très rare qu'ils fassent mention des véritables faiblesses en matière de mise en œuvre. Souvent, une analyse par des spécialistes externes ou même une réunion spéciale de ces analystes au cours du processus de négociation⁴¹ permet de porter un regard critique sur les obstacles ou les dangers potentiels de la mise en œuvre et proposer d'autres alternatives, plus faciles à mettre en œuvre.

Encadré 3

Somalie : Analyse des conflits à l'appui du processus Eldoret-Mbagathi

Depuis 1991, la Somalie est « le siège de l'un des plus importants efforts de médiation au monde »,⁴² avec un total de six conférences de paix nationales.⁴³ En dehors des conférences officielles, les autres efforts comprennent les pourparlers de Djibouti en 2008 – 2009, qui ont abouti aux accords entre les factions représentées au sein du Gouvernement fédéral de transition (GFT) et les membres de l'Alliance pour la relibération de la Somalie.⁴⁴ Pourtant, plus de trois ans plus tard, la majeure partie de la Somalie manque toujours d'un Etat efficace et fait face à d'importants problèmes d'insécurité.

Face à un environnement aussi tendu, on pourrait raisonnablement s'attendre à ce que l'analyse des conflits soit prioritaire dans les efforts de médiation extérieurs. Alors, quelle utilisation l'équipe de médiation de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) a-t-elle faite de l'analyse des conflits pendant le processus de 2003 – 2004 dans les villes kenyanes d'Eldoret et de Mbagathi ? L'objectif principal de l'IGAD était de trouver un successeur au Gouvernement national de transition (GNT), instauré à l'issue du processus d'Arta en 2000. Dans ce domaine, le processus kenyan a été une réussite : fin 2004, les participants à la conférence de paix ont approuvé la Charte désignant le GFT et d'autres institutions pour remplacer le GNT. En fin de compte, la création du GFT a fortement été appuyée par les opposants au GNT, y compris des chefs de guerre soutenus par l'Éthiopie. Cela n'a fait qu'aggraver le clivage avec les anciens partisans du GNT, en favorisant la montée en puissance, mi-2006, de l'Union des tribunaux islamiques, l'invasion éthiopienne de décembre 2006 et la reprise des combats en 2007 – 2008.

L'équipe de l'IGAD n'a pas, semble-t-il, été totalement systématique dans l'utilisation d'outils d'analyse du conflit.⁴⁵ L'analyse a souvent été présentée oralement au premier médiateur, l'ancien ministre du gouvernement kényan Elijah Mwangale.⁴⁶ Globalement, cette présentation s'apparentait d'avantage à une analyse politique et des conseils qu'à une « analyse de conflit » objective. Néanmoins, quatre types d'appui ont été mis en place :

1. L'équipe de médiation a créé une matrice pour identifier les participants potentiels au processus de paix selon trois grands axes – l'orientation politique, la représentation régionale et l'équilibre des clans. Elle a également veillé à ce que les groupes importants – par exemple les femmes, les intérêts commerciaux, les autorités traditionnelles et la société civile – soient représentés. Utilisé pour préparer la liste des invitations officielles, cet outil était destiné à compenser une faiblesse majeure des précédents processus : la représentation⁴⁷. Pourtant, à l'approche de la conférence, le médiateur a finalement fait pression pour ouvrir la participation à un plus grand nombre de délégués de certaines factions, et un commerce florissant de badges de conférence revendus et contrefaits a également vu le jour. Ces défaillances ont gravement compromis l'équilibre et la qualité de la représentation et ont finalement contribué à un résultat de type « le gagnant rafle la mise ».
2. Des documents ont été préparés pour présenter la conception globale du processus en trois grandes étapes : négociation d'un accord de cessez-le-feu, discussions simultanées de comités sur des questions de fond, et approbation d'une charte établissant de nouvelles structures de gouvernance.
3. Des rapports et analyses (principalement oraux) sur les délibérations des comités ont été remis au médiateur, notamment sur la progression des discussions des comités et la façon dont la dynamique des comités peut interagir avec celle du comité directeur de la conférence.
4. Des experts internationaux, spécialistes de certains thèmes et de certaines régions, ont été engagés en tant que consultants pour encourager le processus.⁴⁸ Ils ont participé à une analyse indépendante et aux rapports des comités.

Il était prévu qu'une feuille de route sur la mise en œuvre globale soit élaborée, mais dès que l'ébauche du TFC a vu le jour, c'est la Charte qui a servi de document de base pour la suite.

Pour résumer, c'est au début du processus Eldoret-Mbagathi que les outils analytiques semblent avoir été les plus utiles. Une fois la dynamique des négociations lancée, le personnel s'est concentré sur la fourniture quotidienne de rapports et de conseils. Toutefois, étant

1 donné le rôle majeur qu'a joué l'Éthiopie (appuyée par le Kenya) dans la promotion d'un certain résultat, l'impact potentiel d'une analyse impartiale des conflits, même si elle a été actualisée tout au long du processus, est très discutable. Autrement dit, le résultat aurait probablement été le même.

2 1.5 Conclusion

3 Au jour d'aujourd'hui, les équipes de médiation ne pratiquent pas l'analyse des conflits de manière cohérente, du fait d'une série de contraintes et d'obstacles. Il s'agit notamment des contraintes de temps, des préoccupations concernant le recueil d'informations sensibles sous forme écrite susceptibles d'être partagées par inadvertance avec (ou délibérément divulguées à) des destinataires non autorisés, d'une pénurie de personnel à long terme pour assister un médiateur, et de l'absence de structures organisationnelles et de cultures qui pourraient favoriser une utilisation plus systématique des outils d'analyse. Les médiateurs, qui sont souvent aussi des politiciens ou des diplomates très qualifiés, ont tendance à s'appuyer sur des méthodes qui, selon eux, ont bien fonctionné auparavant. Ils n'apprécient pas forcément pleinement la valeur des concepts et des méthodes relevant du domaine de l'analyse et de la gestion des conflits. En outre, le programme du médiateur obéit parfois à des considérations politiques, par exemple, lorsqu'un ou plusieurs pays influents cherchent à orienter un processus dans une certaine direction, ou lorsque des bailleurs gouvernementaux imposent des restrictions financières ou des contraintes de temps.

4 Une première étape en matière de développement et d'intégration d'une plus grande rigueur analytique dans un processus de médiation pourrait donc consister à organiser un atelier informel ou une séance d'étude sur ces méthodes et outils avec le médiateur, notamment lorsqu'il s'agit d'un nouveau médiateur ou si la médiation prend un nouveau tournant. Ce moment peut servir à définir une approche de l'utilisation des outils d'analyse et de la mise en place des systèmes internes nécessaires à leur utilisation. C'est là que l'expérience de deux récents processus de paix peut s'avérer instructive. Un émissaire de l'ONU nouvellement nommé pour le Sahara occidental a demandé des séances d'information approfondies de la part de divers experts et spécialistes nationaux dans les thèmes en rapport avec les causes du conflit.⁴⁹

1 Ces événements pourraient également être l'occasion d'aider un médiateur à réfléchir aux besoins d'information et d'analyse qu'il peut avoir, non seulement au début de son engagement, mais aussi au fil du temps.

2 Dans le cas des pourparlers de Naivasha qui ont mené à l'Accord de paix global du Soudan, les négociations ont été considérablement enrichies par toute une série de ressources, y compris la formation générale des parties sur la médiation et les règlements politiques, ainsi que des études approfondies et le recours à des experts pour chacun des grands sujets abordés dans les pourparlers⁵⁰. Bien que ces données analytiques ne garantissent pas le succès d'un processus de médiation, elles ont certainement contribué à augmenter les chances de paix.



Chapitre 2 :

Stratégies et options de processus dans les négociations de règlement des conflits

Stefan Wolff

2.1 Introduction

D'intenses négociations impliquant la participation de facilitateurs et de médiateurs sont souvent nécessaires pour amener des parties adverses à instaurer et/ou à préserver la paix. La façon dont ces négociations sont structurées détermine non seulement leur déroulement mais aussi leurs résultats et la durabilité, le cas échéant, de ces résultats. Autrement dit, les parties doivent avoir confiance dans le processus de négociations pour parvenir à un résultat acceptable qui leur permettra de s'engager, ensemble, à ne pas recourir à la violence pour imposer leurs intérêts. Par conséquent, les médiateurs doivent particulièrement réfléchir à la structure de « leur » processus de paix. Ils doivent garder à l'esprit les intérêts, les préoccupations, les exigences et la capacité des parties, leur représentativité et leur structure interne, les intérêts de la société en général et de la région concernée par le conflit, ainsi que les ressources disponibles pour qu'un processus de paix puisse arriver à son terme, au-delà de la négociation d'un accord pour sa mise en œuvre complète.

Les médiateurs doivent partir d'une analyse approfondie du conflit pour amener les bons négociateurs autour d'une table et les aider à s'engager ensemble de manière constructive afin de trouver un règlement pacifique. Par conséquent, les médiateurs doivent encourager les parties à adopter, dans leurs négociations, une approche pragmatique et raisonnée plutôt qu'une approche conflictuelle et positionnelle.

Dans le cadre d'une approche pragmatique, le rôle des médiateurs est d'aider chacune des parties à mieux comprendre ses propres préoccupations et

1 intérêts fondamentaux, ainsi qu'à appréhender ceux de l'autre partie. Il est essentiel que le médiateur aide les parties à élargir leur compréhension des différentes options qui s'offrent à elles pour répondre à ces préoccupations. Ainsi, les parties peuvent s'éloigner de la négociation pour discuter, affiner et finalement accepter de nouvelles idées susceptibles de devenir progressivement un accord mutuellement acceptable, en résolvant des problèmes individuels plutôt qu'en essayant d'imposer à l'autre partie le modèle de règlement des conflits qu'elles privilégient.

2 Les négociations avec un médiateur entre les parties au conflit ne sont qu'un élément de la boîte à outils des processus de paix. Elles sont importantes, et même préférables, mais ne peuvent garantir les résultats souhaités. Les médiateurs doivent notamment garder à l'esprit que leur capacité à « livrer » les résultats attendus dépend de leur capacité à façonner, à gérer et à protéger le processus de médiation. Cette orientation procédurale est la principale tâche des médiateurs, mais il peut également être utile que les médiateurs soient capables de saisir la substance des négociations et d'élaborer des propositions sur lesquelles les parties peuvent discuter et se mettre d'accord.

3 • Problèmes et options

4 Le présent chapitre vise principalement à aider les diplomates de haut rang, les médiateurs et les facilitateurs impliqués dans la prévention et le règlement des conflits ainsi que les négociateurs des parties en conflit. Il s'appuie sur neuf dimensions des négociations de règlement des conflits, des cadres de négociation à la ratification et à la mise en œuvre. Il décrit en détail les différentes options disponibles pour concevoir un processus et veiller à ce qu'il puisse conduire à un règlement concerté pour une paix durable. Ces options sont illustrées par des exemples précis provenant de différents processus de paix.

5 Il existe un important degré d'interdépendance entre ces questions. Les décisions relatives à la participation, par exemple, auront un impact sur la définition des points figurant à l'ordre du jour des négociations : les parties négocieront sur les questions qui les concernent. Si les problèmes sont abordés de manière séquentielle, les parties peuvent être encouragées par les succès remportés à certains moments des négociations, et être frustrées lorsque les négociations se trouvent dans l'impasse à d'autres moments. Négocier plusieurs questions en parallèle minimise le risque de blocage complet, mais augmente la complexité des négociations. Un calendrier fixe assorti d'une date limite à laquelle les négociations doivent être conclues augmente la pression exercée sur les parties pour qu'elles s'engagent de manière constructive et efficace, mais risque de déboucher sur des résultats insuffisants. À l'inverse,

1 des négociations sans date limite permettent aux parties de négocier de façon approfondie et de parvenir à un accord durable, mais une partie peut alors faire traîner les négociations, voire les essouffler complètement.

2 Du point de vue de l'approche de la médiation, il est important de déterminer s'il convient d'utiliser un accord formel préalable aux négociations ou un ensemble de principes (pouvant être proposés par le médiateur) auquel les parties souscrivent et que le médiateur est ensuite autorisé à faire respecter. Bien que de nature et de portée différentes, les deux cas fixent des règles importantes qui régissent certaines dimensions du processus de négociation et incorporent un niveau de vérification d'au moins certaines de ces règles. De plus, les accords formels intègrent généralement des principes contraignants, que les parties s'engagent à respecter dans le cadre du processus dans lequel elles sont sur le point de s'engager.

3 L'Accord-cadre pour la reprise du processus de négociation entre le Gouvernement guatémaltèque et l'Union révolutionnaire nationale guatémaltèque (URNG) de 1994 est un exemple d'accord formel préalable aux négociations. Il couvre l'établissement de l'agenda, le mandat de médiateur, l'implication de la société civile, le rôle du Groupe des Amis, les procédures de divulgation des informations, le calendrier et les mécanismes de vérification. En 1996, les parties aux négociations en Irlande du Nord se sont en revanche mises d'accord sur un ensemble de principes de démocratie et de non-violence (les « principes de Mitchell »). Elles acceptaient ainsi i) le recours à « ... des moyens démocratiques et exclusivement pacifiques de résolution des problèmes politiques ; ii) le désarmement total [et vérifié de façon indépendante] de toutes les organisations paramilitaires... ; iii) l'abandon du recours à la menace ou à l'emploi de la force afin d'influencer le cours ou le résultat des négociations multipartites ; iv) l'engagement de respecter les modalités de tout accord conclu lors des négociations multipartites et de recourir à des méthodes démocratiques et exclusivement pacifiques pour essayer de modifier tout aspect de ce résultat avec lequel elles peuvent être en désaccord ».

5 L'évaluation plus détaillée qui suit dans ce chapitre offre un aperçu des différentes options disponibles pour structurer les processus de négociation. Cette perspective largement comparative devrait être considérée comme un menu d'options parmi lesquelles il est possible de faire son choix. Elle ne se veut pas normative parce qu'aucune solution unique ne suffit en elle-même à garantir le succès des négociations ou à déboucher sur un accord négocié durable dans tous les cas.

2.2 Définir l'objectif des négociations

S'accorder sur l'objectif des négociations est une première étape importante, et donc fondamentale, pour les parties, et indique une compréhension commune de ce qu'un processus de négociation se propose d'atteindre. Cela démontre également l'engagement des deux parties à atteindre cet objectif. Par exemple, l'accord de paix du Libéria signé à Accra en juin 2003 comprend une définition complète de l'objet des négociations de règlement du conflit, détaillant dix résultats spécifiques envisagés pour les négociations (encadré 1). Il donne également des détails sur la participation, l'agenda et le calendrier, et aborde le rôle de la CEDEAO en tant que médiateur.

Encadré 1 **Objet des négociations, Libéria, 2003**

Annexe 1 de l'Accord de paix global de 2003 sur le cessez-le-feu et la cessation des hostilités entre le Gouvernement de la République du Libéria (GOL), les Libériens unis pour la réconciliation et la démocratie (LURD), le Mouvement pour la démocratie au Libéria (MODEL) et les partis politiques.

Réconciliation politique

Immédiatement après la signature de cet accord, le GOL, le LURD et le MODEL, ainsi que tous les autres partis politiques et parties prenantes du pays, doivent engager un dialogue visant à atteindre, dans un délai de trente jours, un accord de paix global. L'accord de paix doit, notamment, couvrir les questions suivantes :

- le déploiement d'une force internationale de stabilisation
- le début du programme de désarmement, de démobilisation et de réinsertion restructurant les forces de sécurité (réforme du secteur de la sécurité)
- les questions relatives aux droits de l'homme/à la réconciliation
- les questions humanitaires
- les réformes socio-économiques
- la reconstruction/réhabilitation
- la création d'un espace démocratique
- la formation d'un gouvernement de transition, ne pouvant inclure l'actuel président conformément à sa déclaration faite le 4 juin lors de l'inauguration des « pourparlers de paix de la CEDEAO »
- les élections.

Une autre façon de définir l'objet des négociations consiste à délimiter les résultats des négociations en définissant les principes que les parties doivent respecter dans leurs négociations, par exemple l'intégrité territoriale d'un État existant (encadré 2).

Avec la définition des objectifs des négociations et/ou des principes que doivent respecter les parties, le médiateur dispose d'un outil important pour permettre aux parties de s'engager à mener des négociations constructives. Cela peut les aider à surmonter un manque de confiance et à faire en sorte que certaines « lignes rouges » ne soient pas franchies au cours des négociations. C'est également utile pour le médiateur qui peut maintenir les négociations centrées sur leur objectif, et les structurer d'une manière favorisant des résultats constructifs.

Encadré 2 **Principes de négociations, République démocratique du Congo, 1992 et 2001**

Le chapitre 5 des Modalités de mise en œuvre de l'Accord de cessez-le-feu en République démocratique du Congo (annexe A de l'Accord de cessez-le-feu de 1992 de Lusaka) prévoit expressément que « [d]ès l'entrée en vigueur de l'Accord de Cessez-le-feu en République Démocratique du Congo, les Parties s'accordent à tout mettre en œuvre pour créer le cadre favorable aux négociations politiques intercongolaises devant aboutir à la mise en place du nouvel ordre politique en République Démocratique du Congo ».

Cet engagement a été réaffirmé dans la Déclaration des principes fondamentaux acceptés par les parties congolaises signataires de l'Accord de Lusaka en 2001, qui précise d'autres principes à respecter, notamment :

- la souveraineté et l'intégrité territoriale de la République démocratique du Congo
- la réconciliation nationale et un nouvel ordre politique en tant que base pour la reconstruction d'une République démocratique du Congo au sein de laquelle les gens sont unis, réconciliés et libérés du tribalisme, du régionalisme, de l'ethnicisme et de la haine sous toutes ses formes
- la promotion d'un environnement propice à une paix, à une sécurité et à une stabilité durables en République démocratique du Congo et dans la région.

2.3 Cadres de négociation

Comment les négociations devraient-elles se dérouler? La réponse à cette question est étroitement liée au contexte et découle directement de l'établissement de l'objectif des négociations. Choisir un cadre pour les négociations est l'une des questions fondamentales sur lesquelles les parties doivent se mettre d'accord ou qu'elles doivent accepter, si le cadre est proposé par des tiers acteurs. Les cadres possibles incluent :

- ▶ des négociations directes strictement secrètes entre un petit nombre de représentants de haut niveau des parties au conflit
- ▶ des pourparlers de proximité
- ▶ une navette diplomatique
- ▶ des conventions constitutionnelles à large base et des dialogues nationaux impliquant un large éventail d'acteurs, y compris de la société civile.

Les cadres peuvent évoluer au fil du temps et combiner différents types d'engagements. Par exemple, des négociations entre les dirigeants peuvent être associées à :

- ▶ une contribution (périodique) d'un large éventail d'acteurs qui sera généralement non contraignante à l'étape des négociations ;
- ▶ une certaine forme d'approbation des résultats négociés par les parlements ou les assemblées constitutives (nouvellement élus), ou par des référendums populaires.

Il peut également être utile de changer de cadre si les négociations sont dans l'impasse. Par exemple, s'il soulève une charge émotionnelle trop forte, un problème peut être difficile à résoudre en séance plénière. Le confier à un groupe de travail qui l'examinera d'un point de vue purement technique et pragmatique ou amener des dirigeants à en discuter à huis clos peut aider à parvenir à une solution, à condition que cette dernière soit acceptée ultérieurement en séance plénière.

De façon plus générale, les séances plénières ont tendance à favoriser les confrontations: les parties s'en tiennent à leurs propres positions et à leurs arguments soigneusement répétés plutôt que d'avancer réellement vers une solution. En revanche, l'un des avantages clés de la diplomatie de proximité ou de la navette est que ces cadres ne concernent pas les parties « s'adressant »

à un public plus large. En gardant les parties séparées, au moins parfois, les médiateurs peuvent plus facilement explorer les espoirs et les préoccupations de chaque partie, et ainsi proposer des solutions novatrices pour les résoudre, élaborant progressivement des solutions acceptables pour les deux parties. Dans ce cas, les séances plénières servent souvent à entériner un accord déjà atteint par les parties dans un autre cadre (encadré 3).

Encadré 3

Des cadres multiples, Guatemala, 1991 et 1994

Dans l'Accord sur la procédure pour la recherche de la paix par des moyens politiques, signé par le Gouvernement du Guatemala et l'Union révolutionnaire nationale guatémaltèque (URNG) à Mexico City en avril 1991, les deux parties ont convenu « de tenir des négociations dans le cadre de réunions directes » tout en prévoyant également la possibilité de « réunions indirectes... entre les parties, par l'intermédiaire du Conciliateur et en présence de l'Observateur ». Ce cadre est confirmé à nouveau en principe dans l'Accord-cadre pour la reprise du processus de négociation entre le Gouvernement guatémaltèque et l'URNG de janvier 1994. Cependant, ce dernier accord établit également une liste d'organisations non gouvernementales avec lesquelles discuter, parallèlement aux négociations entre le Gouvernement du Guatemala et l'URNG, des questions de fond inscrites à l'agenda. Ce processus parallèle vise à « formuler des positions sur lesquelles existe un consensus » au sein de l'assemblée, puis à transmettre ces « recommandations et lignes directrices non contraignantes » aux parties en négociation.

Dans le même temps, les accords conclus dans le cadre des négociations devaient être discutés par l'assemblée afin de « valider ces accords pour leur donner la force d'engagements nationaux, facilitant ainsi leur mise en œuvre ». L'Accord de 1994 note toutefois que des accords négociés, même s'ils ne sont pas validés par l'assemblée, « resteront valides ». Pris ensemble, les accords de 1991 et de 1994 établissent ainsi un double processus: d'une part des négociations secrètes d'accords entre les parties, et d'autre part un processus parallèle de consultation et d'approbation populaires.

1 Souvent, la définition du cadre des négociations est traitée dans d'autres accords conclus entre les parties au début des négociations. Il est toutefois important pour les médiateurs de connaître ces différentes options et les conditions dans lesquelles elles sont réalisables. Les négociations soumises à des contraintes de temps importantes, que ce soit en raison d'un délai convenu ou imposé, ou en raison de la détérioration de la sécurité, exigent souvent de négocier différents problèmes en parallèle. Le succès d'un tel cadre dépend, cependant, de la capacité des parties à mobiliser assez de négociateurs suffisamment compétents et dûment autorisés pour s'engager les uns auprès des autres. Il exige aussi une équipe de médiation relativement importante, ayant des ressources et un soutien suffisants pour faciliter et coordonner des négociations parallèles.

2 Enfin, l'ordre dans lequel les questions sont négociées est important. Les décisions relatives à l'ordre des sujets devraient être prises en s'appuyant sur l'expérience des médiateurs en matière de structuration des négociations afin que les parties connaissent un certain nombre de succès avant d'aborder des sujets potentiellement difficiles. Les premiers succès sont souvent importants pour deux raisons :

- ▶ ils créent un vivier de réussites représentant une garantie contre la rupture de négociations entre les parties en cas de désaccord sur une question difficile ultérieure ;
- ▶ si ces succès sont engrangés dans le cadre de pourparlers de proximité ou de navettes diplomatiques, ils peuvent contribuer à une prise confiance suffisante pour que les parties s'engagent dans des pourparlers en face-à-face qui, à leur tour, peuvent donner un élan supplémentaire aux négociations et établir une interaction constructive.

2.4 Le mandat des médiateurs

3 Compte tenu de la méfiance, souvent profonde, qui existe entre les parties au début d'un processus de négociation, elles ont souvent recours à des services de facilitation et/ou de médiation assurés par des tiers. Au-delà de l'accord sur le recours à de tels services, il est essentiel de convenir d'un mandat pour un facilitateur ou un médiateur. En outre, il est important qu'il n'y ait qu'un seul médiateur et un seul processus de médiation, afin d'éviter la fragmentation du processus de paix.

Encadré 4 Exemples du Salvador et du Nicaragua

L'Accord de Genève de 1991 sur le processus de paix au Salvador prévoit expressément :

« Le processus doit être mené sous les auspices du Secrétaire général [des Nations Unies], sur une base continue et ininterrompue.

... le processus de négociation... doit comporter deux types d'activités complémentaires : dialogue direct entre les commissions de négociation, avec la participation active du Secrétaire général ou de son représentant, et un rôle d'intermédiaire du Secrétaire général ou de son représentant entre les parties...

... La seule information publique sur... les progrès sera celle communiquée par le Secrétaire général ou son représentant.

Le Secrétaire général peut, à sa discrétion, entretenir des contacts confidentiels avec les gouvernements des États membres de l'Organisation des Nations Unies ou des groupes de ceux-ci susceptibles de contribuer à la réussite du processus grâce à leurs conseils et à leur soutien ».

Dans leur accord sur la mission de la Commission de conciliation, le Gouvernement du Nicaragua et YATAMA (« Fils de la Terre Mère »), en tant que représentant politique de la population indigène de la région de la côte atlantique du Nicaragua, ont convenu de mettre en place une commission composée de personnalités religieuses externes et de lui confier le mandat suivant :

- faciliter la communication entre les parties
- présider de façon formelle les réunions et servir de modérateur lors des pourparlers, essayer de clarifier les questions susceptibles de se prêter à des malentendus et établir des listes de points d'intérêt commun à traiter
- surveiller l'évolution favorable des pourparlers
- superviser et témoigner du respect des accords
- formuler des recommandations
- définir les dates et lieux des réunions.

1 Les médiateurs peuvent venir d'horizons multiples : présidents ou secrétaires généraux d'organisations régionales et internationales ou leurs envoyés spéciaux, personnalités éminentes, ou chefs d'État ou de gouvernement de certains pays, tels que puissances régionales ou grandes puissances, ou donateurs ou leurs représentants désignés, ou membres d'ONG ou d'organisations religieuses. La dynamique et les défis du mandat dépendront souvent du choix du médiateur, et du fait qu'il est invité par les parties ou nommé, par exemple par le Conseil de sécurité de l'ONU ou l'équivalent d'une organisation régionale, tel que le Conseil de paix et de sécurité de l'UA. L'expérience et les antécédents du médiateur lui permettront normalement aussi d'influer sur le mandat dans une certaine mesure. Le « bon » médiateur peut ajouter un élément supplémentaire : assurer aux parties que le processus de négociation sera mené de manière impartiale et jusqu'à sa conclusion satisfaisante.

2 Les mandats incluent normalement, dans différentes combinaisons, le pouvoir de : convoquer des réunions (date et lieu), consulter individuellement les parties, consulter des acteurs externes (tels que bailleurs de fonds, groupes d'amis), consulter d'autres parties prenantes (telles que des organisations de la société civile ne participant pas directement aux négociations), proposer un agenda et/ou un calendrier pour les négociations, rédiger des textes pour faire avancer les négociations (en notant les points d'accord et/ou de désaccord), proposer de nouvelles idées lorsque les négociations sont dans une impasse, et assurer la liaison avec les médias. L'encadré 4 présente deux exemples de mandats de médiation.

3 2.5 Participation

4 Il est évident que les parties à un accord préalable aux négociations participeront aux futures négociations. Toutefois, réaffirmer la participation aux négociations futures permet aux parties de valider officiellement et de reconnaître le rôle de chacun, ce qui implique l'acceptation des places mutuelles à la table de négociation. Le Mémorandum d'entente de 2008 du Zimbabwe illustre bien cette approche : « Les Parties sont la ZANU-PF et les formations du MDC dirigées par Morgan Tsvangirai et Arthur Mutambara, respectivement ».

5 En outre, les parties peuvent, à certains moments, également convenir d'élargir la participation aux négociations à d'autres parties, ce qui suppose implicitement de les inviter à participer et de leur conférer un statut particulier. Ce statut peut être celui d'un participant à droit égal ou un rôle consultatif en parallèle aux négociations. L'accord d'Accra de juin 2003 sur le Libéria prévoit

1 ainsi que les parties signataires doivent s'engager auprès de « tous les autres partis politiques et parties prenantes du Libéria » dans les 30 jours suivant la date de la signature, pour conclure un accord aussi complet que possible. L'accord d'Oslo de 1990 sur le Guatemala illustre quant à lui la façon dont les autres parties peuvent être incluses aux négociations par le biais d'un *processus consultatif*. Il prévoit que « La Commission de réconciliation nationale créera, par un accord mutuel avec l'URNG, les mécanismes nécessaires à la convocation, de préférence en juin 1990, des réunions nécessaires entre l'URNG et les représentants des secteurs populaires, religieux et commerciaux du pays, ainsi que d'autres entités politiquement représentatives, en vue de trouver le moyen de résoudre les problèmes de la nation ».

2 En plus de décider de l'inclusion de participants à un processus de négociation, il est également crucial de déterminer l'autorité dont disposent les négociateurs. Plus ils auront l'autorité nécessaire pour conclure des accords (qui peuvent être soumis à une ratification parlementaire ou populaire), plus il est probable que le processus de négociation se terminera rapidement et avec succès. L'accord de paix de 1991 du Guatemala précise en conséquence que les délégués de haut niveau représentant le gouvernement et l'URNG seront chargés de « négocier et conclure des accords politiques en conformité avec le cadre constitutionnel existant et avec les accords d'El Escorial ».

3 Les négociations pour le règlement d'un conflit ne peuvent réussir que si elles incluent toutes les principales parties prenantes du processus de conflit et de paix. Dans le cas contraire, les négociations et les accords de paix risquent d'être compromis par des éléments perturbateurs. Si certaines parties rejettent la participation d'autres parties ou refusent de s'asseoir dans la même pièce ou à la même table qu'elles, les médiateurs peuvent proposer d'autres cadres de négociation, comme des négociations de proximité, afin de protéger l'inclusivité et l'intégrité du processus de paix.

4 2.6 Établissement de l'agenda

5 Dans de nombreux processus de paix, l'agenda des pourparlers est très contesté car il découle de l'interprétation particulière du conflit et de ses causes (par exemple, quelles questions doivent être traitées pour parvenir à un règlement durable) et influence potentiellement le résultat des négociations (c'est-à-dire, quelles solutions ne seront pas prises en compte). L'établissement de l'agenda doit également refléter une terminologie neutre sur les questions potentiellement litigieuses. « Questions constitutionnelles » peut

ainsi paraître moins provocateur que « réforme constitutionnelle », « auto-gouvernance territoriale » peut être plus acceptable que « fédération » ou « autonomie ». En tant que tel, l'établissement de l'agenda est souvent un processus de négociation en lui-même, dans le cadre des accords préalables aux négociations.

L'établissement de l'agenda peut être direct ou indirect. L'établissement de l'agenda direct suppose un accord sur des domaines spécifiques devant être examinés par les parties au cours des négociations. Fondamentalement, l'agenda convenu détermine l'ordre dans lequel les différents domaines doivent être négociés (et, par voie de conséquence, implique une négociation séquentielle plutôt que parallèle). Il offre également aux parties une garantie contre toute modification unilatérale en exigeant un consentement mutuel pour toute modification de l'ordre accepté (encadré 5).

Encadré 5

Établissement de l'agenda direct : le Salvador et le Zimbabwe

Dans le contexte du processus de paix au Salvador, les parties ont conclu un accord sur un Agenda général et calendrier pour la progression globale des négociations en mai 1991, à la suite de, et en rapport avec, l'accord qu'elles avaient conclu un mois auparavant sur des principes plus généraux, y compris l'objectif général des négociations, leur cadre et la facilitation assurée par le Secrétaire général. L'agenda général prévoyait sept domaines dans lesquels un accord politique devait être atteint, ainsi que l'obligation de se mettre d'accord sur les modalités de l'arrêt du conflit armé et, cartographiant les domaines d'un accord politique, huit domaines dans lesquelles les parties devaient rechercher un consensus sur la réintégration des membres du FMLN. L'accord indique expressément que « [l]a séquence des éléments énumérés [à savoir, les domaines d'accord] pour chaque phase n'implique pas qu'ils doivent être abordés dans un ordre strict et peut être modifiée par consentement mutuel ».

Le Mémorandum d'entente du Zimbabwe de 2008 établit quant à lui un agenda très détaillé, à savoir :

1. Objectifs et priorités du nouveau gouvernement
 - 1.1 Économie
 - 1.1.1 Restauration de la stabilité et de la croissance économiques
 - 1.1.2 Sanctions
 - 1.1.3 Question foncière
 - 1.2 Politique
 - 1.2.1 Nouvelle constitution
 - 1.2.2 Promotion de l'égalité, de la réconciliation et de l'unité nationales et de l'unité
 - 1.2.3 Interférence externe
 - 1.2.4 Activité politique libre
 - 1.2.5 État de droit
 - 1.2.6 Organes et institutions de l'État
 - 1.2.7 Priorités de l'agenda législatif
 - 1.3 Sécurité
 - 1.3.1 Sécurité des personnes et prévention de la violence
 - 1.4 Communication
 - 1.4.1 Médias
 - 1.4.2 Stations de radio externes
2. Cadre pour un nouveau gouvernement
3. Mécanismes de mise en œuvre
4. Accord politique général.

L'établissement de l'agenda peut également être indirect, par référence à des principes généraux visant à guider l'approche adoptée par les parties aux négociations. Par exemple, cela peut se faire par :

- ▶ des accords déjà existants
- ▶ des résolutions pertinentes adoptées par des organisations régionales et internationales
- ▶ des normes régionales et internationales spécifiques
- ▶ les principes généraux du droit international.

Ce fut le cas des Principes d'un règlement pacifique dans le Sud-Ouest africain de juillet 1988, qui illustrent parfaitement l'approche indirecte de l'établissement de l'agenda. Par les Principes, les Gouvernements de l'Angola, de Cuba et d'Afrique du Sud s'engageaient à mettre en œuvre la résolution 435/78 du

1 Conseil de sécurité des Nations Unies (retrait des troupes sud-africaines et élections libres en Namibie), et confirmaient un accord conclu entre l'Angola et Cuba pour accepter la vérification sur place du retrait de leurs troupes de Namibie. Les parties se sont en outre engagées, notamment, à : respecter la souveraineté et l'intégrité territoriale des États et le droit des peuples de la région du Sud-Ouest africain à l'autodétermination et la non-ingérence dans leurs affaires intérieures.

2 Si les agendas des négociations peuvent être établis par les parties elles-mêmes, le médiateur, dont le mandat peut inclure la détermination des questions à traiter à chaque cycle de négociations, peut également s'en charger. Il est également possible de donner au médiateur le pouvoir de soumettre pour approbation des suggestions aux parties ou de recevoir leurs suggestions et de décider de les adopter. Dans cette optique, la commission de conciliation mise en place au Nicaragua en 1988 a été chargée de « tenter de clarifier les questions susceptibles de se prêter à des malentendus, et (...) d'établir des listes de points d'intérêt commun à traiter en temps voulu ».

3 2.7 Calendriers des négociations

Les parties qui s'engagent à respecter un calendrier pour le déroulement d'un processus de négociation montrent ainsi l'importance qu'elles accordent à la signature d'un accord négocié pour mettre fin à leurs différends. Ces calendriers peuvent prendre différentes formes. Comme l'illustre l'encadré 6, les calendriers peuvent être établis :

- ▶ par rapport à des jalons particuliers, comme un certain nombre de jours/mois suivant la signature de l'accord préalable aux négociations et/ou après que différents stades des négociations ont été atteints, ou
- ▶ en valeur absolue, en indiquant des dates précises auxquelles des éléments spécifiques d'un processus de négociation, ou d'un processus de paix plus étendu, doivent être réalisés.

5 Il est également important de noter que les dispositions relatives à ce calendrier le lient à une vérification et exigent que les accords ultérieurs incluent également des calendriers de mise en œuvre qui, en conjonction avec des procédures de vérification, peuvent servir de mécanismes de garantie dans les règlements négociés. Les accords sur les calendriers peuvent être renforcés s'ils sont accompagnés d'engagements plus généraux par lesquels les parties s'engagent à négocier de manière constructive et opportune ainsi qu'à ne pas

Encadré 6 Exemples d'Amérique centrale

1 En 1987, l'accord Esquipulas II sur une Procédure pour l'établissement d'une paix ferme et durable en Amérique centrale, conclu entre les présidents du Guatemala, du Salvador, du Honduras, du Nicaragua et du Costa Rica, prévoyait un calendrier pour la signature de l'accord préalable aux négociations. À ces fins, des phases spécifiques du processus de paix ont dû être réalisées.

- « Dans un délai de quinze jours à compter de la signature du présent document, les ministres des Affaires étrangères d'Amérique centrale se réuniront en commission exécutive afin de régler, d'encourager et de faciliter le respect des accords contenus dans le présent document... ».
- « Quatre-vingt-dix jours après la signature du présent document, les engagements en matière d'amnistie, de cessez-le-feu, de démocratisation, d'arrêt de l'aide apportée aux forces irrégulières ou mouvements insurrectionnels, et la non-utilisation du territoire pour attaquer d'autres États, comme définis dans le présent document, entreront simultanément en vigueur et seront rendus publics ».
- « Cent vingt jours après la signature du présent document, la Commission internationale de vérification et de suivi examinera les progrès accomplis eu égard au respect des accords énoncés dans le présent document ».
- « Cent cinquante jours après la signature du présent document, les cinq présidents d'Amérique centrale se réuniront pour recevoir un rapport de la Commission internationale de vérification et de suivi et prendre les décisions appropriées ».

4 En revanche, l'Agenda général et calendrier de 1991 pour le progrès global des négociations au Salvador illustre l'utilisation de dates spécifiques dans l'établissement d'un calendrier pour les négociations. Il prévoit :
« Le Gouvernement du Salvador et le FMLN conviennent que l'objectif initial énoncé au paragraphe 1 de l'Accord de Genève du 4 avril 1990 devrait être atteint d'ici la mi-septembre 1990, sous réserve qu'il soit conclu des accords qui sont synchronisés, ont des calendriers de mise en œuvre et peuvent être vérifiés, le cas échéant, de manière à faire en sorte que toutes les composantes de l'objectif initial sont dûment coordonnées ».

