

Tome 2

La Médiation dans les processus de paix

Aspects thématiques

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 be 'L. Lamamra', written in a cursive style.

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

Table des matières

Chapitre 1: Stratégie médiatique dans les processus de paix	11	Chapitre 4: La négociation des cessez-le-feu	83
1.1 Introduction	11	4.1 Introduction	83
1.2 Un environnement médiatique complexe	12	4.2 Objectifs et contenu	84
1.3 Défis	16	4.3 Défis et risques	91
1.4 Quatre options de communication tactique	21	4.4 Options pour les médiateurs	101
1.5 Résumé: une communication stratégique assure stabilité et cohérence	27	4.5 Conclusion	109
Chapitre 2: Négocier des accords de partage du pouvoir	31	Chapitre 5: Elections et médiation dans les processus de paix	111
2.1 Introduction	31	5.1 Introduction	111
2.2 Mise en place de négociations de partage du pouvoir	33	5.2 Cadrage du débat	114
2.3 Options de partage du pouvoir	42	5.3 Défis et opportunités de la médiation	118
2.4 Conclusion	54	5.4 Conseils pratiques et options pour les médiateurs	128
Chapitre 3: La justice dans les négociations de paix	59	5.5 Conclusion	137
3.1 Introduction	59	Biographies	138
3.2 Cadrer le débat: les questions de justice	60	Pour en savoir plus	142
3.3 La justice dans les accords de paix: expérience à ce jour	63	Notes	148
3.4 Processus et participation	68		
3.5 Comprendre les amnisties	70		
3.6 La Cour pénale internationale: implications pour les médiateurs	74		
3.7 La justice dans les négociations de paix: leçons à tirer et meilleures pratiques	77		
3.8 Conclusion	80		

Introduction

Le présent manuel procède d'un constat simple : les médiateurs de l'ensemble du continent ont besoin de disposer d'un accès aisé à des expériences comparatives. C'est ainsi que ce manuel a été conçu, pour réunir cette information, et répondre à ce besoin.

Certains chapitres de ce manuel ont fait l'objet de débats passionnés. Comment s'écarter d'une approche normative ? Comment rester complets tout en 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, et d'autres, en trois volumes. Le premier aborde la manière dont les processus de paix peuvent être rendus plus inclusifs. Ce volume, le deuxième de cette série, se concentre sur des sujets thématiques. Un troisième volume à venir traitera de questions de processus. Chaque volume se décompose en chapitres, abordant chacun un aspect distinct de la gestion des processus de paix. Écrit du point de vue d'une équipe de médiation, chaque chapitre traite des défis pratiques rencontrés par les artisans de la paix et de certaines des options à leur disposition. En outre, tous se fondent sur de brèves études de cas et sur du matériel de référence spécifiques à chaque sujet.

Le premier chapitre, écrit par Ingrid Lehmann, se penche sur les problèmes et options spécifiquement liés à la mise en place de stratégies média en appui d'un processus de paix. Ce chapitre a bénéficié des contributions de Mark Arena, James Arbuckle, Jason Arbuckle, Julia Egleder, Susan Manuel, Marianne Kearney, Michael Vatikiotis, Susannah Price.

Le deuxième chapitre se penche sur les questions de partage du pouvoir dans les processus de paix. Écrit par Stefan Wolff, spécialiste des questions de construction de l'état et enseignant à l'université de Birmingham, ce chapitre a été relu par Andrey Ladley, Katia Papagianni, and Sean Kane.

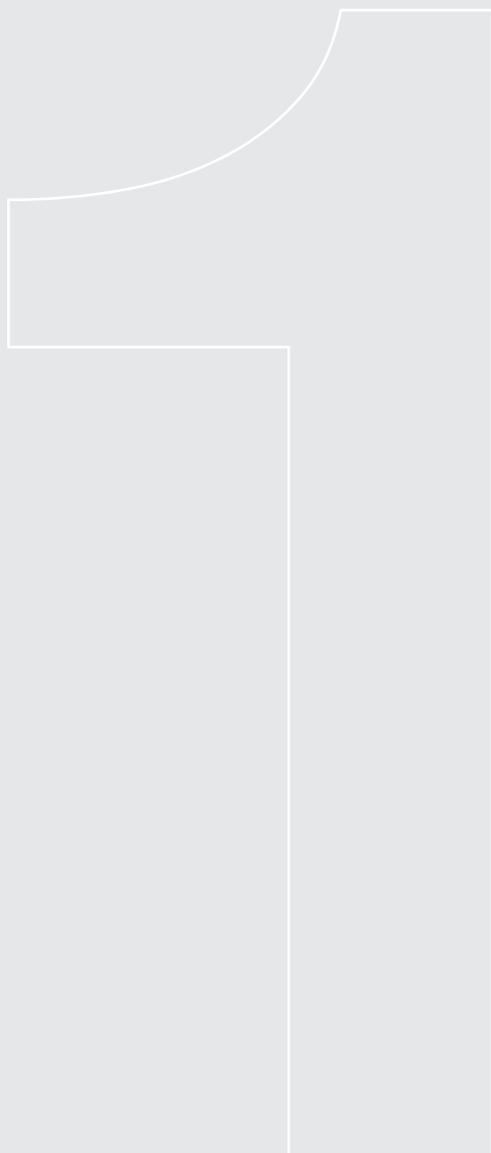
Le chapitre trois, par Priscilla Hayner, reprend des idées développées dans le cadre d'une précédente publication pour le Centre International pour la Justice Transitionnelle et le Centre pour le Dialogue Humanitaire. Ce chapitre est en outre basé sur le travail et les recherches de l'auteur dans le domaine des commissions Vérité et Réconciliation.

Dans le chapitre quatre, Luc Chounet-Cambas examine les circonstances dans lesquelles les cessez-le-feu sont négociés dans les processus de paix, et la mesure dans laquelle ils peuvent s'inscrire dans la durée. L'auteur remercie les personnes suivantes pour leurs contributions : Cate Buchanan, David Gorman, Matthew Hodes, Julian Hottinger, Marc Knight, James Lemoine, Ram Manikkalingam, Jeffrey Mapendere, Katia Papagianni, Alvaro de Soto, Leanne Tyler and Teresa Whitfield. L'auteur s'est également inspiré des débats qui ont eu lieu dans le cadre de l'atelier « médiation des accords de cessez-le-feu et de cessation des hostilités » organisé par le Département des Affaires Politiques des Nations-Unies à Genève en octobre 2010. Ce chapitre est précédemment paru dans la collection Pratique de la médiation du Centre pour le dialogue humanitaire.

Enfin le chapitre cinq a été écrit par Chris Fomunoy et Meredith Preston-McGhie. Il se penche sur les options et difficultés propres à la médiation des crises électorales. Ce chapitre a bénéficié des suggestions d'Astrid Evrensel, Nathan Stock et Gerard Stoudman.

Ce manuel n'aurait pas été rendu possible sans le soutien de collègues du Centre pour le dialogue humanitaire ces 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 ; les relectrices Nina Behrman et Joy Taylor pour la version anglaise, François-Xavier Bernard et son équipe pour la version française, ainsi que Nicolas Ducret pour la conception graphique.

Mr. El Ghassim Wane
Head, Conflict Management Division



Chapitre 1 :

Stratégie médiatique dans les processus de paix

Ingrid Lehmann

1.1 Introduction

De nombreux diplomates et autres acteurs impliqués dans la médiation des conflits internationaux hésitent souvent à rendre public les détails de leur travail et préfèrent rester dans l'ombre. Cette approche peut présenter des avantages lors de certaines négociations, en particulier à leurs débuts, mais dans notre monde moderne où les informations sont diffusées en flux continu, rien ne reste confidentiel très longtemps. La divulgation d'une information, parfois à l'initiative des parties elles-mêmes, n'est qu'une question de temps. De plus en plus de médiateurs constatent qu'une stratégie médiatique active devient un élément essentiel de leur travail. Une telle stratégie d'information du public visera à renforcer le soutien apporté par le public au processus de paix, à façonner l'image publique du négociateur international et à éviter les retombées négatives d'une exposition publique incontrôlée et trompeuse.

Au 21^e siècle, la couverture d'un conflit ou d'une crise émergente n'est plus l'apanage des journalistes professionnels. D'innombrables observateurs y participent. Certains peuvent être des citoyens « témoins », capables de créer une histoire à travers un message court, une photo ou une vidéo publié(e) sur Internet. Ces informations peuvent être reprises par les médias traditionnels et rapidement acquérir une vie propre.¹ Pour les médiateurs, il devient alors essentiel de surveiller les circuits d'information et d'essayer de gérer, de manière proactive, le flux d'information qui concerne leur travail. La recherche du « contrôle de l'information », par exemple en rendant publiques les questions-clé des

1 négociations tout en évitant les détails inutiles et controversés, devrait devenir l'un des objectifs de tout médiateur actif.

Dès le début, il est utile pour l'équipe impliquée dans les négociations de réfléchir à la façon dont la communication peut contribuer au processus de paix :

- ▶ Comment voulons-nous que nos efforts de médiation soient rendus publics et perçus ?
- ▶ Dans ce processus, qui sont notre audience principale, les partenaires et adversaires ?
- ▶ Quels messages voulons-nous rendre publics et quel aspect des négociations doit rester confidentiel ?

Réfléchir en groupe à ces questions permettra d'ébaucher des éléments d'une stratégie de communication efficace visant à soutenir le processus de paix.

1.2 Un environnement médiatique complexe

• Pourquoi l'information du public est importante

Des stratégies d'information structurées permettent aux médiateurs d'atteindre six objectifs distincts dans un processus de paix :

1. Établir la crédibilité de l'équipe du négociateur en tant que source fiable d'informations pour les journalistes et autres observateurs du conflit.
2. Promouvoir une meilleure compréhension des objectifs du processus de paix, et expliquer pourquoi une résolution pacifique est dans l'intérêt public. (Au-delà de l'aspect éducatif, il est ici important pour les médiateurs d'élargir le soutien public à la paix.)
3. Encadrer, recadrer et redéfinir les questions en suspens : des analyses et des reportages impartiaux peuvent aider à aplanir certaines difficultés et à se concentrer plutôt sur les intérêts communs, de nouvelles idées et options alternatives.
4. Donner aux citoyens un espace où ils peuvent exprimer leurs espoirs pour la paix, augmentant ainsi la pression exercée par le public sur les parties au conflit afin qu'elles négocient et tiennent leurs promesses.
5. Gérer les campagnes d'information hostiles visant à discréditer les médiateurs et à nuire à leur image.

6. Gérer les perceptions erronées, les débordements émotionnels (de représentants des parties, de leaders d'opinion ou de journalistes de premier plan) et contrer les reportages déstabilisants de « faiseurs d'information »² susceptibles d'affecter, voire de faire dérailler, l'ensemble du processus de négociation.

• Le pouvoir politique des médias

Dans nos sociétés modernes, la communication médiatique remplit, au minimum, trois fonctions :

1. Elle définit l'agenda, dans la mesure où la couverture médiatique ou son absence influence ce que les gens et les décideurs pensent.
2. Elle est formative, dans la mesure où les reportages des médias façonnent la façon dont les gens voient un pays, une organisation ou une situation de conflit, influençant ainsi la façon dont un conflit est perçu à l'échelle nationale et internationale.
3. Elle contribue à créer des images durables des causes et des conséquences des conflits violents, ainsi que des résultats obtenus par les acteurs internationaux dans ces conflits.

Par exemple, des reportages de médias locaux ont été utilisés pour inciter aux tueries massives au Rwanda en 1994, mais l'absence de reportages réalisés par les médias internationaux a eu un effet significatif sur l'absence de réponse efficace apportée par la communauté internationale à ce conflit. Par la suite, des centaines de milliers de personnes ont été tuées, et l'image des Nations Unies a été ternie.³

Exploiter la puissance des reportages consacrés par les médias aux conflits régionaux ou internationaux devrait en conséquence être prioritaire pour les médiateurs internationaux. Les médias ne sont pas intrinsèquement bons ou mauvais, même s'ils sont détenus et contrôlés par des personnes qui peuvent l'être. Les reportages et les messages des médias peuvent aider à promouvoir une compréhension éclairée du processus de paix et à obtenir un soutien pour une résolution pacifique des conflits.⁴ Plusieurs missions de paix et efforts de rétablissement de la paix ont utilisé avec succès des programmes d'information, tels que les opérations des Nations Unies en Namibie et au Cambodge et les diverses négociations autour du Kosovo (encadré 1).⁵

Encadré 1

Kosovo 2004 – Travailler avec les médias locaux pour lutter contre les messages de haine

Pendant les premières années de la présence internationale au Kosovo, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'ONU ont tenté de réglementer les médias du pays. Un Commissaire temporaire aux médias, nommé par le Représentant spécial de l'ONU, devait mettre en œuvre un régime temporaire de réglementation des stations de radiodiffusion du Kosovo, soit à l'époque 23 chaînes de télévision et 70 stations de radio, afin d'éviter la calomnie et les discours de haine. Toutefois, au printemps 2004, les reportages de médias locaux ont incité des habitants de la ville de Mitrovica à commettre des actes de violence en conséquence desquels des édifices religieux ont été détruits, 19 personnes sont mortes, 900 ont été blessées et 4 000 ont vu leur maison détruite. Le processus de réconciliation entre les groupes ethniques a alors connu un recul important.

La porte-parole de la Mission des Nations Unies au Kosovo de l'époque a admis lors d'une conférence de presse avoir été surprise par le niveau de violence, reconnaissant ne pas avoir suffisamment surveillé les médias locaux. Les pouvoirs du Commissaire temporaire aux médias ont, en conséquence, été renforcés en décembre 2004 et les principaux radiodiffuseurs du Kosovo ont accepté d'interdire la diffusion de messages haineux. En 2005, un conseil de presse local multiethnique regroupant 11 éditeurs importants a été formé et investi de pouvoirs considérables. Il s'est notamment engagé à respecter un code d'éthique journalistique, qui a conduit à une professionnalisation et à une auto-réglementation des médias au Kosovo.⁶

• Au-delà des canaux de communication traditionnels

Notre environnement médiatique est de plus en plus diversifié et compte un nombre croissant d'acteurs. Des citoyens équipés de smartphones et de caméscopes sont capables de transmettre des images à divers médias, et le journalisme traditionnel est parfois remplacé par les « médias citoyens ». Les observateurs présents sur le théâtre de conflits peuvent adresser plusieurs informations à divers sites Web de réseaux sociaux et professionnels partout dans le monde.⁷ De nombreuses organisations non gouvernementales ayant

un intérêt dans les négociations ont leur propre personnel et des sympathisants qui relaient l'information jusqu'à leur bureau. En outre, les protagonistes du conflit peuvent avoir leurs propres médias,⁸ communiquant en permanence des informations, ou de la désinformation, à leurs partisans ainsi qu'à leurs propres médias ethniques ou de la diaspora. La diffusion rapide de l'information est devenue un outil important pour la plupart des parties au conflit.

Alors que les médias traditionnels ne sont pas nécessairement sur la ligne de front de ces « guerres de l'information », ils peuvent extraire des éléments pertinents de ces différentes sources sans vérification approfondie, au risque d'exacerber les pressions exercées sur les négociateurs au niveau international. L'information est désormais créée en un instant et le délai pour réagir aux nouvelles informations concernant une organisation ou une mission de paix est au mieux de quelques heures, parfois seulement de quelques minutes. Nik Gowing de la BBC a qualifié ce défi de « nouvelle tyrannie », qui crée souvent des reportages d'actualité qui sont « les premiers, rapides mais imparfaits ». Pour les décideurs gouvernementaux, il peut rapidement s'ensuivre une crise médiatique que beaucoup perçoivent, selon M. Gowing, comme redoutable, voire effrayante.⁹ En conséquence, les organisations gouvernementales et inter-gouvernementales ont perdu leur monopole sur la gestion de l'information au bénéfice d'un groupe diversifié d'acteurs non étatiques ayant accès à une variété de canaux d'information.

Confrontés à une telle abondance de « faiseurs d'information »,¹⁰ les médiateurs doivent planifier et développer des campagnes d'information afin d'influencer la façon dont les gens voient une mission internationale et de veiller à la mise en œuvre réussie de leur mandat. Les négociateurs tels que Martti Ahtisaari, ancien Président de la Finlande et lauréat du prix Nobel de la Paix, ont depuis longtemps adopté cette approche. Lors de la décennie qu'il a consacrée aux négociations sur la Namibie, le Kosovo et l'Irlande du Nord, M. Ahtisaari a toujours fait de l'information une partie intégrante de sa stratégie de rétablissement de la paix. Dans le cas de la Namibie, une stratégie d'information ciblée consistait l'épine dorsale de son action dans un environnement où les campagnes négatives lancées par des opposants au processus de paix, ou des reportages critiques sur le médiateur et son équipe, pouvaient affecter, voire faire dérailler, les négociations. Un engagement aussi clair constitue un signal adressé aux potentiels éléments perturbateurs du processus de paix, qu'il s'agisse d'opposants internes ou d'ennemis externes, indiquant que la mission de paix est prête à se présenter et à défendre ses positions si nécessaire.

1.3 Défis

• Analyser l'environnement de l'information¹¹

Au début d'un processus de médiation, et afin d'agir efficacement, les équipes de médiation doivent avoir une bonne connaissance du paysage médiatique local et des capacités en matière d'information. Comment les gens se tiennent-ils informés? Quels sont les médias auxquels ils font le plus confiance? Cette analyse permet à l'équipe de médiation de comprendre quels médias sont les plus utilisés et les plus efficaces, quels sont ceux à surveiller et quels sont ceux avec lesquels il convient de travailler afin que l'information parvienne au plus grand nombre. Cette analyse préliminaire doit inclure des questions telles que l'alphabétisation et l'éducation de la population, l'accès à la radio, à la télévision et leur contrôle, l'utilisation des téléphones cellulaires et d'Internet dans le pays ainsi que la diffusion et la qualité de la presse écrite. Quels médias s'efforcent de faire preuve d'impartialité et peuvent être considérés comme des alliés dans le processus de paix? L'analyse devrait également inclure le niveau de l'engagement civique, le rôle joué par les églises, les mosquées, les enseignants, les étudiants et les autres leaders d'opinion, ainsi que la réalité d'un débat public et ouvert dans le pays. Des médias de propagande ou de haine sont-ils actifs? Comment les rumeurs se répandent-elles et quels sont leurs principaux vecteurs?

La présence de journalistes internationaux couvrant le conflit est très variable, en fonction du type de conflit et du calendrier des activités des médiateurs. De nombreux conflits reçoivent très peu d'attention de la part des médias internationaux, pour des raisons de visibilité politique et économique de la zone concernée, logistiques (inaccessibilité géographique ou autres obstacles mis en place par une partie au conflit) ou encore à cause de problèmes généraux de sécurité, d'infrastructure ou lorsque «la lassitude à l'égard du conflit» s'installe, c'est-à-dire lorsqu'un conflit qui faisait la une n'est plus considéré comme digne d'intérêt.¹² Dans de telles situations, l'équipe de médiation internationale peut faire preuve de complaisance, pour se rendre compte souvent trop tard, comme au Kosovo en 2004, qu'une plus grande attention aux reportages des médias locaux aurait permis une meilleure anticipation des troubles à venir.

Les négociations de paix sont parfois couvertes par des journalistes «parachutés»: ils y consacrent quelques jours mais si les négociations traînent en longueur, ces journalistes ou leurs employeurs perdent intérêt et passent à d'autres sujets. Certains conflits, comme le Sahara occidental ou Chypre, deviennent alors des «guerres oubliées» et restent ignorés des médias internatio-

naux pendant des années, voire des décennies. L'inverse peut également se produire: en Afghanistan/Pakistan en septembre 2001, l'unique porte-parole du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, assistée par un seul employé local, qui gérait normalement quelques demandes des médias par semaine, a soudainement été assaillie par les demandes de milliers de journalistes après les attentats du 11 septembre.

• Surveiller les médias

Pour comprendre son environnement et être réactive, l'équipe de médiation doit surveiller les médias et autres espaces publics (blogs, sites de réseaux sociaux, forums de discussion et groupes communiquant par SMS via téléphones cellulaires). Une telle entreprise peut nécessiter beaucoup de travail, mais il s'agit d'une tâche essentielle qui devrait être confiée à l'équipe de médiation ou à d'autres collaborateurs locaux ayant les capacités linguistiques idoines. Lorsque les reportages des médias sur les activités du négociateur sont considérés inexacts, des mesures correctives peuvent être prises immédiatement, avant que les rumeurs et la désinformation ne s'installent. Les journalistes doivent être conscients du fait que les médiateurs vérifient leur travail, les inexactitudes pouvant être soulignées par le biais d'appels téléphoniques, de lettres au rédacteur en chef et, si nécessaire, de conférences de presse. Dans de graves cas de propagande haineuse, le négociateur principal peut immédiatement porter plainte et intervenir pour vérifier les communications préjudiciables.¹³ Dans ce cas, l'équipe du médiateur doit agir rapidement et de manière décisive, pour éviter que des images déformées ne s'installent et anticiper d'autres problèmes.

• Identifier les publics cibles

Pour étudier l'environnement de l'information dans le pays ou la région concerné, il est important de prendre en compte les principaux partenaires de communication et publics cibles. Lorsque l'équipe du médiateur est réduite et ne dispose pas de beaucoup de temps, il convient d'identifier dès que possible les publics qui sont les plus importants afin d'optimiser l'efficacité de toute campagne de communication. Idéalement, différents messages seront rédigés et diverses approches de communication seront élaborées, en fonction du public ciblé par le médiateur. Il conviendra d'établir une liste non exhaustive d'acteurs importants, présents dans le pays ou ayant une influence internationale, auxquels il conviendra d'adresser régulièrement des communications.

1. **Acteurs qui influencent l'opinion publique dans le pays**, transmettent les informations, se font les porte-paroles de parties exclues du processus de négociation et peuvent également agir comme mécanismes de rétroaction

1 par rapport à un plus large public. Ces acteurs aideront l'équipe de médiation à remporter une adhésion locale et peuvent être :

- ▶ des médias locaux (presse écrite, radio, télévision, Internet), qui doivent être surveillés ; des contacts réguliers doivent être établis ;
- ▶ des leaders d'opinion établis et dignes de confiance au sein de la communauté civique, par exemple chefs religieux, éducateurs, parlementaires, juges et autres pour lesquels des réunions régulières, des séances d'information et des manifestations publiques peuvent être organisées ;
- ▶ des organisations locales, des militants et des blogueurs, y compris leurs sites Internet, qui doivent être surveillés et compris pour prendre des décisions éclairées sur les interactions appropriées.

2. **Acteurs qui peuvent exercer une influence sur les principaux décideurs étrangers** (qu'il s'agisse de représentants gouvernementaux, d'organisations régionales ou d'autres médiateurs) en faveur de l'approche du médiateur :

- ▶ des médias internationaux ayant des représentants sur le terrain (correspondants ou collaborateurs à temps partiel) qui doivent être régulièrement tenus au courant ;
- ▶ des porte-paroles et des dirigeants d'organisations inter-gouvernementales et d'organismes non gouvernementaux, des personnes apportant aide et assistance aux réfugiés, qui peuvent être tenus régulièrement informés grâce à des séances d'information spéciales et à une interaction personnelle ;
- ▶ les communautés expatriées et leurs médias doivent être surveillés ; ceux qui pourraient jouer un rôle de soutien doivent être contactés et tenus informés car ils peuvent être utiles pour propager le message de paix.

Ces deux catégories se recoupent souvent, par exemple des leaders d'opinion établis présents dans le pays peuvent eux-mêmes avoir un accès direct à des décideurs étrangers.

1

2

3

4

5

1

2

3

4

5

• **Transparence et confiance**

Certains négociateurs préfèrent instinctivement « faire de la rétention d'informations » et éviter les communications publiques inutiles. S'il est vrai que des déclarations prématurées sur des initiatives et des aspects sensibles du travail du médiateur peuvent prêter à confusion, voire saper les négociations, il est tout aussi risqué d'être perçu comme dissimulant inutilement des informations ou rend les choses confuses. Par principe, la transparence doit être à la base des relations du médiateur avec le public et les médias dans les zones de conflit. Un plan d'action recommandé consisterait pour les médiateurs à être aussi ouverts et transparents au sujet du processus que possible, même s'ils ne doivent pas nécessairement entrer dans les détails, éventuellement controversés, des négociations.

Les rumeurs abondent souvent dans les zones de conflit et les observateurs, blogueurs ou reporters locaux créeront une histoire, que le médiateur le veuille ou non. Il convient donc de décider dès le début quel aspect des négociations doit rester confidentiel et quel aspect peut être partagées publiquement. Dans chaque cas, les médiateurs doivent se demander quelles seront les conséquences d'une fuite. Pour parer à cette éventualité, un plan B sera idéalement préparé et appliqué si nécessaire. Confronté à des fuites qui étaient le fait de ses interlocuteurs lors des pourparlers de paix au Kenya en février 2008, Kofi Annan a déplacé les négociations dans un lieu éloigné et tenu secret, créant ainsi un embargo médiatique de deux jours. Les négociations ont ainsi eu la tranquillité nécessaire pour que les parties parviennent à un accord de partage du pouvoir.

L'information du public peut également être utilisée à bon escient dans la période cruciale qui suit la signature de l'accord, à l'appui de sa compréhension et de sa mise en œuvre. Fin 2002 début 2003, le Centre pour le dialogue humanitaire a aidé les parties au conflit d'Aceh à mettre en œuvre un accord de cessation des hostilités. Un organisme semiautonome baptisé Service d'information publique (SIP) a été chargé de clarifier les zones d'incompréhension et de renforcer le soutien du public à l'accord.¹⁴ Un tel travail sur l'information du public peut aider les parties à rester sur les rails dans la phase post-conflit et à surveiller la mise en œuvre des accords. Des ONG et des médias locaux favorables peuvent également aider lors de la phase de consolidation de la paix en signalant tout oubli de repères ou retour en arrière.

Encadré 2

Le processus du Darfour se révèle difficile pour les communications sur les efforts de médiation

L'Équipe Conjointe de Soutien à la Médiation (JMST) a été lancée avec beaucoup de publicité et quelques spécialistes de l'information publique fin 2006. Malgré ses efforts, les pourparlers de paix de 2007 à Syrte n'ont pas réussi à assurer la participation des rebelles. La photo en première page du New York Times présentant un militant solitaire en uniforme camouflé à une immense table, a parfaitement résumé la situation.

Le long et complexe processus de paix du Darfour est un défi pour les professionnels de la communication. Le médiateur en chef conjoint intérimaire, Ibrahim Gambari, est également le Représentant spécial conjoint de la mission de l'Union africaine-des Nations Unies au Darfour (MINUAD). Il utilise l'équipe de communication de la mission pour promouvoir les moments clés du processus de paix et favoriser un engagement plus large envers les pourparlers. Mais la MINUAD veille à ne pas revendiquer la propriété du document de Doha pour la paix au Darfour (DDPD), qui est la dernière incarnation de l'accord de paix. N'étant pas en mesure de « sensibiliser » la population à ce document de plus de 100 pages, la MINUAD compte sur les signataires, le Gouvernement du Soudan et un petit mouvement d'opposition, le mouvement de Libération et de Justice, pour le faire.

Il est difficile pour les étrangers d'évaluer le niveau d'implication de la population. Le DDPD est diffusé lors d'ateliers soutenus par la MINUAD à travers le Darfour, mais aucun débat n'est ouvert dans les médias. Il n'est pas publié sur les sites des médias soudanais et les programmes radiodiffusés de la MINUAD sont « épurés » par Khartoum avant diffusion. L'« environnement favorable », à savoir la liberté d'expression et de réunion, que des pays clés posent comme préalable à toute implication dans un dialogue interne basé au Darfour, ne semble pas exister.

L'attention étant centrée sur l'indépendance du Sud-Soudan puis sur la crise avec ce dernier, les médias internationaux ont perdu tout intérêt pour le Darfour, à l'exception de quelques irréductibles blogueurs. À ce

jour, les parties non-signataires n'ont pas répondu aux appels publics lancés par le médiateur international pour rejoindre le processus, et s'y montrent ouvertement hostiles dans leurs déclarations publiques. Obtenir la couverture de base des efforts de médiation n'est pas un problème au Soudan. Mais les communicateurs n'arrivent pas à trouver une voix crédible et faisant autorité, capable de toucher et d'influencer toutes les communautés ainsi que de convaincre les parties à déposer leurs armes¹⁵.

• Vox populi – mécanismes de feedback

Lorsque les négociations sont longues, le médiateur peut souhaiter sonder l'opinion publique locale pour évaluer la façon dont l'effort de médiation internationale est perçu. Bien que les membres de l'équipe médiation puissent le faire de manière informelle, à petite échelle, des organisations internationales ont commandé des sondages d'opinion professionnels sur leur travail dans les zones de conflit. Depuis 2004, le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU a recours à la « vox populi », en partie en raison de critiques sévères formulées à l'encontre du comportement des soldats de la paix de l'ONU lors de missions en Afrique.¹⁶

Bien que ne concernant pas un processus de paix, le cas de l'épidémie de choléra survenue en Haïti en 2010 après le séisme, que les soldats de la paix de l'ONU ont été accusés d'avoir provoquée, illustre de quelle manière ne pas tenir compte de l'opinion locale peut rapidement affecter la crédibilité d'une organisation. En présence de rumeurs persistantes, il peut être préférable pour les médiateurs d'y répondre plutôt que de les ignorer. Cela peut comporter un engagement public à mener une enquête rapide, l'enquête elle-même, des excuses publiques en cas d'erreur/de responsabilité et un engagement à éviter de tels incidents ou erreurs à l'avenir.

1.4 Quatre options de communication tactique

Les possibilités de communication dont disposent les médiateurs peuvent être regroupées en quatre approches fondamentales. Pour répondre aux défis et opportunités associés aux communications modernes, le médiateur peut devoir avoir recours aux quatre options, ou à une combinaison de plusieurs d'entre elles, à différents moments d'un même processus.

1 • **Option 1: Rester éloigné des projecteurs et faire profil bas**

Cette approche est préférée par certains médiateurs « traditionnels » mais elle a de moins en moins de chances de réussir en cas d'attention médiatique intense. La passivité du médiateur permet aux autres parties (y compris aux parties au conflit elles-mêmes) de prendre l'initiative et de définir l'agenda en matière de couverture médiatique, de sa tonalité et de son contenu. Elle laisse le médiateur « muet » en cas d'attaques et le processus de paix devient vulnérable, voire déstabilisé. Si une crise de relations publiques éclate, le médiateur aura du mal à reprendre le contrôle, une grande partie de son temps pouvant être consacrée à la gestion de la crise. C'est ce qui s'est passé pendant les pourparlers du Darfour de 2007 à Syrte, en Libye (encadré 2). En l'absence des groupes rebelles clés, l'équipe de médiation conjointe ONU-UA ne pouvait pas faire grand-chose en termes de relations publiques.

2 • **Option 2: Réactif mais avec modération**

Le médiateur peut répondre aux reportages des médias ou aux blogs consacrés à son travail et apporter occasionnellement des précisions lors de conférences de presse et d'interviews de fond. De nombreux officiels des Nations Unies suivent cette option, par exemple dans les négociations de Chypre. Cette option repose sur une approche discrète ou réactive, qui peut fonctionner lorsque les journalistes et les parties locales ne sont pas hostiles au processus de paix. En cas de crise médiatique, cette approche peut jeter l'équipe du négociateur dans la tourmente et laisser la mission ouverte à la critique.

3 • **Option 3: Travailler avec les parties pour définir l'agenda**

Lorsque le médiateur ne peut pas définir l'agenda directement dans le cadre d'un mandat d'information du public visible, il peut aider les parties à la négociation à comprendre les avantages d'une approche commune de la communication. Le médiateur peut expliquer aux parties que la provocation inutile, la désinformation ou la manipulation des perceptions du public ne sont dans l'intérêt de personne. Le potentiel mutuellement bénéfique de canaux de communication ouverts peut être discuté au début des négociations et une stratégie de communication commune élaborée. En cas de violations, des sanctions peuvent être appliquées en fonction des pouvoirs conférés au médiateur et aux parties.

Le cas du Kosovo était très inhabituel en ce que le « médiateur », les Nations Unies, avait le contrôle et pouvait ainsi appliquer des sanctions. Des sanctions ont également été appliquées au Cambodge, où l'ONU contrôlait le domaine de l'information, selon les accords de paix de Paris de 1991. Mais en général, un médiateur ne dispose pas de moyens d'imposer des sanctions ou autres

formes de contrôle physique sur les parties. Le plus souvent, une médiation peut avoir recours à un comité de sanctions, tel que celui mis en place par le Conseil de sécurité en Côte d'Ivoire afin de limiter les messages de haine.

4 • **Option 4: Établir l'agenda**

Le négociateur et son équipe peuvent gérer le flux de communication sur le processus de paix via une visibilité élevée et la maîtrise de l'agenda des médias, comme l'a fait Kofi Annan au Kenya en 2008 (encadré 3). Cette option nécessite une équipe d'information habile et expérimentée, avec la confiance et la pleine implication du médiateur principal. La communication bénéficie d'une priorité élevée; des messages quotidiens sont soigneusement rédigés et ajustés si besoin. Le responsable est un bon communicateur qui estime que l'avis du public est important dans les négociations de paix.

Cette option s'applique principalement lorsque la couverture médiatique étrangère est en cours. En revanche, dans une zone de conflit non couverte par les médias étrangers (parce qu'ils ont perdu tout intérêt et/ou parce qu'ils ne peuvent y accéder), où les médias qui couvrent le conflit soit appartiennent à l'Etat soit reprennent la voix de l'opposition, « l'établissement de l'agenda » devient un scénario peu probable. L'équipe de communication peut néanmoins essayer de définir l'agenda avec les principaux médias étrangers influents en dehors du pays. Généralement, elle souhaite atteindre l'opinion publique des pays étrangers dont les dirigeants ont une influence sur les parties au conflit et peuvent exercer des pressions amicales sur ces dernières¹⁷.

Le choix de l'option de communication dépendra largement du contexte. Toutefois, la matrice Relations Publiques (Matrice RP) en fin de ce chapitre (élaborée par des professionnels des médias¹⁸) est un outil simple mais efficace qui peut aider les médiateurs à identifier rapidement la stratégie média optimale et à l'appliquer dans un processus de paix donné. Les 12 questions représentent les principaux moteurs qui devraient façonner la stratégie d'information publique de tout médiateur. Une fois que l'équipe de médiation a répondu aux questions et s'est mise d'accord sur un diagnostic, cette matrice la conduira vers l'une des quatre options tactiques décrites en amont.

Si cette matrice ne doit bien sûr pas dicter les choix des médiateurs, elle peut les aider à ouvrir deux importantes séries de discussions (diagnostic et stratégie) qui façonneront l'élaboration de solutions médiatiques appropriées.

Encadré 4

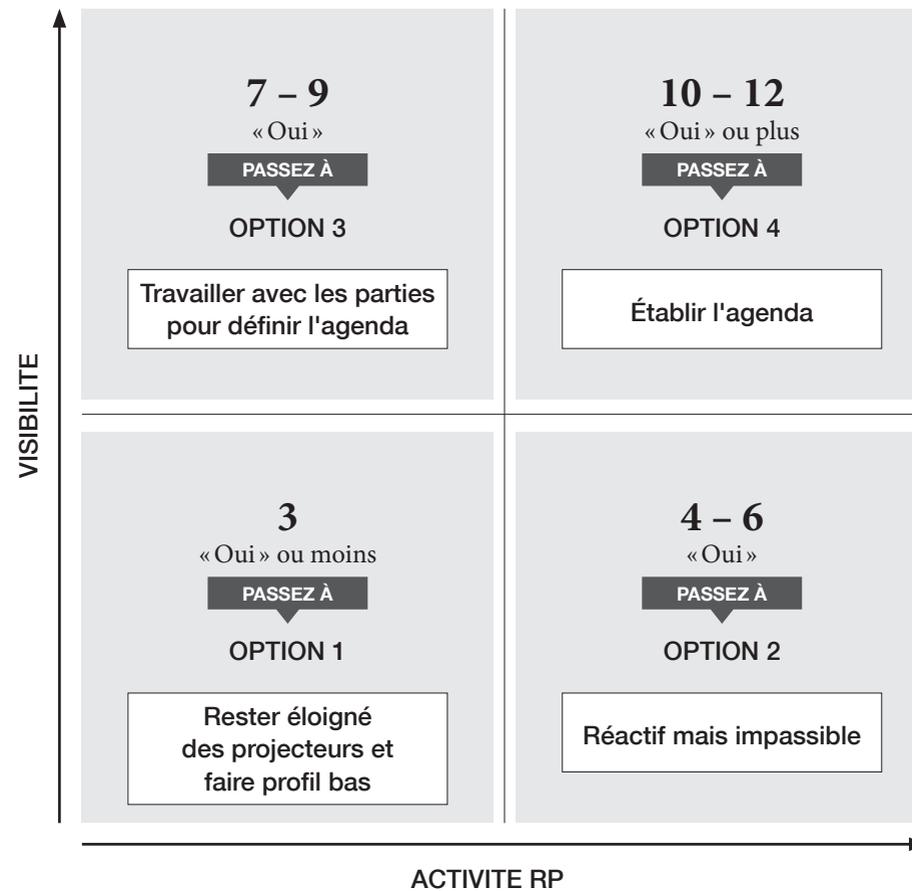
La matrice RP des médiateurs

12 questions pour identifier la stratégie de relations publiques la mieux adaptée dans les zones de conflit

Question	Oui (et remarques)	Non (et remarques)
1 Les médias locaux suivent-ils cette question ?		
2 L'environnement médiatique est-il hostile à l'une des parties ou à l'un des intervenants extérieurs, par exemple au(x) médiateur(s) ?		
3 Les médias internationaux suivent-ils cette question ?		
4 Une partie est-elle susceptible de mobiliser ou de chercher à manipuler les médias ?		
5 Les acteurs externes (agences de financement, communautés de la diaspora) sont-ils impliqués ?		
6 Une couverture médiatique est-elle susceptible de faire pression sur le processus de négociation ?		
7 Les médias sociaux façonnent-ils et influencent-ils les discussions entre les parties prenantes ?		
8 La transparence est-elle une composante essentielle de ce processus ?		
9 Le public et les médias s'attendent-ils à être régulièrement informés de l'évolution des négociations ?		
10 Faut-il s'attendre à ce que la confidentialité du processus soit violée par une ou plusieurs parties ?		
11 Existe-t-il un consensus général quant au résultat probable du processus ?		
12 Le résultat final du processus dépendra-t-il d'un large soutien au sein d'une population-cible ?		

Ranking & Suggested Programme

Pour utiliser cette Matrice RP, il faut additionner le nombre de réponses affirmatives aux 12 questions pour identifier quel quadrant s'applique à votre situation. Chaque quadrant comprend deux moteurs de stratégie: l'activité RP et la visibilité publique.



Pour plus de détails sur chaque option, se référer au chapitre 4 ci-dessus.

