

PEACEWORKS



Dialogues nationaux sur la consolidation de la paix et les transitions CRÉATIVITÉ ET PENSÉE ADAPTATIVE

Elizabeth Murray et Susan Stigant, éditrices



UNITED STATES
INSTITUTE OF PEACE
Making Peace Possible

N° 173 | NOVEMBRE 2021

PEACEWORKS

N° 173 | NOVEMBRE 2021



**MEDIATION,
NEGOTIATION
& DIALOGUE**

À PROPOS DU RAPPORT

En réponse aux demandes de conseils et de soutien de la part des organisations internationales et des décideurs politiques des pays qui envisagent de mettre en place des dialogues nationaux, le United States Institute of Peace présente ce rapport qui examine six dialogues très différents en République centrafricaine, au Kenya, au Liban, au Sénégal, en Tunisie et au Yémen. Grâce aux études de cas, aux comparaisons des processus, aux explications des leçons apprises et aux séries de questions détaillées, il offre des conseils et des outils aux praticiens et aux décideurs politiques.

À PROPOS DES ÉDITRICES

Elizabeth Murray est chargée de programme senior au sein du programme Afrique de l'USIP, où elle gère la programmation dans la région de l'Afrique centrale. Susan Stigant est la directrice des programmes Afrique à l'USIP, où elle dirige la programmation dans la Grande Corne de l'Afrique, sur la mer Rouge et avec l'Union africaine et les partenaires régionaux.

Photo de couverture : Des leaders religieux votent lors d'une conférence de presse tenue à Sanaa, au Yémen, le 26 septembre 2013, en réponse aux questions soulevées dans le cadre du dialogue national du Yémen. (Photo : Hani Mohammed/AP)

Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles des autrices uniquement. Elles ne reflètent pas nécessairement les vues du United States Institute of Peace. Une édition en ligne de ce rapport et des rapports connexes est disponible sur notre site Web (www.usip.org), ainsi que des informations supplémentaires sur le sujet.

© 2021 par le United States Institute of Peace

United States Institute of Peace

2301 Constitution Avenue NW
Washington, DC 20037

Tél : (202) 457-1700

Fax : (202) 429-6063

E-mail : usip_requests@usip.org

Web : www.USIP.org

Peaceworks N° 173. Première publication en anglais, 2021.

ISBN: 978-1-60127-877-7



UNITED STATES
INSTITUTE OF PEACE PRESS



Table des matières

5	Introduction Elizabeth Murray et Susan Stigant
19	Le Forum de Bangui de la République Centrafricaine Rachel Sullivan
35	Dialogue et réconciliation nationale du Kenya Par Neha Sanghrajka
51	Les dialogues nationaux du Liban Elie Abouaoun
63	Les assises nationales du Sénégal Emily Fornof et Penda Ba

TABLE DES MATIÈRES – SUITE

73	Le dialogue national de la Tunisie Daniel Brumberg
87	La Conférence sur le dialogue national du Yémen Erica Gaston
101	Leçons et questions d'orientation Elizabeth Murray et Susan Stigant
124	À propos des auteurs

Résumé



La prolifération des dialogues nationaux au début des années 2010 a incité le United States Institute of Peace à explorer diverses expériences (en République centrafricaine, au Kenya, au Liban, au Sénégal, en Tunisie et au Yémen) afin de tirer de ces études de cas des enseignements pour les praticiens et les décideurs politiques, dans le but de concevoir des dialogues futurs plus efficaces pour la consolidation de la paix et qui feront le plus efficacement progresser la consolidation de la paix.

Un dialogue national peut être une approche utile sur la voie de la paix durable. Conformément aux principes fondamentaux de la consolidation de la paix, la forme et la structure de tout dialogue national doivent être adaptées au contexte spécifique. La tentation est grande de considérer les dialogues nationaux comme l'étape transformatrice d'un accord de paix. Les attentes sont élevées : parvenir à l'inclusion, élargir la participation, faire progresser la justice et résoudre les questions fondamentales d'identité, de formes de gouvernance, de priorités constitutionnelles et de réforme politique. Les dialogues nationaux ne sont cependant pas une panacée. Il est préférable de les concevoir comme faisant partie d'un continuum plus large d'efforts locaux, sous-nationaux et nationaux qui se renforcent mutuellement et favorisent le dialogue, la conclusion d'accords et la progression vers la paix.

Dans tous les dialogues nationaux, les décisions prises pendant la phase préparatoire donnent le ton du processus et affectent sa légitimité finale aux yeux des forces politiques et du public. Un mandat clair pour le dialogue, qu'il soit issu de manière formelle ou informelle d'un processus national ou international, peut contribuer à limiter les interférences et à maintenir la dynamique. La sélection d'un organisateur, qu'il s'agisse

d'un individu, d'un groupe ou d'une organisation, affecte également la perception du dialogue par le public. Bien que les organisateurs nationaux puissent accroître l'appropriation et l'adhésion à un processus, il existe un risque de partialité, en particulier lorsque le dialogue est organisé par un dirigeant en exercice.

Les dialogues nationaux, avec des centaines de délégués et de nombreux ordres du jour présente la possibilité d'amener des groupes traditionnellement sous-représentés à la table des discussions et de résoudre les problèmes liés aux facteurs de conflit dans un pays. En même temps, ces vastes processus peuvent s'enliser dans des désaccords ou des structures complexes, ou produire un nombre insoutenable de recommandations. Des dialogues plus restreints peuvent permettre des conversations plus approfondies, notamment autour de questions sensibles, mais peuvent renforcer les structures de pouvoir existantes.

Les dialogues ont beaucoup plus de chances d'engendrer des changements significatifs lorsqu'ils sont soutenus par une coalition crédible qui peut travailler à la mise en œuvre du dialogue par le biais de lois ou de politiques. Il est également essentiel de disposer d'un plan de mise en œuvre clair avant le début du dialogue afin de donner un élan stratégique au-delà de la conférence ou du rapport final. Les partenaires internationaux peuvent jouer un rôle important en maintenant l'attention et les ressources sur la mise en œuvre. Dans les premières phases, l'engagement international doit être mesuré pour encourager une véritable appropriation nationale.

ABBREVIATIONS ET ACRONYMES

ANC	Assemblée nationale constituante (Tunisie)	FPRC	Front Populaire pour la Renaissance de la Centrafrique
CCC	Commission de consensus constitutionnel (Tunisie)	FSS	Front Siggil Sénégal
CCG	Conseil de coopération du Golfe	ICCG	Initiative du Conseil de coopération du Golfe
CDN	Conférence de dialogue national (Yémen)	MLCJ	Mouvement de Libération Centrafricaine pour la Justice
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique Centrale	ODM	Mouvement démocrate orange (Kenya)
CEI	Commission d'examen indépendante (Kenya)	OLP	Organisation de libération de la Palestine
CEVPE	Commission d'enquête sur la violence post-électorale (Kenya)	ONAT	Ordre national des avocats de Tunisie
CGP	Congrès général du peuple (Yémen)	PDI	Personne déplacée à l'intérieur
CNRI	Commission nationale sur la réforme des institutions (Sénégal)	PDS	Parti démocratique sénégalais
CPR	Congrès pour la République (Tunisie)	PNU	Parti de l'unité nationale (Kenya)
CPU	Conférence de paix de l'Union, 21 ^e siècle Panglong (Myanmar)	PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
CSI	Common Space Initiative (Initiative Espace Commun) (Liban)	PRC	Partis de la réunion conjointe (Yémen)
CTO	Comité technique (République centrafricaine)	RCA	République centrafricaine
CVJR	Commission Vérité, Justice et Réconciliation (Kenya)	TSL	Tribunal spécial pour le Liban
DCG	Donor Coordination Group (Groupe de coordination des donateurs) (Kenya)	UA	Union africaine
DDR	Désarmement, démobilisation et réinsertion	UFDR	Union des forces démocratiques pour l'unité (République centrafricaine)
DDRR	Désarmement, démobilisation, rapatriement et réinsertion	UFR	Union des Forces Républicaines (République centrafricaine)
DRNK	Dialogue et réconciliation nationale au Kenya	UFRF	Union des Forces Républiques Fondamentales (République centrafricaine)
EA	Ligue des États arabes (nom officiel de la Ligue arabe)	UGTT	Union Générale Tunisienne du Travail
		USM	Unité de soutien à la médiation de l'ONU
		UTICA	Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat



Le président Sud-Soudanais Salva Kiir Mayardit, à droite, et le président ougandais Yoweri Museveni assistent à l'ouverture du comité de dialogue national du Soudan du Sud à Juba, au Soudan du Sud, le 22 mai 2017. (Photo : Jok Solomun/Reuters)

Introduction

Elizabeth Murray et Susan Stigant

Les dialogues nationaux continuent de faire les gros titres dans le monde entier, ayant été récemment proposés ou convoqués dans des pays aux prises avec certains des conflits les plus persistants et les plus meurtriers de la planète. Les motivations qui sous-tendent ces processus sont variées et complexes. Dans certains cas, les dirigeants, élites civiques ou politiques, sont sincèrement convaincus qu'une conversation inclusive peut permettre de progresser vers une paix insaisissable. Dans d'autres, les dirigeants en place cherchent à consolider leur pouvoir, à prolonger leur mandat ou à coopter l'opposition tout en apaisant les critiques sous couvert de consultation et d'inclusion.

En 2020, plusieurs processus de dialogue national étaient en discussion ou en cours dans le monde.

Au Soudan du Sud, le dialogue, annoncé en 2016, a abouti à une conférence nationale en novembre 2020¹. En réponse aux premières critiques, le président Salva Kiir Mayardit a répondu aux appels à une plus grande indépendance en se retirant de son rôle de président en 2017. Le comité directeur a ensuite négocié des mesures de confiance, notamment la libération de certains prisonniers politiques. Les Sud-Soudanais ont participé activement et vocalement aux conférences locales et au niveau des États. Les rapports préliminaires semblent avoir documenté fidèlement les opinions des citoyens, y compris les critiques à l'égard du gouvernement en place et les appels à un changement de leadership. Beaucoup restent cependant réticents. Une partie de l'opposition politique et armée, ainsi que certains groupes civiques, s'interrogent sur l'utilité d'un dialogue national dans

un contexte de guerre civile, d'insécurité alimentaire alarmante et de rapports réguliers de violations des droits de l'homme et de fermeture de l'espace politique. Nombreux sont ceux qui suivent de près le dialogue et attendent une articulation claire, et une démonstration concrète, de sa pertinence pour le processus de paix national et la réduction des conflits communautaires.

Les Zimbabwéens ont également exploré les options du dialogue national pour faire face à l'héritage des trente ans de règne du président Robert Mugabe, à la crise politique résultant des élections de 2018 et à une situation économique désastreuse. En février 2019, le président Emmerson Mnangagwa a convoqué une première réunion d'un dialogue national dans sa résidence. Ce dialogue entre acteurs politiques a reçu quelques éloges de la part des pays voisins, mais a suscité de rapides critiques au niveau national. La principale opposition politique, qui a refusé de reconnaître le résultat des élections de 2018, a rejeté la légitimité de Mnangagwa en tant que rassembleur et a demandé un ordre du jour qui reflète les défis politiques, économiques et en matière de droits de l'homme du pays. La société civile et les organisations confessionnelles n'ont pas été invitées et aucune feuille de route n'a été proposée pour leur inclusion. En dehors de cet effort gouvernemental, les initiatives confessionnelles du Conseil des églises du Zimbabwe et de la Commission catholique pour la justice et la paix ont également cherché à rassembler les Zimbabwéens sur des questions d'urgence nationale. Dans le contexte d'une détérioration de la situation humanitaire et économique, de violations persistantes des droits de l'homme et de la fermeture de l'espace pour la société civile, les progrès exigent de la patience, de la persistance et une navigation prudente.

En 2019 au Cameroun, où les trois années précédentes avaient vu le conflit séparatiste de longue date du pays s'intensifier, le président Paul Biya a convoqué un dialogue national. Cet événement d'une semaine a suscité des réactions mitigées. Les propositions issues du dialogue, notamment l'élection des gouverneurs locaux, ont reçu un certain soutien. La plupart des groupes séparatistes ont cependant refusé d'y participer. Les sceptiques soulignent qu'au début de 2020, Biya n'avait toujours pas mis en œuvre les recommandations. La violence et les rapports continus de violations des droits de l'homme ont persisté. Dans

le même temps, diverses initiatives de médiation ont cherché à s'appuyer sur certains des accords conclus dans le cadre du dialogue.

Tous les espoirs de renouvellement de la Conférence de paix de l'Union (CPU) du Myanmar, également connue sous le nom de Panglong du XXI^e siècle, ont été anéantis le 1^{er} février 2021 lorsque l'armée du Myanmar (Tatmadaw) a lancé un coup d'État, détenu les dirigeants politiques et commencé à déployer une violence brutale sur sa propre population. La CPU elle-même a échoué en 2019 lorsque l'armée d'Arakan et d'autres groupes armés importants ont adopté une stratégie plus offensive pour leurs objectifs politiques, à laquelle l'armée du Myanmar a répondu en employant des tactiques d'abattage et de brûlage, en particulier dans l'État de Rakhine. La CPU n'a jamais vraiment réussi à s'imposer auprès des organisations ethniques armées (OEA), en grande partie parce qu'elle exigeait que les OEA signent un cessez-le-feu avant de discuter d'un règlement politique. De puissants groupes non-signataires ont ainsi été exclus du dialogue, alors qu'ils représentent 80 % des OEA du pays. Une autre raison essentielle de l'échec du processus de paix a été son incapacité à se concentrer sur un des principaux moteurs du conflit : le contrôle de l'économie par les acteurs armés, le partage des ressources du pays entre les États et les gouvernements, et la manière d'aborder les problèmes de sécurité de manière significative. À la suite du coup d'État, tous les cessez-le-feu ne sont plus possibles, puisque dès la fin du mois de mars 2021, presque toutes les OEA ont annoncé leur intention de défendre les habitants du Myanmar contre les attaques brutales de la Tatmadaw. Les organisations d'aide à l'enfance ont déclaré que le coup d'État annulait le cadre du cessez-le-feu, et certaines sont désormais en conflit actif avec l'armée. Alors que le Myanmar se trouve au milieu de ce qui pourrait être une guerre civile prolongée et sanglante, des conversations pleines d'espoir ont lieu entre la représentation du gouvernement civil déchu, le Comité représentant le Pyidaungsu Hluttaw, et les OEA. Le comité a rédigé une charte qui répond aux besoins de la plupart des parties prenantes ethniques et l'a fait en les consultant soigneusement. Il a en outre aboli la constitution de 2008, un objectif à long terme des OEA. Des discussions ont enfin lieu sur le partage des ressources naturelles, le fédéralisme et les concepts d'une armée fédérale.

Tableau 1. Nombre élevé ou faible de délégués

Grand nombre de délégués	Petit nombre de délégués
<p>Sénégal Juin 2008–Mai 2009, participation ouverte au public</p>	<p>Liban 2006, organisateur Nabih Berri et 14 délégués 2008–2012, organisateur Michel Sleiman et 19 délégués</p>
<p>Yémen Mars 2013–Janvier 2014, 565 délégués</p>	<p>Kenya Janvier 2008–Juillet 2008, 8 délégués</p>
<p>République centrafricaine Mai 2015, plus de 800 délégués</p>	<p>Tunisie Octobre 2014–Juin 2014, 2 délégués de chacun des 21 partis</p>

Au fil des ans, différents appels et tentatives de dialogue national ont été lancés en Irak, mais le manque de volonté politique est resté un obstacle majeur. Plus récemment, le président Barham Salih a appelé à un dialogue national en réponse à l'intensification des protestations dans tout le pays en octobre 2019 en raison du chômage, du manque de services gouvernementaux et de la corruption. Le dialogue national n'a pas abouti en 2019, et les protestations se sont poursuivies, accompagnées d'une paralysie politique suite à la démission du Premier ministre Adel Abdul Mahdi et à deux tentatives ratées pour le remplacer. Le Premier ministre Mustafa al-Kadhimi, confirmé en mai 2020, a mentionné le dialogue national comme une priorité pour son cabinet. Il sera extrêmement difficile de mener à bien un dialogue national en Irak dans un contexte d'insécurité, de polarisation politique et de manque de volonté.

Ce retour sur les deux dernières années révèle que des dialogues nationaux continuent d'être proposés et organisés dans le monde entier. Il met également en lumière des questions sur les situations qui sont mûres pour le dialogue national et les conditions dans lesquelles cette approche de consolidation de la paix peut aider à mettre fin à la violence et à ouvrir un chemin vers la paix. Dans l'ensemble, il semble que

les dialogues nationaux soient accueillis avec plus de scepticisme, ou peut-être avec plus de réserve, que lors de leur résurgence initiale il y a plusieurs années. Le dialogue national du Soudan, dirigé par le président de l'époque, Omar al-Bashir, et boycotté par des éléments importants de l'opposition, a modéré les attentes et, dans certains cas, terni la vision romantique de ces processus.

Pourtant, les dialogues nationaux conservent un attrait considérable, car les pays en conflit ou en transition cherchent de nouveaux moyens de prévenir et de résoudre les conflits de manière non violente. À une époque où le coût humain des conflits reste à un niveau inacceptable, il est certainement justifié d'examiner de plus près toutes les approches de la boîte à outils de la consolidation de la paix. Malgré les preuves de la valeur de l'inclusion et des cadres normatifs visant à promouvoir les voix civiles, les processus de paix penchent toujours vers l'exclusion et l'élévation des voix des groupes armés au détriment des civils. Dans le meilleur des cas, les processus de dialogue national promettent d'apporter un élan décisif à la transformation inclusive du conflit. En rassemblant les groupes de parties prenantes concernés, en facilitant une discussion ouverte et authentique sur les sources du conflit dans leur pays et en explorant l'héritage de la violence pour les individus et les

communautés, les dialogues nationaux ont le potentiel de forger un consensus sur les dispositions politiques, législatives et constitutionnelles nécessaires pour trouver un moyen de vivre ensemble pacifiquement.