1 quitter unilatéralement le processus de négociation. L'Accord de Mexico City de 1991 sur le Guatemala offre un tel précédent, par lequel les parties ont convenu: «de ne pas abandonner le processus de négociation de manière unilatérale et de le poursuivre sans interruption jusqu'à ce que... l'agenda des négociations soit épuisé. Elles s'engagent à agir de bonne foi dans un climat de respect mutuel total et réitèrent leur volonté expresse de parvenir à des accords politiques pour arriver à une paix ferme et durable qui amènera le conflit armé interne au Guatemala à une fin rapide et définitive».

2 Il est important pour les médiateurs d'être conscients que les calendriers peuvent aussi créer des problèmes. Alors que des dates limites relatives ou absolues peuvent aider à garder les parties concentrées, elles peuvent aussi, si elles ne sont pas respectées, saper la confiance des parties dans le médiateur et faire dérailler un processus de paix dans son ensemble. Si les parties sont soumises à une pression excessive du fait de délais inutilement serrés, elles peuvent ne pas être en mesure de négocier un accord suffisamment détaillé et précis pour atteindre une paix durable. Outre le besoin occasionnel d'une certaine ambiguïté constructive dans les accords de paix, le manque de spécificité est un résultat non optimal par excellence et ouvre inévitablement la voie à des litiges ultérieurs pendant la phase de mise en œuvre. Il est ainsi nécessaire de laisser suffisamment de temps pour négocier un accord complet et détaillé; cette approche doit être encouragée par les médiateurs.

3 2.8 Méthodes de prise de décision

4 En général, les négociations sont menées sur l'hypothèse que tout accord nécessitera le consentement de tous les participants. Néanmoins, les parties peuvent souhaiter mettre l'accent sur la nécessité d'un consensus. C'est souvent le cas lorsqu'il existe une méfiance entre les parties, un manque de confiance dans le processus de négociation, et/ou une importante asymétrie de pouvoir entre les parties.

5 L'établissement d'une règle de consensus dans un accord préalable aux négociations implique que les parties acceptent de ne pas prendre de décisions unilatérales ni d'appliquer des mesures unilatérales eu égard à toute question inscrite à l'agenda des négociations. Une telle règle fonctionne en conséquence comme un mécanisme de garantie – visant à démontrer un engagement envers un résultat négocié, mutuellement accepté – et contribue à bâtir la confiance des parties l'une dans l'autre et dans le processus de négociation.

Encadré 7

Exemples de méthodes et d'accords de consentement

1 Dans l'Accord de Bogotá de 1985, le Gouvernement du Nicaragua et MISURASATA se sont mis d'accord sur la procédure suivante, impliquant le consentement des parties et des garants: «Tous les accords dans le cadre du processus de négociation doivent être signés par tous les membres des deux délégations ainsi que par les pays et organisations présents en tant que garants».

2 L'accord de Mexico City de 1991 pour les négociations de paix au Guatemala précise de même que les réunions se dérouleront en conformité aux normes habituelles de débat. Les réunions ne pourront être enregistrées et aucun procès-verbal ne sera rédigé. Tout accord conclu devra être formalisé dans des documents discutés et approuvés par les parties et devra être signé par le Conciliateur, l'Observateur, les délégués des parties et les membres de la Commission de réconciliation nationale».

2.9 Mesures de confiance et de vérification/surveillance¹

3 Plusieurs mesures de confiance spécifiques accompagnent souvent et facilitent un processus de négociation donné. Il peut s'agir d'engagements unilatéraux de l'une ou des deux parties ou d'engagements communs. Fondamentalement, elles peuvent jouer le rôle de garanties dans le sens où elles peuvent lier les progrès accomplis par rapport à un agenda de négociation convenu à l'adoption de certaines mesures de confiance, favorisant ainsi le respect d'un accord sur les négociations. En variante, ne pas respecter certains engagements peut s'accompagner de sanctions, comme la suspension (temporaire) des négociations, l'exclusion d'une partie pendant une période donnée des négociations ou l'annulation de certains avantages consentis par des acteurs extérieurs, dissuadant ainsi les parties de ne pas respecter leurs engagements.

4 Les garanties de sécurité occupent une place importante parmi les mesures de confiance. Par exemple, l'Accord de cessez-le-feu de N'Sele de juillet 1992 sur le Rwanda prévoit :

- 1
- ▶ Un « groupe d'observateurs militaires neutres sous la supervision du Secrétaire général de l'OUA » afin de surveiller et de vérifier le cessez-le-feu².
 - ▶ Une Commission politico-militaire mixte³ chargée d'assurer le suivi de la mise en œuvre de l'Accord de cessez-le-feu ainsi que de l'Accord de paix signé à l'issue des négociations politiques.

En établissant ces deux organes distincts, l'Accord de N'Sele sépare les violations du cessez-le-feu de l'accord de cessez-le-feu et ne met en conséquence pas l'accord dans son ensemble en péril en cas de violation unique. Par ailleurs, le mandat de la Commission mixte crée un mécanisme avec une participation internationale qui contribue à garantir à la fois le processus de négociation et tout accord ultérieur, assurant ainsi la continuité dans la promotion du respect par les parties des accords conclus.

Les mesures de confiance visant à encourager le respect par les parties d'un accord fonctionnent mieux si elles combinent à la fois des incitations et des sanctions, et définissent clairement les critères de leur déclenchement (encadré 8)⁴.

3

Alors que l'instauration de la confiance concerne, jusqu'à un certain point, les mesures positives qui accompagnent un processus de négociation, il est souvent tout aussi important que des parties prennent des dispositions formelles à l'égard d'actions qu'elles s'engagent à ne pas prendre. Le Mémoire d'entente du Zimbabwe de 2008 indique en conséquence que les parties s'abstiendront d'utiliser « un langage offensant susceptible d'inciter à l'hostilité, à l'intolérance politique et à la haine ethnique ou de se nuire entre elles ». Il prévoit également que les parties signataires s'abstiennent de prendre des mesures unilatérales sur les sujets clés. Par conséquent, elles s'engagent à ne pas prendre « des décisions ou des mesures ayant une incidence sur l'agenda du Dialogue, sauf par consensus. De telles décisions ou mesures incluent, mais ne sont pas limitées à, la convocation du Parlement ou la formation d'un nouveau gouvernement ».

5

Parfois, les négociations officielles ne peuvent pas démarrer parce qu'une ou plusieurs parties et leurs représentants craignent d'être arrêtés et poursuivis. Dans de telles circonstances, octroyer une immunité temporaire est une étape essentielle vers l'instauration de la confiance dans un processus de négociation. La même logique s'applique aux grâces ainsi qu'à la libération et à l'échange de prisonniers. De telles dispositions peuvent être renforcées lorsque leur surveillance est une responsabilité clairement définie dans le cadre de la mise en œuvre du processus de paix. Ce fut par exemple le cas dans

Encadré 8

Incitations et sanctions, Accord de Belgrade entre la Serbie et le Monténégro, 2002

Cet accord préserve le statu quo existant en principe, apporte des modifications en fonction des intérêts des parties et offre à la fois des incitations à respecter l'accord et de possibles sanctions en cas de non-respect.

- Le niveau des réformes économiques atteint en Serbie-et-Monténégro est un point préalable pour régler les relations économiques mutuelles.
 - Les États membres sont responsables du fonctionnement sans entraves d'un marché commun, y compris la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux.
 - L'harmonisation des systèmes économiques des États membres avec le système économique de l'UE doit surmonter les différences existantes, principalement dans les domaines des politiques commerciales et douanières.
 - À ces deux égards, les réformes économiques déjà menées dans les États membres doivent être pleinement prises en compte, alors que des solutions qui assurent l'intégration la plus rapide possible dans l'Union européenne doivent être acceptées. Les solutions transitoires pour l'harmonisation des politiques commerciales et douanières doivent prendre en compte les intérêts des États membres.
 - L'Union européenne doit aider à la réalisation de ces objectifs et suivre le processus sur une base régulière.
 - Les modalités de réalisation de ces objectifs doivent être élaborées en parallèle avec la Charte constitutionnelle.
 - Si l'un des États membres considère que l'autre ne respecte pas les engagements pris en vertu du présent accord concernant le fonctionnement d'un marché commun et l'harmonisation des politiques commerciales et douanières, il se réserve le droit de soulever la question auprès de l'UE dans le contexte du Processus de stabilisation et d'association en vue de l'adoption de mesures appropriées.
 - L'UE doit garantir que, si d'autres conditions et critères pour le Processus de stabilisation et d'association sont remplis, les principes d'organisation constitutionnelle acceptés ne doivent pas être un obstacle à la conclusion rapide de l'Accord de stabilisation et d'association.
- 2
- 3
- 4
- 5

1 l'Accord de Moscou de 1996 sur le Tadjikistan. Les amnisties, les grâces et la libération de prisonniers font partie de l'accord et une Commission de réconciliation nationale est créée comme mécanisme de surveillance du respect par les parties de l'Accord de Moscou. Le rôle de la Commission en tant que mécanisme de garantie est renforcé par son étroite collaboration avec la Mission d'observation des Nations Unies et la Mission de l'OSCE au Tadjikistan.

2 Enfin, dans certains processus de paix, les négociations peuvent s'arrêter et reprendre plus tard, selon un nouvel accord. Dans ce cas, il se pose la question de savoir quoi faire des accords précédents et il est assez fréquent, comme autre mesure de confiance, de les réaffirmer. Par exemple, l'Accord de Kuala Lumpur de 2001 conclu dans le cadre du processus de paix à Mindanao, prévoit : « Les Parties s'engagent à honorer, à respecter et à mettre en œuvre tous les accords passés et autres avenants qu'elles ont signés ».

3 2.10 Ratification et mise en œuvre

4 Un dernier point d'importance pour les négociations dans le cadre d'un règlement de conflit consiste à savoir comment un accord préalable aux négociations et le résultat envisagé des négociations doivent être ratifiés et/ou mis en œuvre. Bien sûr, cela dépend, en partie, des résultats envisagés à l'issue d'un processus de négociation. Si les négociations doivent déboucher sur de nouvelles lois, par exemple, un débat et une validation parlementaires seront nécessaires. Les amendements constitutionnels ou une toute nouvelle constitution doivent normalement être approuvés par le Parlement et/ou un référendum populaire (encadré 9). Il est également concevable d'imaginer un référendum sur un accord de paix qui confie ensuite l'adoption de lois et d'amendements constitutionnels au Parlement.

5 Il est important pour les médiateurs d'être conscients, et de veiller à ce que les parties soient conscientes, du fait que la ratification formelle d'un accord de paix n'est pas automatique ou sans problème. S'engager à organiser un référendum sur tout règlement négocié ou l'associer à l'approbation par un Parlement (nouvellement) élu peut sembler démocratique, mais cela augmente également le risque que les parties prennent leurs distances du règlement et fassent campagne contre lui dans une campagne référendaire ou électorale. Les médiateurs devraient donc également encourager les parties, dans la mesure du possible, à préparer leurs membres à un accord qui impliquera inévitablement des concessions et des compromis s'il doit durer et conduire à une paix durable. Cela signifie également que les médiateurs doivent réfléchir

1 attentivement à la façon dont ils peuvent préserver l'intégrité du processus de paix en équilibrant le besoin de confidentialité et l'information publique afin de permettre à la fois l'aboutissement réussi des négociations et la ratification ultérieure de l'accord obtenu.

Encadré 9

Possibilité d'une révision constitutionnelle au Kenya, 2008

2 Dans le cadre du Processus de dialogue et de réconciliation nationale au Kenya, les parties sont convenues en mars 2008 d'un cadre de « paramètres et principes généraux pour la mise en place d'un processus de révision constitutionnelle ».

- Les parties acceptent que la Constitution appartienne au peuple du Kenya qui doit être consulté de manière appropriée à tous les stades clés du processus, y compris l'élaboration du processus lui-même, le projet de texte, le processus parlementaire et tout texte législatif final.
- La révision de la Constitution comprendra cinq étapes et chaque étape comprendra une consultation des parties prenantes :
 1. un processus inclusif sera initié et achevé dans les huit semaines pour mettre en place une Révision constitutionnelle statutaire assortie d'un calendrier. Il est prévu que le processus de révision soit achevé dans les 12 mois après son ouverture devant le Parlement.
 2. Le Parlement adoptera une loi spéciale sur le référendum constitutionnel qui établira les pouvoirs et les processus de promulgation pour approbation par le peuple lors d'un référendum.
 3. Le processus statutaire prévoira la préparation d'un projet global par les parties prenantes et avec l'aide de conseillers experts.
 4. Le Parlement examinera et approuvera les propositions qui en découlent pour une nouvelle Constitution.
 5. La nouvelle Constitution sera soumise au peuple pour examen et adoption lors d'un référendum.

2.11 Conclusion

Les processus de négociation sont généralement structurés autour de neuf thèmes : objet, cadre, mandat pour la facilitation et la médiation, participation, agenda, calendrier, méthodes de prise de décision, mesures de confiance ainsi que ratification et mise en œuvre d'un accord négocié. Sur chacune de ces questions, les parties aux accords préalables aux négociations, et l'équipe de médiation, peuvent choisir différentes options en fonction de la structure des futures négociations et des mécanismes de garantie à inclure dans l'accord.

Ces garanties sont indispensables pour donner aux médiateurs un point de référence pendant les négociations, et pour donner (aux parties) confiance dans le processus et son résultat. Les garanties vont des ententes et des accords informels non contraignants à des garanties juridiques, constitutionnelles et internationales visant à inciter les parties à respecter leurs engagements et à les décourager de les enfreindre. Même si la promesse de ces garanties, sur le papier au moins, est souvent significative, les garanties ont leurs limites et ne peuvent généralement pas compenser un manque d'engagement véritable de la part des parties à négocier sincèrement et de bonne foi.

L'aide internationale est souvent cruciale pour le renforcement des garanties, en reconnaissance du respect des engagements. Inversement elle peut prendre la forme de sanctions en cas de non-respect. La présence de médiateurs internationaux, dotés de ressources suffisantes, peut aider à sortir d'éventuelles impasses et à reprendre les négociations. Pourtant, comme il est peu probable que l'engagement international soit à durée indéterminée ou toujours rapidement disponible, les garanties qui reposent sur des procédures et des mécanismes nationaux constituent des compléments indispensables aux mécanismes internationaux. Ceci est particulièrement important pour les mécanismes de garantie qui vont au-delà du processus de négociation et s'étendent jusqu'à un règlement réel. En d'autres termes, l'engagement des parties vis-à-vis de l'ensemble des garanties lors de pré-négociations, et l'engagement à intégrer ces garanties à un règlement réel, sont essentiels pour instaurer la confiance mutuelle et pallier au manque de confiance au début d'un processus de paix.

Les garanties se matérialisent souvent au fil du temps par différents accords séquentiels, formels et informels, qui font avancer un processus de paix, de « pourparlers au sujet de pourparlers » jusqu'à de véritables négociations et enfin jusqu'à un règlement et sa mise en œuvre. Ce processus progressif

reflète à la fois la complexité du conflit et la nécessité d'instaurer la confiance entre les parties, deux questions dont les médiateurs doivent être pleinement conscients et qu'ils doivent prendre en compte dans leurs efforts pour structurer une négociation finalement couronnée de succès. À son tour, un processus progressif indique également la confiance croissante, au sein et entre les parties, dans les négociations et leur résultat final. Cela montre l'importance d'intégrer des garanties aux accords comme moyen de garantir aux parties que les accords négociés de bonne foi ouvrent la voie vers un règlement du conflit pacifique et durable.



Chapitre 3 :

Les mesures de confiance (MDC) dans les processus de paix

Simon J. A. Mason et Matthias Siegfried

3.1 Introduction

Ce chapitre montre que l'utilisation de mesures de confiance (MDC) peut être un outil efficace pour préparer et approfondir une médiation et des négociations de paix. Dans le même temps, l'utilité des MDC étant souvent surestimée, il est nécessaire de tenir dûment compte de leurs limites. Le terme « mesures de confiance » peut avoir différentes significations selon les contextes. Ce chapitre s'efforce de dissiper un malentendu commun qui considère que les MDC ne sont pertinentes que dans le domaine militaire, vision étroite découlant du rôle historique qu'elles ont joué pendant la guerre froide¹.

Les acteurs impliqués dans des conflits politiques violents n'ont pas confiance l'un en l'autre. Bien souvent, ils ne communiquent même pas entre eux, sans parler d'entamer des négociations sérieuses ou d'envisager une résolution conjointe des problèmes. Toutefois, pour arriver à des résultats mutuellement acceptables, il est indispensable que les acteurs d'un conflit aient un minimum de confiance l'un dans l'autre et dans le processus de négociation². En conséquence, les médiateurs participant aux négociations cherchent à instaurer la confiance envers leurs actions et envers le processus de médiation dans son ensemble³.

Les MDC peuvent améliorer les relations, humaniser l'autre, indiquer des intentions et une implication positives et éviter l'escalade. Par le biais des MDC, les médiateurs tentent « d'humaniser » les parties au conflit et de briser l'image du parfait méchant, généralement irrécupérable⁴. L'objectif des MDC n'est pas de faire en sorte que les gens s'aiment ni de s'attaquer aux causes pro-

1
2
3
4
5

« Les MDC ne sont pas destinées à traiter les causes profondes des conflits, mais leurs partisans font valoir qu'elles constituent la première étape pour transformer des relations hostiles en des relations plus bienveillantes. On dit souvent que « si les MDC échouent, rien d'autre ne fonctionnera ». »

Marie-France Desjardins
(1996)

fondes du conflit. L'idée est plutôt de contribuer à bâtir une confiance de travail en abordant les questions les plus faciles, qui permettront ensuite aux parties de s'attaquer aux causes profondes d'un conflit dans le cadre de négociations de fond⁵. En conséquence, les MDC ne sont pas une fin en soi. Il s'agit plutôt de barreaux d'une échelle menant à la négociation et à la mise en œuvre d'accords de paix qui répondent aux préoccupations stratégiques des parties.

Toutefois, les MDC ne sont pas la solution miracle aux conflits prolongés : en l'absence de volonté politique d'ouvrir des négociations, il est peu probable que les MDC puissent, à elles seules, faire la différence. Ainsi, même s'il s'agit d'un outil important pour les médiateurs qui cherchent à instaurer la confiance, les MDC ne sont pas le seul outil dont ils disposent et le manque de confiance n'est pas le seul obstacle dans les négociations⁶.

Pour une utilisation efficace, les médiateurs doivent savoir ce que sont les MDC, connaître leurs finalités possibles, leurs différents types et les différents types d'acteurs impliqués ainsi que les meilleurs moments pour les utiliser. Ce chapitre met également en évidence quelques-uns des principaux défis et limites dans l'utilisation des MDC, ainsi que les diverses options permettant de relever ces défis. Il se termine par dix principes généraux sur la façon de concevoir, de présenter et d'utiliser les MDC, résumant ainsi les points essentiels de ce chapitre.

3.2 Que sont les MDC ?

Les MDC peuvent être comprises comme une série d'actions qui sont négociées, convenues et mises en œuvre par les parties au conflit afin de renforcer la confiance, sans spécifiquement mettre l'accent sur les causes profondes du conflit.

Bien que plus générale qu'une définition des MDC exclusivement centrée sur la sécurité, cette définition se concentre sur les *actions négociées*⁷. La raison de ce choix est double : d'une part, si les MDC sont définies de façon trop générale, elles peuvent signifier tout et rien à la fois, perdant ainsi de leur clarté

conceptuelle ; et d'autre part, une série d'actions décidées conjointement est préférable, pour instaurer la confiance, à un événement unique, à une action unilatérale ou à une MDC purement verbale. La confiance peut être établie par le seul dialogue, mais le risque de malentendus et la possibilité d'induire intentionnellement l'autre partie en erreur avec des mots sont toujours présents. Les actions peuvent aussi être mal interprétées dans un environnement hostile, mais comme elles nécessitent davantage d'efforts que les paroles, elles sont généralement plus crédibles et utiles pour aider les parties au conflit à lire leurs intentions réciproques⁸. Dans le même temps, les médiateurs doivent éviter de considérer automatiquement comme des MDC toutes les actions concrètes d'un processus de paix, telles que les échanges de prisonniers. Les raisons justifiant certains de ces actes peuvent être sans aucun rapport avec l'instauration de la confiance. Ainsi, ce n'est que lorsque la finalité d'une action donnée est de renforcer la confiance entre les parties ou les communautés qu'elles représentent qu'elle peut être considérée comme une véritable MDC.

3.3 Pourquoi utiliser des MDC ?

Les MDC visent à renforcer la confiance. La confiance est un état psychologique, par lequel les acteurs se montrent vulnérables et sont prêts à prendre des risques car ils s'attendent à ce que leur homologue fasse preuve de bonne volonté et adopte un comportement positif⁹.

L'utilisation des MDC a trois objectifs : prévenir l'escalade, initier et approfondir les négociations, ainsi que consolider le processus et son résultat.

- **Prévenir l'escalade**

Les MDC peuvent être utilisées pour éviter une escalade du conflit, même si aucun processus de négociation n'est prévu à court terme. En tant que telle, prévenir l'escalade a une valeur en soi et peut également aider à démarrer ultérieurement un processus. Les MDC peuvent aussi être utilisées comme un outil de prévention des conflits, par exemple si les acteurs de différentes communautés s'engagent dans des projets conjoints visant à assurer des services, même s'ils sont dans le déni

« Lorsque les gens sont dans le déni de la réalité du conflit et n'acceptent pas la médiation, vous pouvez travailler sur les tensions structurelles sous-jacentes en menant à bien des projets conjoints visant à assurer des services, par exemple des points d'eau, qui appartiennent et sont gérés indépendamment des clivages liés au conflit. »

Dekha Ibrahim Abdi
(entretien, 2011)

1 d'une possible escalade des tensions. Les projets communs visant à assurer des services initiés dans les années 1990 dans le nord-est du Kenya ont aidé à éviter que les tensions intercommunautaires ne dégénèrent (voir encadré 1). Des MDC plus formelles ont également été utilisées entre le Guatemala et le Belize pour empêcher l'escalade des contentieux (voir encadré 2).

2 • **Initier et approfondir les négociations**

Les négociations impliquent un processus de prise de décisions et d'élaboration de stratégies dans lequel les parties cherchent conjointement des résultats mutuellement acceptables. Des négociations fructueuses exigent que les parties prennent des risques, afin de chercher de nouvelles façons de régler le conflit. Un degré minimal de confiance est donc nécessaire pour que les négociations puissent débiter et se poursuivre. Pour les parties, les MDC sont intéressantes : elles sont considérées comme des activités à coût et risque réduits car elles peuvent être mises en œuvre avec des ressources limitées et des risques calculés. Les MDC étant généralement de nature réciproque, un acteur ne prend de risque que si l'autre le fait aussi. Les coûts sont minimes car les MDC sont généralement non contraignantes ou politiquement contraignantes. Dans certains cas, comme une libération de prisonniers ou la protection des négociateurs, elles peuvent être juridiquement contraignantes, mais c'est plus rare. L'utilisation progressive des MDC signifie que les engagements peuvent être annulés si leurs bénéfices ne sont pas perçus ; les inquiétudes quant à leur utilisation sont ainsi minimisées. Dans les processus de paix au point mort, par exemple au Sahara occidental, les MDC peuvent être utiles pour minimiser l'impact négatif du conflit et montrer une certaine bonne volonté afin d'essayer de faire avancer le processus de négociation (voir encadré 3 sur la façon dont les MDC sont utilisées pour approfondir les négociations dans le processus du Sahara occidental).

3 • **Consolider le processus et son résultat**

Les communautés plus larges peuvent percevoir un processus de paix avec scepticisme, avant, pendant et après les négociations de paix. Les MDC humanitaires peuvent aider les personnes qui sont directement dans le besoin alors que les MDC de communication peuvent aider à informer la société civile de l'accord (comme avec l'accord de cessez-le-feu des monts Nouba, encadré 4). Lorsqu'un accord a été signé, les MDC peuvent aussi être nécessaires pour consolider la confiance afin d'aider à mettre en œuvre l'accord.

1 **Encadré 1**

Kenya : MDC aux niveaux local, régional et national

2 Dans les années 1990, le nord du Kenya connaissait une famine et une sécheresse récurrentes, avec une gestion limitée de la situation par le gouvernement et un renforcement des tensions interclaniques. Dans ce contexte, plusieurs MDC novatrices ont été lancées aux niveaux Track II et III (informels). Des groupes de femmes, en collaboration avec des chefs traditionnels, des chefs religieux, des groupes de jeunes, des acteurs économiques et des autorités locales, ont élaboré une série de projets conjoints visant à assurer des services, notamment l'établissement d'un système de régulation de l'accès aux marchés (quelles que soient les affiliations claniques), la création de possibilités d'éducation et d'emploi, et la mise en œuvre d'un système d'avertissement et de réponse précoce. Ces types de MDC ont été développés en conséquence du dialogue entre les différents acteurs et ont été associés à différents accords de paix locaux et régionaux. Des systèmes similaires ont ensuite été reproduits dans d'autres parties du pays¹⁰.

3 Au cours de la crise ayant suivi les élections au Kenya en 2008, le Seven point agenda for peace, truth and justice of the Concerned Citizens for Peace a souligné que : « Des efforts délibérés doivent être entrepris pour rétablir la confiance entre et parmi les acteurs politiques afin d'améliorer la capacité de dialogue et d'engagement constructif ». En conséquence, les MDC suivantes ont été suggérées : des MDC médiatiques (250 000 SMS ont été envoyés par téléphone mobile pour lutter contre la haine et le tribalisme) ; des MDC sociales (la mise en place de sites de deuil communs, des fleurs déposées en commun dans le parc Uhuru, et des funérailles pluripartites, ainsi que différents programmes éducatifs) ; des MDC culturelles (des célébrités kenyanes de la musique encouragent la paix et la tolérance) ; et des MDC humanitaires (aide humanitaire avec la Croix-Rouge et efforts pour accueillir les personnes déplacées)¹¹. Ces MDC, initiées par la société civile, ont aidé à compléter l'effort international de médiation pour la paix dirigé par Kofi Annan, ainsi que les efforts de l'armée kenyane pour pacifier le pays.

Encadré 2

Belize et Guatemala : des MDC multisectorielles pour éviter que les petits conflits ne dégèrent

Le différend territorial entre le Belize et le Guatemala remonte à l'époque coloniale. Plusieurs MDC ont été adoptées pour atténuer les tensions et faciliter le processus de conciliation lancé en 2000 sous les auspices de l'Organisation des États américains (OEA). Après qu'un accord sur les questions territoriales a été rejeté par les gouvernements du Belize et du Guatemala en 2003, l'OEA a permis la conclusion d'un accord sur des MDC entre les parties dans le but d'ouvrir un nouveau cycle de négociations. Ces MDC incluaient des patrouilles militaires et de police, des contacts entre les ministères de la Défense, une coopération en réponse aux catastrophes naturelles, la promotion des contacts entre les communautés et la prévention des activités illégales dans la zone frontalière (territoire situé à un kilomètre de part et d'autre de la ligne de contiguïté Nord-Sud contestée). L'accord demandait au Secrétaire général de l'OEA de surveiller la mise en œuvre de l'accord, ce qu'il a fait par le biais d'une mission civile de paix (impliquant une vérification, le suivi des incidents, des mesures précoces pour éviter l'escalade et la communication avec les acteurs clés). La vérification des MDC a permis d'éviter que de petits conflits ne dégèrent. Toutefois, les négociations politiques n'ont pas mis un terme au litige. En 2008, le Secrétaire général de l'OEA a recommandé aux parties de soumettre leur différend à la Cour internationale de justice.

3.4 Qui devrait s'impliquer dans les MDC ?

Trois différents types d'acteurs peuvent être impliqués dans les MDC : les négociateurs, les décideurs et les communautés.

Les **négociateurs** représentant les parties à un processus de paix peuvent être impliqués dans les MDC afin d'instaurer une confiance de travail suffisante entre les négociateurs pour ouvrir, ou approfondir, des négociations (voir encadré 6).

Cependant, même si les négociateurs se font mutuellement confiance et travaillent à un accord, les communautés qu'ils représentent et leurs supérieurs peuvent ne pas avoir confiance dans le processus de paix dans son ensemble,

voire s'en méfier. Les MDC impliquant ces acteurs peuvent contribuer à créer un soutien en faveur du processus.

Par conséquent, au-delà de la table des négociations formelle, le deuxième groupe pouvant être impliqué dans les MDC inclut l'élite et les **décideurs** politiques, sécuritaires, économiques et sociaux. Comme il s'agit de décideurs, ils peuvent devoir être impliqués dans les MDC, même s'ils ne s'assoient pas réellement à la table des négociations. Souvent les négociateurs reçoivent leur mandat de ces décideurs et s'y réfèrent pour les décisions clés (voir encadré 7).

Le troisième groupe pouvant être inclus dans les MDC est composé des communautés qui sont affectées par les négociations, et qui doivent également développer un certain degré de confiance pour soutenir et accepter l'accord de paix¹². De nombreuses initiatives rassemblant des représentants communautaires peuvent contribuer à un climat de confiance, ainsi qu'une confiance dans le processus de paix. Les MDC peuvent aussi être élaborées par les représentants qui soutiennent le processus de paix au niveau Track I (officiel) (voir encadré 1).

3.5 Les différents types de MDC

Les MDC peuvent être classées selon qu'elles sont associées au secteur politique, sécuritaire, économique ou social, même si une catégorisation stricte n'est pas possible ni même souhaitable.

Lorsque l'on s'intéresse aux différents types de MDC, il est nécessaire de distinguer les « acteurs » et les « activités ». Par exemple, un échange de prisonniers a une dimension humanitaire, mais si les prisonniers sont des militaires ou des hommes politiques, cet échange affectera également les autres secteurs. Les liens intersectoriels sont positifs et devraient être renforcés¹³. Néanmoins, il est utile de regrouper les MDC par secteur pour aider les médiateurs à comprendre leur pertinence potentielle à des différents moments d'un processus, ainsi qu'en réponse à des caractéristiques particulières d'un conflit¹⁴.

• MDC politiques

Le but stratégique des MDC politiques est d'instaurer la confiance entre les parties afin de trouver des solutions politiques au conflit. Par conséquent, elles peuvent se concentrer de façon 1/ plus restrictive sur les négociateurs du processus de paix ou 2/ plus générale sur le paysage politique. Les MDC entre les négociateurs au cours des négociations sont indispensables pour créer

la confiance minimale nécessaire afin que les négociations aboutissent. Être logé au même endroit et avoir des échanges informels au cours du déjeuner, par exemple, peut aider à créer une meilleure atmosphère. Des activités communes, par exemple regarder des matchs de football ensemble, en sont d'autres exemples (voir encadré 6).

Les politiciens qui ne sont pas présents sur le site des négociations peuvent également s'impliquer dans les MDC, par exemple, par le biais de visites d'échange. La visite d'Anouar el-Sadate à Jérusalem en 1977 est un cas d'es-
pèce : elle a en effet brisé un tabou de longue date qui interdisait aux nations arabes de traiter avec l'État israélien. En plus d'affecter les décideurs politiques, les MDC politiques peuvent également se concentrer sur les communautés plus larges. Les parties peuvent s'entendre sur l'utilisation des médias afin de générer un climat de confiance au sein de la société. Dans le cadre de l'accord de cessez-le-feu des monts Nouba, par exemple, les parties ont convenu d'arrêter toute propagande diffamatoire contre l'autre camp, et d'informer activement l'ensemble de la population de la teneur de l'accord (voir encadré 4). Si un accord est par la suite conclu, les communautés connaissent son contenu et sont plus disposées à le soutenir.

• MDC dans le secteur de la sécurité

Dans le secteur de la sécurité, les MDC dans les conflits interétatiques peuvent être différenciés des MDC dans les conflits intra-étatiques. Les MDC militaires classiques visent à éviter toute escalade déclenchée par une mauvaise compréhension de différents signaux¹⁵. Dans une atmosphère très hostile, tout comportement de l'autre camp est généralement interprété comme étant hostile, plutôt que comme un moyen de dissuasion. Le but de ces MDC est de clarifier la différence entre un comportement volontairement agressif et le bruit de fond des activités militaires normales, afin d'éviter une escalade involontaire. Il peut s'agir de lignes de communication, d'échange de cartes militaires, de programmes de formation communs, d'informations sur les mouvements de troupes, d'échange de personnel militaire, de création d'une zone démilitarisée, de réduction des tensions à la frontière par des patrouilles conjointes ou des zones d'exclusion aérienne¹⁶.

Dans le contexte des processus de paix entre un gouvernement et un acteur non étatique armé, les questions de sécurité peuvent être traitées simplement comme des questions techniques ou être utilisées dans une logique de MDC pour instaurer la confiance et établir une relation de travail entre d'anciens adversaires. Les équipes de surveillance conjointes, par exemple, ont un objectif de sécurité spécifique car elles vérifient les violations du cessez-le-feu. Dans le

Encadré 3

les MDC au Sahara occidental, répondre aux préoccupations humanitaires en l'absence de solution

Un cessez-le-feu négocié par les Nations Unies (ONU) a mis fin aux combats entre le Maroc et le Front POLISARIO en 1991. Depuis lors, les parties ont tenté de trouver une solution mutuellement acceptable pour le futur statut du territoire du Sahara occidental, mais sans succès à ce jour. Ce conflit a de graves conséquences humanitaires pour la population vivant dans et autour du territoire du Sahara occidental. Dans ce contexte, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR) a mis en œuvre un programme de MDC afin de faire face aux besoins humanitaires des réfugiés et de « contribuer à établir un certain niveau de confiance entre les parties concernées par le conflit au Sahara occidental ». Les MDC, qui ont débuté en 2004, ont principalement porté sur des visites (par avion) entre les réfugiés sahraouis vivant dans des camps (à Tindouf, en Algérie) et leurs familles vivant dans le territoire du Sahara occidental. Ces familles sont séparées depuis près d'une génération. Des services téléphoniques gratuits permettant aux réfugiés de communiquer avec leurs proches ainsi que des activités dans la « zone de déminage » ont également été lancés. L'impact humanitaire de ces MDC est indéniable : réunir des familles (même si ce n'est que pour cinq jours) que le conflit a séparées pendant des décennies a un impact humanitaire très fort sur les populations concernées. Cependant, il est beaucoup plus difficile d'évaluer si ces MDC ont aussi un impact plus général sur le processus de négociation politique mené par l'ONU. Les différents médiateurs ont utilisé les MDC pour mettre en évidence les valeurs que partagent les parties en l'absence d'une solution définitive au conflit. En ce sens, la négociation des MDC permet aux parties de s'attaquer à des questions pratiques d'intérêt commun. Les négociations des MDC ont également créé une dynamique afin d'encourager les parties à aller de l'avant en s'intéressant aux questions plus complexes qui sous-tendent le conflit au Sahara occidental.¹⁷

même temps, le personnel de sécurité des deux côtés de la fracture travaille ensemble et peut ainsi établir la confiance. Du point de vue du médiateur, les équipes de surveillance conjointes, ainsi que d'autres arrangements en matière de sécurité, ne doivent pas être considérées simplement comme améliorant la

1 sécurité. Elles sont véritablement en mesure d'instaurer la confiance et aider les parties à développer une relation de travail au-delà des clivages du conflit. Conçues et utilisées dans une «logique de MDC», elles peuvent avoir des retombées positives dans le secteur politique¹⁸ (voir encadré 4 sur la façon dont la Commission militaire mixte a contribué à instaurer la confiance entre les parties dans la région des monts Nouba).

2 • **MDC économiques et environnementales**

Les MDC économiques et environnementales se concentrent sur des efforts ou des activités économiques conjoints en matière de gestion des ressources naturelles et de défis environnementaux. L'ouverture de routes commerciales peut contribuer à apaiser les tensions et s'avérer bénéfique pour les deux acteurs. La coopération sur les questions économiques peut souvent être une première étape pour une collaboration au-delà des lignes du conflit. En Somalie, par exemple, les acteurs de différents clans et idéologies sont souvent très pragmatiques et acceptent de travailler ensemble lorsqu'il s'agit de faire des affaires, notamment dans le cadre du commerce du bétail. Ces collaborations économiquement motivées peuvent être considérées comme des MDC susceptibles de contribuer à un processus de paix plus global. D'autres exemples de MDC économiques incluent des accords permettant aux acteurs de différents groupes d'accéder aux marchés en toute sécurité (par exemple, dans la zone frontalière du Kenya), des accords d'ouverture de routes commerciales (par exemple, permettant aux bergers d'accéder à des points d'eau ou ouvrant des routes de transport international pour faciliter le commerce), des projets de développement économique communs (comme la région industrielle coréenne de Kaesong), la préparation conjointe contre les catastrophes naturelles, ou les parcs de la paix (par exemple, en Afrique du Sud)¹⁹.