Encadré 3

Kofi Annan et le Dialogue national du Kenya en 2008

Après les élections organisées au Kenya en décembre 2007, des violences à grande échelle ont entraîné la mort de 1 200 personnes et le déplacement de plus de 600 000 personnes. En janvier 2008, les parties opposées ont accepté une médiation par un groupe d'éminentes personnalités africaines sous la présidence de Kofi Annan, ancien Secrétaire général de l'ONU. Le Dialogue national du Kenya a été un processus de médiation de haut rang qui a été très médiatisé dans le monde entier. Les raisons de cette médiatisation sont les suivantes : l'issue positive des négociations, le respect suscité par Kofi Annan lui-même et un programme médiatique et d'information du public bien organisé. La médiation gérait son propre site Web, encore actif début 2012 (<http://www.dialoguekenya.org>) et a bénéficié du soutien de la communauté des ONG internationales, comme les Volontaires Internationaux de la Communication (ICVolontaires) et le site Internet militant www.avaz.org. Les réunions de révision du Dialogue du Kenya, ont toujours lieu à intervalles réguliers, exercent une pression publique continue sur les interlocuteurs kenyans. Le Dialogue du Kenya est un bon exemple d'une médiation qui a réussi à arrêter la violence et à entreprendre des réformes politiques, ce qui peut être attribué en partie à une utilisation efficace des médias pour attirer l'attention et le soutien de la communauté nationale et internationale.¹⁹

1.5 Résumé : une communication stratégique assure stabilité et cohérence

Les stratégies en matière de médias et de communication sont le résultat d'une analyse approfondie de l'environnement de l'information sur le théâtre des opérations. Pour élaborer les messages centraux du médiateur, plusieurs options et solutions doivent être explorées. L'encadré 5 énumère quelques mesures pratiques à adopter dans les relations avec les médias. Une fois décidés, les messages clés doivent être respectés par tous les membres de l'équipe de rétablissement de la paix. Cela donne au négociateur une cohérence dans sa communication avec le monde extérieur et cela peut contribuer à sa collaboration avec les parties au conflit.

Des stratégies d'information adéquates seront la clé pour permettre au médiateur de mieux comprendre l'environnement dans lequel il opère et de mieux communiquer les objectifs de la mission et les avantages potentiels de la paix. Ces stratégies aideront en outre l'équipe de médiation à atténuer les éventuels propos incendiaires d'éléments perturbateurs.

Lorsque les outils décrits dans ce chapitre sont appliqués de manière créative, ils ne peuvent pas garantir le succès mais ils y contribuent certainement, comme le prouve le précédent du Kenya en 2008. Lorsque ces outils sont ignorés ou transgressés, ils conduisent trop souvent à l'échec. Évaluer l'influence des stratégies de communication sur le maintien et le rétablissement de la paix aide les praticiens à comprendre ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas – un domaine qui doit encore être analysé de manière approfondie.

Encadré 5

Liste de contrôle – Quelques premières mesures concrètes pour établir des relations avec les médias

- Planifiez très rapidement votre stratégie de communication : trop peu, trop tard est une cause fréquente d'échec dans ce domaine.
- Choisissez soigneusement le porte-parole et l'équipe d'information : au moins une personne doit être un professionnel expérimenté dans ce domaine. Laisser ce sujet sensible à du personnel non formé peut se retourner contre vous.
- Participez à l'identification des priorités de communication et des messages clés.
- Assurez-vous que tous les membres de l'équipe sont en mesure d'articuler trois messages clés qui sous-tendent votre stratégie de communication.
- Engagez-vous personnellement auprès des journalistes clés et autres leaders d'opinion. Faites-leur sentir que vous êtes ouvert et disponible.
- Organisez des réunions informelles et des conférences de presse lorsque la situation l'exige ; ne soyez pas rigide sur le moment et la façon d'échanger avec les médias et le public.
- Avant toute importante rencontre avec les médias, conférence de presse ou apparition publique, entraînez-vous par des jeux de rôle à répondre aux questions difficiles qui peuvent vous être posées.
- Faites attention à la tonalité de votre communication, par exemple êtes-vous affirmatif et ferme ou ouvert et consultatif.
- Apprenez les règles de base de toute relation avec les médias : officiellement, officieusement, à titre d'information uniquement, etc.
- Donnez toujours aux journalistes l'information promise : faites-vous une réputation de personne de parole.
- Si vous n'avez pas l'expérience des entretiens et de la prise de parole en public, vous pouvez recevoir une formation de base sur les médias.



Chapitre 2 :

Négociateur des accords de partage du pouvoir

Stefan Wolff

2.1 Introduction

Le partage du pouvoir est un mécanisme de gouvernance qui facilite la prise conjointe de décisions par les représentants de différents groupes au sein d'un ou de plusieurs pouvoirs de l'État. Les institutions de partage du pouvoir sont un élément essentiel de nombreux processus de prévention et de règlement des conflits. La mise en place de ces institutions doit reposer sur la compréhension des avantages et des risques associés à chaque situation de conflit. Sur un plan positif, les institutions de partage du pouvoir peuvent fournir aux parties au conflit des institutions de gouvernance qui acceptent et protègent leurs identités fondamentales et répondent efficacement aux préoccupations concernant la sécurité, la participation et la représentation, la préservation de l'identité culturelle et l'amélioration du niveau de vie. Toutefois, certains risques doivent également être pris en compte et gérés. L'objectif étant de répartir le pouvoir sur la base de l'appartenance au groupe, le risque le plus évident consiste à « piéger » à perpétuité une société dans une manifestation particulière d'une représentation basée sur l'identité.

Dans certaines situations, l'accord de partage du pouvoir lui-même peut être (ou devenir) une source de conflit ou une raison pour prolonger le conflit. Par exemple, la Bosnie-Herzégovine, plus de 15 ans après la conclusion des Accords de Dayton avec leurs très rigides institutions de partage du pouvoir, est encore loin d'être un état pleinement opérationnel et nécessite encore une présence militaire internationale, certes nettement réduite. Par conséquent, même si les aspects positifs du partage de pouvoir occupent une place importante à un moment donné d'un conflit, il convient également de tenir compte de la

1 façon dont ils évoluent au fil du temps. Les choses changent, y compris les dirigeants, la composition de la population, les risques, les valeurs et les évaluations de ce qui est « juste ». Il est en conséquence important de regarder au-delà de la paix immédiate que les institutions de partage du pouvoir peuvent rendre possible et d'examiner si, et comment, elles peuvent devoir être ajustées ultérieurement afin de contribuer à la (re-)construction d'États durables. Il est également important d'examiner comment les possibilités d'une telle adaptation ultérieure peuvent être intégrées aux accords initiaux. Cette approche est particulièrement pertinente pour tout accord de partage du pouvoir à long terme, s'inscrivant dans un cadre constitutionnel.

2 La présente publication présente les problèmes associés à la conception d'institutions de partage du pouvoir ainsi que les options possibles et met en évidence les éléments dont doivent tenir compte les médiateurs. Comme dans toute publication similaire, aucune option ne suffit, par elle-même, pour « régler » un conflit donné ou empêcher une crise de dégénérer. Les institutions de partage du pouvoir ne sont qu'une dimension d'une approche globale qui comporte souvent également des dispositions prévoyant un certain niveau d'autogouvernance/d'autonomie, des garanties pour la protection des droits de l'homme et des minorités, des garanties pour un enracinement de l'État de droit, des programmes de désarmement, de démobilisation et de réinsertion ainsi que des programmes plus vastes de développement économique. Ces aspects complémentaires d'une approche globale ne sont pas détaillés ici mais, à long terme, ils peuvent être des facteurs déterminants de « réussite », comprise comme étant la création de cadres durables pour la réglementation d'une concurrence politique non violente.

3 Le partage du pouvoir n'est pas une panacée. Il s'agit d'un outil utile, associé à d'autres mécanismes, pour proposer aux parties au conflit une solution autre que la poursuite des combats, car il leur assure des garanties institutionnelles qui protégeront leurs intérêts. Il est fréquemment utilisé dans les conflits d'identité, que les combats soient pour des raisons ethniques, religieuses, linguistiques ou même idéologiques. Il peut être une solution transitoire dans la perspective d'une nouvelle Constitution permanente (comme ce fut le cas en Afrique du Sud lors de la transition du régime de l'apartheid à la démocratie) ou écrit dans les Constitutions post-conflit afin de permettre à d'anciens adversaires de s'engager de manière crédible envers une politique non violente tout en défendant leurs intérêts. Le partage du pouvoir apparaît souvent comme un compromis « naturel » qui permet aux parties au conflit de sortir d'une situation insoluble après un conflit violent prolongé (comme l'Accord de paix global de 2005 au Soudan) ou après des élections contestées (comme au Zimbabwe et

1 au Kenya en 2008). Dans le scénario post-électoral en particulier, le partage du pouvoir a le potentiel de saper le processus démocratique : aussi longtemps qu'ils peuvent menacer, de façon crédible, d'employer la violence, les perdants aux élections, aussi bien les candidats en poste que leurs adversaires, peuvent gagner une part supplémentaire du pouvoir politique. Dans de telles situations, le partage du pouvoir peut être une option pour éviter une guerre civile mais il est peu probable qu'il résolve des problèmes plus profonds, souvent associés dans des sociétés divisées à des systèmes politiques basés sur le principe voulant que « le vainqueur rafle toute la mise ». Dans ce cas, le partage du pouvoir est plus utile comme régime transitoire créant l'espace nécessaire pour résoudre ces problèmes sous-jacents fondamentaux de manière consensuelle.

2 La présente publication vise principalement à aider les diplomates de haut rang, les médiateurs, facilitateurs et négociateurs impliqués dans la prévention et le règlement des conflits. Elle développe quatre étapes dans le processus de conception des institutions de partage du pouvoir (voir Figure 1) et évalue les options et les questions qui peuvent découler de ce processus.

2.2 Mise en place de négociations de partage du pouvoir

3 Même si les étrangers considèrent qu'un accord de partage du pouvoir présente des avantages évidents pour tous, le concept n'est pas nécessairement acceptable pour toutes les parties au conflit pas plus qu'il n'est un résultat inévitable des négociations. Par exemple, lorsque les deux parties se rendent compte qu'elles ne peuvent pas gagner par des moyens militaires, cela n'implique pas toujours qu'elles feront confiance à des négociations de partage du pouvoir. Souvent, l'équilibre du pouvoir est tel que « ne pas gagner » signifie d'abord « ne pas perdre » (c.-à-d., avoir la capacité d'empêcher l'adversaire de « gagner »). Les médiateurs doivent alors s'efforcer d'aider les parties à comprendre qu'un règlement politique négocié est préférable à une impasse politique et militaire, en particulier à la lumière des crises économique, humanitaire et autres qui suivent si souvent une telle impasse. Mettre en évidence (voire mettre l'accent sur) ce que les parties ont à gagner et les pressions qu'elles subissent, peut ainsi permettre aux médiateurs de montrer de façon explicite que les options autres que la négociation présentent un intérêt limité pour les parties au conflit. Parfois, les mesures de construction de la confiance et l'accorder de garanties aux parties avant et pendant le processus de négociation sont aussi des étapes cruciales pour amener les parties à négocier. Il n'est pas possible de détailler ici les nombreux outils susceptibles d'aider à amener les parties à la table des négociations. Chaque stratégie doit s'adapter

Figure 1
Quatre étapes vers la prévention et la résolution des conflits par l'intermédiaire de la conception institutionnelle

1. Faire le point de la situation
 - Identifier les acteurs concernés aux niveaux local, national, régional et mondial.
 - Définir leurs intérêts et leurs exigences.
 - Calculer l'équilibre des pouvoirs entre eux.
 - Évaluer s'ils sont prêts à accepter un règlement global.
2. Identifier les problèmes à résoudre
 - Clarifier avec les parties au conflit quelles sont leurs préoccupations et pourquoi certaines exigences sont demandées.
 - Décider si ces questions doivent être résolues progressivement ou si une approche cumulative vers un règlement global a plus de chances de réussir.
 - Déterminer la séquence des questions à négocier, un calendrier et le ou les lieux des négociations.
 - Évaluer, en consultation avec les parties, les besoins en renforcement des capacités et élaborer un programme de manifestations conjointes et individuelles.
 - Convenir de mécanismes de financement avec les donateurs concernés.
3. Aider les parties à développer une conception institutionnelle de base pour traiter les questions pertinentes
 - Associer problèmes et options pour le partage du pouvoir.
 - Discutez des besoins de garanties et des options pour le règlement avec les parties.
 - Revoir les questions de renforcement des capacités selon les besoins.
4. Affiner la conception institutionnelle de base
 - Envisager les complications potentielles découlant des options de partage du pouvoir choisies.
 - Développer des solutions pour remédier à ces complications.
 - S'assurer que les options se complètent mutuellement de sorte qu'elles ne sont pas contradictoires.
 - Finaliser les garanties pour le règlement et sa mise en œuvre.

aux circonstances et doit toujours être soupesée par rapport au risque que le médiateur et d'autres personnes aillent trop loin et menacent la confiance que les parties peuvent avoir dans leur rôle. De nombreux facteurs affectent la mise en place de négociations de partage du pouvoir et, même si beaucoup concernent tous les types de négociations, l'objectif est de mettre en évidence les facteurs particulièrement pertinents pour le partage du pouvoir. En conséquence, l'hypothèse retenue dans le présent chapitre est qu'il a été possible d'amener les parties à s'entendre en toute bonne foi pour négocier des arrangements pertinents. En règle générale, amener les parties à la table des négociations et les y faire rester sont les étapes fondamentales de l'ensemble du processus et méritent en conséquence d'y consacrer une forte dose d'énergie, d'expertise et de diplomatie.

• **Les étapes vers le partage du pouvoir**

Un autre problème connexe concerne la substance d'un accord susceptible d'être acceptable pour les parties (pour leurs dirigeants comme pour leurs membres). Les parties les plus faibles peuvent ne pas être à l'aise avec l'idée d'abandonner leurs armes contre des outils politiques, même s'il leur est garanti un rôle dans la prise de décision politique à travers les institutions de partage du pouvoir. Les parties plus fortes, en revanche, peuvent ne pas être convaincues par l'idée de faire des concessions et de permettre aux parties les plus faibles d'avoir leur mot à dire dans le processus politique, même si cela permet de mettre un terme à un conflit coûteux. Dans de telles situations, les médiateurs peuvent commencer par faire la navette entre les négociateurs afin d'identifier leurs principales inquiétudes quant au processus et à la substance des négociations. Cette étape peut être suivie par des mesures visant à établir un niveau minimal de confiance entre les négociateurs. L'apprentissage entre pairs, qui permet aux négociateurs d'améliorer leur compréhension des options, d'apprendre ensemble et les uns des autres ainsi que d'apprendre à faire confiance à leurs médiateurs, est particulièrement utile dans ce contexte.

• **Les problèmes de mandat**

Bien que les mandats concernent principalement les parties, les médiateurs doivent garder à l'esprit les risques associés aux « problèmes de mandat ». Il peut s'agir de négociations n'impliquant que quelques-uns des principaux groupes/dirigeants (problème survenu au Darfour en 2011 et dans les années 1990 à Bougainville et en Papouasie-Nouvelle-Guinée) ou impliquant la dénonciation de projets d'accords. Dans ce dernier cas, les négociateurs sont « pris » par le processus mais se retrouvent ensuite incapables d'y associer leurs groupes ou dirigeants (un problème avec les négociations de l'Armée de résistance du Seigneur en Ouganda/Soudan). Parfois, le temps passé à

1 clarifier les mandats pour toutes les parties peut faire partie de mesures d'établissement de la confiance. Cela demandera du doigté dans la mesure où une « clarification » peut être perçue comme une remise en cause de l'autorité d'une des parties. Dans les processus de négociation menés à bien dans le Sud des Philippines en 2008, par exemple, les négociateurs du gouvernement venaient exclusivement de l'exécutif, ce qui ne prenait pas en compte le potentiel de problèmes majeurs avec les deux autres pouvoirs de l'État (judiciaire et législatif). Il en a résulté un effondrement public spectaculaire du processus alors qu'un règlement était sur le point d'être signé, et une reprise partielle du conflit militaire. Fin 2011, le processus de médiation et de négociation n'avait pas encore été complètement restauré.

2 • **Les approches pour négocier le partage du pouvoir**

Les médiateurs (en collaboration avec les négociateurs des parties) doivent également s'accorder sur l'approche à adopter pour négocier un règlement de partage du pouvoir.

3 Une approche par étapes

Cela permet aux parties de conclure une série d'accords séparés dans un processus incrémentiel, dans le cadre duquel chaque accord est conclu et mis en œuvre indépendamment. L'avantage d'une telle approche est qu'elle aide les parties à prendre confiance dans leur capacité à traiter les questions entre elles et à voir les résultats réels de leur coopération relativement rapidement. La dynamique ainsi créée peut permettre de s'attaquer aux problèmes difficiles plus tard et les succès ainsi remportés permettent aussi aux parties de formuler des arguments plus convaincants en faveur d'un règlement négocié vis-à-vis de leurs propres membres et des possibles détracteurs au sein de leurs communautés.

4 Sinon, il est possible d'élaborer un « accord global »

5 Cette approche suppose que « rien n'est convenu tant que tout n'est pas convenu ». Dans ce cas, les négociations ne sont terminées qu'une fois que toutes les questions ont été résolues. Cela n'exclut pas la possibilité d'une série d'accords préliminaires séquentiels, dont certains peuvent être mis en œuvre. Le point important est que la porte reste ouverte pour rouvrir toutes les questions au fur et à mesure de la progression du processus, par exemple dans le cadre d'un processus de négociation continu en échange de compromis. L'approche globale peut aider les médiateurs à sortir les négociations d'une impasse causée par une question particulière en « mettant de côté » cette dernière pour y revenir ultérieurement.

Encadré 1

Négocier le Protocole de Machakos pour le Soudan (2002)

Après des années de modestes avancées dans la résolution du conflit Nord-Sud au Soudan, il s'agissait des premières négociations sérieuses à s'ouvrir, impliquant des équipes de huit négociateurs pour chaque partie. Les médiateurs, dirigés par le général kényan Lazaro Sumbeiywo, ont étudié chacun des problèmes identifiés dans la déclaration de principes établie en 1994 par l'Autorité intergouvernementale sur le développement et laissé les parties en débattre. Sur une période de quatre semaines, les médiateurs ont rédigé, paragraphe par paragraphe, ce qu'ils considéraient comme un consensus acceptable avant de construire ce qui allait devenir le Protocole de Machakos. Après des discussions souvent animées, les médiateurs ont finalement présenté ce projet unique, soulignant les progrès tangibles réalisés, y compris sur le partage des richesses et du pouvoir, sur les arrangements en matière de sécurité et sur les réformes du système judiciaire. Ils ont attiré l'attention des parties sur les deux principales questions pour lesquelles aucun accord n'avait encore été atteint : l'autodétermination et le rôle de la charia dans l'avenir du Soudan. Une fois prêt, M. Sumbeiywo a présenté ce texte aux négociateurs des parties un soir et a exigé qu'ils lui donnent une réponse dans la nuit. Laisser aux parties un délai aussi court présentait un risque, mais cette stratégie s'est révélée payante. Après avoir consulté leurs dirigeants respectifs, les négociateurs ont indiqué être arrivés à un accord aux premières heures du jour suivant. Cela a posé les bases des négociations de Naivasha au cours desquelles le Protocole de Machakos de 2002 a été étoffé et détaillé pour devenir l'Accord de paix global de 2005.

Contrairement à l'approche par étapes, l'approche globale empêche également les parties de conclure des « accords faciles » dont elles bénéficient directement en l'absence d'un règlement global. En d'autres termes cela permet d'éviter que les négociateurs ne s'engagent que sur les questions qui rendent le statu quo plus confortable et donc suppriment l'urgence d'un règlement complet. Il est essentiel pour les médiateurs de déterminer si les parties sont prêtes pour un règlement global. Si, au début d'un processus de paix, elles ne le sont pas, l'approche étape-par-étape peut d'abord être utilisée comme un moyen de renforcer la confiance et d'encourager l'apprentissage entre pairs avant que les problèmes restants ne soient « regroupés » dans une approche globale.

Négocier le Protocole de Lusaka pour l'Angola (1994)

Le Protocole de Lusaka est le résultat négocié d'un effort de médiation dirigé par les Nations unies (ONU) pour résoudre le conflit intra-étatique en Angola. Il s'agissait de la troisième tentative de ce type en cinq ans : après la médiation réussie par les États-Unis de l'accord tripartite Angola-Cuba-Afrique du Sud en 1988, les négociations de Gbadolite (dont la médiation a été assurée par le Président du Zaïre Mobutu) n'ont pas réussi à parvenir à un accord entre le Gouvernement angolais et l'UNITA en 1989, et les Accords de Bicesse de 1991 ont entraîné une nouvelle guerre civile en 1992. Lorsqu'il s'est avéré qu'elle avait perdu les élections de 1992 organisées par l'ONU, l'UNITA s'est retirée du processus de paix. Plus d'une décennie de guerre civile a suivi, un tiers de la population a été déplacé et plus d'un demi-million de personnes ont été tuées. La gravité de la situation a amené le Conseil de sécurité de l'ONU à adopter une résolution désignant l'UNITA comme seule responsable de la résurgence de la violence et nommer un Représentant spécial du Secrétaire général, Alioune Blondin Beye, pour assurer la médiation d'un nouvel accord reprenant les grandes lignes de Bicesse. Se lançant dans une navette diplomatique, l'équipe de médiation a vite réalisé que le nouvel accord devrait intégrer des garanties substantielles pour persuader l'UNITA de s'engager dans des négociations constructives et la mise en œuvre ultérieure de l'accord. Le décès en 2002 de Jonas Savimbi, chef de l'UNITA, a sans doute été le facteur déterminant pour que l'UNITA abandonne la lutte armée. Toutefois, en l'absence de supervision internationale, ses autres dirigeants et ses combattants craignaient d'être tués. En conséquence, le Protocole de Lusaka de 1994 contient de nombreuses dispositions pour une mission de l'ONU chargée de surveiller et de vérifier la mise en œuvre de l'accord. De plus, une Commission mixte, composée de représentants des parties, de l'ONU et des Gouvernements des États-Unis, de Fédération de Russie et du Portugal, a été créée pour résoudre les différends au cours du processus de mise en œuvre. Les deux parties ont ainsi obtenu des assurances suffisantes pour réaffirmer leur engagement envers les Accords de Bicesse et leur mise en œuvre. L'Angola a ainsi pu passer à une paix stable après 1994.

• Les garanties et assurances

Pour chacune de ces approches, il est important de tenir compte des besoins des parties en matière d'assurances ou de garanties, aussi bien pour le règlement à proprement parler que pour sa mise en œuvre. Un très large éventail d'éléments peut entrer dans cette vaste catégorie que sont les « assurances » ou « garanties ». Dans certains cas, une internationalisation précoce par le biais d'observateurs est suffisante pour garantir aux parties que leurs combattants ne seront pas simplement massacrés par une partie militairement plus forte (par exemple, les observateurs non armés du Commonwealth qui vivaient aux points de rassemblement de la guérilla au Zimbabwe en 1979). Les assurances ou garanties peuvent en outre inclure une présence internationale continue visant à garantir un processus électoral équitable, une amnistie ou des postes au sein du gouvernement.

Dans certains cas, il peut être nécessaire de discuter des garanties avant d'aborder la question du règlement à proprement parler afin de garantir aux parties que toute solution négociée sera « respectée ». Ces premières discussions des possibilités de garantie peuvent renforcer la confiance entre les parties et consolider la position des médiateurs, en particulier s'ils donnent l'impression de pouvoir recueillir un important soutien externe pour un règlement négocié. Si des discussions préliminaires au sujet de garanties ne sont pas considérées comme importantes par les parties, elles peuvent être introduites dans les négociations alors que le règlement commence à prendre forme. Dans une approche par étapes, les garanties doivent être discutées pour chaque accord. Dans le cadre de l'approche globale, des mécanismes de garantie qui couvrent un règlement dans son ensemble peuvent être combinés avec des garanties spécifiques à certains arrangements, processus ou institutions donnés, négociés par les parties.

Dans tous les cas, il convient de tenir compte des facteurs d'équilibre et des risques. Si les assurances incluent une amnistie, quels sont les risques ? Si elles incluent des garanties relatives à des rôles politiques, que se passe-t-il si l'électorat rejette une partie clé au partage du pouvoir ? En Sierra Leone dans les années 1990 et à partir de 2000, le Front uni révolutionnaire (FUR) a demandé des garanties d'amnistie ainsi qu'un rôle permanent dans le processus politique. La première demande, problématique pour les principaux dirigeants, a bien fonctionné pour les simples combattants du FUR. Cependant, il est rapidement devenu évident que le peuple de Sierra Leone n'accorderait probablement pas un rôle politique continu au FUR (tout comme le peuple cambodgien avait déjà clairement fait savoir qu'il ne voterait pas pour les Khmers rouges, un acteur clé des accords de partage du pouvoir ayant conduit aux élections

1 en 1993). Il est donc essentiel que les médiateurs et les accords de partage du pouvoir conclus ne suscitent pas de faux espoirs: les accords politiques ne peuvent contourner de manière permanente ni la réalité des urnes ni les exigences du droit international.

2 • **Partage du pouvoir: des arrangements transitoires ou permanents ?**

La durée des arrangements de partage du pouvoir est une question-clé. Des belligérants réticents à s'engager dans des négociations peuvent ainsi demander des assurances quant à la nature des résultats « finaux » avant même de s'engager dans une négociation (ou au moins à un stade très précoce). Les médiateurs et les négociateurs doivent examiner si les parties considèrent le partage du pouvoir comme un arrangement temporaire ou comme une structure de gouvernance à long terme. L'option transitoire est souvent plus attrayante pour les parties les plus fortes qui craignent de faire trop de concessions. À l'inverse, les parties les plus faibles peuvent s'en méfier car elles craignent d'être exclues définitivement de la prise de décision après une période de partage du pouvoir obligatoire. C'est ce qui explique en partie le retrait des Khmers rouges des arrangements transitoires au Cambodge en 1993.

3 Il existe de nombreuses options possibles pour résoudre ce dilemme à un stade précoce, notamment :

- 4
- ▶ accepter d'intégrer à la période transitoire un processus de négociation d'une architecture institutionnelle à long terme, requérant un consensus entre les parties. Pour parer à l'absence éventuelle de consensus, cela peut inclure le recours à la médiation (éventuellement internationale), l'arbitrage ou tout autre mécanisme de sortie d'impasse ;
 - ▶ intégrer à un accord définitif des points de contrôle réguliers permettant aux parties de réexaminer les dispositions qu'elles ont initialement acceptées, parfois aussi facilitées par la médiation externe ;
 - ▶ discuter de la possibilité d'intégrer progressivement les processus de règlement des différends et de partage du pouvoir aux processus de prise de décision « constitutionnels » classiques (par exemple, en associant systèmes électoraux, processus judiciaires et prise de décision dans les assemblées législatives). Toutefois, comme susmentionné, il est toujours crucial que les accords ne promettent pas ce que des élections pourraient rejeter.
- 5

L'Accord de paix global de 2005 pour le Soudan

1 En vertu de l'Accord de paix global de 2005 pour le Soudan (APG), le Mouvement de libération du peuple du Soudan (SPLM) bénéficie d'une représentation significative au sein de l'assemblée législative nationale et de l'exécutif national (28 % des sièges dans chaque cas), de la fonction publique (20 à 30 % des postes, y compris des postes de niveau intermédiaire et supérieur), ainsi que d'une représentation « équitable » au sein du service de la Sécurité nationale, de la Cour constitutionnelle, de la Cour suprême nationale ainsi que d'autres tribunaux nationaux. Le SPLM a également obtenu le poste de premier Vice-Président dont l'accord est requis pour toute décision importante de type déclaration de guerre, nominations présidentielles dans le cadre de l'APG, ainsi que la convocation, l'ajournement ou la prorogation de l'assemblée législative nationale. Le SPLM a vu sa représentation nettement renforcée dans le Sud : 70 % des sièges au sein, respectivement, de l'assemblée législative et de l'exécutif (contre 15 % respectivement pour le Parti du congrès national [PCN] et les autres forces politiques dans le Sud). Au niveau provincial, le SPLM a obtenu 70 % des sièges au sein des assemblées législatives et des exécutifs dans le Sud et 10 % dans le Nord (l'inverse pour le PCN, qui a également obtenu un poste de gouverneur et de gouverneur adjoint dans le Sud).

4 La conception institutionnelle visait à donner suffisamment confiance aux principales parties au conflit pour atteindre des objectifs clés tels que la résolution des différends par le biais de négociations politiques et la préparation d'un référendum sur l'indépendance (ou une sorte de fédéralisme) qui a finalement eu lieu début 2011. Lors du référendum de janvier 2011, les sudistes ont choisi l'indépendance. Si le conflit n'a pas pleinement repris avant 2011, l'objectif visant à faire des négociations le principal système de résolution des différends n'était, en 2011 et 2012, toujours pas atteint en raison des problèmes non résolus entre le Nord et le Sud (y compris l'allocation des ressources, les frontières et la migration de la population) et de l'éclosion de conflits armés localisés et extrêmement dangereux. Un exemple permanent des problèmes liés à la définition « du groupe » est la difficulté à décider qui, précisément, est habilité à voter dans les territoires encore contestés, certains groupes étant nomades.

2.3 Options de partage du pouvoir

Le partage du pouvoir peut concerner différents pouvoirs de l'État (exécutif, législatif ou judiciaire), et également l'ensemble du secteur public (par exemple, la fonction publique/l'administration et les forces de sécurité). Ces différents types de partage du pouvoir sont complémentaires et se produisent souvent, mais pas obligatoirement, ensembles.

Par définition, le partage du pouvoir requiert une définition claire de ce constituent les groupes en présence. Cela peut sembler simple, surtout pour les belligérants qui croient que tous les membres d'un groupe sont identifiables et immuables, ce qui est parfois le cas. Toutefois, cela peut se révéler particulièrement problématique dans certaines situations : i) Des groupes claniques ruraux peuvent perdre leur définition précise (et leur pertinence) dans des situations urbanisées et instruites ; ii) Des problèmes de définition peuvent se poser pour les groupes fondés sur la race ou la religion, en particulier avec le temps. iii) Les groupes peuvent également se séparer, pour des raisons idéologiques ou de leadership, les rivaux demandant que leur nouveau groupe soit représenté.

Pour ces raisons, certains arrangements de partage du pouvoir se font sur la base de partis politiques (par exemple, en Afrique du Sud après les élections de 1994 par lesquelles le Président Mandela est arrivé au pouvoir). Cette solution peut bien fonctionner pour le partage du pouvoir au sein des institutions politiques, mais elle peut s'avérer beaucoup plus problématique au sein du système judiciaire si l'on espère une justice non partisane. Bien que chaque situation soit différente, il faut toujours s'attendre à ce que, à un moment ou à un autre, la définition exacte de l'appartenance au « groupe » puisse devenir problématique, menaçant la base même du partage du pouvoir.

• Le partage du pouvoir exécutif

Le partage du pouvoir au sein de l'organe exécutif du gouvernement (que ce soit dans le cadre d'un régime présidentiel, d'un cabinet dans un système parlementaire ou d'un système mixte) est l'une des formes les plus cruciales, et souvent les plus controversées, de partage du pouvoir. Pourtant, dans de nombreux cas, il joue un rôle essentiel pour aller de l'avant. Bien que cette publication ne détaille pas toutes les questions à prendre en compte, il convient de reconnaître qu'il existe des différences importantes en fonction de la nature constitutionnelle de l'exécutif.

La formation de l'exécutif

Le partage du pouvoir peut être réalisé par des procédures spécifiques de formation de l'exécutif. L'une d'elle consiste à utiliser une **formule mathématique** qui permet aux parties de choisir des postes ministériels dans un ordre séquentiel basé sur la force de leur présence au sein d'un organe représentatif (normalement, une assemblée législative). Cette méthode garantit la participation à l'exécutif de tous les partis/groupes électoralement représentés et évite les négociations destinées à former une coalition qui risquent d'être prolongées.

Utilisation d'une formule mathématique : formation de l'exécutif en Irlande du Nord en 2007

Depuis la conclusion de l'accord du Vendredi saint/de Belfast en 1998, la formation de l'exécutif en Irlande du Nord passe par l'application de la formule d'Hondt. Ce système attribue des postes ministériels de façon séquentielle et proportionnelle. Les partis choisissent les postes ministériels dans un ordre séquentiel basé sur le nombre de sièges qu'ils ont remportés au sein de l'assemblée jusqu'à ce que tous les postes ministériels soient attribués. Ce procédé empêche les « blocages par groupe » dans des domaines particuliers (tels que la sécurité ou les ressources) et évite des négociations complexes entre les dirigeants craignant d'être les perdants du processus d'attribution. Ces questions ont été des problèmes majeurs dans les accords de partage du pouvoir du Kenya et du Zimbabwe, conclus en 2008.

Ce système fonctionne comme suit : le nombre total de sièges de chaque parti est divisé par un lors du premier tour, en conséquence le parti ayant le plus grand nombre de sièges à l'assemblée remporte le premier siège de l'exécutif. À chaque tour suivant, le nombre total de sièges remportés à l'assemblée est divisé par le nombre de sièges remportés à l'exécutif, plus 1. À chaque tour, le poste au sein de l'exécutif est attribué au parti ayant le chiffre le plus élevé pour ce tour et, en cas d'égalité, par le parti ayant remporté le plus de voix lors des élections législatives (tour 3 et tour 9 : le DUP a remporté au total 25,6% des voix exprimées lors des élections législatives de 2007, contre 22,7% pour l'UUP).

Round	DUP (36 sièges)	Sinn Féin (28 sièges)	UUP (18 sièges)	SDLP (16 sièges)	Alliance (7 sièges)
1	36	28	18	16	7
2	18	28	18	16	7
3	18	14	18	16	7
4	12	14	18	16	7
5	12	14	9	16	7
6	12	14	9	16	7
7	12	9.33	9	8	7
8	9	9.33	9	8	7
9	9	7	9	8	7
10	7.2	7	9	8	7

Dans d'autres cas, il peut être exigé que l'exécutif soit **représentatif** de certaines parties à un accord. Les groupes doivent alors négocier un accord de coalition fondé sur un consensus au sujet des règles (par exemple, proportions prédéterminées entre les différents partis/groupes reflétant leur pouvoir ou basées sur les données d'un recensement, ou proportions reflétant la force relative au sein d'une assemblée représentative). Cette option autorise un certain degré de flexibilité dans la formation de l'exécutif et permet aux parties de constituer un gouvernement sur la base de programmes politiques substantiels.

Loi sur l'entente et la réconciliation nationales de 2008 au Kenya

Cette loi exige que i) le Premier ministre soit un député élu et le dirigeant du principal parti ou coalition du Parlement et que ii) chaque parti au sein du gouvernement de coalition ait un Vice-Premier ministre, choisi parmi ses députés élus. iii) Un cabinet doit être composé du Président, du Vice-Président, du Premier ministre, de tous les Vice-Premiers ministres et de tous les autres ministres. iv) Comme garantie supplémentaire, un ministre de la coalition ne peut être démis de ses fonctions qu'après consultation et accord écrit des dirigeants des partis de la coalition, tandis que le Premier ministre ou les Vice-Premiers ministres ne peuvent l'être que par une motion de censure adoptée par le Parlement à la majorité des députés. La composition du gouvernement de coalition doit également prendre en considération le principe d'équilibre des portefeuilles et refléter la force parlementaire des parties au sein de la coalition.

Mais si tout cela paraissait valide sur le papier, dans la pratique, cet accord a été extrêmement problématique à mettre en place parce que tous les principaux dirigeants voulaient à tout prix obtenir un poste. La taille du cabinet a dû être doublée pour que l'accord puisse fonctionner. Cet exercice extrêmement coûteux semble toutefois avoir fonctionné, mais prendra fin avec les élections générales actuellement prévues pour 2012.

Une forme souvent utilisée, bien que plus rigide, pour faciliter le partage du pouvoir exécutif consiste à **prédéterminer la composition du gouvernement**. Les parties au règlement sont ainsi certaines d'être représentées dans un gouvernement d'après-guerre. En raison de sa relative rigidité, cette forme de formation de l'exécutif est presque exclusivement utilisée pour les accords de partage du pouvoir transitoires.

Une autre possibilité pour la formation d'un exécutif avec partage du pouvoir consiste à exiger que ce dernier bénéficie d'un **soutien à la majorité qualifiée et/ou double (simultanée)** au sein de l'assemblée représentative. Exiger une majorité qualifiée au Parlement pour la formation de l'exécutif signifie que l'exécutif doit avoir plus que la majorité absolue simple (50% + 1 voix) au sein de l'assemblée et garantit que les groupes dont les partis sont minoritaires au Parlement sont inclus au processus de formation de l'exécutif. Exiger la

1 Prédéterminer la formation du gouvernement : quatre exemples

2 En vertu de l'accord de paix de 2003 au Liberia, le Président et le Vice-Président de l'exécutif sont choisis par l'ensemble des parties à l'accord de paix par consensus à partir d'une liste de trois candidats pour chaque poste désignés par les partis politiques et les organisations de la société civile (OSC) représentées à l'Assemblée législative nationale de transition. L'accord détaille également la répartition de certains portefeuilles gouvernementaux et des entreprises publiques entre les trois parties belligérantes, ainsi que de certaines agences gouvernementales indépendantes entre des partis politiques et des OSC.

3 Une approche similaire a été adoptée par l'accord de 2008 conclu entre la ZANU-PF et les deux formations du MDC au Zimbabwe. Sur un total de 31 ministres, quinze devaient être nommés par l'Union nationale africaine du Zimbabwe - Front patriotique (ZANU-PF), treize par le Mouvement pour le changement démocratique - Tsvangirai (MDC-T) et trois par le Mouvement pour le changement démocratique - Mutambara (MDC-M).

4 En Angola, le Protocole de Lusaka signé en 1994 détermine les postes spécifiques attribués à l'UNITA au sein de l'administration centrale, provinciale et locale ainsi qu'au service diplomatique, y compris quatre postes de ministres et sept de sous-ministres, au sein du gouvernement central.

5 Aux termes de l'Accord de paix de Lomé conclu en 1999 entre le Gouvernement de Sierra Leone et le Front uni révolutionnaire (FUR), le chef de ce dernier, Foday Sankoh, s'est vu attribuer la présidence du conseil de la Commission pour la gestion des ressources stratégiques, la reconstruction nationale et le développement ainsi que le poste de Vice-Président. De plus, le FUR a été inclus au gouvernement élu par l'attribution d'un ministère de haut rang, de trois autres postes ministériels et de quatre postes de sous-ministre.

1 double majorité signifie que tout exécutif formé doit bénéficier de la majorité dans chacun des groupes dont le consentement est requis. Ces groupes sont normalement prédéterminés dans les accords de paix.