Souvent, la nouveauté de ces processus réside dans le fait qu'ils amènent des groupes précédemment exclus à la table des négociations afin de contribuer aux conversations sur l'avenir de leur pays. Cette « mise à niveau des règles du jeu » est à juste titre attrayante pour les groupes qui étaient auparavant exclus, pour les pragmatiques qui reconnaissent que l'exclusion nuit aux accords durables, et pour la communauté internationale. Un deuxième aspect séduisant des dialogues nationaux est leur appropriation locale manifeste. Les processus de paix imposés ou dirigés de l'extérieur sont souvent critiqués parce qu'ils sont déconnectés des réalités du terrain et suscitent le ressentiment des citoyens, des communautés ou des groupes qui estiment ne pas avoir été dûment consultés. Un dialogue national, qui offre des possibilités de participation publique et des délégués représentant un éventail plus large de la société, peut garantir que les accords et les solutions qui en résultent sont ancrés localement et soutenus par un consensus plus large. De tels processus – qui sont largement inclusifs, dirigés localement et ouverts à la participation du public – représentent un idéal qui n'est pas toujours atteint.

CONTEXTE ET MÉTHODOLOGIE

Bien que la visibilité des dialogues nationaux ait augmenté il y a plusieurs années, ils ne sont pas un phénomène nouveau. On peut établir des parallèles avec la Convention constitutionnelle américaine de 1787 et avec les États généraux de 1789 en France, qui ont peut-être inspiré le cycle de conférences nationales qui s'est tenu en Afrique de l'Ouest à la fin des années 1980 et au début des années 1990.² Ailleurs dans le monde, le Guatemala et la Pologne ont également entamé des dialogues nationaux vers 1990 dans des circonstances très différentes. Le Guatemala sortait d'une guerre civile, tandis que les forces pro-démocratiques polonaises commençaient à négocier la transition du pays vers l'abandon du communisme.

Quelques décennies après la série des conférences nationales en Afrique de l'Ouest, la Conférence de dialogue national du Yémen et le Quartet tunisien, lauréat du prix Nobel, ont propulsé les dialogues nationaux

au premier plan. Au même moment, des discussions discrètes ont commencé au Soudan sur la possibilité d'un dialogue national pour résoudre les conflits de longue date dans ce pays. Lorsque les conditions dans la Libye voisine ont commencé à se détériorer, alors que des milices rivales se disputaient le pouvoir et que le Congrès national général voyait son influence diminuer rapidement, un dialogue national a été proposé comme solution, bien que l'instabilité croissante ait empêché la réalisation d'un dialogue inclusif. À ce moment-là, il semblait que le dialogue national avait été ajouté à la liste des éléments essentiels – gouvernement d'unité, justice transitoire, réforme du secteur de la sécurité, lutte contre la corruption et transparence, élaboration d'une constitution et élections – envisagés pour un accord de paix.

Entre 2013 et 2014, le United States Institute of Peace (USIP) a reçu plusieurs demandes de conseil et de soutien de la part d'organisations internationales et de décideurs de pays envisageant des dialogues nationaux. À l'époque, l'Institut n'avait aucune expérience directe de ces processus, mais il a émis l'hypothèse que certaines recherches, expériences, pratiques et partenariats sur la négociation, la médiation, le dialogue, la facilitation, l'élaboration de constitutions, l'analyse des conflits, la justice transitionnelle et la prévention de la violence électorale seraient applicables. Cependant, des questions importantes se posaient et les outils disponibles présentaient des lacunes. En réponse à ces questions, l'Institut a décidé d'entreprendre un projet de recherche comparative qui pourrait servir de ressource pour les programmes et les conseillers de l'USIP, pour ceux qui conçoivent les dialogues, et pour les décideurs et les fournisseurs d'assistance qui réfléchissent à la manière de soutenir les dialogues nationaux.

Après des consultations à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation, y compris des recherches de pointe sur plus de vingt dialogues nationaux et un atelier interactif interne pour sélectionner des cas, l'Institut a décidé que sa contribution serait d'entreprendre une série d'études de cas descriptives sur des dialogues nationaux récents en collaboration avec des partenaires dans ces pays. Nous espérons qu'en examinant le paysage varié des dialogues nationaux, les lecteurs prendront conscience d'un plus large éventail d'options et apprécieront pleinement la nécessité d'adapter un dialogue national en fonction du contexte.

La première tâche a été de définir *dialogue national*. Cela n'a pas été simple. Les chercheurs et les praticiens ont utilisé ce terme pour décrire une série d'arrangements divers. Bien que l'exploration de cette diversité de processus puisse conduire à des approches plus adaptées, une définition commune permettrait de clarifier la pensée et de guider la sélection des études de cas en conséquence. En s'inspirant des contextes dans lesquels les dialogues nationaux émergeaient, la décision a finalement été de se concentrer sur trois critères. Le premier critère était un ordre du jour qui comprenait de multiples questions et problèmes à l'origine du conflit, c'est-à-dire qu'il ne s'agissait pas de dialogues portant sur un seul sujet, comme un dialogue national sur la politique environnementale. Un autre critère était un processus bénéficiant du soutien d'une « coalition crédible » de parties prenantes, généralement des individus au sein et en dehors du gouvernement, de sorte que les résultats du dialogue national aient une chance raisonnable d'être mis en œuvre. Une autre encore est une plateforme opérant en dehors des institutions permanentes du gouvernement, qui a été convoquée parce que ces institutions ne veulent pas, ne peuvent pas ou n'ont pas la crédibilité et la légitimité nécessaires pour organiser un dialogue à grande échelle.

Dans la littérature récente sur les dialogues nationaux, les définitions varient mais tendent à se concentrer sur l'inclusion d'un large éventail de parties prenantes. Dans le document de référence du Forum d'Oslo intitulé « The Promise and Perils of National Dialogues », Katia Papagianni définit les dialogues nationaux comme « des processus de négociation inclusifs conçus pour élargir la participation aux transitions politiques au-delà des élites en place, à un large éventail de groupes politiques, militaires et, dans certains cas, de la société civile ». Elle reconnaît que ces processus peuvent prendre la forme de négociations entre élites, mais se concentrent sur des forums plus larges pour l'analyse. La définition du *National Dialogue Handbook 2017* de la Fondation Berghof met en avant l'appropriation nationale et l'inclusion d'un large éventail de parties prenantes nationales. L'ensemble plus large de parties prenantes distingue ces processus de la négociation et de la médiation, qui sont centrées sur les principales parties au conflit. De même, le rapport de l'Initiative pour une paix et une transition inclusives affirme que les dialogues nationaux « fournissent un cadre de négociation officiel inclusif, large et participatif, qui

peut résoudre les crises politiques et mener les pays vers des transitions politiques ».³

La définition opérationnelle en trois parties des dialogues nationaux de l'Institut – un ordre du jour large, le soutien (mais pas nécessairement l'inclusion) d'un large éventail d'acteurs influents, et leur fonctionnement en dehors des institutions permanentes de gouvernance – se distingue des définitions d'autres travaux récents d'une manière importante. Alors que d'autres définitions exigent la participation directe d'un large éventail de parties prenantes au-delà de l'élite politique, celle de l'Institut ne le fait pas. En effet, dans trois des cas présentés dans ce volume (le Dialogue national et la réconciliation au Kenya (DRNK) de 2008, les Dialogues nationaux du Liban de 2006 et 2008-2012, et le Dialogue national de la Tunisie de 2013-2014), les participants étaient relativement peu nombreux et étaient limités aux élites politiques.

Ces cas sont inclus parce que les partenaires de l'Institut ont posé des questions spécifiques et répétées à leur sujet. Les demandes de conseil ou de soutien commençaient souvent ainsi : « Nous craignons que notre transition ne prenne une mauvaise direction. Nous avons lu des articles sur la Tunisie et nous nous demandons si le dialogue national est la solution pour nous. » Ou encore : « Le Kenya est revenu du bord de la guerre civile. Nous devons également mettre fin à la violence en [nom du pays]. Nous pensons qu'un dialogue national, un gouvernement de partage du pouvoir et une nouvelle constitution sont l'approche politique que nous devons explorer. » La Tunisie était devenue un point de référence après avoir réussi à sortir de l'impasse politique. Sa stabilité relative contrastait fortement avec la Libye et d'autres pays du Printemps arabe. Ce sentiment n'a fait que croître après l'attribution du prix Nobel de la paix au Quartet. Le Kenya a également été salué pour le compromis et le programme de transformation acceptés par l'élite politique après les violences électorales de 2007 et 2008.

Il était indispensable d'en savoir plus sur ces succès durablement acquis. Qu'est-ce qui a motivé la décision de nommer ces rencontres dialogues nationaux plutôt que des négociations ? Il était essentiel de comprendre la complexité des histoires pour ne pas les rejeter comme des négociations sous un autre nom. Y avait-il un engagement à élargir le dialogue à une date ultérieure ? Ou un désir de définir une approche plus participative,



Le chef du Hezbollah, Hassan Nasrallah, à droite, discute avec le chef de la milice chrétienne des Forces libanaises, Samir Geagea, à gauche, avec le membre de l'alliance du 8 mars, Saad Hariri, au centre, à Beyrouth, Liban, le 6 mars 2006. (Photo : Hassan Ibrahim, Pool, File/AP)

en informant les citoyens et en les consultant à des moments clés, même s'ils n'étaient pas « présents dans la salle » ? Fondamentalement, il semble que cette compréhension soit nécessaire pour gérer la tentation d'appliquer un modèle qui pourrait ne pas être adapté à un autre conflit, et pour comprendre l'interaction entre les dialogues nationaux, les négociations de paix, l'élaboration de constitutions et d'autres approches.

L'expérience du Liban s'est distinguée pour différentes raisons. Les petits dialogues nationaux du pays n'ont pas eu une grande visibilité au-delà de ceux qui travaillent sur le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord. Ces dialogues n'ont pas conduit à des changements majeurs. Cependant, ils ont permis de maintenir les lignes de communication ouvertes entre les factions politiques rivales au cours d'une période extrêmement polarisée, servant ainsi de moyen de « relâcher la pression » sur les relations politiques tendues. Avant même que la plupart des organisations n'envisagent une expertise sur le dialogue national, l'Initiative Espace

Commun avait été créée pour « renforcer la culture du dialogue et de la recherche du consensus afin de parvenir à une compréhension commune des questions et des intérêts nationaux clés parmi les divers groupes du Liban ». L'équipe et ses affiliés se sont ensuite appuyés sur leur expérience nationale pour partager des compétences, des ressources et des pratiques avec des personnes du monde entier. L'Institut voulait savoir comment le dialogue national libanais de 2008 à 2012, malgré ou à cause de l'inclusion plus limitée, a déclenché et donné de l'espace à une approche durable, dirigée par les citoyens.

Les six cas présentés dans ce volume comprennent trois dialogues, en République centrafricaine (RCA), au Sénégal et au Yémen, dont les vastes ordres du jour et le caractère inclusif se rapprochent du dialogue national « idéalisé » dans lequel le plus large éventail de groupes de parties prenantes nationales se réunit dans un grand format pour discuter des moyens de s'attaquer aux moteurs du conflit en cours.

La vision initiale de la recherche était que des universitaires ou des praticiens de chaque pays feraient des recherches sur leur dialogue national respectif et rédigerait l'étude de cas sur la base d'un cadre commun de questions et de dimensions. L'objectif était de permettre une référence rapide et une comparaison facile entre les documents. Dans quatre des cas, les partenaires nationaux ont été impliqués dans la phase de recherche. Les partenaires ont effectué des recherches extrêmement riches et approfondies et ont apporté un éclairage nuancé à partir de leurs propres observations. Les relations profondes avec les principaux participants aux dialogues, ainsi qu'avec ceux qui n'étaient pas présents dans la salle, ont également été précieuses. Dans le cas de la Tunisie, les entretiens avec les participants clés et les discussions en groupe ont finalement abouti à la publication d'un livre et d'articles universitaires. Le personnel de l'Institut ou les consultants des États-Unis ou d'un pays tiers ont finalement rédigé ou corédigé certains des cas. Cette démarche a été rendue nécessaire en partie par des préoccupations concernant la sûreté et la sécurité de certains partenaires nationaux. Cet effort a également été conçu comme une opportunité d'apprentissage pour renforcer les connaissances internes de l'Institut.

Une typologie des dialogues nationaux pourrait contenir des dizaines de caractéristiques et de critères et faire l'objet d'un projet de recherche distinct. Certains des traits caractéristiques des dialogues nationaux – et certaines dimensions importantes que les décideurs et les praticiens doivent prendre en compte dans la conception de ces processus – sont leur degré d'inclusion, le contexte politique dans lequel ils se déroulent, leur mandat et leurs objectifs, et le degré d'implication internationale.

Chacun des six cas est décrit selon ces dimensions et plusieurs autres. De courtes sections dans chaque étude de cas couvrent le contexte historique, la création et le mandat, la phase préparatoire, l'ordre du jour, les délégués, la structure, l'animation et la facilitation, les possibilités de participation du public, les développements politiques et conflictuels pendant le dialogue, l'implication internationale, les résultats immédiats, la mise en œuvre et les implications à plus long terme.

Un bref résumé et une chronologie sont inclus au début de chaque étude de cas. chaque cas comprend

également un diagramme montrant la composition des participants et la structure du dialogue.

LES ÉTUDES DE CAS

Les études de cas présentées dans cette publication répondent à la définition opérationnelle de l'Institut (dialogues à enjeux multiples, soutien d'une coalition crédible d'acteurs et fonctionnement en dehors des institutions permanentes de gouvernement), mais, à part cela, elles sont nettement hétérogènes. Des processus de dialogue national tout aussi intéressants et conséquents se déroulent également dans d'autres régions du monde et suscitent l'attention bien méritée des citoyens, des universitaires et des décideurs.

Les études de cas présentées dans ce rapport concernent la République centrafricaine, le Kenya, le Liban, le Sénégal, la Tunisie et le Yémen :

- Le Forum de Bangui de mai 2015 en RCA a réuni environ huit cents Centrafricains pour discuter des causes profondes de la récente guerre civile dans leur pays et convenir de solutions politiques pour achever la période de transition.
- Au Kenya, les violences qui ont suivi les élections de décembre 2007 ont incité l'Union africaine (UA) à réunir les deux principaux partis politiques du pays dans le cadre du Dialogue national et de la réconciliation du Kenya.
- Les dialogues nationaux au niveau de l'élite au Liban en 2006 et de 2008 à 2012 ont cherché à réduire les divisions entre les deux principales factions politiques du pays et à sortir de l'impasse sur les questions épineuses de gouvernance et de partage du pouvoir.
- Les Assises nationales de 2008-2009 du Sénégal ont été organisées par des dirigeants politiques de l'opposition et des membres éminents de la société civile, alors que le pays connaissait une polarisation croissante et que l'on soupçonnait le président Abdoulaye Wade de vouloir briguer un troisième mandat.
- Le dialogue national tunisien, organisé par quatre organisations de la société civile, le Quartet, qui a par la suite reçu le prix Nobel de la paix 2016, a permis de réunir des dirigeants de partis politiques qui ont réussi à choisir un gouvernement intérimaire, à se mettre d'accord sur une constitution et à l'envoyer à l'Assemblée nationale constituante (ANC) pour approbation, et à fixer un calendrier pour les élections.

- La Conférence de dialogue national (CDN) 2013-2014 du Yémen, initialement stipulée dans l'accord du Conseil de coopération du Golfe de 2011 qui a ouvert la voie au départ du président Ali Abdullah Saleh à la suite des manifestations du Printemps arabe, a réuni 565 délégués à Sanaa pour dix mois de délibérations qui ont abouti à quelque 1 800 recommandations.

Les six études de cas varient à travers plusieurs dimensions, y compris, mais sans s'y limiter, le degré d'inclusion, l'intensité de la violence qui a précédé ou qui s'est poursuivie tout au long du dialogue, l'implication internationale, et la séquence et la relation du dialogue national avec les autres étapes de l'accord de paix ou de la transition.

La dynamique du conflit au début de ces études était très variable. En République centrafricaine, le Forum de Bangui a été conçu pour être un élément crucial de la transition politique séquencée de ce pays. Un cessez-le-feu avait été négocié. Dans cet espace de calme relatif, les consultations communautaires et le Forum de Bangui étaient destinés à forger un accord sur les questions nationales essentielles. Un référendum constitutionnel et des élections devaient suivre. Cependant, le cessez-le-feu n'a pas été respecté et le dialogue s'est finalement déroulé dans un contexte de violations flagrantes et de violences continues et généralisées. Au Yémen, le CDN devait également s'inscrire dans un processus de transition politique. Le conflit qui allait le faire dérailler était déjà en train d'éclater au moment où le dialogue a commencé et allait finalement déboucher sur la guerre civile qui se poursuit aujourd'hui. Les violences postélectorales qui ont eu lieu au Kenya en décembre 2007 et janvier 2008 n'ont pas débouché sur une guerre civile, mais ont enflammé les divisions ethniques et fait plus d'un millier de victimes. L'ampleur de la crise politique et humanitaire a alarmé les Kenyans et la communauté internationale, incitant l'Union africaine à organiser un dialogue sous ses auspices. Lors du dialogue national tunisien et du dialogue libanais de 2006, les assassinats de personnalités politiques ont provoqué des vagues de récriminations et une impasse conséquente. Le dialogue du Liban de 2008 à 2012 a également été provoqué par une impasse politique associée à des combats à Beyrouth Ouest, suivis d'un cessez-le-feu et d'une conférence nationale négociés par les puissances régionales. La montée des tensions

au Sénégal était intense pour ce pays, mais légère par rapport aux contextes des autres dialogues.