3 • **MDC sociales, humanitaires et culturelles**

Les toutes premières MDC utilisées, avant même le début des négociations, sont généralement les MDC humanitaires. Si les parties s'entendent sur certains principes humanitaires fondamentaux, par exemple ne pas utiliser de mines anti-personnel, elles indiquent leur engagement envers les normes internationales et, éventuellement, leur souhait de tester également des moyens politiques pour atteindre leurs objectifs. De telles MDC aident la population concernée, mais donnent aussi aux parties au conflit le nouveau départ nécessaire si elles veulent tenter de négocier. Grâce à de telles MDC, elles peuvent indiquer à l'autre partie leur intention de changer le statu quo. Un échange de prisonniers est une autre mesure de confiance humanitaire classique (par exemple, l'échange de Gilad Shalit à l'automne 2011 entre Israël et la Palestine, même si l'objectif de renforcement de la confiance ne semblait pas être la seule ou principale motivation).

1 **Encadré 4**

accord de cessez-le-feu dans la région des monts Nouba de 2002, ouvrant la voie aux négociations Nord-Sud

2 Dans le contexte qui a suivi les attentats du 11 septembre, l'envoyé spécial américain John Danforth a approché le Gouvernement du Soudan avec un ordre du jour comprenant quatre points pour instaurer la confiance, afin de tester sa volonté de négocier une fin à la guerre civile Nord-Sud. L'une des quatre initiatives était une trêve humanitaire pour mettre fin aux hostilités dans une zone clairement définie au Soudan. En janvier 2002, le Mouvement/l'Armée de libération du peuple du Soudan (SPLM/A) et le Gouvernement du Soudan ont négocié et signé en Suisse l'accord de cessez-le-feu des monts Nouba, facilité par la Suisse et des États-Unis. L'accord de Nouba comprenait de nombreuses MDC, bénéfiques pour la population directement concernée par le conflit. Il a également renforcé la confiance et montré la bonne volonté des principales parties. Le gel des forces armées, afin qu'elles ne puissent pas être utilisées dans le conflit toujours en cours dans d'autres régions du Soudan, en était un élément clé. Les MDC comprenaient une Commission militaire mixte veillant à l'application du cessez-le-feu, utilisée de manière stratégique dans le processus de paix pour que les parties commencent à travailler ensemble, développant ainsi une confiance de travail entre le personnel militaire de haut niveau. Les MDC bénéfiques pour la population concernée impliquaient l'ouverture de couloirs humanitaires, l'octroi de l'accès au Comité international de la Croix-Rouge, le déminage et un programme de sensibilisation pour que l'accord soit accepté par la population civile. L'accord comprenait également une mesure de confiance médiatique visant à enrayer la propagande diffamatoire. L'accord de Nouba a été une réussite et a permis d'instaurer la confiance entre les parties et entre le Gouvernement du Soudan et les États-Unis avant que des négociations plus complexes et stratégiquement plus importantes entre le Nord et le Sud soient ouvertes (entre 2002 et 2005).²⁰

3 Les cessez-le-feu humanitaires, qui incluent souvent des MDC, peuvent indiquer que les deux camps sont prêts à tester une nouvelle approche (voir encadré 4). Les négociations entourant de telles MDC aident aussi à préparer les parties pour de futures négociations politiques, les négociateurs acquérant les compétences et le savoir-faire nécessaires à cette occasion. Certains acteurs du Sud-

1 Soudan impliqués dans la négociation de l'opération Lifeline au Soudan en 1989 ont acquis une expertise des négociations qui s'est avérée très utile plus tard, lors des négociations pour l'Accord de paix global e 2005²¹.

2 Les MDC sociales peuvent inclure la divulgation d'informations sur des personnes disparues (par exemple, en Bosnie-Herzégovine) ou l'autorisation de visites familiales (voir encadré 3 pour l'exemple du Sahara occidental et l'encadré 8 pour la Corée du Nord et la Corée du Sud). Des manifestations culturelles conjointes ou des programmes d'échanges d'étudiants sont d'autres possibilités pouvant être utilisées à tous les niveaux de la société afin d'humaniser l'autre partie et d'établir des relations. Des activités sportives conjointes ont également été utilisées dans de nombreux cas pour dégeler les relations et ouvrir la voie à des négociations (par exemple, entre la Chine et les États-Unis, voir encadré 5). Des accords qui permettent aux minorités de pratiquer leur religion et leur langue peuvent également être utilisés comme MDC, même s'ils vont souvent plus loin que des MDC normales dans la mesure où ils s'attaquent aux causes profondes d'un conflit. Dans la phase de mise en œuvre, des projets conjoints linguistiques et éducatifs peuvent contribuer à instaurer la confiance au sein de la société dans son ensemble.

3 • Liens entre secteurs

4 Les liens entre les secteurs, et la façon dont les MDC d'un secteur affectent d'autres secteurs, sont un aspect dont les médiateurs doivent impérativement être conscients et qu'ils doivent prendre en considération. Des synergies et un effet d'entraînement peuvent être créés grâce à ces liens. Dans le même temps, les liens entre les secteurs doivent être clarifiés pour éviter tout résultat préjudiciable. Les liens peuvent également être élaborés en associant des activités et des acteurs. Il peut s'agir d'acteurs militaires impliqués dans des activités économiques ou d'hommes d'affaires impliqués dans des MDC relatives à la sécurité²². Les listes de MDC sont utiles pour montrer à quel point les MDC peuvent être créatives et variées, mais la prudence s'impose car il ne peut être suggéré que les idées peuvent être copiées et utilisées dans tous les conflits. Des solutions et des MDC modèles qui ne sont pas développées avec les parties ne correspondront pas à la situation donnée, n'appartiendront pas aux parties et n'instaureront pas la confiance. Le médiateur étant la plaque tournante qui relie les différents sujets et experts du processus de paix, il est responsable de s'assurer que les liens entre les différentes MDC sont bien utilisés. Il peut être utile de regrouper différents types de MDC et d'apprendre d'autres cas pour développer des idées mais, en fin de compte, il est essentiel que les médiateurs conçoivent des MDC en collaboration avec les parties afin de s'assurer qu'elles sont adaptées au conflit en question.

Encadré 5

des « MDC ping-pong » entre les États-Unis et la Chine pour instaurer la confiance et trouver un terrain d'entente

1 À la fin des années 1960, les États-Unis et la Chine ont souhaité améliorer leurs relations bilatérales dans le but de contrer la montée en puissance soviétique. Les MDC étaient l'un des moyens par lesquels la confiance pouvait être établie dans ce processus de « rapprochement », malgré quelques positions fortement opposées sur certaines questions (à savoir Taïwan). Les deux parties ont commencé à envoyer des signaux publics et ont ouvert des canaux de communication privés. Peu de temps après, des premières visites ont eu lieu, notamment une invitation chinoise adressée à l'équipe nationale américaine de tennis de table. Un certain degré de confiance a ainsi été atteint et une dynamique créée pour les négociations. Ces MDC ont contribué à assurer aux deux camps que, malgré des positions fondamentalement opposées, ils avaient des intérêts politiques communs. Plus tard, les deux parties ont abandonné leurs conditions préalables et un ordre du jour a été établi pour lancer un processus de négociation de haut niveau, incluant la première visite, inattendue, du président Nixon à Pékin en 1972.²³

3.6 Quand faut-il utiliser les MDC ?

4 **Les MDC peuvent être utilisées à toutes les phases d'un processus de paix, mais leur nature et leurs fonctions changent selon qu'elles sont utilisées avant, pendant ou après des négociations de paix.**

5 De nombreux processus actuels sont plus complexes que le modèle classique et linéaire des négociations de paix (discussions informelles, pré-négociations, négociations et mise en œuvre), les différents acteurs étant impliqués dans différentes phases qui ont lieu en même temps. Néanmoins, les étapes donnent quand même des indications quant au moment où il convient d'utiliser les MDC :

- **Avant qu'un processus de paix ne commence et pendant les pré-négociations.**

Même avant qu'un processus de paix ne commence, des MDC peuvent être envisagées sans nécessairement les percevoir comme un moyen d'initier un processus de négociation. Elles peuvent simplement avoir pour but de

1
2
3
4
5

« Établir une confiance réciproque entre les parties, dans le médiateur et dans le processus de négociation : voilà l'objectif permanent du médiateur à chaque étape du jeu. »

Laurie Nathan
(entretien, 2011)

construire des ponts entre les parties au conflit et de minimiser l'impact du conflit, même si les parties n'envisagent pas de négocier. Dans cette première phase, les MDC sont susceptibles d'être non contraignantes, sociales et humanitaires. Elles peuvent aussi inclure des mesures partielles dans le domaine de la sécurité (comme une cessation des hostilités non contraignante afin de permettre l'organisation d'un marché ou d'une célébration). Il est difficile pour tout acteur d'un conflit d'être en désaccord avec des principes et actions humanitaires ; c'est la raison pour laquelle de simples accords humanitaires peuvent souvent être un point de départ (par exemple, ne pas utiliser de mines antipersonnel). Les MDC économiques (par exemple, permettant l'accès au marché de Wajir, au Kenya), basées sur une justification économique, peuvent aussi être utiles. Dans la phase de « pré-négociation », les parties commencent à envisager les négociations plus sérieusement comme une stratégie crédible pour résoudre leur conflit, même s'il n'est pas encore clair comment, quand et dans quel cadre cela se fera. En plus des MDC humanitaires et économiques, l'importance des MDC politiques et de sécurité augmente lors de cette phase. L'objectif est pour chaque partie d'indiquer à l'autre son intention de tester les négociations et de montrer un certain degré de bonne volonté pour tenter d'ouvrir le processus de négociation.

• Au cours des négociations

Pendant la phase de négociation, les MDC, de plus en plus axées sur des aspects du conflit, peuvent aider à faire avancer le processus. Dans certains cas, les parties peuvent convenir de principes fondamentaux d'une manière très générale dès le début d'un processus de négociation, avant de négocier les détails « délicats ». L'accord initial sur les principes permet d'instaurer un certain degré de confiance. Dans ce scénario, les MDC peuvent encore être utilisées et jouer un rôle important. Toutefois, elles ne constituent pas l'unique, ni même le principal, moyen d'instaurer la confiance. Le processus entre le nord et le sud du Soudan entre 2002 et 2005 a utilisé avec succès des MDC pour « humaniser » les négociateurs et faire avancer le processus, même si un accord avait été rapidement trouvé sur certains principes clés (voir encadré 6)

Encadré 6

Les MDC entre négociateurs dans le processus entre le nord et le sud du Soudan

Lors des négociations entre le Soudan du Nord et du Sud, les représentants du Gouvernement du Soudan et du SPLM/A ont regardé des matchs de football internationaux ensemble sur un grand écran de télévision. Ce genre de mesure de confiance n'a rien à voir avec le conflit, mais peut être vital pour briser la glace et humaniser les négociateurs. Plus tard au cours du processus, les médiateurs ont également organisé des pique-niques et des matchs de football sur le lieu des négociations, en veillant bien sûr à minimiser la compétition, à créer des équipes mixtes et à ne pas faire jouer le Nord contre le Sud. Ces exemples illustrent les types de MDC utilisés par les négociateurs dans un processus qui a disposé d'un accord-cadre précoce (le cadre de Machakos, en 2002, basé sur le principe consistant à favoriser l'unité mais prévoyant la possibilité d'une séparation par référendum), mais où la confiance était encore faible. Les MDC ont été utiles pour humaniser les acteurs impliqués dans les négociations et ainsi faciliter ces dernières.²⁴

Dans d'autres processus, ne disposant pas d'un tel accord-cadre initial sur des principes fondamentaux, la confiance s'établit plus progressivement. Ces processus s'appuient donc davantage sur les MDC. Dans l'approche progressive, une série d'accords est utilisée pour aborder ultérieurement les questions centrales plus difficiles. Dans cette approche, les MDC sont utilisées comme tremplins pour créer un effet d'entraînement²⁵. Des accords précoces sur les MDC aident à instaurer la confiance et à susciter l'intérêt pour négocier des accords plus complexes à un stade ultérieur. En ce sens, les MDC représentent des opportunités pour les parties de collaborer sur quelque chose qui n'est pas stratégiquement important pour elles et, ce faisant, d'instaurer la confiance nécessaire pour aborder par la suite les questions stratégiques. Les MDC éloignent les parties de l'obstacle qui les bloque, du rocher qu'elles ne peuvent dégager de la route. Une fois la confiance établie, il est plus facile de s'attaquer ultérieurement à cet obstacle²⁶. La métaphore des barreaux de l'échelle met également en évidence le caractère progressif de l'instauration de la confiance qui prend du temps et constitue une accumulation de petits pas. C'est la raison pour laquelle certains praticiens parlent d'un processus de renforcement de la confiance.²⁷ Après qu'une première série de MDC a été établie, des engagements plus

complets peuvent être élaborés. Le processus de paix entre Israël et la Jordanie illustre l'utilisation progressive des MDC (voir encadré 7).

- **Au cours de la mise en œuvre**

Pendant la phase de mise en œuvre, les MDC peuvent aussi être utiles pour maintenir et renforcer le niveau de confiance. En plus de garanties externes, d'une force extérieure et de modalités de mise en œuvre claires, cette confiance est essentielle à la mise en œuvre et au renforcement des accords de paix. Les MDC ciblant le grand public sont importantes parce que les avantages de l'accord de paix affectant l'ensemble de la communauté peuvent ne pas être immédiatement tangibles. Les MDC qui offrent quelque chose de tangible aux parties peuvent aider les communautés à vivre avec les conséquences d'un accord de paix.

Encadré 7

Les MDC ouvrant la voie au traité de paix israélo-jordanien

Les MDC ont été un élément important des négociations qui ont abouti à la signature officielle de l'accord de paix israélo-jordanien en 1994. Ces MDC, qui ont pris la forme de visites mutuelles de haut niveau (y compris feu le roi Hussein, le prince héritier Hassan, et feu le Premier ministre Rabin) ont signalé un changement d'attitude et de relation allant bien au-delà de l'élite politique. Ces réunions au début organisées dans un lieu tenu secret, sont ensuite devenues publiques et régulières. Les MDC ont instauré la confiance entre les deux pays et contribué à ouvrir la voie à un accord de paix global. Même après la signature du traité de paix, les MDC (comme des visites plus fréquentes à divers niveaux, y compris une importante visite de condoléances par le roi Hussein en mars 1997, après le meurtre de sept jeunes filles israéliennes par un soldat jordanien) ont continué à jouer un rôle important dans ce processus de paix et contribué à consolider la transition de la guerre à la paix. À titre d'exemple, les visites entre hommes d'affaires ont encouragé certaines entreprises du textile israéliennes à déplacer certaines opérations en Jordanie, fournissant ainsi du travail aux citoyens Jordaniens.²⁸

Au fur et à mesure de l'évolution du processus de paix, la nature des MDC évolue généralement : au départ non contraignantes, elles deviennent politiquement contraignantes, voire parfois juridiquement contraignantes. De la même manière, des signaux unilatéraux de bonne volonté devraient évoluer en MDC réciproques qui sont équilibrées entre les parties.

Encadré 8

Les MDC en péninsule coréenne : des tensions apaisées, mais pas de percée politique

L'accord de base de 1991 comprenait un chapitre sur « les échanges et la coopération », qui a fourni la base pour des MDC non militaires entre la Corée du Sud et la Corée du Nord. Ces MDC non militaires, par exemple des projets économiques et des activités sociales (réunions de famille, visites touristiques) ont mieux progressé que les MDC militaires envisagées. En séparant l'économie de la politique, l'interaction économique dirigée par le secteur privé a été utilisée par la Corée du Sud pour impliquer la Corée du Nord et renforcer la confiance, en particulier sous la politique « du rayon de soleil » du président sud-coréen Kim Dae-Jung (1998 – 2003). Après le sommet inter-coréen de juin 2000, des progrès ont été accomplis pour assouplir les relations entre la Corée du Nord et la Corée du Sud par le biais de réunions de familles séparées, la promotion de la coopération économique (par exemple, le complexe industriel de Kaesong, impliquant un accord fiscal entre la Corée du Nord et la Corée du Sud, la main-d'œuvre bon marché de la Corée du Nord, l'investissement et la gestion par la Corée du Sud) et diverses autres formes d'échanges (par exemple, en rapport avec les sports, la santé et l'environnement). Les MDC n'ont, toutefois, pas débouché sur des percées sur le plan politique. Les tensions ont augmenté lorsque la Corée du Nord a eu l'impression que les États-Unis cherchaient à imposer un changement de régime (par exemple, le discours de George W. Bush sur « l'axe du mal »²⁹) et les États-Unis et la Corée du Sud ont eu l'impression que la Corée du Nord ne prenait pas au sérieux la réciprocité des MDC et l'engagement envers la dénucléarisation, et encore plus après 2008 avec le changement de l'administration sud-coréenne. Toutefois, même malgré l'augmentation des tensions, le complexe industriel de Kaesong est resté en activité.³⁰

3.7 Défis et options

Cinq défis doivent être pris en compte lors de la planification de l'utilisation de MDC dans un processus de paix.

- **Défi n° 1 : éviter d'utiliser des MDC lorsque le manque de confiance n'est pas un problème central**

Dans leur travail, les médiateurs sont souvent confrontés à au moins trois obstacles majeurs : les parties n'ont pas confiance les unes dans les autres ni dans le processus de médiation ; les parties n'ont pas la volonté politique de changer le statu quo³¹ ; et les parties n'ont pas une compréhension commune du conflit et de la façon d'y remédier³². Ces trois obstacles sont fortement interdépendants, par exemple, la confiance tend à augmenter le degré de compréhension mutuelle des acteurs. Dans le même temps, plus grande est la confiance, plus il est facile d'écouter et de développer une compréhension commune. La volonté d'un acteur de changer la situation peut aussi progresser avec le renforcement de la confiance et une meilleure compréhension commune. Néanmoins, ces trois obstacles sont également distincts les

uns des autres. Dans certains conflits, il existe une compréhension commune et même une confiance mutuelle, mais pas de volonté politique de changer le statu quo. Les pourparlers de paix dirigés par l'ONU à Chypre semblent illustrer partiellement cette dynamique, même si cette dernière a été aussi fortement influencée par les mesures incitatives de l'Union européenne (adhésion de la Grèce à l'UE sans accord sur Chypre)³³.

Cette différenciation est importante, car les MDC ne sont utiles que lorsque le manque de confiance entrave réellement les négociations. Lorsque la confiance existe, mais qu'il y a un manque de compréhension commune (incluant aussi les connaissances factuelles, par exemple sur les questions techniques) ou de volonté, les MDC ne sont pas le bon outil. Dans de tels cas, des techniques comme des ateliers de renforcement des capacités, des ateliers de dialogue visant à clarifier les malentendus liés à des perceptions différentes, des réunions avec des experts ayant des compétences techniques et

« De nombreux médiateurs se font des illusions au sujet des MDC : ils croient qu'il suffit que les parties apprennent à se faire mutuellement confiance pour que tous les conflits puissent être résolus de manière pacifique – il s'agit d'une vision psychologique < angélique > de la médiation et c'est tout simplement naïf. »

I. William Zartman
(entretien, 2011)

des réunions avec des autorités morales pour discuter des valeurs qui façonnent la volonté de changer le statu quo, peuvent être plus appropriées.

Une façon de relever ce défi consiste à évaluer dans quelle mesure le manque de confiance, le manque de volonté et le manque de compréhension commune entravent le processus, puis de concevoir des mesures appropriées.

- **Défi n° 2 : veiller à ce que les MDC ne soient pas utilisées comme une tactique dilatoire ou de dissimulation**

Un autre aspect à évaluer lorsque des MDC sont envisagées est la possibilité que les parties les utilisent comme une tactique dilatoire et comme une excuse pour ne pas négocier. Les MDC peuvent être utilisées par les parties pour indiquer à la communauté internationale ou aux communautés qu'elles représentent « qu'elles font quelque chose » même si, en réalité, elles n'ont pas l'intention de changer le statu quo ou d'écouter l'autre camp. Ainsi, si elles ne les utilisent que comme une excuse pour retarder les choses, les parties peuvent mettre en péril l'essence même des MDC, à savoir l'instauration de la confiance. Les MDC peuvent également être utilisées pour détourner ou reporter les négociations sur des questions plus importantes³⁴. Dans certains cas, les MDC ont été utilisées pour gagner du temps alors qu'en réalité une stratégie militaire pour résoudre le conflit était poursuivie. Par exemple, en Côte d'Ivoire en 2005, une « zone de confiance » avait été établie ; elle traversait le pays pour séparer le nord tenu par les rebelles du sud tenu par le gouvernement. Elle aurait dû apporter une sécurité minimale pour les citoyens ordinaires qui y vivaient. Au fil du temps, la situation s'est détériorée et le sentiment d'insécurité des citoyens a augmenté, au détriment de la confiance³⁵. Dans d'autres cas, les négociations sur les MDC ont duré si longtemps qu'il ne restait plus de temps pour négocier les questions plus fondamentales. Par exemple, cela a semblé être le cas à de nombreuses reprises lors du processus de paix de Chypre, même si l'on peut aussi faire valoir que les parties peuvent ne pas avoir voulu traiter les questions de fond et, qu'en conséquence, il valait mieux travailler sur des MDC que ne rien faire.³⁶

L'option principale dont dispose un médiateur pour relever ce défi consiste à clarifier les motivations des parties quant à l'utilisation de MDC, que ce soit de façon bilatérale avec les parties ou dans le cadre de réunions plénières.

- **Défi n° 3 : ne pas oublier que des MDC atteignant d'excellents résultats peuvent détourner l'attention de négociations réelles**

Lorsqu'il est envisagé d'utiliser des MDC, il convient également d'évaluer si elles risquent de détourner l'attention des négociations en cas de trop grand succès.

1
2
3
4
5

« Les parties se méfient souvent des MDC, car elles sont considérées comme le début d'une « pente glissante » menant à des contraintes et des réductions de leur autonomie. »

Marie-France Desjardins
(1996)

questions de fond. Un certain degré d'insatisfaction à l'égard du statu quo est nécessaire pour négocier un accord. Discuter de ce dilemme avec les parties peut être utile pour évaluer l'équilibre nécessaire³⁷.

• **Défi n° 4 : se méfier des MDC unilatérales, asymétriques et « fausses »**

Parfois, il peut être plus facile pour le médiateur de demander à l'une des parties de commencer avec une mesure de confiance unilatérale à laquelle l'autre partie peut répondre de manière positive. Cependant, le risque d'une telle approche unilatérale est que l'une des parties perde la face ou revendique la victoire sur l'autre camp. Dans la péninsule coréenne, la Corée du Sud a estimé que les MDC n'étaient pas suffisamment réciproques, en particulier à partir de 2008 (voir encadré 8). Des concessions prématurées, non réciproques, peuvent augmenter la méfiance³⁸. Lorsque l'asymétrie du pouvoir est importante, les acteurs les plus puissants peuvent parfois engager un changement dans leur relation à travers une mesure de confiance unilatérale et, du fait de leur puissance relative, ne pas prendre beaucoup de risques. Ainsi, lorsqu'il s'agit du seul moyen de sortir de l'impasse, le médiateur peut demander (avec l'accord tacite de toutes les parties concernées) à l'une des parties de faire un geste unilatéral.³⁹

Toutefois, dans la plupart des cas, les MDC sont plus efficaces si elles sont conçues d'une manière « symétrique », par laquelle toutes les parties acceptent et mettent en œuvre en même temps une MDC commune. Cependant, même les MDC symétriques peuvent avoir des effets asymétriques, par lesquels la partie la plus faible est généralement désavantagée. Les « fausses » MDC sont élaborées pour ressembler à des MDC mais elles n'affectent qu'un seul camp. Même si les médiateurs cherchent à concevoir des MDC équilibrées, ces der-

nières peuvent s'avérer être fausses et les médiateurs finiront par être perçus comme partiaux. Des MDC véritablement symétriques doivent avoir des retombées symétriques, ce qui rend impossible pour un camp de perdre la face ou de revendiquer la victoire. Cette approche aidera également le médiateur à préserver l'impartialité, car aucune des parties n'est considérée comme répondant à une demande du médiateur.

Pour ces raisons, les médiateurs doivent planifier et discuter soigneusement des MDC avec les parties concernées, et évaluer leur impact sur le terrain. Le calendrier et le degré d'engagement nécessaires pour que les MDC fonctionnent doivent être négociés avec les parties⁴⁰. L'égalité est un principe clé dans l'élaboration des MDC. Toutefois, si des MDC égales entraînent des effets inégaux, les MDC doivent être conçues de sorte à exiger davantage de la partie qui revendique sa supériorité. Les médiateurs s'occupant du processus et les parties du contenu, les parties assument la responsabilité et la décision finales quant au type de MDC choisi. Les médiateurs peuvent faire appel à des experts et à des expériences comparatives d'autres cas mais, à la fin, les parties doivent décider jusqu'où elles veulent aller et quels risques elles sont prêtes à prendre.

• **Défi n° 5 : éviter les MDC irréalistes, flous, invérifiables et irréalisables**

Souvent, les accords sur les MDC ne détaillent pas suffisamment la façon dont ils seront appliqués et mesurés⁴¹. Le risque avec des MDC qui ne sont pas claires et non vérifiables est qu'elles ne soient pas mises en œuvre ou qu'elles le soient mais de façon asymétrique. Ce qui peut conduire à une plus grande méfiance que ce n'était le cas précédemment. C'est pourquoi les MDC ont besoin d'une vision claire de leur mise en œuvre, y compris de mécanismes de vérification tels que des examens de mise en œuvre ou des commissions communes. Une mesure de confiance modeste avec des modalités d'application claires est préférable à des MDC ambitieuses aux modalités d'application floues. Les mécanismes de vérification peuvent être intégrés aux MDC pour aider les parties à évaluer la mise en œuvre et à rédiger des rapports sur le sujet. Idéalement, ces mécanismes de vérification impliquent les parties ainsi que certains tiers acceptables⁴².

3.8 Dix principes généraux pour assurer la médiation de MDC⁴³

La médiation d'un accord concernant des MDC entre des parties est, en général, similaire à la médiation de tout autre type d'accord. Cependant, certaines

1 questions spécifiques doivent être prises en considération⁴⁴. Dans le premier cas, le médiateur doit clarifier avec les parties ce que sont les MDC, quelle est leur finalité, pourquoi elles sont utilisées et comment elles peuvent s'intégrer dans un processus qui vise à traiter ultérieurement les questions plus fondamentales. Les médiateurs peuvent mentionner les MDC dès l'étape des pré-négociations, en décrivant la façon dont elles peuvent être utilisées. Idéalement, les parties formulent des idées pour des MDC, mais le médiateur peut également en suggérer. Par la suite, le médiateur doit établir pourquoi les parties sont intéressées par les MDC. Les intentions et les motivations expliquant l'acceptation des MDC sont importantes. Ce point ne doit pas être ignoré. Comme ces questions, les 10 lignes directrices suivantes sont un rappel utile de ce que les MDC devraient être :

- 2 **1. Sur mesure:** les MDC doivent être adaptées à chaque cas. Elles ne doivent pas être trop exigeantes ni trop compliquées. La plupart des MDC échouent parce qu'elles sont trop ambitieuses. L'objectif des MDC doit également être clairement défini.
- 3 **2. Simples:** les MDC doivent être perçues par les parties comme étant simples tout en étant importantes. Des MDC simples sont préférables, surtout au début, parce que s'attaquer à des questions complexes trop tôt peut susciter la méfiance. Les MDC ne doivent pas conduire à des négociations prolongées.
- 4 **3. Visibles:** comme elles cherchent à signaler une intention, les MDC doivent avoir une grande visibilité auprès du public cible désigné (les parties au conflit et les communautés qu'elles représentent).
- 5 **4. Vérifiables:** les MDC doivent être faciles à contrôler et à surveiller. La clarté des mécanismes de vérification est essentielle car une mise en œuvre lacunaire suscite une plus grande méfiance.
- 5. En mesure de prévoir les conséquences des scénarios alternatifs (« et si... »):** les MDC doivent indiquer clairement ce qui se passera si elles ne sont pas respectées. Faute de quoi, elles seront inefficaces.
- 6. Liées à un processus:** les MDC doivent être liées à des MDC supplémentaires ou à des négociations plus substantielles, de sorte à faire progresser le processus de paix. Elles sont un moyen pour arriver à autre chose et non une fin en soi.

7. **Appliquées dans plusieurs secteurs:** les MDC ne doivent pas se concentrer sur un seul secteur (par exemple, le secteur militaire). Si possible, elles doivent être menées à bien dans les secteurs politiques, de la sécurité, sociaux et économiques et être culturellement sensibles.
8. **A faible coût:** les MDC doivent rester faciles à faire et ne pas être trop coûteuses pour les parties. Si elles sont trop chères, l'obstacle à leur mise en œuvre est trop grand.
9. **Un facteur non prédéterminant pour l'avenir:** les MDC doivent renforcer la confiance, sans préjuger des futures étapes du processus de médiation. Elles ne doivent pas limiter la portée des négociations.
10. **Une source de conséquences égales:** les MDC doivent être égales et affecter les deux camps de la même façon. Si elles n'exigent des efforts que d'un camp, elles ne créeront pas de confiance.

3.9 Conclusions

Les MDC sont un outil important qui permet de renforcer la confiance de façon peu coûteuse et à peu de risques. La confiance étant un prérequis essentiel pour des négociations efficaces, les MDC peuvent aider à initier ou à approfondir les négociations. Avant même qu'un processus de paix ne commence, elles peuvent contribuer à améliorer les relations. Dans les processus de paix au point mort, lorsque les parties sont prêtes à s'engager les unes avec les autres mais ne veulent pas changer la situation, les MDC peuvent simplement indiquer « nous faisons quelque chose », ce qui peut être mieux que rien. En règle générale, une certaine forme de contact entre les parties vaut mieux que l'absence totale de contact, car l'isolement a tendance à renforcer un durcissement de la logique et la méfiance ainsi que le risque d'escalade.

Néanmoins, les MDC ne sont pas des solutions miracles. Il est utile de savoir si les parties sont disposées à essayer de changer le statu quo et à s'impliquer auprès de l'autre camp afin de mesurer si des négociations, et des MDC visant à faciliter les négociations, sont appropriées. Si les MDC sont mal conçues et mal gérées, elles peuvent être utilisées abusivement comme une tactique dilatoire ou de dissimulation, ou avoir des effets biaisés. Garder certaines lignes directrices simples à l'esprit permet de minimiser ces conséquences imprévues et de maximiser l'effet positif des MDC sur une situation de conflit.



Chapitre 4 :

La mise en œuvre des accords de paix

Michael C. van Walt van Praag et Miek Boltjes

4.1 Introduction

La mise en œuvre des accords de paix intra-étatiques¹ pourrait s'avérer être un défi encore plus difficile à relever que leur négociation initiale. Pourquoi est-elle aussi complexe ? Et que peuvent faire les médiateurs pour améliorer les chances de parvenir à une mise en œuvre réussie ? Tels sont les deux axes autour desquels s'articule le présent chapitre.

L'absence de mise en œuvre ou la mise en œuvre inadéquate d'un accord de paix peut conduire à une recrudescence des tensions et à la reprise des combats. De plus, la mauvaise mise en place de certains accords de paix affecte aussi les autres processus de paix. En effet, les promesses rompues dissuadent les négociateurs dans le cadre d'autres conflits de prendre des engagements significatifs avant que des garanties solides ne soient mises en place pour garantir l'application de l'intégralité des mesures qu'ils souhaitent employer.²

Il existe de nombreuses raisons pour lesquelles la mise en œuvre des accords de paix intra-étatiques constitue un défi de taille. Ces facteurs doivent être pris en compte dès le début dans la conception du processus de paix. En effet, c'est lors de la phase de négociation et non après l'accord que les médiateurs peuvent apporter les contributions les plus importantes à la mise en œuvre future des accords conclus. En poussant les parties à explorer plusieurs mesures de mise en œuvre, les médiateurs contribuent à créer les meilleures conditions possibles pour l'application d'un accord de paix dans son intégralité.

1 Le présent chapitre examine les mesures dont dispose le médiateur à cette fin, leur potentiel et leurs limites, ainsi que les conditions qui contribuent à leur succès ou à leur échec. Ce chapitre pose également la question de savoir si les médiateurs peuvent raisonnablement jouer un rôle dans l'application d'un accord qu'ils ont aidé à établir, et suggère qu'ils contribuent à l'amélioration des conditions requises de manière générale pour la mise en œuvre de la paix (section 5).

2 Pour mettre toutes ces considérations dans leur contexte, ce chapitre analyse brièvement la nature des conflits et des accords de paix contemporains (section 2) et définit les motifs récurrents et facteurs principaux qui contribuent à l'absence de mise en œuvre des accords de paix intra-étatiques (section 3). La section 4 revient sur le cadre juridique et institutionnel international qui s'applique au règlement des litiges.

3 4.2 Nature des conflits et des accords de paix contemporains

4 Ces dernières décennies, la grande majorité des conflits armés dans le monde ont eu lieu à l'intérieur des pays (*intra*-étatiques) et non *entre* les pays (ou *inter*-étatiques).³ La plupart ont pour objet le pouvoir de gouverner un pays, en tout ou partie. De nombreux conflits intra-étatiques impliquent le gouvernement d'un État et un groupe au sein de ce pays. Il peut s'agir de personnes spécifiques, d'une population autochtone, d'une tribu, d'une minorité ou de la population d'une région distincte à l'intérieur du pays (ci-après «groupe de population»). D'autres conflits portent sur la personne qui détient le pouvoir dans le gouvernement central du pays, et confrontent généralement un parti d'opposition ou un mouvement rebelle à un leader qui refuse d'abandonner ou de partager les instruments du pouvoir. Ces deux types de conflits ont aussi souvent pour objet l'accès ou l'exploitation des ressources naturelles ou d'autres ressources économiques lucratives.⁴

5 Parmi les causes à l'origine de ces conflits se trouvent généralement la violation des droits de l'homme, avec toute une série d'infractions aux droits linguistiques, culturels ou religieux de certains groupes de la population, les abus de pouvoir par les dirigeants et les aspects de représentation politique, de droits sur les terres et de distribution inégale des ressources.⁵ **Les accords de paix que les médiateurs aident à façonner ou pour lesquels ils interviennent comme des agents de facilitation doivent refléter la nature des conflits concernés.** Par conséquent, de tels accords comportent souvent des clauses concernant l'accès au pouvoir ou un transfert de pouvoir, des arrangements

1 sur le partage du pouvoir, le transfert de pouvoir vers une ou plusieurs communautés particulières, la reconnaissance des droits d'une minorité ou d'un groupe autochtone sur un territoire ou des ressources données (y compris des droits fonciers) ou des arrangements relatifs à l'autonomie ou à un autre statut spécial accordé à une partie distincte de la population.⁶

2 Les accords de paix impliquent aussi généralement le démantèlement des armes et la démobilisation des troupes armées des acteurs non étatiques⁷ ou leur intégration dans les forces de sécurité régulières de l'État. Ils peuvent aussi porter sur une réduction des effectifs des forces de sécurité d'un gouvernement ou sur une réforme de ces forces, ou encore sur la dissolution d'unités particulières. Les accords peuvent redistribuer les droits aux redevances en rapport avec l'extraction de ressources naturelles ou l'exploitation d'autres composantes économiques. Ils peuvent comprendre un engagement renouvelé concernant l'intégrité territoriale et la souveraineté de l'État existant, créer de nouvelles obligations imposées à l'État ou restreindre son autorité sur une portion donnée de son territoire. Dans des cas exceptionnels, les accords de paix impliquent une procédure pour la séparation éventuelle d'une portion du territoire d'un État et la création d'un nouvel État indépendant.

3 Compte tenu de la nature des conflits armés contemporains, les processus de paix sont souvent, sinon dans leur majorité, asymétriques et les accords de paix tendent donc aussi à contenir des éléments asymétriques. **La plupart des accords de paix impliquent une perte de pouvoir pour le gouvernement de l'État concerné**, certaines de ses institutions (essentiellement militaires) et certains partis ou leaders politiques. En général, le pouvoir que la partie opposée est supposée abandonner est moindre. En réalité, cette dernière gagne souvent du pouvoir ou d'autres concessions selon les conditions de l'accord, en échange de la fin des provocations armées. La perte de pouvoir ou de privilèges souvent incluse dans la mise en œuvre des accords de paix pousse les gouvernements et leurs leaders à ne pas remplir leurs obligations.

4 Bien que les parties non étatiques tendent généralement à tirer bénéfice d'un règlement politique ou d'un accord de paix, elles peuvent aussi se montrer réticentes à appliquer certains de leurs engagements. Compte tenu du manque de confiance entre les parties d'un conflit, même après la conclusion d'un accord, la partie non étatique sera extrêmement vulnérable et ne disposera plus d'aucun moyen de pression si elle applique certaines clauses essentielles de l'accord, comme son désarmement, avant que le gouvernement n'ait rempli sa part du contrat.

1 Dans son analyse des raisons des échecs des négociations visant à mettre fin aux guerres civiles, Barbara Walter met en avant cette vulnérabilité.⁸ Selon elle, la principale raison de ces échecs est que, lorsqu'il n'existe aucune autorité ni aucun mécanisme crédible de mise en œuvre, les parties sont supposées démobiliser, désarmer et désengager leurs forces militaires. Pour reprendre ses propres termes, on leur « demande de faire ce qu'elles jugent impensable » puisque, une fois qu'elles ont rempli leur part du marché, elles ne disposent plus d'aucun moyen réel de faire pression sur l'autre partie pour qu'elle mette en œuvre ses engagements, ni de survivre à une nouvelle attaque.⁹ Ce problème de vulnérabilité est parfois réciproque dans les contextes de guerre civile où aucune partie ne possède les instruments du pouvoir de l'État. Cette remarque s'applique tout particulièrement aux acteurs non étatiques dans les conflits qui les opposent à l'État, étant donné que ce dernier est rarement contraint de se désarmer.