2 Ce type de formation de l'exécutif a été établi en vertu de l'**accord conclu en 1998 en Irlande du Nord** pour l'élection du Premier ministre et du Vice-Premier ministre (les chefs du gouvernement) et utilisé jusqu'aux révisions prévues par l'accord de St Andrews de 2006. Les députés devaient « s'identifier » comme Unioniste ou Nationaliste, et la majorité au sein des deux confessions était nécessaire pour l'élection du Premier ministre et du Vice-Premier ministre. Une procédure similaire a été proposée en **Macédoine** en 2007 dans le cadre d'un accord conclu entre les partis ethniques albanais et macédoniens (également appelée règle Badinter en Macédoine). En vertu de cette procédure, aucun gouvernement ne peut être élu sans la majorité absolue au Parlement, « incluant la majorité des voix des représentants qui prétendent appartenir aux communautés non majoritaires dans la population de la Macédoine ».

3 Il convient de noter que cette méthode ne conduit pas nécessairement à la mise en place d'un exécutif avec partage du pouvoir (c.-à-d., un exécutif dans lequel les membres des différents groupes participent de façon significative) mais, dans la pratique, elle donne aux représentants des minorités un pouvoir de négociation qui assure leur participation à la mise en place de l'exécutif. Cette option assure également une certaine flexibilité dans la formation de l'exécutif et permet aux parties de former des gouvernements sur la base de programmes politiques substantiels.

Prise de décision au sein de l'exécutif

4 Le partage du pouvoir de l'exécutif s'étend également au travail de fond de l'exécutif. Un réel partage du pouvoir dans ce contexte concerne la nature collective du processus décisionnel de l'exécutif. Il peut être précisé par des exigences imposant une majorité qualifiée et/ou double pour toutes ou certaines décisions de l'exécutif, en veillant à ce que les intérêts de tous les groupes, et pas seulement ceux de la majorité, soient reflétés dans le travail de l'exécutif. Un degré élevé d'autonomie pour chaque membre de l'exécutif au sein de son portefeuille minimise le risque de paralysie de l'exécutif, surtout si ce dernier est formé sans accord de coalition formel.

5 Par exemple, l'**accord** conclu en 2008 **entre la ZANU-PF et les deux formations du MDC au Zimbabwe**, stipule que le cabinet doit prendre ses décisions par consensus et assumer une responsabilité collective pour toutes les décisions, y compris celles engagées individuellement par un membre du cabinet.

• Le partage du pouvoir législatif

La nature du partage du pouvoir législatif dépend à la fois de la nature du système législatif (monocaméral ou bicaméral) et de la méthode par laquelle le législateur est sélectionné. Bien qu'il soit évidemment souhaitable que les assemblées législatives soient élues de façon libre et équitable, ce n'est pas toujours possible (par exemple, en cas de transition après une guerre civile). Lorsqu'il est nécessaire de trouver d'autres moyens pour établir une assemblée législative, il est primordial de s'assurer que les critères de sélection tiennent compte des questions de légitimité et de représentativité. Pour cela, il convient de s'assurer que les différents groupes sont représentés proportionnellement à leur force numérique dans l'ensemble du pays et que ceux qui les représentent sont issus d'une procédure qui les légitime aux yeux de leurs membres (par exemple, sélection par les chefs tribaux ou les conseils des aînés).

Prédéterminer la représentation parlementaire: le cas du Liberia

L'accord de paix conclu en 2003 au Liberia prévoit dans le détail la composition de l'Assemblée législative nationale de transition, constituée de 76 membres. Elle comprend des représentants des régions (15), du gouvernement (12), des deux factions armées rebelles (12/12), des partis politiques existants (18) et d'organisations de la société civile (7).

Le partage du pouvoir peut également être obtenu par voie de vote et procédures législatives au sein de l'assemblée. Comme indiqué dans la section sur la formation de l'exécutif, le pouvoir peut être partagé au sein d'une assemblée en exigeant que certaines décisions soient adoptées à la majorité qualifiée et/ou double. Les procédures législatives qui influencent la mesure dans laquelle le partage du pouvoir législatif est, par des procédures de vote spécifiques, réellement significatif, sont tout aussi importantes. Il s'agit notamment des procédures qui prévoient dans quels cas il est nécessaire de faire appel à un vote spécial. Par exemple, une procédure de vote spécial peut être « déclenchée » par une motion déposée par un certain nombre de représentants (par exemple, 50 % +1 représentants d'un groupe donné ou x % des députés). Elle peut également être prévue pour certains domaines de la législation (par exemple, budget, éducation, culture et développement régional).

Le partage du pouvoir législatif peut également être accompagné de procédures qui imposent la **consultation obligatoire d'organes permanents**. Ces organes permanents peuvent être, ou non, composés uniquement de

Application du vote à la double majorité en Bosnie et au Burundi

La Constitution de **Bosnie-Herzégovine** offre un exemple de procédure de déclenchement spécifique pour le vote à la double majorité. Selon les termes des Accords de Dayton de 1995, un projet de loi présenté au Parlement peut être déclaré préjudiciable aux « intérêts vitaux » du peuple bosniaque, croate ou serbe par une majorité de députés, selon le cas, bosniaques, croates ou serbes. Pour qu'une telle décision soit alors adoptée, la majorité des députés bosniaques, croates et serbes du Parlement est nécessaire.

Une disposition de l'**Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi** de 2000 donne un exemple d'un domaine législatif prédéterminé auquel le vote à la majorité qualifiée s'applique. Selon cet accord, la Constitution du pays ne peut être modifiée qu'avec le soutien d'une majorité des quatre cinquièmes à l'Assemblée nationale et une majorité des deux tiers au Sénat, tandis que les lois organiques ne peuvent être modifiées que par une majorité des trois cinquièmes à l'Assemblée nationale et avec l'approbation du Sénat.

membres de l'assemblée législative (par exemple, consultation obligatoire de/ approbation par un conseil de représentants des minorités).

Le partage du pouvoir peut aussi se manifester dans la **distribution des postes clés de l'assemblée**, tels que président et vice-président(s) de l'assemblée et président et vice-présidents des comités. Leur élection et/ou sélection peut être effectuée par l'une des méthodes décrites pour la formation de l'exécutif, tandis que leurs pouvoirs particuliers permettant d'influencer le fonctionnement de l'assemblée législative seront différents selon le cas mais devraient également être décidés de façon à refléter la participation effective de tous les groupes concernés.

Dans les assemblées bicamérales, la **répartition des pouvoirs entre les deux chambres** est très significative. La chambre haute peut représenter des entités territoriales au sein d'un État (comme des régions ou des États fédérés) ou des communautés en leur donnant un droit de vote égal quelle que soit la taille de la population qu'elles représentent ou en pondérant leur vote en fonction de la taille relative de leur population. La chambre basse est généralement basée proportionnellement sur la population, moyennant quoi chaque membre

représente le même nombre de citoyens dans chaque district ou région. Les principaux éléments à prendre en compte pour le partage du pouvoir sont la mesure dans laquelle la chambre haute peut opposer son veto aux décisions de la chambre basse, le seuil d'annulation de telles décisions dans la chambre basse (par exemple, majorité qualifiée et/ou double) et la mesure dans laquelle le consentement de la chambre haute est requis pour certaines décisions (par exemple, majorité double et/ou qualifiée dans les deux chambres pour modifier la Constitution).

Vote à la majorité qualifiée au Parlement du Liberia: élection du président et du vice-président de l'assemblée législative

L'accord de paix conclu en 2003 au Liberia prévoit que le président et le vice-président de l'Assemblée législative nationale de transition doivent être élus avec un minimum de 60 % des voix de l'Assemblée. Si aucun candidat n'obtient une telle majorité au premier tour, un deuxième tour est organisé entre les trois candidats ayant réalisé les meilleurs scores, le vainqueur devant encore parvenir à une majorité de 60 % des voix. Si nécessaire, un troisième tour entre les deux candidats ayant réalisé les meilleurs scores peut être organisé. Le gagnant est alors élu à la majorité simple.

Ainsi l'**Accord de paix global pour le Soudan** de 2005 impose la majorité des trois quarts dans les deux chambres pour approuver toute modification de la Constitution et la majorité des deux tiers dans la chambre haute pour tout instrument législatif affectant les droits des États.

• **Le partage du pouvoir judiciaire**

L'importance du partage du pouvoir judiciaire dépend du rôle que les institutions judiciaires jouent dans un système politique donné basé sur la prééminence du droit et la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Les arrangements institutionnels décrits dans la présente publication sont aussi garantis et protégés par la loi. En tant que tel, un pouvoir judiciaire efficace, et représentatif, est crucial pour la prévention et la résolution des conflits car il agira comme arbitre dans de nombreux litiges.

Le partage du pouvoir judiciaire concerne principalement les procédures de sélection des juges (et des procureurs) à tous les niveaux, le vote à la majorité qualifiée pour les décisions concernant les tribunaux, les types spécifiques de

tribunaux établis, l'applicabilité des différents systèmes judiciaires, tels que les lois religieuses spécifiques qui s'appliquent uniquement aux adeptes d'une religion ou d'une secte religieuse donnée et les fonctions distinctes de poursuite et de sanction exercées par les institutions judiciaires.

Sélection du personnel judiciaire

La sélection et la nomination des juges et des procureurs peuvent être effectuées par, et au sein, des institutions judiciaires elles-mêmes, par des organes de l'exécutif ou par des organes législatifs. Des procédures d'approbation séquentielles et/ou simultanées peuvent également être en place (par exemple, le pouvoir exécutif choisit le personnel et le pouvoir législatif approuve sa nomination). Une autre option consiste à établir des groupes spéciaux de nomination composés de représentants de groupes de parties prenantes (par exemple, le gouvernement, la société civile et les organismes professionnels ainsi que les groupes et/ou les parties qui les représentent).

Le partage du pouvoir dans les procédures de sélection et de nomination peut s'appuyer sur des quotas prédéterminés ou utiliser différents mécanismes, tels que des exigences linguistiques, afin de s'assurer que différents groupes sont représentés de façon équitable (et peuvent s'impliquer auprès des institutions judiciaires de manière équitable). Il est également possible d'utiliser des procédures de vote spécial (telles que majorités qualifiée/concurrente) ou d'invoquer des formules mathématiques (telles que le mécanisme d'Hondt décrit précédemment). Dans la mesure où les formules mathématiques peuvent, de manière générale, dépolitiser le processus de sélection, elles peuvent être particulièrement appropriées pour la nomination des hauts magistrats.

Procédures de vote des tribunaux

Comme forme de partage du pouvoir dans le fonctionnement quotidien des institutions judiciaires, le vote à la majorité qualifiée au sein des tribunaux peut être rendu obligatoire, notamment pour les décisions concernant les questions constitutionnelles et celles affectant directement le fonctionnement des institutions décidées dans le règlement du conflit. Associée aux procédures appropriées de sélection et de nomination, cette approche garantit que les intérêts des minorités ne sont pas toujours rejetés par la majorité.

Institutions judiciaires

Établir différentes juridictions (pénale, civile, administrative, constitutionnelle) peut améliorer la qualité et la visibilité du partage du pouvoir judiciaire. Une Cour constitutionnelle et/ou suprême soumise à des procédures de sélection et de nomination spéciales et à un vote à la majorité qualifiée assure la visibilité

1 **Nomination des magistrats au Liberia et au Rwanda**

L'Accord de paix conclu en 2003 au Liberia prévoit que toutes les nominations des juges à la Cour suprême doivent être faites par le Barreau et soumises à l'approbation de l'Assemblée législative nationale de transition. Elles doivent également refléter l'équilibre national et hommes/femmes.

2 Selon le Protocole d'accord d'Arusha de 1992 du Rwanda, la Cour suprême du pays est présidée par un président, assisté de cinq vice-présidents. Toutes ces personnes doivent être sélectionnées par l'Assemblée nationale sur la base d'une proposition du gouvernement comprenant deux candidats pour chaque poste et leur nomination ne peut être révoquée par l'Assemblée qu'à la majorité des deux-tiers.

3 **L'applicabilité et l'utilisation en parallèle de différents systèmes judiciaires**

4 Cela peut être fait, par exemple, en permettant et en limitant simultanément l'application spécifique à une zone géographique ou à une communauté de la charia (par exemple, à **Aceh/Indonésie**, au **Soudan** et au **Nigeria**) ou de systèmes de justice traditionnels (comme dans le **Timor oriental**). Dans certains cas, il est également possible d'appliquer uniquement certains éléments de la charia (par exemple, droit de la famille basé sur la charia en **Thrace/Grèce**). Il existe des conseils nationaux d'arbitrage et de conciliation de la communauté ismaélienne (musulmane) en **Afghanistan**, au **Canada**, en **France**, en **Inde**, en **Iran**, au **Kenya**, à **Madagascar**, au **Pakistan**, au **Portugal**, en **Syrie**, en **Tanzanie**, en **Ouganda**, au **Royaume-Uni** et aux **États-Unis**. Constitués de bénévoles éminents issus de la communauté ismaélienne, ces conseils règlent les différends entre membres de la communauté. En Inde, au Kenya et en Ouganda, le système juridique officiel reconnaît la compétence de la communauté ismaélienne sur de nombreux aspects du droit des personnes. Dans ces pays, les conseils assument le rôle de tribunaux et disposent du pouvoir de prononcer des divorces et des ordonnances de garde.

1 voulue et satisfait aux exigences de partage du pouvoir. Diviser le système judiciaire entre les branches pénale, civile, administrative et constitutionnelle permettra également de minimiser les dangers liés à la politisation de la pratique judiciaire en dehors des décisions constitutionnelles.

2 La possibilité d'appliquer différents types de systèmes judiciaires (par exemple, systèmes juridiques basés sur la charia ou non) dépend, dans la pratique, de l'établissement d'une certaine forme d'autogouvernance territoriale ou non territoriale et améliore l'expérience des systèmes de partage du pouvoir car elle permet à différents groupes, dans la mesure où ils le souhaitent, d'exercer des pouvoirs judiciaires en fonction de leurs systèmes de valeurs spécifiques.

• **Le partage du pouvoir dans le secteur public au sens large**

3 Cette forme de partage du pouvoir s'applique principalement à la mesure dans laquelle le personnel du secteur public **reflète les équilibres numériques (et de pouvoir) au sein d'un État ou d'une entité territoriale**. La proportionnalité est généralement obtenue par des quotas prédéterminés (tels que des objectifs de recrutement et/ou de représentation) et/ou par des mesures plus indirectes, par exemple exiger que les fonctionnaires soient bilingues. En plus d'un degré général de proportionnalité au sein de la fonction publique, de l'administration et/ou des forces de sécurité, la nomination des cadres supérieurs doit veiller à la visibilité du partage du pouvoir. Les méthodes de ces nominations sont dans l'ensemble identiques à celles précédemment discutées eu égard aux juges et aux procureurs, mais elles dépendent aussi de la structure de la fonction publique ou des forces armées. Par exemple, élargir la signification des postes « de haut niveau » afin d'inclure les responsables adjoints de certains services de la fonction publique augmente nettement le nombre de postes et peut faciliter des accords équitables entre les groupes (à condition, bien sûr, que les adjoints soient en mesure d'exercer de réels pouvoirs). La représentation équitable des groupes aux postes de haut niveau des forces de sécurité est particulièrement importante.

• **Le partage du pouvoir aux postes à hautes responsabilités**

4 Le partage du pouvoir aux postes à « hautes responsabilités » recoupe les arrangements dans le secteur public au sens large et met en évidence un facteur important pour chaque groupe : la nécessité que le partage du pouvoir soit visible, par exemple dans la répartition des postes clés à profils publics élevés et/ou institutionnels entre les différents pouvoirs de l'État, la fonction publique et les forces de sécurité. Cela peut être réalisé au moyen d'une répartition permanente ou tournante entre différents groupes des postes gouvernementaux de haut rang (tels que Président, Premier ministre et président de l'assemblée

1 législative, ainsi que leurs adjoints) en tenant compte du pouvoir relatif de ces bureaux. D'autres arrangements peuvent inclure une présidence collective, avec ou sans présidence tournante. Dans le système judiciaire, le poste de juge en chef et/ou de président de la Cour constitutionnelle présente(nt) des opportunités similaires. Les mêmes considérations peuvent s'étendre aux postes de haut rang au sein des services de sécurité, y compris chef de cabinet et chefs des différentes forces armées/de sécurité.

2 **Le partage du pouvoir dans le secteur public: le cas du Burundi**

En vertu du **Protocole de Pretoria de 2003 sur le partage du pouvoir en matière politique, de défense et de sécurité au Burundi**, le CNDD-FDD (Conseil national pour la défense de la démocratie–Forces pour la défense de la démocratie) s'est vu attribuer trois postes de gouverneur de province et cinq postes de conseiller provincial, 30 postes d'administrateur local du gouvernement, deux postes d'ambassadeur et six postes de secrétaire/conseiller dans le corps diplomatique, ainsi que 20 % du personnel dans les entreprises publiques.

3 2.4 Conclusion

4 Il est possible de réduire et de prévenir, voire de régler, les conflits en concevant des institutions de partage du pouvoir, mais le processus n'est pas nécessairement facile et il n'est certainement pas sans risque. Les propositions détaillées dans ce chapitre ne représentent qu'une partie de l'équation. Le point de départ pour les médiateurs consiste à identifier les problèmes concrets qui doivent être résolus: Quelles sont les préoccupations de chaque groupe? Pourquoi ont-ils des exigences particulières? Sont-ils prêts à négocier, par quel processus et à quelle fin? Une fois ces paramètres fondamentaux établis, les concepteurs institutionnels peuvent commencer à concevoir des mécanismes de partage du pouvoir dans le cadre desquels les questions identifiées pourront être traitées.

5 Il est indispensable que les implications de chaque option soient prises en compte: une option individuelle visant à traiter un point spécifique est-elle compatible avec les autres et/ou doit-elle être complétée par d'autres dispositions, notamment autogouvernance, réforme du secteur de la sécurité

1 et développement économique. De même, la mise en œuvre d'une option donnée peut entraîner des complications qui nécessitent l'ajustement des structures institutionnelles afin de produire un ensemble complet d'institutions qui est fonctionnel et stable dans le temps. Prendre le court terme et l'avenir en ligne de compte est donc important, tout comme l'est l'expérience comparative à travers le monde. En particulier, les risques doivent être pris en compte lors des négociations. De nombreux arrangements de partage du pouvoir sont explicitement conçus comme temporaires (par exemple, au Kenya et au Zimbabwe en 2008, au Liban pour une grande partie du 20e siècle et dans les îles Fidji lors de l'indépendance en 1970) et sont prévus pour être en place alors que la confiance s'établit. Toutefois, les arrangements peuvent devenir les conditions sur lesquelles les groupes (ou du moins certains dirigeants) s'attendent à gagner du pouvoir, et ils peuvent verrouiller les sociétés dans des situations qui ne fournissent pas une base durable pour éviter les conflits, en particulier sans supervision extérieure.

3 Mis à part la prise en compte des risques inhérents aux arrangements de partage du pouvoir, les médiateurs doivent souvent renforcer la capacité des parties à comprendre comment éviter certains risques. Les médiateurs doivent également souvent leur faire comprendre que, pour que les arrangements de partage du pouvoir soient conclus et fonctionnent, des compromis sont indispensables. En aucun cas ne sont des arrangements de partage du pouvoir un résultat par défaut d'un processus de négociation, pas plus qu'ils ne peuvent fonctionner sans la coopération active des parties.

4 Dans le même temps, dans de nombreux cas, la participation de médiateurs devra continuer après qu'un accord a été signé. En effet, les problèmes d'interprétation de certaines clauses dans les accords de paix et les retards dans les calendriers de mise en œuvre sont la norme plutôt que l'exception. Les médiateurs peuvent faire une partie du « gros du travail » au cours des négociations, en allant au-delà de leurs principales responsabilités, mais ils doivent aussi connaître leurs propres limites et demander de l'aide auprès d'autres partenaires du processus de paix. Les institutions financières internationales, les pays donateurs et les conférences, diverses organisations régionales et internationales ont tous un rôle à jouer dans la réussite de tout processus de paix. Plus ils sont tenus informés de ce que pourrait être leur contribution pendant, et surtout après, les négociations, plus un conflit a de chances d'être réglé de manière durable.

Attribution des bureaux de haut rang : exemples en Bosnie, Irak et Malaisie

En Irak, en vertu de la Constitution de 2005, un conseil de la présidence composé de trois membres a été créé (pour un seul mandat) et dispose d'un droit de veto afin que le Parlement ne puisse pas agir d'une manière purement majoritaire. Simultanément, un arrangement informel a émergé (et a été répété après les deuxièmes élections du pays en 2010) selon lequel les postes de Président, Premier ministre et président du Parlement ont été répartis entre les trois principales communautés ethniques et religieuses du pays (chiites, sunnites et kurdes). Cette approche fait écho à certains aspects au partage du pouvoir survenu au Liban sous diverses formes pendant une grande partie des 19^e et 20^e siècles, malgré des arguments selon lesquels le système a favorisé une « politique confessionnelle » plutôt que la responsabilité démocratique.

En Bosnie-Herzégovine, la Constitution qui fait partie des Accords de Dayton de 1995 prévoit une présidence collective tournante par trois membres, avec un représentant de chacune des communautés bosniaque, serbe et croate. En 2011, l'arrangement a été largement perçu comme ayant échoué à développer un processus politique capable de fonctionner sans garantie externe (par l'UE) et sans blocage perpétuel de la gouvernance (principalement de la part des Serbes).

La Malaisie est une monarchie tournante, le pouvoir passant d'une famille royale de chacun des États musulmans à l'autre, de sorte qu'aucune d'elle n'est définitivement exclue. Bien sûr, il ne s'agit pas d'un « partage du pouvoir » au sens classique du terme car cela implique un chef d'État hors pouvoir exécutif. Toutefois, ce mécanisme a évité les conflits majeurs entre les « familles royales » pour désigner le chef de l'État.



Chapitre 3 :

La justice dans les négociations de paix

Priscilla Hayner

3.1 Introduction

La responsabilité pour des crimes passés pourrait devenir l'un des principaux problèmes que rencontrent les médiateurs et les parties aux négociations. Au-delà de l'aspect de la responsabilité pénale individuelle, les questions de justice sont en effet souvent liées au défi de la réconciliation nationale et aux réformes à venir de l'appareil judiciaire. Cela soulève de difficiles questions, mais un certain nombre d'options existent qui peuvent aider les médiateurs à développer la meilleure approche possible. Le présent chapitre est destiné à fournir un aperçu de ces questions, de ces problèmes et de ces options.

L'Union africaine a participé à de nombreux cas de médiation dans lesquels ont émergé des problèmes de justice. Parfois, les parties elles-mêmes ont soulevé le problème et l'ont identifié comme un point essentiel à aborder au cours des pourparlers. Il est aussi arrivé que la question de la responsabilité soit mise en évidence par l'implication de la Cour pénale internationale, ce qui pose alors des problèmes de calendrier et d'organisation, sans oublier les défis et les conséquences potentielles d'une association entre processus de paix et procédures de justice.

L'expérience récente a démontré que, lorsque les médiateurs adoptent une approche proactive et créative, des accords significatifs peuvent être conclus, traiter des crimes passés et éviter les promesses d'impunité. Il est tout aussi important de préciser que de tels accords peuvent inclure un engagement à réformer les principales institutions judiciaires et de sécurité, dont la police, l'armée et l'appareil judiciaire.

1 Dans l'urgence et sous la pression des négociations, les questions judiciaires et de responsabilité peuvent dans un premier temps apparaître comme un choix difficile entre poursuivre des criminels de guerre ou déclarer une amnistie générale. Toutefois, il ne faut pas oublier que la justice ne se limite pas à la justice pénale, comme le démontrent les exemples de nombreux pays ; certains aspects de la justice peuvent se développer avec le temps. La paix et la justice devraient être considérées comme fondamentalement liées, car une stabilité à long terme dépend de la mise en place de systèmes de responsabilisation opérationnels et de l'État de droit. Au-delà des responsabilités individuelles, un pays peut en outre avoir besoin de déterminer les causes profondes d'un conflit, et ce afin d'entreprendre les réformes appropriées.

2 En raison de l'évolution du droit international et des normes en vigueur en matière d'impunité et de responsabilité après des crimes de masse, un médiateur ne peut facilement ignorer les problèmes de justice. Toute proposition d'immunité pour des crimes graves est susceptible de soulever des questions immédiates de légalité et risque de violer les obligations du pays en vertu du droit international. La durabilité d'un accord de paix peut être remise en question si de telles questions essentielles sont laissées sans réponse.

3 L'importance croissante de la Cour pénale internationale, le développement de normes au sein de plusieurs institutions internationales prenant part à la médiation, les attentes et l'intérêt accru envers les outils de la « justice transitionnelle » peuvent s'associer pour créer une demande politique et juridique, ainsi que des contraintes. Il est donc nécessaire que les médiateurs anticipent ces évolutions et les abordent de façon stratégique afin de contribuer au processus de rétablissement de la paix au sens large.

4 L'UA n'a cessé de répéter son engagement à lutter contre l'impunité et à faire progresser la justice de manière holistique et impartiale.¹ Les options en matière de justice présentées dans le présent chapitre reflètent cet engagement.

5 3.2 Cadrer le débat : les questions de justice

Les quatre questions clés ci-dessous permettront à un médiateur d'aider les parties à façonner une stratégie optimale en matière de justice :

1. Quelles ont été la nature et l'intensité des abus au cours du conflit, et qui a commis ces abus ?

1 Quel niveau de responsabilité incombe à chaque partie au conflit ? Parmi les intervenants dans les pourparlers de paix, certains sont-ils accusés d'être impliqués dans des abus graves ? Des rapports émanant de plusieurs sources indépendantes devraient fournir un aperçu global sur ce point. En outre, les abus peuvent-ils être qualifiés de « crimes internationaux » – crimes de guerre, crimes contre l'humanité ou génocides – pouvant impliquer des obligations légales spécifiques ?

2. Quelles sont les demandes en matière de responsabilité et qui est susceptible de les présenter ?

2 Quel est l'intérêt probable des parties : recherchent-elles la justice pour des crimes dont elles ont souffert ? Quelles ont été les positions adoptées par la société civile et les groupes nationaux de victimes ? Des déclarations de position et des notes politiques ont-elles été préparées par les porte-paroles nationaux ou internationaux ? Les exigences en matière de justice sont-elles axées sur la responsabilité pénale, sur la réparation des dommages, sur une recherche de vérité sans fondement juridique ou sur d'autres points ? Quelle est l'histoire du pays en ce qui concerne la mise en œuvre de telles mesures par le passé et à quel point les acteurs nationaux sont-ils familiarisés avec la gamme des options disponibles ?

3. Qui est le mieux placé pour proposer des options ?

3 Des experts extérieurs peuvent être bien placés pour explorer des options spécifiques, par le biais de propositions formelles dans le cadre des pourparlers, d'une aide discrète apportée au médiateur ou de sessions de travail avec les parties au conflit. La société civile, des experts juridiques ou d'autres observateurs peuvent fournir des informations comparatives portant sur d'autres contextes. Des efforts indépendants préalables au niveau national peuvent avoir impliqué une vaste consultation publique sur ces sujets, donnant ainsi plus de force aux propositions spécifiques et apportant une contribution utile non limitée aux parties et aux groupes organisés de la société civile. Par exemple, dans le nord de l'Ouganda et en République démocratique du Congo (RDC), des enquêtes d'opinion sur la justice ont créé une base de discussion sur la politique en matière de justice.

4. Quelles sont les véritables options disponibles en matière de justice et que faire pour les prendre en compte au cours des négociations de paix ?

Trois types d'initiatives peuvent être envisagés : les options judiciaires, les options non judiciaires et la réforme institutionnelle.

• Options judiciaires

Le médiateur devrait définir clairement les contours de toute proposition d'amnistie (traitée plus en détail dans la section 5 ci-après). Toutefois, éviter une politique d'amnistie ne suffira pas à assurer la justice, en particulier si l'appareil judiciaire national est faible ou politiquement compromis. Quelles possibilités de justice équitable et indépendante sont offertes par les tribunaux nationaux ? La Cour pénale internationale, ou tout autre tribunal international ou étranger, peut-elle jouer un rôle dans ce cadre ? Est-il possible que les négociations conduisent au rejet explicite des abus commis et de toute velléité d'impunité, par exemple par un engagement en faveur de la justice en cas de crime contre l'humanité et crime de guerre ?

Les moyens et mécanismes spécifiques pour les mesures de justice pénale peuvent être élaborés plus en détail à une date ultérieure. Parfois, plusieurs années peuvent être nécessaires pour que les appareils nationaux soient en mesure d'appliquer la justice pénale par le biais de procès. Dans l'intervalle, une option à court terme consiste à diligenter une enquête indépendante pour étudier les événements récents et identifier les besoins en termes de justice pénale. L'accord du Kenya de mars 2008, par exemple, a établi une commission d'enquête visant à identifier la responsabilité pénale dans les violences post-élections au cours des deux mois précédents. Les deux parties à l'accord ont exprimé un engagement fort en faveur de l'État de droit et de la responsabilité pour tous les crimes commis. Le rapport de la commission, conclu six mois plus tard, a recommandé la création d'un tribunal spécial au sein de l'appareil judiciaire kenyan ou, autre alternative ayant rencontré moins de succès, l'implication de la Cour pénale internationale. Après l'échec de la mise en place d'un tribunal spécial par le parlement kenyan, le procureur de la CPI a ouvert une enquête et a finalement identifié six personnalités de haut niveau devant faire l'objet de poursuites.² Début 2012, après les auditions préalables au procès, les charges ont été confirmées contre quatre des accusés.

• Options non judiciaires

Il existe un vaste éventail d'options non judiciaires pouvant être acceptées par les parties aux négociations. Les procédures visant à établir la vérité, à fournir des réparations pour les victimes, à renforcer la réconciliation des communautés

ou à rendre hommage aux victimes grâce à des monuments commémoratifs ou à des excuses officielles, peuvent toutes être envisagées (chacune d'entre elles étant décrite plus en détail ci-après). La plupart de ces options sont abordées et décidées en principe dans le cadre d'un accord de paix, mais leur mise en œuvre détaillée peut faire l'objet d'un processus de consultation à plus grande échelle organisé ultérieurement.

• Réforme institutionnelle

Comment réformer le secteur judiciaire et de la sécurité ? Est-il possible d'exclure les membres des institutions de sécurité et d'autres organismes étatiques qui ont été impliqués dans des atrocités passées ? Quels traités ou autres instruments devraient être appliqués par l'État afin de renforcer les mécanismes de protection pour l'avenir ? Le médiateur peut-il avancer des propositions spécifiques pour signaler une intention claire de procéder à de telles réformes ? La plupart de ces propositions ne devraient pas prêter à controverse, mais leur inclusion dans l'accord donnera plus de poids à ceux chargés de mettre ces réformes en place après un accord.

3.3 La justice dans les accords de paix : expérience à ce jour

Ces dernières années, un intérêt accru a été porté aux questions de justice, tant pendant les pourparlers de paix que dans la phase de mise en œuvre des processus de paix. Des développements importants, tant politiques que juridiques, fournissent un cadre plus clair. Ils sont perceptibles dans les lignes directrices adoptées par le Secrétaire général des Nations Unies, dans les décisions des tribunaux internationaux ou régionaux, dans les déclarations et les orientations politiques d'autres organismes internationaux ou régionaux et dans la création et le poids croissant de la Cour pénale internationale.

Les envoyés désignés par le Secrétaire général des Nations Unies ne peuvent ni ne doivent être associés à des accords qui prévoient une amnistie pour des crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocides. Cette politique a eu un impact direct sur les accords de paix au Sierra Leone et en RDC, par exemple, lorsque les représentants des Nations Unies ont clairement fait savoir qu'ils ne pouvaient cautionner une amnistie pour des crimes graves. Au Sierra Leone en 1999, les Nations Unies ont clarifié leur (récente) position assez tard dans les pourparlers ; le représentant des Nations Unies a donc ajouté une clause de dégageant de responsabilité à côté de sa signature, précisant que les Nations Unies ne reconnaissaient pas l'amnistie figurant dans l'accord, étant donné qu'elle concernait des crimes internationaux. En RDC,

1 les représentants des Nations Unies, soutenus par les facilitateurs de l'Union européenne et des États-Unis, ont défini des limites claires à toute amnistie potentielle. Cette position se basait sur la politique des Nations Unies, sur les normes établies dans les statuts de la CPI et sur une interprétation plus globale du droit international.³

2 Les parties aux pourparlers de paix ainsi que les médiateurs sont susceptibles d'être soumis à des pressions pour préserver les principes internationaux et respecter le droit international dans des situations d'abus flagrants par l'État ou par des acteurs non étatiques. En même temps, il reste des domaines non couverts par le droit et qui permettent l'application d'une série d'options politiques par les acteurs nationaux. Ces domaines sont examinés plus en détail dans l'encadré n° 1 ci-après, intitulé « Les outils de la justice ».

3 **Encadré 1** **Les outils de la justice**

4 La notion de « justice transitionnelle » se réfère à une série de moyens judiciaires et non judiciaires de responsabilité et de réaction par rapport à des crimes passés. Ces moyens peuvent être utiles dans les contextes post-conflits (comme souligné dans le présent document) ou en cas de transition entre un régime dictatorial et une démocratie, ou encore lorsqu'une démocratie établie tente de réparer des injustices passées. La mise en œuvre de ces mesures judiciaires peut se chevaucher dans le temps et il est parfois pertinent de les organiser de telle sorte qu'un mécanisme renforce et s'intègre dans le suivant. Au lieu de choisir entre ces mesures, une approche « holistique » intégrant plusieurs des outils ci-dessous est généralement recommandée.

Responsabilité pénale

5 Pour l'essentiel, les accords de paix n'incluent aucune référence à des initiatives spécifiques de poursuite, comme un tribunal spécial ou un procureur en particulier. Les tribunaux nationaux sont souvent très faibles, manquent de ressources ou sont fortement politisés. Il peut être approprié de mettre l'accent sur le renforcement des tribunaux nationaux, mais il s'agit d'un engagement à long terme qui peut ne pas suffire à répondre à des atrocités massives récentes. Les parties devraient au moins être encouragées à enquêter sur les abus et à recommander des mesures juridiques appropriées; pour ce faire, la mise en place d'une

commission d'enquête disposant des pouvoirs requis pour enquêter et établir des recommandations peut constituer une première étape. La question de l'amnistie, éventuellement proposée pour éviter les poursuites, est abordée à la section 5 ci-après. Dans l'intervalle, des efforts internationaux en matière de poursuites judiciaires peuvent être mis en place en parallèle avec les négociations, échappant ainsi au contrôle des parties ou des médiateurs. (Voir la section 6 ci-après sur la Cour pénale internationale).

Commissions vérité

3 Une commission vérité est un organisme d'enquête non judiciaire sur les abus à l'encontre des droits de l'homme et les violations du droit humanitaire international. Généralement créées pour deux ou trois ans, ces commissions peuvent posséder des pouvoirs d'assignation ou effectuer des perquisitions et des saisies. Leurs membres devraient être désignés au moyen d'un processus de sélection indépendant et consultatif. Une commission vérité reçoit des déclarations provenant de milliers de victimes ou de témoins, peut conduire des auditions publiques et devrait rédiger un rapport public contenant des recommandations. Bien que plus de 40 commissions vérité aient déjà été créées, chacune d'entre elles est unique et doit être façonnée spécifiquement en réponse au contexte national.

Réparations

4 Les réparations économiques, matérielles ou symboliques aux victimes ou aux communautés affectées sont souvent essentielles dans un processus de redressement et pour la progression de la réconciliation. L'État peut aussi être contraint par la loi à proposer des réparations pour certains abus, notamment pour les préjudices directement causés par les forces étatiques. Dans certains pays, les réparations ont intégré des prestations liées à l'éducation assurées pour les enfants des victimes, la fourniture de logements ou de services médicaux ou de pension pour les familles, ou encore des versements directs à l'attention des survivants ou de leurs familles. Les bénéfices peuvent être limités par rapport aux préjudices, mais l'acte de reconnaissance est en soi un aspect crucial de ces programmes. Des monuments commémoratifs concernant des événements, des personnes ou des périodes de l'histoire particulièrement importants, parfois spécifiquement requis dans les accords de paix, constituent une autre forme symbolique de reconnaissance.

Réforme du secteur judiciaire et de la sécurité

Des réformes institutionnelles profondes peuvent être requises dans plusieurs domaines. L'objectif devrait être de faire progresser la perspective d'un État de droit dans l'avenir, tout en tenant compte de l'implication des institutions, des fonctionnaires ou des forces armées étatiques dans les abus passés au regard des droits de l'homme. Dans l'idéal, un accord entre les parties devrait les engager dans un système de vérification et de filtrage afin d'identifier et d'écarter les individus dont la complicité dans de tels abus peut être établie.

Démobilisation et intégration des anciens combattants

Les programmes de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) ne devraient pas maintenir à leur poste les personnes complices des atrocités passées. Si une responsabilité pénale ne peut être établie dans l'immédiat, aucune immunité ne devrait en tout cas être accordée pour des crimes internationaux graves. La réintégration à la vie civile peut aussi être difficile si la communauté d'accueil est informée des crimes d'un ancien combattant et si rien n'est prévu pour que ce dernier « rende des comptes ».

Justice autochtone ou communautaire

Des traditions ou des processus locaux peuvent être intégrés avec succès dans les politiques nationales de justice et de réconciliation. Ils peuvent ouvrir la voie au développement d'un programme de justice holistique. Toutefois, dans certaines régions, ces traditions peuvent soulever des questions de discrimination ou même comprendre des pratiques abusives intrinsèques; dans ce cas, elles doivent être intégrées avec précaution.

• **Les tendances dans les accords de paix**

La pratique récente reflète la progression fulgurante des questions de justice transitionnelle dans les négociations de paix. Certaines limites juridiques, notamment sur la question de l'amnistie, ont été considérablement clarifiées ces dernières années. D'autres domaines, comme les commissions vérité ou les réparations, sont plus flexibles de nature, mais des normes minimales ou des orientations de base émergent néanmoins.

Les limites aux amnisties prescrites par le droit international, telles que décrites ci-après, reflètent également la pratique actuelle des États en matière

d'accords de paix, pratique qui a évolué avec le temps à mesure que les paramètres légaux ont été clarifiés. Très peu d'amnisties générales, à savoir assurant une immunité y compris pour des crimes internationaux graves, ont été incluses dans des accords de paix depuis 2000. Dans l'intervalle, la majorité des accords de paix récents aborde les questions de justice ou de responsabilité, d'une manière ou d'une autre.⁴

L'accord du Liberia ne mentionnait aucune amnistie mais acceptait la création d'une commission vérité et le contrôle des antécédents des membres des services de police en termes d'atteinte aux droits de l'homme. L'accord pour le Burundi faisait état d'un projet de constitution d'une commission vérité, d'une commission d'enquête internationale et d'un tribunal spécial. En République démocratique du Congo, les accords de Sun City de 2002 incluaient la création d'une commission vérité, bien que des partisans des parties belligérantes aient malheureusement été désignés comme membres, lui donnant ainsi bien peu de chances de succès. L'accord d'Aceh, en Indonésie, signé sous la forme d'un mémorandum d'entente, contenait une clause sur un tribunal des droits de l'homme et sur une commission vérité. L'accord de la Sierra Leone établissait un fonds en faveur des victimes ainsi qu'une commission vérité, bien qu'aucun programme de réparation n'ait été mis en place dans l'intervalle. (Comme précisé plus haut, l'accord de la Sierra Leone incluait aussi une amnistie controversée).