La participation internationale a été plus importante dans les dialogues qui ont vu le jour pendant une période de violence plus intense. Le grand dialogue national du Yémen et celui, beaucoup plus modeste, du Kenya ont été très fortement influencés par les organisations régionales et les Nations unies, qui leur ont apporté un soutien significatif. C'était également le cas en République centrafricaine, alors qu'au Liban, au Sénégal et en Tunisie, le soutien international officiel était minime.

La relation entre les dialogues nationaux et les autres étapes d'un accord de paix ou d'une transition, notamment l'élaboration d'une constitution et les élections, varie considérablement. Le dialogue tunisien avait la relation la plus directe et la plus clairement définie avec d'autres processus majeurs de gouvernance. Ce dialogue a abouti à un accord sur les dispositions du projet afin de sortir de l'impasse dans laquelle se trouvait l'assemblée constituante. Le CDN du Yémen a été chargé d'introduire des recommandations dans le processus d'élaboration de la constitution de ce pays, bien que la manière dont cela se produirait n'ait pas été clairement définie au début du dialogue. À la fin du dialogue, les recommandations relatives à la constitution ont été extraites et remises à un comité de rédaction de la constitution. Le travail de ce comité a toutefois été interrompu par le conflit qui se déroulait déjà au moment de la conclusion du dialogue. Au Kenya, le dialogue a débouché sur un accord de partage du pouvoir qui a établi une feuille de route et un calendrier pour l'élaboration de la constitution. Le dialogue national ouvert et participatif du Sénégal a conservé un degré inhabituel de distance par rapport aux institutions permanentes du gouvernement, mais les recommandations clés du dialogue ont conduit à des amendements constitutionnels plusieurs années plus tard et ont également servi de programme sur laquelle le président Macky Sall, élu en 2012, a basé sa campagne. En RCA, le Forum de Bangui n'a pas eu grand-chose à voir avec le processus d'élaboration de la Constitution. En RCA, le Forum de Bangui a eu peu de rapport avec le processus de rédaction d'une nouvelle constitution, mais il a établi un calendrier pour le référendum constitutionnel et les élections. Au Liban, les dialogues nationaux n'ont pas eu de

relation directe avec l'élaboration de la constitution, les élections ou d'autres processus majeurs de gouvernance, si ce n'est qu'ils ont permis de maintenir les canaux de communication ouverts entre les blocs rivaux dans les moments de grande tension.

Vous trouverez ci-dessous de brefs extraits de chacune de ces études de cas.

Le Forum de Bangui en République centrafricaine

Dans l'étude de cas sur le Forum de Bangui de 2015 en RCA, Rachel Sullivan explore un dialogue national envisagé à l'origine comme la troisième et dernière étape du processus de paix de Brazzaville de 2014 pour mettre fin au conflit entre le gouvernement et les deux principales factions armées. Bien que le Forum de Bangui ait été convoqué avec succès, il s'est déroulé alors que le cessez-le-feu était violé de manière flagrante et que le conflit armé se poursuivait dans la majeure partie du pays. Ce cas est donc utile pour explorer certaines des promesses et des pièges de la tenue d'un dialogue national pendant un conflit ouvert.

Les consultations populaires qui ont eu lieu dans tout le pays en janvier et février 2015 avec près de vingt mille Centrafricains ont marqué un tournant par rapport aux processus de paix précédents, qui avaient à peine engagé les communautés pour comprendre leurs points de vue et leurs priorités. Le Comité national préparatoire chargé de ces consultations a bénéficié d'un soutien important du Programme des Nations unies pour le développement et de la mission de maintien de la paix des Nations unies en RCA. Les consultations ont été menées par des équipes de facilitation qui ont rassemblé des personnes issues de différents groupes armés et d'institutions nationales et internationales dans l'espoir que les citoyens participants se sentent suffisamment proches d'au moins un des facilitateurs pour pouvoir participer en toute confiance. Les équipes se sont heurtées à d'importants obstacles logistiques en raison de l'insuffisance des infrastructures dans le pays. consultations en guise de protestation contre les termes du cessez-le-feu et la feuille de route. Les consultations ont persisté malgré ces obstacles.

La participation des Centrafricains à ces consultations a été enthousiaste – une rare occasion pour les citoyens d'interagir directement avec leur gouvernement. Les consultations ont également été remarquables par leur enchaînement dans le processus. De nombreuses phases de consultation populaire se déroulent en parallèle d'une conférence nationale ou lorsqu'un processus touche à sa fin, mais le Forum de Bangui a tiré parti des consultations pour élaborer l'ordre du jour et préparer le terrain pour le forum national de mai 2015.

Cette réunion a rassemblé plus de huit cents délégués pour une conférence de huit jours comprenant des délibérations au sein de quatre sous-comités thématiques. En raison de sa courte durée, le processus était hautement chorégraphié, et les délégués étaient limités à des discours de trois minutes. Ce programme, aussi court soit-il, a été accueilli favorablement par la plupart des participants, en particulier par les nombreux groupes non représentés dans les négociations du cessez-le-feu. La brièveté du dialogue et des témoignages des délégués au forum national a nécessairement limité la profondeur des interactions.

Dans la phase de mise en œuvre, le Forum de Bangui a également été confronté à de sérieux obstacles. À bien des égards, le Pacte républicain pour la paix, la réconciliation nationale et la reconstruction qui en a résulté reste un point de référence national plusieurs années plus tard, mais il a fait peu de pas concrets vers sa mise en œuvre. L'absence d'un plan concret sur la manière dont les recommandations seraient mises en œuvre en tant que loi ou politique est l'une des raisons de ce manque de progrès. Le fait que le comité de suivi officiel était sous-financé et s'est rapidement enlisé dans des querelles de clocher au sujet des ressources, ce qui a encore compliqué les progrès. Lorsque le mandat de la présidente intérimaire Catherine Samba-Panza a pris fin avec l'élection du président Faustin-Archange Touadéra en 2016, le comité de suivi n'avait plus de siège institutionnel clair et moins de représentants au sein du gouvernement. Ces défis en RCA offrent des opportunités de réflexion utiles sur la nécessité de planifier la phase de mise en œuvre tôt et de l'aligner sur les échéances politiques.

Dialogue et réconciliation nationale au Kenya

Le DRNK est une négociation menée sous médiation internationale qui a permis d'endiguer la violence et de parvenir à un règlement politique après des élections contestées et les violences qui en ont résulté fin 2007 et début 2008. L'auteure Neha Sanghjka décrit comment les organisateurs très en vue, le Panel d'éminentes personnalités africaines de l'Union africaine, ont conféré une légitimité au dialogue et contribué à faire avancer les négociations entre les parties. Elle explore comment la société civile kenyane, s'appuyant sur des structures bien organisées, des décennies d'expérience en matière de plaidoyer et une mobilisation inédite du secteur privé, a fait pression pour convoquer le dialogue, a alimenté la discussion, a influencé les options et a créé une dynamique en faveur d'un règlement reflétant les préoccupations nationales. Ce dernier point est une réalisation particulièrement remarquable. Avec seulement huit participants au dialogue, le risque était grand que l'accord soit accueilli avec désintérêt ou scepticisme par le public, compte tenu notamment de la profonde polarisation du pays.

La violence a éclaté au Kenya en décembre 2007 lorsque le président sortant Mwai Kibaki, du Parti de l'Unité nationale, a été déclaré vainqueur de la course à la présidence après que son adversaire, Raila Odinga, du Mouvement démocrate orange, ait été signalé comme ayant une avance au début du dépouillement. Les violences, qui ont fait plus de mille victimes et déplacé quelque six cent mille personnes, ont provoqué une onde de choc dans le pays, chez ses voisins et au-delà.

La pression exercée par la société civile sur les protagonistes pour qu'ils entament un dialogue a été presque immédiate. Les voix des entreprises et de la société civile ont joué un rôle important dans cet effort. Quatre journaux grand public se sont réunis pour publier un titre commun intitulé « Sauvez notre pays » le 3 janvier 2008, et une plateforme d'éminents dirigeants civiques, religieux, du secteur privé, du monde des affaires et d'anciens militaires a rapidement été mise en place. Les premières ouvertures d'éventuels médiateurs ont été repoussées par Kibaki et Odinga. À ce moment-là, la société civile a appelé les parties à s'asseoir à la table des négociations.

Les groupes civiques ont également joué un rôle crucial en informant la communauté internationale de l'évolution de la situation dans le pays, ce qui a renforcé l'action en faveur du dialogue.

Une fois que le président de l'UA, John Kufuor, a persuadé les parties de se joindre à un dialogue médiatisé par le panel d'éminentes personnalités africaines, présidé par Kofi Annan, la société civile a établi et maintenu un contact constant avec le panel. Les dirigeants civiques ont rencontré régulièrement Annan pour l'informer des points de vue exprimés dans le pays, ont organisé des dialogues citoyens simultanés, ont élaboré des propositions qui ont été présentées au cours des négociations par l'intermédiaire du médiateur et ont contribué à la diffusion des résultats du dialogue. L'implication de la société civile, conjuguée à l'engagement du panel d'éminentes personnalités africaines à fournir des points de presse réguliers, a généré la confiance du public. S'appuyant sur des décennies d'engagement civique et de plaidoyer, la société civile a contribué à faire en sorte que le processus constitutionnel engendré par le dialogue représente un pas en avant vers la résolution des griefs de longue date au Kenya.

La stature d'Annan en tant qu'ancien secrétaire général des Nations unies et homme d'État chevronné a également été déterminante pour la réussite du processus. Avant d'atterrir au Kenya, il a été en mesure d'accroître la visibilité du dialogue auprès des partenaires internationaux, qui se sont joints aux pressions exercées sur Kibaki et Odinga. Lorsque les négociations ont rencontré des obstacles, l'éminence et l'expérience d'Annan ont aidé les parties à trouver une issue. Pendant la phase de mise en œuvre, Annan est resté engagé. S'appuyant sur des études d'opinion et des rapports de suivi, il a exercé son rôle de médiateur pour maintenir les progrès sur la bonne voie. La nouvelle constitution du Kenya et les élections relativement calmes de 2013 témoignent du leadership kényan soutenu et de la présence constante d'Annan. Bien que les activistes civiques et les citoyens pointent du doigt certaines parties de l'accord – notamment les points relatifs à la terre et à la justice transitionnelle – qui n'ont pas encore été mises en œuvre, le DRNK a posé des jalons, même pour ces moteurs de conflit les

plus complexes et les plus profondément enracinés dans le pays.

Les dialogues nationaux au Liban

Elie Abouaoun explore le rôle du dialogue national au Liban en 2006 et de 2008 à 2012, pendant une période de conflit armé intermittent et de crises de gouvernance. À l'instar du processus kenyan, les dialogues nationaux libanais ne correspondent pas au format de grande tente plus communément convoqué et exploré dans la littérature au cours des dernières années. En revanche, l'expérience libanaise a réuni des groupes d'élite de dirigeants politiques, quatorze dans le premier dialogue et dix-neuf dans le second, ainsi que leurs conseillers et une sélection d'experts externes.

Au Liban, ce sont des personnalités nationales qui ont convoqué les dialogues. En 2006, l'habile politicien et président du Parlement, Nabih Berri, a fait office d'organisateur. La longue expérience de Berri en politique et ses relations personnelles lui ont permis de réunir des dirigeants rivaux autour de la table à une époque de profonde polarisation après l'assassinat de l'ancien Premier ministre Rafic Hariri. Le dialogue a permis de trouver un accord sur certaines questions, mais les résolutions n'ont pas été mises en œuvre après que les parties ne soient pas parvenues à une résolution sur le désarmement du Hezbollah. Le dialogue a ensuite été rompu lors d'une nouvelle flambée de conflits en juillet 2006.

Michel Sleiman a convoqué le dialogue national 2008-2012 conformément à l'accord de Doha. Ce document l'avait désigné comme président, une étape essentielle pour résoudre la crise politique qui avait laissé la présidence inoccupée. Sleiman n'a pas obtenu le respect de toutes les parties participantes, et le dialogue n'a pas réussi à trouver un accord sur son point principal, la stratégie de défense libanaise. (Les rivaux politiques du Hezbollah ont compris qu'il s'agissait spécifiquement de la question des armes du Hezbollah ; en revanche, la coalition pro-Hezbollah envisageait une discussion plus large sur le secteur de la sécurité.) Un héritage plus important de ce dialogue a été l'initiative indépendante et discrète de l'Espace Commun qui a émergé pendant le dialogue et qui est resté actif en tant qu'espace pour la construction d'un consensus au-delà des divisions politiques au Liban.

Les dialogues de 2006 et de 2008-2012, bien que convoqués au niveau national, ont été fortement influencés par la région, en particulier l'implication omniprésente de la Syrie dans la politique libanaise pendant quinze ans, puis la guerre civile syrienne. Aucun des deux dialogues n'a eu beaucoup de poids auprès du public, malgré les efforts des organisateurs qui ont publié régulièrement des communiqués de presse. En outre, aucun des deux dialogues n'a abouti à des accords qui ont été mis en œuvre. Abouaoun reconnaît que les dialogues ont eu une valeur en maintenant l'engagement entre les factions rivales pendant les périodes de grande polarisation, ce qui a probablement permis d'endiguer la violence. Bien que les dialogues nationaux aient souvent des objectifs plus ambitieux, tels que la facilitation d'une transition politique pacifique ou la transformation d'une dynamique de conflit de longue date, l'expérience libanaise montre qu'il existe un certain intérêt à fournir un forum qui remplit une fonction préventive en désamorçant les tensions politiques.

Assises nationales du Sénégal

Les Assises Nationales du Sénégal de 2008-2009, qu'Emily Fornof et Penda Ba examinent, constituent un cas intrigant peu exploré dans la littérature anglophone. Le processus a débuté après qu'une importante coalition politique d'opposition, le Front Siggil Sénégal, ait boycotté les élections législatives de 2007 pour protester contre les changements apportés au calendrier électoral et les irrégularités perçues lors des élections présidentielles précédentes. L'initiative se distingue par son approche hautement participative et nationale et par la méticulosité avec laquelle les organisateurs ont sollicité et intégré les commentaires des citoyens.

L'opposition a appelé au dialogue pour résoudre les problèmes urgents du pays et a confié l'organisation du dialogue à une coalition d'organisations de la société civile. Bien que cela ait conféré au dialogue une plus grande neutralité, il a tout de même été perçu comme un affront politique par le président Wade, qui a refusé de s'y joindre et a activement déployé des mesures d'intimidation pour réduire la participation. L'approche extrêmement ouverte de l'inclusion et de la participation, ainsi que l'acquiescement final de Wade, ont permis à l'initiative de prospérer.

Au niveau national, les organisateurs ont accueilli tous les délégués intéressés aux sessions des Assises

nationales à Dakar. La structure à ce niveau, qui comprenait plusieurs comités thématiques et un comité scientifique chargé de résoudre les problèmes de non-accord sur le fond, a ensuite été reproduite dans chacun des trente-cinq départements (unités de gouvernance régionales) du pays et dans trois communautés de la diaspora. Les comités départementaux ont organisé de vastes consultations citoyennes, les ont soigneusement documentées et les ont transmises au comité scientifique pour qu'il les examine et les intègre dans l'élaboration des documents finaux. Cette approche participative, associée au fait que les organisateurs ont assuré le suivi au niveau local pour partager les documents finaux, a conduit à un haut niveau de soutien public pour le processus.

Au-delà de leur approche large de la participation, les Assises nationales sont remarquables en ce qu'elles ont réussi à obtenir un élan significatif, à la fois pendant et après le processus, même face à l'antagonisme catégorique du gouvernement en place. La capacité des Assises à aller de l'avant avec un air de neutralité à une époque polarisée a été favorisée par le choix d'Amadou Mahtar Mbow comme président du processus. Figure nationale appréciée, Mbow a été professeur, fonctionnaire et directeur général de l'UNESCO.

La Charte de la gouvernance démocratique qui a résulté de ce processus a servi d'appel de ralliement pour l'opposition politique. De nombreux politiciens de l'opposition ont adopté ses principes dans le cadre de leurs programmes, notamment Macky Sall, qui a été élu à la présidence en 2012. En mars 2016, près de sept ans après la conclusion du processus, les Sénégalais ont adopté par référendum certaines des recommandations qui avaient été formulées lors des Assises. Pour certains Sénégalais, cette mise en œuvre limitée et tardive a été une déception, bien que le référendum démontre que le processus est devenu une pierre angulaire de la politique sénégalaise.

Le Dialogue national tunisien

Dans son étude de cas sur le processus tunisien largement annoncé, Daniel Brumberg commence par retracer l'émergence de la crise politique en Tunisie et la série de négociations élaborées qui ont précédé le dialogue lui-même. Il décrit le rôle clé de l'Union générale tunisienne du travail (UGTT), au sein du Quartet d'organisations de la société civile qui a

organisé le dialogue, comme étant « à la fois médiateur et protagoniste ». La description de ce Quartet unique, crédible et convaincant, incite les praticiens à réfléchir de manière créative aux entités qui pourraient jouer un rôle de rassembleur dans des contextes similaires. Brumberg souligne également comment un ordre du jour limité pour le dialogue a permis au processus de conclure de manière décisive ses objectifs et a garanti la mise en œuvre des décisions.

L'Assemblée nationale constituante (ANC) élue en octobre 2011 après la Révolution du jasmin a porté au pouvoir le parti islamiste Ennahda, longtemps exclu sous l'ancien Président Ben Ali. Ennahda a pu former une coalition majoritaire avec deux autres partis, exerçant une grande influence au sein des débats constitutionnels et du gouvernement lui-même. Des tensions sont apparues quant au rôle de l'Islam dans la constitution. Les craintes se sont accrues après l'assassinat de l'influent homme politique de gauche Chokri Belaïd en février 2013. Le Président Moncef Marzouki et l'UGTT ont organisé des dialogues à cette époque. Le premier a donné lieu à des progrès modestes et le second s'est conclu sans résultats importants. Ces processus ont fait progresser une norme existante de dialogue politique en Tunisie, contribuant à jeter les bases du dialogue que le Quartet allait finalement convoquer. En prélude au dialogue national, le président de l'ANC Ben Jaafar a également créé la Commission du consensus constitutionnel, un mécanisme discret qui a permis de progresser sur les questions constitutionnelles les plus épineuses et qui s'est poursuivi parallèlement au dialogue national. Le fait que le célèbre dialogue national tunisien ait été rendu possible par des processus précédents et simultanés est une réflexion utile pour les praticiens et un humble rappel que les problèmes complexes nécessitent des initiatives complexes et se renforçant mutuellement.