2 Bien que le phénomène d'asymétrie à lui seul ne suffise pas à expliquer l'absence de mise en œuvre, son existence et son impact doivent être bien compris et gardés à l'esprit dans le cadre de l'examen et de l'élimination des obstacles spécifiques et récurrents à la mise en œuvre évoqués plus loin.

3 4.3 Principales raisons de l'absence de mise en œuvre

4 Bien souvent, la mise en œuvre d'un accord de paix se fait dans un contexte de fragilité institutionnelle. Après un conflit armé, le tissu institutionnel de l'État ou des régions affectées par le conflit est généralement fragile. Sans soutien (international) adéquat, le gouvernement ou les autorités locales peuvent s'avérer incapables d'assurer même des éléments de base de gouvernance, de justice, de politique économique et de services sociaux au bénéfice de la population. Résoudre rapidement cette situation, qui complique encore davantage la mise en œuvre, est difficile. En outre, il arrive aussi que les parties n'aient pas la capacité de mettre en œuvre convenablement certains aspects de l'accord de paix. Ces deux facteurs ne devraient pas être sous-estimés. Ils doivent être reconnus et, le cas échéant, traités, et les médiateurs ont un rôle crucial à jouer sur ce point.

5 • Absence de volonté politique

La mise en œuvre d'un accord de paix requiert une volonté politique soutenue émanant d'un grand nombre d'acteurs des parties au conflit.

- ▶ Pour le gouvernement, cette volonté politique doit être exprimée par : les individus mais aussi les organismes et les institutions au niveau national et local ; les partis au pouvoir et d'opposition, les leaders politiques, les agents administratifs et les militaires. Il est possible que plusieurs de ces groupes aient intérêt à maintenir le statu quo ou soient sensibles aux pressions électorales et à la résistance bureaucratique.
- ▶ Pour les acteurs non étatiques ou les mouvements rebelles, une volonté politique doit émaner des leaders politiques et des chefs de la guérilla au sommet de l'organisation, et doit se refléter en aval dans la structure politique et militaire.

Les changements de gouvernement ou de régime sont fortement susceptibles d'interrompre la mise en œuvre d'un accord de paix. Parmi les obstacles préalables à la négociation d'un accord se trouve la peur d'être perçus comme des « faibles » que se soumettent à des « criminels » ou des « terroristes », récompensent la violence illégale, « trahissent la nation » ou capitulent. Ces obstacles peuvent être davantage présents pendant la phase de mise en œuvre d'un accord de paix, et plus particulièrement à l'occasion d'élections ou d'un changement de gouvernement. Les impressions de la population, qu'elles soient justifiées ou non, peuvent être cruciales, notamment pour ceux qui parviennent au pouvoir ou qui s'y maintiennent par le biais d'élections. De même, il est possible que les élections aient pour résultat de donner le pouvoir à un parti qui n'a pas pris part à la négociation de l'accord de paix et/ou qui s'oppose à ses termes, comme dans le cas de l'Accord de paix des Chittagong Hill Tracts au Bangladesh en 1997 (encadré 1).¹⁰ Dans le pire des cas, il peut même arriver que la poursuite ou la reprise du conflit armé serve les intérêts politiques de l'une ou plusieurs des parties se disputant le pouvoir.

Dans certains cas, le parti gouvernemental n'a tout simplement jamais eu l'intention de mettre en œuvre un accord quelconque. Il arrive qu'un gouvernement décide de conclure un accord pour obtenir des concessions importantes de la part d'un groupe armé (son désarmement par exemple) ou pour satisfaire un voisin ou une autre puissance internationale, et ce sans avoir sérieusement l'intention de respecter sa part du contrat. Il est également possible qu'un gouvernement soit soumis à des pressions exercées par des acteurs extérieurs qui n'ont pas intérêt à la mise en œuvre d'un accord de paix.

Les parties non étatiques sont aussi susceptibles d'entraver la mise en œuvre et sont souvent en butte à des problèmes similaires à ceux rencontrés par les parties gouvernementales. Au sein d'un mouvement et de

1 factions éventuellement concurrentes, il arrive notamment que les leaders craignent d'être perçus comme traîtres à leur cause. Ceux qui luttent pour la reconnaissance ou le pouvoir peuvent profiter de l'occasion pour augmenter leur influence en adoptant une position ferme contre la mise en œuvre d'un accord perçu comme n'étant pas « optimal » (voir encadré 1). Pour certains mouvements de guérilla qui ont suivi leurs propres règles et financé leur existence et leurs opérations en « taxant » la population, changer de pratique pour entrer dans le processus politique officiel et respecter les exigences de structures gouvernementales existantes nécessite un ajustement délicat. Au Népal par exemple, l'extorsion pratiquée par d'anciens cadres rebelles maoïstes a continué de poser problème longtemps après la signature des accords de paix de 2006.¹¹

2 Au sein de chaque partie, il peut exister des **intérêts à poursuivre ou reprendre un conflit si ce dernier semble servir des intérêts politiques donnés**. Dans certains cas, des individus au sein des forces armées ou de groupes paramilitaires peuvent avoir développé un intérêt économique dans le conflit, tel que le trafic d'armes, le trafic de drogue, l'extraction minière ou l'exploitation forestière. Parfois, ces activités ont servi à financer les organisations (et à enrichir les individus) et ne peuvent être protégées sans le recours à la force. Le plus souvent, l'importance perçue de l'armée fluctue lorsqu'elle n'est plus engagée dans une « guerre de protection de la nation » et de ses valeurs, et son budget peut être affecté par la fin du conflit.

3 **Il est possible que les groupes armés non étatiques veuillent maintenir une capacité de défense contre des groupes dissidents et limiter leur vulnérabilité par rapport à l'État.** La noblesse apparente de la lutte armée et l'identification à une cause spécifique peuvent rendre une reddition psychologiquement difficile pour de nombreux membres de tels groupes.

4 Paradoxalement, la volonté politique des parties à la conclusion d'un accord de paix peut tout à fait changer et représenter une conséquence du processus de mise en œuvre lui-même. **Dans le cadre de la mise en œuvre, les relations de pouvoir entre les parties évoluent à chaque étape du processus, les amenant ainsi à réévaluer leurs forces relatives, avec un impact potentiel sur leur engagement.**

5 En plus des facteurs susmentionnés, **la mise en œuvre d'un quelconque accord rencontrera des résistances si ledit accord a été conclu sous des pressions ou contraintes telles que l'une ou les deux parties s'estiment lésées**. Un « accord » imposé sera rejeté par la partie lésée, en particulier si

1 elle pense que l'accord perpétue ou légitime une situation injuste. De surcroît, même si les leaders politiques de toutes les parties ont accepté ses termes avec réticence sous la pression, la ou les populations affectées peuvent continuer à s'y opposer.

2 **L'absence de volonté politique n'est pas un concept abstrait et extérieur au domaine de compétence du médiateur.** Bien au contraire, ses manifestations en pratique doivent être anticipées et reconnues par les médiateurs, et résolues avec les parties dans le cadre des négociations des accords de paix. En travaillant avec les parties pour résoudre les différents problèmes soulevés à la section 5 du présent chapitre, le médiateur sera en mesure d'identifier les problèmes liés à un manque de volonté politique à mesure qu'ils apparaissent.

3 **Les médiateurs doivent prendre soin de bien distinguer l'absence de volonté politique de l'absence de capacité requise dans la mise en œuvre d'un accord de paix.** Il arrive que les leaders politiques trouvent plus facile de déclarer qu'ils ne veulent pas plutôt que d'admettre qu'ils ne peuvent pas. Une absence apparente de volonté politique peut donc masquer une absence de capacité politique ou technique.

• **Lacunes dans les conditions de l'accord**

4 Quand l'accord est conclu dans la précipitation et mal élaboré, ou s'il est vague, ambigu sur des points importants ou incomplet, une mise en œuvre satisfaisante devient d'autant plus difficile. Les parties peuvent choisir de rester vagues et ambiguës lors de la rédaction d'un accord pour de multiples raisons : le rendre plus acceptable pour leurs membres ou leurs rivaux politiques ou laisser la porte ouverte à une interprétation qui leur est favorable. Toutefois, un manque de précision dans un accord final risque d'induire des difficultés au niveau de la mise en œuvre, et les médiateurs devraient aider les parties à élaborer et à accepter un langage clair.

5 Dans les premières phases des négociations, il est tentant pour le médiateur de ne pas résister au souhait des parties de maintenir une certaine ambiguïté et conclure ainsi des accords préliminaires ou un cessez-le-feu. En effet, il est parfois nécessaire de choisir d'utiliser un langage ambigu – et ainsi de « cacher » des différences connues entre les parties sur certains sujets – pour franchir un obstacle à la poursuite du processus de paix. Dans de tels cas, il serait toutefois prudent pour le médiateur d'aider les parties à convenir d'une procédure permettant d'abolir ce type de différences avant de s'accorder sur un langage ambigu.

De plus, certaines dispositions des accords de paix peuvent faciliter la mise en œuvre alors que leur absence peut être considérée comme une lacune et une source de perturbations potentielles dans le processus de mise en œuvre. Sont par exemple visées ici les dispositions relatives aux procédures et aux mécanismes de la mise en œuvre elle-même, y compris les mécanismes de vérification, de surveillance et de résolution des litiges. D'autres dispositions de ce type peuvent porter sur la transition vers la nouvelle situation envisagée dans l'accord, y compris les processus de transfert du pouvoir et concernant les changements constitutionnels, juridiques et institutionnels qui doivent être mis en place.

La section 5 reviendra sur ces questions et sur ce qu'un médiateur peut faire en vue de promouvoir la mise en œuvre d'un accord.

Encadré 1

Accord de paix des Chittagong Hill Tracts (CHT), 1997 : problèmes ayant conduit à une mise en œuvre limitée

L'Accord de paix des Chittagong Hill Tracts (CHT) a été signé en 1997, après 20 ans de conflit armé dans le sud-est du Bangladesh. Le processus ayant mené à l'accord comprend plusieurs facteurs qui, ensemble, constituent un défi formidable pour une mise en œuvre réussie.

Du côté du mouvement autochtone, l'accord a été négocié sans grande participation de la population affectée ou de sa société civile, ce qui a facilité l'émergence d'une nouvelle opposition armée. De plus, c'est le parti politique au pouvoir au gouvernement et non l'État qui a conclu un accord avec la population autochtone des montagnes de Chittagong. L'accord a été conclu sans consensus avec le principal parti d'opposition au parlement, lequel n'a pas poursuivi sa mise en œuvre lors de son accession au pouvoir peu après la signature de l'accord.

Le groupe autochtone a remis ses armes au gouvernement juste après la signature de l'accord de paix, perdant ainsi son principal moyen de pression et déséquilibrant gravement les vulnérabilités mutuelles entre les signataires. Un élément important de l'accord en faveur de la population autochtone n'était pas écrit et n'a pas été rendu public ; il a donc pu être rejeté. L'accord ne contenait aucune disposition relative à un ancrage constitutionnel ou à d'autres garanties. Plusieurs lois

adoptées pour mettre en œuvre l'accord, qui accordaient des pouvoirs autonomes aux conseils régionaux et de districts, ont été déclarées non constitutionnelles par la Haute Cour car elles enfreignaient le caractère sacré de l'État unitaire.¹² La composition du comité de surveillance de la mise en œuvre a été déséquilibrée en faveur de l'une des parties, d'où une inefficacité tout à fait prévisible. L'accord ne contenait aucune limite de temps, ni aucune disposition relative à un mécanisme indépendant de règlement des litiges, laissant ainsi les parties sans aucun recours à l'égard de dispositions auxquelles elles avaient toutes deux accordé leur confiance.

Près de 15 ans après la conclusion de l'accord, de nombreuses dispositions clés restent inappliquées. Citons notamment la démilitarisation partielle et le transfert d'unités militaires, l'aide aux personnes déplacées et la réinstallation de Bangladais « des plaines » en dehors de la région des montagnes du Chittagong. Selon Lars-Anders Baer, rapporteur spécial des Nations Unies auprès de l'Instance permanente sur les questions autochtones :

Le chemin à parcourir pour remplir l'objectif de l'accord, à savoir l'établissement d'un système régional de gouvernement autonome et la préservation du caractère tribal de la région, est long... L'absence d'avancées significatives conduit à un sentiment accru de frustration et de désillusion parmi les populations autochtones de la région.¹³

4.4 Cadre juridique et institutionnel international pour le règlement des litiges

Lorsqu'un accord de paix intra-étatique n'est pas mis en œuvre par une partie, les possibilités de recours des autres parties signataires sont fortement limitées aux procédures juridiques et politiques nationales, sauf si des mécanismes spécifiques sont mentionnés dans l'accord de paix lui-même. Les procédures nationales sont rarement équitables étant donné que, dans de nombreux pays, elles sont contrôlées par des détenteurs du pouvoir gouvernemental et leur sont donc favorables.

À l'échelle internationale, l'accès aux organisations intergouvernementales et les outils que ces dernières peuvent fournir spécifiquement pour garantir la mise en œuvre des accords de paix sont tout aussi inégaux. Le cadre juridique

1 et institutionnel international pour le règlement des litiges a pour l'essentiel été conçu alors que la grande majorité des conflits mondiaux se produisait *entre* les États. Malgré des innovations récentes significatives, le système international n'a pas totalement réussi à s'adapter à l'évolution des besoins à cet égard. Bien qu'il existe plusieurs mécanismes judiciaires internationaux pour le règlement des litiges, y compris ceux portant sur la mise en œuvre ou l'interprétation des accords de paix, *entre* les États, ces mécanismes ne sont pas prévus pour le règlement des contentieux intra-étatiques.¹⁴

2 Le manque de recours juridiques internationaux pour les parties étatiques et non étatiques au regard des accords intra-étatiques met en évidence la nécessité pour ces parties de convenir de garanties crédibles et de formes de recours solides afin d'assurer la mise en œuvre des accords. Dans l'idéal, les Nations Unies et d'autres organisations internationales ou régionales devraient être impliquées. Un soutien institutionnel et politique approprié revêt une importance cruciale pour l'efficacité de tels mécanismes, de même que le choix des individus à leur tête. Par exemple, le problème de mise en œuvre évoqué dans l'encadré 2 concernant l'Accord de paix d'Aceh aurait peut-être été abordé différemment et avec davantage de résolution par un autre garant institutionnel ou si le mécanisme de mise en œuvre avait été conduit différemment.

3 Du fait de la pénurie de mécanismes internationaux auxquels se fier en cas de litige en matière de mise en œuvre, les parties non étatiques sont très réticentes à conclure un accord qui n'apporte aucune garantie de mise en œuvre, en particulier s'il implique la démobilisation de leurs forces armées. S'il apparaît que la mise en œuvre n'est pas réalisée fidèlement, un retour à l'usage de la force peut être perçu comme la seule alternative, ou du moins la plus efficace, par la partie lésée. Sans mécanismes ou institutions non partisans, fiables et éprouvés, chargés de régler les litiges en rapport avec l'accord de paix et sa mise en œuvre, une paix fragile peut facilement être mise en péril.

4 Malgré la nature et les contraintes du cadre juridique et institutionnel international concernant le règlement des litiges, des organisations internationales comme les Nations Unies, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'Union africaine jouent un rôle de plus en plus actif, notamment en supervisant la mise en œuvre des accords dans le cadre de conflits intra-étatiques. Il est aussi arrivé que des parties non étatiques aient accès à titre exceptionnel au système des Nations Unies ou d'autres organisations régionales, y compris dans la phase de mise en œuvre. Tel a notamment été le cas après les conflits au Mozambique et au Timor-Oriental.

Encadré 2

L'Accord de paix d'Aceh (2005) : une mise en œuvre au succès mitigé

1 La mise en œuvre de l'Accord de paix d'Aceh a bénéficié d'un appui politique fort de la communauté internationale, ainsi que de financements conséquents de la part de l'Union européenne, l'ASEAN, la Banque mondiale, l'Organisation internationale pour les migrations et des bailleurs bilatéraux. Un organisme de surveillance internationale convenablement financé (la Mission de surveillance à Aceh, Aceh Monitoring Mission – AMM) a été mis en place avec un mandat de règlement des litiges, comprenant des pouvoirs d'arbitrage. Par conséquent, des efforts considérables ont été mis en place pour garantir la mise en œuvre convenable de l'Accord de paix d'Helsinki (le MoU) et pour empêcher la reprise du conflit armé.

3 Malgré cette attention internationale, ces efforts et les ressources allouées, le rôle de l'AMM dans la surveillance et la promotion d'une mise en œuvre exhaustive de l'accord, bien que couronné de succès en matière de sécurité, de démobilisation et de réaffectation des forces armées, n'a pas été aussi efficace pour faire appliquer les clauses du MoU consacrées aux droits de l'homme et à la justice, ainsi que certaines dispositions de fond de l'accord politique sur la question de l'autonomie.

4 Le parlement indonésien a adopté tardivement une loi sur l'autonomie (après achèvement du démantèlement des forces armées de la partie non étatique, le GAM), et a fortement atténué certaines dispositions clés du MoU concernant la gouvernance autonome d'Aceh au cours de la procédure. L'AMM n'est pas intervenue malgré les protestations du GAM, en invoquant le caractère inapproprié d'une ingérence dans les procédures constitutionnelles d'un État. Le GAM n'a donc eu d'autre recours que de tenter de renégocier certaines de ces dispositions essentielles. Ne disposant alors quasiment plus d'aucun moyen de pression, il a été tout simplement contraint d'accepter les actions du parlement.

1 Il existe d'autres exemples d'implication internationale dans la phase de mise en œuvre.

- ▶ Les Nations Unies, grâce à leur Bureau politique à Bougainville, ont coprésidé et facilité les pourparlers de paix qui ont conduit à l'Accord de 2001 et ont joué un rôle constant de contrôle de la mise en œuvre de cet accord.
- ▶ L'OSCE a facilité les pourparlers entre le gouvernement russe et la Tchétchénie à Grozny en 1995–1996, avant de surveiller aussi certains aspects de la mise en œuvre de l'accord et plus particulièrement de l'élection qui a suivi.
- ▶ Les Nations Unies et la Ligue arabe ont conjointement désigné Kofi Annan comme médiateur pour le conflit syrien en février 2012. Monsieur Annan a souligné l'importance de la mise en œuvre du plan de paix en six points qu'il a négocié, et a proposé des mécanismes taillés sur mesure pour surveiller et garantir son respect par les parties.¹⁵

2 Les événements ultérieurs ont malheureusement démontré les difficultés de la consolidation de la mise en œuvre des accords intra-étatiques de ce type, même lorsqu'ils sont mis en place par des organisations intergouvernementales de premier plan et approuvés par la majeure partie de la communauté internationale. Dans d'autres cas où la communauté internationale a joué un rôle actif dans la médiation des conflits intra-étatiques, comme ceux qui ont eu lieu en Bosnie, en Macédoine et au Soudan (avec comme résultat dans ce cas l'Accord de paix global Nord-Sud), des organismes internationaux spéciaux ont été créés pour superviser ou pour garantir une mise en œuvre adéquate, avec un succès variable.

3 Par conséquent, si le système juridique international n'est pas parfaitement adapté pour traiter les litiges intra-étatiques, les organisations internationales jouent néanmoins un rôle de plus en plus actif dans ce domaine. Cela est très encourageant et peut conduire à une formalisation de cette pratique, pour le bénéfice des parties aussi bien étatiques que non étatiques. La section 5 ci-après étudie les possibilités offertes aux médiateurs et les résultats de leurs interventions.

4.5 Comment les médiateurs peuvent-ils contribuer à la mise en œuvre ?

1 Les médiateurs peuvent participer activement au processus de mise en œuvre. Martti Ahtisaari, le médiateur de l'Accord de paix d'Aceh, a ainsi endossé la fonction d'arbitre final dans les litiges qui ne pouvaient être résolus par le Chef de la Mission de surveillance dirigée par l'UE.¹⁶ Le président du Burkina Faso Blaise Compaoré a quant à lui présidé les comités de surveillance supervisant l'Accord de paix de Ouagadougou pour la Côte d'Ivoire en 2007.¹⁷

2 Toutefois, est-il sage que des médiateurs se chargent de la supervision ou de la surveillance des accords de paix qu'ils ont aidé à négocier ? Le succès mitigé des deux exemples ci-dessus souligne la nécessité de rester prudent à cet égard.¹⁸ Il a aussi été avancé que le rôle de la Norvège dans la surveillance de l'accord de cessez-le-feu entre le gouvernement du Sri Lanka et les Tigres tamouls avait été compromis par sa fonction de médiation, et vice-versa.¹⁹ **Les principales contributions du médiateur à une mise en œuvre réussie sont réalisées avant la signature d'un accord de paix, grâce à la création de conditions appropriées pour cette mise en œuvre.**

3 Il est évident qu'un accord qui traite les causes profondes d'un conflit et qui tient compte des intérêts de toutes les parties et des autres principaux acteurs, dans le sens des nouvelles réalités sur le terrain, a de meilleures chances d'être mis en œuvre convenablement. Les parties à de tels accords sont plus susceptibles de susciter la volonté politique requise pour être à la hauteur de leurs engagements et trouver des moyens de surmonter les obstacles susmentionnés. Aider les parties à conclure ou au moins à s'approcher d'un tel type d'accord est donc la plus importante contribution que peuvent apporter les médiateurs à une mise en œuvre réussie.

4 Dans la même logique, les médiateurs peuvent aussi jouer un rôle crucial en dissuadant les parties de conclure des accords qui ne remplissent pas ces conditions. Francesc Vendrell, haut fonctionnaire des Nations Unies et médiateur, a jugé de son ressort d'empêcher les gouvernements portugais et indonésien de signer un accord de ce type sur le Timor-Oriental avant que la conjoncture ne soit favorable à la conclusion d'un accord adéquat, suite à la chute de Suharto. Comme l'affirme Vendrell :

5 *Avec l'exemple de la Papouasie occidentale en tête, j'ai essayé pendant l'essentiel de mon action au Timor-Oriental d'empêcher la conclusion d'un mauvais arrangement, étant donné que les conditions ne permettaient pas d'aboutir à un règlement équitable conforme à la Charte des Nations Unies.*²⁰

1

Toutefois, la mise en œuvre d'un accord, même bien conçu, peut aussi mal se passer, et des mesures devraient être prises pour aider à garantir que de tels accords ont les meilleures chances d'être appliqués au mieux. Les quatre sous-sections suivantes contiennent des mesures spécifiques que les médiateurs peuvent activement aider à mettre en place. En abordant ces sujets avec les parties, pour un examen et une discussion dans le cadre des négociations, y compris dès le tout début, de multiples opportunités sont créées pour augmenter le degré de volonté politique ainsi que la capacité des parties à mettre en œuvre les scénarii possibles. Cela facilitera la tâche des médiateurs et des parties, qui pourront mieux identifier et éliminer les obstacles à la mise en œuvre à venir.

2

A. CONCEVOIR UN PROCESSUS DE PAIX EN TENANT COMPTE DE SA MISE EN ŒUVRE

3

Le « design » du processus de paix relève souvent de la prérogative des médiateurs. Ces derniers sont donc bien placés pour aider à façonner un processus dans lequel les parties gardent en tête les questions de mise en œuvre lorsqu'elles vont de l'avant.²¹ Les médiateurs peuvent promouvoir la mise en œuvre dès le début des négociations, et ce des trois façons suivantes :

- ▶ Garantir une large participation aux moments clés du processus ;
- ▶ Insérer des mesures permettant de renforcer la confiance, y compris par le biais de mini-accords tout au long du processus ;
- ▶ Définir le calendrier de la mise en œuvre des engagements respectifs afin de maintenir un certain équilibre des moyens de pression.

4

En général, les parties ne se soucient pas toujours de ce que chaque étape contribue de façon constructive au processus de paix, alors que les médiateurs sont formés pour cela. Elles sont souvent plus occupées à gérer des situations immédiates, comme résoudre les crises sur le terrain, gérer les services de presse, préserver leur image et le pouvoir qui est le leur, et prendre l'avantage sur les points de l'ordre du jour. Par conséquent, la vigilance au regard du processus incombe principalement au médiateur.

• Garantir une appropriation maximale du processus

5

Le médiateur peut chercher à concevoir et aider à établir des mesures permettant à une vaste proportion de la population de participer et de s'appropriier au maximum le processus, y compris dans sa phase de mise en œuvre. Cela n'est pas toujours chose aisée, étant donné que les leaders politiques engagés dans les négociations ont souvent à cœur de maintenir un contrôle étroit sur l'ensemble du processus et sur la substance des pourparlers. Les médiateurs

1

doivent parfois eux-mêmes surmonter des obstacles tels que l'existence d'un climat de peur au sein de la population, pour exprimer des idées sensiblement différentes de la « ligne de conduite officielle » d'une partie au conflit.

2

Une large participation de la population peut ne pas être utile à toutes les étapes d'un processus de paix. À Aceh, par exemple, il s'est avéré fondamental de se baser sur l'élan en faveur de la paix généré par le tsunami de 2004 et de parvenir à un accord rapide. Un calendrier aussi serré n'aurait pas pu être respecté dans un processus impliquant une participation à grande échelle. Néanmoins, une bonne communication et une participation renforcée après l'accord sont d'autant plus importantes dans un processus comme celui d'Aceh. De ce fait, le moment et les moyens employés pour intégrer certaines sections de la population au processus doivent être étudiés très attentivement.

3

Pour faire participer la population, le médiateur peut notamment impliquer des organisations de la société civile, dont les organisations de femmes, les organismes des communautés locales, les institutions religieuses et les partis politiques, et trouver des moyens de communiquer et de traiter avec les éléments perturbateurs ou menaçants.²² Le processus de paix de Bougainville est un parfait exemple des avantages liés à une large participation de la société civile, mais aussi de certains des problèmes pratiques qui doivent être résolus pour la rendre possible.²³

• Intégrer dans le processus des étapes de renforcement de la confiance

4

Concevoir et guider la mise en place d'un processus pour aider les parties à croire en leur aptitude à parvenir à un accord, même sur des points de détail, et en l'aptitude de l'autre à remplir ses engagements et à mettre en œuvre les accords conclus, font partie des attributions essentielles d'un médiateur. L'impact de mesures de ce type, même restreintes, peut être significatif pour atteindre un certain niveau de confiance, d'optimisme et de volonté de coopérer au processus de paix. Cela peut aussi avoir un « effet boule de neige » sur la population au sens large, et peut inspirer confiance à l'échelle internationale et parmi les bailleurs de fonds potentiels du processus.

• Échelonner la mise en œuvre

5

Les médiateurs doivent tout particulièrement étudier la manière dont la mise en œuvre des dispositions d'un accord affecte « l'équilibre des pouvoirs » entre les parties et leur vulnérabilité respective. Cela peut être pris en compte sous la forme d'un processus de mise en œuvre échelonné, dans le cadre duquel des mesures réciproques sont prises par les parties dans un laps de temps

1 donné, de manière à minimiser tout impact sur le fragile équilibre des moyens de pression dont elles disposent l'une sur l'autre. Ainsi, par exemple, la démobilisation et le désarmement de la partie non étatique peuvent être réalisés de façon échelonnée, à mesure que les réformes institutionnelles et/ou constitutionnelles et les autres engagements pris par la partie gouvernementale sont mis en place. Les mécanismes de surveillance et de vérification sont cruciaux pour permettre une telle mise en œuvre échelonnée.

2 • **Anticiper les fragilités post-accord**

Au cours des négociations, les médiateurs doivent se projeter vers l'avenir et plus particulièrement vers la période immédiatement postérieure à l'accord. Un processus de médiation peut prendre fin de façon abrupte, avant notamment que de nouveaux processus de communication et de résolution des différends ne soient établis. Dans ce cas, le vide créé peut être dangereux, en particulier en cas d'incidents violents.

3 **B. RÉSOUDRE LES PROBLÈMES D'ANCRAGE LÉGAL, DE PARTAGE DES POUVOIRS ET DE RÈGLEMENT DES LITIGES**

En plus de concevoir le processus de paix en perspective des problèmes susceptibles de se poser dans le cadre de sa mise en œuvre, les médiateurs peuvent aussi insister pour que l'accord lui-même inclue un plan permettant de résoudre ces questions.

4 • **Ancrage légal et autres garanties**

L'ancrage légal aide à garantir qu'un accord ne puisse pas (aisément) être modifié unilatéralement. Par exemple, certains aspects de l'accord peuvent être ancrés légalement en les intégrant dans la Constitution de l'État en question. En général, cela nécessite une ou plusieurs modifications constitutionnelles. Un ancrage dans la Constitution génère de la confiance car les Constitutions sont les lois suprêmes d'un pays et ne peuvent généralement être modifiées facilement. Le plus souvent, la majorité qualifiée des membres du parlement ou d'un autre organe législatif est requise pour modifier la Constitution.

5 Lorsqu'un accord de paix accorde un statut spécial (autonomie ou autre) à une partie de l'État, un **double ancrage** permet de garantir qu'aucune modification ne pourra plus être réalisée sans l'action législative officielle tant du parlement national (conformément aux exigences relatives aux modifications constitutionnelles) que de l'organe législatif autonome.

Travailler avec les parties sur la manière dont tout ou partie de l'accord peut être ancré dans la législation est une contribution importante que le médiateur

1 peut apporter pour garantir une meilleure mise en œuvre. Les parties devraient être pleinement conscientes de l'importance et des bénéfices d'un ancrage législatif, ainsi que des implications et des conséquences liées à l'absence d'ancrage adéquat. La structure et la Constitution de l'État de chaque pays sont différentes et l'ancrage peut donc prendre des formes diverses. Le médiateur devra comprendre la Constitution du pays concerné et aura peut-être intérêt à demander l'avis d'experts constitutionnels pour l'aider à cet égard. Il est également possible de proposer une aide juridique aux parties et le médiateur peut alors faciliter la mise en place de groupes de travail regroupant les deux parties et des conseillers pour travailler sur ce sujet.

Chaque partie peut avoir ses raisons de ne pas souhaiter un ancrage législatif. Un gouvernement peut souhaiter laisser le problème ouvert pour une discussion ultérieure au sein du parlement. Un acteur non étatique peut par exemple vouloir prendre de la distance par rapport à une Constitution à laquelle il s'est opposé par la lutte armée. En outre, le moment de l'ancrage est aussi important car l'enthousiasme post-accord en faveur de sa mise en œuvre peut rapidement disparaître. **Convenir des moyens permettant d'ancrer les parties essentielles d'un accord n'est pas «un détail que les juristes étudieront plus tard».** Aborder les différentes formes d'ancrage avec les parties dès la phase initiale du processus facilite la mise en évidence précoce d'une mauvaise mise en œuvre. Cela peut aussi aider à résoudre certains des principaux problèmes à l'origine d'une mauvaise mise en œuvre, comme l'absence de volonté politique et l'absence des capacités requises. Dans ce dernier cas par exemple, les gouvernements peuvent estimer ne pas disposer de la majorité requise au parlement pour une modification constitutionnelle, et les parties peuvent alors être encouragées à envisager d'autres formes d'ancrage et de garantie.

L'un des outils à la disposition des médiateurs dans leurs discussions avec les parties est l'analyse comparée de formes d'ancrage utilisées dans d'autres contextes. Plusieurs expériences peuvent s'avérer utiles, notamment lorsqu'il s'agit d'ancrer certaines formes d'autonomie et d'autres arrangements en faveur de statuts spéciaux pour une partie de la population d'un pays. L'autonomie du Zanzibar, par exemple, est fermement ancrée dans la Constitution de manière à totalement empêcher le parlement de Tanzanie de modifier son statut sans l'intervention de l'organe législatif du Zanzibar, bien que des manœuvres électorales aient miné son autonomie réelle pendant un temps.²⁴

Un ancrage tout aussi ferme de l'autonomie de Bougainville est inscrit dans l'Accord de paix de Bougainville signé en 2001 (encadré 3). Les dispositions de l'accord de paix du Mizoram en 1986 établissent la qualité d'État de cette

1 région de l'Inde et ont été ancrées dans la Constitution indienne, alors que d'autres dispositions, abordant des sujets essentiels pour le mode de vie et l'identité Mizo, ont fait l'objet d'un double ancrage.²⁵ Le statut de la Crimée est expressément ancré dans la Constitution ukrainienne mais n'est pas totalement à l'abri des modifications constitutionnelles pouvant être adoptées par le parlement ukrainien.²⁶ De même pour l'arrangement concernant le statut spécial de la Gagaouzie en Moldavie.²⁷

2 À l'autre extrémité de la palette des options proposées se trouvent les clauses concernant l'autonomie d'Aceh, de l'Écosse et du Groenland, par exemple, qui sont simplement inscrites dans la législation nationale et ne figurent dans aucune disposition constitutionnelle. La longévité de tels arrangements dépend de la maturité politique et de la bonne volonté des leaders politiques ou des processus institutionnels et politiques qui empêchent leur modification.

3 **Encadré 3**

L'Accord de Bougainville (2003) : un processus inclusif en soutien à la mise en œuvre

4 Le succès du processus de paix de Bougainville et de la mise en œuvre de l'Accord de 2001 est au moins en partie imputable au caractère inclusif dudit processus. Le gouvernement de Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG) s'est efforcé de développer une approche bipartite des négociations en établissant un Comité national sur Bougainville incluant tant des ministres du gouvernement que des députés de l'opposition. Quant aux habitants de Bougainville, le Congrès du peuple de Bougainville, organe non officiel composé d'élus, le Conseil des anciens de Leitana et les députés élus de Bougainville ont œuvré avec l'Armée révolutionnaire de Bougainville (BRA) et les Forces de résistance de Bougainville (BRF) pour développer des positions et les défendre lors des négociations. Toutes ces discussions ont eu lieu après des réunions extensives au niveau communautaire, tenues dans le but d'arriver à un consensus au sein des organisations communautaires et de la population à mesure que le processus évoluait. Anthony Regan, conseiller de l'équipe de négociation de Bougainville, se souvient que :

L'une des principales conditions établies dès les premières négociations et maintenues par la suite était l'inclusion des représentants des BRA/BRF dans les négociations sur le leadership local des unités de combat

1 *communautaires. Cela impliquait la participation d'un grand nombre de personnes – près de 100 habitants de Bougainville ont participé aux premiers pourparlers de Burnham. À certains moments, la Nouvelle-Zélande et l'Australie ont tenté de limiter ce nombre afin de réduire les coûts et les contraintes logistiques, mais elles ont été convaincues par les leaders de Bougainville que, dans le contexte politique et culturel de Bougainville, cette inclusivité était vitale.²⁸*

2 Convaincre les parties de l'importance de l'ancrage a également contribué au succès du processus et de la mise en œuvre de l'accord. Pour les leaders de Bougainville, conseillés par des avocats constitutionnels hautement qualifiés, seule la perspective d'un ancrage constitutionnel fort rendait concevable l'idée d'un compromis impliquant une large autonomie et un référendum ultérieur. La PNG avait en effet démontré par le passé le respect qu'elle accordait à la constitution et aux décisions judiciaires sur les questions constitutionnelles.

3 Les habitants de Bougainville n'ont accepté de participer aux pourparlers qu'à la condition que les arrangements concernant leur statut spécial seraient inscrits dans la Constitution et ainsi protégés contre toute modification unilatérale. Cet ancrage était nécessaire pour leur donner une confiance suffisante dans le respect par la PNG de ses engagements. Par conséquent, la PNG a accepté que le gouvernement de Bougainville puisse opposer son veto aux modifications des dispositions constitutionnelles donnant effet à l'accord de paix entre la PNG et Bougainville.

4 • **Création d'institutions et de processus adaptés pour mettre en œuvre le partage des pouvoirs, les arrangements concernant des statuts spéciaux et les réformes constitutionnelles**

5 Les accords impliquant un partage des pouvoirs, une réforme constitutionnelle ou la création de régions possédant un statut spécial nécessitent tous la présence de processus et d'institutions permettant leur mise en œuvre. Pour éviter que les accords de paix ne soient de simples « accords sur le papier », les médiateurs peuvent aider les parties à transformer leurs intentions en accords concrets, pragmatiques et applicables. Ils peuvent souhaiter consulter des experts pour concevoir les réformes constitutionnelles et les processus législatifs qui garantiront l'appropriation du résultat par les populations affectées et qui

renouveleront ainsi la légitimité de l'État modifié, de ses composants et de ses institutions.²⁹

L'Accord du Vendredi saint, ou Accord de paix pour l'Irlande du Nord, de 1998 est un excellent exemple d'accord visant la création d'institutions et de processus pour mettre en forme de nouveaux arrangements. Il donne les moyens à l'Irlande du Nord de fonctionner indépendamment du gouvernement britannique dans certains domaines, avec lui dans d'autres, et avec le gouvernement de la République d'Irlande dans d'autres encore. Les nombreux organismes transfrontaliers et le gouvernement d'Irlande du Nord fournissent les moyens institutionnels pour la mise en œuvre de l'accord.

• Surveillance et contrôle

Dans un accord de paix, il est désormais habituel d'inclure une disposition relative au suivi et à la vérification de la mise en œuvre des différents engagements des parties; celles-ci et les médiateurs ont de nombreux exemples pratiques auxquels ils peuvent se référer. Les missions de surveillance et de contrôle peuvent être confiées à différents types d'acteurs, tant nationaux qu'internationaux et gouvernementaux que non gouvernementaux. Elles peuvent être réalisées par les parties elles-mêmes, par des tiers ou par des organismes combinés établis spécifiquement à cette fin.³⁰

Le rôle du médiateur est de faciliter la conclusion d'accords sur les formes les plus efficaces de surveillance et de contrôle dans une situation spécifique. Les activités à surveiller peuvent comprendre le désarmement, le démantèlement, la réaffectation, la réinstallation et la réhabilitation des réfugiés ou des personnes déplacées, ainsi que des actes constitutionnels et législatifs et des processus de transition des pouvoirs et d'élections. Les médiateurs peuvent aider les parties à procéder à des choix informés et appropriés concernant les mécanismes à mettre en place mais aussi les mandats, la composition et le financement des organismes ou des individus concernés.