En plus des mesures de ce type éventuellement comprises dans l'accord, les mécanismes judiciaires sont susceptibles de faire l'objet de discussions et de développements considérables dans les mois ou les années suivant la signature d'un accord de paix. Un tribunal hybride, le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, n'a été proposé par le gouvernement de la Sierra Leone que dix mois après la signature de l'accord de paix avec les rebelles, après la reprise des hostilités, et ce tribunal a depuis jugé dix personnes (considérées comme étant « les principaux responsables »). Au Burundi, les paramètres et les relations entre les structures entérinés dans l'accord de paix (en termes généraux) ont fait l'objet de discussions soutenues, donnant notamment lieu à un rapport des Nations Unies proposant des modifications du plan. Des années après l'accord, un processus de consultation formel a recueilli des informations destinées à évaluer la meilleure façon de progresser. Cette tendance peut refléter les souhaits des parties de traiter certaines de ces questions difficiles en matière de responsabilité par des décisions et des débats ultérieurs. En outre, ce report permet d'ouvrir les discussions à un plus vaste éventail de parties prenantes, dont des organisations de la société civile, des victimes et des experts.

• **Comment renforcer la mise en œuvre**

Les accords de paix sont souvent difficiles à mettre en œuvre, en raison des limites liées aux moyens humains, à la volonté politique ou aux ressources. En particulier, les composantes de la justice peuvent se heurter à une résistance politique ou à des priorités politiques contraires. Il est donc utile qu'un accord inclue des étapes explicites et un calendrier clair pour leur mise en œuvre. Une formulation vague, sous la forme d'accords très généraux sur une réparation ne comprenant que peu voire pas de détails spécifiques en matière de responsabilité, peut compliquer la mise en œuvre.

Les points suivants peuvent contribuer à une mise en œuvre réussie des questions de justice :

- ▶ un langage clair utilisé dans l'accord ;
- ▶ un réel accord politique entre toutes les parties prenantes, qui reflète les meilleures pratiques internationales et encourage ainsi l'appui de la communauté internationale ;
- ▶ un plan adéquat détaillant la manière dont ces éléments peuvent être réalisés, généralement développé plus en détail après la signature d'un accord, qui reflète une projection réaliste des ressources humaines et financières ;
- ▶ une adhésion internationale aux institutions et aux processus convenus, conduisant à l'assistance financière et à l'appui politique nécessaires pour entreprendre de telles mesures.

3.4 Processus et participation

• **Inclure le public dans des pourparlers de paix**

L'importance de laisser de la place pour les représentants de la société civile dans les négociations de paix a été traitée ailleurs.⁵ Pour résumer, des preuves empiriques laissent à penser que l'implication de la société civile dans les négociations de paix renforce la durabilité des accords.⁶ Dans la sphère de la justice, la société civile a réussi à faire entendre sa voix de nombreuses manières, y compris par la participation de délégués de la société civile aux pourparlers officiels. En matière de justice, et dans la mesure du possible, les médiateurs devraient chercher à inclure des perspectives plus vastes que celles des parties. Cela renforcera l'accord final et lui confèrera une plus grande légitimité ; en outre, ceux dont l'implication est essentielle au succès de la mise en œuvre n'en seront que plus motivés.

Au Sierra Leone, la communauté internationale a fourni des ressources pour que les leaders nationaux des droits de l'homme puissent participer aux pour-

parlers. Même s'ils ont joué le rôle d'observateurs plutôt que de délégués, ils ont participé à la plupart des réunions officielles et se sont avérés être de précieuses sources d'informations, de propositions politiques et de mobilisation, en influençant tant le gouvernement que l'opposition armée sur certains aspects clés de l'accord. Les pourparlers au Liberia ont attiré des centaines de militants des droits de l'homme, dont de nombreuses femmes provenant d'un camp de réfugiés voisin, qui ont exercé une pression constante sur les parties pour qu'elles concluent les pourparlers et mettent fin à la guerre. Un certain nombre de représentants de la société civile ont aussi obtenu le statut de délégués officiels au cours des pourparlers formels, contrebalançant ainsi efficacement les trois groupes armés, tous impliqués dans de graves abus pendant la guerre. Ces participants indépendants de la société civile ont joué un rôle crucial pour l'intégration des éléments de justice dans l'accord final pour le Liberia, dont une commission vérité, le refus de toute amnistie et l'assainissement des forces de sécurité sur la base des droits de l'homme.

La mise en œuvre des composantes de justice de l'accord du Burundi est restée au point mort pendant des années après sa signature en l'an 2000. Les désaccords concernant la manière dont un tribunal spécial et une commission vérité pourraient être formés ont finalement donné lieu à un processus de consultation national, sous la direction conjointe des Nations Unies, du gouvernement et de la société civile nationale. Une consultation plus précoce et l'inclusion d'un plus grand nombre de points de vue auraient permis d'économiser du temps et de clarifier les intentions de l'accord.

Ailleurs, comme en Ouganda, la société civile et les Nations Unies ont mené des enquêtes destinées à évaluer les opinions des victimes et du grand public sur les questions de justice, y compris sur l'établissement d'un ordre de priorité et d'un calendrier. Ces enquêtes ont été réalisées pendant les négociations de paix et se sont ainsi intégrées dans les discussions officielles. Les parties elles-mêmes ont aussi organisé des consultations publiques pendant les négociations.

• **Implication internationale dans la responsabilisation**

La communauté internationale peut jouer un rôle fondamental en faisant pression en faveur de la responsabilisation et en fournissant un appui à la mise en œuvre des éléments de justice d'un accord. Les participants internationaux aux pourparlers peuvent être idéalement placés pour rechercher des paramètres clés, notamment ceux reflétant le droit international ou les meilleures pratiques actuelles. Toutefois, la plupart des décisions en matière de justice, en particulier concernant les mesures non judiciaires, devraient être prises par des acteurs nationaux.

1 Au Sierra Leone et au Liberia, les parties ont cherché et reçu des informations comparatives sur les commissions vérité; de plus, les diplomates présents au cours des pourparlers ont apporté des contributions essentielles sur la question de l'amnistie. Toutefois, les informations fournies étaient souvent insuffisantes ou partiellement incorrectes. Une expertise indépendante aurait été utile tant pour les médiateurs que pour les parties. Une telle expertise technique indépendante est désormais proposée par les Nations Unies, des ONG internationales et d'autres, dont des universitaires spécialisés.

2 La mise en œuvre des composantes de la justice d'un accord de paix peut aussi impliquer directement la communauté internationale. Par exemple, une commission d'enquête ou une commission vérité peut avoir des membres nationaux mais aussi internationaux. Un effort majeur de réforme du secteur judiciaire ou de la sécurité, impliquant des coûts significatifs, peut nécessiter une contribution de ressources et d'expertise provenant de la communauté internationale. Bien que certains tribunaux spéciaux ad hoc aient été créés avec une forte participation de la communauté internationale, comme au Rwanda, au Sierra Leone, au Cambodge et en ex-Yougoslavie, il est peu probable que de nombreux tribunaux ad hoc seront créés à l'avenir en raison des coûts associés à de tels efforts. L'attention se concentre désormais sur le rôle de la Cour pénale internationale, traité plus en détail à la section 6 ci-après, ainsi que sur les modèles permettant l'intégration directe d'une expertise internationale dans les structures judiciaires nationales.

3 3.5 Comprendre les amnisties

Garantir l'immunité contre toute poursuite pour les violations les plus graves des droits de l'homme serait sans doute largement critiqué. La gestion de la question de l'amnistie dans un accord de paix suscite souvent une attention immédiate, généralement plus soutenue que celle accordée à de nombreuses autres questions essentielles traitées dans un accord. Lorsque des crimes graves ont été commis, il est probable que la question de l'amnistie se posera sous une forme ou une autre au cours des pourparlers, et les résultats seront examinés attentivement par les nombreux observateurs du processus. Une amnistie pour des crimes internationaux graves soulève des problèmes tant juridiques que politiques, qui doivent tous être pris en compte.

Comme précisé dans l'encadré n° 2, le droit est de plus en plus clair. Ainsi, le droit international interdit de manière générale les amnisties pour les crimes internationaux graves, à savoir les génocides, les crimes de guerre et les crimes

contre l'humanité. En outre, le droit national peut contenir des contraintes juridiques concernant les amnisties. En juillet 2012, 121 États étaient des parties signataires à la CPI et étaient obligés de poursuivre de tels crimes. Les dispositions qui enfreignent le droit des victimes à porter une affaire devant un tribunal violent aussi de nombreuses constitutions. Cette prescription s'applique de même à d'autres arrangements en matière d'immunité, quel que soit le nom qu'on leur donne. Au Burundi, l'accord de paix accordait aux combattants une «immunité provisoire», sans précision supplémentaire. Des années plus tard, alors qu'elle était toujours en place, cette disposition semblait correspondre à une vaste amnistie de facto sur le long terme. Indépendamment du nom porté par de telles dispositions, les mêmes restrictions s'appliqueront en vertu du droit international.

Il est possible qu'un médiateur soit confronté à l'insistance des parties en faveur d'une amnistie pour des crimes internationaux graves, malgré les prescriptions du droit international. En réalité, les leaders nationaux peuvent tout à fait posséder les pouvoirs politiques requis pour appliquer une amnistie générale par le biais de la législation nationale ou d'un décret présidentiel. Dans ce cas, un médiateur pourrait insister pour clarifier précisément les crimes susceptibles d'être inclus dans une telle amnistie, ou pour assortir une telle disposition de conditions (la violation d'autres aspects de l'accord peut par exemple annuler l'amnistie). Une définition exacte des crimes couverts (ou, en alternative, des crimes explicitement exclus) peut permettre de limiter l'amnistie. Une fois les crimes en question clairement énoncés, une amnistie générale peut s'avérer plus difficile à accorder.

De plus, le médiateur peut attirer l'attention sur les ramifications potentielles d'une amnistie trop vaste, en faisant remarquer les points suivants.

- ▶ Une telle amnistie n'aurait aucun effet en dehors des frontières du pays, soit dans d'autres pays susceptibles d'intenter une action en vertu des principes de la juridiction universelle, soit devant un tribunal international comme la CPI.
- ▶ Dans la plupart des juridictions, une telle amnistie serait une véritable cible pour une contestation devant les tribunaux nationaux, et pourrait alors être annulée. La protection légale pourrait ainsi être limitée.
- ▶ Par le passé, des pays donateurs ont fortement objecté et même refusé de financer la mise en place d'un tel accord.
- ▶ Toute personne en faveur d'une immunité pour les crimes tels que génocide, viol de masse ou massacre de civils perd généralement toute crédibilité auprès de la communauté internationale et de ses partisans nationaux. Cela pourrait contrarier ses perspectives politiques futures si elle souhaite entrer dans le giron de la démocratie.

- 1
- ▶ Une amnistie générale est toujours condamnée par les instances internationales, et exerce un impact négatif sur la perception de l'accord de paix. En particulier, les Nations Unies sont susceptibles de protester violemment contre tout accord garantissant l'immunité pour les crimes internationaux les plus graves.

2

De fait, les cadres militaires et commandeurs sont tout à fait conscients de la répugnance que les amnisties générales inspirent à la communauté internationale. Les participants à certains pourparlers de paix, comme en RDC, ont décrit des dynamiques politiques qui ont découragé les dirigeants militaires d'insister pour introduire une amnistie globale.⁷ Exiger une amnistie pour des crimes spécifiquement désignés est parfois perçu comme une admission implicite de ces crimes, selon les facilitateurs. En outre, ce point de vue est soutenu par le fait qu'il est généralement admis que des crimes entrant dans le domaine de compétence de la CPI ne peuvent faire l'objet d'une amnistie dans les pays membres de la CPI, compte tenu des obligations imposées aux gouvernements en relation avec toute requête émanant de la CPI. Pour toutes ces raisons, les amnisties générales sont très rares dans les accords de paix contemporains.

3

Encadré 2

Quelle est la législation applicable en matière d'amnistie ?

4

De façon générale, la garantie d'une amnistie pour les crimes internationaux les plus graves, définis comme les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et les génocides, est considérée comme une violation du droit international. Bien que ce dernier évolue sans cesse, cette compréhension se base sur les obligations des pays qui ont signé des traités sur les droits de l'homme, les décisions des tribunaux internationaux ou régionaux, et le droit étatique appliqué de longue date, ou droit international coutumier. La Cour pénale internationale, qui compte actuellement 121 pays membres (en août 2012), a été établie par le Statut de Rome et rejette l'immunité pour ces crimes graves, y compris sous une forme implicite. 32 pays supplémentaires ont signé mais pas encore ratifié le Statut de Rome, s'engageant ainsi à ne pas agir à l'encontre des principes du traité.

5

Les crimes qui doivent être exclus de toute amnistie sont définis comme suit.

1

Crimes contre l'humanité: des actes tels que le meurtre, la torture, la déportation forcée, le viol, la disparition forcée et autres crimes graves commis dans le cadre d'une « attaque générale ou systématique » contre une population civile (aussi bien en temps de guerre que de paix).

2

Crimes de guerre: les violations graves des Conventions de Genève de 1949 (et des protocoles additionnels de 1977), qui établissent en partie les règles à respecter en temps de guerre (aussi connues sous la désignation générale de « droit international humanitaire »). Cela inclut, par exemple: les attaques contre les civils, l'utilisation d'armes interdites, les mauvais traitements infligés aux prisonniers de guerre, les traitements inhumains ou cruels ou les prises d'otages.

3

Génocides: des actes commis dans l'intention de supprimer, en tout ou partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux (sur la base de la Convention sur le génocide de 1948).

Les Nations Unies ont établi des orientations claires, selon lesquelles leurs représentants ne peuvent soutenir une amnistie pour les crimes susmentionnés. De plus, les Nations Unies interdisent toute amnistie pour une catégorie plus vaste de crimes, à savoir les violations flagrantes des droits de l'homme, sur la base tant du droit conventionnel que des pratiques des États dans ce domaine.

4

Autres violations flagrantes des droits de l'homme: elles peuvent inclure, par exemple, des actes individuels de torture, d'exécution sommaire, d'esclavage, de disparition forcée, de discrimination raciale systématique ou la privation délibérée et systématique de nourriture essentielle, de soins de santé ou de logement, même lorsque ces actes ne sont pas perpétrés au même niveau que les crimes des catégories susmentionnées.

5

Accorder une amnistie pour d'autres crimes peut être acceptable en vertu du droit international. Dans les conflits non internationaux, les parties au Protocole II des Conventions de Genève sont encouragées à envisager des amnisties pour des crimes comme l'insurrection ou la trahison, ou pour d'autres crimes liés essentiellement à la participation au conflit.

3.6 La Cour pénale internationale : implications pour les médiateurs

La Cour pénale internationale a été créée par un traité adopté à l'occasion d'une conférence internationale organisée à Rome en 1998. Elle est entrée en fonction au titre de cour opérationnelle le 1er juillet 2002, après ratification du traité par 60 pays, et couvre donc les crimes ayant eu lieu après cette date (ou après la date de ratification par les autres pays qui ont adopté le traité dans l'intervalle). En raison notamment de la restriction de sa juridiction temporelle, la Cour enquête sur des cas où les conflits sont encore en cours ou sont achevés depuis peu. Dans certaines de ces situations, des pourparlers de paix faisant l'objet d'une médiation ont aussi été lancés, entraînant ainsi des complications éventuelles.

La CPI est un organisme indépendant qui ne peut être contrôlé ou influencé directement par des intervenants extérieurs, y compris les médiateurs ou l'une quelconque des parties aux négociations. Ses actions peuvent être considérées comme des complications inutiles au cours de processus de paix particulièrement sensibles. Les médiateurs peuvent s'inquiéter du fait qu'un mandat d'arrêt international (ou la menace d'un tel mandat d'arrêt) à l'encontre des membres dirigeants d'une partie aux négociations risque de paralyser les pourparlers. Dans certains contextes, ils peuvent craindre une réaction violente de la part des partisans des personnes visées par la Cour. L'expérience à ce jour est mitigée à cet égard, plusieurs affaires dont l'impact est difficile à évaluer étant encore en cours.

Les accords de paix sont parfois rendus possibles par la mise à l'écart des éléments perturbateurs. Une condamnation internationale peut avoir cet effet, comme en témoigne la condamnation du Président libérien Charles Taylor par le Tribunal spécial pour la Sierra Leone. De même, les leaders serbes de Bosnie Radovan Karadzic et Ratko Mladic n'ont pu participer aux pourparlers de paix en raison de leur condamnation par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. Dans ces deux cas, les pourparlers sont devenus plus sérieux et un accord politique plus approfondi est devenu possible car ces leaders clés ont été efficacement empêchés de prendre part aux discussions. En outre, leur influence après les négociations a nettement diminué.

Il existe d'autres cas dans lesquels la responsabilité est considérée, au moins par certains, comme une entrave aux pourparlers. Au Soudan, l'impact de la CPI n'est toujours pas pleinement réalisé depuis l'émission d'un mandat d'arrêt

à l'encontre du Président soudanais Omar al-Bashir. L'UA n'a cessé de préciser qu'elle craignait que ce mandat d'arrêt ne porte préjudice au processus de paix concernant le Darfour. Des observateurs indépendants conviennent que le mandat d'arrêt a eu un impact, notamment en affectant les projets des groupes armés, mais d'autres difficultés rencontrées dans le cadre des négociations ont sans doute joué un rôle plus crucial à cet égard.

De même, des inquiétudes non négligeables ont été soulevées dans le nord de l'Ouganda suite à l'émission par la CPI de mandats d'arrêt à l'encontre de Joseph Kony et d'autres membres de l'Armée de résistance du Seigneur. Les habitants du nord de l'Ouganda ont eu peur que le processus de paix ne soit fragilisé par la menace de poursuites. L'équipe de médiation a œuvré pour offrir une voie judiciaire alternative au niveau national, inscrite dans l'accord de paix et disposant de la préséance sur la CPI. En fin de compte, il semble néanmoins que les craintes et la défiance de Kony par rapport aux mandats d'arrêt de la CPI ont fait partie des facteurs l'ayant dissuadé de signer l'accord final.

Pour les personnes tentant de se soustraire à un mandat d'arrêt, toute proposition de refuge dans un autre pays devrait être étudiée avec soin. Depuis l'arrestation de Charles Taylor par le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, après deux ans passés en exil au Nigeria, les autres leaders se sont montrés méfiants à l'égard de telles offres. Légalement, les pays qui ne sont pas parties au Statut de Rome concernant la CPI sont autorisés à recueillir et à protéger des personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrêt émis par la CPI. Toutefois, une telle démarche est généralement controversée lorsque les abus flagrants perpétrés par la personne accusée sont de notoriété publique et lorsque la communauté internationale au sens large a fait pression en faveur de la justice, par exemple par l'intervention du Conseil de sécurité des Nations Unies.

• Les médiateurs et la CPI

Plusieurs questions afférentes à la CPI peuvent revêtir un intérêt particulier pour les médiateurs et les facilitateurs des processus de paix, comme détaillé ci-dessous et dans l'encadré n° 3.

Un médiateur ou un observateur international participant à des pourparlers peut-il être appelé à témoigner ou assigné à comparaître devant la CPI ?

Les médiateurs peuvent se poser des questions sur leur aptitude à faire leur travail convenablement et à susciter la confiance des parties s'ils sont susceptibles d'être appelés à témoigner ou à fournir des informations ultérieurement sur des discussions confidentielles. Toutefois, la CPI n'a pas le pouvoir d'appeler des individus à témoigner, que ce soit par l'accusation ou la défense. Les

Encadré 3

Une fois émis, un mandat d'arrêt de la CPI peut-il être retiré ?

Il arrive qu'une personne faisant l'objet d'un mandat d'arrêt de la CPI demande l'annulation de ce mandat au titre de condition à la poursuite des pourparlers ou à la signature d'un accord final. Les actions de la CPI ne peuvent être contrôlées par un médiateur, et ce dernier n'aura que peu de poids dans ce cadre. Selon le Statut de Rome, il existe trois façons de suspendre un mandat d'arrêt de la CPI, ses enquêtes ou même un procès en cours.

1. La Cour peut décider qu'un pays a satisfait au test de « complémentarité », si l'État peut démontrer qu'il est en mesure et a la volonté réelle d'enquêter ou de porter ces crimes devant un tribunal national.
2. Le Conseil de sécurité des Nations Unies peut adopter une résolution permettant de repousser d'un an les actions concernant l'affaire suivie par la CPI, afin de simplifier le rôle du Conseil de sécurité dans la consolidation de la paix et de la sécurité. Sur la base de l'article 16 du Statut de Rome, un tel report devrait se limiter à un an, sous condition d'un prolongement entériné par le Conseil de sécurité.
3. Le procureur peut décider qu'il n'est pas dans « l'intérêt de la justice » d'aller jusqu'au procès. (Lorsqu'une enquête a déjà été ouverte, cette décision doit être examinée par la Chambre préliminaire.) Il est bien entendu qu'une telle démarche n'est autorisée que dans des cas exceptionnels et en fonction de facteurs tels que la gravité du crime, les intérêts des victimes, l'âge ou le degré d'infirmité de l'accusé(e) et son rôle présumé dans le crime en question.

documents en possession des États parties à la CPI peuvent être demandés mais, lorsqu'ils sont associés à un rôle de médiation, ils peuvent être déclarés confidentiels et donc ne pas être présentés. Sur une base politique, le premier procureur en chef de la CPI, Luis Moreno-Ocampo, dont le mandat s'est achevé en juin 2012, a clairement précisé qu'il ne demanderait pas aux médiateurs de témoigner. Le nouveau procureur en chef, Fatou Bensouda, ne s'est pas encore exprimé sur ce sujet. Cette question n'a pas encore été traitée comme un aspect légal dans une affaire quelconque portée devant la CPI mais, de manière générale, les pouvoirs de la Cour sont limités en ce qui concerne le fait de contraindre des personnes à témoigner ou à fournir des informations et se fondent essentiellement sur une coopération volontaire.

Un médiateur peut-il poursuivre les négociations avec une personne faisant l'objet d'un mandat d'arrêt de la CPI ?

Oui. Il n'existe aucune restriction légale générale portant sur les entretiens avec des personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrêt. La seule exception devrait concerner les représentants des États parties à la CPI ; en effet, ces derniers sont supposés procéder à une arrestation s'ils rencontrent une telle personne dans un contexte dans lequel ils sont en mesure de le faire. Par exemple, les contacts directs entre l'équipe de médiation et le chef de l'Armée ougandaise de résistance du Seigneur, Joseph Kony, au cours des pourparlers de paix de 2006-2008, se sont poursuivis après l'émission par la CPI d'un mandat d'arrêt à l'encontre de Kony. Toutefois, les Nations Unies ont demandé à leurs représentants d'éviter tout contact superflu avec de telles personnes, et le bureau du procureur de la CPI décourage lui aussi de tels contacts.

3.7 La justice dans les négociations de paix : leçons à tirer et meilleures pratiques

Des accords de paix conclus dans un vaste éventail de circonstances différentes ont inclus des éléments proactifs visant à faire progresser la justice, alors que d'autres n'ont intégré aucune disposition à ce sujet. Certains ont involontairement utilisé un langage susceptible d'affaiblir ou de compliquer les chances que justice soit faite à l'avenir. Rétrospectivement, il est clair qu'une attention plus soutenue portée à ces problèmes aurait pu renforcer considérablement l'environnement de mise en œuvre après l'accord.

L'inclusion ou l'exclusion d'éléments de justice dans un accord ne semble pas être due en premier lieu à des contraintes politiques ou aux positions inflexibles des parties aux négociations. Bien évidemment, les positions des parties sont essentielles mais, même lorsque les négociateurs sont ambivalents ou réticents au départ, un médiateur proactif tenant compte de ces problèmes dès le tout début permettra d'éviter les blocages ultérieurs.

• Comment promouvoir la justice dans les accords de paix

Les points ci-dessous doivent être gardés à l'esprit pour conclure l'accord le plus solide possible en matière de justice.

1. **Comprendre la justice comme un concept large qui s'étend bien au-delà des questions de l'amnistie ou des poursuites pénales.**

- ▶ La possibilité de poursuites pour des crimes graves devrait être préservée, mais la décision en matière de justice ne devrait pas se limiter à la question de l'amnistie ou d'une responsabilité pénale éventuelle.
- ▶ Si le problème de l'amnistie est soulevé, étudier des modèles acceptables qui excluent les crimes graves et, éventuellement, identifient explicitement les crimes qui seraient couverts (comme l'insurrection ou la trahison).
- ▶ Examiner les moyens non judiciaires complémentaires permettant de résoudre les tensions passées, y compris la recherche de la vérité, un engagement à mettre en place des réparations en faveur des victimes, et la vérification des antécédents des membres des forces de sécurité en termes de violations des droits de l'homme.
- ▶ Conserver une perspective sur le long terme. Reconnaître que les initiatives en matière de justice peuvent être développées dans le temps, en essayant de garder des options ouvertes dans l'accord, en évitant d'accorder des impunités inappropriées et en laissant la porte ouverte à de nouveaux développements après la signature de l'accord. Il est possible que les initiatives en matière de justice ne soient pas développées dans l'immédiat. Il peut aussi s'avérer nécessaire d'échelonner le processus de mise en place de la justice, avec des initiatives immédiates ouvrant la voie à des développements ultérieurs.

2. Se focaliser sur les réformes institutionnelles ou juridiques qui aident à éviter de futures violations des droits de l'homme.

- ▶ Un pouvoir judiciaire indépendant et fonctionnel, ainsi qu'une réforme des services de police et de sécurité, peuvent constituer une priorité.
- ▶ Pour ce faire, il faudra sans doute prêter attention à long terme à la mise en place de changements fondamentaux. La formulation de ces intentions dans l'accord devrait permettre aux gouvernements mais aussi à la communauté internationale et aux bailleurs de fonds d'appliquer ces réformes plus tôt et avec davantage de rigueur.

3. Fournir des orientations claires sur les questions cruciales.

- ▶ Le médiateur devrait faire preuve de clarté lorsqu'il se prononce sur les exigences et les limites du droit international.

- ▶ Le médiateur devrait être tout aussi clair lorsqu'il se réfère aux bonnes pratiques en vigueur, et encourager les parties à ne pas adopter des modèles qui se sont avérés inefficaces dans d'autres situations, par exemple les institutions compromises par la composition de leurs membres ou par le processus servant à les désigner, le manque d'indépendance ou de temps et de pouvoirs pour achever les travaux.

• Comment aborder les questions controversées

Une approche stratégique des questions controversées s'est avérée être la plus efficace. Les expériences en matière de justice apportent les leçons suivantes en ce qui concerne l'établissement d'un calendrier et la prise en compte des spécificités.

1. Calendrier: quand aborder la question de la justice ?

- ▶ Cela est propre à chaque contexte, mais un médiateur peut le prévoir et le prédire.
- ▶ Si les questions de responsabilité sont abordées trop tôt, les parties peuvent ne pas avoir développé une confiance suffisante, d'où un accord inutilement limité sur les questions controversées.
- ▶ Dans la partie finale des pourparlers, l'élan généré et la pression en faveur de la clôture des négociations peuvent aider à conclure un accord.
- ▶ Si les parties n'ont pas mis ces éléments à l'ordre du jour, le médiateur peut choisir de les évoquer. Cela peut consister à demander l'inclusion de principes internationaux, ou d'initiatives de justice axées sur la protection des victimes, qui ne sont peut être pas des priorités pour les parties au conflit mais permettront de renforcer considérablement l'accord dans son ensemble.

2. Spécificité: quel doit être le niveau de détail ?

- ▶ Cette question est délicate. Certains plans requièrent une analyse politique, juridique et même financière approfondie, souvent impossible pendant les pourparlers de paix. Toutefois, des clauses soulignant les objectifs généraux mais ne contenant aucune spécificité risquent d'être ignorées au cours de la mise en œuvre ou de ne pas être perçues comme prioritaires.

- ▶ Il est donc conseillé que, dans un accord, les dispositions en matière de justice définissent des principes et des objectifs politiques clairs et aussi détaillés que possible, tant sur les processus que sur les résultats souhaités, afin de favoriser leur mise en œuvre. Un engagement clair de l'État ou des autres acteurs devrait être mis en évidence, avec un calendrier ou des dates limites spécifiques de mise en œuvre, le cas échéant.
- ▶ Sur certains sujets, tels que le détail du mandat d'une commission vérité, il est important de permettre la tenue future d'une consultation publique. Le cas échéant, une telle éventualité devrait être clairement énoncée dans le texte de l'accord. Pour ne pas nuire à un processus d'appropriation locale, et permettre le développement de termes de référence adéquats, un niveau de détail trop poussé devra cependant être évité à ce stade.

3.8 Conclusion

Les revendications en matière de justice et la nécessité de rétablir la paix ne sont pas toujours contradictoires. Lorsque les médiateurs jouent un rôle clé dans la définition de l'agenda, du contenu spécifique et des éléments de langage, une vision globale de la justice peut tout à fait être intégrée dans un accord de paix.

Les parties aux négociations prendront les décisions finales, mais le médiateur et son équipe devraient être en mesure d'offrir des conseils pertinents, et ainsi garantir un engagement fort en faveur des questions de justice. La fin de l'impunité pour les crimes internationaux les plus graves bénéficie désormais d'un large consensus international, d'où une forte opposition aux amnisties générales. Des références répétées à la lutte contre l'impunité apparaissent ainsi dans de nombreuses résolutions adoptées par l'Union africaine, le Conseil de sécurité des Nations Unies et d'autres organismes internationaux. Cette tendance lourde a modifié l'environnement de la médiation ; la crédibilité et le succès perçu d'un effort de médiation sont désormais susceptibles d'être jugés en partie sur la mesure dans laquelle l'accord final aborde ces questions difficiles.



Chapitre 4 :

La négociation des cessez-le-feu

Luc Chounet-Cambas

4.1 Introduction

Fin janvier 2010, le Mouvement pour l'émancipation du delta du Niger (MEND – Movement for the Emancipation of the Niger Delta) a rompu un cessez-le-feu unilatéral jusqu'à ce que le gouvernement nigérian accepte de rencontrer ses représentants, conformément à ce qu'il avait déclaré publiquement auparavant. Ce faisant, le MEND a rejoint une longue liste de groupes armés (au sens du présent document, il s'agit de groupes armés non gouvernementaux qui contestent l'autorité de l'État)¹ qui demandent des garanties de pourparlers politiques avant de renoncer à la violence. Pendant ce temps, les gouvernements exigent généralement un cessez-le-feu comme condition préalable à des pourparlers de paix.

La volonté d'un groupe armé d'accepter un cessez-le-feu doit-elle constituer un critère central d'engagement ? Cette question représente l'un des nombreux dilemmes que rencontrent les médiateurs lorsqu'ils aident à négocier des cessez-le-feu. Parmi les autres questions figurent : quel doit être le niveau de détail des accords de cessez-le-feu ? Est-ce qu'ils bénéficient aux deux parties de la même manière, ou devraient-ils le faire ? De quelle manière les cessez-le-feu devraient-ils être inclus dans un processus de paix plus large ? Quel devrait être le rôle des tiers dans la surveillance et le contrôle des incidents, le cas échéant ? Les cessez-le-feu doivent-ils tenter de répondre à la question du désarmement des groupes armés ? Toutes ces questions mettent en lumière les difficultés auxquelles se heurtent les médiateurs lorsqu'ils cherchent à comprendre et à répondre aux intérêts divergents des parties à un conflit dans le cadre de la négociation d'accords de cessez-le-feu.

1 La présente publication concerne les accords facilités par un tiers qui définissent les règles et les modalités d'arrêt des combats s'appliquant aux parties au conflit. Telle est la définition des cessez-le-feu dans cette publication. Il s'agit d'examiner les circonstances dans lesquelles les cessez-le-feu sont négociés et la mesure dans laquelle ils peuvent faciliter la transition de la guerre à la paix, sachant qu'ils ne sont jamais qu'un élément d'un processus plus large de nature politique, sociale et économique.

2 La diversité tant des parties au conflit que des processus de paix rend difficile l'identification de principes généraux applicables à la négociation d'accords de cessez-le-feu. Cependant, en tenant dûment compte des différences entre les cas, ce qui suit examine les objectifs et le contenu des accords de cessez-le-feu, traite des difficultés auxquelles les médiateurs peuvent faire face dans la négociation de cessez-le-feu, et présente certaines des options à leur disposition.

3 4.2 Objectifs et contenu

En matière de cessez-le-feu, les médiateurs font face à des exigences différentes de la part des groupes armés et des États. Cela est dû en partie au fait que les cessez-le-feu visent toute une variété d'objectifs. Certains de ces objectifs sont limités (par exemple assurer momentanément le passage en toute sécurité de l'aide humanitaire) et d'autres ont une portée plus large (notamment lorsqu'ils s'inscrivent dans l'élaboration d'un processus de paix global). De même, le contenu des accords varie grandement. Si le protocole d'accord d'Aceh examiné ci-après, a ainsi été négocié sans cessez-le-feu formel entre les parties, d'autres accords de cessez-le-feu peuvent très détaillés et apporter une contribution capitale à la paix (l'accord de cessez-le-feu de 2002 dans les monts Nuba) ou non (le cessez-le-feu de 2006 négocié dans le cadre de l'accord de paix au Darfour).

4 • Pourquoi négocier un cessez-le-feu ?

5 Partageant une expérience commune d'années de souffrance et de défiance, les parties à un conflit peuvent envisager un cessez-le-feu pour des raisons tant tactiques que stratégiques. La négociation d'un cessez-le-feu ne signifie pas que les groupes armés ne considèrent plus leurs moyens militaires comme une source essentielle de pression sur l'État. L'asymétrie dans la légitimité perçue des deux côtés explique pourquoi les groupes armés veulent conserver leur principale monnaie d'échange (leurs armes) aussi longtemps qu'ils le peuvent,

et refuseront souvent de s'engager dans un accord de cessez-le-feu jusqu'à ce que des progrès soient accomplis sur le plan politique.

Néanmoins, une ou plusieurs des parties au conflit peuvent être véritablement désireuses d'entamer des négociations de cessez-le-feu dans un but d'apaisement. Si le conflit fait rage depuis longtemps, un cessez-le-feu peut représenter un point d'entrée pratique pour un règlement négocié et permettre aux parties au conflit d'envoyer un clair signal d'apaisement et d'afficher leur intention de s'engager sur une solution non violente. Au minimum, un cessez-le-feu va séparer les belligérants et rompre un cycle de violence. Il donne aux parties la possibilité de s'assurer de la volonté de négociation de leurs opposants.

Les parties à un conflit peuvent aussi vouloir négocier un cessez-le-feu quand le niveau de violence généré par ce conflit leur devient insupportable. Elles peuvent ainsi avoir besoin de temps pour se réapprovisionner en armes et en munitions, redéployer leurs troupes, enrôler et former de nouvelles recrues ou collecter des renseignements sur les forces ennemies.

Il arrive que les États, en particulier, ne puissent plus supporter la pression politique créée par la violence liée à un conflit. Dans de tels cas, le répit qui accompagne un cessez-le-feu peut apaiser les tensions politiques. Les gouvernements exigent souvent des cessez-le-feu unilatéraux de la part des groupes armés, en prélude à des pourparlers politiques, arguant de ce que leur opinion publique ne pourrait accepter le principe de négociations avec un groupe armé qui continue de perpétrer des attentats sur le territoire national.

Si les groupes armés peuvent chercher à exercer une pression sur un processus de négociations en cours en poursuivant leurs actions militaires, un cessez-le-feu peut aussi permettre de démontrer qui commande et contrôle la situation. Une telle attitude, qui se manifeste généralement par un cessez-le-feu unilatéral proclamé publiquement, comme dans le cas du MEND fin 2009, permet d'afficher l'efficacité de l'organisation du groupe armé et de mettre en avant sa crédibilité en tant que partenaire légitime dans un processus de paix. Un cessez-le-feu pourra aussi fournir l'occasion de renforcer le contrôle d'un groupe armé dans sa zone d'opération. Tel fut le cas des Tigres tamouls qui organisèrent une campagne d'élimination des opposants politiques tamouls dans les régions placées sous leur contrôle à l'issue de la signature de l'accord de cessez-le-feu de 2002 au Sri Lanka.

Confrontés à une opposition armée persistante et de plus en plus effective, les États peuvent avoir recours à la négociation d'un cessez-le-feu pour faire recu-

1
ler la violence à un niveau politiquement acceptable, tout en ne faisant aucune concession politique. Ils peuvent tenter d'utiliser les négociations de cessez-le-feu pour créer une situation de statu quo qui sert leurs desseins politiques. Les États peuvent aussi demander un renoncement de principe à la violence, ce qui équivaut à un cessez-le-feu, comme condition préalable au dialogue, en insistant souvent aussi sur la nécessité pour les groupes armés de procéder rapidement au désarmement.

2
La présence de multiples groupes armés dans un conflit implique des difficultés particulières. Dans les années 1990, les autorités birmanes ont négocié une douzaine de cessez-le-feu bilatéraux avec les principaux groupes ethniques minoritaires du pays, appliquant de facto une politique du « diviser pour mieux régner ». Chacun de ces accords visait à faire diminuer la violence en permettant au groupe armé concerné de garder le contrôle de la zone dans laquelle il opérait et d'ouvrir un bureau de représentation dans la capitale (sous surveillance étroite). Les troupes gouvernementales étaient alors repositionnées dans d'autres parties du pays pour négocier, en position de force, d'autres cessez-le-feu bilatéraux². Du point de vue des autorités, ces cessez-le-feu ont été, jusqu'à récemment, un outil très efficace de gestion des conflits.

3
À la lumière de ces considérations, comment les cessez-le-feu peuvent-ils contribuer à la résolution des conflits? Virginia Page Fortna identifie trois contributions-clé³:

- 4
5
- ▶ **en augmentant le coût des futures attaques**, par des mesures pratiques telles que les zones tampons et le retrait de troupes, mais aussi par des engagements publics en faveur de la paix, **les accords de cessez-le-feu empêchent les parties prenantes de revenir facilement sur leur engagement**. En effet, un signataire qui retomberait dans la violence ferait l'objet de pressions et d'une condamnation publique. L'attentat à la bombe perpétré par le groupe séparatiste basque ETA à l'aéroport de Madrid-Barajas en décembre 2006, neuf mois tout juste après s'être engagé à appliquer un cessez-le-feu permanent, a ainsi mis à mal sa crédibilité comme partenaire de dialogue;
 - ▶ **les cessez-le-feu sont le signe de l'engagement formel des parties à résoudre leur différend de manière pacifique**. Les accords donnent aux belligérants l'opportunité de se rassurer mutuellement en communiquant clairement cet engagement et réduisent ainsi l'incertitude sur les actions et les intentions de chacun;

Sri Lanka: Négociation et suivi d'un cessez-le-feu en l'absence de processus de paix

1
2
Après 20 ans de combats, la Norvège négocie un cessez-le-feu entre le gouvernement du Sri Lanka et le mouvement des Tigres de libération de l'Îlam Tamoul (les Tigres tamouls) en février 2002. Les Tigres exigent d'être les seuls représentants du peuple tamoul dans le cadre d'un processus bilatéral avec l'État. Après les élections générales de 2001, les Tigres tamouls annoncent un cessez-le-feu unilatéral et le nouveau gouvernement ne tarde pas à en faire autant et à étendre ce cessez-le-feu.