Après un nouvel assassinat politique et la démission d'une partie importante de l'ANC, les tensions se sont encore accrues. L'UGTT, s'appuyant sur le soutien et la légitimité de ses six cent mille membres, a proposé ses services comme médiateur. Elle a rapidement été rejointe par l'Ordre des avocats, la Ligue tunisienne des droits de l'homme et l'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (UTICA). Le secrétaire général de l'UGTT, Houcine Abassi, et la

Aucun de ceux qui étaient représentés dans le dialogue [yéménite] n'avait la capacité d'imposer le compromis fédéraliste du CDN dans le grand sud. L'incapacité à négocier un compromis sur cette soi-disant question du sud souligne le fait que l'inclusion implique plus que des sièges à la table.

directrice de l'UTICA, Wided Bouchamaoui, ont joué un rôle déterminant pour pousser les deux principaux protagonistes, Rachid Ghannouchi d'Ennahda et Béji Caïd Essebsi du parti Nidaa Tounes, à la table des négociations. Il convient de souligner l'initiative inhabituelle prise par Abassi, qui a ordonné des manifestations dans tout le pays dans un geste audacieux pour pousser Ennahda à la table des négociations. Cette expérience souligne certains liens précoces entre l'action non-violente et les dialogues nationaux, un domaine qui mérite d'être exploré davantage. En fin de compte, la pression a réussi à persuader Ennahda, réticent, de signer la feuille de route du processus en octobre 2013.

Le rôle du Quartet en tant qu'organisateur et facilitateur du dialogue a été bien accepté par les parties. Cette acceptation a été rendue possible par le fait que chacune des quatre organisations de la société civile avait une longue histoire en Tunisie et par la pression exercée par les nombreux membres de l'UGTT. Ces attributs l'ont emporté sur les préoccupations de neutralité liées aux positions politiques prises par certaines des organisations avant et pendant la transition.

De nombreux dialogues nationaux ont un ordre du jour ambitieux dans la mesure où les organisateurs et les participants ont pour objectif d'organiser une conversation qui s'attaque aux causes profondes du conflit et ouvre la possibilité de résultats largement transformateurs. Cela n'a pas été le cas en Tunisie. La feuille de route, rédigée par le Quartet et signée par vingt-et-une des vingt-quatre parties représentées dans l'ANC, établissait un programme modeste. Il comprenait quatre points : la formation d'une nouvelle commission électorale, l'adoption d'une loi électorale, la finalisation d'une nouvelle constitution et la sélection d'un nouveau cabinet. Le délai initial et très ambitieux de quatre semaines n'a pas été respecté mais le dialogue a réussi à atteindre ses objectifs, tous mis en œuvre à court terme. Cela contraste nettement avec les dialogues nationaux de plus grande envergure, comme ceux de la RCA, du Sénégal et du Yémen, qui ont produit des centaines de recommandations dont les voies de

mise en œuvre seraient longues, peu claires et loin d'être garanties.

La Conférence de dialogue national du Yémen

Dans la dernière étude de cas, Erica Gaston explore la Conférence de dialogue national du Yémen, un processus mandaté par l'accord de l'Initiative du Conseil de coopération du Golfe (ICCG) qui a négocié le départ du Président Saleh après les manifestations du Printemps arabe en 2011. La CDN a débouché sur quelque 1 800 recommandations, mais le gouvernement, divisé et assiégé, n'avait guère la capacité d'en appliquer une seule. Dans les six mois suivant la clôture du dialogue, le pays a sombré dans la guerre civile, suivie d'une intervention militaire régionale et d'une impasse prolongée du conflit. Gaston affirme que si le conflit qui a embrasé le pays depuis 2014 n'a pas été causé en soi par la CDN, cette dernière n'a certainement pas réussi à prévenir cette descente dans la violence en ne respectant pas son mandat plus large de médiation d'un règlement politique acceptable et d'une voie à suivre entre les parties et blocs yéménites concurrents.

Le mandat de la CDN était vaste : faire avancer la médiation politique et la transition qui ont commencé avec l'accord de l'ICCG ; élaborer une nouvelle architecture étatique et jeter les bases d'une nouvelle constitution ; et résoudre la multitude d'autres problèmes et griefs qui ont motivé les manifestations du Printemps arabe, du manque d'emplois aux violences politiques et persécutions passées. Gaston décrit également un « mandat tacite » de la CDN pour élargir le processus de transition au-delà des élites traditionnelles. L'adhésion à la CDN a été structurée de manière à inclure une part substantielle de la société civile, des jeunes et des femmes parmi les délégués de la CDN, en rupture avec les partis et les élites traditionnels qui avaient dominé l'espace politique yéménite tant au cours des négociations de l'ICCG qu'auparavant.

Cependant, ce large mandat et cette plus grande inclusivité se sont avérés être une arme à double tranchant. L'organe de 565 membres s'est avéré trop lourd pour parvenir à un consensus, même sur

des questions de base concernant le champ des discussions, et n'a pas été en mesure de réaliser des percées durables sur les principaux conflits qui ont précédé la CDN et ont ensuite consumé le pays. La CDN n'a pu aboutir à une conclusion qu'en masquant les différences entre les principaux blocs et partis sur des questions fondamentales, notamment la question de l'indépendance du Sud et celle de la nature et de la structure du pacte fédéraliste proposé en lieu et place de l'autonomie du Sud.

Cela s'explique en partie par l'incapacité à obtenir l'adhésion des principaux groupes d'intérêt du Sud avant la tenue de la CDN. sous une forte pression internationale visant à respecter le calendrier, le dialogue a été précipité sans aucun progrès sur une série de mesures de confiance. En conséquence, malgré un quota nord-sud de 50 % pour les délégués de la CDN, la plupart des groupes du Sud qui poussaient à la sécession ont choisi de ne pas participer au dialogue, et aucun de ceux qui y étaient représentés n'avait la capacité de faire respecter le compromis fédéraliste de la CDN dans le grand Sud. L'incapacité à négocier un compromis sur cette soi-disant question du Sud souligne le fait que l'inclusion implique plus que des sièges à la table.

La CDN était également de plus en plus déconnectée de la réalité environnante, notamment de l'évolution du conflit au Yémen. Au cours des huit mois de délibérations et de dialogue de la CDN, la gouvernance,

la sécurité et les conditions économiques se sont détériorées. À la clôture de la CDN, le gouvernement yéménite était moins bien placé pour mettre en œuvre les ambitieux objectifs et recommandations finaux qu'il ne l'était au début du dialogue. En outre, alors que les délégués du groupe chiite zaydite du Nord, connu sous le nom de Houthis, participaient nominalement au dialogue, au cours des derniers mois des négociations, les combattants houthis étaient prêts à avancer vers le sud, prenant le contrôle d'un plus grand nombre de territoires du nord. Les Houthis, ainsi que les séparatistes du Sud, ont rejeté le compromis sur le fédéralisme élaboré dans les derniers jours de la CDN. Bien que le gouvernement du président Abdrabuh Mansour Hadi ait continué à essayer de faire avancer la mise en œuvre, les avancées militaires continues des Houthis au cours de l'été 2014 ont rendu la chose impossible. En septembre 2014, les Houthis, alliés à l'ancien président Saleh, se sont emparés de la capitale Sana'a et ont proposé leur propre processus de transition à la place de l'ICCG et de la CDN.

En fin de compte, la CDN a été largement dépassée par des dynamiques et des événements conflictuels plus larges, mais cela s'est produit en partie parce que les processus et la structure élaborés de la CDN se sont avérés un piètre substitut pour amener les acteurs et les questions nécessaires à la table des négociations.



La présidente intérimaire Catherine Samba-Panza prête serment à Bangui, en République centrafricaine, le 23 janvier 2014.
(Photo : Jérôme Delay)

Forum de Bangui en République centrafricaine

Rachel Sullivan

Le dialogue national en République centrafricaine (RCA) connu sous le nom de Forum de Bangui était un effort inclusif pour mettre fin à des décennies de conflit meurtrier. Initialement poussé par la Communauté économique des États d'Afrique centrale en 2014 en réponse à la rébellion de la Séléka de 2013, le processus comprenait trois phases de dialogue visant à mettre fin à la violence et à recommander un chemin vers la paix. À l'instar de nombreuses négociations de paix antérieures en RCA, la première phase de ce processus était le Forum de Brazzaville, des pourparlers de paix organisés pour négocier un accord de cessez-le-feu entre les principales parties impliquées dans la violence.

La deuxième phase était plus inhabituelle : une série de consultations populaires de base qui ont permis de documenter les préoccupations des citoyens afin de les intégrer dans la troisième phase. La troisième et dernière phase a été le Forum de Bangui sur la réconciliation nationale, une conférence d'une semaine organisée dans la capitale du pays avec environ 800 participants, dont l'objectif était de formuler des recommandations et de définir les prochaines étapes de la transition du pays vers la réconciliation et la reconstruction. Après avoir exploré le contexte, les objectifs, la structure et les résultats du Forum de Bangui, l'étude se penche sur son impact cinq ans plus tard.

Figure 1. Chronologie de la République centrafricaine



Remarque : Tous les événements de la frise chronologique ne sont pas abordés dans le texte.

CONTEXTE HISTORIQUE

Depuis qu'elle a obtenu son indépendance de la France en 1960, la République centrafricaine a connu une instabilité chronique et des flambées de conflits violents. La faible présence du gouvernement en dehors de la capitale contribue à l'instabilité et à une économie de conflit florissante, où les groupes armés contrôlent de vastes territoires, s'attaquent à la population et exploitent les abondantes ressources naturelles de la RCA en toute impunité. Bien que le Forum de Bangui ait été une réponse directe à la rébellion de la Séléka qui a renversé le président François Bozizé en 2013, il trouve ses racines dans des luttes pour le pouvoir bien plus anciennes. En effet, la structure et la fonction du forum reflètent les leçons et les griefs des précédentes tentatives infructueuses de dialogue national.

Un coup d'État d'anciens militaires

En 2000, le général Bozizé a commencé à attiser la violence des rebelles pour déstabiliser le gouvernement du président Ange-Félix Patassé. En octobre 2001, après le refus de Bozizé de coopérer aux enquêtes sur la violence, Patassé le démet de ses fonctions. Pour tenter d'atténuer les tensions croissantes, Patassé a annoncé son intention d'organiser un dialogue national l'année suivante, mais n'a jamais été en mesure de le mener à bien.¹ Après s'être regroupés au Tchad, Bozizé et ses partisans ont commencé à lancer des attaques contre la RCA et ont finalement pris le contrôle de Bangui le 15 mars 2003, avec l'appui des gouvernements du Tchad, de la République démocratique du Congo et de la République du Congo.²

Une fois au pouvoir, Bozizé a demandé une aide supplémentaire au président tchadien Idriss Déby pour rétablir le calme dans la capitale. Lorsque la situation s'est stabilisée, Bozizé a élaboré un plan de transition politique vers la légalité constitutionnelle complète pour son gouvernement incluant un dialogue national, un référendum constitutionnel et des élections générales avant la fin de 2004. L'organisation régionale Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale a accepté sa proposition et, en juin 2003, a officiellement reconnu le régime de Bozizé.³

Le gouvernement de transition de Bozizé a organisé un dialogue national qui a réuni 350 délégués à

Bangui du 15 septembre au 27 octobre 2003. Les délégués ont formé cinq comités thématiques, dont la plupart des recommandations finales étaient axées sur les élections à venir, qui ont eu lieu en 2005.⁴ Bozizé a remporté 64,3 % des voix au second tour, assurant officiellement sa position à la tête du pays. Malgré ces tentatives de légitimation de son autorité, les groupes rebelles sont restés insatisfaits de son régime. Les combats se poursuivent. Le gouvernement a mené à la fois une réponse militaire et des négociations de paix, signant un accord de paix avec l'Union des forces démocratiques pour l'unité (UFDR) en avril 2007, et un accord de paix global avec UFDR et l'Armée populaire pour la restauration de la démocratie en juin 2008. Connu sous le nom d'Accord de paix global de Libreville, l'accord de 2008 engageait les parties à un cessez-le-feu, à un programme de désarmement, de démobilisation et de réinsertion (DDR), à une amnistie générale pour les combattants et à leur incorporation dans les forces armées, à la libération des prisonniers et à un dialogue politique inclusif.

En décembre 2008, le gouvernement de Bozizé a organisé le Dialogue politique inclusif à Bangui, invitant près de deux cents participants issus de six groupes : la majorité présidentielle à l'Assemblée nationale, les groupes rebelles, les partis politiques d'opposition, les autres partis politiques, la fonction publique et la société civile.⁵ Ils ont été organisés en trois commissions thématiques : politique et gouvernance, sécurité et groupes armés, et développement socio-économique. La voie tracée par le dialogue comprenait la mise en place d'un gouvernement intérimaire, la tenue d'élections législatives en 2009 et présidentielles en 2010, la nomination d'un comité de suivi et la création d'une commission vérité et réconciliation.⁶

Les élections promises ont été considérablement retardées en raison de problèmes logistiques, notamment la démission de la moitié de la Commission électorale indépendante, mais ont finalement eu lieu en janvier et mars 2011.⁷ Avec 66 % des voix, le président Bozizé a battu son prédécesseur, Ange-Félix Patassé. Son parti politique, la Convergence nationale Kwa Na Kwa, a obtenu la majorité à l'Assemblée nationale.⁸ L'opposition et d'autres candidats ont contesté le résultat de l'élection présidentielle devant les tribunaux, en invoquant plusieurs irrégularités,

mais le Conseil constitutionnel a tranché en faveur de Bozizé.⁹

La rébellion de la Séléka

En septembre 2012, la situation en RCA a commencé à basculer une fois de plus vers un conflit ouvert lorsque le président Déby a déplacé à nouveau les troupes qu'il avait envoyées pour protéger le régime de Bozizé, créant ainsi une ouverture pour les groupes rebelles. En décembre 2012, l'UFDR s'est rebaptisée et a formé une coalition avec d'autres rebelles, un groupe principalement musulman connu sous le nom de Séléka (Alliance). La Séléka s'est formée principalement en réponse à un ensemble commun de griefs non résolus concernant la mise en œuvre de l'accord de paix précédent, en particulier le programme de DDR, mais elle a également été rejointe par des combattants opportunistes du Tchad et du Darfour. Ensemble, ils ont entamé leur descente sur Bangui depuis le nord-est de la RCA, arrêtés juste avant d'atteindre la capitale par la mission régionale de maintien de la paix MICOPAX.¹⁰

En janvier 2013, la Séléka a accepté de participer à des pourparlers de paix avec le gouvernement Bozizé. Les pourparlers ont eu lieu à Libreville, au Gabon, et ont abouti à un accord de partage du pouvoir visant à dissoudre l'Assemblée nationale existante en faveur d'un gouvernement d'unité nationale. En février 2013, Bozizé a fait le premier pas vers la réalisation de ces termes en nommant le leader de l'opposition Nicolas Tiangaye comme premier ministre et le leader de la Séléka Michel Djotodia comme vice-premier ministre chargé de la défense, mais cet arrangement n'a pas duré longtemps.

Malgré les mesures prises pour établir un gouvernement d'unité, Bozizé a commencé à distribuer des armes pour une « défense populaire » de Bangui.¹¹ Peu après, la Séléka a commencé à marcher sur la ville, proclamant que Bozizé n'avait pas réussi à mettre en œuvre les termes de l'accord de paix. Le 24 mars, elle a pris Bangui, forcé Bozizé à fuir et installé Michel Djotodia à sa place. Djotodia a immédiatement suspendu la constitution et dissous l'Assemblée nationale. La Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC) est intervenue et a réussi à persuader le régime de Djotodia d'accepter un gouvernement transitoire d'unité nationale qui ne durerait pas plus de dix-huit mois. Le gouvernement de transition serait

chargé d'organiser un référendum constitutionnel et des élections générales pour rétablir la gouvernance constitutionnelle. Le 6 avril, Djotodia a mis en place un Conseil national de transition chargé d'élire le président intérimaire pour la période de transition ; le conseil s'est réuni pour la première fois le 13 avril et a officiellement élu Djotodia comme chef d'État de la transition.

Au cours des mois suivants, le régime de Djotodia a travaillé à formaliser les éléments de cette transition. En août, il a officiellement prêté serment en tant que président de la transition. En septembre, il a appelé à la dissolution de la Séléka. Il a cependant eu du mal à rétablir l'ordre dans le pays. Ignorant son ordre de dissolution, les rebelles de la Séléka ont continué à commettre des atrocités à l'encontre des civils et, en réponse, un groupe de milices majoritairement chrétiennes, les Anti-Balaka (Anti-Machette), s'est formé pour s'opposer à eux.

Avec l'escalade de la violence, le conflit a atteint un tournant le 5 décembre 2013, lorsque les Anti-Balaka ont lancé une attaque pour chasser la Séléka de Bangui. Cependant, ils ont également ciblé des citoyens musulmans non affiliés pour les chasser également. Les violences qui en ont résulté ont tué une centaine de personnes. En réponse, la France a immédiatement lancé l'opération Sangaris, déployant six cents soldats français pour soutenir la mission existante de l'Union africaine (UA).¹² Ensemble, ces forces étaient censées renforcer la sécurité et restaurer la stabilité à Bangui en désarmant la Séléka. Cependant, en se concentrant sur le désarmement de la Séléka, l'opération a involontairement créé un vide sécuritaire et donc une opportunité pour les Anti-Balaka.