Compte tenu du manque de confiance entre les parties, il est essentiel que l'entité de surveillance soit crédible et indépendante et soit la seule apte à déterminer et à faire rapport sur les violations éventuelles de l'accord de paix, en travaillant en toute transparence. Certains processus de paix sont contrôlés par des organismes composés en nombre égal de représentants de chaque partie et, si un tel mécanisme est choisi, la personne à la tête d'un tel organisme doit impérativement disposer d'une autorité indépendante. En général, la partie gouvernementale aux accords intra-étatiques propose de désigner le président ou demande au moins que ce dernier soit un haut fonctionnaire du

gouvernement, parfois à la retraite. Ce type d'arrangement est toujours problématique et le médiateur devrait donc s'y opposer.

De plus, l'expérience d'Aceh démontre l'importance du poids politique des personnes exerçant cette surveillance. À Aceh, ce rôle a été confié à l'UE, qui a désigné le chef de l'organisme de surveillance et a assuré un soutien tant politique que financier du mécanisme. Cela est difficile à réaliser lorsque le mécanisme de surveillance est entièrement national; un médiateur peut donc devoir faire preuve de créativité pour définir des liens entre un mécanisme de surveillance et des acteurs d'influence externes.

• Règlement des litiges

Il est évidemment prioritaire pour le médiateur d'aider les parties à inclure dans l'accord des clauses permettant la résolution des litiges. Ces litiges peuvent concerner l'interprétation de l'accord (dans la lettre ou l'esprit) ou découler de la mise en œuvre ou de l'absence de mise en œuvre de ses dispositions. Pour ce faire, il convient d'explorer conjointement les avantages pratiques et comparatifs d'options domestiques ou non. Il se peut qu'une clause de l'accord prévoie la possibilité de négociations, d'une médiation assurée par une tierce partie, d'un arbitrage, d'une présentation des litiges devant une cour constitutionnelle ou une cour suprême (judiciaire), ou une combinaison de ces éléments.

La plupart des médiateurs devraient connaître ces options, ainsi que leur application dans les processus et accords de paix les plus récents. Il est particulièrement important d'examiner l'inclusion de l'arbitrage dans les mécanismes de règlement des litiges. En effet, ce recours peut s'avérer utile lorsque des questions spécifiques sont laissées en suspens dans l'accord de paix, pour un règlement par le biais d'un arbitrage ou d'un processus quasi-judiciaire (comme dans l'Accord de paix global Nord-Sud au Soudan, concernant le tracé de la frontière dans la région d'Abiye³¹). L'arbitrage ou d'autres formes de décisions quasi-judiciaires peuvent aussi être intégrées dans des mécanismes échelonnés de règlement des litiges, qui privilégient dans un premier temps le dialogue et les négociations avec la participation d'un médiateur avant d'en arriver à un arbitrage, comme pour l'Accord de paix d'Aceh.

Dans les deux cas, la nature quasi internationale des mécanismes utilisés a contribué à leur efficacité potentielle. Malgré les lacunes constatées dans l'application de ce mécanisme dans le cadre du processus de mise en œuvre de l'Accord d'Aceh, ces mécanismes devraient être étudiés et améliorés par les médiateurs. Le précédent créé par la gestion par la Cour permanente d'arbitrage des frontières de la région d'Abiye en 2009 revêt une importance cruciale

1 dans ce cadre (voir encadré 4). L'intervention d'autres tribunaux judiciaires internationaux, comme la Cour de Justice de la CEDEAO, qui peut juger des litiges entre les parties étatiques et non étatiques, devrait aussi être envisagée.

Enfin, comme le démontrent les accords d'Aceh, de la Côte d'Ivoire et du Sri Lanka, les médiateurs peuvent eux-mêmes jouer un rôle dans le règlement des litiges découlant de la mise en œuvre d'un accord. Toutefois, cette option rencontre un degré de succès variable qui suggère que les médiateurs doivent l'aborder avec prudence.³²

2 **C. SURMONTER LES DÉFIS DU FINANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE**

La mise en œuvre des engagements définis dans les accords de paix nécessite des ressources substantielles. Dans la plupart des cas, toutes les parties ne disposent pas de telles ressources de façon équivalente. Parfois, par exemple après un conflit prolongé, il arrive même que de telles ressources ne soient simplement pas disponibles. Fournir ces moyens financiers est souvent délicat au niveau politique, pour toutes les parties prenantes. Les fonds externes et internes peuvent être assortis de conditions et peuvent être refusés pour des raisons politiques ou autres, n'ayant que peu de rapport avec la performance ou les besoins dans le cadre de la mise en œuvre d'un accord de paix.

3 Les bailleurs de fonds sont aussi souvent rigides ou sélectifs dans les aspects de la mise en œuvre qu'ils souhaitent financer. En outre, les acteurs non étatiques peuvent s'inquiéter de devenir dépendants des fonctionnaires du gouvernement central pour le versement des fonds leur permettant de mettre en œuvre leurs engagements. En effet, les gouvernements centraux peuvent décider dans l'intervalle de s'opposer à la fourniture de fonds externes aux acteurs non étatiques à l'intérieur de leurs frontières.

4 Ces questions peuvent constituer des menaces majeures pour un accord et pour sa mise en œuvre. Le médiateur est idéalement placé pour favoriser la compréhension des sensibilités et des enjeux, et pour faciliter la conclusion d'accords sur les sources de financement acceptables par les parties. Bien que l'importance cruciale de ce problème soit reconnue, peu d'ouvrages en font état.³³ Les médiateurs et les parties pourraient mettre à profit des réunions d'experts et des séminaires à ce sujet, afin de profiter de l'expérience des uns et des autres sur le terrain.

1 • **Établir un « groupe d'amis » du processus de paix**

L'expérience a démontré que l'établissement d'un « groupe d'amis » et de mécanismes similaires peut servir à promouvoir un intérêt continu dans un processus de paix, au-delà de la conclusion de l'accord. Dans certains cas, cela permet aussi de collecter les ressources financières et autres nécessaires à la mise en œuvre de l'accord, et de surveiller et vérifier le processus.

Un « groupe d'amis » peut comprendre des organisations gouvernementales et non gouvernementales, ainsi que des individus auxquels font confiance les parties, qui ont une influence positive sur elles et qui ont la capacité d'aider à mobiliser la communauté internationale et ses ressources pour le processus. La composition du groupe et les individus impliqués sont essentiels. Un tel groupe peut être connecté aux Nations Unies (comme les « Amis du Secrétaire général » établis dans les situations conflictuelles au Salvador, au Guatemala, en Haïti, en Géorgie, au Sahara occidental et au Timor-Oriental)³⁴ ou non (comme dans le cas du Groupe de contact international pour le processus de paix de Mindanao, aux Philippines).

3 **D. INTÉGRER DES DÉCIDEURS ET DES EXPERTS POUR SOUTENIR LA MISE EN ŒUVRE**

4 Les médiateurs sont idéalement placés pour intégrer des experts dans des domaines ayant trait au maintien et au rétablissement de la paix, comme des avocats constitutionnels, des spécialistes militaires, des hommes/femmes d'État, des spécialistes en industries extractives et des spécialistes de la démarcation des frontières. Ils peuvent communiquer et travailler efficacement avec ces professionnels car ils comprennent les besoins, les aspirations, les inquiétudes et les peurs des négociateurs et des communautés qu'ils représentent, sans pour autant être des parties au conflit. En plus d'intégrer des experts au service d'un processus de paix donné, les médiateurs peuvent aussi mobiliser des experts pour aider à créer de meilleures conditions pour le rétablissement de la paix, et la mise en œuvre de manière générale.

5 Les médiateurs expérimentés, qui ont été étroitement impliqués dans plusieurs processus de paix, remarquent que certains obstacles au cours des négociations et de la mise en œuvre des accords apparaissent régulièrement. Ils développent ainsi une grande compréhension des conditions nécessaires pour le succès de tels processus. Les médiateurs sont donc très bien placés pour évoquer ces obstacles et les solutions possibles dans un cadre plus vaste, avec les groupes et individus influents et avec les experts dans les domaines les plus divers. Ainsi, ils peuvent aider à mieux apprécier le besoin de développer de nouvelles idées, de nouvelles attitudes et de nouveaux moyens dans

le but de faciliter la mise en œuvre des accords de paix par les parties. Ces démarches peuvent à leur tour être un terreau fertile pour des initiatives visant à mieux adapter l'ordre juridique et politique international aux besoins du règlement des conflits intra-étatiques contemporains.

Ainsi l'ONG Kreddha intègre-t-elle des experts en droit international, en arbitrage et en résolution des conflits pour explorer la possible utilisation de mécanismes d'arbitrage (quasi) internationaux dans le cadre d'accords de paix intra-étatiques (encadré 4). Une telle initiative a créé les conditions requises pour la réalisation du premier arbitrage de ce type par la Cour permanente d'arbitrage (CPA) de La Haye. Cela a ajouté un élément international aux options de règlement des litiges dont disposent les parties et les médiateurs et, normalement, devrait constituer une base d'extension et d'amélioration.

Encadré 4

L'arbitrage d'Abiye (2008) : règlement réussi de litiges frontaliers

Conscient de l'importance de mécanismes crédibles de règlement des litiges, y compris en matière d'arbitrage, pour les parties aux accords de paix intra-étatiques, l'ONG Kreddha (le Conseil international des États, peuples et minorités) a organisé plusieurs réunions d'experts sur ce sujet. Ces réunions ont rassemblé des médiateurs, des conseillers des parties au conflit, des arbitres internationaux ainsi que des individus occupant ou ayant occupé des postes de direction au sein des Nations Unies et de la CPA.

Ces réunions ont mis en évidence qu'un arbitrage international ou quasi international, s'il était convenablement conçu, pourrait être utilisé pour résoudre certains litiges et pour encourager les parties à parvenir à des règlements négociés en sachant que l'autre partie pourrait demander un arbitrage en dernier ressort. L'un des résultats les plus prometteurs a été obtenu par une interprétation large des règles de procédure de la CPA, qui permettraient à la Cour de résoudre les litiges pouvant faire l'objet de recours, en rapport avec la mise en œuvre des accords entre des entités étatiques et non étatiques.

Plusieurs mois après cette série de réunions d'experts, la première procédure d'arbitrage a été lancée après avoir été acceptée par la CPA. Elle est aujourd'hui appelée arbitrage d'Abiye, étant donné qu'elle

portait sur la délimitation de la région soudanaise d'Abiye, riche en pétrole. L'Accord de paix global de 2005 entre le gouvernement soudanais et le Mouvement/Armée de libération du peuple soudanais (SPLM/A) a laissé le règlement de cette question sensible à un comité composé d'experts en frontières. Lorsque le gouvernement du Soudan a refusé d'accepter les décisions de ce comité, en affirmant qu'il avait outrepassé son mandat, et que des négociations avec intervention d'un médiateur n'ont pas permis de résoudre ce litige, les parties se sont à nouveau trouvées au bord du conflit armé. Heureusement, cette menace a pu être écartée en juillet 2008, lorsque les parties ont accepté de soumettre ce nouveau litige à un arbitrage conforme aux règles de procédure de la CPA telles qu'étudiées au cours des réunions d'experts de Kreddha.

Le SPLM/A a été conseillé et représenté dans cette procédure par trois des participants à ces réunions. L'arbitrage a réussi à résoudre le litige spécifique concernant la délimitation des frontières. En effet, les deux parties ont accepté la décision d'arbitrage et l'ont appliquée. D'autres questions litigieuses ont conduit à la reprise du conflit armé entre les mêmes parties après l'indépendance du Sud Soudan, mais le problème particulier résolu par le biais de l'arbitrage n'en faisait pas partie.

En se fondant sur le succès du premier arbitrage, l'Union africaine a proposé le 26 avril 2012 une feuille de route destinée à résoudre le conflit actuel, qui insiste sur la nécessité d'un arbitrage pour les litiges restants concernant les frontières. Ainsi, malgré la reprise du conflit armé par le gouvernement de Khartoum, l'arbitrage de la CPA établit un précédent important qui devrait encourager les parties à inclure des clauses relatives à un arbitrage quasi international dans les accords de paix.³⁵

4.6 Conclusion

Les médiateurs ont un rôle essentiel à jouer pour réunir les conditions requises à une mise en œuvre réussie des accords de paix. Les mesures disponibles à cette fin doivent être avancées à des fins de discussion et de décision par les parties, s'intégrant ainsi à part entière dans le processus de négociation. De plus, les médiateurs peuvent aider les parties à anticiper et à résoudre les

1 difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre et les aider à impliquer la communauté internationale si son aide est nécessaire et souhaitée.

2 Sensibiliser les parties à l'existence de mesures permettant de rendre concrète et exécutoire la mise en œuvre des engagements en cours de négociation permettra aussi de discuter et résoudre, suffisamment tôt, la question du manque de volonté politique. L'importance de cet engagement ne doit pas être sous-estimée, étant donné que l'absence de volonté politique est l'une des principales raisons pour lesquelles les accords de paix intra-étatiques sont mal appliqués.

3 Les médiateurs sont aussi idéalement placés pour promouvoir le besoin de nouvelles initiatives visant à mieux adapter l'ordre juridique et politique international aux spécificités de la résolution des conflits intra-étatiques contemporains. Enfin, les médiateurs peuvent jouer un rôle de tierce partie dans la phase de mise en œuvre d'un accord de paix, bien qu'il convienne d'envisager avec prudence la possibilité que des médiateurs se chargent de la supervision ou de la surveillance ou endossent la fonction d'arbitre par rapport aux accords qu'ils ont aidé à négocier. En résumé, les médiateurs disposent de nombreuses possibilités de contribuer à la paix souhaitée par les accords qu'ils aident à façonner.

4

5

1

2

3

4

5



Chapitre 5 :

Comment faire pencher la balance ? Sanctions, incitations et processus de paix

Catherine Barnes

5.1 Introduction

Les gouvernements et les organisations multilatérales peuvent répondre de différentes manières à des conflits armés. Ils peuvent en particulier assurer une **médiation** internationale, qui consiste à concilier les intérêts des parties au conflit et des autres groupes affectés par le conflit pour parvenir à un règlement négocié. Ils peuvent en outre appliquer des **sanctions** ou utiliser des **incitations** pour tenter d'influencer le comportement des décideurs dans le cadre des conflits.

Le présent chapitre étudie les relations entre la médiation, les sanctions et les incitations, en se focalisant sur la manière dont elles peuvent influencer les parties au conflit dans un processus de paix.

Ce chapitre présente tout d'abord les instruments de sanction courants, en se concentrant sur les développements au sein de l'Union africaine, puis évalue l'utilisation de sanctions ciblées en réponse à des conflits armés. Il analyse ensuite les incitations envisageables pour amener les parties à conclure et mettre en œuvre des accords de paix. Il examine enfin la façon dont les sanctions et les incitations peuvent être utilisées dans le cadre d'une stratégie globale de soutien aux processus de paix, en soulignant les opportunités ainsi que les risques possibles.

L'objectif de ce chapitre est d'informer sur l'usage des sanctions et des incitations, ainsi que sur leurs effets potentiels sur les négociations de paix. Il doit permettre aux médiateurs de l'UA de mieux intégrer ces dynamiques dans leurs stratégies.

5.2 Sanctions internationales : types, tendances, arrangements institutionnels

Les sanctions constituent une mesure politique clé en réponse aux violations du droit international et aux menaces pour la paix et la sécurité. Selon le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité peut prendre des mesures pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationale. Ces mesures peuvent comprendre des sanctions économiques et aller jusqu'à une action militaire internationale. Les sanctions peuvent être mises en place **unilatéralement** (par certains pays), ou **multilatéralement** (par des organisations régionales telles que l'Union européenne ou l'Union africaine, ou encore par des groupements sous-régionaux comme les différentes Communautés économiques régionales (CER) en Afrique).

Le vaste éventail des systèmes de sanction peut compliquer le développement d'une approche cohérente. Chaque organisation possède ses propres priorités et processus décisionnels ; il est donc difficile de mettre au point une réponse globale adéquate et coordonnée. Toutefois, l'UA s'est efforcé de développer des régimes de sanctions en étroite consultation avec ses propres États membres, et notamment les CER, ainsi qu'avec les Nations Unies.¹ Les modalités de cette coopération ne cessent d'évoluer.²

• Union africaine et sanctions

Selon l'article 23 de l'Acte constitutif de l'Union africaine, la Conférence peut imposer des sanctions limitées et ciblées aux États membres qui ne se conformeraient pas aux décisions et politiques de l'UA, dans le respect des principes directeurs de l'Union.³ Même si la Conférence de l'UA conserve l'autorité supérieure, elle a délégué au Conseil de paix et de sécurité (CPS) le pouvoir d'imposer des sanctions ; cet organisme est donc le principal organe de la réponse de l'UA aux problèmes en matière de paix et de sécurité. Le CPS et le Président de la Commission sont responsables de l'harmonisation et de la coordination des activités des CER pour les questions de paix, de sécurité et de stabilité. Un envoyé spécial est généralement désigné pour faciliter cette coopération et pour assurer la liaison avec le Secrétariat des Nations Unies et les autres organismes pertinents.⁴ Les fonctions types d'un envoyé consistent

à évaluer la situation générale, à formuler des recommandations et à chercher des moyens d'améliorer la situation par voie diplomatique. En 2009, le CPS a décidé de créer un comité sur les sanctions, qui devrait considérablement renforcer les capacités de surveillance.⁵

En pratique, la réponse du CPS aux changements anticonstitutionnels de gouvernement a fréquemment inclus des sanctions ciblées. Il a plus rarement utilisé des sanctions en réaction à des conflits armés. La réponse classique de l'UA aux changements anticonstitutionnels de gouvernement progresse rapidement de la condamnation à l'exclusion des contrevenants de toutes les réunions et de toutes les institutions de l'UA. Elle est suivie par des efforts de dialogue généralement accompagnés de sanctions.⁶ Compte tenu de l'utilisation conjointe des sanctions et du dialogue, une harmonisation de ces deux approches serait utile.

Toutefois, les capacités techniques limitées dont dispose l'UA pour surveiller et faire appliquer des sanctions ciblées⁷ peuvent soulever quelques inquiétudes. Ce problème est exacerbé par les faiblesses institutionnelles de nombreux États membres, qui ne peuvent mettre en œuvre dans leur intégralité les sanctions imposées par l'UA ou les Nations Unies. Par conséquent, l'efficacité des sanctions de l'UA est fortement liée à la stigmatisation des pays ciblés, l'UA recherchant dans le même temps à modifier le comportement de ces pays par le biais de la diplomatie, du dialogue et de la médiation.⁸

• Types de régimes de sanctions

Le plus souvent, les sanctions visent à contraindre les cibles à modifier leur comportement.⁹ Même si les sanctions énoncées au chapitre VII peuvent avoir pour objectif d'imposer le respect des résolutions du Conseil de sécurité, elles ont généralement comme premier effet de signaler la condamnation de la violation des normes par la cible ainsi sanctionnée. Selon l'efficacité des mesures, les sanctions peuvent également entraver la capacité de la cible à atteindre ses objectifs.¹⁰

Les sanctions internationales peuvent revêtir de nombreuses formes. Jusqu'au début des années 1990, la plupart des régimes de sanctions se basaient sur des sanctions économiques et commerciales globales, ciblant généralement les pays dans leur intégralité. La logique consistait à exercer de fortes pressions à la limite de l'implication de la force militaire, par le biais de l'isolement et du blocage de l'accès aux ressources. Il est désormais de plus en plus rare que les organisations multilatérales imposent des régimes de sanctions globales. La légitimité de ces régimes de sanctions a été remise en question par

1 leurs conséquences sur le plan humanitaire et leur impact négatif sur l'économie des pays tiers. Depuis les années 1990, la tendance est à une approche plus fine de la conception, de l'application et de la mise en œuvre de sanctions ciblées.¹¹ Ces dernières incluent un ensemble de mesures différentes, détaillées ci-dessous.

Sanctions individuelles

2 Une approche courante consiste à sanctionner des individus (comme le leader d'un groupe armé ou un chef d'État) ou des catégories d'individus (comme les talibans). Les mesures classiques incluent des interdictions de voyager à l'étranger, le gel des avoirs et le blocage des transactions financières des entités ou des individus concernés.¹² Parmi les autres mesures permettant de cibler les individus se trouvent notamment les procédures pénales, y compris les mises en accusation devant la Cour pénale internationale, et l'inscription sur une liste d'organisations terroristes.

3 Wallenstein et Grusell¹³ ont analysé les résultats politiques des sanctions individuelles. Lorsque l'objectif est de mettre fin à une guerre, de changer un régime ou de modifier les politiques sécuritaires de base, les sanctions individuelles n'ont de succès que si elles poussent la cible à militer en faveur d'un changement de politique du gouvernement ou de l'entité concernée.¹⁴ L'examen détaillé de huit régimes de sanctions individuelles des Nations Unies, non liés au terrorisme et appliqués entre 2000 et 2009, a démontré que le respect individuel des sanctions était inférieur à 20 %. Ces sanctions semblent avoir eu un effet marginal ou nul sur la modification du comportement politique de leur cible. Il est même possible qu'elles aient parfois durci la position des personnes ciblées, en renforçant leur loyauté à l'égard de leur groupe.

4 En outre, il n'est pas toujours évident de définir qui sanctionner et comment, comme en Côte d'Ivoire (encadré n° 1). Pour que les sanctions individuelles aient un impact sur les politiques gouvernementales ou organisationnelles en matière de conflits et de sécurité, elles devraient cibler plus directement les décideurs politiques et les « négociants » qui tirent profit des conflits (en vendant des produits de base ou en fournissant des armes).

5 Les organismes de sanction pourraient accroître l'efficacité des sanctions individuelles en répondant aux trois questions suivantes :

1. Quel est le principal objectif des sanctions ? Sont-elles susceptibles d'aider à atteindre cet objectif ?

2. Les sanctions sont-elles susceptibles de convaincre la cible ? (Cette question peut en comprendre d'autres : est-il possible de mettre en œuvre efficacement les sanctions ? Sont-elles suffisamment spécifiques pour obtenir les modifications souhaitées ?)
3. L'individu ciblé est-il suffisamment bien placé pour induire un changement au niveau du comportement/de la politique qui pose problème, ou pour bloquer l'accès du groupe aux ressources (par ex. armes ou financement) ?

Les médiateurs peuvent jouer un rôle en conseillant les organismes de sanction sur les réponses probables à ces questions.

Encadré 1

Sanctions individuelles en Côte d'Ivoire : qui cibler et comment ?

En novembre 2004, le Conseil de sécurité des Nations Unies a imposé des sanctions en réaction à la situation en Côte d'Ivoire, pour soutenir la mise en œuvre de l'accord de paix. Entre autres mesures, le Conseil a imposé des sanctions à trois individus.¹⁵ Le Conseil espérait apparemment, en ciblant peu d'individus mais en appliquant des critères explicites, pouvoir augmenter les chances d'une mise en œuvre effective, envoyer un message clair et rendre crédible la menace d'ajout ultérieur d'autres individus à la liste.

4 La stratégie qui a présidé au choix de personnalités politiques de second rang, non responsables de l'élaboration des politiques, a soulevé quelques questions. Selon Wallenstein et Grusell, alors que les acteurs clés avaient jugé inquiétante la menace de sanctions, les sanctions n'ont finalement concerné que le « menu fretin » et ont donc perdu de leur crédibilité. De plus, il est probable que cette décision ait amplement donné le temps aux « gros poissons » de mettre leurs avoirs à l'abri.¹⁶

Embargo sur les armes

5 Un autre type de sanctions, particulièrement pertinent en réponse aux conflits armés, consiste à appliquer un embargo sur l'approvisionnement en armes, ainsi que sur la formation, la coopération militaire et les autres formes de soutien à l'une ou l'autre partie au conflit.¹⁷ Bien que ces sanctions puissent altérer la dynamique d'un conflit, l'efficacité des embargos sur les armes pour bloquer

1 l'approvisionnement des parties au conflit s'est avérée mitigée. En effet, les fournisseurs violent souvent les embargos internationaux sur les armes, et les contrevenants sont rarement poursuivis.¹⁸

2 Une étude¹⁹ portant sur 27 embargos des Nations Unies sur les armes n'a mis en évidence une corrélation entre la mise en place d'un tel embargo et une amélioration du comportement de la cible que dans un quart des cas. L'efficacité semble s'améliorer lorsqu'une mission de maintien de la paix des Nations Unies chargée de surveiller et de faire appliquer l'embargo est mise en place en même temps. Le degré de volonté et d'intérêt politique envers l'application de l'embargo, tant parmi les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies qu'au sein des pays voisins des cibles de l'embargo, constitue un autre facteur important. Dans certains cas, les pays voisins, notamment en Afrique et au Moyen-Orient, ont apparemment ignoré leur engagement à respecter un embargo des Nations Unies sur les armes lorsque ce dernier était contraire à leurs propres intérêts, affaiblissant ainsi considérablement l'effet de cette mesure.

3 Sanctions concernant les ressources conflictuelles

4 Une autre mesure de sanction consiste à bloquer l'accès de la cible aux marchés légaux des « ressources conflictuelles » comme les diamants, le bois, le pétrole et d'autres minéraux. L'objectif stratégique de ces sanctions est d'empêcher les parties d'accéder aux ressources financières qui peuvent les pousser à se battre et/ou sont nécessaires au financement de leur effort de guerre. En tant que telles, ces sanctions visent l'un des moteurs essentiels des conflits. Ainsi des sanctions ont-elles accompagné des campagnes de sensibilisation du public concernant le commerce des diamants bruts d'Angola, du Liberia et du Sierra Leone, où ces pierres permettaient de financer armes et matériel.²⁰ Le plus difficile reste de mobiliser la volonté politique et les capacités techniques nécessaires à la mise en place d'embargos efficaces sur les armes et sur les ressources. En Angola et au Liberia, les régimes de sanctions ont ainsi dû être renforcés (encadré n° 2, annexe 1).

5 Autres actions de sanction

De nombreuses mesures politiques et sociales ont pour effet de sanctionner des cibles, sans pour autant correspondre à des régimes de sanctions codifiés dans des actes juridiques. Par exemple, les acteurs étatiques peuvent suspendre des visites officielles, expulser des diplomates ou durcir les relations diplomatiques. Les bailleurs de fonds peuvent geler leur aide ou la rediriger afin de contourner une autorité ciblée, par exemple en la faisant transiter par des organisations non gouvernementales. Les organisations ou des mouvements

de la société civile peuvent mettre en place des boycotts, y compris pour des événements culturels et sportifs, comme en réaction au régime de l'apartheid en Afrique du Sud.

Comme précisé ci-après, ces mesures plus subtiles peuvent s'avérer étonnamment efficaces dans le cadre d'un processus de paix. Leur efficacité dépend aussi bien de l'importance de la mesure pour la cible que de l'importance des relations entre la cible et l'auteur de la sanction. Par exemple, si un allié traditionnellement proche et puissant retire son soutien diplomatique, cela aura nettement plus de poids que la même action entreprise par un pays distant ayant une importance stratégique négligeable.

Difficultés en matière de mise en œuvre

Bien qu'étant un outil crucial en droit international, les régimes de sanctions sont difficiles à appliquer, notamment parce qu'ils manquent d'étanchéité. Par exemple, si une organisation multilatérale accepte d'appliquer des sanctions, rien ne garantit que tous ses pays membres les respectent. En outre, même si les pays membres les appliquent, les réseaux criminels arrivent généralement à contourner la plupart des restrictions. Certaines lacunes techniques au niveau de la conception, de l'application et de la surveillance des régimes de sanctions peuvent par ailleurs générer des difficultés. Les Nations Unies sont cependant parvenues à développer des résolutions plus précises et ciblées ces dix dernières années. La surveillance s'est aussi considérablement améliorée grâce aux « groupes d'experts » qui soutiennent les comités des sanctions des Nations Unies.²¹

Encadré 2

Angola : innovations en matière d'application des sanctions²²

La guerre en Angola a été l'un des conflits armés les plus longs en Afrique, la guerre de libération contre le Portugal ayant évolué en guerre civile pour le contrôle de l'État, dans le contexte de la guerre froide. Un accord de paix signé en 1991 entre les principales parties a donné lieu à des élections multipartites. L'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA) a contesté les résultats de ces élections et repris les combats immédiatement. En 1993, le Conseil de sécurité des Nations Unies a infligé des sanctions à l'UNITA. Après un nouvel accord de paix et son non-respect par l'UNITA, les Nations Unies ont imposé des sanctions supplémentaires en 1997, dont le gel

des comptes bancaires, une interdiction de voyager et la fermeture des bureaux de l'UNITA à l'étranger. En 1998, les Nations Unies ont interdit l'achat de diamants venant du territoire contrôlé par l'UNITA.

Toutefois, l'UNITA a aisément réussi à contourner ces sanctions, poursuivant son effort de guerre tout en sapant la crédibilité des Nations Unies. Le Conseil de sécurité a réagi par la mise en place d'une mission d'établissement des faits, dont le mandat était d'identifier tout moyen permettant d'améliorer la mise en œuvre des sanctions. Cette mission a recommandé d'établir un « Groupe d'experts » chargé de repérer les trafics d'armes, de pétrole et de diamants ainsi que les mouvements de fonds de l'UNITA. Malgré des attentes initiales très modestes, le Groupe a pu faire la lumière sur les circuits d'acquisition et de transport des armes, ainsi que sur l'organisation des échanges armes/diamants.

Robert Fowler, Ambassadeur canadien aux Nations Unies et Président du comité de sanctions pour l'Angola, a su utiliser ces informations pour renforcer l'application de l'embargo sur les armes et les diamants bruts. Il a amené les pays fournisseurs d'armes à émettre des certificats d'utilisateur final, contribuant ainsi à assurer leur coopération avec le régime de sanctions. Il a menacé de « dénoncer et de blâmer » les entreprises privées comme De Beers qui participaient au commerce des diamants – menace rendue encore plus forte par campagnes menées au niveau mondial contre les « diamants du sang ». Il a maintenu d'étroites relations de travail avec les ONG internationales, les gouvernements ainsi que les organismes multilatéraux, et a multiplié les réunions diplomatiques et les conférences de presse.

Le renforcement de l'application des sanctions, grâce aux travaux du Comité des sanctions, soutenu par le Groupe d'experts, de 2000 à 2002, a réduit la capacité de l'UNITA à poursuivre son effort de guerre. L'UNITA s'en est trouvée considérablement affaiblie et n'a pas poursuivi la lutte après le décès de son leader, Jonas Savimbi, éliminé par les forces gouvernementales en 2002.

5.3 Incitations dans le cadre des processus de paix

Contrairement à de nombreuses sanctions, les incitations sont rarement le produit d'un instrument légalement codifié. Les incitations sont une série de mesures destinées à persuader l'une ou toutes les parties à un conflit de coopérer, en introduisant des récompenses pour le respect des engagements. Les bailleurs de fonds, diplomates et organisations multilatérales peuvent utiliser des mesures incitatives pour créer des conditions favorables à un engagement, encourager la progression d'un processus de paix et soutenir la mise en œuvre des accords tout en générant un soutien plus vaste en faveur de la paix. Les trois principaux ensembles de récompenses, présentés plus en détail ci-dessous, répondent aux besoins suivants: besoins économiques, y compris grâce à l'aide des bailleurs de fonds; besoins politiques en matière de légitimité et de reconnaissance; et besoins d'assurances et de garanties de sécurité.²³

- **Conditions à l'aide et à la paix**

L'aide au développement peut être utilisée comme un levier pour amener les parties à prendre part aux négociations de paix ou à conclure des accords.²⁴ Des programmes complets peuvent contribuer à une paix durable, comme le démontre l'exemple de la Commission européenne dans les zones frontalières de l'Irlande et de l'Irlande du Nord.²⁵ L'assistance sous conditions des bailleurs de fonds peut être utilisée dans le cadre d'un processus de paix pour offrir la perspective d'un « dividende de la paix », comme ce fut tenté, mais sans succès, au Sri Lanka. Selon l'étude de ces mesures par Goodhand²⁶, les conditions à la paix sont rarement couronnées de succès car l'aide au développement n'est généralement pas un facteur essentiel de la transition de la guerre à la paix. L'aide agit la plupart du temps en marge de l'économie de guerre politique.

Les incitations comme l'assistance à la reconstruction et au développement ne sont quasiment jamais prioritaires sur les aspirations politiques. Les implications sous-jacentes, à savoir que les parties compromettraient des valeurs de longue date en échange d'un bénéfice économique, peuvent être interprétées comme des pots-de-vin humiliants. De plus, les conditions à la paix sont ancrées dans le contexte plus vaste de l'aide sous conditions des bailleurs de fonds et des débats d'ordre plus général sur la souveraineté au sein de la relation entre bailleur de fonds et bénéficiaire. Bien que des conditions à l'aide soient insuffisantes pour altérer les calculs stratégiques des décideurs, elles peuvent tout de même avoir un effet de « signalisation ». Utilisées de façon

appropriée, et combinées avec d'autres mesures, les incitations peuvent encourager les autorités à adopter une position plus constructive.

- **Reconnaissance et normalisation**

La reconnaissance constitue une incitation potentiellement plus forte au rétablissement de la paix. Les aspirations politiques des parties au conflit les poussent souvent à accorder une grande valeur aux relations extérieures, qui peuvent être utilisées comme une ressource dans la lutte pour la légitimité politique. Cela signifie que les relations diplomatiques peuvent être une source non négligeable de légitimité, de prestige et de reconnaissance. Un engagement diplomatique peut encourager ou récompenser des changements positifs, tout comme il peut sanctionner un comportement négatif. Par exemple, la décision de l'ancien président américain Bill Clinton d'accorder un visa à Gerry Adams, un représentant de Sinn Féin (généralement considéré comme étant lié à l'Armée républicaine irlandaise), juste après le cessez-le-feu de l'IRA, a montré aux républicains irlandais qu'il y avait des avantages à mettre fin aux violences. Ce geste a contribué à consolider le soutien républicain en faveur des pourparlers de paix, même s'il a fortement déplu au gouvernement britannique et aux unionistes.²⁷

À moindre échelle, tant les acteurs non-étatiques que les gouvernements profitent de mesures qui peuvent aller d'actes symboliques à des formes de coopération plus durables. Par exemple, après des dizaines d'années de sanctions et d'isolement, le processus progressif de rapprochement des gouvernements occidentaux avec le Myanmar depuis 2011 a renforcé les éléments pro-réformes au sein du gouvernement. À plus grande échelle, l'opportunité d'être reconnu comme un membre à part entière d'institutions internationales ou de groupes multilatéraux de premier plan peut avoir un effet d'incitation remarquable (en partie en raison des bénéfices économiques qui y sont associés). À mesure que les relations du gouvernement du Myanmar avec l'Occident reviennent progressivement à la normale, la perspective de lever les sanctions commerciales et économiques devient une incitation importante en faveur de l'approfondissement des réformes. Cette évolution a également été constatée dans l'Espace européen, par exemple, où la possibilité de rejoindre l'UE a agi comme un catalyseur puissant du changement au sein de nombreux pays candidats à l'adhésion.²⁸

- **Promesses et «garanties»**

Les promesses d'assistance extérieure, fréquemment appelées «garanties», des organisations internationales, de groupes de pays ou d'autres tierces parties influentes, peuvent aussi constituer une incitation. De telles

promesses peuvent aider à contrer le manque de confiance qui caractérise souvent les relations entre les parties aux moments les plus risqués de la transition de la guerre à la paix. Si les parties sont suffisamment convaincues que leurs accords seront mis en œuvre, elles seront plus enclines à tenter un règlement négocié.

Les «**garanties**» politiques font souvent partie intégrante des accords de paix faisant l'objet d'une médiation internationale. Elles se composent d'un appui politique et pratique à la mise en œuvre, et de l'assurance que des parties extérieures useront de leur influence pour encourager les parties à respecter les termes convenus. Les «**garanties**» de sécurité impliquent généralement une assistance extérieure à la démantèlement d'un conflit, et vont de l'envoi de soldats de la paix et d'observateurs du cessez-le-feu au soutien des processus de réforme du secteur de la sécurité. Ces mesures ne sont habituellement pas considérées comme des incitations. Toutefois, si elles interviennent dans le processus décisionnel des parties en les poussant à parvenir à un accord, elles peuvent être assimilées à des incitations en faveur de cet accord.²⁹

- **Incitations intrinsèques et se renforçant mutuellement**

Il apparaît que les mesures incitatives les plus efficaces sont les **incitations intrinsèques**, inhérentes au contenu du règlement lui-même. Si un accord offre la perspective d'une solution crédible satisfaisant les principaux besoins et intérêts des parties, ces dernières seront susceptibles de le préférer à la situation actuelle.³⁰ Une telle incitation correspond davantage au résultat du processus global qu'à une mesure spécifique. Des acteurs extérieurs peuvent aider à mettre en place les conditions dans lesquelles ce résultat est obtenu par des mesures comme la fin d'un isolement, la mise à disposition des ressources nécessaires à la mise en œuvre des accords ou des garanties de sécurité spécifiques visant à réduire le risque associé à l'arrêt d'une campagne militaire. Dans ce cas, ces incitations gagneront à être calibrées sur les incitations intrinsèques des parties en présence.