3
Les deux parties signent l'accord de cessez-le-feu en vue d'obtenir un répit et de consolider leurs positions militaires. Les Tigres tamouls ont remporté des victoires militaires sur le terrain, mais cherchent à travers le cessez-le-feu la reconnaissance politique et la légitimité dont ils ont besoin. Le cessez-le-feu est suivi de six sessions de pourparlers qui butent sur l'ordre du jour proprement dit, conduisant les Tigres tamouls à se retirer en avril 2003.

4
Les Tigres tamouls avaient exigé que la Norvège mette en place et dirige un mécanisme de surveillance (Sri Lanka Monitoring Mission – SLMM), malgré les réserves émises par la Norvège quant à son rôle à la fois de médiateur et de maître d'œuvre du cessez-le-feu. En l'absence de pourparlers politiques, bien que mécanisme technique, la SLMM devient le seul forum de consultation entre les parties. Alors que l'écrasante majorité des violations du cessez-le-feu est imputée aux Tigres tamouls, la Norvège et la SLMM évitent toute attribution publique pour ne pas sembler prendre parti, ne pas saper le rôle de médiateur de la Norvège ni ses relations avec les parties.

5
Accusée de minimiser les violations commises par les Tigres, la SLMM essuie de vives critiques de partialité de la part des Cingalais nationalistes, qui n'ont pas participé à l'accord de cessez-le-feu. Ces critiques s'étendent rapidement à la médiation norvégienne. Pendant ce temps, les Tigres tamouls continuent de violer le cessez-le-feu, sachant que la SLMM n'a ni le mandat ni les moyens de le faire appliquer. Dans ces conditions, le cessez-le-feu et ses violations monopolisent toute l'attention politique des parties prenantes, en les détournant de l'objectif de reprise des pourparlers politiques.

- 1
- ▶ **les cessez-le-feu impliquent une série de mécanismes qui permettent d'éviter les incidents** (par la séparation des forces, par exemple) et de contrôler leur ampleur et leur impact (au moyen de mécanismes de surveillance et de contrôle)⁴.

Les cessez-le-feu peuvent aussi contribuer aux processus de paix par d'autres moyens :

- 2
- ▶ ils offrent aux parties la possibilité de résoudre ensemble leurs différends et développer des relations entre des individus qui se faisaient la guerre auparavant. **Un cessez-le-feu peut être une mesure importante pour rétablir la confiance**, d'où peuvent découler d'autres mesures de gestion des armes et de la sécurité ;
 - ▶ **ils permettent de sauver des vies, du moins à court terme.** Ils peuvent faire baisser la tension (lorsqu'ils interviennent au commencement d'un processus politique) et contribuent à établir un environnement plus propice au dialogue politique ;
 - ▶ **ils apportent leur meilleure contribution à la paix lorsqu'ils s'inscrivent dans un processus de paix plus large. En l'absence de processus plus large**, comme au Sri Lanka, les cessez-le-feu s'apparentent alors davantage à un outil de gestion, et non de résolution, des conflits⁵.

3

• **Qu'y a-t-il dans un accord de cessez-le-feu ?**

4

Les cessez-le-feu peuvent prendre de multiples formes. Ils font souvent partie d'un processus de paix plus large, soit comme un accord parmi d'autres, soit comme une étape d'un accord de paix global. En termes de contenu, la longueur et le niveau de détail des accords de cessez-le-feu varient aussi énormément. Il existe même des cas de processus de paix conclus sans accord de cessez-le-feu, par exemple le protocole d'accord de huit pages mettant fin au conflit d'Aceh en 2005 . Si le terme de « cessez-le-feu » n'apparaît simplement pas dans le protocole d'accord d'Aceh, ni dans les précédents accords négociés par le Centre pour le dialogue humanitaire, c'est aussi parce que le gouvernement indonésien s'y opposait. Jakarta voyait dans l'emploi du terme « cessez-le-feu » une impression de parité entre les parties, et donc une légitimité accrue pour le GAM, ce qui était inacceptable

5

L'arrêt des violences n'est qu'un des nombreux sujets sur lesquels ont porté les négociations entre le gouvernement indonésien et le GAM en 2005. La seule clause de l'accord de paix négocié par l'ancien président Ahtisaari ayant trait

1

à l'arrêt des violences figurait dans une rubrique plus large intitulée « Dispositions relatives à la sécurité », et indiquait simplement que « tous les actes de violence entre les parties prendront fin au plus tard au moment de la signature du présent [accord] ». Les violations de l'accord étaient définies encore plus simplement comme correspondant à « toute action non conforme à la lettre ou à l'esprit du présent [accord] »⁶. Cinq ans plus tard, l'accord tient toujours.

2

Dans les cas les plus récents, les accords de cessez-le-feu abordent les éléments suivants :

- 3
- ▶ **Mesures de détente.** Ces mesures visent le désengagement des forces et la limitation des contacts entre les troupes. Le plus souvent, les mesures de détente exigent une cartographie détaillée et un échange d'informations transparent entre les parties, afin de mettre en place des zones démilitarisées qui servent de zones tampons entre les combattants.
 - ▶ **Définition de ce qui constitue une violation du cessez-le-feu.** Les exemples d'activités proscrites incluent l'utilisation d'armes ainsi que les actions offensives comme l'approvisionnement en nouvelles armes et munitions ; le regroupement de troupes ; l'envoi de renforts ; le lancement de nouvelles attaques ; et la mise en place de nouveaux champs de mines.
 - ▶ **Mécanismes de surveillance, de contrôle des incidents et de règlement des litiges.** Ils peuvent prendre toute une variété de formes et impliquer des mécanismes conjoints, en fonction de la nature du conflit.
 - ▶ **Couverture géographique du cessez-le-feu et calendrier de mise en œuvre spécifique.** Cet élément est de plus en plus présent et défini en détail afin d'anticiper toute une série de difficultés qui risquent d'apparaître au stade de la mise en œuvre.
 - ▶ **Les cessez-le-feu les plus récents s'étendent également à d'autres actions non militaires et mettent l'accent sur la protection des civils.** Par exemple, le cessez-le-feu sri-lankais de 2002 interdit précisément les « actes hostiles à l'encontre de la population civile, y compris les actes de torture, d'intimidation, d'enlèvement et d'extorsion » (article 2.1). Il arrive que ces mentions concernent spécifiquement le personnel d'organisations humanitaires, comme dans le cas du cessez-le-feu signé au Libéria en 2003.
 - ▶ **Les cessez-le-feu s'étendent de plus en plus à des interdictions concernant les attaques verbales.** Il s'agit d'accords sur « l'emploi d'un

langage civilisé et digne» (code de conduite pour le cessez-le-feu signé au Népal en 2006, article 13) et exigeant d'éviter «la propagande hostile et les incitations à l'action militaire» (accord de cessez-le-feu dans le cadre de l'Accord de paix au Darfour, 2006, p. 45).

- ▶ **Un texte spécifique peut également mentionner plus en détail le lien entre le cessez-le-feu et le reste du processus de paix.** Un tel texte peut inclure des processus de transformation politique et des forces de sécurité (par exemple désarmement et réforme du secteur de la sécurité). Toutefois, l'accord de cessez-le-feu n'entrera pas forcément dans les détails.
- ▶ **Des clauses supplémentaires prévoient très souvent un accès sans restriction de l'aide humanitaire et fixent les modalités de libération ou d'échange de prisonniers.**

Au minimum, un cessez-le-feu aura pour objectif de faire cesser les combats et d'empêcher leur reprise. Cependant, il existe un besoin réel de combiner et de détailler plus systématiquement la plupart des éléments susvisés au sein des accords de cessez-le-feu, pour en faciliter la mise en œuvre. Une telle recommandation fait écho aux conclusions de Page Fortna, selon lesquelles les cessez-le-feu «solides», autrement dit les accords qui traitent le plus grand nombre possible de ces éléments à un niveau de détail approprié, ont plus de chances de réussir que les cessez-le-feu qui ne concernent qu'un petit nombre de ces aspects et contiennent peu de détails sur leur mise en œuvre.

Ceci étant dit, les quarante pages du «cessez-le-feu général et arrangements finals en matière de sécurité» de l'Accord de paix au Darfour de 2005 nous rappellent de façon utile que la longueur et les détails ne sont en aucun cas à eux seuls une garantie de pérennité. Si l'accord détaille longuement le champ des violations («actes tels que la mobilisation et le recrutement ou initiatives susceptibles de mettre en péril le processus de paix, y compris les actions ou mouvements militaires offensifs, le déploiement de forces, etc., ainsi que la propagande hostile»), ainsi que les modalités de mise en œuvre et un calendrier, l'absence de mise en application ultérieure nous rappelle que :

- ▶ une formulation détaillée ne peut pas compenser le faible engagement des parties au conflit. Des parties peuvent se mettre facilement d'accord sur des restrictions, interdictions et sanctions étendues et détaillées en sachant pertinemment que ces clauses ne seront pas respectées.

D'autres exemples évoqués ici nous rappellent également que :

- ▶ l'engagement des belligérants à l'esprit du cessez-le-feu n'a pas nécessairement besoin de se refléter dans des dispositions écrites et détaillées (cf. le protocole d'accord d'Aceh de 2005) ;
- ▶ néanmoins, un accord de cessez-le-feu détaillé facilite le travail de l'équipe de médiation et le suivi du cessez-le-feu dans les cas où il constitue un véritable engagement politique des parties (exemple du cessez-le-feu de 2002 dans les monts Nuba).

4.3 Défis et risques

Parmi les nombreux défis auxquels sont confrontés les médiateurs dans les processus de cessez-le-feu, le présent document va s'attarder sur les six aspects suivants : le cessez-le-feu bénéficie-t-il de la même manière à toutes les parties ; peut-il mettre un terme à la guerre ou simplement la retarder ; à quel stade du processus un cessez-le-feu est-il opportun ; quelles sont les zones d'ombre qui risquent de compromettre la capacité des parties à mettre en œuvre certains éléments du cessez-le-feu ; quel est le type de suivi requis ; et le cessez-le-feu doit-il s'accompagner d'un désarmement.

• **Les cessez-le-feu favorisent-ils les États ?**

Les groupes armés et les États sont-ils sur un pied d'égalité en matière de cessez-le-feu ? Il existe de nombreux précédents de gouvernements plaidant pour un cessez-le-feu précoce afin de satisfaire leurs partisans et l'opinion publique tout en minimisant les concessions qu'ils pourraient être amenés à faire dans le cadre de négociations. Un cessez-le-feu signé très tôt au cours d'un processus risque alors de promouvoir le statu quo au lieu de prôner la réforme et tend à bénéficier davantage au gouvernement qu'à ses opposants armés. Dans ce cas où le cessez-le-feu met en évidence la réticence de l'État à mettre en œuvre le changement, un groupe armé risque de se remobiliser et, aux yeux de l'opinion publique, portera la responsabilité de la rupture de son engagement et du tort causé. Ce fut le cas pour l'Armée républicaine irlandaise en février 1996, qui mit fin à un cessez-le-feu de 17 mois après une période de normalisation relative, consécutive au cessez-le-feu de 1994.

Les mécanismes de cessez-le-feu qui empêchent l'acquisition de matériel militaire peuvent aussi favoriser les États, dans la mesure où ils ont tendance à imposer des restrictions plus importantes aux groupes armés. Par exemple,

1
2
3
4
5

« Un accord de cessez-le-feu ne devrait léser aucune des parties sur le plan militaire ou autre et ne devrait pas nuire aux possibilités de résolution finale du conflit. »

Jeremy Brickhill | Conseiller de l'Union africaine, lors des pourparlers d'Abuja pour la paix au Darfour en 2006⁷

au Sri Lanka, le gouvernement a pu se procurer armes et équipements après le cessez-le-feu de 2002, alors que les Tigres tamouls étaient sévèrement limités dans leur capacité à se rééquiper. Les équipes de médiation doivent savoir que leur capacité à contrôler l'approvisionnement en armes des parties au conflit sera toujours limitée, sans même parler de l'interrompre.

En outre, les médiateurs impliqués dans les premières étapes d'un processus peuvent être confrontés à la réticence d'un groupe armé d'initier des pourparlers qui ciblent en priorité un cessez-le-feu au lieu de leurs principaux griefs. La reconnaissance inhérente à la participation au processus de négociation peut parfois s'avérer suffisante pour qu'un groupe armé accepte la perte des moyens de pression induite par l'arrêt des violences. De plus, des mesures telles que l'apport d'une aide humanitaire aux partisans d'un groupe armé peuvent contribuer à bâtir une relation de confiance dans un processus de cessez-le-feu. Tout au long de ce processus, le médiateur tentera d'éviter de donner une impression de partialité et insistera sur les liens clairs entre le cessez-le-feu et le processus de paix dans son ensemble.

Le médiateur insistera sur les liens clairs entre le cessez-le-feu et le mandat pour le processus de paix dans son ensemble.

• Gestion du conflit ou résolution du conflit ?

Les médiateurs travaillent sous pression pour négocier des cessez-le feu qui sauvent des vies et permettent des avancées importantes sur le plan humanitaire. De tels résultats sont positifs pour la réputation du médiateur et celle de l'organisation dont il est issu. Toutefois, dans certains cas, une cessation précoce des hostilités peut ne pas conduire à des progrès tangibles vers un règlement politique durable, ce qui place la communauté des médiateurs devant un cruel dilemme. En mars 2009, des médiateurs africains réunis à Zanzibar se sont penchés sur la question de savoir si les médiateurs s'attachaient trop à sauver des vies à court terme et si des impératifs de gestion du conflit ne risquaient pas en réalité de perpétuer le conflit et de différer son règlement⁸. De telles considérations illustrent la difficulté inhérente à évaluer dans quelle mesure un cessez-le-feu peut s'inscrire dans un processus plus large ou s'il s'agit de la seule issue d'une négociation.

Burundi : Entre cessez-le-feu et reddition organisée ?

L'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation de 2000 adopte une approche de règlement politique du conflit par des arrangements de partage du pouvoir. Bien que des clauses spécifiques adoptent le principe de dispositions pour la sécurité, l'absence des groupes armés les plus importants à la table des négociations signifie que les aspects techniques sont laissés à la discrétion du maître d'œuvre. Les groupes CNDD-FDD (Forces de défense de la démocratie) et PALIPEHUTU-FNL (Forces nationales de libération) contestent la validité d'un processus auquel ils n'ont pas participé et qui n'aborde pas leur principale revendication, la réforme du secteur de la sécurité (RSS) au Burundi. En conséquence ils refusent de signer l'accord.

Suite à l'Accord d'Arusha, le gouvernement burundais signe une série de cessez-le-feu bilatéraux avec d'autres groupes séparatistes entre 2002 et 2008. Les cessez-le-feu sont négociés en échange de l'inclusion dans le processus politique et d'un partage du pouvoir gouvernemental, même si le gouvernement évite habilement les compromis sur les questions de RSS demandées par ces groupes. L'armée burundaise, qui s'oppose aux réformes qui menaceraient ses privilèges, lance des offensives visant à affaiblir les groupes armés et à faire pression sur eux pour qu'ils acceptent les conditions du cessez-le-feu. Ces groupes font face à une plus grande fragmentation entre partisans et opposants aux négociations de cessez-le-feu. L'équipe de médiation fait appel aux pays de la région (Gabon, Tanzanie) et à des experts de l'ONU pour aider le gouvernement et les principaux groupes armés à négocier. Conscients du fait que les cessez-le-feu ne s'accompagnent pas d'un effort de RSS, les médiateurs privilégient la fin des violences et travaillent sur des accords qui imposent le désarmement et la réintégration en contrepartie de nominations politiques pour les leaders de ces groupes. La plupart des cessez-le-feu burundais ne durent pas et doivent être renégoiés⁹.

La paix ne sera pas obtenue avec le CNDD-FDD jusqu'à la signature de l'accord de cessez-le-feu global en 2006. Le PALIPEHUTU-FNL n'a cessé le combat qu'en 2009, en échange de sa reconnaissance en tant que parti politique. Bien que les négociations bilatérales et une pression à la fois politique et militaire aient conduit au cessez-le-feu et au désarmement, la réintégration des combattants a donné des résultats mitigés et le secteur de la sécurité au Burundi n'a toujours pas été réformé.

Chypre présente un exemple clair de ce dilemme. Le cessez-le-feu peut-il faire partie d'un processus plus large qui aborde les causes profondes du conflit ou peut-il seulement réguler le comportement des parties et tenter d'éviter les violences à grande échelle ? L'accord de cessez-le-feu conclu en 1974 représentait probablement le point ultime jusqu'où les parties étaient prêtes à aller. Manifestement, il s'est avéré être un moyen très efficace pour éviter la reprise des violences. En revanche, il a « gelé » le conflit au point que le processus de paix est resté bloqué pendant des décennies, malgré les efforts répétés des médiateurs onusiens.

La gestion et la résolution des conflits ne sont pas des alternatives contradictoires, mais plutôt des objectifs complémentaires qui ont été atteints lors de plusieurs processus de paix. Il existe toutefois des situations dans lesquelles la gestion d'un conflit risque d'être la seule issue d'une négociation de cessez-le-feu. Une fois le cessez-le-feu en place, les parties ne sont plus soumises à la pression du combat, et peuvent parfois se satisfaire d'un modus vivendi qui leur laisse peu d'incitations à poursuivre la négociation. Il appartiendra alors au médiateur, au cas par cas, de se livrer à « une analyse de sang-froid (...) en concertation avec les parties »¹⁰ pour comprendre à la fois ce qui peut être obtenu de façon réaliste avec un cessez-le-feu et quelle politique de la carotte et du bâton a les meilleures chances de contribuer à maintenir le cessez-le-feu¹¹.

Au moins quatre facteurs fondamentaux déterminent si et quand un cessez-le-feu peut être négocié et dans quelle mesure il peut contribuer au processus de paix global :

- ▶ **La capacité militaire des belligérants et si l'un d'entre eux peut l'emporter sur les autres.** Par exemple, l'offensive « tous azimuts » des insurgés au Salvador en novembre 1989 a mis en lumière l'impasse militaire avec les forces gouvernementales et rendu évidente la nécessité d'un processus de paix pour toutes les parties concernées.
- ▶ **La taille des communautés dont un ou des groupes armés prétendent représenter les intérêts.** En règle générale, plus ces communautés sont étendues et influentes (comme au Salvador ou en Irlande du Nord), plus l'opposition non gouvernementale endosse un rôle légitime et plus il est difficile pour l'État de prétendre que les compromis politiques sont inutiles.
- ▶ **La capacité politique des négociateurs des deux côtés ainsi que la nature du ou des groupes.** Ce facteur vient en sus d'autres aspects tels que leur capacité à contrôler un territoire. Les questions de comman-

dement et de contrôle ont un poids considérable dans la capacité d'un groupe armé à entamer des discussions de cessez-le-feu.

▶ **Une conviction partagée sur les raisons qui motivent un dialogue non violent, découlant parfois d'un événement catalytique récent.**

Les attentats terroristes du 11 septembre aux États-Unis ont eu de nettes répercussions sur l'attitude de plusieurs groupes armés. C'est le cas par exemple pour le processus en Irlande du Nord, avec une influence positive puisque l'IRA s'est montrée sensible au fait d'être qualifiée d'organisation terroriste. À Aceh, le tsunami de décembre 2004 a été un facteur déterminant dans le mouvement vers un règlement pacifique.

• **Quand négocier un cessez-le-feu ?**

Les cessez-le-feu sont souvent mis en œuvre au commencement d'un processus comme condition préalable à un dialogue plus élaboré. L'hypothèse conventionnelle veut qu'un cessez-le-feu soit « l'une des premières étapes nécessaires d'un processus de paix (...) qui ouvre la voie à des négociations sur des questions qui ne peuvent être abordées tant que durent les hostilités »¹². Cette vision découle d'un impératif humanitaire – parfois ressenti de manière plus aigüe par le médiateur et les autres membres de la communauté internationale que les parties au conflit – de faire cesser le conflit aussitôt que possible pour sauver des vies. Les groupes armés déclarent aussi parfois un cessez-le-feu unilatéral lorsque des pourparlers sont initiés afin d'apaiser la tension et de contribuer à créer un climat plus propice aux négociations.

Si la diminution des violences facilite souvent l'initiation du dialogue, ce n'est pas toujours le cas. Au Libéria, plus d'une douzaine de cessez-le-feu ont échoué entre 1990 et 1995, soulevant la question de savoir si un cessez-le-feu devait rester la priorité de l'effort de négociation. Négocier en l'absence d'un cessez-le-feu est également possible et a déjà été fait, avec un succès variable, au Burundi, au Guatemala¹³, en Irlande du Nord et au Salvador. Ce dernier cas représente un exemple incontestable de cessez-le-feu négocié uniquement après accord entre les parties au conflit sur un calendrier de réforme politique à grande échelle.

Le calendrier de négociation doit bien sur être fixé au cas par cas, ce qu'illustre le cas de la Colombie où, en 2002, les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) invoquent le précédent du Salvador pour rejeter la mise en place d'un cessez-le-feu avant les pourparlers. Le président Andrés Pastrana accède alors à la demande des FARC de « parler en combattant » jusqu'à ce qu'un accord politique puisse être conclu. En signe de bonne volonté, le

1 gouvernement cède une large zone démilitarisée aux FARC. Toutefois, en l'absence de mécanismes convenus pour contrôler les activités dans la zone démilitarisée, les FARC s'en servent comme d'une enclave protégée où ils se regroupent, poursuivent activités criminelles et enlèvements, et d'où ils lancent de nouvelles attaques. Sans surprise, les pourparlers achopperont rapidement.

2 Bien que certains cessez-le-feu soient négociés avec beaucoup de succès au début d'un processus, l'expérience du Salvador (et celle de l'Irlande, dont nous parlerons plus loin) est un rappel utile de la nécessité de rester ouvert à la possibilité de remettre en cause le modèle de « cessez-le-feu précoce ». Dans les deux cas, **le caractère durable du règlement trouvait ses racines dans i) les demandes de réforme importantes et légitimes des groupes armés et ii) l'opportunité offerte par un règlement politique plus vaste pour répondre à ces demandes et promouvoir un changement politique et sociétal dans le pays.**

3 • **Les « angles morts »**

Dans certains cas, gouvernements et tierces parties ne parviennent pas à comprendre que l'incapacité d'un groupe armé à se plier à certaines exigences d'un cessez-le-feu ne signifie pas forcément qu'il rejette le cessez-le-feu en lui-même. Il arrive que les caractéristiques d'un groupe rendent une mise en œuvre difficile, quand les combattants n'acceptent pas ou ne se conforment pas à ce qui leur est demandé, ou parce que la structure d'organisation du groupe rend impossible la mise en œuvre.

4 Dans toutes les situations dans lesquelles un ou des groupes armés se composent d'un réseau de formations, de groupements ou de cellules indépendantes sur le plan tactique (ou simplement des entités amorphes avec un commandement flottant), certains mécanismes de cessez-le-feu standards deviennent extrêmement difficiles à appliquer.

5 Durant le processus négocié par le Centre pour le Dialogue Humanitaire à Aceh au début des années 2000, par exemple, la création d'une zone tampon et l'espoir de voir le GAM retirer ses combattants en plusieurs endroits se sont avérés mission impossible. Cela n'était pas dû à la faiblesse des engagements du GAM, mais à sa nature de mouvement diffus existant au milieu de la population civile. Il n'y avait ni postes ni garnisons vers lesquels le GAM aurait pu se replier. Cependant, lorsque l'État indonésien accuse le GAM de non-respect de ses engagements, il attribue cela à un manque de volonté politique du GAM, et non à son incapacité pratique à mettre en œuvre un élément particulier de l'accord¹⁴.

Salvador: Une pensée non linéaire

1 En 1989, les groupes armés révolutionnaires qui composent le Front Farabundo Martí de libération nationale (FMLN) lancent la plus grande offensive de la guerre civile qui fait rage au Salvador depuis dix ans. L'offensive démontre aux commandants du FMLN qu'ils ne peuvent conserver le territoire conquis, tandis que le gouvernement réalise que la guerre ne peut être gagnée sur le plan militaire. Face à la pression exercée par le Congrès américain pour réduire l'aide militaire bilatérale et enquêter sur des crimes impliquant des officiers de l'armée salvadorienne, le gouvernement décide de cesser d'exiger un cessez-le-feu comme condition préalable à l'engagement de pourparlers (comme ce fut le cas dans les précédentes tentatives de dialogue).

2 Le gouvernement décide alors avec le FMLN que le cessez-le-feu ne sera même pas à l'ordre du jour, mais sera évoqué séparément lorsque des avancées auront été enregistrées sur le front politique. Les parties commencent alors par négocier une série d'accords relatifs aux règles, aux procédures, à l'agenda et au calendrier des pourparlers, ainsi qu'aux droits de l'homme et à la réforme militaire et constitutionnelle. Permettre aux parties de continuer le combat durant ces négociations a paradoxalement créé un élément de confiance et contribué à sécuriser le processus (un argument invoqué à plusieurs reprises par le médiateur de l'ONU, Alvaro de Soto, devant les responsables américains qui défendaient l'idée d'un cessez-le-feu précoce). Ce n'est qu'au bout de 22 mois de négociations que le FMLN invite ses commandants aux pourparlers afin de discuter des modalités de cessez-le-feu. Ces discussions ont lieu moins d'un mois avant la signature des accords de paix en janvier 1992, qui officialisent l'issue de deux années de négociations¹⁵.

3 Une mission d'observation des droits de l'homme, déployée sur le terrain dans tout le pays dès le début des pourparlers, a contribué à rétablir la confiance et conduit à une diminution de la violence. Lorsque la mise en œuvre du cessez-le-feu commence effectivement en février 1992, elle s'accompagne du désarmement du FMLN, ainsi que d'un processus parallèle de réduction drastique des forces au sein de l'armée salvadorienne, comme le prévoient les négociations politiques globales. Le cessez-le-feu intervient dans la dernière étape du processus de paix, comme une traduction formelle des engagements pris par les deux parties, et aucune violation ne se produit.

1 Les cessez-le-feu posent des difficultés pratiques pour les parties à un conflit. Leur mise en œuvre requiert une communication efficace au niveau de la base, sur un terrain parfois difficile. Ils peuvent également impliquer des ajustements délicats au niveau individuel. Le degré de suspicion est élevé et les combattants se demandent si et quand aura lieu la prochaine attaque.

2 Une compréhension approfondie des caractéristiques du groupe armé susceptible de prendre part à un accord de cessez-le-feu peut nécessiter une réévaluation des arrangements les plus courants. Dans certains cas, les objectifs et les principes du groupe armé peuvent, par exemple, s'opposer directement à la possibilité d'envisager un cessez-le-feu. Aux Philippines, le Parti communiste des Philippines/Front national démocratique/Nouvelle Armée populaire (PCP/FND/NAP) rejette l'idée d'un cessez-le-feu qui pourrait durer plus de quelques jours. Le principe même d'un cessez-le-feu impliquerait le renoncement à son droit de recourir à la violence comme moyen légitime de poursuite de la lutte, l'engagement idéologique fondamental du parti en faveur de la « guerre populaire prolongée »¹⁶.

3 • Dispositions de surveillance des cessez-le-feu

4 Les dispositions de surveillance des cessez-le-feu peuvent impliquer les parties au conflit dans la surveillance et le contrôle de la mise en œuvre de l'accord, ainsi que dans les investigations sur d'éventuelles violations. Dans d'autres situations, des organisations locales – actives ou non dans la résolution du conflit – peuvent surveiller la mise en œuvre du cessez-le-feu et faire leur rapport à une Commission militaire mixte (CMM) ou une Commission mixte de surveillance centralisée.

5 La composition et le pouvoir de chaque CMM dépendent du contexte. Aux Philippines, les équipes de surveillance locales incluent des représentants des autorités locales, du groupe armé et de la société civile. Des groupes locaux d'observation du cessez-le-feu (« Bantay Ceasefire ») complètent le travail de ces équipes et sont tous placés sous l'égide d'un Comité Mixte de Coordination pour la Cessation des Hostilités. Cet organisme chargé de la mise en œuvre du cessez-le-feu travaille avec un contingent d'observateurs internationaux et ces deux entités font leur rapport au « Peace panel » qui réunit des représentants des belligérants. Dans d'autres conflits, il arrive que la participation à une CMM soit élargie au-delà des parties au conflit. Ainsi au Libéria, la CMM mise en place en 2003 incluait des représentants de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), de l'Union africaine, des Nations Unies, du Groupe de contact international sur le Libéria, en plus des parties au conflit.

1 Autre exemple innovant, l'accord de cessez-le-feu de 2002 dans les monts Nuba dans lequel contrôle et surveillance de la mise en œuvre sont de la responsabilité même des parties au conflit, réunies au sein d'une CMM soutenue par une tierce partie. Une approche conjointe du même ordre a été adoptée au Népal, lorsque les Nations Unies ont appuyé la mise en œuvre de l'Accord de 2006 sur la Gestion des Armes et des Armées. Un Comité conjoint de coordination et de suivi y réunit des représentants des deux armées sous l'égide des Nations Unies et, avec l'appui d'équipes de suivi mixtes, joue un rôle fondamental dans le processus de suivi. La demande explicite des parties en faveur d'un soutien de l'ONU dans la mise en œuvre de l'accord, en liaison avec leur implication quotidienne dans les équipes de suivi mixtes et le Comité conjoint de coordination et de suivi, a conduit à un processus très efficace de contrôle des armes. En revanche, l'absence de progrès au niveau du processus politique à plus grande échelle a entravé la capacité de ces arrangements à contribuer aux objectifs plus larges du processus de paix au Népal¹⁷.

3 Si les mécanismes mixtes peuvent évidemment sembler relever de bonnes pratiques, leur utilité devra être estimée au cas par cas. **Typiquement, les mécanismes mixtes peuvent ne pas être indiqués lorsque des personnels, éventuellement armés, sont chargés non seulement de l'observation d'un cessez-le-feu, mais aussi de son application, en raison d'un ou plusieurs des facteurs suivants :**

- ▶ un État partie à un cessez-le-feu n'exerce pas sa responsabilité de protection de ses citoyens (Liberia, au début des années 1990) ;
- ▶ certains groupes signataires démontrent à de multiples reprises leur manque de volonté de respecter l'accord de cessez-le-feu (Front révolutionnaire uni de Sierra Leone à la fin des années 1990) ;
- ▶ les soldats de la paix sont en conflit ouvert avec une ou plusieurs des parties signataires de l'accord de cessez-le-feu ;
- ▶ la présence de soldats de la paix est imposée à une partie au conflit alors que l'autre belligérant ne s'est pas engagé sur un cessez-le-feu (Mission de vérification au Kosovo chargée de contrôler le respect par les forces serbes d'un cessez-le-feu que n'avait pas reconnu l'Armée de libération du Kosovo en 1998-1999).

Dans de tels cas, les mécanismes mixtes ne sont pas toujours appropriés et risquent de mettre en danger les personnels impliqués dans la mise en œuvre et l'observation de l'accord.

- **Cessez-le-feu et désarmement**

Les discussions de cessez-le-feu donnent aux médiateurs et aux parties concernées une opportunité (que certains voient comme une obligation) de négocier des arrangements relatifs à la sécurité dans le cadre du processus de paix. Il existe toutefois un risque de fixer des objectifs trop ambitieux lorsque les accords de cessez-le-feu cherchent également à obtenir le désarmement des groupes armés.

En effet, prévoir le désarmement dans le cadre de la négociation d'un cessez-le-feu revient à modifier l'équilibre des pouvoirs entre les parties au conflit. C'est la raison pour laquelle des groupes comme le FMLN n'ont entamé leur désarmement qu'à la fin du processus de paix, dans le cadre de la mise en œuvre du cessez-le-feu et parallèlement à une réforme majeure de l'armée salvadorienne. En Irlande du Nord, le désarmement de l'Armée républicaine irlandaise (IRA) démontre également le caractère sensible de cette question.

« À l'époque, en tant que jeune volontaire [républicain], on m'avait appris à donner ma vie plutôt que de rendre les armes. Rendre les armes était un anathème. »

Gerry Kelly | Sinn Féin

Au départ, l'IRA n'a pas rendu les armes mais a ouvert l'accès de ses dépôts d'armes et de munitions à deux éminents observateurs internationaux, l'ancien président finlandais Martti Ahtisaari et le leader de l'ANC Cyril Ramaphosa. Les deux hommes avaient alors pu confirmer publiquement que les dépôts étaient sécurisés, que leur contenu n'était pas utilisé et que l'IRA honorait ses engagements. Cela a permis de rétablir la confiance et ouvert la voie au lancement d'un processus de désarmement officiel en 2001 (trois ans après la signature de l'accord de Belfast, ou accord du Vendredi Saint), achevé en 2005.

Qu'un cessez-le-feu impliquant le désarmement des groupes soit négocié au début ou à la fin d'un processus, il représente souvent une menace pour la sécurité des membres du ou des groupes armés. Plusieurs des dirigeants du mouvement colombien M-19 ont ainsi été assassinés une fois le désarmement complété¹⁸.

En l'absence de tout signe tangible de réforme politique de la part de l'État, les médiateurs devraient généralement se méfier des initiatives de désar-

mement présentées au début des négociations en vue d'un cessez-le-feu. Comme l'a écrit A. G. Nourani à propos du conflit au Cachemire en 2000, « les militants ont peur qu'en acceptant d'abord un cessez-le-feu et, encore davantage, en déposant les armes, ils perdent tout moyen de pression sur le gouvernement dans les négociations qui suivent et se retrouvent dans une situation désespérée si ce dernier revient sur ses engagements »¹⁹. En conséquence du possible refus des groupes armés d'associer le désarmement au cessez-le-feu, cette attitude risque non seulement de conduire à l'élaboration de dispositions qui ne pourront pas être appliquées, mais aussi de dégrader l'image des médiateurs.

Si les groupes armés doivent bien sûr désarmer in fine, les cessez-le-feu doivent « se contenter » de poser les jalons de réformes plus larges en matière de sécurité (dont le désarmement ne sera qu'un élément) mais ne pas s'y substituer. Le fait que les initiatives de désarmement présentent des difficultés supplémentaires, notamment de fréquentes controverses sur le nombre de combattants qui peuvent prétendre aux avantages correspondants, est une raison supplémentaire de ne pas les aborder dans le cadre d'accords de cessez-le-feu déjà complexes en eux-mêmes. L'une des principales préoccupations des médiateurs qui préparent des négociations de cessez-le-feu sera de trouver la meilleure approche en matière de limitation de la capacité de nuisance des parties au conflit.

S'il s'avère que les groupes armés représentent des communautés importantes, les négociations qui incluent le désarmement de ces groupes mais reportent à une date ultérieure les questions plus larges de réforme dans le domaine de la sécurité risquent de mettre en péril l'intégralité du processus de paix.

4.4 Options pour les médiateurs

Les options dont dispose un médiateur dépendent de toute une série de facteurs qui incluent, entre autres, le nombre des parties au conflit ; l'influence du médiateur et les moyens de pression dont dispose la communauté internationale ; le soutien que des tiers peuvent apporter au processus de surveillance et de contrôle du cessez-le-feu ; la mesure dans laquelle les parties sont prêtes à associer le cessez-le-feu à un processus de paix plus large.

- **Permettre aux parties concernées de sauver la face**

Pour beaucoup de groupes armés, un cessez-le-feu représente une conces-

sion considérable en faveur de l'État. La capacité des médiateurs à assurer une participation des parties à un processus dans lequel aucun des belligérants ne perdra la face sera d'une importance capitale pour le succès d'un cessez-le-feu. On peut y parvenir en faisant participer d'autres entités que l'État, l'armée ou le médiateur, dont l'appel à un cessez-le-feu peut être plus acceptable aux yeux du groupe armé. En Irlande du Nord, l'IRA a ainsi proclamé le cessez-le-feu en réponse à une demande de sa branche politique, le Sinn Féin, alors qu'en Colombie, c'est l'intervention répétée de l'Église catholique qui a mené à l'adoption d'un cessez-le-feu (temporaire) par les FARC..

• Introduction des principes de Mitchell

Les principes de Mitchell représentent une opportunité dans les processus où l'une ou plusieurs des parties restent opposées à la négociation d'un cessez-le-feu tout en étant prêtes à faire baisser le niveau des violences et à rassurer les autres sur leur engagement en faveur de la paix. Du nom du sénateur américain George Mitchell qui les a introduits en Irlande du Nord en 1996, ces six principes peuvent faire l'objet d'un consensus de la part des parties à un conflit et traduire un engagement de fait sur l'idée d'un cessez-le-feu. Ces principes impliquent pour les parties concernées de s'engager: i) à se plier aux règles de la démocratie et aux méthodes exclusivement pacifiques de règlement des différends politiques; ii) à consentir au désarmement total de toutes les organisations paramilitaires; iii) à accepter que la vérification de ce désarmement soit laissée à l'appréciation d'une commission indépendante; iv) à renoncer à influencer sur le cours ou l'issue des négociations multipartites par l'usage ou la menace de l'usage de la force, et à s'opposer à toute tentative d'autres personnes de le faire; v) à respecter les clauses de tout accord conclu dans le cadre des négociations multipartites et à utiliser des méthodes démocratiques et exclusivement pacifiques pour tenter de modifier tout point de désaccord; vi) à renoncer aux actions violentes à caractère « punitif » et à prendre des mesures efficaces pour les empêcher²⁰.

• Commencer modestement: cessez-le-feu localisés

Les médiateurs peuvent étudier la possibilité de mettre en place des cessez-le-feu localisés en guise de mesure de rétablissement de la confiance acceptable pour les parties concernées. Avec un cessez-le-feu localisé, les parties en présence signalent leur intérêt envers un règlement négocié, ainsi que de leur volonté d'y travailler. En s'appuyant sur des mécanismes de surveillance et de contrôle clairs, il peut ouvrir la voie à un dialogue durable entre les parties.

Les programmes visant à faire reculer les violences armées ont eu recours à des initiatives de « zone de paix » qui, sans être aussi complètes que les

Monts Nuba: Une surveillance mixte

En 2001, les États-Unis nomment le sénateur Danforth Envoyé spécial pour la paix au Soudan, afin d'étudier la possibilité de mesures de rétablissement de la confiance entre le gouvernement soudanais et le Mouvement/l'Armée de libération du peuple soudanais (SPLM/A). À l'issue de consultations avec les parties au conflit, les pays de la région et les pays européens, les monts Nuba apparaissent comme un site test où un cessez-le-feu localisé pourrait être négocié.