La CEEAC a convoqué un sommet extraordinaire au Tchad sous la présidence d'Idriss Déby. La communauté internationale y a fait pression sur Djotodia pour qu'il démissionne officiellement en raison de son incapacité à contrôler la Séléka et à mettre fin à la violence sectaire. Le 10 janvier, Djotodia a obtempéré et s'est exilé au Bénin. Après son départ, le Conseil national de transition a voté pour choisir un nouveau président de transition sur une liste de huit candidats qui n'avaient aucun lien avec la Séléka ou les Anti-Balaka. Le 23 janvier, ils ont choisi la maire de Bangui, Catherine Samba-Panza. Conformément au plan établi pour la transition, sa nomination serait temporaire et son rôle consisterait à diriger la République centrafricaine jusqu'à

Le sommet de la CEEAC de janvier 2014 qui a facilité le retrait de Djotodia du pouvoir a également produit un communiqué qui a appelé la CEEAC, l'UA et les parties centrafricaines à encourager les mécanismes possibles pour la tenue d'une conférence de réconciliation nationale.

ce qu'un référendum constitutionnel et des élections générales puissent être organisés en 2015. La CEEAC a également encouragé la possibilité d'une conférence de réconciliation nationale dans le cadre de la transition.

Nettoyage ethnique

À la fin du mois, le pays disposait à la fois d'un nouveau chef d'État de transition qui n'était associé à aucune des parties au conflit et d'une feuille de route claire pour sortir du conflit. Malheureusement, ces mesures n'ont pas suffi à empêcher de nouvelles atrocités. En désarmant la Séléka et en réinstallant Michel Djotodia, l'intervention internationale avait changé le rapport de force en faveur des Anti-Balaka.¹³ Le groupe armé a saisi l'occasion et, en février 2014, a commencé à assassiner systématiquement la population musulmane minoritaire de l'ouest de la RCA. Qualifiant les musulmans « d'étrangers », les Anti-Balaka ont cherché à les chasser du pays, soit en les forçant à fuir, soit en les tuant purement et simplement.¹⁴ Des dizaines de milliers de musulmans ont fui. Leurs maisons et leurs moyens de subsistance ont été détruits.

Craignant une escalade vers le génocide, les acteurs internationaux se sont une nouvelle fois empressés d'intervenir. Le Conseil de sécurité des Nations unies a approuvé une force de maintien de la paix le 11 avril 2014. Cette force, appelée Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA), a été déployée le 15 septembre 2014. En plus de fournir une force stabilisatrice, la MINUSCA soutiendrait également le gouvernement centrafricain dans l'achèvement de sa transition, y compris un dialogue national et un processus de réconciliation.

CRÉATION ET MANDAT

Le sommet de la CEEAC de janvier 2014, qui a facilité le départ de Djotodia du pouvoir, a également donné lieu à un communiqué appelant la CEEAC, l'UA et les parties centrafricaines à encourager les mécanismes possibles pour la tenue d'une conférence de réconciliation nationale. Cette idée a été discutée plus avant lors de la cinquième réunion du Groupe international de

contact sur la République centrafricaine (GIC-RCA).¹⁵ Le GIC-RCA a appelé à l'organisation d'un dialogue politique par le médiateur principal de la CEEAC, Denis Sassou Nguesso, président de la République du Congo, à Brazzaville du 21 au 23 juillet, et a suggéré que le Forum de Brazzaville « soit suivi d'autres mesures à prendre en RCA pour assurer la plus large participation possible des différents segments de la population centrafricaine et son appropriation du processus, à savoir l'organisation de consultations dans les différentes préfectures du pays et la tenue d'un Forum plus large à Bangui ». ¹⁶

Ce forum a débouché sur un accord de cessation des hostilités signé le 23 juillet par les représentants de sept groupes armés et auquel ont assisté, entre autres, des représentants du gouvernement de transition, des dirigeants de la société civile et des chefs religieux.¹⁷ Les experts ont critiqué l'accord car il n'incluait pas tous les groupes armés et ne permettait pas à ceux qui l'avaient signé de s'engager à soutenir le gouvernement de transition jusqu'à ce que de nouvelles élections puissent avoir lieu. Les experts ont reproché à l'accord de ne pas inclure tous les groupes armés et de ne pas amener ceux qui l'ont signé à s'engager à soutenir le gouvernement de transition jusqu'à l'organisation de nouvelles élections. Peu de gens ont donc été surpris par la violation de l'accord dans les deux semaines suivant sa signature. Le communiqué final, préparé par le rapporteur de la CEEAC, a reconnu que le forum n'était qu'une première étape, stipulant qu'il devrait être suivi d'une « deuxième phase » incluant des consultations populaires dans les seize préfectures et d'une « troisième phase » d'un forum à Bangui sur la réconciliation et la reconstruction nationales.

Le processus de dialogue national de la RCA a donc été conçu comme un programme en trois phases : le Forum de Brazzaville, les consultations populaires et le Forum de Bangui. Cependant, étant donné que le Forum de Brazzaville a eu lieu à l'extérieur du pays et plusieurs mois avant les autres phases, la perception commune en RCA est que les consultations populaires et le Forum de Bangui



Michel Djotodia, au centre, arrive pour une réunion avec des membres des forces armées gouvernementales à Bangui, en République centrafricaine, le 28 mars 2013, après que ses forces se sont emparées de la capitale quelques jours auparavant. (Photo AP)

étaient les principales composantes. Néanmoins, le Forum de Brazzaville a été un moment crucial dans la mesure où il a produit l'accord nécessaire pour passer aux deuxième et troisième phases. L'élan autour du dialogue national inclusif qui doit se tenir en RCA a également été soutenu par le mandat officiel de la MINUSCA autorisant la mission à « assister les autorités de transition dans les processus de médiation et de réconciliation aux niveaux national et local ... y compris par le biais d'un dialogue national inclusif, de justice transitionnelle et de résolution des conflits, tout en assurant la participation pleine et active des femmes ».

PHASE PRÉPARATOIRE

Pour jeter les bases du Forum de Bangui, la MINUSCA a organisé un atelier préparatoire de deux jours en novembre 2014, auquel ont participé des experts nationaux et inter – nationaux, des représentants de la société civile, des organisations non gouvernementales et l'unité de soutien à la médiation (USM) de l'ONU. Un représentant spécial de l'ONU a facilité la discussion,

reflétant l'engagement actif de la MINUSCA dans le processus. Les cinquante participants ont discuté des leçons tirées des précédents processus de dialogue national en RCA, des principaux défis et débats auxquels le pays est confronté, et des meilleures pratiques glanées dans d'autres dialogues nationaux récents. Le groupe a également discuté et fait des recommandations sur plusieurs des aspects les plus techniques du processus, y compris la forme des consultations populaires, la sélection des participants et la structure du dialogue.¹⁹ Le rapport de l'atelier avait pour but de guider le travail du Comité préparatoire qui devait être nommé peu après.

En janvier 2015, Samba-Panza a officiellement permis au processus de dialogue de se poursuivre en nommant le Comité préparatoire chargé de mener les consultations populaires et de préparer le Forum de Bangui. Il était présidé par Béatrice Epaye et composé de douze personnes, dont des membres de la société civile et des partis politiques, des femmes, des jeunes,

des personnalités politiques, un représentant de la Plateforme des Confessions Religieuses et quatre représentants des groupes armés de l'ex faction de la Séléka, le Front Populaire pour la Renaissance de la Centrafrique, les Anti-Balaka, l'Union des Forces Républiques Fondamentales et la Séléka Rénovée. Avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la commission a commencé à préparer des consultations populaires à l'échelle nationale. C'était la première fois dans l'histoire du pays que le gouvernement sollicite largement l'avis des citoyens à la base. Les consultations devaient servir à la fois d'opportunité pour une large participation du public au processus, afin de le rendre plus inclusif, et d'étape préparatoire pour aider les organisateurs à élaborer l'ordre du jour du forum.

Suite aux consultations publiques de février et mars, le Comité préparatoire a discuté des conclusions du rapport des consultations. Soutenu par la MINUSCA, l'Organisation internationale de la Francophonie, la CEEAC, et le Centre pour le dialogue humanitaire, il a produit quatre rapports thématiques et des recommandations connexes pour le forum. Les domaines d'intérêt étaient le développement social et économique, la gouvernance, la justice et la réconciliation, ainsi que la paix et la sécurité. Le Comité préparatoire a recommandé que les délibérations du forum soient structurées en fonction de ces thèmes.

En avril, le processus d'organisation du forum a rencontré des difficultés considérables en raison de la controverse sur les organes d'organisation et les nominations à ces organes. Samba-Panza a publié des décrets établissant le Comité technique d'organisation et le Présidium du Forum de Bangui, dissolvant ainsi le Comité préparatoire.²⁰ Elle a ensuite publié des décrets nommant les membres des deux organes sans consulter le Conseil national de transition. Ces actions ont créé une réaction politique qui l'a obligée à retarder la tenue du forum jusqu'à ce que le conseil puisse être consulté dans le processus de sélection. Ce processus consultatif ad hoc a donné naissance aux trois mécanismes d'organisation du forum : le Présidium, le Comité technique d'organisation et le Secrétariat technique.

Une fois que le Comité technique d'organisation a été établi de manière satisfaisante, il a formalisé les recommandations du Comité préparatoire sur la structure et l'ordre du jour, et le Secrétariat technique

a pris des dispositions logistiques pour le forum. Le comité a également fixé les conditions de participation, en grande partie basées sur les travaux antérieurs du comité préparatoire, et a créé des lignes directrices pour le forum, y compris des termes de référence officiels, un code de conduite et des documents d'ordre du jour, principalement inspirés des travaux antérieurs du comité préparatoire.

Entre-temps, les discussions tenues avant le forum entre le gouvernement de transition, la communauté internationale et les représentants de dix des groupes armés ont facilité un accord sur les règles d'engagement pour leur participation au forum.²¹ Cet accord, signé le 23 avril 2015, a ouvert la voie à la signature de l'accord de désarmement, démobilisation, rapatriement et réinsertion (DDRR) pendant le forum.²²

ORDRE DU JOUR

Les termes de référence décrivaient le Forum de Bangui comme se déroulant dans un contexte de conflit violent et proclamaient que sa vision plus large était de jeter les bases d'une gouvernance politique inclusive en définissant un nouveau contrat social entre tous les groupes de Centrafricains. Le résultat final tangible devait inclure un accord de paix et de réconciliation signé, un accord de désarmement, démobilisation, rapatriement et réinsertion, une nouvelle vision de l'État-nation, une nouvelle vision des forces armées centrafricaines, une commission vérité, justice et réconciliation, des révisions de la constitution, la création de conditions favorables aux prochaines élections et la mise en place d'un comité de suivi pour assurer la mise en œuvre de ces résultats. Tous ces éléments seraient validés en séance plénière et ensuite consolidés dans un rapport général du forum.

Conformément à l'ordre du jour, deux des huit jours du forum ont été largement consacrés à des cérémonies, un seul a été alloué à la participation du public et deux seulement ont été consacrés au travail effectif des comités thématiques. Ce calendrier n'a pas permis d'aborder pleinement les questions soulevées lors des consultations populaires.

- 4 mai : cérémonie d'ouverture, inscription aux sessions thématiques
- 5 mai : séance de témoignages (enfants, jeunes, femmes, représentants de plateformes religieuses et invités externes), session de brainstorming sur les attentes du forum.

- 6 et 7 mai : séances thématiques simultanées (développement social et économique, gouvernance, justice et réconciliation, paix et sécurité—identifiées par des consultations populaires).
- 8 et 9 mai : séances plénières, présentation des rapports des commissions thématiques.
- 10 mai : adoption formelle des recommandations de chaque commission thématique.
- 11 mai : cérémonie de clôture

La cérémonie de clôture comprenait la présentation du Pacte républicain pour la paix, qui consolidait les conclusions du forum et, à la suite de celles-ci, traçait une voie générale pour le processus de paix. L'objectif de cette cérémonie était d'engager le gouvernement de transition, le Conseil national de transition, le gouvernement et le Parlement qui seront bientôt élus, ainsi que toutes les forces vives de la nation, à adhérer à ses recommandations et à veiller à leur mise en œuvre.²³

DÉLÉGUÉS

Le Comité préparatoire et le Comité technique d'organisation ont fixé les quotas de participation. Les délégués ont été sélectionnés par un processus itératif de négociations entre ces comités et les groupes de parties prenantes, en particulier les groupes armés, sur le nombre de délégués qu'ils seraient autorisés à envoyer. À l'origine, les organisateurs avaient prévu environ 550 délégués ; en fin de compte, quelque 675 ont été invités, mais un nombre indéterminé de délégués supplémentaires non nommés se sont également présentés. Le forum s'étant déroulé pendant une période de fortes tensions politiques, ses organisateurs ont estimé que le renvoi des délégués non autorisés risquait d'inciter à la violence. Ils ont donc décidé d'autoriser ces personnes à rester et à participer. Le nombre total a été estimé à environ huit cents, soit une centaine de plus que le nombre officiellement désigné.²⁴

Au final, les parties prenantes représentées comprenaient des groupes armés, des acteurs politiques, des organisations de la société civile, des chefs religieux, les seize préfectures et sous-préfectures, des groupes ethniques, la diaspora, ainsi que des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI).²⁵ Environ 120 de ces participants (15 %) étaient des femmes.

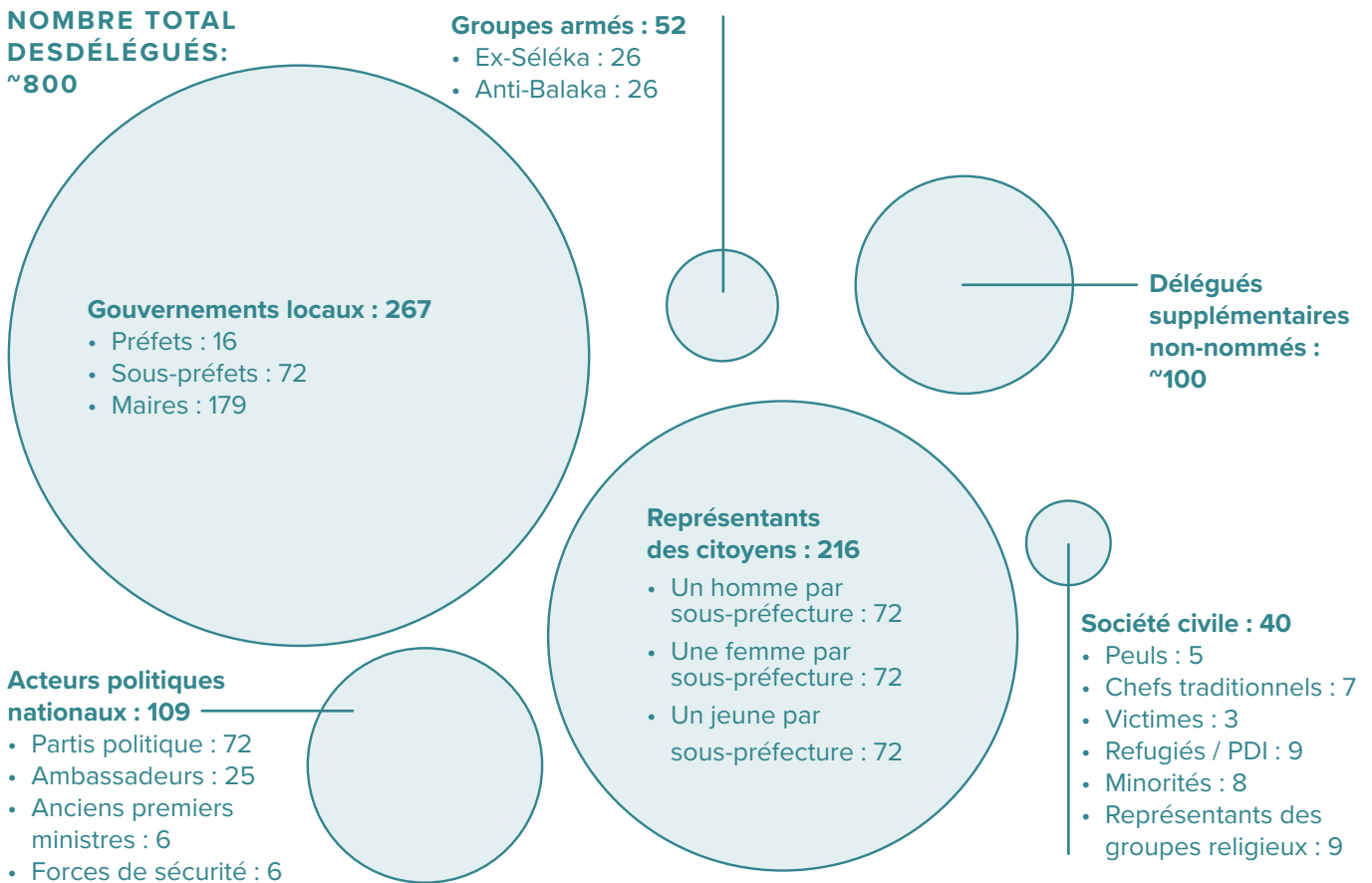
Les principales factions armées qui avaient participé au conflit, les Anti-Balaka et la Séléka, ont été autorisées à envoyer vingt-six délégués chacune. Selon les règles d'engagement convenues le 23 avril, tous les délégués des groupes militants devaient signer un accord de participation les obligeant à respecter un code de conduite pendant le forum. Les principaux acteurs politiques ont également reçu un nombre important de délégués. Les partis politiques ont été autorisés à envoyer un total de soixante et onze délégués, et chaque organisation de la société civile pouvait en envoyer un. Les quelque vingt-cinq ambassadeurs étrangers de la RCA sont retournés à Bangui pour assister au forum, ainsi que six anciens premiers ministres. (Les anciens présidents Bozizé et Djotodia n'ont pas été autorisés à participer.) Les services de sécurité ont été autorisés à envoyer quatre généraux des forces armées centrafricaines, un gendarme et un officier de police.