Il existe un moment de transition clé dans les négociations de paix, lorsque les principales parties s'incitent l'une et l'autre à prendre la voie d'une paix durable.³¹ Les acteurs extérieurs peuvent aider les parties à progresser par petites étapes, constructives et conditionnelles, pour s'impliquer plus en profondeur et parvenir à un accord mutuellement acceptable.³² Par exemple, les parties au conflit de Bougainville ont mis en place des **incitations se renforçant mutuellement** pour s'engager dans un processus de négociation, pour conclure et mettre en œuvre leurs accords. Les problèmes à surmonter étaient associés de telle façon que la résolution d'un problème entraînait la discus-

sion d'un second problème, et la mise œuvre se faisait par étapes, basée sur un principe de réciprocité. Ainsi, chaque fois que les parties de Bougainville franchissaient une étape difficile (comme l'élimination des armes), le gouvernement de Papouasie-Nouvelle-Guinée mettait en œuvre un autre aspect clé de l'accord (comme la modification de la Constitution). Les acteurs extérieurs, en particulier le gouvernement australien, ont facilité le processus en jouant le rôle de garants de facto et en fournissant les ressources financières et techniques nécessaires à la mise en œuvre des accords.³³

5.4 Sanctions, incitations et processus de paix : opportunités et risques³⁴

Les sanctions et les incitations peuvent être une source de pression pour convaincre les parties au conflit de s'engager dans le règlement négocié d'un conflit armé. Toutefois, une paix durable et autonome ne peut être réalisée uniquement par l'exercice de la contrainte ; elle se fonde en définitive sur l'acceptation et l'appropriation du règlement politique par les principales parties. Dans la plupart des cas, la paix n'est possible que lorsque les parties elles-mêmes comprennent que le meilleur moyen d'atteindre leurs objectifs est d'aplanir leurs différences.

Les médiateurs tendent à se focaliser sur la meilleure manière de soutenir les parties et leurs sociétés au sens large, afin qu'elles s'engagent dans des processus qui jetteront les bases de la paix. Dans le même temps, d'autres acteurs internationaux peuvent décider de sanctions affectant la manière dont ces mêmes parties perçoivent le conflit et la médiation. Cette section étudie la raison pour laquelle les sanctions et les incitations peuvent être plus efficaces lorsqu'elles sont conçues et mises en œuvre dans le cadre d'une stratégie globale de soutien du processus de paix. De fait, ces mesures peuvent être plus efficaces si elles tiennent compte des motivations des parties au conflit et si elles renforcent les forces sociétales pour la résolution des conflits, aidant ainsi à générer un élan en faveur du projet.³⁵

- **Déploiement au sein d'une stratégie cohérente et coordonnée de soutien d'un processus de paix**

Dans l'idéal, les médiateurs peuvent intervenir en aidant à concevoir et à mettre en place une stratégie cohérente de soutien aux processus de paix, qui mobilise la volonté politique multilatérale et les ressources nécessaires pour appuyer les parties dans leur démarche de négociation et de mise en œuvre d'un accord viable, ainsi que pour renforcer le soutien du public. Une telle stratégie

devrait être basée sur une évaluation des différents acteurs et des rôles, des multiples facteurs en jeu, des moyens de pression potentiels et des manières de lier les problématiques pour maximiser les opportunités de changement.

De nombreux facteurs influent sur la mise en œuvre d'une approche cohérente et coordonnée :

- ▶ les intérêts des principaux acteurs,
- ▶ leurs manières de résoudre les dilemmes entre des objectifs opposés afin de définir une stratégie efficace,
- ▶ la qualité des informations et des analyses,
- ▶ le développement de synergies entre les personnes impliquées dans le soutien à la médiation et celles qui œuvrent à la mise en place des conditions requises pour les négociations par le biais de sanctions.

Ces facteurs sont étudiés plus en détail dans cette section.

Acteurs multiples, avec des intérêts et des rôles variés

Les acteurs extérieurs, notamment les gouvernements, déterminent leur réponse à toute situation de conflit dans le contexte plus vaste de leurs intérêts et de leurs systèmes de valeurs, parfois opposés. Chacun d'entre eux a ses propres relations avec les parties. Des divergences considérables entre gouvernements, dans leur approche d'un conflit spécifique, peuvent venir se greffer sur une opposition plus vaste entre les puissances extérieures.

Ces objectifs et agendas antagonistes affectent fortement le processus de en matière de sanctions. Ils peuvent prendre le pas sur le processus de paix et envoyer des signaux contradictoires aux parties au conflit. En outre, ces dernières peuvent profiter de l'occasion pour manipuler l'implication des acteurs extérieurs à leur avantage et saper la confiance de leurs adversaires dans le processus.³⁶ Les mécanismes comme le Groupe des amis et les Groupes de contact peuvent aider à développer des stratégies, à générer une plus grande volonté politique et à augmenter la cohérence et la coordination potentielles, même s'ils ne sont pas utiles dans toutes les situations.³⁷

Les possibilités d'influencer les décideurs sont renforcées lorsque les grands pays extérieurs sont capables de mettre en œuvre des efforts rapides, coordonnés et massifs en réaction à un changement en matière de dynamique du conflit. Par exemple, les chefs d'État des pays de la région ont réagi au coup d'état de Pierre Buyoya en 1996 au Burundi en imposant immédiatement des sanctions. Cette pression régionale semble avoir été un facteur significatif en

1 faveur des pourparlers ayant impliqué toutes les parties à Arusha en 1998, suite auxquels un accord de paix durable, bien que fragile, a pu être conclu.

Face au risque d'isolement général, ce sont souvent ceux qui restent des « amis » ou qui continuent d'appliquer des politiques basées sur la stratégie d'« engagement constructif » qui conservent le plus d'influence sur les alliés récalcitrants. Cela a été clairement démontré en Afrique du Sud, lorsque le gouvernement conduit par Thatcher a utilisé son influence pour pousser le Parti national de De Klerk à s'engager dans les négociations.³⁸ Ce succès souligne l'importance stratégique de l'implication de ces alliés dans un processus global de mise en cohérence des influences.

Objectifs stratégiques clairs et bien orientés

3 Les mesures de sanction ont été utilisées dans différents types d'objectifs. Les régimes de sanctions appliqués aux pays africains, peut-être davantage que dans toute autre région, ont été établis afin de parvenir à un règlement pacifique.³⁹ La plupart du temps, néanmoins, les sanctions n'ont pas pour objectif de soutenir les négociations de paix, comme on a pu le constater au Liberia (voir annexe 1).

4 De surcroît, la diversité des objectifs politiques dans certains contextes peut créer un désaccord et entraîner une application inefficace des sanctions et des incitations. Dans certains cas, l'objectif consistant à mettre fin aux impunités entre en contradiction avec la conclusion d'un accord de paix. Après un processus de négociation très poussé entre l'Armée/Mouvement de résistance du Seigneur (LRA/M) et le gouvernement ougandais, qui a notamment reposé sur un dialogue sans précédent en vingt ans de conflits, la LRA/M a finalement refusé de signer l'accord final en 2008. L'une des explications à ce refus est la crainte de son leader, Joseph Kony, d'être traduit en justice à La Haye.⁴⁰ Rétrospectivement, les coûts d'opportunité de cette initiative de paix avortée ont été tragiques puisque les combats se sont poursuivis, sans justice ni paix.

5 L'association de plusieurs objectifs pourtant intrinsèquement souhaitables peut créer des dilemmes difficiles à résoudre. La promotion de la justice *et* le rétablissement de la paix, ou la protection humanitaire *et* la promotion d'un accord visant à mettre fin à la guerre qui créerait une insécurité sont des exemples de tels objectifs doubles, tout comme les sanctions imposées par le Soudan au Darfour (encadré n° 3). Bien que des compromis difficiles soient toujours possibles, augmenter les perspectives de paix peut ouvrir un vaste éventail d'autres objectifs politiques.

Encadré 3

Soudan et Darfour : privilégier le maintien de la paix par rapport au rétablissement de la paix⁴¹

1 2 La réponse internationale au conflit au Darfour entre 2004 et 2007 a été marquée par une multiplicité d'objectifs et une profusion de mécanismes qui, combinés, ont bloqué la détermination d'une solution pratique. Dans les faits, la priorité accordée au *maintien* de la paix, au détriment du *rétablissement* de la paix, en partie sous l'effet de campagnes de sensibilisation du public pour « sauver » le Darfour, a compliqué et bloqué toute perspective d'accord de paix durable.

3 4 Les États-Unis ont fermement soutenu l'Accord de paix global (CPA) pour mettre fin à la guerre au Sud Soudan. Les États-Unis avaient garanti que, une fois le CPA signé, la normalisation des relations avec le Soudan serait plus rapide (y compris grâce à la levée des sanctions bilatérales de longue date), une assistance au développement serait fournie, l'allègement de la dette serait facilité et une grande compagnie pétrolière américaine s'installerait probablement au Soudan. Or, les États-Unis n'ont pas tenu leurs promesses en raison de l'énorme scandale public causé en Amérique par la guerre au Darfour. Khartoum s'est senti trahi mais a compris que la crise du Darfour devait être résolue avant que les États-Unis ne puissent respecter leurs engagements. Cette incitation, ainsi que la pression des sanctions et de l'ostracisme existants, ont poussé le gouvernement soudanais à accepter l'intervention d'observateurs du cessez-le-feu de l'UA et, plus tard, d'une mission renforcée de l'UA, à participer aux pourparlers d'Abuja et à signer l'Accord de paix pour le Darfour.

5 À l'origine, les États-Unis souhaitaient principalement conclure un accord de paix qui ne contredirait ni n'affaiblirait l'accord de paix global. Toutefois, les pourparlers de paix sont devenus de plus en plus secondaires pour les États-Unis qui souhaitaient surtout faire intervenir les troupes des Nations Unies. Ni Khartoum ni les Nations Unies n'étaient favorables à un déploiement des troupes des Nations Unies sans accord de paix.

Néanmoins, selon de Waal, les négociations entre la communauté internationale (essentiellement les États-Unis, avec le Conseil de sécurité des Nations Unies comme principal instrument) et le gouvernement

1 du Soudan sur les soldats de la paix ont relégué les négociations de paix menées en parallèle sous l'égide de l'UA au rang d'objectif politique de second plan. Fait peut-être encore plus grave, le calendrier des négociations conduites par l'UA pour un accord de paix au Darfour a été déterminé par les avancées des efforts diplomatiques en vue de concrétiser l'accord sur le déploiement des troupes des Nations Unies, au niveau de l'Afrique, des instances internationales et du gouvernement du Soudan. Cette pression a sapé le processus de négociation et a contribué à l'échec de l'Accord de paix pour le Darfour (DPA).⁴²

2 Médiateurs et organismes imposant des sanctions: harmoniser les points d'interface sensible

3 La décision d'infliger des sanctions peut affecter l'engagement international auprès de la partie visée, qui peut juger que l'organisme qui impose les sanctions est partial. Comme le démontre l'exemple du Soudan (encadré n° 3), un gouvernement peut se montrer particulièrement réticent à accepter une mission de maintien de la paix conduite par un organisme international lui imposant des sanctions. Un dilemme similaire se pose aux médiateurs de ces organismes, qui doivent maintenir le dialogue diplomatique avec toutes les parties à un conflit, mais peuvent rencontrer des difficultés s'ils sont trop étroitement associés à la mise en place des sanctions.

4 Les médiateurs sont généralement plus efficaces si les parties leur accordent leur confiance. Les organismes d'imposition des sanctions cherchent des moyens de forcer le respect de ces dernières, ce qui peut être particulièrement frustrant pour les parties visées. Même si ces deux groupes peuvent être des acteurs clés de la mise en œuvre de la réponse internationale globale, il est probable qu'ils n'auront pas la même relation avec les parties. Tout comme le médiateur est susceptible de jouer un rôle essentiel dans la progression des négociations de paix, le chef d'un comité des sanctions peut être poussé à exercer son leadership diplomatique dans le but principal de faire progresser le régime de sanctions (voir encadré n° 2). Développer des modalités qui permettent une certaine distanciation entre ces rôles clés, tout en maintenant un système global de communication et des analyses partagées, peut être la solution pour développer une complémentarité stratégique.

1 Élaboration de stratégies basées sur des informations détaillées et des analyses poussées

2 Pour développer des stratégies efficaces, il est essentiel de les fonder sur une compréhension approfondie du système du conflit. Cela inclut aussi bien l'économie politique de la situation de conflit spécifique que les motivations des personnalités clés et le mode de fonctionnement de leurs organisations. Une telle compréhension peut permettre le développement d'un régime de sanctions plus susceptible de restreindre l'accès des parties aux ressources dont elles ont besoin pour engager ou poursuivre le conflit, soit en entravant les accès fiables aux armes, soit en réduisant les fonds disponibles. Le mécanisme des « Groupes d'experts » qui a soutenu les comités des sanctions des Nations Unies en Angola, au Liberia et au Sierra Leone a joué un rôle décisif en apportant ces informations aux comités correspondants.⁴³

3 Une analyse plus générale des motivations et des aspirations des leaders et de leurs groupes sociaux devrait venir compléter l'analyse des autres aspects du conflit. Les équipes de médiation ont habituellement un meilleur aperçu des perspectives et des motivations des parties. Elles peuvent aider les décideurs internationaux à identifier les partis pris injustifiés au niveau des sanctions et incitations proposées et à comprendre pourquoi et comment cela pourrait affecter l'engagement des parties à parvenir à un règlement négocié.

4 • **Adaptation des sanctions et des incitations aux motivations et à la dynamique sociétale**

5 La décision des parties de s'engager ou non dans un processus de paix faisant l'objet d'une médiation n'est pas fixe, mais s'articule autour d'un calcul stratégique continu, sur la base de leur analyse (réaliste ou non) des alternatives disponibles. Les parties sont davantage susceptibles de s'engager totalement si elles estiment que les pourparlers leur permettront d'atteindre leurs objectifs de façon plus gratifiante, plus rapidement, plus durablement ou plus facilement. Les sanctions et les incitations peuvent affecter ces choix. Dans le pire des cas, elles peuvent perturber les dynamiques en jeu et rendre un conflit encore plus insoluble, comme ce fut le cas après le blocage de l'aide des gouvernements occidentaux suite à la victoire du Hamas aux élections législatives palestiniennes en 2006.⁴⁴ Au mieux, ces mesures peuvent aider à faire pencher la balance des calculs stratégiques propres des parties en faveur des négociations et les aider à conclure et à mettre en œuvre des accords, comme au Liberia (voir annexe 1). L'utilité des sanctions et des incitations comme méthodes de persuasion peut dépendre des facteurs suivants :

- ▶ De quelle manière les leaders réagissent-ils et craignent-ils les conséquences des sanctions pour le public ou pour eux-mêmes ?
- ▶ Quelle est la crédibilité des sanctions potentielles et seront-elles mises en œuvre et respectées ?
- ▶ Quelle est la crédibilité des organismes qui imposent les sanctions et, en particulier, des alliés importants retireront-ils leur soutien ?
- ▶ Quel est le contexte politique global et quels effets a-t-il eu sur les attentes des parties ?⁴⁵

Anticiper les effets sur les dynamiques et la prise de décisions au sein des parties

Même à l'intérieur des groupes belligérants, il existe quasiment toujours une faction qui soutient une stratégie essentiellement politique et qui reconnaît la nécessité de trouver un compromis afin d'atteindre les principaux objectifs du groupe. Les stratégies et les mesures utilisées pour les mettre en œuvre devraient se fonder sur une analyse des différents clans, sur les principaux points qui les opposent et sur la manière dont une incitation ou une sanction permettra de renforcer des positions spécifiques dans le cadre d'un débat interne. Par exemple, au Soudan, le non-respect par le gouvernement américain de son engagement à lever les sanctions (récompense promise pour l'Accord de paix global avec le SPLM/A) suite à l'escalade du conflit au Darfour a sapé la crédibilité des modérés qui, au sein du gouvernement, avaient défendu la recherche de compromis.⁴⁶

Renforcer le soutien de la société en faveur de l'engagement dans le rétablissement de la paix

Les sanctions et les incitations peuvent avoir un impact sur les attitudes envers les leaders et envers une situation de conflit (encadré n° 4). Les médiateurs doivent être conscients de la manière dont la mise en œuvre des sanctions ou les incitations pourrait donner l'impression que les leaders « abandonnent » ou « sont achetés » par des intervenants extérieurs. Rares sont les leaders qui sont prêts à risquer leur crédibilité au sein de leur propre base. D'autre part, lorsqu'une population est isolée et lasse de la guerre, elle est plus encline à accueillir favorablement un changement de stratégie.

Saper la capacité à mener la guerre

Les embargos sur les armes, les sanctions sur les ressources et d'autres formes de pression ont affaibli l'UNITA en Angola et le gouvernement de Charles Taylor au Liberia, même s'ils n'ont pas été le seul facteur, ni même le facteur décisif, de la restauration de la paix dans leurs pays respectifs (voir annexe 1). Les sanctions visant à affaiblir les capacités stratégiques des factions en guerre peuvent être étroitement liées au contexte. En outre, elles peuvent être nettement

Encadré 4

L'apartheid en Afrique du Sud : la fin de l'isolement comme incitation sociétale en faveur du changement⁴⁷

Nombreux sont ceux qui estiment que les sanctions ont été décisives dans la décision de l'Afrique du Sud d'abandonner le régime de l'apartheid. Toutefois, plus encore que les sanctions, c'est l'action de masse du mouvement de libération qui a poussé le Parti national à négocier avec le Congrès national africain, en rendant le pays de plus en plus difficile à gouverner et en provoquant une baisse de la cote de solvabilité du pays, entravant ainsi l'accès aux capitaux internationaux. Par conséquent, même si l'isolement et les sanctions à l'échelle internationale n'ont pas contraint le gouvernement à changer de politique, ils ont renforcé la position des personnes qui souhaitaient une réforme. Une série de sanctions culturelles et de boycotts concernant la participation de l'Afrique du Sud à des rencontres sportives internationales a envoyé au public un message fort signalant que le monde n'approuvait pas les politiques mises en place par leur pays. Les boycotts ont aussi mis en évidence un soutien moral et politique considérable en faveur du mouvement démocratique anti-apartheid. Fondamentalement, l'isolement semble avoir créé au sein des communautés blanches d'Afrique du Sud un climat propice à l'acceptation de la stratégie de transition du Président De Klerk. Ce soutien est devenu essentiel en 1992 lorsque, en réponse à des critiques virulentes de la part des conservateurs, il a pris le risque d'organiser un référendum pour évaluer le soutien des électeurs blancs. Sa victoire écrasante a confirmé que la majorité des Blancs était pour un règlement négocié.

ment plus efficaces lorsque les ressources financières d'un pays dépendent fortement de quelques produits de base et/ou si un pays ne dispose pas des capacités de production nationales ou d'un partenaire extérieur pour se procurer le matériel nécessaire à l'effort de guerre.

- **Usage de sanctions et d'incitations pour impulser un processus de paix**

L'efficacité des incitations et des sanctions semble être maximale lorsqu'elles aident à déplacer les dynamiques du conflit et à générer un élan en faveur de sa résolution. Convenablement appliquées, elles peuvent aider les parties à se dépêtrer de leur engagement dans des stratégies militaires ou politiques qui

ne fonctionnent pas. Tel est le plus souvent le cas lorsque, comme le suggère Álvaro de Soto, médiateur des Nations Unies, le médiateur a une idée de la manière dont l'objectif visé pourrait être atteint et encourage ceux qui sont proches des parties à user de leur influence pour les convaincre.⁴⁸ Les acteurs extérieurs peuvent aussi apporter leur aide en contribuant aux ressources nécessaires, créant ainsi une incitation supplémentaire en faveur du règlement du conflit.

Encadré 5

Côte d'Ivoire : limiter les ravages de la guerre

Suite à une tentative avortée de coup d'État en 2002, la Côte d'Ivoire a connu une longue crise politique et un conflit armé qui s'est étendu sur plus d'une dizaine d'années. Ce conflit était lié à une lutte pour le contrôle de l'État et de ses ressources et à des litiges en rapport avec les droits ethniques, fonciers et de citoyenneté. L'engagement proactif de la France et des membres de la CEDEAO, en particulier, a généré la volonté politique nécessaire pour l'implication internationale plus ferme de l'UA, des Nations Unies et d'autres organismes.

L'intervention militaire précoce de la France, suivie en 2004 par l'établissement d'une mission de maintien de la paix (ONUCI), a aidé à éviter les confrontations militaires et à stabiliser le pays. Des régimes de sanctions ont été appliqués aussi bien pour faire pression sur des individus clés que pour bloquer l'accès aux armes et aux ressources financières.⁴⁹ Les accords de paix successifs, adoptés par le biais de pourparlers politiques de haut niveau, ont créé un cadre pour résoudre la crise politique, résorber les griefs de ceux qui ont été lésés par la politique de citoyenneté et réformer le secteur de la sécurité. Malgré des efforts internationaux soutenus et complémentaires, la situation est restée bloquée pendant des années. Le Président Laurent Gbagbo s'est maintenu au pouvoir jusqu'à son renversement, avec l'aide de la France et des Nations Unies, en 2011.

Le conflit sous-jacent semble avoir résisté à de nombreuses mesures, comprenant notamment des accords négociés, des sanctions visant à pousser les décideurs à respecter ces accords et des opérations internationales de maintien de la paix. Selon McGovern, ces mesures ont réussi à limiter les dommages de la guerre mais n'ont pas suffi pour

générer une solution politique autonome et durable, et pour entraîner une transition vers une démocratie plus inclusive. Il affirme que cela est lié au fait que le conflit a servi de justification aux acteurs des deux camps pour profiter de la situation afin d'étendre leurs activités économiques illicites.⁵⁰

Néanmoins, la pression internationale a fini par donner lieu à des élections présidentielles, organisées dans les règles bien que beaucoup plus tardivement que prévu. Lorsque les résultats ont été contestés, le non-respect de longue date des accords par Gbagbo semble avoir été utilisé comme justification pour légitimer l'usage de mesures coercitives afin de transférer le pouvoir au vainqueur des élections, le leader de l'opposition Alllassane Ouattara.

Influencer la décision de négocier

Les sanctions et les incitations peuvent être utilisées de nombreuses manières pour encourager les parties à entamer des négociations de paix. Dans certains cas, il arrive que la menace de sanctions soit suffisante pour pousser les leaders à revoir leur stratégie. Les incitations peuvent accroître l'attrait d'un processus de négociation en aidant à créer des alternatives viables et motivantes (fin de l'isolement, extension de la reconnaissance et, en pratique, mise en place d'une assistance internationale afin de créer un « dividende de la paix » tangible). Elles peuvent aussi aider ceux qui sont empêtrés dans leur propre stratégie de conflit à trouver une voie de sortie qui leur permette de sauver la face et de s'engager dans un processus de paix. En définitive, la décision d'entamer et de poursuivre un processus de négociation, puis de le concrétiser par des accords de mise en œuvre, sera déterminée par la manière dont les leaders et leurs communautés interprètent ce changement de conditions.

Incitation en faveur de l'engagement dans le processus

Une fois un processus viable créé, les acteurs extérieurs peuvent chercher à appliquer des « conditions à la paix ». Cette stratégie consiste à récompenser la participation en toute bonne foi à un processus de paix tout en maintenant l'engagement souhaitable de ceux qui refusent d'y participer ou qui font obstacle au processus, comme au Salvador (encadré n° 6).

Mise en œuvre des accords

Les politiques extérieures et les garanties de sécurité sont utiles en de nombreuses étapes du processus et constituent souvent les clés permettant

d'obtenir l'accord final des parties et de certifier la mise en œuvre des accords de paix. Les acteurs extérieurs peuvent :

- ▶ Aider les parties à surmonter leur manque de confiance dans l'engagement de leur adversaire à mettre en œuvre les accords, en établissant des mécanismes de vérification tiers chargés de contrôler le respect de ces dispositions ;
- ▶ Soutenir les groupes de discussion et les processus politiques destinés à superviser les réformes convenues et aider à régler les litiges inévitables entre les parties ;
- ▶ Fournir des incitations symboliques et matérielles afin d'aider à rendre l'accord plus acceptable, tant pour les membres des groupes belligérants que pour le grand public, et sanctionner ceux qui cherchent à saboter l'accord ;
- ▶ Aider à renforcer la viabilité de la mise en œuvre en fournissant des ressources soutenant les réformes ainsi que les processus de reconstruction, de réintégration et de réconciliation.

Plus rarement, les sanctions peuvent aussi aider à consolider une paix fragile et à ouvrir la voie à une meilleure gouvernance, comme au Liberia (voir annexe 1).

Encadré 6

Aide militaire américaine au Salvador : une incitation aux négociations de paix

Les États-Unis étaient un allié militaire du gouvernement salvadorien. Le changement de position du gouvernement américain a été un facteur extérieur essentiel des pourparlers de paix avec le FMLN. La loi Dodd-Leahy de 1990 a été rédigée dans le but de créer des incitations aux négociations. Elle a diminué de moitié l'aide militaire américaine au gouvernement, en menaçant de la supprimer totalement si ce dernier ne négociait pas en toute bonne foi *ou* de la restaurer dans son intégralité si les guérillas lançaient une nouvelle offensive. L'aide a été remise en place en 1991 après qu'un hélicoptère américain a été abattu. Néanmoins, l'administration américaine a finalement décidé de créer des incitations en faveur d'une résolution négociée en laissant entrevoir la perspective d'une aide substantielle pour la mise en œuvre. De plus, les États-Unis sont entrés en contact direct avec le FMLN pendant les pourparlers, signalant ainsi qu'ils reconnaissaient le FMLN comme un parti politique légitime.

5.5 Conclusion

Les sanctions et incitations peuvent constituer des éléments de réponse à des problèmes de paix et de sécurité. Lorsqu'elles sont élaborées dans le cadre d'une stratégie globale de soutien à un processus de paix, leur usage combiné peut renforcer un accord de paix négocié et consolider le rétablissement de la paix. Cette stratégie doit être affinée selon le contexte du conflit, les mesures spécifiques étant minutieusement façonnées pour agir sur les motivations des principaux décideurs, tout en restant sensibles aux aspirations du public au sens large.

Les médiateurs internationaux, en particulier, doivent maintenir de bonnes relations avec les parties au conflit tout en préservant la confiance des acteurs clés à l'égard de la communauté internationale. L'équilibre peut être difficile à trouver, notamment si la communauté internationale impose des sanctions que les parties jugent déloyales. Les médiateurs doivent pousser toutes les personnes concernées à s'engager dans la voie commune d'un règlement pacifique mutuellement accepté. Néanmoins, imposer des approches excessivement prescriptives peut avoir des effets pervers et empêcher l'appropriation du processus par les parties, appropriation pourtant essentielle pour la pérennité des changements.

Annexe 1

Libéria : étude de cas sur le renforcement des sanctions

Les libériens ont vécu plusieurs cycles de conflit armé entre 1989 et 2003 et se sont trouvés au centre d'un système régional complexe de conflit comprenant la Côte d'Ivoire, le Sierra Leone et, dans une moindre mesure, la Guinée. En réaction, les acteurs internationaux ont mis au point des régimes de sanctions innovants visant à bloquer les ressources alimentant les combats dans tout ce secteur. L'expérience du Liberia met en exergue plusieurs thèmes abordés dans le présent chapitre. Bien que les actions et les motivations des libériens aient été décisives, l'interaction complexe entre l'application des sanctions des Nations Unies et de la CEDEAO et l'usage de la médiation a été vitale dans le cadre des efforts visant à mettre fin à la guerre et à construire la paix, tant au Liberia que dans l'ensemble de la région.

Après l'échec de plusieurs accords de paix, les élections organisées mi-1997 ont hissé Charles Taylor au pouvoir. La stabilité n'a pas duré longtemps, puisqu'un mouvement d'opposition basé dans le Nord, les Libériens unis pour la réconciliation et la démocratie (LURD), a été créé et a rapidement pris de l'ampleur. En 2000, ce mouvement avait pris le contrôle de près de 80 % des campagnes. Pendant ce temps, Taylor parrainait le Front révolutionnaire uni (RUF), engagé dans la guerre civile au Sierra Leone voisin.

Un embargo des Nations Unies sur les armes a été décrété en 1992, avec très peu d'effets. En 1998, la CEDEAO a imposé son propre moratoire régional sur le commerce des armes légères et de petit calibre dans la région.⁵¹ Dans le but initial de mettre fin à la guerre au Sierra Leone, le Conseil de sécurité des Nations Unies a exigé en 2001 que le gouvernement de Taylor cesse immédiatement de soutenir le RUF et les autres groupes armés de la région (dont la Côte d'Ivoire). Ce document mettait en place une nouvelle série de sanctions ciblées pouvant être levées immédiatement sur démonstration du respect de ses dispositions par le gouvernement.

Les sanctions des Nations Unies se composaient d'un nouvel embargo sur les armes, d'une interdiction de voyager à l'étranger pour Charles Taylor et d'autres membres de haut rang du gouvernement et leur fa-

mille directe et, plus innovant, d'une interdiction portant sur l'exportation de tous les diamants provenant du Liberia.⁵² En reconnaissant implicitement les caractéristiques du commerce du diamant au titre d'«économie de guerre» régionale, cette interdiction a aussi poussé tous les pays d'Afrique de Ouest exportant des diamants à établir des régimes de certificats d'origine. La résolution demandait en outre l'établissement d'un registre des aéronefs. Le Conseil a créé des mécanismes de surveillance de l'application de cette résolution, dont un calendrier des rapports périodiques et un comité des sanctions soutenu par un groupe d'experts. Il a également demandé la poursuite de l'enquête sur la façon dont l'exploitation des autres ressources naturelles et les autres formes d'activité économique au Liberia aidaient apparemment à alimenter le conflit en Sierra Leone et dans les pays voisins.⁵³

En 2002, alors que la guerre au Liberia s'intensifiait, le Conseil de sécurité a appelé le gouvernement libérien à entreprendre un audit vérifiable sur le plan international de ses industries maritime et forestière, suspectées d'être des sources de financement pour l'effort de guerre de Taylor. C'était la toute première fois que le Conseil demandait la réalisation d'un audit.⁵⁴ En 2003, le Conseil a intensifié les sanctions existantes en ajoutant une interdiction relative aux exportations de bois libérien et a étendu les sanctions individuelles afin d'inclure un gel des avoirs, concernant notamment Taylor et sa famille.⁵⁵

L'effet de ces sanctions sur les dynamiques du conflit au Liberia et dans la sous-région s'est avéré mitigé. Les sanctions individuelles n'ont pas eu d'effet apparent notable sur les politiques et les pratiques du régime de Taylor. Des entretiens subséquents avec les hauts fonctionnaires concernés ont révélé que, bien qu'ils n'aient pas apprécié d'être stigmatisés, les sanctions n'avaient pas réussi à les pousser à changer le régime politique.⁵⁶ Un seul ministre a démissionné de son poste. Toutefois, comme Wallenstein et Grusell le font observer, sa réaction était à titre personnel et non sur le plan politique; par conséquent, les répercussions sur le comportement du régime ont été négligeables.⁵⁷

Une application plus efficace de l'embargo sur les armes et des sanctions sur les ressources a eu nettement plus de succès à cet égard. Taylor avait utilisé des fonds illicites pour acheter des armes illégales et pour financer l'effort de guerre au moyen de dépenses hors budgets, ses

1 associés proches étant à la tête des entreprises parapubliques les plus lucratives.⁵⁸ Les sanctions sur les diamants et sur le bois semblent avoir diminué les revenus dont disposait Taylor sans pour autant mettre fin à l'extraction ou au commerce.⁵⁹ L'effet combiné de ces deux embargos a été d'endiguer le flux d'argent et d'armes jusqu'alors totalement libre, destiné en particulier à la guerre au Liberia et au Sierra Leone.

2 À compter de 2001, le renforcement de l'efficacité de l'application a augmenté la difficulté et le prix de l'approvisionnement en armes et a porté atteinte à la fiabilité des livraisons.⁶⁰ Par exemple, des informations laissent penser que, lorsque le LURD a pénétré dans la capitale en 2003, le gouvernement ne possédait plus de force de frappe aérienne en raison de ses difficultés à se procurer les pièces de rechange requises. Néanmoins, Taylor a continué d'importer des armes, un convoi ayant été confisqué quelques jours à peine avant qu'il ne quitte le pouvoir.⁶¹ Une analyse suggère que l'embargo sur les armes aurait eu un « effet stabilisateur », étant donné que les leaders de toutes les factions ont compris que des approvisionnements peu fiables compliqueraient la tâche de chacun des groupes, en les empêchant d'acquérir du matériel susceptible de modifier rapidement la situation sur le terrain.⁶²

3 Parallèlement aux sanctions, des efforts ont été accomplis au niveau international et sous la conduite du Liberia pour parvenir à un règlement négocié de la guerre de plus en plus brutale et chaotique sur le territoire libérien. Début 2003, la CEDEAO et le Conseil interreligieux du Liberia ont facilité les négociations entre les groupes en guerre au Liberia, mais ces dernières n'ont pas réussi à s'imposer. Tout au long de cette période, le mouvement Women of Liberia Mass Action for Peace a contribué à ôter toute légitimité tant au régime de Taylor qu'aux autres factions en guerre. Il a ainsi réussi à obtenir de Taylor la concession de participer à une nouvelle série de pourparlers au Ghana, sous la médiation de l'ancien Président nigérian Abubakar.

4 Toutefois, le jour où Taylor est arrivé pour les pourparlers de paix, le Tribunal spécial pour les crimes de guerre en Sierra Leone, soutenu par les Nations Unies, a annoncé qu'il l'avait inculpé, sans doute dans l'espoir que le Ghana l'oblige à comparaître. Au contraire, le Ghana a laissé Taylor regagner la sécurité relative de son foyer; bien que les pourparlers se soient poursuivis, ils sont restés peu concluants pendant

1 des mois, alors que Monrovia devenait un champ de bataille. Fin juillet 2003, des milliers de morts de plus étaient à déplorer et les négociations s'étaient embourbées, les parties ne montrant aucune volonté de s'engager sérieusement.⁶³ La pression politique extérieure s'est intensifiée et les femmes libériennes, sous la houlette de Leymah Gbowee, n'ont cessé d'exercer des pressions sur les négociateurs en manifestant dans les locaux des négociations et en dénonçant publiquement les acteurs impliqués.

2 En même temps, le régime de Taylor s'effondrait et perdait sa mainmise sur le pouvoir. La perte de revenus et le blocage de l'accès aux armes et aux pièces de rechange se sont combinés à son incapacité à organiser ses forces de sécurité en un service de défense efficace. En août 2003, les plus proches alliés de Taylor eux-mêmes déclaraient qu'il était temps pour lui de s'en aller.⁶⁴ Mi-août, Taylor a remis le pouvoir au vice-président Moses Blah et a accepté l'offre d'asile du Nigeria. Quelques jours plus tard, les parties ont signé l'Accord de paix global établissant un gouvernement de transition.

3 En réaction à ces développements, le Conseil de sécurité des Nations Unies a mis en œuvre une troisième série de sanctions visant explicitement à aider à consolider la transition et le rétablissement de la paix par le biais du DDR, de la SSR et de la gouvernance.⁶⁵ L'embargo sur les armes, les sanctions sur les diamants et l'embargo sur le bois ont été maintenus, mais avec des objectifs différents, à savoir notamment le rétablissement du contrôle physique et administratif sur les régions forestières actuellement dominées par les anciens insurgés, sans doute dans le but d'empêcher la reprise du conflit armé.

4 En outre, et de manière plus novatrice, la reconduction des sanctions a pour objectif d'améliorer la gouvernance des ressources, de telle sorte que « les recettes publiques provenant du secteur forestier libérien ne soient pas utilisées pour attiser le conflit... , mais soient utilisées à des fins légitimes dans l'intérêt de la population libérienne, et notamment aux fins du développement ». ⁶⁶ Ces sanctions, combinées à des opérations substantielles de rétablissement et de maintien de la paix, ont aidé à donner suffisamment de stabilité aux Libériens pour qu'ils puissent relever le défi considérable à long terme que représente la construction d'un État plus inclusif et plus démocratique.

Biographies

Konrad Huber

Konrad Huber est un analyste chevronné spécialisé dans les évaluations, l'analyse politique/des parties prenantes, l'atteinte d'un consensus et l'engagement communautaire, notamment dans les pays en conflit. Il est également président de Social Confluence, un cabinet de conseil axé sur la responsabilité sociale des entreprises et le dialogue communautaire dans les industries extractives en Amérique latine. Il jouit d'une solide expérience dans la gestion des conflits, la promotion du dialogue et la consolidation de la paix, après avoir longuement résidé et/ou fréquemment voyagé en Afrique, en Asie, en Europe de l'Est et en Amérique latine. Ces dernières années, il a conseillé des clients allant du bureau du Premier ministre du Pérou à de grandes sociétés minières sur les questions de gestion des conflits. Il a également joué un rôle d'évaluation et de conseil dans des programmes de gestion des conflits en Colombie et en Guinée-Bissau, au Liban, au Mali, au Soudan et au Timor-Leste.

Ses écrits comprennent des publications sur les processus de paix à Aceh, en Indonésie, et sur la lutte contre le terrorisme dans la Corne de l'Afrique. Auparavant, il a occupé des postes au sein de l'Office of Transition Initiatives de l'USAID, de plusieurs agences des Nations Unies, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), du Département d'Etat des Etats-Unis, et d'autres organisations. Diplômé de l'Université Brown et de la Harvard Kennedy School, il a également enseigné les relations internationales au Conseil des relations étrangères. Il parle et écrit couramment l'anglais, le français, l'indonésien, l'espagnol et le portugais.