Un important oléoduc passe par cette région, qu'aucune partie ne contrôle intégralement et n'est prête à céder. Dans le contexte de l'après 11 septembre, l'équipe de médiation dispose de plus de moyens de pression et impose des mécanismes de cessez-le-feu détaillés que les parties finissent par accepter, avec pour résultat la signature du cessez-le-feu en janvier 2002. L'équipe de médiation américano-suisse se doute alors que les parties vont utiliser le cessez-le-feu pour redéployer leurs troupes et continuer le combat dans d'autres zones. Pour éviter ceci, les médiateurs suggèrent non seulement la mise en place de zones tampons et le retrait des troupes, mais aussi que les parties restent dans les limites du territoire des monts Nuba, où elles portent la principale responsabilité du maintien du cessez-le-feu dans le cadre d'une Commission militaire mixte.

Cette commission réunit les parties au conflit et des membres du groupe de médiation international. Elle fait appliquer le cessez-le-feu au moyen de patrouilles mixtes locales systématiques et met en place un système d'enregistrement de plaintes. Afin de renforcer davantage l'appropriation par la population locale et éviter les tensions, les incidents et les plaintes sont systématiquement traités par des commandants au niveau le plus bas possible. Cet environnement hautement collaboratif s'appuie sur le crédit dont jouit l'équipe américano-suisse au lendemain des attentats du 11 septembre. Les Nations Unies et plusieurs États poussent également au respect du cessez-le-feu en dénonçant systématiquement les contrevenants. L'accord de cessez-le-feu inclut en outre des coordonnées géographiques et un calendrier de mise en œuvre détaillés.

Le cessez-le-feu initial de six mois sera renouvelé pendant plus de trois ans. Le mécanisme conjoint s'est traduit par une collaboration entre le personnel militaire des deux parties et a mis en avant la responsabilité locale en matière de contrôle et d'investigation des violations.

cessez-le-feu localisés, exigent des parties au conflit qu'elles se mettent d'accord sur un ensemble de règles s'appliquant aux zones démilitarisées. Ces zones de paix localisées peuvent être régies par un éventail de règles allant de l'interdiction de port d'armes à l'interdiction de leur utilisation, en passant par la régulation des mouvements de troupes. Dans certains cas, elles prévoient également un cadre destiné à promouvoir les mécanismes de dialogue locaux et d'autres mesures de rétablissement de la confiance. De tels mécanismes localisés ont été utilisés aussi bien pendant des conflits (à Aceh et en Colombie) que dans des situations postérieures à une guerre (au Salvador). Si les zones de paix semblent être des mécanismes efficaces au stade de la mise en œuvre, leur utilité plus en amont, en tant que mesures de rétablissement de la confiance, reste discutable en l'absence de mécanismes solides de surveillance et de contrôle.

- **Responsabiliser les parties au sein des mécanismes de surveillance**

Lorsqu'ils travaillent sur un processus de cessez-le-feu, les médiateurs ont aussi la possibilité, sinon l'obligation, de rappeler aux parties leur responsabilité primordiale dans le maintien du cessez-le-feu, ainsi que dans la surveillance de sa mise en œuvre et le contrôle des éventuelles violations. Du point de vue du

« Les attitudes ont évolué au fil des mois. Ils [les négociateurs et commandants du Nord et Sud-Soudan dans les monts Nuba] se comprenaient beaucoup mieux. La confiance était rétablie. Cela a grandement facilité le lancement des pourparlers pour l'accord de paix global (CPA) de 2005. »

Julian Hottinger | Swiss mediator

médiateur, l'engagement des parties peut se traduire par une série de mesures pratiques qui les amènent à travailler ensemble pour résoudre les problèmes de mise en œuvre. Le cessez-le-feu de 2002 dans les monts Nuba représente une expérience intéressante en termes de responsabilisation des parties, y compris par le biais de mécanismes de surveillance conjointe, les médiateurs n'ayant dans ce cas qu'un rôle formel de soutien. Dans cet exemple, la participation des chefs militaires des parties au conflit à l'étape de planification du cessez-le-feu et à celle de sa mise en œuvre a contribué à la réussite du processus. Comme indiqué plus haut, cet exemple positif a été transposé au Népal, où le Comité conjoint de coordination et de suivi se composait de représentants de l'armée népalaise, des maoïstes de l'Armée de libération du peuple et des Nations Unies.

Le processus mené dans les monts Nuba et au Népal est à l'opposé des dispositions de surveillance du cessez-le-feu de 2002 au Sri Lanka.

Dans ce dernier cas, le faible soutien des parties s'est traduit par un problème structurel, puisque les observateurs scandinaves étaient les seuls à porter le poids de la responsabilité de surveillance, alors que les parties au conflit étaient représentées uniquement à titre consultatif.

- **Utiliser toute la panoplie de l'expertise en matière de sécurité pour renforcer les capacités des parties**

Idéalement, l'expertise en matière de sécurité devrait aller au-delà d'une expertise exclusivement militaire et inclure à la fois désarmement et réforme du secteur de la sécurité (RSS). Les médiateurs peuvent aussi recruter des spécialistes du pays qui possèdent une connaissance et une compréhension approfondies du conflit en question. Ceci peut venir compléter le travail des conseillers pour la sécurité qui peuvent être sollicités pour éclairer l'équipe de médiation et les parties sur i) les caractéristiques techniques de leur conflit et de leurs exigences, et ii) l'élaboration de mécanismes de cessez-le-feu qui répondent à ces spécificités et sont reliés aux aspects de sécurité plus généraux du processus de paix.

Dotée d'une expertise adéquate en matière de sécurité, l'équipe de médiation pourra offrir aux parties au conflit la capacité technique dont elles ont besoin et veiller à ce qu'elles comprennent les implications des mesures et des éléments techniques qu'elles négocient. Cela peut également encourager les parties à inclure dans leur accord un niveau de détail qui permette d'anticiper les difficultés à venir lors de la mise en œuvre. Par exemple, suite au Protocole de Machakos de 2002 au Soudan, l'équipe de médiation a organisé des séances de travail sur les dispositions de sécurité séparées pour les officiers militaires supérieurs à Khartoum et pour les commandants du SPLA dans le sud du pays. De la même façon, lors des pourparlers de 2006 sur le Darfour à Abuja, l'Union africaine a fait appel à une équipe de conseillers pour aider les groupes du Darfour à mieux comprendre les implications du cessez-le-feu²¹. Durant les négociations de l'Accord de cessation des hostilités de 2002 à Aceh, le HD Centre s'est attaché les services d'un général américain à la retraite, d'une société de conseil en sécurité pour fournir l'expertise requise tout au long du processus, ainsi que d'anciens militaires indiens, pour élaborer les mécanismes liés au dépôt des armes. Tout au long de ces processus, l'emploi de personnes possédant une expertise en termes militaires et de sécurité (y compris d'anciens combattants) a été bénéfique aussi bien pour l'équipe de médiation que pour les parties elles-mêmes.

• Anticiper les difficultés de mise en œuvre

Les médiateurs ont pour mission de préparer les parties aux difficultés de mise en œuvre des accords de cessez-le-feu, en particulier ceux qui ne comportent pas le niveau de détail nécessaire. Ils peuvent aider les négociateurs à bien réfléchir aux exigences particulières de leur processus et à élaborer des mécanismes adaptés qui devancent certains problèmes qui peuvent survenir lors de la mise en œuvre.

Les difficultés de mise en œuvre des cessez-le-feu sont moins imputables aux défauts des observateurs qu'au manque de clarté de l'accord d'origine, notamment sur certains termes clés, sur les responsabilités et sur les mécanismes.

Dans le but d'éviter toute mauvaise interprétation, les médiateurs de l'accord de cessez-le-feu dans les monts Nuba ont défini la structure, la composition et les responsabilités de la Commission militaire mixte avec force détails et ont décidé d'en faire une partie intégrante de l'accord, signé par les deux parties. Lorsque des détails litigieux sont laissés de côté dans les négociations de cessez-le-feu ou que les médiateurs ont recours à une « ambigüité créative »²² pour surmonter les désaccords des parties, les personnels en charge de la mise en œuvre et du suivi du cessez-le-feu doivent faire face par la suite à de réelles difficultés. En 2002, le HD Centre a aidé les parties au conflit à Aceh à signer un Accord de cessation des hostilités qui ne comportait aucun détail sur l'aspect pourtant essentiel du « dépôt des armes [du GAM] dans les sites désignés ». Durant la phase de mise en œuvre, cette ambigüité créative a eu pour conséquence ce que l'un des membres de l'équipe a appelé « une masse critique de désaccords au stade de la mise en œuvre qui a persuadé les parties que les négociations n'avaient pas permis d'accorder véritablement leurs visions ». ²³

• Information du public

En règle générale, les médiateurs animent un dialogue conjoint et un processus de négociation entre deux parties ou plus. Ils peuvent jouer un rôle différent lorsque, dans des conflits internes, le gouvernement n'est pas d'accord avec un cessez-le-feu réciproque dont il craint qu'il ne débouche sur une reconnaissance formelle de son opposant armé. Dans ce cas, le travail du médiateur peut consister à négocier un processus de mouvements parallèles unilatéraux. Il s'agit d'une part d'aider un groupe armé à réfléchir à un cessez-le-feu unilatéral et à sa mise en œuvre, tout en aidant d'autre part l'État à formuler et à diffuser des messages d'information publique qui soutiennent le processus et reconnaissent les gestes accomplis par le groupe armé. Le recours

Aceh : Information du public

En décembre 2002, le GAM (Mouvement pour un Aceh libre) et le gouvernement indonésien signent l'Accord de cessation des hostilités. Cet accord a pour objectif de mettre un terme à la violence en préparation d'un « dialogue inclusif » dans lequel les groupes de la société civile et le GAM pourraient négocier et modifier la loi existante en matière d'autonomie à Aceh. Malgré une baisse spectaculaire des hostilités et du nombre de victimes au départ, l'accord achoppe au bout de six mois.

Les dispositions de l'accord en matière de sécurité incluent la mise en place d'un Comité mixte de sécurité, composé de 50 observateurs internationaux, 50 dirigeants du GAM, et 50 policiers et militaires indonésiens. L'équipe tripartite parcourt le territoire d'Aceh pour réagir aux incidents et tenter d'enrayer l'escalade de la violence.

La totalité de l'opération est supervisée par le Centre pour le dialogue humanitaire, faisant office de médiateur et de maître d'œuvre, avec le soutien de l'Agence suédoise de la protection civile et d'experts en sécurité indépendants. Les parties ne s'étaient pas mises d'accord sur des mécanismes clairs pour le dépôt des armes du GAM au moment de la signature de l'accord et HD avait pour mission de gérer le processus de démilitarisation, qui incluait le cantonnement des armes du GAM et le redéploiement des forces du gouvernement indonésien.

Pendant la durée de l'accord, HD a mis en place un organisme semi-autonome baptisé Service d'information publique (SIP). Dirigé par un spécialiste international des médias et composé d'une trentaine de personnes, le SIP est chargé des activités d'information et de relations publiques, afin de responsabiliser les parties dans la mise en œuvre de l'accord et de promouvoir la compréhension de cet accord parmi leurs partisans. Le SIP organise des conférences de presse hebdomadaires en compagnie des représentants des parties ainsi que des émissions de radio et de télévision. Il travaille conjointement avec le Comité mixte de sécurité dans six antennes réparties sur tout le territoire d'Aceh. Un Service d'information publique de même nature sera mis en place par la Mission d'observation de la paix à Aceh (AMM), l'organe responsable de la surveillance et du contrôle de la mise en œuvre du protocole d'accord qui sera signé en 2005.

1 à une communication efficace contribue de manière significative à rétablir la confiance, tant pour les parties au conflit elles-mêmes que pour leurs partisans. Des mécanismes spécifiques de diffusion de l'information auprès de la base des combattants sont importants pour maintenir la cohésion du groupe tout au long du processus.

2 La majeure partie du travail du médiateur consistera à éviter le triomphalisme et les déclarations provocatrices de part et d'autre. Aussi bien au stade de la négociation que durant la phase de suivi, il pourra travailler avec les parties en vue de limiter le recours à une propagande hostile et d'informer la population dans son ensemble sur l'esprit et la lettre de l'accord de cessez-le-feu. Il a été prouvé que cette méthode, qui fait appel aussi bien à des émissions de radio qu'à des dépliants d'information, des émissions de télévision ou des représentations théâtrales, a exercé un impact direct et positif sur plusieurs processus de négociation. Dans la mesure où elle encourage les dirigeants des groupes à communiquer clairement et régulièrement sur le processus et ses avancées, l'information publique garantit une plus grande transparence et peut contribuer à une plus grande responsabilisation de part et d'autre.

3 Il n'est pas inutile de noter que les parties élargissent de plus en plus la définition de ce que constitue une violation de cessez-le-feu pour y inclure la propagande. L'ampleur d'une interdiction de la propagande reste très spécifique en fonction des pays et peut concerner aussi bien les médias nationaux que les déclarations prononcées en dehors du pays²⁴. Dans le cas des conflits où la religion joue un rôle, la propagande religieuse peut aussi être proscrite²⁵.

4 • **Violations de cessez-le-feu et violences sexuelles**

5 Les accords de cessez-le-feu reflètent de plus en plus un souci de protection des civils. La plupart incluent dans la définition de ce que constitue une violation de cessez-le-feu les actes d'intimidation, l'extorsion et les crimes contre les civils. Si la question de l'égalité des sexes ne doit pas se limiter aux mécanismes de mise en œuvre d'un cessez-le-feu, dans les monts Nuba, la présence d'une femme comme « conseiller police » pour les enquêtes sur les crimes sexuels commis par les parties (dans le cadre de la force de surveillance) a entraîné une diminution notable du nombre de viols en moins de trois mois²⁶. Une unité de police indienne composée exclusivement de femmes a joué un rôle positif analogue lors de son déploiement dans le cadre d'un contingent de soldats de la paix au Libéria. De tels exemples laissent penser que la violence sexuelle peut être englobée de manière plus systématique dans les violations non militaires de cessez-le-feu lorsque i) les observateurs du cessez-le-feu sont formés pour enquêter sur les affaires de violences sexuelles commises dans le cadre des

violations du cessez-le-feu et que ii) davantage d'observateurs de sexe féminin sont déployés dans les situations où la violence sexuelle prédomine.

Une autre option consisterait, dans le cas de mécanismes de surveillance conjointe des accords de cessez-le-feu, à insister sur la participation de combattants de sexe féminin. Cette approche permettrait de rendre publique l'existence de combattantes et peut contribuer à contrer leur « disparition » fréquente au cours des processus ultérieurs de désarmement²⁷.

4.5 Conclusion

Les accords de cessez-le-feu sont un élément central du rétablissement de la paix. Ils peuvent contribuer de manière significative à une baisse des tensions et bénéficier au processus de paix dans son ensemble. Lorsqu'ils sont reconnus comme un mécanisme important de traitement des symptômes d'un conflit donné (la violence) et de mise en relation (et non de remplacement) avec un processus plus large d'ordre politique, économique et social nécessaire pour s'attaquer à ses causes profondes, les cessez-le-feu contribuent à établir une paix plus durable.

Comme toujours, la patience et l'attente du moment propice sont d'une importance capitale. Les équipes de médiation ont besoin de temps pour établir une relation de confiance avec les belligérants afin de les amener à révéler et cartographier des informations essentielles sur l'ampleur et la localisation de leurs troupes et de leurs armes. Le recours à une expertise spécifique en matière de sécurité aidera les médiateurs à construire cette relation et facilitera la planification conjointe d'un cessez-le-feu qui sera mieux compris par les parties, contribuera à l'accroissement de leur coopération et ouvrira la voie à une baisse des violences. Il permettra également d'élaborer des accords de cessez-le-feu suffisamment détaillés pour se prêter à une mise en œuvre effective.

Il est clair que les défis en termes de bonnes pratiques restent considérables. À de nombreux égards, les médiateurs dépendent de l'engagement des parties et de leur capacité à exercer un contrôle sur leurs troupes. Une analyse minutieuse du contexte du conflit et de ses possibilités, menée si possible en collaboration avec les parties, est nécessaire pour vérifier ce que les parties attendent d'un cessez-le-feu et ce qu'elles sont prêtes à y investir. Une telle analyse permettra en outre de savoir dans quelle mesure un cessez-le-feu peut être un instrument non seulement de gestion mais possiblement de règlement durable du conflit.



Chapitre 5 :

Elections et médiation dans les processus de paix

Dr. Christopher Fomunyoh
et Meredith Preston McGhie

5.1 Introduction

A la fin des années 1980, la fin de la guerre froide, combinée à l'instauration généralisée du pluralisme politique, a révélé l'importance des élections en tant que véhicule privilégié de renouvellement du leadership politique. Plus récemment, le « Printemps arabe » de 2011 et le cheminement électoral qui a ensuite conduit aux transitions anticipées de pays comme la Tunisie, l'Égypte et la Libye, de même que les transferts pacifiques de pouvoir après les élections très contestées en Zambie et au Sénégal, reflètent le consensus en faveur d'élections crédibles comme outil privilégié de gestion et de transfert de pouvoir pacifiques et ordonnés dans les environnements en transition. Ces tendances mondiales renforcent le lien entre élections et médiation. Une médiation réussie permet d'atténuer l'aspect négatif inhérent à la nature compétitive des processus électoraux dans des environnements fragiles, de désamorcer la violence et renforcer notablement la légitimité des processus et des résultats électoraux. Ce chapitre revisite le rôle de la médiation dans le cycle électoral et propose des principes d'action susceptibles d'intéresser les médiateurs.

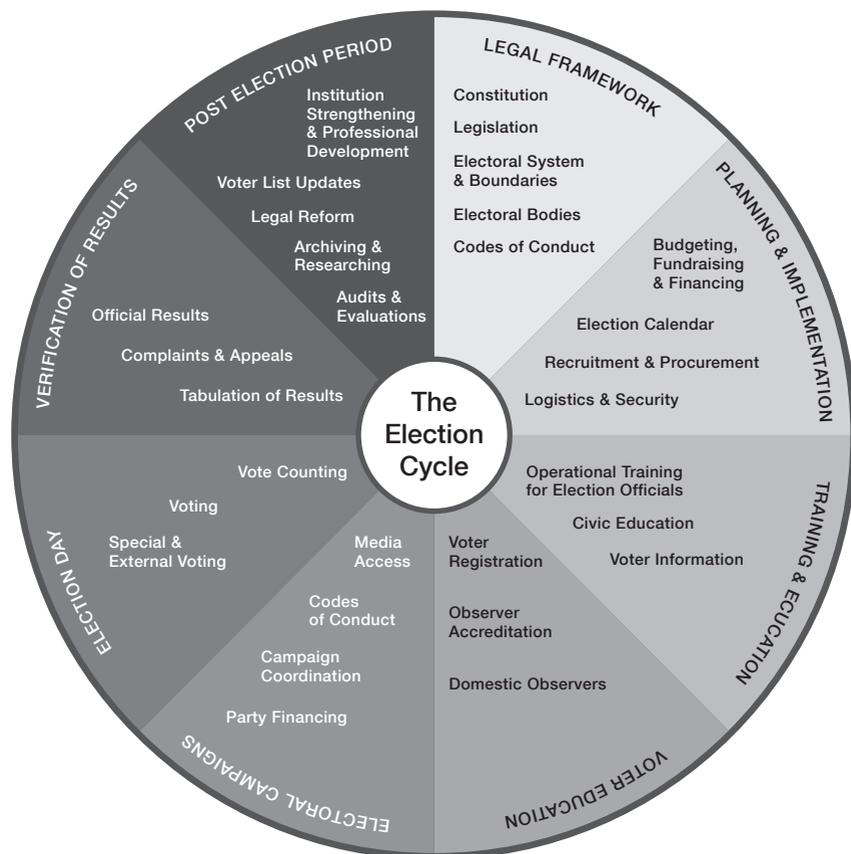
Ces dernières années, les efforts de médiation se sont accentués autour des processus électoraux à travers le monde. En 2000, les hauts fonctionnaires de l'Union africaine (UA) et de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont œuvré pour assurer des élections inclusives en Côte d'Ivoire. En Thaïlande, la médiation a permis de renouer le dialogue entre le gouvernement sortant et les partis de l'opposition avant les élections de juillet 2011. Plus récemment, les interventions de médiation postélectorale se sont multipliées en Afrique, notamment au Kenya (2007), au Zimbabwe (2008) et en Côte d'Ivoire (2010–2011).

Les processus électoraux sont cycliques : ils commencent bien avant le dépouillement des votes et se poursuivent bien après (Figure 1).¹ Les contestations électorales justifiant une médiation surgissent généralement au cours des quatre phases suivantes du processus électoral :

1. la période pré-électorale, sur des questions relatives au cadre électoral
2. la période de préparatifs des élections, lors de la mise en œuvre de ce cadre par le biais des préparations et des campagnes électorales.
3. le jour du scrutin
4. la période postélectorale, jusqu'à l'acceptation des résultats et la mise en place d'une nouvelle administration.

L'expérience a montré qu'une médiation pouvait être utile dans toutes ces étapes du cycle électoral.²

Figure 1 : Le cycle électoral



D'aucuns pensent que seules les questions politiques nécessitent une médiation. Pourtant, il semblerait que la médiation puisse porter sur des questions de nature technique ou politique, voire les deux. Une analyse préalable approfondie de la nature et des causes d'une crise permet de déterminer à la fois le niveau de compétences requis pour le médiateur et les divers mécanismes de médiation susceptibles d'être les plus efficaces dans un contexte donné. Ces mécanismes varient selon que la médiation vise à prévenir les conflits au cours du processus électoral, ou à gérer et résoudre un conflit existant concernant le résultat des élections. Les acteurs engagés dans un conflit électoral donné devront également définir l'approche du processus de médiation – si un mécanisme de haut niveau ou de base, ouvert ou discret, est le plus approprié.

La nature des acteurs constitue un facteur particulièrement important pour déterminer la nature de l'intervention de médiation. Le « niveau », la taille et les compétences des équipes de médiation varient en fonction du niveau des rivaux politiques. En 2012, au Sénégal, à l'approche d'élections présidentielles très controversées, un groupe de personnalités, parrainé par le Groupe des Sages de l'UA en collaboration avec le panel de la CEDEAO dirigé par l'ancien président nigérian Olusegun Obasanjo, a été déployé pour la médiation. Toutefois, si d'emblée des violences sont à craindre au niveau communautaire, alors c'est à ce niveau, localement, que des équipes de médiation expérimentées devront être envoyées pour résoudre les problèmes.

Bien souvent, des compromis délicats sont négociés dans le cadre du processus d'adoption du cadre électoral – en particulier dans des contextes de post-conflit ou de fragilité étatique. Ces accords s'accompagnent fréquemment de délais irréalistes, basés sur l'idée qu'une élection rapide renforcera la confiance en une transition démocratique ou un nouvel ordre constitutionnel. Cependant, le plus souvent, des armes circulent, des réseaux de violence subsistent, et les deux sont mobilisé(e)s à des fins de lutte politique dans le cadre des élections. Ainsi, si les compromis qui ont été négociés ne sont pas scrupuleusement mis en œuvre, le risque de crises s'accroît et les compromis en question ne suffisent pas à gérer et à résoudre les conflits potentiels.

Le présent chapitre étudie tous les aspects des conflits électoraux, et la façon dont la médiation peut les atténuer avant qu'ils ne dégénèrent en conflits violents. Ainsi, même si certains mécanismes techniques de règlement des litiges sont référencés, ce chapitre se centre sur la façon d'améliorer l'efficacité de la médiation dans toutes les phases d'une élection. Ce chapitre s'organise en trois grandes parties. Dans un premier temps, il se concentre sur les contentieux électoraux et efforts de médiation, ainsi que sur les dilemmes auxquels

1 sont confrontés les médiateurs. Sont ensuite abordées les questions à prendre en considération lors de la conception des efforts de médiation, et enfin les différentes options pour les médiateurs, sur la base d'études de cas.

5.2 Cadrage du débat

2 Au cours des années 1990, on a dénombré 281 élections législatives et 114 élections présidentielles dans le monde.³ Il y en a eu encore plus au cours de la décennie suivante, car davantage de pays en voie de développement ont entamé une transition d'un régime autoritaire à un régime démocratique. De plus, en se centrant davantage sur les processus électoraux, considérés comme un indicateur essentiel des progrès démocratiques dans les pays en transition politique ou sortant d'un conflit, les donateurs occidentaux et les partenaires du développement ont accordé une plus grande importance aux élections. Entre 2005 et 2010, l'Union européenne a dépensé près de 600 millions d'euros en faveur de l'assistance électorale,⁴ et le budget alloué par le gouvernement américain à la compétition politique et à l'obtention d'un consensus a pratiquement doublé entre 2007 et 2008.⁵

• Gestion des élections controversées

3 Des élections mal tenues peuvent parfois devenir source de conflit si le processus électoral n'est pas compris ou scrupuleusement respecté par tous les candidats et leurs partisans. Dans certains pays, les élections peuvent déclencher une escalade ou un regain de violence. Bien souvent, les crises électorales indiquent que les citoyens n'ont pas confiance dans les autres institutions existantes telles que les tribunaux et les partis politiques. Les processus électoraux sont donc un test de la solidité des institutions de gouvernance de chaque pays. Cette solidité englobe par exemple le professionnalisme des services de sécurité qui doivent agir de façon juste, l'indépendance de la justice dans le règlement équitable des litiges autour des élections, la capacité des citoyens à faire valoir leur liberté d'association et de mouvement, et l'efficacité du législateur lorsqu'il détermine un cadre juridique impartial pour les élections.

4 Etant donné la propension des élections à intensifier les contraintes préexistantes, la façon dont les citoyens exercent ces droits et responsabilités peut déterminer la probabilité de discorde et de violence. Maintenir des relations saines entre les différentes parties prenantes nécessite souvent l'intervention d'acteurs neutres pour atténuer les mésententes et apaiser les tensions avant qu'elles ne dégènèrent. Au niveau national, ces acteurs neutres peuvent être des institutions permanentes, telles que les administrations électorales ou un

1 médiateur; il peut également s'agir d'institutions spécialement créées telles que des organismes chargés d'établir le dialogue entre les parties ou des organes consultatifs mis en place à l'approche des élections.

2 Dans de nombreux États sortant d'un conflit armé, les effets négatifs des réalités ou perceptions divergentes de la conquête du pouvoir politique génèrent une approche gagnant-perdant des élections. Dans ces sociétés en transition, l'accès à la puissance économique dépend de la conquête du pouvoir politique, et les élections engendrent des calculs politiques et économiques à somme nulle qui peuvent exacerber les tensions et conduire à la violence. En Afrique, par exemple, l'augmentation du nombre d'élections compétitives ces dernières années s'est également accompagnée de tentatives de la part de certains régimes sortants de se soustraire à des résultats défavorables – parfois violemment. Ainsi, il est devenu crucial de mieux gérer les contentieux électoraux, et de développer des mécanismes de règlement des litiges capables d'établir la paix et de garantir le respect de la gouvernance démocratique après les élections. D'autres efforts se sont centrés sur la promotion du dialogue entre les partis avant les élections, le parrainage des bons offices et de la médiation par des acteurs internes et externes.

3 Ces deux dernières décennies, on a assisté au développement de techniques et de systèmes crédibles de gestion électorale dans le monde, y compris la création d'organismes électoraux indépendants et l'utilisation de nouvelles technologies.⁶ Cela n'a pas pour autant permis d'accroître l'espace politique ni de développer des systèmes politiques dans lesquels tous les joueurs acceptent volontiers de se conformer aux règles électorales et de se soumettre aux résultats. Dans les pays en transition ou sortant d'un conflit, où les institutions de gouvernance, y compris les organes électoraux, sont fragiles ou corrompues, les règles du jeu ne suscitent bien souvent pas le même degré de confiance (ou le même espace politique) pour toutes les parties. L'arrière-plan institutionnel dans lequel les élections se déroulent est fragile et incapable de résister aux chocs d'un processus bancal.

4 Les contextes dans lesquels des élections contestées surviennent varient également, en fonction des (dés)équilibres de pouvoir des acteurs impliqués. Si les élections sont manipulées par un parti sortant puissant, cela nécessitera un autre type d'intervention (et posera d'autres dilemmes) que dans un cas où des niveaux élevés de violence et de chaos ont empêché le scrutin, ou ont éclaté à l'issue des résultats. La mise en place d'un processus de médiation sera donc en partie déterminée par la puissance des acteurs en présence. Dans bien des cas, lorsque la balance penche en faveur du parti sortant, toute

1 tentative de médiation externe fera l'objet d'une forte opposition et ne pourra aboutir que sous une importante pression.

• **Dilemmes pour les médiateurs potentiels**

2 Les contentieux électoraux posent souvent de gros dilemmes pour les médiateurs potentiels. Ces dilemmes varient en fonction de la phase de l'élection et du contexte politique national. Par exemple, une médiation en période préélectorale peut rencontrer des limites qui s'inscrivent dans le cadre juridique du pays, y compris sa constitution. La médiation en tout début de phase postélectorale, si elle n'est pas correctement réalisée, risque de compromettre les résultats des élections en plaidant en faveur d'un compromis alors qu'un gagnant devrait être clairement déterminé et récompensé politiquement.

3 Evidemment, les approches à adopter dépendent de l'objectif spécifique de la médiation. Une médiation préventive avant les élections – bons offices et travail pour garantir l'acceptation des résultats des élections par toutes les parties – aura un ordre du jour très différent d'une médiation de crise postélectorale. L'usage de la force et de la violence en cas de contestation des résultats d'une élection rend l'effort de médiation encore plus compliqué.

4 Parmi les autres questions préliminaires à étudier figurent celle des « causes fondamentales », et celle des acteurs devant participer, au niveau national ou international, à un processus de médiation. En règle générale, la question des « causes fondamentales » a trait à des griefs préexistants susceptibles d'avoir contribué à la polarisation politique avant les élections, qui peuvent refaire surface au beau milieu d'élections très contestées. Un exemple récent concerne la réforme agraire au Zimbabwe, qui a servi de prétexte au parti sortant pour ne pas céder le pouvoir à l'opposition, après sa défaite aux urnes. De même, le parti sortant en Côte d'Ivoire a tenté d'invoquer le désarmement inachevé des ex-rebelles en affirmant que ce problème devait impérativement être résolu avant toute médiation du contentieux entourant les élections de 2010.

5 L'économie des élections ou l'impact économique des recours possibles doit également être pris en compte par les médiateurs. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un élément direct du processus électoral en question, ces facteurs peuvent parfois, tel un nuage suspendu au-dessus du paysage politique national, inciter à la violence et au conflit autour d'un processus électoral ; ils peuvent aussi déterminer la flexibilité politique des médiateurs et affecter leurs chances de réussite. Dans bien des cas, le dilemme est encore plus compliqué lorsque certains des principaux acteurs politiques refusent de reconnaître l'existence d'une impasse, ou la nécessité d'une médiation (encadré 1).

Encadré 1

RDC, novembre 2011 : le dilemme du médiateur

1 Le 28 novembre 2011, la République démocratique du Congo (RDC) a tenu des élections présidentielles et législatives très controversées, entachées par des allégations de fraude et de mauvaise gestion, qui ont occasionné de graves violences. Il y avait 11 candidats à la présidence, et près de 19 000 candidats représentant plus de 250 partis politiques enregistrés pour 500 sièges au parlement. Dans un pays qui compte 32 millions d'électeurs inscrits, 63 000 bureaux de vote, et 169 centres de compilation, le déroulement des élections a constitué un énorme défi logistique pour la nouvelle Commission électorale nationale indépendante (CENI). En outre, la plupart des membres de la CENI étaient affiliés à des partis politiques partisans du président Joseph Kabila, et ont été accusés de partialité et de manque de transparence.⁷

3 Le président sortant Kabila a été déclaré vainqueur avec 49 % des voix, contre 32 % pour son principal adversaire Etienne Tshisekedi. Les résultats ont été contestés auprès de la Cour suprême, qui a rapidement tranché en faveur de Kabila, lequel a prêté serment le 20 décembre. Cette confirmation rapide de l'élection de Kabila de la part d'une Cour suprême constituée de personnes nommées par Kabila lui-même a été vivement critiquée, au motif que la Cour n'a pas vraiment cherché à identifier les preuves d'irrégularités relevées notamment par des groupes d'observateurs nationaux et internationaux tels que le Centre Carter et l'Union européenne. Ces deux organismes ont remis en cause la crédibilité et la légitimité des résultats des élections⁸ que l'Eglise catholique, qui avait déployé près de 30 000 observateurs, a qualifiées de « non fondées sur la vérité ou la justice ».⁹

5 Contestant la légitimité de l'administration du président Kabila, Tshisekedi s'est autoproclamé président, en prêtant serment dans sa résidence.¹⁰ En dépit des appels pour traiter les griefs de l'opposition et la polarisation croissante, le gouvernement se félicite de sa victoire autoproclamée et souhaite se concentrer sur l'avenir.

5.3 Défis et opportunités de la médiation

L'un des principaux défis pour un médiateur qui intervient dans des conflits électoraux consiste à établir le lien entre la médiation et la crédibilité des élections, afin de ne pas amoindrir les effets de la démocratisation des élections à plus grande échelle, tant au niveau national que régional. Il est donc important pour un médiateur d'évaluer la situation et de déterminer les implications plus larges que peuvent avoir les solutions proposées au terme d'une médiation électorale. Voici quelques-unes des questions les plus pertinentes à se poser avant d'entreprendre des efforts de médiation :

- ▶ La médiation et le médiateur sont-ils acceptables ?
- ▶ Quel est le bon moment pour agir ?
- ▶ Quelle est la portée de la médiation ? Quel est l'objet de la médiation ?
- ▶ Comment faire pour que la paix perdure après une élection ?
- ▶ Le partage du pouvoir est-il approprié ?

• **Acceptabilité de la médiation et du médiateur**

Lorsqu'on envisage une médiation, il est important de passer en revue le paysage national, les parties en présence et le fondement de leurs revendications respectives. Il faut également identifier les processus de dialogue nationaux existants (formels ou informels), qui peuvent être complétés par l'intervention de tierces parties.

Choix d'un médiateur

Il est particulièrement important que les recherches préliminaires à l'éventuelle médiation se centrent sur la société civile ainsi que sur les interventions et les médiateurs informels. Pour cette raison, l'équipe de médiation doit organiser une vaste consultation et constituer un groupe d'acteurs, comprenant des dirigeants des groupes de femmes, d'organisations de jeunes, d'associations professionnelles, d'autorités traditionnelles et d'organismes religieux, ainsi que des interlocuteurs habituels au sein des partis politiques et du gouvernement.

Dans de nombreux cas cependant, les élections contestées engendrent une telle polarisation qu'il peut être difficile d'identifier les bâtisseurs de consensus ou les personnages nationaux à même d'être acceptés en tant que médiateurs par toutes les parties. Certains individus risquent de ne pas inspirer confiance en raison de leur origine ethnique, de leurs affiliations préalables, de leur rôle dans les élections, ou tout simplement parce qu'ils n'ont pas à eux seuls suffisamment d'influence pour réunir les parties autour de la table. Dans ce cas,

des médiateurs externes peuvent s'avérer utiles. Sinon, si l'on s'en tient à des médiateurs nationaux, il peut être judicieux de constituer une équipe de médiateurs, plutôt que d'avoir recours à un seul individu. Le choix des membres de l'équipe doit alors se fonder sur leur acceptabilité respective par l'une ou l'ensemble des parties en compétition, et il devra être stipulé dans leur mandat que les décisions de l'équipe seront prises par consensus.

Acceptation

Le premier obstacle est l'acceptation d'un médiateur, ou d'un processus de médiation, quelle que soit sa forme (notamment s'il est public), autour d'une crise électorale. L'exemple des élections en décembre 2007 au Kenya est instructif car le gouvernement et le parti au pouvoir ont opposé une forte résistance à la délégation de haut niveau, composée d'actuels et d'anciens chefs d'Etat ainsi que de personnalités éminentes, qui s'est finalement réunie à Nairobi, début janvier 2008. Ce n'est que sous la pression concertée des acteurs régionaux et internationaux, et après avoir reconnu que la crise avait rendu le pays ingouvernable, que les avis ont changé et que le Groupe d'éminentes personnalités africaines de l'UA, dirigé par Kofi Annan, a été accepté.

Bien souvent, avant ou pendant une crise électorale, le parti qui se sent le plus fort (généralement, le parti sortant) va résister à l'intervention d'un médiateur jusqu'à ce que l'équilibre des pouvoirs lui échappe. Les partis de l'opposition sont plus à même de faire pression pour une plus grande implication des médiateurs externes dans l'espoir de niveler le terrain de jeu autour des élections – comme au Burundi à la mi-2010, par exemple. Aussi difficile que cela puisse être, faire accepter la médiation par toutes les parties n'en reste pas moins une première étape obligatoire. Déterminer les sources de résistance peut aider le médiateur, ou l'institution en charge de la médiation, à décider de la meilleure approche. Dans ces cas, le mécanisme présenté est aussi important que l'acceptabilité du médiateur. Des missions discrètes de bons offices, des structures « informelles » de médiation, rassureront les parties qui garderont ainsi une certaine souplesse dans le processus de dialogue.

Généralement, les personnalités nationales qui travaillent en coulisse parviennent à s'imposer comme alliés potentiels du médiateur et ainsi faire accepter la participation externe et éventuellement, un rôle de médiation plus formel.¹¹ Les autres facteurs susceptibles d'influencer l'acceptabilité d'un médiateur englobent les engagements préalables dans le pays ou la région, la nationalité, le sexe, les antécédents politiques et l'affiliation à une institution. Par exemple, les tentatives de recourir aux bons offices du Premier ministre

1 kényan Raila Odinga dans le processus de médiation en Côte d'Ivoire après la crise électorale de 2010 se basaient sur l'hypothèse qu'Odinga bénéficierait de la perception de son rôle dans la « résolution » d'une crise similaire au Kenya. Cependant, le rejet pur et simple du modèle kényan de partage du pouvoir par les parties prenantes ivoiriennes a rendu la médiation d'Odinga inacceptable et impossible en Côte d'Ivoire.

2 Au-delà de l'acceptation par les acteurs nationaux, il est également essentiel qu'un processus de médiation – en particulier un processus mené par un émissaire ou une institution externe – obtienne un soutien international et régional. Le fort contraste entre le haut niveau de consensus autour de la médiation des élections kényanes de 2007 et les dissensions autour de l'intervention de 2010 en Côte d'Ivoire illustre parfaitement cette distinction. Des actions internationales doivent soutenir les processus nationaux et s'appuyer sur les connaissances nationales pour développer une masse critique d'acteurs nationaux œuvrant à l'aboutissement de la médiation, capables de contrôler sa mise en œuvre et sa durabilité.