Au niveau local, les préfets de chacune des seize préfectures du pays étaient présents, ainsi que les sous-préfets des soixante-douze sous-préfectures. Chacune des soixante-douze sous-préfectures avait trois délégués : un homme, une femme et un jeune. Le choix de ces trois personnes a été décidé au niveau local pendant ou après les consultations populaires locales. En plus de ces représentants, les maires des 179 communes du pays ont participé au forum, ainsi que sept chefs traditionnels.²⁶ Les Peuls ont été autorisés à envoyer cinq chefs des communes d'élevage (territoires officiellement désignés pour les communautés de bergers).

D'autres acteurs importants de la communauté religieuse étaient représentés, mais leur nombre était relativement faible. La plateforme interreligieuse a envoyé quatre représentants au total (deux imams et deux évêques) et cinq autres délégués ont été invités par les trois principaux groupes religieux, catholique, protestant et musulman.

Les groupes minoritaires traditionnels et ceux qui sont directement affectés par le conflit ont également été invités à envoyer des délégués, bien que ces groupes soient relativement peu nombreux par rapport aux autres. Il s'agissait de deux Pygmées, deux albinos et quatre personnes handicapées, ainsi que de cinq réfugiés, quatre personnes déplacées à l'intérieur et trois victimes directes du conflit (un homme, une femme et un représentant des jeunes).

Figure 2. Délégués de la République centrafricaine



STRUCTURE

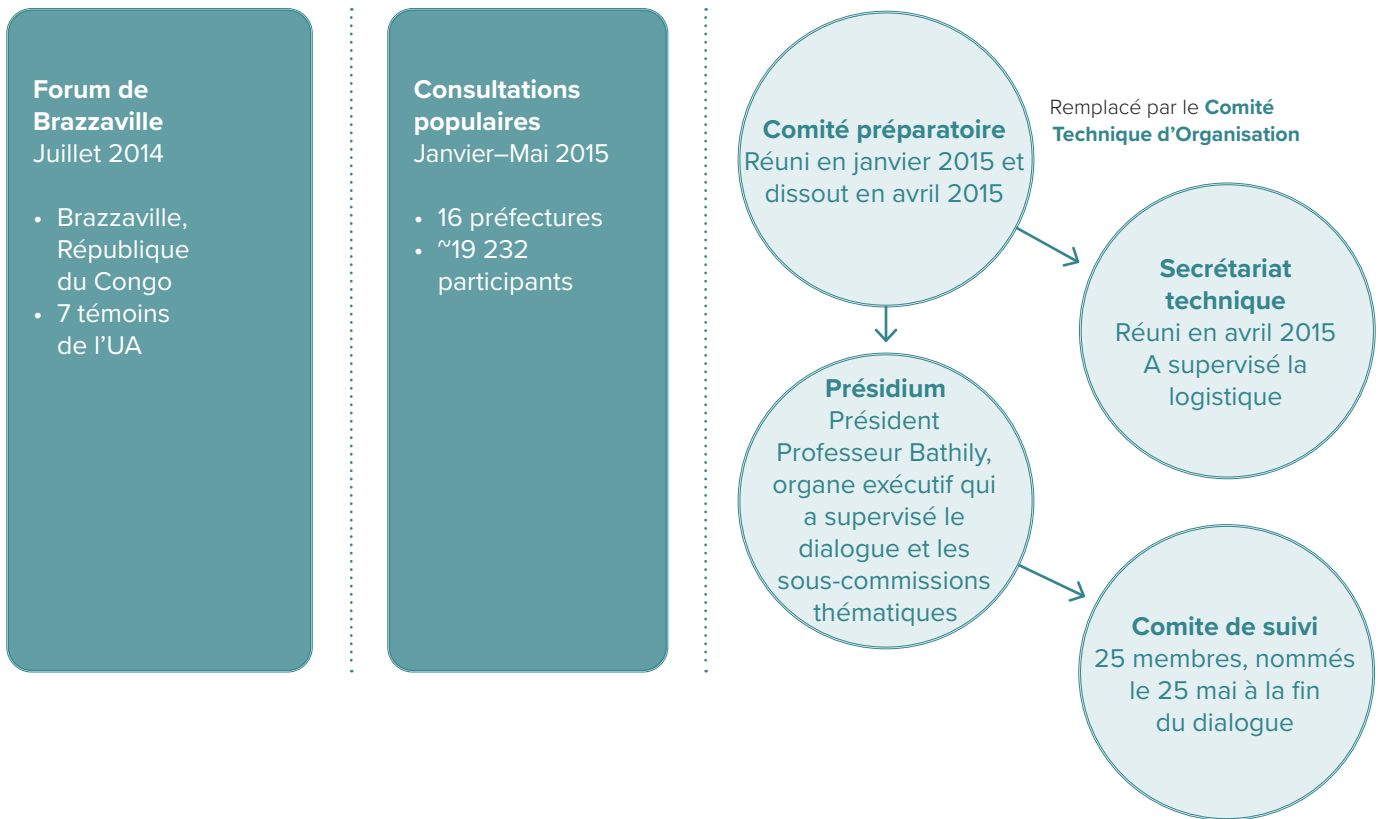
Le Forum de Bangui s'est organisé autour de plusieurs organes de soutien ainsi que de plusieurs comités thématiques qui ont permis aux participants de débattre des questions et de formuler des recommandations.

Le premier d'entre eux était le Comité préparatoire, qui a été nommé en janvier 2015. Avec le soutien international, le Comité préparatoire a organisé la phase de consultation publique du processus ainsi que la communication des résultats. Après avoir consulté les groupes de parties prenantes, le comité a également formulé des recommandations sur les participants au forum, y compris des quotas pour des groupes de parties prenantes spécifiques. Sur la base de son analyse des consultations populaires, le Comité préparatoire a recommandé les quatre thèmes qui seraient au centre des quatre comités thématiques dans lesquels les participants au forum délibéreraient. Lorsque le Comité préparatoire a été dissous, il a été

remplacé par le Comité technique d'organisation (CTO), qui a repris ses travaux. Le CTO a produit une version finale du rapport des consultations publiques et a procédé à la détermination finale des participants.

Le Présidium et le Secrétariat technique ont été nommés en même temps que le CTO. Le Présidium était l'organe supérieur de coordination. Son président était le professeur Abdoulaye Bathily, représentant spécial du secrétaire général de l'ONU pour l'Afrique centrale, qui a été choisi en raison de son rôle antérieur dans la médiation du conflit. Le Présidium a approuvé les propositions finales du CTO et s'est réuni avant et après chacune des sessions quotidiennes pour gérer l'ordre du jour et coordonner les tâches de facilitation, qui incombaient généralement à Bathily. Au niveau opérationnel, le Secrétariat technique était responsable de nombreuses questions logistiques, y compris la sécurisation de l'espace pour les séances plénières et des comités thématiques.

Figure 3. Structure de la République centrafricaine



Ces entités ont mené à bien le dialogue en prenant des décisions sur les aspects clés du dialogue, notamment l'ordre du jour, les participants et la structure. Pendant le dialogue lui-même, une structure de comité a permis les délibérations et l'interaction entre les participants.

Comme indiqué, le Comité préparatoire et le CTO ont recommandé que le forum de mai 2015 se concentre sur les quatre thèmes identifiés lors de la phase de consultation : le développement social et économique, la gouvernance, la justice et la réconciliation, et la paix et la sécurité. Pendant le forum, deux jours ont été consacrés à des délibérations simultanées sur ces thèmes. Les participants étaient autorisés à rejoindre la commission thématique de leur choix. Chaque commission a élu un président, un vice-président et un rapporteur. Au sein de chaque commission, les participants ont été invités à faire des présentations de deux à trois minutes sur leurs points de vue sur le thème en question. À la fin des deux journées, les

commissions ont préparé des rapports thématiques qu'elles ont ensuite partagés lors des séances plénières qui ont suivi.

Le dernier organe de soutien du forum a été créé à sa conclusion, quand Samba-Panza a nommé vingt-cinq membres du Comité Consultatif de Suivi du Forum de Bangui. Les fonds restants du forum ont été alloués à ce comité, qui a été chargé de suivre la mise en œuvre des recommandations du Pacte républicain pour la paix.

CONVOCATION ET FACILITATION

Pendant les séances plénières, le présidium a géré la facilitation, la plus grande partie de cette responsabilité incombant à Bathily, son président. Les présidents et vice-présidents élus des commissions thématiques ont dirigé l'animation de ces séances.

Compte tenu du grand nombre de participants et de la courte durée du dialogue, il restait peu de

place pour un débat constructif. Comme indiqué, les participants ont eu la possibilité d'exprimer leur point de vue, même brièvement. Cette opportunité de le faire publiquement a été une expérience cathartique, en particulier pour les participants n'appartenant pas à l'élite de Bangui.

Le point de départ du débat au sein de chacune des commissions était le rapport correspondant préparé par le Comité préparatoire et le CTO sur la base de l'analyse des commentaires offerts lors des consultations publiques. Après avoir entendu les contributions des participants, les responsables des commissions ont apporté des modifications et des amendements au rapport thématique préliminaire et ont présenté ces recommandations thématiques révisées lors des séances plénières finales.

POSSIBILITÉS DE PARTICIPATION DU PUBLIC

La principale opportunité pour le grand public de participer au Forum de Bangui a précédé le forum lui-même. Le Comité préparatoire, conformément à la Déclaration de Brazzaville qui a défini le Forum de Bangui, a organisé et réalisé des consultations populaires de février à mars 2015, avant le forum national de mai 2015.

Les consultations populaires se sont déroulées en deux étapes. La première étape a consisté à former les animateurs à la collecte de données et d'informations pendant les consultations. Le Programme des Nations Unies pour le développement a pris l'initiative d'élaborer un guide de facilitation et de former les animateurs. Après la formation, les animateurs ont été répartis en trente équipes de dix personnes chacune, sous la supervision des ministres résidents des seize préfectures.

Dans un deuxième temps, les équipes de animateurs ont animé les ateliers de consultation de base dans les préfectures, les arrondissements de Bangui, les camps de déplacés à l'intérieur et de réfugiés. Au total, les consultations ont permis de recueillir les voix de 19 232 participants, dont 23 % de femmes et 25 % de jeunes âgés de 15 à 30 ans.²⁷ Le résultat de ce travail est un rapport de trente-huit pages qui résume les préoccupations et les recommandations communes des participants et les regroupe ensuite par thème. Le rapport a ainsi aidé à la préparation du Forum de

Bangui en établissant des priorités et en organisant les idées. La controverse autour du contenu de la première version du rapport du Comité préparatoire, alimentée par les mauvaises relations existantes entre le comité et le président de transition, aurait déclenché la décision de Samba-Panza de dissoudre le comité préparatoire et de nommer la CTO à sa place.

Lors du Forum de Bangui, les citoyens ont eu moins d'occasions de participer directement. Les délégués ont pu témoigner pendant trois minutes chacun lors des séances plénières. Les discussions qui ont eu lieu lors du Forum de Bangui ont été diffusées en direct par Radio Guira. La station a pu couvrir les citoyens de Bangui, Bambari, Bossangoa, Bria et Kaga Bandoro.

ÉVOLUTION DE LA SITUATION POLITIQUE ET DU CONFLIT PENDANT LE DIALOGUE

Les critiques du Forum de Brazzaville ont affirmé qu'il n'était pas totalement inclusif des parties belligérantes, et c'est pourquoi le président kenyan Uhuru Kenyatta a organisé un processus parallèle à Nairobi, soutenu par le médiateur du conflit, le président de la République du Congo Sassou Nguesso. Kenyatta a organisé des pourparlers de janvier à avril 2015, auxquels il a associé les groupes armés ainsi que Bozizé et Djotodia, les deux anciens présidents de la RCA, alors en exil. Au final, le dialogue a débouché sur un accord de paix entre la Séléka et les Anti-Balaka, qui a ensuite été avalisé par les anciens présidents François Bozizé et Michel Djotodia. Les accords étaient censés jeter les bases d'une paix durable en RCA, mais ils ont été rejetés à la fois par le gouvernement de transition et par la communauté internationale.²⁸

Le fait de ne pas inclure tous les groupes armés dans l'accord de désarmement, démobilisation, rapatriement et réinsertion a également eu pour conséquence de bloquer les progrès dans la mise en œuvre du programme de DDRR. Les factions de l'ancienne Séléka en particulier étaient opposées à toute participation, et une coalition de trois factions dirigée par Nourredine Adam a activement appelé à la sécession des zones sous son contrôle. Des menaces sécessionnistes avaient été proférées depuis décembre 2013.²⁹ Celles-ci se sont toutefois aggravées en novembre 2016, lorsque la coalition de factions de l'ex-Séléka a commencé à avancer sur la ville de Bambari, la deuxième ville de la RCA, qui

aurait renforcé leur position et servi de capitale à leur nouvelle république. Bien qu'ils n'aient finalement pas réussi à prendre le contrôle de Bambari à l'Union pour la paix en Centrafrique, la violence dans les zones environnantes a néanmoins forcé des dizaines de milliers de personnes à quitter leur foyer et a déclenché une crise humanitaire. Un dialogue en avril 2017 a finalement réuni les représentants des quatorze groupes armés pour un dialogue sur la mise en œuvre du désarmement, démobilisation, rapatriement et réinsertion.³⁰ Les conditions exigées par le groupe d'Adam pour la participation au gouvernement et aux forces armées ont toutefois suggéré que des discussions supplémentaires étaient nécessaires.

IMPLICATION INTERNATIONALE

Les organisations régionales et internationales ont joué un rôle important à la fois en jetant les bases du dialogue national en RCA et en soutenant directement sa mise en œuvre. Entrée en scène après le coup d'État de la Séléka, la CEEAC a contribué à la formation du gouvernement de transition et l'a mis sur la voie du dialogue et de la réconciliation. Elle a également créé le Groupe international de contact sur la République centrafricaine, qui a tenu sa première réunion en mai 2013 à Brazzaville. Composé d'organisations régionales, de l'UA, de l'ONU et de partenaires bilatéraux de la RCA, le groupe s'est réuni régulièrement pendant la crise, et lors de sa cinquième réunion, début juillet 2014, il a appelé à la création d'un forum pour la réconciliation nationale.

Les Nations Unies ont apporté un soutien financier, logistique et de facilitation au processus de dialogue national en RCA par le biais du PNUD, de la MINUSCA et de l'Unité de soutien à la médiation. Le PNUD a travaillé en étroite collaboration avec le Ministère de la réconciliation pour développer des mécanismes de médiation locaux et mettre en œuvre la stratégie de réconciliation nationale. Il a également cofinancé 2,7 millions de dollars pour soutenir les efforts de réconciliation et de dialogue politique avec le Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix, notamment le Forum de Bangui et les consultations populaires.

La MINUSCA a fourni un soutien logistique et politique en sa qualité de membre des organes préparatoires du Forum de Bangui. En collaboration avec le PNUD,

la MINUSCA a facilité les consultations locales avant le forum afin de renforcer la participation des membres de la communauté. La MINUSCA a également apporté un soutien de secrétariat aux réunions hebdomadaires régulières avec les partenaires internationaux connus sous le nom de Groupe des huit : les Nations unies, la CEEAC, l'UE, la France, la République du Congo, les États-Unis, la Banque mondiale et l'équipe du médiateur.

Les Nations unies ont chargé le personnel de l'USM d'aider le gouvernement de transition de la RCA à élaborer une stratégie et un plan d'action de réconciliation. L'USM a également fourni une expertise technique en soutien au Forum de Brazzaville dirigé par la CEEAC. En octobre et novembre, l'USM a soutenu le processus préparatoire du Forum de Bangui en concevant et en participant à un atelier préparatoire de deux jours.

Le gouvernement de transition a également reçu l'aide du Centre pour le dialogue humanitaire (Centre HD) pour concevoir et mettre en œuvre le processus de dialogue. Suite à une demande formelle de Samba-Panza en mars 2014, la tâche du Centre HD était d'aider le gouvernement à concevoir et à mettre en œuvre un dialogue politique durable et un processus de réconciliation nationale. Ce soutien a pris la forme d'une série de réunions et d'ateliers destinés à identifier les principales questions, à créer un espace de dialogue développer une compréhension commune de la feuille de route pour la transition avant le Forum de Bangui. En outre, le Centre HD a directement soutenu les préparatifs du forum en travaillant avec le Comité technique d'organisation et le Présidium pour assurer une participation inclusive et créer un ordre du jour basé sur les résultats des consultations populaires. À l'issue du forum, le centre a contribué à la rédaction du Pacte républicain pour la paix et a fourni une assistance technique et de renforcement des capacités au comité de suivi. Il a également soutenu la traduction des documents finaux en sango, une des langues officielles de la RCA, afin de les distribuer au public.

RÉSULTATS IMMÉDIATS

Le Forum de Bangui, en tant que point culminant du processus de dialogue national, a abouti à un nouvel accord sur le désarmement, démobilisation, rapatriement et réinsertion, un calendrier pour

L'optimisme à l'égard du processus de dialogue national était élevé, et [ses] premiers résultats ont été salués comme un grand pas en avant. Les critiques ont toutefois soulevé des inquiétudes légitimes quant à la capacité du dialogue national à apporter un réel changement en raison d'une série de limitations.

les élections, le Pacte républicain pour la paix, la réconciliation nationale et la reconstruction, la mise en place d'un comité de suivi et la reconnaissance officielle des fêtes musulmanes. L'optimisme concernant le processus de dialogue national était élevé et ces premiers résultats ont été salués comme un grand pas en avant. Les critiques ont cependant soulevé des inquiétudes légitimes quant à la capacité du dialogue national à apporter un réel changement en raison d'une série de limitations : trop peu de temps pour les discussions, incapacité de tous les acteurs à participer de manière significative, incapacité à publier le rapport du Forum de Bangui en temps voulu, manque d'organisation et de soutien nécessaire pour le comité de suivi, et réorientation immédiate de l'attention vers les élections générales. Ces limitations ont été immédiatement évidentes dans les réactions contre les résultats du forum, et au fil du temps, elles se sont avérées de plus en plus problématiques alors que le pays tente de construire la paix et la stabilité sur la base des résultats du dialogue national.