Stefan Wolff

Stefan Wolff est professeur de Sécurité internationale à l'Université de Birmingham. Spécialiste de la gestion des conflits internationaux et de la construction des États post-conflit, il a beaucoup écrit sur les conflits ethniques et les guerres civiles. Parmi ses 17 livres publiés à ce jour, citons *Ethnic Conflict: A Global Perspective* (Oxford University Press 2007) et *Conflict Management in Divided Societies* (Routledge 2011, avec Christalla Yakinthou). M. Wolff est le fondateur-rédacteur en chef d'Ethnopolitics et rédacteur adjoint de Civil Wars. Comblant le fossé entre le monde universitaire et l'élaboration des politiques, il a été impliqué dans diverses phases de processus de règlement des conflits, conseillant les médiateurs et les négociateurs en particulier sur les dispositions constitutionnelles, le partage du pouvoir, le partage des richesses et l'autonomie, dont récemment en Irak, en Moldavie et au Yémen. M. Wolff est titulaire d'un B.A. de l'Université de Leipzig, Allemagne, d'un master de l'Université de Cambridge et d'un Ph.D. de la London School of Economics and Political Science.

Simon J. A. Mason

Simon J. A. Mason est docteur en sciences de l'environnement de l'ETH Zurich. Ce médiateur qualifié est agréé par l'Association suisse pour la médiation SDM. Il est chercheur et responsable de l'équipe de Soutien à la médiation du Center for Security Studies (CSS – www.css.ethz.ch). Il collabore au projet *Mediation Support* (MSP, projet conjoint entre le CSS ETH Zurich et swisspeace, Berne soutenu par le Département fédéral des affaires étrangères [DFAE] suisse) depuis 2005 et au projet *Culture and Religion in Mediation* (CARIM, soutenu par le DFAE suisse) depuis 2011. M. Mason a organisé des ateliers de dialogue et contribué à des ateliers de formation sur les conflits, la négociation et la médiation pour les personnes vivant dans des situations de conflit (par exemple, Soudan et Palestine) ainsi qu'à diverses institutions politiques et académiques. Il co-organise également le cours sur la médiation pour la paix du DFAE (www.peacemediation.ch) et il est l'un des coordinateurs du Mediation Support Network (www.mediationsupportnetwork.net). Les principaux domaines de recherche de M. Mason concernent l'utilisation de la médiation dans les processus de paix, l'utilisation de la médiation dans les conflits où les questions religieuses et culturelles jouent un rôle et la relation entre environnement, ressources naturelles et conflits.

Matthias Siegfried

Matthias Siegfried dirige le programme Médiation de swisspeace (www.swisspeace.ch) et il occupe actuellement le poste de conseiller en médiation auprès d'un Envoyé personnel du Secrétaire général des Nations Unies dans des négociations de paix en cours. Il est diplômé de l'Université de Fribourg et titulaire de deux masters (master en sciences sociales et master exécutif en administration des affaires pour la gestion à but non lucratif). Après avoir travaillé dans le domaine humanitaire (dans le Caucase et en Asie centrale), il a rejoint le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) suisse en 2003 au poste de conseiller régional pour la consolidation de la paix en Europe du Sud-Est. Basé à l'ambassade suisse de Macédoine, l'une des tâches principales de sa mission dans les Balkans était la gestion des initiatives suisses de facilitation et de médiation politique dans les Balkans. De 2005 à 2009, M. Siegfried a dirigé le projet *Mediation Support* au sein de swisspeace avec l'objectif de renforcer les capacités de médiation du DFAE suisse. D'août 2009 à juillet 2010, il a travaillé pour le Groupe d'appui à la médiation (MSU) du Département des affaires politiques des Nations Unies à New York en tant que spécialiste des affaires politiques. M. Siegfried est également chercheur associé au Centre de politique de sécurité, Genève (GCSP).

Miek Boltjes

Miek Boltjes est médiatrice et facilitatrice, et dispose d'une expérience considérable dans les conflits intra-étatiques et les processus de paix. Elle dirige le service Dialogue Facilitation de Kreddha et édite ses publications. Miek était l'assistante spéciale du ministre des Affaires étrangères du Timor-Oriental au cours du passage de ce pays à l'indépendance en 2002; à ce titre, elle était chargée de la liaison avec la commission Vérité et réconciliation au Timor-Oriental. Auparavant, elle était Directrice exécutive du Centre pour la résolution alternative des conflits aux Pays-Bas, et a dirigé l'unité de négociation et de médiation de De Baak, un centre de formation au management, également aux Pays-Bas. Miek a aussi travaillé pour le Conflict Management Group de Cambridge, aux États-Unis, pour la Fondation pour les relations interethniques (liée au Bureau du haut commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales) de La Haye et pour l'Organisation des nations et des peuples non représentés.

Miek Boltjes a écrit et édité plusieurs publications, dont *Implementing Negotiated Agreements: the Real Challenge to Intrastate Peace* (T.M.C. Asser Press,

La Haye, 2007); 'From Changing Governments to Building Networks: The Evolution of Goals in the Conflict Management Group's Project in the Former Soviet Union', in *Theory and Practice in Ethnic Conflict Management: Theorizing Success and Failure* (Ross, Marc Howard, and Jay Rothman eds., St. Martin's Press, New York, 1999); et *Onderhandelen en Mediation, De Baak Managementwijzer* (De Baak, Management Centrum VNO-NCW, Noordwijk, 1997).

Michael van Walt van Praag

Michael van Walt van Praag est Professeur invité de relations internationales modernes et de droit international à l'Institute for Advanced Study de Princeton et Président exécutif et membre du Conseil de Kreddha – Conseil international des États, peuples et minorités. Michael possède une grande expérience des processus de paix intra-étatiques et est intervenu au titre de conseiller auprès des parties dans les négociations, de facilitateur et de médiateur dans différentes régions du monde, dont le Caucase, le Pacifique Sud, l'Asie et l'Afrique. Michael a également été conseiller juridique principal des Nations Unies pour le ministre des Affaires étrangères du Timor-Oriental (au sein de l'ATNUTO) et conseiller juridique de Sa Sainteté le Dalai Lama. Il a été le premier Secrétaire général de l'Organisation des nations et des peuples non représentés et a pratiqué le droit à Washington D.C., San Francisco et Londres.

À l'heure actuelle, Michael définit des moyens de résoudre les perceptions conflictuelles de l'histoire par les différentes parties, lorsque cela crée un obstacle aux processus de paix intra-étatiques.

Parmi les publications de Michael, citons *Mobilizing Knowledge for Post-Conflict Development at the Local Level* (RAWOO, La Haye, mai 2000); *The Implementation of the Right to Self-Determination as a Contribution to Conflict Prevention*, Report of the International Conference of Experts, Division des droits de l'homme, de la démocratie et de la paix de l'UNESCO/Centre UNESCO de Catalogne (Barcelone, 1999); 'Atrevir-S'hi: El diàleg constructiu, la millor eina per resoldre conflictes' in *Avui*, Barcelone (7 novembre 2009, coécrit avec M. Boltjes); 'On Solutions to the Sino-Tibetan Conflict' in *Globalization, Technologies and Legal Revolution: The Impact of Global Changes on Territorial and Cultural Diversities, on Supranational Integration and Constitutional Theory* (Palermo, Poggeschi, Rautz, Woelk, eds. EURAC Research, Bozen/Bolzano 2012).

Dr Catherine Barnes

Le Dr Catherine Barnes enseigne les politiques de rétablissement stratégique de la paix au Center for Justice and Peacebuilding de l'Eastern Mennonite University. Elle a travaillé dans plus de trente pays, en appui à des acteurs de la société civile, des gouvernements, des groupes armés et des organisations internationales dans leurs efforts pour jeter les bases d'une paix durable. Spécialisée dans l'approche inclusive des processus de paix, Dr Barnes a conduit des formations, facilité des processus de dialogue et œuvré en tant que conseillère sur des questions de stratégie et de conception de programme. Elle a travaillé avec Conciliation Resources en tant que directrice de la série Accord et en tant que conseillère politique. Elle a notamment publié *Powers of Persuasion: Incentives, Sanctions and Conditionality in Peacemaking* (2008) et *Owning the Process: Public Participation in Peacemaking* (2002). Elle a également occupé le poste de Conseillère principale du Partenariat mondial pour la prévention des conflits armés et a travaillé avec Minority Rights Group International ainsi qu'avec l'Institute for World Affairs. Dr Barnes a un doctorat en analyse et résolution des conflits de l'Université George Mason.

Pour en savoir plus

Chapitre 1 : L'analyse des conflits dans les processus de paix

CIDA (Canadian International Development Agency) /CPR (Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction), *Conflict Diagnostic Handbook* (Network Resource, 2003).

CPPF (Conflict Prevention and Peace Forum), Social Sciences Research Council : <http://www.ssrc.org/programs/cppf/>.

DFID (Department for International Development) briefing papers on working effectively in conflict-affected and fragile situations, including *Briefing Paper A: Analysing Conflict and Fragility* (Londres : DFID, mars 2010).

FEWER, International Alert and Saferworld, 'Chapter 2: Conflict analysis', in *Conflict Sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peacebuilding: A Resource Pack* (Londres : 2004).

Simon Fisher, Jawed Ludin, Steve Williams, Dekha Ibrahim Abdi, Richard Smith and Sue Williams, *Working with Conflict, Skills and Strategies for Action* (Londres, New York : Zed Books, 2000).

J.P. Lederach, *Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures* (Syracuse University Press, 1995).

PILPG Peace Negotiations Toolkit : <http://publicinternationalallawandpolicygroup.org/practice-areas/peace-negotiations/peace-negotiations-toolkit/>.

School for Conflict Analysis and Resolution, George Mason University : <http://scar.gmu.edu/research-and-practice>.

SIDA (Swedish International Development Cooperation Agency), *Manual for Conflict Analysis* (Stockholm : Division for Peace and Security through Development Cooperation, Methods Document, SIDA, 2006).

I. Specht, « Conflict analysis: Practical tool to analyse conflict in order to prioritise and strategise conflict transformation programmes » (ICCO, Kirk in Action and Transition International, 2008).

W.Ury, J. Brett and S. Goldberg, *Getting Disputes Resolved* (2nd edn)(Jossey-Bas Publishers, 1993).

USAID (United States Agency for International Development), 'Conducting a conflict assessment. A framework for analysis and program development'(Washington, San Francisco: Office of Conflict Management and Mitigation, USAID, 2004).

US Institute of Peace: Publications and Tools : <http://www.usip.org/publications-tools>.

P. Wam and S. Sardesai 2005 « The Conflict Analysis Framework » (Washington : Conflict Prevention and Reconstruction Team (CPR), World Bank, 2005).

Paul Wehr, *ConflictMapping: International Online Training Program on Intractable Conflict* (Conflict Research Consortium, University of Colorado, USA) : disponible à l'adresse <http://www.colorado.edu/conflict/peace/treatment/cmap.htm>.

Chapitre 2 : Stratégies et options de processus dans les négociations de règlement des conflits

J. Bercovitch, *Theory and Practice of International Mediation*. Londres : Routledge, 2011.

C.T. Call, *UN Mediation and the Politics of Transition after Constitutional Crises*. Washington, D.C. : International Peace Institute, 2012.

C.A. Crocker, F.O. Hampson and P. Aall, *Herding Cats: Multiparty Mediation in a Complex World*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1999.

P.F. Diehl and J.M. Grei, *International Mediation*. Cambridge: Polity, 2012.

M.C. Greenberg, J.H. Barton and M.E. McGuinness, *Words Over War: Mediation and Arbitration to Prevent Deadly Conflict*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2000.

F.O. Hampson, *Nurturing Peace: Why Peace Settlements Succeed or Fail*. Washington DC: United States Institute of Peace Press, 1996.

T.D. Sisk, *International Mediation in Civil Wars*. Londres: Routledge, 2008.

S. Wolff and C. Yakinthou, *Conflict Management in Divided Societies*. Londres: Routledge, 2011.

I. W. Zartman, *Elusive Peace: Negotiating an End to Civil Wars*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1995.

Chapitre 3: Les mesures de confiance (MDC) dans les processus de paix

Brahimi, Lakhdar/Ahmed, Salman, *In pursuit of sustainable peace, the seven deadly sins of mediation* (New York: Center on International Cooperation, New York University, 2008).

Gerald M. Steinberg «The Centrality of CBMs: Lessons from the Middle East», in David Carment and Albrecht Schnabel (eds), *Conflict Prevention – from Rhetoric to Reality* (NY: Lexington Books, 2004).

John Darby, Roger Mac Ginty, *Contemporary Peacemaking: Conflict, Peace Processes and Post-war Reconstruction* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008), p.354.

Kelman, H.C. , «Building trust among enemies: The central challenge for international conflict resolution», *International Journal of Intercultural Relations*, 29(6) (2005), pp.639–650.

Lachowski, Z., Confidence- and Security-Building Measures in the New Europe, *SIPRI Research Report* no. 18 (Oxford University Press: Oxford, 2004).

Landau, D. and Landau, S. (1997), Confidence-building measures in mediation. *Conflict Resolution Quarterly*, 15: 97–103.

Landau, D. and Landau, S., «Confidence-building measures in mediation», *Conflict Resolution Quarterly*, 15 (1997).

Marie-France Desjardins, *The Adelphi Papers*, Special Issue: Rethinking Confidence-Building Measures, Volume 36, Issue 307, (1996).

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *OSCE Guide on Non-military Confidence-Building Measures (CBMs)*, Vienna: OSCE, 6 June 2012.

Tools for building confidence on the Korean peninsula, A report by Zdzislaw Lachowski, Martin Sjögren, Alyson J. K. Bailes, John Hart et Shannon N. Kile (Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) et Simon Mason et Victor Mauer Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich, SIPRI et CSS, 2007) Disponible sur www.korea-cbms.ethz.ch.

United Nations Centre for Disarmament, *Report of the Secretary-General, Comprehensive Study on Confidence-building Measures* (New York, United Nations: 1982), p.5.

Chapitre 4: La mise en œuvre des accords de paix

Jean Arnault, *Good Agreement? Bad Agreement? An Implementation Perspective* (Center on International Studies, Princeton University, 2003).

Miek Boltjes (ed.), *Implementing Negotiated Agreements: The Real Challenge to Intrastate Peace* (The Hague: Asser, 2007).

Michele Brandt, Jill Cottrell, Yash Ghai and Anthony Regan: *Constitution-making and Reform: Options for the Process* (Interpeace, 2011, disponible en ligne à l'adresse www.interpeace.org).

Arist von Hehn, *The Internal Implementation of Peace Agreements after Violent Intrastate Conflicts* (Brill, 2011).

Wendy J. Miles, *International Dispute Resolution in Non-Commercial Agreements* (forthcoming 2012).

Wendy J. Miles and Daisy Mallett, «The Abyei Arbitration and the use of arbitration to resolve inter-state and intra-state conflicts», *Journal of International Dispute Settlement*, Vol. 1, No. 2 (2010), pp.313–340.

Stephen Stedman, Donald Rothchild and Elizabeth Cousens (eds), *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements* (Boulder: Lynne Rienner, 2002).

Teresa Whitfield, *Friends Indeed? United Nations, Groups of Friends and the Resolution of Conflict* (USIP Press Books, 2007).

Chapitre 5 : Comment faire pencher la balance ? Sanctions, incitations et processus de paix

Alix J. Boucher and Victoria K. Holt, *Targeting Spoilers: The Role of United Nations Panels of Experts*, Report 64, Rev. 1 (Washington: The Henry L. Stimson Center, 2009).

Control Arms. *UN Arms Embargoes: An Overview of the Last Ten Years* (Briefing Note, 2006): disponible à l'adresse suivante: <http://controlarms.org/wordpress/wp-content/uploads/2011/02/UN-arms-embargoes-an-overview-of-the-last-ten-years.pdf>.

David Cortright and George Lopez, Linda Gerber-Stellingwerf, Eliot Fackler, Joshua Weaver, *Integrating UN Sanctions for Peace and Security* (Sanctions and Security Research Program, 2010): disponible à l'adresse suivante: <http://www.sanctionsandsecurity.org/wp-content/uploads/Integrating-UN-Sanctions-for-Peace-and-Security.pdf>.

Erica Cosgrove, «Examining targeted sanctions: Are travel bans effective?» in Peter Wallensteen and Carina Staibano (eds), *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System* (Londres: Frank Cass, 2005).

Mikael Eriksson, *Supporting Democracy in Africa: African Union's Use of Targeted Sanctions to Deal with Unconstitutional Changes of Government* (Stockholm: FOI, 2010).

Mikael Eriksson, *Targeting Peace: Understanding EU and UN Sanctions* (Ashgate, 2011).

Georg Frerks, *The Use of Peace Conditionalities in Conflict and Post-Conflict Settings: A Conceptual Framework and a Checklist* (The Hague, Netherlands: «Clingendael» Institute of International Relations, 2006).

Damien Fruchart, Paul Holtom, Siemon T. Wezeman, Daniel Strandow and Peter Wallensteen, *United Nations Arms Embargoes: Their Impact on Arms Flows and Target Behaviour. A Report by SIPRI and the Uppsala University Special Program on the Implementation of Targeted Sanctions* (2007): disponible en ligne: <http://books.sipri.org/files/misc/UNAE/SIPRI07UNAEprelims.pdf>.

Francesco Giumelli, *Coercing, Constraining and Signalling: Explaining UN and EU Sanctions after the Cold War*, (Colchester UK: ECPR Press, 2011).

Jonathan Goodhand, *Conditioning Peace? The Scope and Limitations of Peace Conditionalities in Afghanistan and Sri Lanka* (The Hague: Netherlands Institute of International Relations, «Clingendael», 2006).

Aaron Griffiths and Catherine Barnes (eds), *Powers of Persuasion: Incentives, Sanctions and Conditionality in Peacemaking*, Accord 19 (Londres: Conciliation Resources, 2008).

Anders Möllander, *UN Angola Sanctions – A Committee Success Revisited* (Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 2009): disponible à l'adresse suivante: http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/112/112145_mollander_090326.pdf.

Peter Wallensteen, Mikael Eriksson and Daniel Strandow, *Sanctions for Conflict Prevention and Peacebuilding: Lessons Learned from Côte d'Ivoire and Liberia* (Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 2006).

Peter Wallensteen and Helena Grusell, «Targeting the right targets? The UN use of individual sanctions», *Global Governance* 18 (2012), pp. 207–230.

Notes

Chapitre 1 : L'analyse des conflits dans les processus de paix

- 1 Il s'agit notamment de la République centrafricaine (dialogue politique inclusif, 2008), des Comores, de la Somalie (pourparlers de Mbagathi, 2003-04; pourparlers de Djibouti, 2008) et du Soudan (pourparlers de Naivasha et discussions annexes ayant abouti à l'Accord de paix global, 2002-05; pourparlers d'Abuja sur le Darfour, 2006; pourparlers de Doha sur le Darfour, 2009-11).
- 2 Voir Henri Boshoff, Waldemar Very et George Rautenbach, *The Burundi Peace Process: From Civil War to Conditional Peace*, Institut d'études de sécurité, Monographie 171 (juin 2010), disponible sur <http://www.iss.co.za/uploads/Mono171.pdf> (consulté le 15 mai 2012).
- 3 Voir Roger Fisher et Bill Ury, *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In* (New York: Penguin Books, 1983), pour plus d'information sur le concept de MESORE ou « meilleure solution alternative possible » pour une partie.
- 4 Cette phrase aurait été le mantra de l'ancien président finlandais Martti Ahtisaari qui, en tant que médiateur dans le conflit d'Aceh en Indonésie en 2005, était peut-être l'instigateur le plus connu de cette approche. Pour plus d'informations, voir Konrad Huber, « Aceh's Arduous Journey to Peace » dans Aguswandi et Judith Large (eds), « Reconfiguring Politics: The Indonesia-Aceh Peace Process », *Accord*, Issue 20 (2008), disponible sur <http://www.c-r.org/accord-article/acehs-arduous-journey-peace> (consulté le 9 août 2012).
- 5 Nicole Itano, 'Liberating Liberia: Charles Taylor and the Rebels who Unseated him', Institut d'études de sécurité, Occasional Paper 82 (novembre 2003), disponible sur <http://www.iss.org.za/pubs/papers/82/Paper82.html> (consulté le 15 mai 2012).
- 6 Voir la partie intitulée Lectures complémentaires à la fin de ce chapitre qui renvoie aux publications utiles et aux outils d'analyse des conflits. L'une de ces approches est la *cartographie des conflits*, qui peut varier dans le degré de généralité ou le niveau de détail que l'analyse cherche à atteindre, généralement en examinant un ensemble relativement cohérent de questions pour aider à comprendre un conflit. Pour une description succincte des éléments pouvant figurer dans la cartographie des conflits, et des renvois à la façon dont d'autres ont mis en pratique cette approche, voir <http://www.colorado.edu/conflict/peace/treatment/cmap.htm>.
- 7 Le gouvernement britannique a investi massivement dans le développement de différents outils d'analyse des conflits, notamment pour son approche pangouvernementale du renforcement des États fragiles ou en proie à un conflit. Ces outils comprennent l'Analyse de l'économie politique (AEP), les évaluations de conflits stratégiques (ECS) et l'analyse de l'exclusion. Pour une présentation de cette approche, voir DFID (2010). Voir également le Cadre inter-agences d'analyse des conflits du gouvernement américain sur <http://www.state.gov/documents/organization/187786.pdf>.
- 8 Entretien téléphonique confidentiel, spécialiste des processus de paix, 9 mai 2012.
- 9 Entretien téléphonique confidentiel, spécialiste des processus de paix, 16 mai 2012. Le site Web de la Mission comprend même des transcriptions et des enregistrements audio des principales réunions de ces quatre dernières années. Pour plus d'informations, voir http://www.uncyprustalks.org/nqcontent.cfm?a_id=3046&tt=graphic&lang=1 (consulté le 19 mai 2012).
- 10 Entretiens téléphoniques confidentiels, spécialistes des processus de paix, 4 et 14 mai 2012.
- 11 Voir Paul R. Williams et Matthew T. Simpon, 'Drafting in Doha: An assessment of the Darfur Peace Process and Ceasefire Agreements', p.41-57, dans Melanne A. Civic et Michael Miklaucic (eds), *Monopoly of Force: The Nexus of DDR and SSR* (Washington DC: National Defense University Press, 2011).
- 12 Entretien téléphonique confidentiel, spécialiste des processus de paix, 3 mai 2012.
- 13 Voir CMD 2011 de l'UA Procédures d'exploitation normalisées en appui à la médiation, notamment l'annexe A: Modèle d'analyse des conflits (p.17-20).
- 14 Entretien téléphonique confidentiel, spécialiste des processus de paix, 14 mai 2012.
- 15 Extrait tiré de Chester A. Crocker, Fen Olser Hampson et Pamela Aall, «The mediator's environment», in *Taming Intractable Conflicts: Mediation in the Hardest Cases* (Washington DC: United States Institute of Peace, 2004), p.78.
- 16 Entretien téléphonique confidentiel, spécialiste des processus de paix, 3 juin 2012.
- 17 Entretien téléphonique confidentiel, spécialiste des processus de paix, 3 mai 2012.
- 18 Entretien téléphonique confidentiel, spécialiste des processus de paix, 9 mai 2012.
- 19 Entretien téléphonique confidentiel, spécialiste des processus de paix, 3 juin 2012. L'hypothèse était que cela permettrait à l'équipe de médiation d'affirmer que certains éléments de sa vision du monde et de son analyse (mais peut-être pas tous) ont été pris au sérieux. Cela était destiné à renforcer la crédibilité et l'autorité de l'équipe en vue de son utilisation ultérieure avec les parties, lorsque l'approche ou les décisions de l'équipe de médiation pouvaient aller à l'encontre du point de vue ou de l'ordre du jour d'une partie.
- 20 Entretien téléphonique confidentiel, spécialiste des processus de paix, 20 mai 2012.
- 21 Entretien téléphonique confidentiel, spécialiste des processus de paix, 9 mai 2012.
- 22 Entretien téléphonique confidentiel, spécialiste des processus de paix, 20 mai 2012.
- 23 Entretien téléphonique confidentiel, spécialiste des processus de paix, 14 mai 2012.
- 24 Entretien téléphonique confidentiel, spécialiste des processus de paix, 16 mai 2012.
- 25 Voir Jason Matus, «The three areas: A template for regional agreements», dans «Peace by Piece: Addressing Sudan's Conflicts», *Accord* 18 (2006): disponible sur http://www.c-r.org/sites/c-r.org/files/accord18_11Thethreearias_2006_ENG.pdf (consulté le 13 mai 2012).
- 26 Entretien téléphonique confidentiel, spécialiste des processus de paix, 20 mai 2012. De plus, le conseiller affecté à ce processus a remarqué que les bonnes parties n'étaient pas assises à la table des négociations et ne discutaient pas des bonnes questions pour que Doha puisse être considéré comme un véritable processus de paix.
- 27 Pour une critique de la « diplomatie des délais » à Abuja, voir Laurie Nathan, *No Ownership, No Peace: The Darfur Peace Agreement*, Working Paper 5 (Crisis States Research Centre, London School of Economics: septembre 2006): disponible sur <http://www2.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/Publications/wpPhase2/wp5.aspx> (consulté le 19 mai 2012).
- 28 Pour plus d'informations, voir <http://www.smallarmssurveysudan.org/pdfs/facts-figures/armed-groups/darfur/HSBA-Armed-Groups-LJM.pdf> (consulté le 19 mai 2012).
- 29 Entretien téléphonique confidentiel, spécialiste des processus de paix, 14 mai 2012. Pour la version finale, voir <http://unamid.unmissions.org/Portals/UNAMID/DDPD%20English.pdf> (consulté le 19 mai 2012).
- 30 Pour une brève présentation des efforts de paix au Darfour pendant et après le processus de Doha, voir « Darfur Peace Process » sur le site Web de HSBA (Sudan Human Security Baseline Assessment) sur <http://www.smallarmssurveysudan.org/facts-figures-darfur-peace-process.php> (consulté le 19 mai 2012).
- 31 Entretiens téléphoniques confidentiels, spécialistes des processus de paix, 20 mai et 3 juin 2012.
- 32 Les analyses complètes ont été résumées dans un seul et unique document intitulé 'Briefing paper: Conflict areas' par Leif Manger (Université de Bergen), Wendy James (Université d'Ox-

- ford) et Douglas H. Johnson (St Antony's College, Oxford), 21 janvier 2003. Communication par e-mail avec un expert régional, 10 avril 2012. Version électronique sur fichier avec l'auteur.
- 33 Correspondance par e-mail avec un spécialiste des processus de paix, 15 mai 2012, comprenant une copie du document indiquant les solutions possibles pour les Trois zones (sur fichier avec l'auteur).
- 34 Correspondance par e-mail avec un spécialiste des processus de paix, 5 juin 2012. Version électronique sur fichier avec l'auteur.
- 35 Pour plus d'informations, voir http://www.mpil.de/www/en/pub/research/details/know_transfer/africa_projects/heidelberg_darfur_dialogue.cfm (consulté le 12 août 2012).
- 36 Entretien téléphonique confidentiel, spécialiste des processus de paix, 3 juin 2012.
- 37 Entretien téléphonique confidentiel, spécialiste des processus de paix, 9 mai 2012.
- 38 Entretien téléphonique confidentiel, spécialiste des processus de paix, 4 mai 2012.
- 39 Ce rapport a été présenté en avril 2009. Voir « UN Mission submits reports on disputed internal boundaries in Northern Iraq » (22 avril 2009) : disponible sur <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=30553&Cr=iraq&Cr1#> (consulté le 19 mai 2012).
- 40 Voir le site Web du PILPG pour de plus amples informations : <http://publicinternationalallawand-policygroup.org/practice-areas/peace-negotiations/> (consulté le 14 mai 2012).
- 41 Il pouvait s'agir d'universitaires ou d'experts en gestion des conflits issus de groupes de réflexion ou d'organisations spécialisées comme le Centre pour le dialogue humanitaire, le Forum sur la paix et la prévention des conflits (FPPC), le groupe de crise, de l'Institut international de la paix, de l'Institut américain de la paix et d'autres. Pour plus d'informations, voir respectivement <http://www.hdcentre.org/>, <http://www.ssrc.org/programs/cppi/>, <http://www.crisisgroup.org/> et <http://www.ipacademy.org/> (consultés le 19 mai 2012).
- 42 Ken Menkhaus, « Diplomacy in a failed state: International mediation in Somalia », p.16–19 dans « Whose Peace Is It Anyway? Connecting Somali and International Peacemaking », *Accord 21* (2010) : disponible sur <http://www.c-r.org/accord-article/diplomacy-failed-state-international-mediation-somalia> (consulté le 9 mai 2012).
- 43 Ces derniers incluent les efforts réalisés au cours des années suivantes : 1991 (pourparlers de Djibouti), 1993 (pourparlers d'Addis Ababa), 1996–1997 (Conférence de Sodere et Conférence parallèle du Caire), 2000 (Conférence de paix d'Arta) et 2003–2004 (Conférence de Mbagathi, qui a initialement débuté dans une autre ville kényane, Eldoret).
- 44 Meredith Preston McGhie, « Mediating Djibouti », p.20–23 dans « Whose Peace Is It Anyway? Connecting Somali and International Peacemaking », *Accord 21* (2010) : disponible sur <http://www.c-r.org/accord-article/diplomacy-failed-state-international-mediation-somalia> (consulté le 9 mai 2012).
- 45 Entretien téléphonique confidentiel, analyste de la sécurité régionale, 8 mai 2012. Sauf mention contraire, le reste de cette partie se fonde sur des informations obtenues lors de cet entretien.
- 46 L'ancien haut fonctionnaire kenyan, Bethuel Kiplagat a joué le rôle d'émissaire dans le processus de paix au Kenya et de médiateur de l'IGAD fin 2003, après quoi le lieu de la conférence de paix a été transféré à Mbagathi, dans la banlieue de Nairobi.
- 47 Comme le souligne un expert, « la Somalie a été particulièrement encline à des litiges en matière de représentation, ce qui rend difficile d'identifier les représentants à la table des négociations qui sont à la fois légitimes (c'est-à-dire, en mesure de parler au nom d'un groupe) et qui ont autorité (par exemple en mesure d'appliquer les accords convenus). » Voir Menkhaus, « Diplomacy in a failed state », *Accord 21*, p.16. Pour de plus amples renseignements sur les complexités de la représentation en Somalie – y compris les origines de la formule dite 4.5 pour la représentation des clans – voir Markus V. Hoehne, « Political representation in Somalia: Citizenship, clanism and territoriality », p.34–37 dans « Whose Peace Is It Anyway? Connecting Somali and International Peacemaking », *Accord 21* (2010), disponible sur <http://www.c-r.org/accord-article/diplomacy-failed-state-international-mediation-somalia> (consulté le 9 mai 2012).
- 48 Correspondance par e-mail, analyste de la sécurité régionale, 9 mai 2012. Cela s'applique en particulier aux comités de Phase II sur les mesures constitutionnelles, la sécurité et la réforme, le partage des ressources et le développement économique, la justice transitionnelle et la réconciliation, et les relations régionales et internationales.

- 49 Entretien téléphonique confidentiel, spécialiste des processus de paix, 16 mai 2012.
- 50 Correspondance par e-mail, spécialiste des processus de paix, 15 mai 2012 (sur fichier avec l'auteur).

Chapitre 2 : Stratégies et options de processus dans les négociations de règlement des conflits

- 1 Pour une discussion détaillée des mesures de confiance, se reporter au chapitre correspondant dans le manuel de médiation de l'UA.
- 2 Le groupe d'observateurs était composé de cinq officiers de chacune des parties à l'accord et de 40 officiers originaires d'autres pays africains.
- 3 Composée de cinq représentants de chaque partie, ainsi que de représentants de l'OUA, du Burundi, de la Tanzanie, de l'Ouganda, du Zaïre, de la Belgique, de la France et des États-Unis.
- 4 Pour une discussion détaillée relative aux mesures d'incitation et aux sanctions dans les processus de paix, se reporter au chapitre correspondant dans le manuel de médiation de l'UA.