3 • **A quel moment intervenir?**¹²

4 Malgré l'émergence de systèmes d'alerte précoce, la nécessité d'une médiation survient le plus souvent après les faits – à savoir, après un processus ou un résultat électoral contesté. Il est rare que les parties en désaccord anticipent une impasse ou un point mort, et demandent l'intervention d'une tierce partie pour faciliter la compréhension mutuelle des attentes. Les missions de bons offices, une évaluation à grande échelle ou des missions d'enquête et autres interventions ponctuelles moins structurées peuvent alors suffire à apaiser les tensions et à éviter la violence. Les mécanismes de prévention contribuent de plus en plus aux efforts de médiation dans les processus électoraux qui s'annoncent litigieux ou contestés par la violence.

5 Dilemmes et opportunités de la médiation préventive ou préalable à la crise

En cas de succès, la médiation préventive atténue la crise potentielle en construisant un consensus autour du cadre électoral bien avant les élections. Comme indiqué dans le *Rapport sur le développement dans le monde 2011*,¹³ le dialogue avant les élections, qui encourage la coopération et réduit la nature à somme nulle du résultat des votes, peut avoir un impact positif sur le processus électoral. On pourrait citer comme exemples l'appui à la médiation autour d'un processus inclusif de réforme constitutionnelle et la négociation d'un système électoral dans un environnement post-conflit, qui comprend une formule gagnant-gagnant pour tous les principaux candidats.

1 Établir des mécanismes préventifs de dialogue entre les candidats en lice, soit directement, soit par l'intermédiaire de médiateurs, est un bon moyen d'apaiser les tensions et d'assurer la communication entre les parties avant une élection. Cela permet aussi d'établir un dialogue entre les parties et les autres parties prenantes telles que l'organe de gestion des élections, les services de sécurité ou les tribunaux susceptibles d'être amenés à superviser le respect de l'issue des négociations. Toutefois, le dilemme pour le médiateur réside dans le fait que les partis en compétition peuvent ne pas voir la nécessité ni d'une médiation ni d'un compromis – lorsque les élections semblent lointaines, ou quand ils pensent avoir de bonnes chances de gagner. De plus, même s'il est invité à y assister, le médiateur doit s'assurer que le dialogue ou les premières négociations ne portent pas atteinte, à ce stade, à la liberté de choix démocratique qui s'inscrit dans le processus électoral.

3 Dans les pays sortant d'un conflit armé, des dispositions peuvent être prises pour que les médiateurs ou facilitateurs (y compris internationaux) accompagnent les parties dans la mise en œuvre de l'accord de paix, de la fin des hostilités à la tenue d'élections inclusives, en passant par l'acceptation des résultats de l'élection. Avantage supplémentaire, le médiateur est en position d'identifier les points d'embrasement potentiels dès le début, sans devoir s'en remettre à un parti ou acteur politique réticent. Par exemple, au Soudan, lors de la signature de l'Accord de paix global en 2005, un groupe de partenaires internationaux¹⁴ a été chargé de chapeauter la mise en œuvre de l'accord entre le gouvernement soudanais de Khartoum et les anciens rebelles du Sud-Soudan jusqu'au référendum, qui devait instaurer l'indépendance du Sud-Soudan en 2011. A plusieurs reprises au cours de ces sept années, ce groupe d'experts a fait de la médiation préventive pour établir le cadre et le calendrier électoral, et maintenir la participation des deux parties au processus électoral. Pour beaucoup d'observateur, ce sont précisément cette facilitation et médiation prolongées qui ont permis la tenue du référendum dans les temps, et le respect du résultat par les deux parties.

5 Il arrive aussi que des médiateurs nationaux soient identifiés, acceptés par toutes les parties, formés à la gestion des conflits, et déployés pour offrir leurs services dans tout le pays avant, pendant et après les élections. Dans le cadre d'un partenariat créatif avec des organes de gestion des élections en Afrique australe, l'Institut électoral d'Afrique australe (EISA) a formé et déployé des milliers de médiateurs de base dans les communautés locales lors des élections nationales. Ils ont travaillé en collaboration avec des équipes de médiation des conflits en Afrique du Sud (2009), en Zambie (2001, 2006) et au Lesotho (2002, 2005).¹⁵ A l'apogée de cet effort en RDC, 3.000 médiateurs ont été déployés

1 lors du référendum de 2005 et de l'élection présidentielle de 2006. À son crédit, l'Afrique du Sud a fourni un cadre institutionnel pour cette médiation en légiférant pour habiliter la Commission électorale indépendante à résoudre les conflits électoraux, les mécontentements ou les cas de violation du Code de conduite par voie de conciliation ou de médiation.¹⁶

2 En période pré-électorale, les principales causes d'embrassement des conflits incluent l'inscription des électeurs, la délimitation des circonscriptions électorales et la campagne électorale. Il est important de laisser suffisamment de temps et de recours judiciaires efficaces aux individus, aux candidats et aux partis politiques pour canaliser leurs doléances auprès d'institutions et de mécanismes formels.¹⁷ De même, des contentieux peuvent survenir au cours du vote, du décompte des voix et de la proclamation des résultats. Afin de prévenir l'escalade de la violence, les tribunaux et organes de gestion des élections doivent alors jouir d'une capacité et d'une indépendance suffisantes pour ainsi traiter les litiges dans un délai raisonnable. Malgré l'existence de nombreux mécanismes du genre, ils ne sont pas forcément adéquats pour gérer tous les litiges ou les allégations susceptibles de se présenter, en particulier dans les situations de post-conflit. Cela peut nécessiter l'intervention de médiateurs externes ou la création d'institutions ou de tribunaux spéciaux pour gérer les contestations ou les dilemmes autour des résultats électoraux, voire même, parfois une participation internationale, comme ce fut le cas dans les élections présidentielles de 2004 en Afghanistan.

3 Maturité

4 Le choix du moment de la médiation est étroitement lié à la médiation préventive. Si les médiateurs les abordent trop tôt, nombre d'acteurs et candidats politiques risquent de décliner les offres d'assistance. S'ils les abordent bien après le début de la crise, alors il peut être trop tard pour que la médiation électorale, en particulier au niveau national, s'avère efficace. À ce stade, les parties peuvent faire appel à des actions plus formelles de l'UA et de l'ONU ou à la Cour pénale internationale (en cas de mort de personnes ou de graves violations des droits de l'homme), qui peuvent faire valoir leur compétence dans ce domaine, surtout si cela peut renforcer ou consolider leur position sur le sujet en question.

5 Solliciter l'avis et le soutien proactif de parties indépendantes ne participant pas à la compétition électorale, tels que des leaders de la société civile ou des universitaires, peut aider à identifier le moment adéquat. Dans les pays où les chefs religieux sont bien perçus, ils peuvent fournir des informations essentielles et équilibrées au cours de consultations préliminaires, surtout s'ils

1 véhiculent des perspectives différentes, voire divergentes. Ils peuvent aussi consulter les partis et parties en présence bien en amont, et soutenir ainsi les efforts de médiation préventive.

2 Il n'en reste pas moins que les principaux acteurs politiques doivent encourager toute forme de dialogue. Face au manque de mesures incitatives ou de menaces de sanctions spécifiques qui obligerait les parties à s'asseoir à la table des négociations aux côtés d'un médiateur au tout début d'un processus, chaque partie doit prendre conscience ou se convaincre que les risques et conséquences de l'éclatement d'une crise sont importants pour elle. Pour faciliter son acceptation par les adversaires politiques, le médiateur doit aussi s'assurer que le résultat proposé ou anticipé est conforme au cadre constitutionnel ou légal général du pays.

3 Par exemple, en 1990, deux ans avant les élections nationales au Sénégal, les partis d'opposition menaçaient de boycotter les élections dans tout le pays si le gouvernement ne lançait pas une importante réforme électorale. Ils menaçaient également d'organiser des grèves et des manifestations susceptibles de dégénérer si le gouvernement ne réagissait pas. Si le processus électoral n'avait pas encore débuté, le gouvernement sénégalais était ouvert à l'idée d'une assistance technique et a invité le National Democratic Institute for International Affairs (NDI), en vue de faciliter le dialogue sur la réforme électorale. NDI a organisé de vastes consultations avec les dirigeants politiques et civiques sénégalais et a publié un rapport contenant des recommandations, qui a permis d'apaiser les tensions et de jeter les bases d'une réforme électorale consensuelle au Sénégal. Nombreux sont les Sénégalais qui attribuent l'élection pacifique et l'alternance du pouvoir en 2000 à la facilitation et à l'assistance technique fournie par NDI une décennie plus tôt.¹⁸

4 • **Définition de la portée de la médiation électorale**

5 Bien souvent, les conflits surviennent en raison de graves défauts dans les processus électoraux. Toutefois, la médiation ne doit pas se substituer aux processus démocratiques, et son objectif principal doit être d'éviter de compromettre le processus électoral. Lorsqu'un vainqueur est clairement désigné au terme d'un processus crédible, le résultat des élections ne saurait faire l'objet d'une négociation.¹⁹ Par contre, lorsqu'un régime sortant conteste le résultat des élections, les médiateurs sont confrontés à une énigme qui consiste à savoir comment intervenir sans renégocier un résultat que la majorité des électeurs a souhaité et accepté.

1 Bien souvent, une crise électorale est exacerbée par l'existence de doléances et de divisions sociales plus vastes, qui ont tendance à exiger une approche plus large de la médiation. Cela dépendra aussi du moment auquel, dans le cycle électorale, survient la médiation. En cas de crise postélectorale, on peut bénéficier de suffisamment de temps et de marge de manœuvre pour répondre à des doléances plus générales. En revanche, la médiation préventive ne peut porter que sur la crise immédiate autour de l'élection prévue. Il existe deux grandes théories sur la question de savoir si la médiation doit porter sur les causes fondamentales d'un conflit électorale.

1. Certains médiateurs estiment qu'en s'attaquant à toutes les causes fondamentales de la polarisation politique dans un pays, on gagne la confiance des parties et donc on améliore les perspectives d'engagement à long terme vis-à-vis du résultat négocié autour de l'élection.
2. En revanche, une telle approche globale pourrait ne pas répondre à toutes les questions dans les délais du cycle électorale, et éclipser l'objectif principal de la compétition électorale.

3 Les élections étant soumises à des contraintes de temps, il est conseillé de décomposer ou de décortiquer les questions de sorte à d'abord isoler et régler la crise électorale, plutôt que de combiner tous les griefs préexistants avec le contentieux électorale en cours. Si la cause directe du conflit électorale peut être résolue en premier, cela contribue à renforcer un sentiment de justice et d'équité, et peut ainsi fournir l'autorité légale et la légitimité nécessaires à la gestion de doléances moins pressantes, qui durent généralement depuis un certain temps.

4 Les médiateurs sont souvent amenés à définir la portée de la médiation contre la volonté de certaines parties. Par exemple, dans le litige autour du résultat des élections de 2008 au Zimbabwe, le gouvernement sortant souhaitait rouvrir la discussion sur les causes fondamentales des tensions politiques dans le pays, ce qui aurait pu conduire les parties à revenir sur la réforme agraire de 1979.²⁰ A l'inverse, les partis d'opposition souhaitaient que la médiation se concentre sur le déroulement du scrutin, la violence et l'intimidation infligées à leurs partisans pendant cette période électorale. De même, lors des élections présidentielles de 2010 en Côte d'Ivoire, le président sortant, Laurent Gbagbo, souhaitait l'achèvement des efforts de désarmement prévus dans l'Accord de Ouagadougou de 2007 alors que les partis d'opposition, eux, voulaient que la médiation se concentre spécifiquement sur la question de savoir quel candidat avait remporté le scrutin du 28 novembre.

1 Dans ces circonstances, une technique de médiation reconnue consiste à adopter une approche à deux niveaux. Cette approche se concentre sur l'obtention d'un consensus immédiat sur les questions directement en rapport avec les élections, tout en cherchant un accord visant à élargir les négociations et les efforts de médiation à des questions subsidiaires au-delà de la date de fin du cycle électorale. L'encadré n°2 illustre la façon dont l'approche à deux niveaux a été utilisée dans la crise électorale au Kenya à la suite des élections de décembre 2007.

Encadré 2

Approche à deux niveaux: Kenya, 2007 – 2008

L'objectif de la médiation, bien qu'officiellement limité aux partis politiques participant aux élections, comprenait un programme très vaste, connu au Kenya sous le nom d'« Agenda Four ». Ce quatrième point à l'ordre du jour de la médiation portait sur les « questions et solutions à long terme », et englobait :

- la réforme constitutionnelle, juridique et institutionnelle
- la lutte contre la pauvreté et l'inégalité, ainsi que la lutte contre les déséquilibres de développement régional
- la lutte contre le chômage, en particulier chez les jeunes
- la consolidation de la cohésion et de l'unité nationales
- la réforme agraire
- la transparence, la responsabilité et l'impunité.²¹

Les différents accords qui ont découlé de ce point de l'ordre du jour dans le processus de médiation s'accompagnaient d'un calendrier de mise en œuvre plus large. Dans chacun de ces accords, de nombreux détails se sont appuyés sur le travail de différentes commissions et autres organismes indépendants, en vue d'élargir aussi la participation à ces réformes.

• Elections assimilées à un butin: médiation des crises électorales cycliques

Pour réussir et être susceptible d'avoir un impact à long terme, l'effort de médiation ne doit pas seulement se centrer sur le jeu des nombres, qui consiste à savoir qui a obtenu le plus de voix le jour du scrutin et qui revient généralement

1 à assimiler les élections à un butin, et donc à une situation gagnant-perdant. Il doit faire des recommandations pour répondre aux doléances raisonnables du parti perdant afin de pouvoir intégrer ces dernières dans une série exhaustive de réformes que le parti victorieux devra respecter dans le cadre de l'accord en vue de désamorcer la crise immédiate.

2 Dans l'exemple susmentionné du Sénégal, le président sortant Abdou Diouf a remporté la première élection présidentielle après l'intervention de NDI en 1991 ; il a fait entrer le leader de l'opposition, Abdoulaye Wade, au gouvernement et a continué d'entreprendre d'autres réformes du cadre électoral qui ont finalement contribué à la victoire de l'opposition et à une transition pacifique du pouvoir lors des élections présidentielles de 2000. En République dominicaine, le président sortant, Joaquim Balaguer, a été déclaré vainqueur après des élections truquées en 1994. Les médiateurs internationaux ont mené des négociations qui ont abouti à un accord connu sous le nom de « Pacte pour la démocratie ». Ce dernier réduisait la durée du mandat présidentiel à deux ans, permettant ainsi de nouvelles réformes et de nouvelles élections en 1996, auxquelles Balaguer, qui dominait la politique en République dominicaine depuis 1966, n'a pas participé.²² Le principe sous-jacent de cette approche consiste à s'assurer que les conflits résolus autour d'une élection ne referont pas surface lors des élections suivantes.

3 • **Le dilemme du partage de pouvoir : processus transitoire ou résultat ?**

4 Pour déterminer l'objet de la médiation, il est essentiel que les médiateurs chargés de résoudre les crises électorales sachent quand envisager des solutions de partage du pouvoir. Définir l'impact des résultats de cette médiation sur l'intégrité des processus électoraux devrait être au centre des préoccupations des médiateurs, car ces processus ont toujours des retentissements plus vastes au niveau régional et international. Par exemple, l'accord de partage du pouvoir au Kenya semblait à court terme créer un résultat gagnant-gagnant pour tous les candidats politiques. Cela a créé un précédent, facilement adopté au Zimbabwe quelques mois plus tard, lorsque la violence a éclaté à la suite d'une élection hautement contestée. Si l'opinion publique ne s'était pas insurgée contre ces deux cas de partage du pouvoir en raison de l'absence de progrès sur les questions de fonds, il est fort probable que ces modèles de partage du pouvoir auraient été recommandés pour d'autres cas dans la région.

5 Les médiateurs sont confrontés à un dilemme lorsque l'impasse ou la crise électorale repose directement sur une contestation des résultats et qu'il est difficile de déterminer avec précision quel est le parti ou le candidat qui a remporté

Encadré 3

Elections dans les accords de paix

1 De nombreux litiges ou doutes au sujet des élections sont soulevés, directement ou indirectement, par la médiation des processus de paix et surgissent dans un environnement post-conflit. Par conséquent, les médiateurs devraient prendre en considération les mêmes dilemmes, opportunités et questions pendant les processus de paix en général, et pas seulement en cas de médiation de crises électorales.

2 Une première question sur le moment de l'annonce des élections dans les processus de paix a trait à la chronologie. Il n'est pas rare que les partis fassent pression pour des élections rapides afin d'éviter soit de renforcer un régime potentiellement irresponsable ou illégitime, soit d'élargir la base de participation au gouvernement après un accord de paix. Dans bien des cas, les élections sont étroitement liées à d'autres événements - un référendum constitutionnel ou, comme au Soudan, deux référendums d'affilée, le second portant sur l'indépendance du Sud-Soudan.

3 Au sein de chaque accord de paix, il est important d'atteindre un juste équilibre entre la volonté de définir en détail le déroulement des élections, et le besoin de flexibilité des acteurs nationaux pour gérer le processus électoral en fonction des circonstances du moment. L'exemple du Soudan est particulièrement instructif, la situation au moment des élections étant très différente de celle au moment où les élections avaient été intégrées dans les pourparlers de paix et l'Accord de paix global. En outre, l'attention presque exclusivement consacrée au référendum sur l'indépendance du Sud-Soudan a en grande partie occulté la volonté de garantir des élections crédibles et régulières, le but étant simplement la tenue d'élections pacifiques (quel que soit leur degré de perfection) pour pouvoir ensuite se tourner vers le référendum sur l'indépendance. Au Soudan, nombreux sont ceux qui pensent que cela a davantage nuit au développement démocratique que cela ne lui a profité.

4 Les élections de 2005 au Libéria rappellent également aux médiateurs les dangers d'inclure des clauses trop strictes dans les accords de paix (ou, en l'espèce, dans la constitution libérienne), concernant le calendrier précis et les détails des élections. Si l'intention première était d'établir un cadre juridique pour le processus électoral, au final, le résultat de directives aussi strictes a été, dans le cas du Libéria, de générer des conflits autour du processus électoral, qui ont bien failli déstabiliser le pays en le replongeant dans la violence.

1 les élections. Le médiateur doit alors apprécier l'équilibre très délicat entre la recherche d'une solution acceptable pour les parties en conflit et la nécessité de ne pas compromettre l'intégrité électorale. En même temps, il doit trouver des moyens de solutionner les problèmes sous-jacents et les griefs préexistants.

2 Dans certains cas, un médiateur peut être amené à examiner une proposition de partage du pouvoir, ainsi que les critères à employer dans ce genre d'accords. Dans le cas de l'élection présidentielle de 2007 au Kenya, le médiateur a estimé qu'il ne serait pas possible de désigner clairement un vainqueur en recomptant les voix, en organisant de nouvelles élections ou en compilant les résultats. Ce n'est qu'après avoir écarté toutes ces options qu'il a finalement opté pour un accord de partage du pouvoir. S'agissant de la Côte d'Ivoire, où le résultat a été différent, ce dilemme était moindre dans la mesure où il était beaucoup plus facile de désigner le vainqueur.

3 À bien des égards, ces exemples sont l'occasion pour les processus de médiation de se pencher sur les élections ou d'autres défauts de gouvernance susceptibles d'avoir contribué à la crise. Comme le souligne le Rapport sur le développement dans le monde 2011 de la Banque mondiale, les systèmes qui permettent de forger une plus grande coalition et une plus grande inclusion avant les élections s'en sortent mieux lorsqu'ils sont testés par des conflits résultant des élections.²³ Les processus de médiation en période postélectorale offrent de réelles opportunités de résoudre ces problèmes systémiques. S'ils ne s'accompagnent pas de réformes sur d'autres questions plus larges, les accords autonomes de partage du pouvoir entre les acteurs politiques passent à côté de l'essentiel, et ne peuvent donc proposer que des solutions à court terme.²⁴

5.4 Conseils pratiques et options pour les médiateurs

• Préparation de la médiation en amont

5 Un certain nombre d'outils sont utilisés pour « préparer le terrain » ou pour finaliser un processus de médiation au cas où une médiation serait requise pendant ou après une élection. Ces outils comprennent l'alerte précoce et l'analyse pré-électorale globale. Par exemple, l'unité d'alerte précoce de la CEDEAO, ECOWARN, surveille les tendances politiques dans les pays d'Afrique occidentale, en particulier à l'approche d'élections nationales. Les rapports de l'ECOWARN, partagés avec les États membres et d'autres intervenants clés, cherchent à mettre en évidence d'éventuels facteurs d'embrasement ou déclencheurs de violence ou de conflits tout au long du cycle électoral. C'est à la CEDEAO que revient le mérite d'avoir apaisé d'importantes crises politiques

1 au Togo en 2005 et en Guinée en 2007 grâce à l'alerte précoce et à la médiation préventive.²⁵ De même, de nombreuses missions d'observation électorale reconnaissent l'importance des éléments « d'alerte précoce » pour leurs observations, et déploient désormais des observateurs à long terme dans les pays plusieurs mois avant une élection.²⁶

2 Toutefois, pour que ces systèmes d'analyse et d'alerte précoce soient utiles à la médiation, ils doivent être associés à d'autres mesures préventives. Ils pourraient ainsi ouvrir la voie à des missions discrètes de « bons offices » par des personnalités éminentes afin d'engager un dialogue informel et de faire passer des messages aux dirigeants de tous bords. Pour être efficace, une mission de bons offices doit pouvoir rétablir la confiance entre les partis dans le système électoral, en créant des voies de communication intersectorielles ou d'autres mécanismes susceptibles de faciliter le règlement des litiges avant qu'ils ne se transforment en véritables crises.

3 L'analyse émanant des systèmes d'alerte précoce peut aussi amener à des actions de formation visant à renforcer la capacité de médiateurs locaux au cas où la situation viendrait à dégénérer. Par exemple, l'alerte précoce et l'analyse ayant mis en exergue des signes de tensions en amont des élections présidentielles en Guinée en 2003, International Alert et Swisspeace ont organisé une formation sur la médiation avant les élections.²⁷ Au Somaliland, l'alerte précoce a donné lieu à plusieurs mesures de renforcement de la capacité des institutions officielles et de la société civile en matière de règlement des conflits électoraux (RCE). Ceci a contribué à une meilleure acceptation des résultats du scrutin (encadré n° 4). La Commission de cohésion nationale et d'intégration au Kenya étudie des modèles similaires pour les prochaines élections de 2013.

4 De telles formations peuvent en outre jouer un rôle important dans l'identification de médiateurs locaux (comme indiqué plus haut). Ces activités et acteurs locaux peuvent contribuer à créer du lien entre les missions de bons offices des acteurs régionaux ou internationaux en période pré-électorale, et aider les médiateurs à déterminer les approches les mieux adaptées à un contexte donné.

• Identification d'acteurs de consensus à l'échelle du pays

5 Il n'est pas rare que la tenue d'élections compétitives s'accompagne d'un regain de tension dans des sociétés déjà divisées. Les acteurs de consensus national, qui envoient des messages d'unité, peuvent alors jouer un rôle critique. Ces personnalités sont généralement issues de la société civile, d'organisations religieuses, de dirigeants traditionnels et de groupes de femmes. Dans certains cas, elles peuvent même être membres d'institutions électo-

1 rales dont la réputation et la crédibilité sont très appréciées par toutes les parties prenantes.

Par exemple, le Président de la Commission électorale nationale du Nigeria, Attahiru Jega, a joué un rôle particulièrement important dans la répression des crises potentielles à l'approche des élections de 2011. La confiance qu'il a inspirée de toutes parts et ses antécédents en tant que leader de la société civile et universitaire non partisan ont permis de maintenir le calme malgré les retards et les difficultés logistiques lors des élections parlementaires et sénatoriales. De la même façon, le président de la Commission électorale nationale du Somaliland, Jusuf Isse, a pu rétablir la crédibilité du processus électoral grâce à l'impartialité dont il a fait preuve lors des préparatifs des élections.

• **Groupes des sages et personnalités éminentes**

2 Les institutions régionales et internationales s'investissent de plus en plus dans des opérations visant à établir la paix autour des élections. En Afrique, des groupes régionaux tels que le Groupe des sages de l'UA et le Conseil des Sages de la CEDEAO, et en Amérique, l'Organisation des États américains, sont autant d'exemples de bons offices précoces. A en juger par l'efficacité du modèle de la CEDEAO, l'appui technique aux divisions électorales des organisations régionales gagnerait à être étroitement coordonné avec les divisions des affaires politiques, lesquelles gagneraient à être dotées de capacités d'alerte précoce et d'analyse permettant une vision cohérente du paysage électoral, le plus tôt possible dans le cycle électoral d'un pays donné.

3 Des structures *ad hoc* de groupes de personnalités éminentes ont également été utilisées, en particulier par l'Union africaine, pour la médiation des crises électorales. Au Kenya, en décembre 2007, un Groupe d'éminentes personnalités africaines a été immédiatement créé en réponse à la crise postélectorale. Composée de l'ancien Secrétaire général de l'ONU Kofi Annan (Président), de l'ancien président de la Tanzanie Benjamin Mkapa et de l'ancienne Première Dame sud-africaine Mme Graça Machel, ce panel a contribué à rassembler les parties en conflit autour la table des négociations.²⁸ De la même façon, le Panel de haut niveau de l'UA au Soudan, composé de trois anciens chefs d'Etat africains (l'ancien Président d'Afrique du Sud Thabo Mbeki, l'ancien président du Burundi Pierre Buyoya et l'ancien chef d'Etat du Nigeria, le général Abubakar Abdusalami) a édicté des recommandations pour rétablir la paix au Darfour, et a été chargé de superviser leur mise en œuvre. Ces panels et les dirigeants qui en font partie peuvent potentiellement jouir d'une influence et d'un pouvoir d'attraction considérables; ils représentent un modèle qui pourrait être reproduit dans d'autres circonstances.

• **Rôle des organismes de gestion électorale**

1 Les organismes de gestion électorale (OGE) jouent un rôle central dans la médiation des conflits électoraux, car ils constituent le premier rempart contre l'escalade de la violence. Comme le prévoient la plupart des lois électorales, en cas de litige lors des élections, les OGE sont le premier recours des parties. Cependant, lorsque les institutions électorales sont fragiles, inefficaces ou dé-
2 crédibilisées, les citoyens tendent à chercher réparation par d'autres moyens, y compris par la violence. Au Kenya, au Zimbabwe et en RDC, les commissions électorales fragiles, discréditées ou inefficaces ont ainsi exacerbé les tensions liées aux élections et ont limité le succès des efforts de médiation.

Qu'ils soient composés de technocrates neutres ou de représentants de partis politiques, les OGE doivent impérativement être crédibles et jouir d'un degré élevé de confiance au sein de la société. Pour cela, ils doivent être considérés comme indépendants, impartiaux, compétents, efficaces et transparents. Les OGE gagnent également en crédibilité lorsqu'ils communiquent régulièrement et en temps opportun avec les partis politiques, les candidats, la société civile et les électeurs sur les politiques, directives et procédures électorales dans toutes les phases du processus électoral.

Les OGE peuvent également jouer un rôle dans la création de mécanismes en réponse à des conflits. Par exemple, des comités de gestion des conflits (CGC) peuvent travailler sous l'égide des OGE, et leurs membres – issus clergé et du reste de la société civile – formés à la résolution des conflits ainsi qu'au processus et aux lois électorales nationales. Les OGE ont été la première source de médiation lors des élections en Afrique du Sud, en Zambie, au Lesotho, en RDC et en Somalie.²⁹

• **Dialogue entre partis politiques et engagements des parties au conflit**

5 Ces dernières années, les OGE et les partis politiques ont adopté plusieurs mécanismes pour faciliter un dialogue régulier et ouvert entre les candidats politiques de tous les partis et entre les partis et le corps électoral. Par exemple, au Ghana, en 1994, la Commission électorale (CE) a créé un Comité consultatif interpartis (IAPC), dont l'efficacité n'a fait qu'augmenter à chaque nouvelle série d'élections nationales. Si l'IAPC est un organisme discrétionnaire et a peu de pouvoir de contrainte, le fait que tous les partis politiques soient représentés et participent à ses délibérations lui confère une légitimité aux yeux des Ghanéens. Les réunions de l'IAPC sont dirigées par le président de la Commission électorale, et le Comité demeure un lieu de médiation préventive au cas où les candidats, les partis ou leurs partisans auraient des doléances concernant le

1 processus électoral. Avant et pendant les élections très compétitives de 2008, la convocation de l'IAPC à plusieurs reprises a permis à la CE de consulter et d'échanger avec les partis politiques sur des décisions cruciales au cours du processus. Cela a nettement contribué à l'acceptation des résultats dans cette course très serrée à la présidence.³⁰

2 De plus en plus souvent, le dialogue entre partis politiques engagés dans la compétition électorale aboutit à la négociation de codes de conduite. Ces codes précisent les engagements publics pris par les partis en compétition, et améliorent ainsi les perspectives d'une élection pacifique et crédible. Même si les dispositions de ces codes n'entraînent ni sanction ni amende, les politiciens sont bien conscients qu'ils seront pointés du doigt, si jamais ils violent leurs engagements. En outre, en adoptant ces codes de conduite, les dirigeants politiques et leurs partisans se sentent responsables d'afficher un comportement exemplaire et un engagement à régler leurs différends – pendant la période électorale – de façon non violente et dans le respect de l'état de droit.

3 Dans les pays où les parties ont signé des codes de conduite, ces engagements publics offrent également une opportunité pour les médiateurs d'entamer, si nécessaire, un processus de dialogue plus long, à la fois pendant les élections et dans la période postélectorale. Par exemple, en 2010, au Somaliland, les discussions sur le code de conduite lors des élections présidentielles ont introduit des discussions plus générales de la part de la Commission électorale nationale et des partis politiques au sujet de l'établissement d'un Comité consultatif interpartis et d'un Comité de suivi des élections. Les deux entités ont contribué de manière significative à maintenir le dialogue entre les parties pendant la période électorale (voir encadré n° 4).

4

- **Rôle de la société civile**³¹

5 Le rôle de la société civile dans la médiation des conflits électoraux augmente à mesure que les organisations de société civile (OSC), en Afrique et ailleurs, renforcent leur capacité à intervenir dans les processus électoraux. Les OSC jouent un rôle essentiel dans la surveillance et le compte-rendu de la performance des candidats, des partis politiques et de leurs partisans pendant les élections. Lorsque des codes de conduite sont adoptés, les OSC peuvent rendre compte de leur respect et publier régulièrement des « feuilles de notation » susceptibles d'influencer les perceptions et les opinions que les électeurs se font des candidats en lice.

Les OSC peuvent aussi contribuer à nouer un dialogue entre les partis politiques et d'autres acteurs. Par exemple, dans la période qui a précédé les

Encadré 4

Somaliland, 2010 : Médiation à plusieurs niveaux

1 Les élections présidentielles de 2010 dans la région autonome autoproclamée du Somaliland ont porté à son paroxysme une longue crise dans la région, en ce sens que les nombreuses difficultés rencontrées dans le processus et les retards qui en ont découlé ont exacerbé les tensions politiques. Lorsque les élections ont eu lieu, avec près d'un an de retard, on craignait que les résultats ne soient très serrés et sérieusement contestés. Dans un effort pour apaiser les tensions, le Somaliland et la communauté internationale ont adopté une série de mesures de soutien.

2 Une formation et un appui au règlement des conflits électoraux (RCE) ont été dispensés à la Commission électorale nationale et à la Cour suprême, améliorant ainsi la capacité des institutions officielles à régler les griefs d'une façon rapide et transparente. Sur le sujet des codes de conduite, une expertise spécifique a également abouti à la création d'un comité de liaison avec les partis politiques, et d'un organisme de surveillance électorale de haut niveau, ce qui a aussi favorisé le dialogue sur les questions contestées.

3 En faisant pression pour que les élections se déroulent correctement et en soutenant la médiation au niveau de la communauté et des bureaux de vote, le rôle de la société civile a été tout aussi important pour veiller à ce que les problèmes localisés ne remontent pas jusqu'à la scène politique nationale. Quelque 600 médiateurs communautaires ont été formés et déployés dans toute la région. En coulisse, les pressions et navettes diplomatiques d'acteurs régionaux et internationaux tels que l'Éthiopie, les États-Unis et le Royaume-Uni, ont joué un rôle capital et permis l'acceptation des résultats, notamment par le président sortant, qui a finalement perdu l'élection face à son rival.

4 Le règlement des conflits électoraux a été accepté par tous les acteurs de ce processus, ce qui reflète sa résonance avec les traditions locales en matière de résolution des conflits et la détermination de la population à éviter de nouveaux conflits. La réussite du processus, les résultats et l'acceptation des élections soulignent l'importance et le succès de cette approche coordonnée et concertée de la médiation dans les élections.

1 élections nationales en Guinée en 2010, la société civile a lancé une plateforme pour encourager le dialogue entre les citoyens et les officiers supérieurs des forces armées et des services de sécurité. Le Comité civil et militaire (CMC) qui est né de cette plateforme s'est activement impliqué dans la médiation des différends entre les forces de sécurité et les candidats.³² En outre, grâce à des activités de surveillance des élections, les organisations de la société civile sont devenues expertes en matière de dissuasion ou de dénonciation de la fraude électorale, ainsi qu'en matière d'établissement de comptes-rendus détaillés sur tous les aspects du processus électoral.³³ L'utilisation par les OSC de méthodes modernes de surveillance des élections telles que les comptages parallèles des résultats (CPR) dans des pays comme la Géorgie, l'Ukraine, le Ghana, le Nigeria, la Zambie et le Zimbabwe, a permis d'apaiser les tensions et d'atténuer la violence, en vérifiant l'exactitude du décompte des voix et en rendant ainsi plus facile pour les candidats et leurs partisans d'accepter la défaite aux urnes.³⁴

3 A mesure que les OSC africaines ont acquis de l'expérience en matière d'observation électorale, certaines ont mis en place des systèmes dans lesquels les observateurs communiquent en temps réel avec les OGE afin de déclencher une intervention immédiate en cas de crise. Au Sénégal, en 2012, les OSC ont ainsi créé un centre de veille auquel des « citoyens observateurs » envoyaient leurs observations par SMS. Les cas critiques étaient immédiatement transmis aux autorités électorales qui, à leur tour, envoyaient une équipe d'urgence aux bureaux de vote concernés.

4 Si les missions d'observation le jour du scrutin font l'objet de toutes les attentions, le rôle des observateurs à long terme (OLT), déployés plusieurs mois avant une élection, n'en est pas moins important. Leur travail de veille et leurs comptes-rendus jouent un rôle d'alerte précoce à l'approche des élections. Les OLT peuvent aussi générer des informations non partisans pour les médiateurs, car ils perçoivent souvent mieux les acteurs et la dynamique politique que quelqu'un d'extérieur au contexte.

5 Si l'observation électorale constitue un bon moyen d'encourager les processus électoraux crédibles, son interaction avec la médiation autour des élections mérite d'être soigneusement étudiée. Dans certains cas, les missions d'observation pré-électorale peuvent jouer un rôle majeur en matière de « bons offices », et peuvent éviter ou apaiser des conflits en identifiant les facteurs d'embrasement potentiels et les zones de conflit, et en attirant l'attention des institutions et du public sur ceux-ci. Ainsi, pendant les élections de 2009 au KwaZulu Natal, en Afrique du Sud, les experts en résolution des conflits de la

société civile ont travaillé en partenariat avec une délégation de haut niveau dirigée par l'ancien président nigérian Olusegun Obasanjo pour enrayer la montée des tensions politiques. Même s'il ne s'agissait pas d'une mission d'observation « classique », la capacité de l'équipe à s'engager en coulisse et à titre préventif illustre parfaitement la façon dont les médiateurs peuvent s'appuyer sur l'observation électorale pour renforcer les efforts de médiation.³⁵ Toutefois, l'acte d'observation et le fait de rendre les conclusions publiques peuvent placer les missions d'observation dans une situation délicate pour la médiation, dans la mesure où les observateurs sont souvent amenés à se prononcer sur la crédibilité des élections. Ainsi, les médiateurs peuvent tirer des informations importantes des missions d'observation, mais doivent aussi garder leurs rôles séparés et distincts.

- **Rôle de la communauté internationale**³⁶

Ces deux dernières décennies, la communauté internationale a renforcé sa participation aux différentes phases des élections, aux côtés d'institutions régionales et nationales, en se penchant particulièrement sur les questions de souveraineté nationale. Le rôle des entités internationales varie en fonction du contexte des pays hôtes. Toutefois, les groupes nationaux, y compris les OGE, les partis politiques, les OSC et les organisations régionales, travaillent souvent en tandem avec des organisations internationales (telles que l'Organisation des Nations Unies). Des organisations telles que le Centre Carter, l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA), le National Democratic Institute (NDI) et la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES) ont contribué au développement et au renforcement des capacités de la plupart des institutions susmentionnées et ont utilisé leur influence pour encourager le dialogue entre les groupes. L'Organisation des Nations Unies, sous les auspices des missions de maintien de la paix et du bureau du Secrétaire général, a également joué un rôle direct dans la promotion des mécanismes qui favorisent la médiation des conflits électoraux (encadré n° 5).

Pourtant, l'implication de la communauté internationale dans le processus de médiation peut parfois retarder ou entraver la résolution rapide d'un conflit électoral, surtout si un consensus n'est pas rapidement atteint. Des Nations Unies divisées ou l'incapacité d'atteindre une masse critique de volonté politique parmi les acteurs internationaux peut permettre aux parties en conflit, en particulier aux candidats sortants, de capitaliser sur le statu quo, sans crainte de représailles de la part de la communauté internationale. En outre, les acteurs internationaux doivent s'efforcer de ne pas donner l'impression, vu de l'extérieur, de dicter des décisions ; une telle action pourrait nuire à

Encadré 5

Liberia, 2011 : dialogue visant à apaiser les tensions électorales

A l'approche des élections nationales de 2011 au Libéria, la polarisation croissante dans le système politique menaçait de déstabiliser le pays. Plus les élections approchaient, plus était forte la tension entre les partis politiques et leurs dirigeants. L'inquiétude croissante à propos de la rhétorique agressive entre les parties a donné lieu à une discussion au sein de la communauté internationale, menée par la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL), sur la meilleure façon d'assurer l'atteinte d'un consensus entre les acteurs politiques, leur engagement en faveur d'un processus électoral libre, juste et transparent et l'acceptation des résultats finaux. S'il était évident que le dialogue ne pourrait pas dissiper toute la méfiance et la mésentente profondément ancrées entre les parties prenantes, on estimait que le dialogue pouvait aider les dirigeants politiques à gérer les tensions de manière plus efficace.

Tandis que la MINUL poursuivait ses bons offices au Libéria, la Représentante spéciale du Secrétaire général Ellen Margrethe Loj a demandé au Centre pour le dialogue humanitaire (HD Centre) d'organiser une plateforme de dialogue informel et discret entre les différentes parties pour compléter les efforts de l'ONU. Le HD Centre, en étroite collaboration avec la MINUL et l'envoyé spécial de la CEDEAO au Libéria, a amené les acteurs politiques et autres, à tous niveaux, à s'investir dans un processus de dialogue portant sur le processus électoral. Puis, conjointement, les acteurs internationaux ont exhorté les dirigeants politiques à modérer leur rhétorique et à éviter d'utiliser un langage incendiaire, à jouer un rôle positif dans le processus électoral, à assurer une issue pacifique et à accepter le résultat final.