Pacte républicain

Le Pacte républicain pour la paix, la réconciliation nationale et la reconstruction de la République centrafricaine décrit la voie à suivre depuis le Forum de Bangui. En tant qu'accord pour une action future, il lie les participants et les autorités de transition à des actions spécifiques, organisées par thèmes. Pour assurer la mise en œuvre des conclusions et recommandations du forum, telles qu'elles sont décrites dans le pacte, le document prévoit la création d'un comité de suivi.

Les défis de ce pacte incluent le calendrier extrêmement court du forum et l'incapacité du comité de suivi à superviser efficacement la mise en œuvre de ses recommandations.

Désarmement, démobilisation, rapatriement et réinsertion

L'accord de désarmement, démobilisation, rapatriement et réinsertion a été négocié avec les représentants des groupes militants présents au

forum et prévoyait que tous les groupes rendent leurs armes avant les élections générales de 2015 et que les anciens combattants non accusés de crimes de guerre soient intégrés dans les institutions de sécurité de l'État ou bénéficient de projets de développement communautaire générateurs de revenus. Les acteurs armés d'autres pays qui n'ont pas commis de crimes de guerre seraient rapatriés.³¹ En outre, l'Unicef a facilité un accord pour la libération des enfants soldats. Plus de 350 enfants ont été libérés le 14 mai 2015, deux jours seulement après la clôture du forum.

Un des principaux problèmes du programme de désarmement, démobilisation, rapatriement et réinsertion est que les représentants des groupes armés n'ont pas eu le sentiment de pouvoir participer pleinement aux discussions du forum. Ce sentiment peut être attribué à la formation de factions dans les groupes, au peu de temps disponible pour s'exprimer, à l'accord négocié en marge du forum, ou aux groupes armés qui auraient subi des pressions pour signer. Le manque d'inclusion totale a créé les conditions d'un processus de paix parallèle à Nairobi entre les groupes armés et les anciens présidents, ainsi que de violentes protestations après la cérémonie de clôture.³² Ces événements ont fourni une occasion d'expression politique qui n'aurait pas été possible autrement, ce qui a jeté les bases d'une violence continue à l'approche des élections.

Élections

Le Forum de Bangui a demandé que les élections soient reportées à juin et juillet pour le tour parlementaire, et à août pour le tour présidentiel. Ces reports ont nécessité une extension du mandat du gouvernement de transition, que la CEEAC a soutenue. En fin de compte, en raison de la violence et des retards logistiques, le premier tour des élections a été reporté à décembre 2015, et le second tour à mars 2016, pour aboutir à l'investiture de Faustin-Archange Touadéra le 30 mars.

Bien que le gouvernement de transition ait réussi à organiser des élections, la période qui a suivi le forum a été marquée par un manque d'énergie et d'attention

en raison de la focalisation sur les élections. Le forum s'étant tenu en mai et les élections ayant été reportées à plusieurs reprises, les principaux acteurs ont choisi de donner la priorité à la préparation des élections. En conséquence, certains résultats importants du forum ont été soit oubliés, soit sous-financés. Les pourparlers de paix de Brazzaville, les consultations populaires et le Forum de Bangui ont été traités comme des points de passage vers les élections, qui marqueraient la fin de la transition et le retour à la stabilité, mais ne résoudraient pas complètement les causes profondes de la violence.

Reconnaissance des jours fériés musulmans

Un des résultats positifs les plus immédiats a été la reconnaissance officielle des fêtes musulmanes. La première célébrée sous ce statut a été l'Aïd el-Fitr, le 18 juillet 2015. Les fêtes musulmanes continuent d'être reconnues, mais les citoyens musulmans continuent de faire face aux mêmes problèmes de marginalisation et de violence qu'ils connaissent depuis de nombreuses années. Lors d'un incident particulièrement notoire, le 13 mai 2017, les Anti-balaka ont lancé une attaque contre des musulmans de Bangassou, dont deux mille personnes qui ont cherché refuge dans une cathédrale locale. L'attaque a eu lieu deux semaines avant le début du ramadan.

Le comité de suivi

Le comité de suivi, créé par décret le 23 mai 2015, opère sous l'autorité du Comité de pilotage des processus politiques créé par le Forum de Brazzaville. 33 Il devait comprendre vingt-cinq membres issus des organisateurs du Forum de Bangui, des commissions thématiques, du gouvernement, de la société civile, des groupes religieux, des médias, et élire un bureau exécutif pour gérer ses fonctions. Le comité était appuyé par un bureau administratif technique de huit personnes, dont la composition était laissée à la discrétion du comité. Le comité a été chargé de mettre en place des structures décentralisées dans les huit arrondissements de Bangui et dans les préfectures et sous-préfectures du pays.³⁴

Un des problèmes majeurs du comité de suivi était son manque d'organisation et d'information pour être efficace. Ce problème est dû à la mauvaise coordination qui a suivi le forum ; le comité a été créé presque immédiatement mais n'a reçu le rapport qui

devait guider son travail que plusieurs mois plus tard. Ce retard a contribué à une perte d'élan et, avec lui, l'attention et le soutien nécessaires. Les rapports indiquent que même trois ans après le forum, le comité de suivi n'a pas été en mesure d'obtenir des bureaux lui permettant de faire son travail.

Protestations et violence lors de la cérémonie de clôture

Plusieurs actes de protestation et de violence ont eu lieu autour de la cérémonie de clôture. Notamment, les représentants des Anti-Balaka ont répondu à la lecture des recommandations finales du forum en criant que leurs demandes n'avaient pas été incluses, puis sont sortis. Pendant ce temps, à l'extérieur du forum, environ deux à trois cents Anti-Balaka et Séléka ont protesté ensemble contre le fait que le forum n'avait pas permis la libération de leurs combattants qui avaient été arrêtés par le gouvernement. Nombreux sont ceux qui ont également appelé à la démission de Samba-Panza. Les casques bleus de l'ONU ont tiré des coups de feu en l'air pour disperser les protestations à la fin de la cérémonie de clôture, un geste qui a assombri la conclusion du processus.

MISE EN ŒUVRE ET IMPLICATIONS À PLUS LONG TERME

Cinq ans après la clôture contestée, le dialogue national continue d'être une pierre angulaire du processus de paix en cours en République centrafricaine. Pourtant, l'incapacité à soutenir le comité de suivi et à mettre pleinement en œuvre les recommandations du forum a eu un effet insidieux sur le cycle du conflit dans le pays. Comme c'est le cas pour beaucoup de ses prédécesseurs, le dialogue national du Forum de Bangui n'a pas abordé pleinement les moteurs du conflit, et l'incapacité à mettre en œuvre certaines dispositions convenues a donné lieu à des griefs supplémentaires. Ces lacunes ont également engendré un manque de confiance dans les futurs processus de dialogue, tant pour les groupes armés que pour la population en général. En effet, immédiatement après la conclusion du forum, les progrès vers la paix sont restés au point mort et la violence a continué de s'intensifier, entraînant un nombre record de personnes déplacées à l'intérieur et de réfugiés. Les groupes armés ont proliféré, ont accru leur contrôle territorial et sont restés actifs dans environ trois quarts du pays.



Une garde d'honneur attend que la présidente intérimaire de la République centrafricaine, Catherine Samba-Panza, quitte le bâtiment du parlement à Bangui après avoir prêté serment le 23 janvier 2014. (Photo : Jérôme Delay/AP)

Les consultations populaires qui ont précédé le forum, objet de tant d'enthousiasme à l'époque, ont été perçues comme un événement exceptionnel plutôt que comme le début d'une consultation et d'un engagement efficaces entre les dirigeants nationaux et les communautés. Le processus de consultation s'est combiné avec le souvenir de la violence le dernier jour du forum pour créer un récit persistant, au niveau de l'élite, selon lequel l'engagement citoyen ajoute une complexité indésirable. Cependant, l'incapacité à ouvrir des canaux de communication durables continuera à entraver les efforts visant à mettre fin aux conflits violents.

Après le Forum de Bangui, la communauté internationale a tenté à deux reprises de négocier un nouvel accord de cessez-le-feu avec les groupes armés. En juin 2017, l'association catholique de service social Sant'Egidio a convoqué les membres des quatorze principaux groupes armés pour signer un cessez-le-feu à Rome. Celui-ci a été rompu presque

immédiatement. Le mois suivant, l'Union africaine a adopté une feuille de route pour un processus de dialogue, l'Initiative de l'UA pour la paix et la réconciliation en République centrafricaine. Après de vastes consultations dans la région et avec les groupes armés et le gouvernement centrafricain, le processus a finalement abouti lors d'un dialogue de deux semaines en janvier et février 2019 à Khartoum au Soudan. Dans la mise en œuvre de l'accord de paix, le gouvernement de la RCA et les garants de l'accord (l'UA et le Secrétariat technique de la CEEAC) devront relever le défi d'honorer les recommandations du forum et de veiller à ce que la feuille de route pour la paix soit intégrée dans ce nouvel accord. La nécessité de préserver les résultats du forum a été utilisée pour justifier l'exclusion des représentants de la société civile des négociations de Khartoum, car on pensait que leur inclusion pourrait aboutir à un accord en conflit avec les succès du forum ou les compromettre. Malheureusement, six des groupes armés signataires de cet accord ont formé une nouvelle coalition en

décembre 2020 dans le but d'empêcher les élections générales et de s'emparer de Bangui. En réponse, le président Touadéra a proposé un autre cycle de dialogue avec des consultations populaires pour le début de son second mandat, offrant un certain espoir pour un processus de paix plus inclusif, mais risquant également de provoquer de nouvelles frustrations si les recommandations de ce cycle ne sont pas également mises en œuvre.

Le Forum de Bangui est un exemple de processus de dialogue qui n'a pas réussi à s'attaquer aux causes profondes du conflit violent. Il a cependant réussi à renégocier le contrat social grâce à la consultation

des groupes armés et des citoyens. Dans les négociations et dialogues précédents et ultérieurs, les principales parties sont presque toujours des membres de groupes armés et des élites politiques, poussés par des membres d'organismes régionaux et internationaux à résoudre leurs désaccords. Le fait que le Forum de Bangui ait inclus un ensemble beaucoup plus large de parties prenantes a été une étape positive et un moment historique sur lequel on peut s'appuyer, mais cela n'a pas suffi à arrêter le cycle de la violence.



Des Kényans passent devant un graffiti appelant à la paix à Nairobi, le 13 août 2017. (Photo : Jérôme Delay/AP)

Dialogue et réconciliation nationale au Kenya

Neha Sanghrajka

Le dialogue et la réconciliation nationale au Kenya (DRNK) a rassemblé les parties prenantes afin d'identifier des solutions à la crise politique et aux violences généralisées qui ont eu lieu après l'élection présidentielle de 2007, lorsque le candidat présidentiel du Parti de l'unité nationale a été déclaré vainqueur contre celui du Mouvement démocrate orange. Le processus a été motivé par la pression exercée par les médias kenyans, les entreprises et les groupes de la société civile, ainsi que par les partenaires internationaux qui craignaient que la violence ne s'aggrave sans une intervention intermédiaire. Après le rejet de plusieurs propositions de dialogue, le panel d'éminentes personnalités africaines a réussi

à persuader les parties de s'asseoir à la table des négociations. Les quatre points à l'ordre du jour du dialogue comprenaient (1) l'action immédiate pour mettre fin à la violence et restaurer les droits et libertés fondamentaux ; (2) des mesures pour répondre à la crise humanitaire, promouvoir la réconciliation, la guérison et la restauration ; (3) comment surmonter la crise politique ; et (4) aller à la racine des problèmes et des solutions à long terme. Un accord a été trouvé rapidement sur les deux premiers points, mais les progrès sur les deux autres ont été plus ardues. Les accords de partage du pouvoir pour mettre fin à la crise ont nécessité des négociations créatives. Le dernier point de l'ordre du jour, s'attaquer aux causes profondes du conflit,

Figure 4. Chronologie du Kenya



Remarque : Tous les événements de la frise chronologique ne sont pas abordés dans le texte.

a conduit à la création d'une constitution progressiste et de nouvelles lois et institutions.

Le DRNK comprenait un groupe restreint de participants : quatre négociateurs de chaque parti. Des parties prenantes nationales et internationales influentes sont restées engagées de manière constructive depuis le début du processus, fin janvier 2008, jusqu'aux élections de 2013 qui ont conclu l'accord négocié de partage du pouvoir. Toutes les réformes n'ont pas été réalisées et la mise en œuvre complète du cadre reste un défi.

CONTEXTE HISTORIQUE

Depuis l'indépendance en 1962, et en particulier depuis l'avènement du multipartisme en 1992, l'ethnicité joue un rôle central dans la politique kenyane. Les politiciens du pays comptent sur les votes des membres de leur groupe ethnique qui, à leur tour, attendent des élus qu'ils leur rendent la pareille en distribuant les postes gouvernementaux au sein du groupe. Des violences ethniques ont eu lieu avant les élections de 1992 et de 1997, et des affrontements ethniques ont eu lieu à une moindre échelle avant les élections de 2002. Les élections de 2007 ont vu un retour à un nombre plus élevé de décès liés aux élections, mais avec un nouveau schéma : la violence a éclaté après l'annonce des résultats plutôt qu'avant les élections.

La polarisation ethnique et l'impasse se sont accentuées pendant le processus constitutionnel lancé en 2000. L'échec des pourparlers constitutionnels de Bomas en 2003 et le rejet (par référendum) du projet de Wako, approuvé par le gouvernement, ont préparé le terrain pour l'élection présidentielle controversée de décembre 2007, qui a déclenché une violente crise politique.

Raila Odinga, du Mouvement démocrate orange (ODM), qui avait fait campagne avec succès pour un vote négatif lors du référendum constitutionnel de 2005, est arrivé en tête à l'issue du scrutin du 27 décembre. Il a ensuite déclaré sa victoire le 29 décembre, avant que la commission électorale ne déclare l'opposant Mwai Kibaki vainqueur par quelque 230 000 voix le 30 décembre. Odinga et ses partisans ont affirmé que les élections avaient été truquées. Des protestations et des représailles violentes ont éclaté, d'abord

dirigées principalement contre la tribu des Kikuyu de Kibaki dans la vallée du Rift, puis s'étendant à tout le pays, y compris aux quartiers marginalisés de Nairobi. Les réponses de la commission électorale aux préoccupations concernant le comptage et le décompte des voix n'ont fait qu'aggraver la situation.

En fin de compte, 136 circonscriptions dans six des huit provinces du pays ont été submergées par des violences qui ont duré cinq semaines.¹ Ces violences ont entraîné la mort de 1 113 personnes et le déplacement de plus de 600 000 autres.² L'effet d'entraînement dans la région a également été important car le Kenya sert de couloir pour bon nombre de ses voisins ; les communications, les liaisons de transport et l'approvisionnement en carburant et en nourriture ont tous été perturbés.³

Les parties prenantes locales et internationales ont immédiatement tendu la main aux protagonistes pour contenir la crise avant qu'elle ne s'aggrave. Deux groupes locaux de la société civile ont joué un rôle déterminant dans la création d'un élan en faveur de la médiation de la crise : les Concerned Citizens for Peace et Kenyans for Peace with Truth and Justice. Le monde des affaires et les médias ont joué un rôle égal dans la pression exercée sur les protagonistes pour qu'ils entament le dialogue et les négociations.⁴ L'Association des propriétaires de médias a réussi à obtenir que les quatre grands quotidiens (*Daily Nation*, *The Standard*, *Kenya Times* et *The People*) publient un titre commun, *Save Our Country*, le 3 janvier 2008.⁵

Les parties prenantes avaient des motivations diverses pour encourager une solution médiatisée à la crise en cours d'implosion. Le parti au pouvoir, le Parti de l'unité nationale (PNU), y voyait une occasion de légitimer son maintien au pouvoir et d'éviter éventuellement toute concession à l'ODM. L'ODM a vu l'opportunité d'internationaliser la crise, d'arracher autant de concessions que possible au PNU, et éventuellement d'obtenir une répétition des élections.

Les acteurs de la société civile (y compris les organisations de la société civile, les organisations confessionnelles, les groupes de femmes, les jeunes, les médias et le monde des affaires) avaient également des motivations diverses. Beaucoup ont vu dans la médiation une occasion d'instaurer la paix

Face à l'incessante pression nationale et internationale en faveur d'une solution, les protagonistes ont modéré leurs déclarations incendiaires, les partis politiques ont commencé à se rapprocher les uns des autres et les groupes armés ont réduit l'intensité de leurs attaques ou les ont complètement arrêtées.

et d'empêcher l'escalade de la crise. Les milieux d'affaires voulaient éviter que la violence n'entraîne de nouvelles pertes. Les organisations confessionnelles, quant à elles, étaient plus soucieuses de retrouver leur position d'autorité morale de la société et d'aider à unir une nation profondément divisée. D'autres encore ont vu dans la crise une occasion de rechercher la vérité et la justice sur les événements qui ont conduit à la crise et sur les défis politiques auxquels le pays est confronté depuis l'indépendance, notamment la pauvreté, la distribution inéquitable des ressources (y compris la terre) et les perceptions d'injustices et d'exclusion historiques.