Chapitre 3 : Les mesures de confiance (MDC) dans les processus de paix

- 1 Pour un aperçu historique de la façon dont les MDC ont évolué et ont été définies dans différents contextes, voir « Tools for building confidence on the Korean peninsula », rapport rédigé par Zdzislaw Lachowski, Martin Sjögren, Alyson J. K. Bailes, John Hart et Shannon N. Kile (Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI)) et par Simon Mason et Victor Mauer (Center for Security Studies (CSS) à l'ETH Zurich), SIPRI et CSS, 2007. Disponible sur www.korea-cbms.ethz.ch.
- 2 Les négociations sont comprises comme un processus de prise de décision commune et d'élaboration de stratégie interdépendante entre les parties au conflit, visant à des résultats mutuellement acceptables. La médiation est comprise comme une aide apportée aux négociations par un tiers acceptable. Les médiateurs façonnent le processus, mais laissent la prise de décision aux parties.
- 3 En anglais, les notions de « foi » (« trust ») et de « confiance » (« confidence ») sont souvent utilisées de façon interchangeable. Dans certains cas, il est établi une distinction selon laquelle avoir « foi » (par exemple au sein d'une famille) implique une plus grande prise de risque qu'avoir « confiance » (par exemple entre des partenaires d'affaires). Selon cette conception, la « confiance » cherche des mesures minimales ou une période d'essai pour minimiser le risque d'un mauvais usage, tandis que la « foi » entend une implication plus importante. (point mentionné par Jeff Mampender, cours de gestion et de médiation des cessez-le-feu de l'ONU, 16-26 avril 2012, Oslo, Norvège). Une analyse détaillée du rôle de la confiance (et des MDC) dans le cadre global de la prévention et de la résolution des conflits est décrite dans : Gerald M. Steinberg « The Centrality of CBMs: Lessons from the Middle East », dans David Carment et Albrecht Schnabel (éd.), *Conflict Prevention – from Rhetoric to Reality*, (NY : Lexington Books, 2004), p. 280 et suivantes.
- 4 Entretien téléphonique avec Laurie Nathan, 22 mars 2011.
- 5 Kelman, H.C. « Building trust among enemies: The central challenge for international conflict resolution », *International Journal of Intercultural Relations*, 29(6) (2005), pp. 639–650.
- 6 Le manque de volonté des acteurs du conflit est un autre obstacle majeur, façonné par leur perception du statu quo et leur mécontentement à son égard. Le contexte géopolitique peut aussi activement entraver un processus de négociation si des acteurs régionaux ou internationaux ont des intérêts dans le conflit. Les négociations peuvent également être gênées par

- les limitations du mandat du médiateur ou un manque de professionnalisme (par exemple, impuissance, arrogance, partialité, ignorance, rigidité, précipitation et fausses promesses). Voir Brahimi, Lakhdar/Ahmed, Salman. *In pursuit of sustainable peace, the seven deadly sins of mediation*. (New York: Center on International Cooperation, New York University, 2008). Disponible sur <http://www.cic.nyu.edu/internationalsecurity/docs/7sinspolicybrief.pdf>
- 7 Une définition générale des MDC non militaires a été récemment présentée dans le «OSCE Guide on Non-Military Confidence-Building Measures (CBMs)», Vienne: OSCE, 2012: «... les mesures de confiance non militaires sont des actions ou des processus entrepris à toutes les étapes d'un cycle de conflit et concernant les trois dimensions de la sécurité dans les domaines politique, économique, environnemental, social ou culturel afin d'accroître la transparence et le niveau de confiance entre deux parties au conflit ou plus afin d'éviter qu'un conflit interétatique et/ou intraétatique n'émerge, ou ne se renforce (à nouveau) et d'ouvrir la voie à un règlement durable du conflit».
 - 8 L'étude détaillée des Nations Unies de 1982 sur les mesures propres à accroître la confiance souligne ce fait en notant que «Ce n'est que sur des actions concrètes, pouvant être examinées et évaluées, que la confiance peut être fondée. Les expériences positives, qui sont la condition sine qua non de la croissance de la confiance, ne sont acquises que par des actions, et non par des promesses». Bureau des Affaires du désarmement des Nations Unies, rapport du Secrétaire général, *Comprehensive Study on Confidence-building Measures*, (New York, Nations Unies: 1982).
 - 9 «La confiance est un état psychologique comprenant l'intention d'accepter une vulnérabilité fondée sur des attentes positives à propos des intentions ou du comportement d'une autre personne». Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt, R. S., et Camerer, C. «Not so Different After All: A Cross-Discipline View of Trust», dans *Academy of Management Review*, 23, (2008), pp. 393-404. Le texte est résumé en ligne dans «Trust and Trust building» Roy J. Lewicki et Edward C. Tomlinson, (décembre 2003). Disponible sur http://www.beyondintractability.org/essay/trust_building/.
La confiance est corrélée positivement avec la coopération; la méfiance avec un comportement concurrentiel. La confiance est généralement renforcée dans trois cas: si l'on croit que l'autre a peu à gagner d'un comportement non digne de confiance; si l'on sent que l'on peut exercer une certaine influence sur le comportement de l'autre acteur; et si les acteurs ont connu un comportement coopératif dans le passé. À l'inverse, avoir l'impression que l'autre a intentionnellement causé des dommages augmente généralement la méfiance. Voir Deutsch, M. «Trust and Suspicion», *Journal of Conflict Resolution*, 2 (4), (1958), pp. 265-279.
 - 10 Voir «The Wajir story, Responding to Conflict» disponible sur <http://www.respond.org/pages/films.html>. Cette section s'appuie également sur les informations obtenues dans le cadre d'entretiens avec Dekha Ibrahim Abdi, médiatrice, aujourd'hui décédée, qui a travaillé à Wajir et dans d'autres zones du nord-est du Kenya.
 - 11 Voir, Dekha Ibrahim Abdi and George Wachira, 2008, *Concerned Citizens for Peace*, disponible sur http://www.rightlivelivelihood.org/fileadmin/Files/PDF/Literature_Recipients/Dekha_Abdi/Concerned_Citizens_for_peace.pdf
 - 12 Entretien de Simon Mason avec Julian T. Hottinger, mars 2012.
 - 13 Dans l'étude des Nations Unies de 1982 sur les MDC au cours de la guerre froide, l'importance de disposer de différents types de MDC au-delà du secteur militaire ainsi que d'approches taillées sur mesure, est déjà soulignée: «La confiance, comme la sécurité, est le résultat de nombreux facteurs, tant militaires que non militaires. Par conséquent, la confiance ou son absence, ne peut pas être fondée sur la même combinaison de facteurs pour tous les États et en toutes circonstances. Dans ce contexte, il a été rappelé qu'un certain nombre de gouvernements de différentes régions ont insisté sur la nécessité particulière que revêt l'instauration de la confiance dans le domaine politique, économique ou social». Bureau des Affaires du désarmement des Nations Unies, rapport du Secrétaire général, *Comprehensive Study on Confidence-building Measures*, (New York, Nations Unies: 1982), p.5.
 - 14 Pour d'autres exemples complétant ceux ici mentionnés sur les MDC économiques, environnementales, sociétales, culturelles et politiques, voir le chapitre III du «OSCE Guide on Non-Military Confidence-Building Measures (CBMs)», Vienne: OSCE, 2012.
 - 15 Pour en savoir plus sur la relation entre les MDC non militaires et les mesures de confiance et de sécurité (MDCS), voir: «OSCE Guide on Non-Military Confidence-Building Measures (CBMs)», Vienne: OSCE, 2012.
 - 16 Pour plus d'informations sur certains de ces exemples, voir «Tools for building confidence on the Korean peninsula», rapport rédigé par Zdzislaw Lachowski, Martin Sjögren, Alyson J. K. Bales, John Hart et Shannon N. Kile (Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI)) et par Simon Mason et Victor Mauer (Center for Security Studies (CSS) à l'ETH Zurich), SIPRI et CSS, 2007. <http://www.korea-cbms.ethz.ch/part2.htm>
 - 17 Voir le site Internet de l'UNHCR (<http://www.unhcr.org/pages/49e4861f6.html>). Cette section s'appuie également sur des entretiens avec le personnel des Nations Unies.
 - 18 Voir Jeremy Brickhill, «Security and stabilization in Somalia: learning from local approaches», dans Mark Bradbury and Sally Healy (éd.), «Whose peace is it anyway? Connecting Somali and international peacemaking», *Accord Issue 21* (London, Conciliation Resources, 2010) 27-29.
 - 19 Pour plus d'informations à ce sujet, voir Mediation Support Project, *Mediation Essentials: Business Actors in Mediation Processes*, (Zurich, Berne: swisspeace / CSS ETH-Zurich, 2010). Sur les parcs de la paix, voir <http://www.peaceparks.org/>. Sur les activités économiques locales en Somalie, voir: Peter D. Little, *Somalia: Economy Without State* (Bloomington and Indianapolis: Indian University Press., 2003). 206 pp.
 - 20 Accord de cessez-le-feu des monts Noubia, en ligne sur www.gurtong.net.
 - 21 Point mentionné par Jeremy Brickhill dans un entretien avec Simon Mason, 11 June 2012.
 - 22 La nature indépendante, bien que connexe, des «acteurs» et «activités» a été soulignée par Julian T. Hottinger dans un entretien avec Simon Mason, 27 mars 2012.
 - 23 Ces informations sont extraites du United States Institute of Peace, *Certificate Course in Negotiation and Conflict Management*, (2010).
 - 24 Informations extraites d'un entretien de Simon Mason avec Julian T. Hottinger, 27 janvier 2012.
 - 25 «Si les parties se rendent compte que si elles continuent à s'opposer sur l'accord n° 4, elles risquent de perdre les accords 1, 2 et 3 qui sont bénéfiques pour chaque camp, elles peuvent être plus constructives lors de la négociation de l'accord n° 4», I. William Zartman, entretien téléphonique avec Matthias Siegfried, 7 avril 2011.
 - 26 Entretien téléphonique avec I. William Zartman, 7 avril 2011.
 - 27 «Les conflits insolubles ne peuvent pas être résolus avec de grands sauts. Ils ont besoin de petites étapes et de temps, de temps pour que l'image réciproque des parties au conflit évolue». (Landau, D. et Landau, S., «Confidence-building measures in mediation», *Conflict Resolution Quarterly*, 15 (1997), p. 102; «Les MDC sont désormais principalement associées à un processus de renforcement de la confiance (...) un processus qui permet aux participants de prendre d'avantage conscience de leurs positions et préoccupations respectives – et la base de leur action» Marie-France Desjardins, *The Adelphi Papers*, Special Issue: Rethinking Confidence-Building Measures, Volume 36, Issue 307, (1996), p. 18.
 - 28 Voir Gerald M. Steinberg, «The Centrality of CBMs: Lessons from the Middle East», dans David Carment and Albrecht Schnabel (éd), *Conflict Prevention – from Rhetoric to Reality*, (NY: Lexington Books, 2004), p. 291 et suivantes.
 - 29 George W. Bush, «Discours sur l'état de l'Union», 29 janvier 2002.
 - 30 Source: «Tools for building confidence on the Korean peninsula», rapport rédigé par Zdzislaw Lachowski, Martin Sjögren, Alyson J. K. Bales, John Hart et Shannon N. Kile (Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)) et par Simon Mason et Victor Mauer (Center for Security Studies (CSS) at ETH Zurich), SIPRI et CSS, 2007. Disponible sur www.korea-cbms.ethz.ch
 - 31 Pour une discussion plus complète de la notion de «maturité» et du moment d'intervention opportun, voir I. William Zartman et Alvaro de Soto, *Timing Mediation Initiatives*, USIP Peacemaker's Toolkit (Washington DC: USIP, 2010).
 - 32 Le triangle «confiance/compréhension/volonté» a été mis en évidence par Julian T. Hottinger lors d'un atelier organisé en octobre 2009 en Suisse pour montrer l'interdépendance de ces facteurs et discuter de la façon dont les négociateurs et les médiateurs peuvent les traiter.
 - 33 International Crisis Group, «Cyprus: Reversing The Drift To Partition», *Europe Report* N°190 (10 janvier 2008).

- 34 Voir Marie-France Desjardins, *The Adelphi Papers*, Special Issue: Rethinking Confidence-Building Measures, Volume 36, Issue 307, (1996), p. 62.
- 35 James Copnall, Ivory Coast's zone of no-confidence, BBC news: 18 mai 2005, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4556335.stm>
- 36 International Crisis Group, «Cyprus: Reversing The Drift To Partition», *Europe Report* N°190 (10 janvier 2008).
- 37 Point mentionné par Julian T. Hottinger dans un entretien avec Simon Mason, 31 octobre 2011.
- 38 John Darby, Roger Mac Ginty, *Contemporary Peacemaking: Conflict, Peace Processes and Post-war Reconstruction*, (New York, Palgrave Macmillan: 2008), p. 354.
- 39 Pour plus d'informations, voir Landau, D. et Landau, S., «Confidence-building measures in mediation», *Conflict Resolution Quarterly*, 15 (1997), pp. 97-103.
- 40 Entretien téléphonique de Matthias Siegfried avec Laurie Nathan, 22 mars 2011.
- 41 Voir Marie-France Desjardins, *The Adelphi Papers*, Special Issue: Rethinking Confidence-Building Measures, Volume 36, Issue 307 (1996), p. 39.
- 42 Document de travail officiel sur les MDC rédigé par le Groupe d'appui à la médiation (MSU) du Département des affaires politiques des Nations Unies.
- 43 Basées sur un entretien entre Simon Mason et Julian T. Hottinger, 31 octobre 2011.
- 44 D'autres questions générales à prendre en considération lors de l'élaboration des MDC sont décrites dans le «OSCE Guide on Non-Military Confidence-Building Measures (CBMs)», Vienne: OSCE, 2012.

Chapitre 4: La mise en œuvre des accords de paix

- 1 La présente publication ne traite pas des conflits entre les États car ces derniers ne représentent actuellement qu'une petite fraction des conflits dans le monde. La grande majorité des conflits armés se déroule aujourd'hui *au sein* des pays, et ce sont les accords conclus pour mettre fin à ces conflits intra-étatiques qui sont rarement appliqués dans leur intégralité. Par conséquent, nous nous concentrons sur le rôle des médiateurs dans le cadre de la mise en œuvre des accords de paix intra-étatiques.
- 2 Pour plus d'informations sur les problèmes et les défis en rapport avec la mise en œuvre des accords intra-étatiques et des résultats inquiétants suite à cette mise en œuvre, voir M. Boltjes (ed.), *Implementing Negotiated Agreements: The Real Challenge to Intrastate Peace* (La Haye: Asser, 2007). Cette étude est le résultat de recherches et de discussions à huis-clos poussées entre experts, notamment des médiateurs expérimentés et des représentants des parties à certains conflits intra-étatiques.
- 3 Selon l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI), pour la septième année consécutive, aucun conflit inter-étatique majeur n'a été recensé en 2010. Entre 2001 et 2010, seuls 2 des 29 conflits armés majeurs se sont produits entre des États (*Annuaire 2011 du SIPRI: Armements, désarmement et sécurité internationale* (Oxford, 2011), annexe 2A). De même, entre 1990 et 2002, sur les 58 conflits majeurs recensés dans 46 régions du monde, seuls 3 étaient inter-États et les 55 restants intra-États (*Annuaire 2003 du SIPRI: Armements, désarmement et sécurité internationale* (Oxford, 2003), p. 109). Si tous les conflits armés sont inclus dans l'étude, une image similaire apparaît. Selon Francesc Vendrell, 90% de tous les conflits armés depuis la Deuxième Guerre mondiale se sont déroulés à l'échelle intra-étatique (F. Vendrell, 'The Role of Third Parties in the Negotiation and Implementation of Intrastate Agreements: an Experience-Based Approach to UN Involvement in Intrastate Conflicts', in Boltjes (ed.), voir la note ii ci-dessus, p. 193.
- 4 Un nombre croissant de tels conflits oppose un groupe de la population, souvent autochtone, à une société d'industrie extractive, poussant ainsi tôt ou tard le gouvernement du pays à prendre également part au conflit.
- 5 Pour toute discussion sur les sources de conflits intra-États, consulter Zartman, 'Sources and settlement of ethnic conflicts', in A. Wimmer, R. Goldstone, D. Horowitz et al. (eds), *Facing Ethnic Conflicts, Towards New Realism* (Lanham, 2004), pp. 141-145).

- 6 Pour une discussion plus détaillée des questions de partage du pouvoir, on se reportera au volume 2 du présent manuel.
- 7 Dans le reste du texte, les termes «groupes armés» sont utilisés pour décrire les factions armées non étatiques qui contestent l'autorité de l'État. (Voir T. Whitfield, *Entrer en contact avec les groupes armés*, Pratique de la médiation n° 2, p. 5; L. Chounet-Cambas, *La négociation des cessez-le-feu*, Pratique de la médiation n° 3, p. 5). Dans la présente publication, nous utilisons «acteurs non étatiques» et «parties non étatiques» pour désigner les mêmes mouvements politiques, car nous estimons que ce terme est plus approprié dans les discussions sur la mise en œuvre des accords de paix, étant donné que des acteurs non étatiques peuvent ou non être armés à différentes étapes des processus de paix et de mise en œuvre.
- 8 B.F. Walter, 'The critical barrier to civil war settlement', *International Organization* vol. 51, n° 3 (été 1997), pp. 335-364), p. 335.
- 9 B.F. Walter, 'The critical barrier to civil war settlement', *International Organization* vol. 51, n° 3 (été 1997), pp. 335-364), p. 335.
- 10 Le parti d'opposition à la date de signature des accords en 1997, le Parti nationaliste du Bangladesh, était contre l'accord car il estimait que ce dernier constituait une grave menace pour l'indépendance et la souveraineté du pays. Lorsqu'il a gagné les élections en 2001, son gouvernement a ralenti et même parfois complètement stoppé la mise en œuvre de certains aspects de l'accord (I. Jamil and P.K. Panday, 'The elusive peace accord in the Chittagong Hill Tracts of Bangladesh and the plight of the indigenous people', *Commonwealth & Comparative Politics* vol. 46, n° 4 (novembre 2008) p. 473 et note 21.
- 11 PNUD, 'Capacity Development of National Human Rights Commission Project, Phase II' (CDNHRC-II: Jan 2009 – Déc 2010, www.UNDP.org.np). Pour une discussion sur la culture de l'impunité dans cet exemple, voir Groupe international de crise, *Nepal: Peace and Justice*, Asia Report No. 184 (14 janvier 2010).
- 12 La Haute Cour a aussi invoqué des arguments en matière d'égalité et de non-discrimination. Ce sujet fait actuellement l'objet d'un appel auprès de la Cour suprême, le jugement de la Haute Cour ayant été reporté dans l'intervalle.
- 13 *Étude sur l'état de la mise en œuvre de l'Accord des montagnes de Chittagong de 1997*, Doc. E/C.19/2011/6 des Nations Unies, rapport présenté par le rapporteur spécial de l'Instance permanente sur les questions autochtones, 10e session, p. 15.
- 14 Les parties non étatiques ne peuvent pas s'adresser à la Cour internationale de justice (CIJ), ni à des cours régionales. Dans certaines, comme la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme, les individus ne peuvent se présenter que pour soulever des problèmes en rapport avec les droits de l'homme. La CIJ est une juridiction pénale et non un mécanisme de règlement des litiges. En outre, sa compétence pénale ne peut s'exercer qu'à l'encontre des personnes ayant commis des génocides, des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre. Voir la section 5d du présent chapitre pour les évolutions les plus récentes en vue de développer un mécanisme international de poids, la Cour permanente d'arbitrage, ouverte tant aux parties étatiques que non étatiques dans le cadre des conflits intra-étatiques.
- 15 Intervention de l'Envoyé spécial conjoint des Nations Unies et de la Ligue des États Arabes, Kofi Annan, devant l'Assemblée générale des Nations Unies le 5 avril 2012.
- 16 Mémoire d'entente entre le gouvernement indonésien et le mouvement pour l'Aceh libre, 15 août 2005, article 6 «Règlement des différends».
- 17 D. Sguaitamatti, 'Côte d'Ivoire, Ouagadougou Agreement' in *Unpacking the Mystery of Mediation in African Peace Processes* (Mediation Support Project, CSS and SwissPeace, 2008) p. 38.
- 18 En Côte d'Ivoire, d'autres facteurs, dont l'absence de sanctions en cas de non-respect d'une ou plusieurs dispositions de l'Accord de Ouagadougou par l'une de ses parties et la diminution du rôle politique et militaire joué par la communauté internationale dans le processus de paix ont contribué à l'application partielle de cet accord et à la reprise du conflit en 2011. Voir N. Cook, *Côte d'Ivoire Post-Gbagbo: Crisis Recovery* (Washington DC: Congressional Research Service Report for Congress RS21989, 20 avril 2011), p. 79.
- 19 Voir K. Höglund, 'Obstacles to monitoring: Perceptions of the Sri Lanka Monitoring Mission and the dual role of Norway,' *International Peacekeeping* vol. 18, n° 2 (avril 2011) pp. 210-

225. Le rôle de la Norvège était complexe car elle surveillait l'accord de cessez-le-feu *tout en* intervenant au titre de médiateur dans les pourparlers politiques entre les parties. La même remarque s'applique pour les rôles de surveillance et de médiation endossés simultanément par les Nations Unies dans le conflit abkhazo-géorgien à partir de 1994.
- 20 Vendrell (note iii ci-dessus, p. 197). À signaler que les habitants du Timor-Oriental n'ont pas participé aux négociations en raison des objections de l'Indonésie et ont été informés par le représentant du Secrétaire général des Nations Unies. L'« exemple de la Papouasie occidentale » se réfère au rôle plus que discutabile joué par les Nations Unies dans le processus ayant permis de rattacher la Papouasie occidentale à l'Indonésie.
- 21 Certains médiateurs sont choisis pour d'autres raisons et peuvent ne pas disposer de la formation ou de l'expérience requise en matière de conception de processus, ou ne pas posséder les compétences requises. En outre, il convient de préciser que, en pratique, les médiateurs ne sont pas toujours autorisés par les parties à exercer pleinement ces prérogatives, même si une telle attitude est contraire aux intérêts du processus de paix.
- 22 De nombreux ouvrages ont été écrits sur le sujet. Parmi les plus intéressants, citons la collection d'articles du numéro spécial d'*International Negotiation* vol. 13, n° 1 (2008) et l'ouvrage de Sanam Naraghi Anderlini *Women Building Peace: What They Do, Why it Matters* (2007). Le problème des éléments perturbateurs et des menaces a aussi souvent été abordé, y compris dans le document Pratique de la médiation du HD Centre, n° 2, *Entrer en contact avec les groupes armés*, qui aborde la question de savoir si et comment un médiateur doit entrer en contact avec les groupes armés, dont certains pourraient constituer une menace.
- 23 Des comptes-rendus et analyses sur le processus de paix de Bougainville sont regroupés dans A. Carl and Sr. L. Carasu (eds), *Weaving Consensus: Papua New Guinea-Bougainville Peace Process* (Accord, 2002). Voir aussi les observations de Whitfield (note vi ci-dessus), p. 24.
- 24 Constitution de la Tanzanie (1977), article 98(1)(b), selon lequel les modifications qui affectent le régime constitutionnel qui compose l'Union avec Zanzibar doivent être adoptées à la majorité des deux tiers de l'Assemblée nationale et de la Chambre des représentants de Zanzibar. Toutefois, après des élections entachées d'irrégularités, le parti politique au pouvoir en Tanzanie a empêché le parti du Zanzibar, plus nationaliste, d'atteindre la majorité au parlement du Zanzibar, sapant ainsi son autonomie pratique.
- 25 Mémoire de règlement des différends, 30 juin 1986. Voir l'article 371G de la Constitution indienne et comparer avec l'article 371A concernant le Nagaland, dans lequel le double ancrage est sans conteste bien plus solide.
- 26 Constitution ukrainienne (1996), Titre X. La procédure relative aux modifications de la Constitution, figurant au Titre XIII, assure une certaine protection sans pour autant représenter un double ancrage.
- 27 Constitution moldave (1994), article 111 (modifié en 2003) et Loi de 1994 sur le statut juridique spécial de la Gagaouzie.
- 28 A. Regan, 'External versus internal incentives in peace processes: the Bougainville experience,' in *Accord* p. 2, à l'adresse www.c-r.org/our-work/accord/incentives/bougainville.php (2008). Le processus de paix de Bougainville a principalement été financé par l'Australie et la Nouvelle-Zélande.
- 29 Pour plus d'informations sur cette question, voir M. Brandt, J. Cottrell, Y.P. Ghai and A. Regan, *Constitution-making and Reform: Options for the Process* (Interpeace, 2011), disponible à l'adresse www.interpeace.org. Cette publication d'Interpeace est un manuel pratique, très complet et bien détaillé, extrêmement utile pour les médiateurs confrontés à la nécessité d'une réforme constitutionnelle.
- 30 Pour une discussion sur la surveillance et le contrôle, consulter von Hehn (voir la section 'Pour en savoir plus' ci-après), pp. 94-98 et, plus précisément sur le rôle des tierces parties, Boltjes (note ii ci-dessus), pp. 36-43.
- 31 L'arbitrage dirigé par la Cour permanente d'arbitrage a été couronné de succès et sa décision a été acceptée et respectée par les deux parties. Le conflit qui est né plus tard portait sur d'autres questions et non sur des différends concernant la frontière définie par cet arbitrage.
- 32 Voir W.J. Miles, 'Adjudication of Intrastate Disputes: a Review of Possible Mechanisms' in Boltjes (note ii ci-dessus), pp. 211-228.

- 33 Un bref aperçu des problèmes rencontrés figure dans von Hehn (voir la section 'Pour en savoir plus' ci-après), pp. 109-116. Cet ouvrage se base largement sur S.L. Woodward, 'Economic Priorities for Successful Peace Implementation' in S.J. Stedman, D. Rothchild and E.M. Cousens (eds), *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements* (2002), pp. 183-214.
- 34 Pour une discussion, consulter T. Whitfield, *Friends Indeed? United Nations, Groups of Friends and the Resolution of Conflict* (USIP Press Books, 2007).
- 35 Pour une discussion plus détaillée, voir W.J. Miles and D. Mallett, 'The Abyei Arbitration and the use of arbitration to resolve inter-state and intra-state conflicts', *Journal of International Dispute Settlement*, vol. 1, n° 2 (2010), pp. 313-340.

Chapitre 5 : Comment faire pencher la balance ? Sanctions, incitations et processus de paix

- 1 Voir Mikael Eriksson, *Supporting Democracy in Africa: African Union's Use of Targeted Sanctions to Deal with Unconstitutional Changes of Government* (Stockholm : FOI, 2010).
- 2 Dans le rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU) du 29 décembre 2011, Ban Ki-Moon a précisé qu'il souhaitait que la Commission de l'UA et le Secréariat des Nations Unies collaborent de plus près pour « aider le Conseil de Sécurité et le Conseil de paix et de sécurité à formuler des positions et des stratégies cohérentes ». Cela pourrait inclure un renforcement de la communication informelle entre le CSNU et le CPS de l'UA et leurs États membres, « afin qu'une perspective commune soit adoptée et que l'action soit coordonnée avant que chacun prenne ses décisions ». Néanmoins, les protocoles de gestion de cette relation stratégique continuent d'évoluer. Bien que l'UA préfère des mécanismes de consultation plus structurés et formels, le CSNU, et plus particulièrement ses cinq membres permanents, sont davantage favorables à un processus de consultation plus flexible et informel. L'Institut d'études stratégiques allègue en outre que la position des deux organisations diverge quant à l'identité du chef de file pour les questions de paix et de sécurité. En effet, l'UA cherche à prendre la direction des opérations en réaction à ces situations sur le continent alors que le CSNU craint que le fait de s'en remettre à l'UA n'affaiblisse son propre mandat (Institut d'études stratégiques, 2012).
- 3 Selon l'article 23, paragraphe 2 : « Tout État membre qui ne se conformerait pas aux décisions et politiques de l'Union peut être frappé de sanctions notamment en matière de liens avec les autres États membres dans le domaine des transports et communications, et de toute autre mesure déterminée par la Conférence dans les domaines politique et économique. » Les articles particulièrement pertinents pour les situations dans lesquelles l'UA pourrait décider d'imposer des sanctions en cas de conflit armé incluent les suivants : article 4, point h) : « Le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité » ; article 4, point o) : « Respect du caractère sacro-saint de la vie humaine et condamnation et rejet de l'impunité, des assassinats politiques, des actes de terrorisme et des activités subversives » ; et article 4, point p) : « Condamnation et rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement ». Selon l'article 23, paragraphe 2 : « Tout État membre qui ne se conformerait pas aux décisions et politiques de l'Union peut être frappé de sanctions notamment en matière de liens avec les autres États membres dans le domaine des transports et communications, et de toute autre mesure déterminée par la Conférence dans les domaines politique et économique ».
- 4 Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, article 16.
- 5 Communiqué de la 178^e réunion du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, 13 mars 2009. Pour plus de détails quant à la structure et au mandat du Comité de Sanctions de l'Union Africaine, voir *Ezulwini Framework for the Enhancement of the Implementation of measures of the AU in situations of unconstitutional changes of government in Africa* (2009), sections II C and II D.

- 6 Eriksson (2010), op. cit.
- 7 Pour plus de détails, consulter le document de l'Institut d'études de sécurité, *Enhancing the African Union Sanctions Regime* (Seminar Summary Report, 2009), disponible à l'adresse suivante : <http://www.issafrika.org/uploads/28OCT09REPORT.PDF>
- 8 Eriksson (2010), op. cit.
- 9 La logique classique des sanctions est cohérente avec la distinction opérée par Tom Schelling entre *dissuasion* et *contrainte* : la *dissuasion* consiste en des menaces crédibles visant à empêcher la cible de faire quelque chose (la réponse n'étant mise en œuvre qu'après réalisation de l'action) et la *contrainte* comprend des actions ayant pour objectif de pousser la cible à changer son comportement existant. Traditionnellement, les sanctions sont plutôt utilisées comme une forme de contrainte.
- 10 Pour la conceptualisation et l'analyse des sanctions comme instruments de politique étrangère de coercition, de contrainte ou de dénonciation en réponse à des violations des normes internationales, voir Francesco Giuvelini, *Coercing, Constraining and Signalling: Explaining UN and EU Sanctions after the Cold War* (Colchester UK: ECPR Press, 2011).
- 11 Trois processus basés sur des conférences internationales organisées à Interlaken (1998–2001), Bonn–Berlin (1999–2001) et Stockholm (2001–2003) ont jeté les bases de ces nouveaux types de sanctions. Voir, par exemple, Cortright David et George Lopez (2000), *The sanctions decade: assessing UN strategies in the 1990s*. Boulder, Co: Lynne Rienner, ainsi que Cortright David et George Lopez (2002), *Sanctions and the Search for Security: Challenges to UN Action*. Un projet de l'Académie mondiale pour la paix. Boulder et London: Lynne Rienner Publishers. Concernant le développement de sanctions ciblées, voir aussi Alex Vines (2012), « The effectiveness of UN and EU sanctions: lessons for the twenty-first century » *International Affairs*, 88: 867–877 et Peter Wallensteen et Helena Grusell, 'Targeting the right targets? The UN use of individual sanctions', *Global Governance* 18 (2012), pp. 207–230.
- 12 Répondant aux critiques initiales sur ces mesures et afin de garantir que des procédures équitables et claires soit instituées pour l'inscription d'individus et d'entités sur les listes de sanction et pour leur radiation de ces listes, ainsi que pour l'octroi d'exemptions pour raisons humanitaires, le Conseil de Sécurité a adopté le 19 décembre 2006 la résolution 1730 (2006), par laquelle il demandait au Secrétaire général de créer au Service du Secrétariat des organes subsidiaires du Conseil de sécurité un point focal chargé de recevoir les demandes de radiation et d'accomplir les tâches décrites dans l'annexe à cette résolution. Le Conseil de sécurité a franchi une autre étape importante à cet égard en créant par sa résolution 1904 (2009) le Bureau du Médiateur.
- 13 Peter Wallensteen et Helena Grusell, (2012), op. cit., pp. 207–230.
- 14 Wallensteen et Grusell (2012) opposent ces situations aux contextes dans lesquels la lutte contre le terrorisme est le principal objectif des sanctions individuelles. Dans ce cas, il est possible que le gel des avoirs empêche directement de nouvelles attaques terroristes en privant le ou les individus des ressources financières nécessaires. Toutefois, dans le cas des conflits armés, il est peu probable que les avoirs personnels des individus ciblés soient déterminants pour l'effort de guerre et, de ce fait, le gel des avoirs individuels est peu susceptible d'avoir un effet stratégique direct.
- 15 Document du Conseil de sécurité des Nations S/RES/1572 (novembre 2004).
- 16 Peter Wallensteen, Mikael Eriksson et Daniel Strandow, *Sanctions for Conflict Prevention and Peacebuilding: Lessons Learned from Côte d'Ivoire and Liberia* (Département de la recherche sur la paix et les conflits, Université d'Uppsala, 2006); Wallensteen et Grusell (2012).
- 17 La plupart des organisations intergouvernementales et des pays gèrent des sites Web qui énumèrent les embargos en vigueur. Consulter la page suivante pour une base de données générale recensant les embargos sur les armes : <http://www.sipri.org/databases/embargoes>.
- 18 Selon Contrôlez les armes (2006), entre 1996 et 2006, 13 embargos des Nations Unies sur les armes étaient en vigueur, sans pour autant qu'aucun d'entre eux n'ait réussi à stopper l'approvisionnement en armes vers les pays ou les groupes armés frappés d'embargo. Malgré l'obligation de respecter les embargos des Nations Unies sur les armes portant sur des forces et groupes armés en Afrique, des individus et sociétés actifs dans au moins 30 pays ont été impliqués dans le contournement des embargos. Néanmoins, très peu d'entre eux ont été poursuivis et reconnus coupables.
- 19 Damien Fruchart, Paul Holtom, Siemon T. Wezeman, Daniel Strandow et Peter Wallensteen, *United Nations Arms Embargoes: Their Impact on Arms Flows and Target Behaviour*. A Report by SIPRI and the Uppsala University Special Program on the Implementation of Targeted Sanctions (2007); disponible à l'adresse suivante : <http://books.sipri.org/files/misc/UNAE/SIPRI07UNAEprelims.pdf>.
- 20 Voir <http://www.un.org/peace/africa/Diamond.html>
- 21 David Cortright et George Lopez, Linda Gerber-Stellingwerf, Eliot Fackler, Joshua Weaver, *Integrating UN Sanctions for Peace and Security* (Sanctions and Security Research Program, 2010); disponible à l'adresse suivante : <http://www.sanctionsandsecurity.org/wp-content/uploads/Integrating-UN-Sanctions-for-Peace-and-Security.pdf>.
- 22 Source: Anders Möllander, UN Angola Sanctions – A *Committee Success Revisited* (Département de la recherche sur la paix et les conflits, Université d'Uppsala, 2009); disponible à l'adresse suivante : http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/112/11212145_mollander_090326.pdf.
- 23 Aaron Griffiths et Catherine Barnes (eds), *Powers of Persuasion: Incentives, Sanctions and Conditionality in Peacemaking*, Accord 19 (Londres: Conciliation Resources, 2008).
- 24 Pour plus d'informations, voir Peter Uvin, *The Influence of Aid in Situations of Violent Conflict: A synthesis and a commentary on the lessons learned from case studies on the limits and scope for the use of development assistance incentives and disincentives for influencing conflict situations*. Paris: OCDE/Groupe d'étude informel du CAD sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement, 1999; James Boyce, *Investing in Peace: Aid and Conditionality after Civil Wars*. Adelphi Paper 351 (Londres: Institut d'études stratégiques, 2002); Goodhand, Jonathan. 2006. *Conditioning peace? The scope and limitations of peace conditionalities in Afghanistan and Sri Lanka*. La Haye: Institut néerlandais des relations internationales, 'Clingendael'.
- 25 La première phase s'est tenue avant et pendant les négociations politiques qui ont conduit à l'Accord de Belfast. La deuxième phase devait aider à traiter les principales priorités stratégiques pour consolider la paix. Pour une description complète, voir Commission européenne (2000).
- 26 Jonathan Goodhand, *Conditioning Peace? The Scope and Limitations of Peace Conditionalities in Afghanistan and Sri Lanka* (La Haye: Institut néerlandais des relations internationales, 'Clingendael', 2006).
- 27 Voir Mitchell, David. 2008. « Room for accommodation: incentives, sanctions and conditionality in Northern Ireland » in *Griffiths and Barnes* (eds), 2008, op. cit.
- 28 Voir Tocci, Nathalie. 2008. « EU incentives for promoting peace » in *Griffiths and Barnes* (eds), 2008, op. cit.
- 29 Griffiths and Barnes (2008), *Ibid.*
- 30 Griffiths and Barnes (2008), *Ibid.*
- 31 Griffiths and Barnes (2008), *Ibid.*
- 32 Regan, Anthony, « External versus internal incentives in peace processes: the Bougainville experience » in *Griffiths and Barnes* (2008), *Ibid.*
- 33 Regan, Anthony (2008), *Ibid.*
- 34 Cette section se base en grande partie sur les résultats d'un projet antérieur mené avec Conciliation Resources dans le cadre de son programme Accord sur les leçons à retenir des initiatives en faveur de la paix – Accord program on learning from peace initiatives (<http://www.c-r.org/accord/incentives-sanctions-conditions>). L'auteur souhaite tout particulièrement remercier Andy Carl, Aaron Griffiths et Celia McKeon pour leurs observations et leur collaboration.
- 35 Voir Barnes, Catherine, Celia McKeon et Aaron Griffiths. 2008. « Introduction » in *Griffiths and Barnes* (eds), 2008, op. cit.
- 36 Voir Griffiths et Barnes (2008), op. cit.
- 37 Pour des informations plus détaillées, voir le chapitre de Whitfield dans le manuel de médiation de l'UA, volume 1.
- 38 Barnes (2008), op. cit., Meyer (2008), op. cit.
- 39 Wallensteen et Grusell (2012), op. cit.
- 40 Voir Mareike Schomerus, 'International involvement and incentives for peacemaking in northern Uganda' in *Griffiths and Barnes* (eds) (2008), op. cit.

- 41 Voir Alex de Waal, 'Dilemmas of multiple priorities and multiple instruments: The Darfur crisis' in *Griffiths and Barnes* (eds), 2008, *ibid*.
- 42 Voir aussi Nathan, Laurie. 2006. « Failings of the DPA » in Simmons and Dixon, eds, *Peace by piece: Addressing Sudan's conflicts*. Accord 18. Londres: Conciliation Resources
- 43 La principale mission des Groupes d'experts consiste à rédiger un rapport sur l'application des régimes des sanctions, et à offrir une analyse de la nature des conflits, de l'exploitation des ressources naturelles et des raisons pouvant justifier une levée des sanctions (Boucher et Holt, 2009).
- 44 Brynen, Rex, 2008. « Aid as carrot, aid as stick: the politics of aid conditionality in the Palestinian Territories » in *Griffiths and Barnes* (eds), (2008), *op. cit*.
- 45 Barnes, McKeon et Griffiths (2008), *op. cit*.
- 46 De Waal, Alex. 2008. « Dilemmas of multiple priorities and multiple instruments: The Darfur crisis » in *Griffiths and Barnes* (eds), 2008, *op. cit*.
- 47 Source: Levy, Philip. 1999. « Sanctions on South Africa: What Did They Do? » *The American Economic Review*, Vol. 89, n° 2 (mai 1999), pp. 415-420, Barnes (2008), Meyer (2008), *op. cit*.
- 48 Interrogé dans Griffiths and Barnes (2008), *op. cit*.
- 49 Eriksson (2011), *op. cit*.
- 50 McGovern 2008, *op. cit*.
- 51 Moratoire de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères et de petit calibre en Afrique de l'Ouest adopté à Abuja le 31 octobre 1998 (S/1998/1194, annexe).
- 52 Résolution 1343 (2001) du Conseil de sécurité des Nations Unies.
- 53 Résolution 1343 (2001) du Conseil de sécurité des Nations Unies.
- 54 Résolution 1408 (2002) du Conseil de sécurité des Nations Unies.
- 55 Résolution 1478 (2003) du Conseil de sécurité des Nations Unies.
- 56 Cosgrove, Erica. 2005. « Examining Targeted Sanctions: Are Travel Bans Effective? » in Peter Wallensteen and Carina Staibano, eds. *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System*. Londres: Frank Cass.
- 57 Wallensteen et Grusell (2012), *op. cit*.
- 58 Voir Ganesan, Arvind et Alex Vines. 2004. Engine of War: Resources, Greed and the Predatory State. In *Rapport mondial de Human Rights Watch 2004: les droits humains et les conflits armés*. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.hrw.org/legacy/wr2k4/>.
- 59 Wallensteen, Peter, Mikael Eriksson et Daniel Strandow. 2006. *Sanctions for Conflict Prevention and Peacebuilding: Lessons Learned from Côte d'Ivoire and Liberia*. Département de la recherche sur la paix et les conflits, Université d'Uppsala.
- 60 Wallensteen, Eriksson et Strandow (2006), *op. cit*.
- 61 Itano, Nicole. 2003. *Liberating Liberia: Charles Taylor and the rebels who unseated him*. ISS Paper 82. Institut d'études de sécurité.
- 62 Wallensteen, Eriksson et Strandow (2006), *op. cit*.
- 63 Nilsson, Desirée et Mimmi Söderberg Kovacs. 2005. Breaking the Cycle of Violence?: Promises and Pitfalls of the Liberian Peace Process. *Civil Wars*. Vol 7, n° 4 (hiver 2005) 396-414.
- 64 Itano (2003), *op. cit*.
- 65 Résolution 1521 (2003) du Conseil de sécurité des Nations Unies. Les sanctions sur le bois ont été levées en 2006, avec l'engagement du gouvernement à gérer les ressources forestières du pays en toute transparence (SCR/8856). Les sanctions concernant les diamants ont été supprimées en 2007 (SCR/1753). L'embargo sur les armes a été levé sous conditions (SCR/1903) en 2009, interdiction ayant été donnée à tous les États de donner une assistance militaire aux acteurs non-étatiques au Liberia. Le gel des avoirs restera en place jusqu'à ce que le Conseil de sécurité en décide autrement. Toutefois, il doit réviser ces mesures au moins une fois par an.
- 66 Résolution 1521 du Conseil de sécurité des Nations Unies, paragraphe 10.

**Peace and Security Department
African Union Commission**

Tel: 251-11-5517700 ext 3012

Fax: 251-11-5519321 / 5514227

E-mail: ausituationroom@yahoo.com;

SituationRoom@africa-union.org;

Join us on FB: <http://goo.gl/G9Zl0>

Follow us on Twitter: [@africaforpeace](https://twitter.com/africaforpeace)