Malgré les efforts de la communauté internationale, une crise politique a éclaté après le premier tour des élections et a entraîné le boycott du second tour de la part du principal parti d'opposition. Néanmoins, la MINUL, la CEDEAO et le HD Centre, en collaboration avec les principaux acteurs de la société civile et des membres de la communauté diplomatique, ont pu exploiter le dialogue pré-électoral entamé par le HD Centre pour gérer la situation et apaiser les tensions. De plus, grâce au dialogue et à la médiation entre les dirigeants des partis, les intervenants ont pu en grande partie éviter une confrontation violente entre le parti sortant et les partis d'opposition.

l'acceptation de l'issue des efforts de médiation par certaines des parties, amoindrir la légitimité du vainqueur final, et aggraver l'instabilité ou le conflit.

5.5 Conclusion

Dans les environnements fragiles et les démocraties émergentes, les élections sont à la fois la voie officielle vers un transfert pacifique du pouvoir et la source de déstabilisation et de conflits potentiels. Dans de tels contextes, la médiation peut jouer un rôle important pour empêcher les contentieux électoraux de dégénérer en véritables conflits.

Ce chapitre propose une liste globale, bien que non exhaustive, des questions à prendre en considération lors de la conception d'un effort de médiation. Du choix d'un médiateur acceptable à la détermination du moment d'agir, les efforts de médiation doivent être menés à la fois dans l'optique de résoudre le conflit immédiat mais aussi de contribuer à un processus plus durable et pacifique lors des futures élections.

Les facteurs critiques doivent être soupesés pour s'assurer que les efforts de médiation autour des élections ne sont pas voués à l'échec. Voici quelques recommandations qui résument les principaux points à prendre en considération pour renforcer les chances de succès.

- ▶ Intervenir lorsque la situation est arrivée à maturité.
- ▶ Sélectionner des médiateurs (ou des équipes de médiation) crédibles et impartiaux acceptables pour toutes les parties.
- ▶ Déterminer à l'avance la portée de l'effort de médiation, en trouvant le juste équilibre entre la nécessité de se concentrer sur les déclencheurs immédiats et celle de s'attaquer aux causes fondamentales.
- ▶ Négocier le ralliement et l'appropriation des autorités nationales et locales afin de garantir des résultats plus durables.
- ▶ Éviter les résultats à somme nulle (gagnant-perdant).

Biographies

Ingrid A. Lehmann

Ingrid A. Lehmann est l'auteur de *Peacekeeping and Public Information: Caught in the Crossfire* (Londres, Cass, 1999) et de nombreux articles sur la communication politique internationale. Elle a travaillé au sein du Secrétariat des Nations Unies pendant plus de vingt ans et a notamment participé à deux missions de maintien de la paix de l'ONU (Chypre et Namibie). Elle a créé et dirigé la Section de la paix et de la sécurité du Département de l'information de l'ONU et occupé des postes importants au sein de l'ONU. Elle a un diplôme et un doctorat en sciences politiques de l'Université de Berlin, Allemagne et une maîtrise d'histoire de l'Université du Minnesota, États-Unis. Elle a suivi des cours à l'Université d'Harvard en 1993/94 et à nouveau en 2004. Elle vit près de Salzbourg, en Autriche et enseigne au Département des études de la communication de l'Université de Salzbourg. Contact :ingleh@aol.com.

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, il a beaucoup écrit sur les conflits ethniques et les guerres civiles. Parmi ses 16 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 les milieux universitaire et décisionnaire, il a été impliqué dans différentes phases de processus de règlement des conflits, y compris dernièrement 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.

Priscilla Hayner

Priscilla Hayner est Conseillère principale du Centre pour le dialogue humanitaire. Cofondatrice du Centre international pour la justice transitionnelle en 2001, elle a occupé le poste de directrice des Programmes thématiques puis de directrice du bureau genevois et du programme « Paix et justice ». À l'international, elle a travaillé sur un vaste éventail de questions de justice transitionnelle et d'institutions, et a œuvré en tant que consultante pour des organismes tels que le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, entre autres. Mme Hayner a beaucoup publié sur les questions de recherche officielle de la vérité pendant les transitions politiques. Elle a notamment publié *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions* (Routledge) en 2001, réédité en 2011. En outre, elle a étudié en profondeur les questions de paix et de justice, et a publié des études de cas sur les pourparlers de paix au Liberia, au Sierra Leone, en République démocratique du Congo et au Népal. En 2008, elle a assumé le rôle de conseillère en droits de l'homme dans le cadre du processus de paix au Kenya, sous la direction de Kofi Annan.

Luc Chounet-Cambas

Luc Chounet-Cambas est consultant en processus de paix, cessez-le feu et désarmement. Il est récemment intervenu comme conseiller sur des questions de stratégie et sur la conception de programmes au Sahel, ainsi que sur des questions de désarmement en Asie du sud-Est. Pendant quatre ans, Luc a travaillé sur des processus de paix et de dialogue avec le Centre pour le Dialogue Humanitaire (HD Centre), en particulier sur des aspects d'appui opérationnel, d'analyse de conflit, de stratégie et sur le développement de nouveaux projets. Avant de rejoindre le HD Centre en 2008, Luc Chounet-Cambas a travaillé au sein des Nations-Unies et auprès de l'Organisation Internationale des Migrations, sur la conception et la mise en œuvre de programmes de désarmement et de stabilisation en application d'accords de paix. Il jouit d'une solide expérience de terrain dans des pays tels que l'Erythrée, l'Irak, l'Afghanistan, l'Indonésie et le Soudan. Luc est diplômé du DEA d'Etudes Africaines de l'Université Paris I Sorbonne, et de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon. Il est l'éditeur des trois volumes du « Manuel pratique de médiation pour l'Union Africaine ».

Dr Christopher Fomunyoh

Le Dr. Christopher Fomunyoh est conseiller principal et directeur régional pour l'Afrique à l'Institut national démocratique pour les affaires internationales (NDI), une organisation à but non lucratif basée à Washington DC qui œuvre en vue de renforcer et d'élargir la démocratie dans le monde entier. Il a participé à l'organisation de missions internationales d'observation électorale dans des dizaines de pays africains. Il a également conçu et dirigé des programmes de soutien à la démocratie en partenariat avec des organisations de la société civile, des partis politiques et des organes législatifs dans plus de 20 pays africains. Mr. Fomunyoh intervient régulièrement aux côtés de chefs d'Etat africains, de ministres, élus et dirigeants politiques et civiques. En 2005, il a conçu l'Initiative des Chefs d'Etat Africains (ASI) et a participé à son lancement. Ce programme vise à faciliter les transitions politiques en Afrique en encourageant les anciens chefs d'Etat démocratiquement élus à rester actifs dans les questions humanitaires, la surveillance des élections, la médiation des conflits et autres domaines essentiels du développement politique, économique et humain.

Le Dr. Fomunyoh a publié plusieurs articles dans des revues spécialisées sur la politique africaine et de la démocratisation. Il est titulaire d'une licence en droit de l'Université de Yaoundé au Cameroun, d'un master (LLM) en droit international de l'université de Harvard et d'un doctorat en sciences politiques de l'Université de Boston. Le Dr. Fomunyoh est chercheur associé au Centre d'études stratégiques de l'Afrique, et ancien professeur vacataire à l'Université de Georgetown, où il a dispensé des cours sur la politique et les gouvernements africains. Il est également le fondateur d'une organisation à but non lucratif (www.tffcam.org) œuvrant en faveur de la démocratie et des causes humanitaires au Cameroun. Le Dr. Fomunyoh s'exprime couramment en anglais et en français.

Meredith Preston McGhie

Meredith Preston McGhie est directrice Afrique au Centre pour le dialogue humanitaire. Dernièrement, en plus de gérer un ensemble de processus ouverts et confidentiels pour le HD Centre, Mme Preston McGhie a conseillé le SPLM et le NCP au cours du processus de consultations populaires dans le cadre de la mise en œuvre de l'APG au Soudan. En 2008, elle est intervenue en tant que conseillère auprès de Kofi Annan, lors du processus de dialogue et de réconciliation nationale au Kenya, et en 2009 auprès de l'ONU, dans le pro-

cessus de paix de Djibouti pour la Somalie. Mme Preston McGhie dirige une série de programmes pour le Centre, portant notamment sur les femmes et la médiation, les élections et la médiation, la réconciliation en Somalie et l'appui aux élections présidentielles de 2009 au Somaliland.

Avec une formation en histoire et titulaire d'un Master en études des conflits, Meredith Preston-McGhie a débuté sa carrière en travaillant auprès des Naga du nord-est de l'Inde et des minorités ethniques en Birmanie. Elle a, par la suite, travaillé pour plusieurs agences des Nations Unies et ONG au Kenya, au Soudan et en Somalie, s'intéressant en particulier aux nouvelles approches en matière de résolution des conflits, au DDR et au contrôle des armes, le genre, l'inclusion des femmes et des besoins des invalides de guerre. Avant de rejoindre le HD Centre en 2007, Meredith Preston-McGhie était responsable de bureau dans la province du Haut-Nil pour le Coordonnateur résident des Nations Unies au Sud-Soudan.

Pour en savoir plus

Chapitre 1 : Stratégie médiatique dans les processus de paix

Ingrid A. Lehmann, *Peacekeeping and Public Information – Caught in the Crossfire* (London: Cass, 1999)

UN Department of Political Affairs (2006), *Addressing the Media in Peace Processes and Agreements*, Operational Guidance note, see www.peacemaker.un.org

Miklos Haraszti, *The State of Media Freedom in Kosovo: Observations and Recommendations*, 3 July 2006 (<http://www.osce.org/fom/19738>)

Nik Gowing, « *Skyful of Lies* » and *Black Swans – The new tyranny of shifting information power in crises*, Reuters Institute for the Study of Journalism Challenges Series (Oxford, UK, 2009)

Jessica Heinzelman and Carol Waters, *Crowdsourcing Crisis-Information in Disaster-Affected Haiti*, US Institute of Peace, Special Report 252, (October 2010)

Ingrid A. Lehmann, *Managing Public Information in a Mediation Process*, which appeared in the Peacemaker's Toolkit series (Washington DC: US Institute of Peace, 2009) pp.11–17

Silvio Waisbord, *News Coverage of the Darfur Conflict: A Conversation with Jan Eliasson, United Nations Special Envoy to Darfur*, *The International Journal of Press/Politics* 2008, 13, 75

Elisabeth Lindenmayer and Josie Lianna Kaye, *A Choice for Peace? The Story of Forty-One Days of Mediation in Kenya* (New York: International Peace Institute, 2009) for an in-depth analysis of the process, including Annan's skilful handling of the media ([kenyamediation_epub.pdf](#))

Chapitre 2 : Négocier des accords de partage du pouvoir

Call, C.T. and Wyeth, V. (Eds.), *Building States to Build Peace*, (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2008)

Choudhry, S. (Ed.), *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?*, (Oxford: Oxford University Press, 2008)

Hartzell, C. and Hoddie, M., *Crafting Peace: Power-sharing Institutions and the Negotiated Settlement of Civil Wars*, (University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 2007)

Horowitz, D.L., « Democracy in Divided Societies », *Journal of Democracy*, 4(4), (Baltimore, MA: John Hopkins University Press, 1993) pp.18–38

Horowitz, D.L., « Electoral Systems and Their Goals: A Primer for Decision-Makers », *Journal of Democracy*, 14(4), (Baltimore, MA: John Hopkins University Press, 2003) pp.115–127

Horowitz, D.L., « Conciliatory Institutions and Constitutional Processes in Post-conflict States », *William and Mary Law Review*, 49(4), (Williamsburg, VA: William and Mary Law School, 2008) pp.1213–1248

Lijphart, A., *Thinking about democracy: power sharing and majority rule in theory and practice*, (London: Routledge, 2008)

Norris, P., *Driving Democracy: Do Power-sharing Institutions Work?*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2008)

Reilly, B., *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2001)

Reynolds, A. (Ed.), *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management and Democracy*, (Oxford: Oxford University Press, 2002)

Roeder, P. G. and Rothchild, D. (Eds.), *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*, (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2005)

Sisk, T., *Powersharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1996)

Weller, M. and Metzger, B. (Eds.), *Settling Self-determination Disputes: Complex Power Sharing in Theory and Practice*, (Leiden and Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2008)

Wolff, S. and Yakinthou, C. (Eds.), *Conflict Management in Divided Societies: Theories and Practice*, (London : Routledge, 2011)

Wolff, S., *Ethnic Conflict: A Global Perspective*, (Oxford: Oxford University Press, 2007)

Chapitre 3 : La justice dans les négociations de paix

African Union, *Darfur: The Quest for Peace, Justice and Reconciliation: Report of the African Union High-Level Panel on Darfur* (octobre 2009)

United Nations, *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies, Report of the Secretary-General* (août 2004), UN Doc S/2004/616

Christine Bell, *Peace Agreements and Human Rights* (Oxford: Oxford University Press, 2000)

Laura Davis and Priscilla Hayner, *Difficult Peace, Limited Justice: Ten Years of Peacemaking in the DRC*, International Center for Transitional Justice, mars 2009. www.ictj.org/static/Africa/DRC/ICTJDavisHayner_DRC_DifficultPeace_pa2009.pdf

International Council on Human Rights Policy, *Negotiating Justice? Human Rights and Peace Agreements* (Versoix, Suisse, 2006). http://www.ichrp.org/files/reports/22/128_report_en.pdf

Priscilla Hayner, *Negotiating Peace in Liberia: Preserving the Possibility for Justice*, Centre for Humanitarian Dialogue and International Center for Transitional Justice, novembre 2007. <http://www.ictj.org/static/Africa/Liberia/HaynerLiberia1207.eng.pdf>

Priscilla Hayner, *Negotiating Peace in Sierra Leone: Confronting the Justice Challenge*, Centre for Humanitarian Dialogue and International Center for Transitional Justice, décembre 2007. <http://www.ictj.org/static/Africa/SierraLeone/HaynerSL1207.eng.pdf>

Louis Mallinder, *Amnesty, Human Rights and Political Transitions: Bridging the Peace and Justice Divide* (Oxford and Portland : Hart, 2008)

Chapitre 4 : La négociation des cessez-le-feu

Appiah-Mensah, Seth, «Monitoring fragile ceasefires, the challenges and dilemmas of the role of AMIS», *ISS paper 127*, (Pretoria: Institute for Security Studies, 2006)

Brickhill, Jeremy, «Protecting civilians through peace agreements, Challenges and lessons of the Darfur peace agreement», *ISS paper 138*, (Pretoria: Institute for Security Studies, 2007)

De Soto, Alvaro, «Ending violent conflict in El Salvador» in Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson, Pamela Aall (Eds), *Herding cats: multiparty mediation in a complex world* (Washington DC : USIP Press, 1999)

Fortna, Virginia Page, *Peace Time: Ceasefire agreements and the durability of peace* (Princeton : Princeton University Press, 2004)

Haysom, Nicholas & Hottinger, Julian, *Do's and Don'ts of sustainable ceasefire agreements*, presentation to IGAD Sudan peace process workshop on detailed security arrangements in Sudan during the transition (2004)

Kieh, George Klay, «The United Nations' Peace Observation Mission and the first Liberian civil war», *Peace Studies Journal*, 2 (1) (2009), pp.45–62

Potter, Antonia, «Ceasefire Monitoring and Verification, Identifying Best Practice», *Background paper, Oslo Forum 2004* (Genève : Centre pour le dialogue humanitaire, 2004)

Samset, Ingrid, «Trapped in the peace process: ceasefire monitoring in Sri Lanka», Working Group on Peace Support Operations (AFO), Nordic Research Programme on Security (*AFO Paper n° 5*), (Oslo : 2004)

Souverijn-Eisenbert, Paula, *Lessons learned from the Joint Military Commission* (New York : DPKO's Peacekeeping Best Practices section, 2005)

The Public International Law & Policy Group, *Ceasefires: Peace Drafter's Handbook Chapter* (2005)

Whitfield, Teresa, Focused mission : not so limited duration. *Identifying lessons from the United Nations Mission in Nepal (UNMIN)* (New York : Center on International Cooperation, 2009)

Zaw Oo & Win Min, «Assessing Burma's Ceasefire Accords», *Policy Studies* 39, (Washington DC : East-West Center, 2007)

Chapitre 5 : Elections et médiation dans les processus de paix

Astrid Evrensel (ed.), *Voter Registration in Africa – A Critical Analysis* (www.eisa.org.za/PDF/vrafrica.pdf)

Democratic Dialogue – A Handbook for Practitioners (www.google.com/search?q=DemocraticDialogue+%E2%80%93+Handbookfor+Practitioners&sourceid=ie7&rls=com.microsoft:en-us:IE-SearchBox&ie=&oe=)

How Perks for Delegates can Influence Peace Process Outcomes (www.cigionline.org/publications/2012/4/how-perks-delegates-can-influence-peace-process-outcomes)

The Pains of Democratisation : Uneasy Interface between Elections and Power-Sharing Arrangements in Africa (www.general.assembly.codesria.org/IMG/pdf/Khabele_Matlosa_and_Victor_Shale.pdf)

Towards Enhancing the Capacity of the African Union in Mediation (www.accord.org.za/publications/reports/753-towards-enhancing-the-capacity-of-the-african-union-in-mediation)

Notes

Chapitre 1 : Stratégie médiatique dans les processus de paix

- 1 La vidéo Kony 2012, visionnée par plus de 100 millions de personnes au cours des deux premières semaines qui ont suivi sa mise en ligne, est un exemple frappant de la façon dont il est possible d'attirer soudainement l'attention sur une crise qui dure depuis plus d'une génération. L'efficacité opérationnelle de cette campagne reste à déterminer.
- 2 Voir la page 5 ci-dessous et les notes de bas de page pertinentes pour plus d'informations sur la multitude de personnes qui fournissent des informations en temps de crise.
- 3 Pour de plus amples informations sur l'influence de la politique en matière de médias et d'information sur le maintien et le rétablissement de la paix au sein des Nations Unies voir Ingrid A. Lehmann, *Peacekeeping and Public Information – Caught in the Crossfire* (Londres: Cass, 1999); pour le cas spécifique du Rwanda dans le milieu des années 1990 voir Linda Melvern, *Conspiracy to Murder – The Rwandan Genocide* (Londres: Verso, 2004).
- 4 Le Département des affaires politiques de l'ONU répertorie 12 rôles que les médias peuvent jouer pour soutenir les processus de paix : 1) faire circuler les informations entre les parties, 2) éduquer, 3) renforcer la confiance, 4) lutter contre les perceptions erronées, 5) analyser le conflit, 6) ré-humaniser les protagonistes aux yeux les uns des autres, 7) identifier les intérêts sous-jacents aux questions, 8) fournir un exutoire, 9) encourager l'équilibre des pouvoirs, 10) encadrer et définir le conflit, 11) sauver la face et arriver à un consensus, 12) travailler à une solution (d'après Operational Guidance Note: Addressing the Media in Peace Processes and Agreements (UN/DPA, 2006); voir www.peacemaker.un.org).
- 5 Voir Ingrid A. Lehmann, *Peacekeeping and Public Information – Caught in the Crossfire* (Londres: Cass, 1999), chapitres 3, 4 et 7.
- 6 Voir Miklos Haraszti, *The State of Media Freedom in Kosovo: Observations and Recommendations*, 3 juillet 2006 (<http://www.osce.org/fom/19738>).
- 7 Un bon exemple de service en ligne très instructif est Global Online Voices, communauté regroupant plus de 400 blogueurs et traducteurs à travers le monde qui rassemblent des reportages réalisés pour des blogs et des médias citoyens «braquant les projecteurs sur des lieux et des personnes que les autres médias ignorent souvent» (www.globalvoicesonline.org/about/).
- 8 La plupart des groupes armés disposent désormais souvent de leur propre site Web sur lequel ils diffusent leurs propres informations et récits.
- 9 Nik Gowing, «'Skyful of Lies' and Black Swans – The new tyranny of shifting information power in crises», Reuters Institute for the Study of Journalism Challenges Series (Oxford, R.-U., 2009).
- 10 Voir Gowing, *ibid.* et la multitude de personnes qui contribuent en temps de crise à des réseaux tels qu'Ushahidi, plateforme open-source de cartographie des crises où les contributeurs publient des informations pendant des périodes de violence ou après des catastrophes naturelles (www.ushahidi.com); et Jessica Heinzelman et Carol Waters, *Crowdsourcing Crisis-Information in Disaster-Affected Haiti*, US Institute of Peace, Special Report 252, (octobre 2010).
- 11 Cette section s'appuie sur Ingrid A. Lehmann, *Managing Public Information in a Mediation Process*, publié dans la série *Peacemaker's Toolkit* (Washington DC: US Institute of Peace, 2009) pp.11–17.
- 12 Silvio Waisbord, «News Coverage of the Darfur Conflict: A Conversation with Jan Eliasson, United Nations Special Envoy to Darfur», *The International Journal of Press/Politics* 2008, 13, 75.

- 13 Suite à l'expérience de l'ONU au Rwanda et au Burundi, la communauté internationale est fortement sensibilisée à la nécessité de bloquer toute propagande haineuse. Voir également Tim Querengesser, «Cellphones spread Kenyans' messages of hate», *The Globe and Mail*, 29 février 2008.
- 14 Luc Chounet-Cambas, *La négociation des cessez-le-feu – Défis & options pour les médiateurs*, Série Pratique de la médiation (Centre pour le dialogue humanitaire, mars 2011), p.33. (www.hdcentre.org/files/HDC_MPS3_EN_web_0.pdf).
- 15 Contribution écrite de Susan Manuel, qui était, jusqu'en juin 2012, directrice adjointe de la communication, Mission de maintien de la paix des Nations Unies au Darfour.
- 16 Des sondages d'opinion ont été commandés à des organismes externes par l'ONU sur ses opérations en République démocratique du Congo, au Burundi, en Sierra Leone et au Liberia.
- 17 Marianne Kearney, correspondance avec l'éditeur, mai 2012.
- 18 Cette «Matrice RP des médiateurs» a été conçue par Mark Arena de PR Verdict (www.theprverdict.com), site Web qui suit les questions de relations publiques. Mark Arena a gracieusement cédé les droits de reproduction et d'utilisation de cette matrice pour la présente publication.
- 19 Voir Elisabeth Lindenmayer et Josie Lianna Kaye, *A Choice for Peace? The Story of Forty-One Days of Mediation in Kenya* (New York: International Peace Institute, 2009) pour une analyse approfondie du processus, notamment de la gestion habile des médias par Kofi Annan (kenya-mediation_epub.pdf).

Chapitre 3 : La justice dans les négociations de paix

- 1 Des éléments essentiels de la politique de l'UA en matière de justice figurent, par exemple, dans le *Rapport du Groupe de haut niveau de l'Union africaine sur le Darfour* (octobre 2009), approuvé par le Conseil de paix et de sécurité de l'UA le 29 octobre 2009.
- 2 La Commission d'enquête sur les violences post-élections, présidée par le juge de la Haute cour kenyane, Philip Waki, a proposé des noms pour des poursuites éventuelles; cette liste a été remise dans une enveloppe scellée à Kofi Annan, qui avait négocié l'accord de paix et assurait la gestion de sa mise en œuvre. Plus tard, compte tenu de l'absence de motivation pour des poursuites judiciaires au niveau national, M. Annan a remis cette enveloppe au procureur de la CPI afin qu'il ouvre une enquête.
- 3 Le continent américain possède des normes en matière de justice établies par des décisions de la Cour interaméricaine et de la Commission interaméricaine des droits de l'homme. Les décisions de ces organismes ont annulé ou limité les lois nationales relatives à l'amnistie et ont créé des orientations pour les politiques nationales et les accords de paix. Elles ont aussi défini des exigences concernant les réparations en faveur des victimes et la recherche de la vérité.
- 4 Leslie Vinjamuri et Aaron P. Boesenecker, *Accountability and Peace Agreements: Mapping Trends from 1980–2006* (Genève: Centre pour le dialogue humanitaire, 1er septembre 2007).
- 5 Pour une discussion plus détaillée, se reporter au chapitre «Élargir la participation» dans le volume 1 du manuel de médiation de l'Union Africaine.
- 6 Thania Paffenholz, Darren Kew et Anthony Wanis, *Civil Society and Peace Negotiations: Why, Whether and How they could be Involved* (Forum d'Oslo 2006, Centre pour le dialogue humanitaire, disponible à l'adresse www.osloforum.org).
- 7 Voir Laura Davis et Priscilla Hayner, *Difficult Peace, Limited Justice: Ten Years of Peace-making in the DRC* (Centre international de justice transitionnelle, mars 2009, disponible à l'adresse www.ictj.org).

Chapitre 4 : La négociation des cessez-le-feu

- 1 Pour une discussion plus complète, voir Teresa Whitfield, *Engaging with armed groups, Dilemmas & options for mediators*, Série sur la pratique de la médiation n° 2 (Genève: Centre pour le dialogue humanitaire, 2010).

- 2 La négociation des cessez-le-feu en Birmanie s'est faite sans la participation de tiers et va au-delà du champ de la présente publication. Il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'un exemple instructif de la manière dont une succession de cessez-le-feu bilatéraux a permis à l'État de rester en place. Le récent mouvement visant à transformer les groupes armés en un corps de garde-frontières, sous contrôle accru du gouvernement, risque d'affecter la longévité de ces cessez-le-feu. Pour en savoir plus, voir Zaw Oo & Win Min, *Assessing Burma's Ceasefire Accords*, *Policy Studies* 39 (Washington: East-West Center, 2007).
- 3 Virginia Page Fortna, *Peace Time: Ceasefire agreements and the durability of peace* (Princeton: Princeton University Press, 2004) pp. 21–23.
- 4 Virginia Page Fortna (2004) p. 23.
- 5 En guise d'illustration, voir Samset, Ingrid, *Trapped in the peace process: ceasefire monitoring in Sri Lanka*, Working Group on Peace Support Operations (AFO), Nordic Research Programme on Security (AFO Paper n° 5), (Oslo: 2004).
- 6 Cf. *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement*, 2005, article 4.1 et phrase de conclusion.
- 7 Jeremy Brickhill, *Protecting civilians through peace agreements, Challenges and lessons of the Darfur peace agreement*, ISS paper 138, (Pretoria: Institute for Security Studies, 2007)
- 8 Réunion informelle des médiateurs en Afrique dans le cadre du CHD et série sur le forum d'Oslo du gouvernement norvégien, 24–27 mars 2009 en Tanzanie. Cf. Centre pour le dialogue humanitaire, *Meeting report, African Mediators' Retreat 2009* (Genève: Centre pour le dialogue humanitaire, 2009), pp. 25–26.
- 9 Pour en savoir plus sur les éléments de sécurité, voir Richard Bartrop, *The Negotiation of Security Issues in the Burundi Peace Talks, 'Negotiating Disarmament' Country Study N° 1* (Genève: Centre pour le dialogue humanitaire, 2008).
- 10 Entretien, James Lemoyné, 9 novembre 2009.
- 11 Voir Antonia Potter, *Ceasefire Monitoring and Verification, Identifying Best Practice, Background paper, Oslo Forum 2004* (Genève: Centre pour le dialogue humanitaire, 2004).
- 12 Shane Smith, *What is a Ceasefire and why is it Important?*, in Guy Burgess and Heidi Burgess (éd.) *Beyond Intractability* (Boulder, Colorado: Conflict Research Consortium, University of Colorado, 2003)
- 13 Avant la signature d'un cessez-le-feu au Guatemala, le processus conduisant à l'accord de paix final en décembre 1996 a nécessité toute une série de mesures de rétablissement de la confiance, notamment un accord sur les droits de l'homme (qui impliquait une mission de vérification de l'ONU), des accords pour l'arrêt des attaques de cibles civiles, la démobilisation des unités paramilitaires ralliées à l'État et la mise à la retraite forcée de certains officiers de l'armée. Pour en savoir plus sur le processus de paix au Guatemala, voir Jean Arnault, *Good Agreement? Bad agreement? An implementation perspective*, (Princeton: Center on International Studies, Princeton University, 2003)
- 14 Entretien, Mark Knight, 3 mai 2010.
- 15 Pour en savoir plus sur les éléments de sécurité, voir Cate Buchanan et Joaquin Chavez, *Guns and violence in the El Salvador peace negotiations, 'Negotiating Disarmament' Country Study N°3* (Genève: Centre pour le dialogue humanitaire, 2008).
- 16 Le FND était généralement d'accord pour des « cessez-le-feu » d'une journée seulement, pour la durée d'une série de pourparlers, afin de faciliter la libération des prisonniers ou à l'occasion des fêtes de Noël. En outre, un tel blocage a été rendu possible par l'approche des gouvernements successifs qui cherchaient à faire reculer la violence à un niveau gérable sans tenter de répondre à certains griefs légitimes des partisans du PCP/FND/NAP.
- 17 Pour une discussion plus détaillée du cas népalais, voir Teresa Whitfield, *Focused mission: not so limited duration. Identifying lessons from the United Nations Mission in Nepal* (UNMIN), (New York: Center on International Cooperation, 2009)
- 18 Les assassinats des membres du M-19 ont augmenté après la signature de l'accord, jusqu'à un total d'environ 17% des membres démobilisés. Voir Garcia Duran, Grabe Loewenherz & Patino Hormaza, *M-19's Journey from Armed Struggle to Democratic Politics: Striving to Keep the Revolution Connected to the People, Berghof Transitions Series N° 1*, (Berlin: Berghof Conflict Research, 2008), p. 35.

- 19 A. G. Noorani, *Questions about the Kashmir ceasefire*, *Economic and Political Weekly*, 35 (45) (2000), pp. 3949–3958.
- 20 Voir George Mitchell, John de Chastelain et Harri Holkeri, *Report of the International Body on Arms Decommissioning*, 22 janvier 1996.
- 21 Pour une explication complète de l'importance de la mobilisation de l'expertise en matière de sécurité dans le processus d'Abuja, voir Jeremy Brickhill (2007).
- 22 Voir Nicholas Haysom et Julian Hottinger, *Do's and Don'ts of sustainable ceasefire agreements*, présentation lors du séminaire sur le processus de paix au Soudan de l'IGAD sur les dispositions détaillées relatives à la sécurité au Soudan durant la phase de transition (2004), p. 1.
- 23 Entretien, Mark Knight, 30 novembre 2010.
- 24 L'accord de cessez-le-feu de 2003 au Libéria interdit tout acte de « propagande hostile entre les parties, y compris les déclarations diffamatoires, fausses ou désobligeantes, aussi bien dans le pays qu'à l'étranger ».
- 25 L'article 2.2 de l'accord de cessez-le-feu de 2002 entre le gouvernement de la République socialiste démocratique du Sri Lanka et le mouvement des Tigres de libération de l'Îlam Tamoul interdit les « idées qui pourraient offenser les sensibilités culturelles ou religieuses ».
- 26 Entretien, Brig. Gen. Jan Erik Wilhelmsen, 8 octobre 2010.
- 27 Entretien, Mark Knight, 30 novembre 2010.

Chapitre 5: Elections et médiation dans les processus de paix

- 1 Le schéma du cycle électoral a été gracieusement communiqué par la Division électorale du National Democratic Institute (NDI).
- 2 Pour tout complément d'information sur la médiation aux différents stades de l'élection, voir C. Fomunoy, *Médiation des conflits électoraux* (Genève: Centre pour le dialogue humanitaire (<http://www.hdcentre.org/files/Election%20paper%20modified.pdf>)).
- 3 'Democratic Electoral Systems around the World, 1946–2000' https://files.nyu.edu/mrg217/public/es_long.pdf.
- 4 *Rapport annuel 2011 de la Commission européenne* (http://ec.europa.eu/europeaid/files/publications/europeaid_annual_report_2011_en.pdf).
- 5 *Rapport annuel de performance du Département d'État, exercice 2008* (<http://www.state.gov/documents/organization/114172.pdf>); *Rapport annuel de performance de l'USAID, exercice 2008* (<http://www.usaid.gov/policy/budget/apr08/>); *Rapport annuel de performance du Département d'État, exercice 2007* (<http://www.state.gov/documents/organization/107556.pdf>).
- 6 Bien que les progrès technologiques aient permis d'améliorer certains processus de gestion électorale sur le continent, ces derniers risquent également d'engendrer la création de systèmes qui ne sont pas bien compris, et qui éveillent la suspicion des électeurs par crainte d'une nouvelle manipulation du système. Ces progrès peuvent donc ne pas produire l'effet escompté si la transparence totale du processus n'est pas assurée. Pour toute analyse complémentaire, voir: 'Biometrics – the black box approach' dans Astrid Evrensel (ed.), *Voter Registration in Africa – A Comparative Analysis* (<http://www.eisa.org.za/PDF/vrafrica.pdf>).
- 7 Mvemba Phezo Dizolele, 'Joseph Kabila and where the election in Congo went wrong', *Foreign Affairs*, 28 novembre 2011 (<http://www.foreignaffairs.com/print/133974>).
- 8 Centre Carter, 'DRC Presidential Results Lack Credibility', Communiqué de presse du 10 décembre 2011 (<http://www.cartercenter.org/news/pr/drc-121011.html>); Mission d'observation de l'UE, 'La mission d'observation électorale de l'Union européenne déplore le manqué de transparence et les irrégularités dans la collecte, la compilation et la publication des résultats, Communiqué de presse du 13 décembre 2012
- 9 Rukimi Callimachi, 'Growing Criticism of Congo Vote', *Associated Press*, 12 décembre 2011 (<http://www.google.com/hostednews/ap/article/ALeqM5jhnYq0qU9g97XmHPSLBoPtS2hKA?docId=05cbad897e094d5db90c7866efd64f6f>).
- 10 'Congo's opposition leader holds own inauguration ceremony', *Guardian*, 23 décembre 2011 (<http://www.guardian.co.uk/world/2011/dec/23/congo-opposition-leader-holds-inauguration?newsfeed=true>).

- 11 Voir Simon Mason, *Insider Mediators: Exploring Their Key Role in Informal Peace Processes* (Swisspeace, 2009).
- 12 Pour de plus amples informations sur le calendrier et le séquençage, voir le chapitre sur les options de conception d'un processus de paix dans le volume 3.
- 13 Voir <http://wdr2011.worldbank.org/fulltext>.
- 14 Les États-Unis, le Royaume-Uni et la Norvège – connus sous le nom de Troïka
- 15 Voir Ilona Tip, 'Do No Harm: Conflict Sensitive Election Design' dans Andrea Iff (ed.), *Bullets or Ballots: Potential Limitations of Elections in Conflict Contexts*, Conference Paper 2011 (http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Publications/Conference_Paper_2010.pdf).
- 16 article 103A de la Electoral Laws Amendment Act No. 34 of 2003 (<http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=68011>).
- 17 Centre Carter, 'Guide to Electoral Dispute Resolution' janvier 2010 (http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/conflict_resolution/Election-Dispute-Guide.pdf).
- 18 Voir *Senegal: An Assessment of the Electoral Code*, mars 1991 (<http://www.ndi.org/node/12651>).
- 19 Khabele Matlosa et Victor Shale: 'Uneasy Interface between Elections and Power-Sharing Arrangements in Africa' (http://www.general.assembly.codesria.org/IMG/pdf/Khabele_Matlosa_and_Victor_Shale.pdf).
- 20 'Zanu-PF Launches Manifesto', *The Herald* (1^{er} mars 2008).
- 21 Voir l'ordre du jour annoté, Dialogue et réconciliation nationale au Kenya (www.dialoguekenya.org).
- 22 Voir R. Espinal and J. Hartlyn, 'The Dominican Republic: The Long and Difficult Struggle for Democracy', dans L. Diamond et al., *Democracy in Developing Countries: Latin America* (2^e éd.) (1999).
- 23 *Rapport sur le développement dans le monde 2011: conflits, sécurité et développement* (<http://wdr2011.worldbank.org/fulltext>).
- 24 Voir Khabele Matlosa et Victor Shale: 'Uneasy Interface between Elections and Power-Sharing Arrangements in Africa' (http://www.general.assembly.codesria.org/IMG/pdf/Khabele_Matlosa_and_Victor_Shale.pdf).
- 25 K. Aning et A.S. Bah 'ECOWAS and Conflict Prevention in West Africa: Confronting the Triple Threats', Center on International Cooperation, septembre 2009 (http://www.humansecurity-gateway.com/documents/CIC_ECOWASConflictPrevention_WestAfrica.pdf).
- 26 En plus des missions d'observation de l'Union européenne, souvent déployées un ou deux mois à l'avance, les missions d'observation régionale en Afrique envoient de plus en plus souvent des observateurs plusieurs mois avant les élections. L'UA déploie des missions d'enquête jusqu'à 6 mois avant les élections, et la SADC a déployé des observateurs trois mois avant les élections du Lesotho.
- 27 <http://www.international-alert.org/news/mediation-during-guinean-elections>.
- 28 <http://www.dialoguekenya.org/home.aspx>.
- 29 Voir Ilona Tip, 'Do No Harm: Conflict Sensitive Election Design' dans Andrea Iff (ed.), *Bullets or Ballots: Potential Limitations of Elections in Conflict Contexts*, Conference Paper 2011 (http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Publications/Conference_Paper_2010.pdf).
- 30 Voir le Rapport final de la mission d'observation de l'Union européenne (http://www.eeas.europa.eu/eueom/pdf/missions/eu_eom_final_report_ghana.pdf).
- 31 De plus amples informations sur ce sujet figurent dans le volume 1, voir le chapitre portant sur l'implication de la société civile dans les processus de paix
- 32 Voir Krienbuhl, Lukask 'Doing Something for Peaceful Elections – But what Exactly? A Case Study of Guinea', dans Andrea Iff (ed.), *Bullets or Ballots: Potential Limitations of Elections in Conflict Contexts*, Conference Paper 2011 (http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Publications/Conference_Paper_2010.pdf), page 36.
- 33 La « Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections » et le « Code de conduite à l'usage des observateurs électoraux internationaux » ont créé une norme de pratique pour les missions d'observation.
- 34 Le CPR est une nouvelle technique d'observation servant à définir avec précision la qualité des processus de vote et de comptage et à anticiper le résultat réel des élections avec une faible marge d'erreur et un haut niveau de confiance. Un CPR se base sur les observations directes d'observateurs qualifiés en poste toute la journée dans un échantillon statistique aléatoire de bureaux de vote, qui rendent compte rapidement de leurs observations et du décompte réel des voix.
- 35 *The 2009 Kwa Zulu Natal Election: A Drop in Levels of Intimidation and Violence?* (Mission d'observation de 2009 de l'Alliance africaine pour la promotion de la paix, Université de Kwa Zulu Natal et ACCORD, 2009).
- 36 Voir volume 1 pour toute information complémentaire sur la collaboration avec des intervenants extérieurs dans les processus de paix.

**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)