CRÉATION ET MANDAT

La solide société civile kényane a joué un rôle important dans la mobilisation du soutien local et international en faveur d'une action visant à résoudre la crise. Les organisations de la société civile ont envoyé des émissaires pour discuter avec les protagonistes (Kibaki et Odinga) et leurs partisans afin d'endiguer la montée de la violence, ont collaboré avec les différentes branches du gouvernement pour faire face à la crise humanitaire et mettre en place des forums de paix, a organisé des réunions d'information à l'intention de la communauté internationale et s'est constamment assuré que le public était au courant des efforts déployés pour résoudre la crise.⁶

Les efforts externes initiaux de plusieurs dignitaires, dont l'archevêque Desmond Tutu et plusieurs anciens chefs d'État africains, n'ont pas réussi à rapprocher les principaux protagonistes. Alors que la crise continuait de s'aggraver, le président de l'Union africaine (UA), John Kufuor, a convoqué une réunion d'urgence de la Commission de l'UA et a consulté les chefs d'État africains et les Nations unies pour trouver une solution. Le 8 janvier 2008, Kufuor est arrivé à Nairobi pour convaincre les parties au conflit d'accepter une solution négociée, avec l'appui du groupe d'éminentes personnalités africaines de l'UA, dirigé par Kofi Annan et comprenant le président Benjamin Mkapa de Tanzanie et Graça Machel du Mozambique. À cette époque, l'intensité et l'étendue de la crise ont

poussé les parties prenantes à s'unir pour demander une solution.

La pression nationale et internationale en faveur d'une solution politique s'est accrue alors que les protagonistes maintenaient leurs positions intransigeantes, obligeant la communauté internationale à mettre en place des stratégies pour les amener à la table des négociations. Le 15 janvier 2008, la communauté internationale a publié une déclaration avertissant qu'il y aurait des conséquences sur les programmes de développement si les deux parties ne parvenaient pas à progresser dans la résolution de la crise.⁷ Des déclarations similaires ont été régulièrement publiées pendant les négociations et au cours des deux premières années de la phase de mise en œuvre, lorsque les progrès étaient lents. Une autre stratégie clé a consisté à menacer d'interdire les déplacements des dirigeants politiques considérés comme des obstacles au progrès. Cette stratégie a été efficace car de nombreuses élites politiques et économiques ont des liens éducatifs, financiers et immobiliers à l'étranger.⁸

Face à l'implacable pression nationale et internationale en faveur d'une solution, les protagonistes ont modéré leurs déclarations incendiaires et les partis politiques ont commencé à se rapprocher les uns des autres. Les groupes armés, ainsi que les citoyens qui s'étaient armés pendant la crise, ont réduit l'intensité de leurs attaques ou les ont complètement arrêtées. Les acteurs de la société civile ont maintenu la pression en faveur d'un règlement politique en diffusant des informations et des analyses auprès du public et en fournissant des comptes rendus réguliers au groupe d'experts et à la communauté internationale. Le 28 janvier 2008, un accord signé par Kibaki et Odinga prévoyait des négociations continues et soutenues sous les auspices du DRNK pour permettre une paix durable.

Le mandat national du DRNK découlait de son acceptation par les dirigeants politiques et le public, ainsi que de l'insistance d'Annan sur le fait que ce devait être le seul enjeu. Dès le départ, il a déclaré

sans équivoque qu'il présiderait les pourparlers, mais seulement à condition qu'aucune des parties ne s'engage dans un quelconque « shopping de forums ». Son mandat international découlait de la reconnaissance commune que le groupe de l'UA avait l'influence nécessaire pour réunir les parties, et des réunions qu'Annan avait tenues avant son arrivée à Nairobi pour mobiliser le soutien international en faveur du groupe et assurer sa reconnaissance par les principaux acteurs régionaux et internationaux.

PHASE PRÉPARATOIRE

L'arrivée d'Annan, initialement prévue pour le 16 janvier, a été retardée en raison de ses problèmes de santé. Cette situation s'est avérée fortuite, car elle lui a permis d'obtenir un soutien régional et international pour le processus et a donné à l'ONU suffisamment de temps pour mettre en place le secrétariat.⁹ Lorsque le panel est arrivé à Nairobi le 22 janvier 2008, l'ONU avait déjà mis en place le Secrétariat.

Un fonds commun a rapidement été créé par le biais du programme de développement de l'ONU, dans lequel les donateurs ont placé des ressources pour soutenir le processus, évitant ainsi que les problèmes de financement ne retardent les préparatifs. Au cours de la phase préparatoire, le panel a reçu un certain nombre de personnes qui ont été rapidement détachées pour soutenir les pourparlers, notamment un porte-parole du secrétariat du bureau de l'ONU à Nairobi, des membres du personnel des affaires politiques de l'ONU, un chef de cabinet (d'abord du département des affaires politiques de l'ONU à New-York, puis un membre du personnel de l'UA), des conseillers du centre pour le dialogue humanitaire (Centre HD) et des responsables politiques de l'UA.

La semaine de l'arrivée du groupe a été marquée par d'importants développements dans le pays. Lors d'un vote controversé au Parlement pour le nouveau président, l'ODM a réussi à faire passer un président et un vice-président ODM, ce qui a clairement montré que le PNU ne serait pas en mesure de gouverner facilement et de poursuivre les affaires comme d'habitude.

Le Secrétariat avait déjà pris contact avec les groupes de parties prenantes et commencé les activités préparatoires à la fin du mois de janvier, ce qui a

permis au groupe d'experts d'agir immédiatement. Le groupe a passé sa première semaine dans le pays à rencontrer des organisations non gouvernementales, des groupes de la société civile, des églises, des entreprises et autres pour approfondir sa compréhension de la crise et informer la création du DRNK. Ils ont également rendu visite aux victimes de la crise afin d'obtenir des informations de première main sur l'étendue et l'intensité de la violence. Au cours de cette phase préparatoire, le groupe a tenu le public informé de l'évolution de la situation par des conférences de presse régulières.

Entre ces engagements avec les parties prenantes, le groupe a tenu des réunions séparées avec le PNU et l'ODM. Le 24 janvier 2008, Annan a rencontré en privé Kibaki et Odinga pendant plus d'une heure et les a implorés d'entamer des négociations. Cette rencontre a été suivie d'une poignée de main entre les deux hommes sur les marches de Harambee House (le siège de la présidence) et d'un accord pour lancer les négociations.

Après de longues discussions avec les parties prenantes, le panel a élaboré un accord que Kibaki et Odinga ont signé, fournissant un programme et une feuille de route pour le processus de médiation. Le 29 janvier 2008, le panel a officiellement lancé les négociations à Harambee House, suivi d'une cérémonie d'ouverture à l'hôtel de ville.

Sur la base des propositions soumises lors des premières sessions du DRNK et des contributions d'autres parties prenantes, le groupe a élaboré cinq documents clés, que les parties ont ensuite adoptés après avoir procédé à des ajustements mineurs. Ces documents sont restés un point de référence tout au long du processus de médiation : l'ordre du jour, l'annotation à l'ordre du jour suggéré, la structure et les termes de référence du panel, les modalités pour le DRNK, et les règles de procédure pour le DRNK.

ORDRE DU JOUR

Dès le début, le panel a clairement indiqué que le processus ne visait pas seulement à assurer la médiation de la crise politique, mais aussi à fournir une plateforme pour relever les défis qui ont conduit à la crise. Le DRNK devait parvenir à une paix, une stabilité et une justice durables au Kenya en se

concentrant sur les causes profondes du conflit tout en honorant l'état de droit et en respectant les droits de l'homme. Cette vision a inspiré l'ordre des points de l'ordre du jour.

L'analyse du conflit par le panel, tant ses déclencheurs immédiats que ses causes structurelles, a été essentielle pour façonner le processus de médiation et ses résultats. Une grande partie de cette analyse s'est appuyée sur les consultations qu'ils ont eues avec un large éventail d'acteurs de la société civile, du monde des affaires et d'autres dirigeants au cours de leurs premiers jours au Kenya. La violence à l'échelle du pays a démontré que les problèmes de fond étaient plus profonds et découlaient des inégalités structurelles du Kenya (notamment l'accès à la terre), de la nature de ses institutions et de la relation de l'État avec ses citoyens. Cette prise de conscience précoce, que le problème n'était pas seulement un désaccord politique sur le résultat contesté de l'élection présidentielle, a permis de garantir que l'objectif ultime de la médiation serait de parvenir à un règlement politique qui s'attaque aux causes profondes des problèmes du Kenya.

Le projet d'ordre du jour a été distribué aux équipes de négociation le 27 janvier 2008. Après l'acceptation des révisions par les équipes de négociation, le PNU et l'ODM ont accepté l'ordre du jour sans objection. L'ordre du jour final a été rendu public après la troisième session, le 1^{er} février 2008 :

- Point 1 : Action immédiate pour arrêter la violence et restaurer les droits et libertés fondamentaux.
- Point 2 : Mesures immédiates pour faire face à la crise humanitaire et promouvoir la guérison et la réconciliation.
- Point 3 : Comment surmonter la crise politique (partage du pouvoir).
- Point 4 : S'attaquer aux problèmes à long terme, notamment en entreprenant des réformes constitutionnelles, juridiques et institutionnelles, en procédant à une réforme foncière, en luttant contre la pauvreté et les inégalités, ainsi qu'en combattant les déséquilibres du développement régional, en s'attaquant au chômage, en particulier chez les jeunes, en consolidant la cohésion et l'unité nationales et en s'attaquant aux problèmes de transparence, de responsabilité et d'impunité.

Le panel a ordonné l'ordre du jour de manière à ce que l'équipe de négociation puisse commencer par les questions autour desquelles il était facile d'établir un consensus. Cela permettrait de renforcer la confiance et de créer une cohésion au sein de l'équipe.

Aucun point supplémentaire n'a été ajouté car l'ordre du jour était déjà suffisamment large pour couvrir un large éventail de préoccupations. Il était clair pour les délégués que certaines questions ne seraient pas résolues (et ne devraient pas l'être) dans le cadre du processus officiel de médiation. Par conséquent, plusieurs commissions indépendantes seront créées pour poursuivre le travail sur la base des accords conclus au cours des premiers mois du DRNK.

DÉLÉGUÉS

Bien que le DRNK ait été décrit comme un dialogue national et qu'il ait abordé des questions d'envergure nationale, il n'était pas prévu qu'il bénéficie d'une large participation. Il avait plutôt été envisagé comme un dialogue direct plus restreint entre les principales parties au conflit.

Kofi Annan avait initialement prévu de mener des négociations directes entre Kibaki et Odinga. Sa première rencontre avec eux, le 24 janvier 2008, a toutefois démontré que la situation était trop tendue pour tout dialogue constructif. Par conséquent, il a demandé aux chefs d'État de nommer trois représentants dans leurs équipes de négociation.¹⁰ Suite aux délibérations des première et deuxième sessions du dialogue, le nombre de représentants a été porté à quatre ; des officiers de liaison ont été prévus, chargés de prendre des notes et de servir de lien direct avec les chefs d'État. La sélection des représentants de chaque partie à la médiation était une affaire interne ; les parties étaient libres de constituer leurs propres équipes. Toutefois, pour assurer la parité hommes-femmes, un délégué de chaque partie devait être une femme.

L'ancienneté des partis a pesé lourd dans les sélections. L'ODM était représenté par Musala Mudavadi, chef d'équipe, ainsi que par William Ruto, Sally Kosgei et James Orengo. Deux des négociateurs de l'ODM, Mudavadi et Ruto, étaient membres de l'organe décisionnel le plus élevé du parti, le Pentagone. En outre, Mudavadi avait été le colistier

d'Odinga en 2007, et Ruto représentait la région (la vallée du Rift) qui était l'épicentre de la violence. Kosgei a été choisie sur la base de sa longue carrière dans la fonction publique et de ses compétences en diplomatie en tant qu'ancienne ministre des Affaires étrangères. Orengo, un avocat, a été intégré plus tard lorsqu'il est apparu que le PNU disposait d'un avocat avisé en la personne de Mutula Kilonzo. Il était également considéré comme un confident d'Odinga.

Le PNU était représenté par Martha Karua en tant que cheffe d'équipe, alors ministre de la Justice et des affaires constitutionnelles ; Sam Onger, alors ministre de l'Éducation ; Mutula Kilonzo, député du Mouvement démocrate orange – Kenya (ODM-K) ; et Moses Wetang'ula, alors ministre des Affaires étrangères. Trois membres du PNU étaient des ministres : Karua, Onger et Wetang'ula. Karua était à la fois un initié du régime Kibaki et le ministre qui serait parmi ceux chargés de superviser la phase de mise en œuvre du DRNK. Kilonzo était un conseiller principal du leader de l'ODM-K, Kalonzo Musyoka, qui avait aligné l'ODM-K sur le président Kibaki et était alors vice-président du pays. Wetang'ula, ajouté comme quatrième négociateur, était un participant important en raison de sa position de chef des relations diplomatiques du pays.

Gichira Kibara et Caroli Omondi ont fait office d'agents de liaison pour le PNU et l'ODM respectivement. En comptant les négociateurs, les agents de liaison et le personnel de soutien, la délégation de chaque parti comptait vingt personnes. Les équipes de négociation ont tenté de mettre en place des suppléants pour siéger lorsqu'un membre n'était pas disponible. Cependant, le panel a exprimé des réserves quant à la nomination de suppléants, car cela entraverait les progrès en modifiant la dynamique de groupe. Finalement, le panel a rejeté la proposition d'inclure des suppléants.

Le rôle des équipes de négociation était de parvenir à un consensus sur l'ordre du jour mais aussi de tenir les mandants au courant de l'évolution des négociations. Dès le départ, il a été supposé que certaines des questions les plus difficiles nécessiteraient des discussions directes avec les mandants, mais cela a été réservé aux questions les plus épineuses et uniquement en cas de besoin (à la discrétion d'Annan). Le document sur les modalités du DRNK décrivait

les rôles et les responsabilités des négociateurs, notamment le fait de mener les négociations avec célérité et de s'abstenir de faire des déclarations aux médias. Le règlement intérieur demandait aux participants de ne pas prendre la parole sans le consentement du président, de ne pas s'écarter du sujet et de s'abstenir d'utiliser un langage offensant. Les documents relatifs aux modalités et aux règles et procédures ont guidé le processus de médiation. Chaque fois que les participants ont dévié de leurs rôles et responsabilités, le panel leur a rappelé la gravité de la situation et les a ramenés sur la bonne voie. Il a également surveillé quotidiennement les déclarations des parties dans les médias et a attiré l'attention sur toute partie ayant violé l'accord de confidentialité. En conséquence, les violations ont été peu nombreuses.

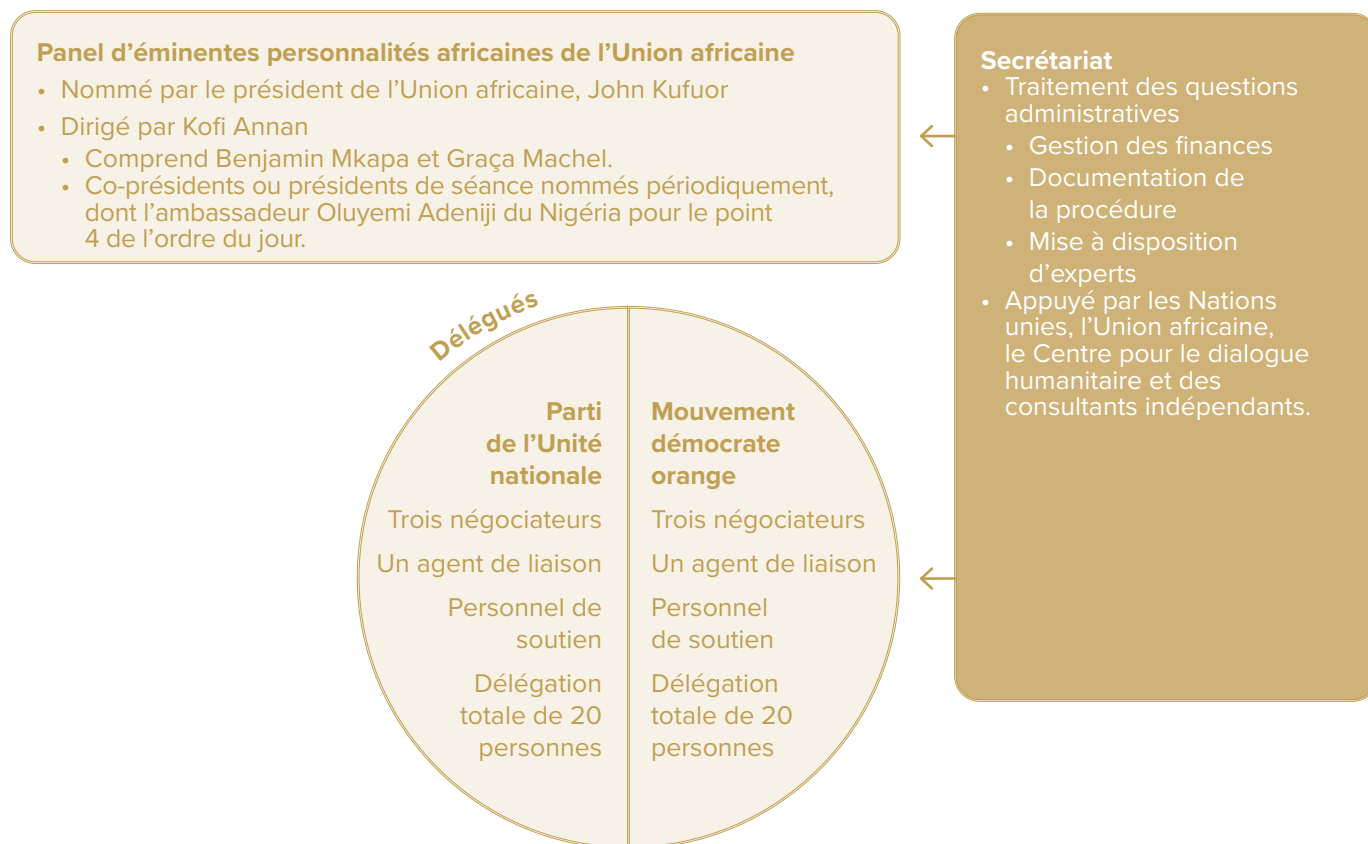
Après chaque séance, les équipes de négociation rencontraient leurs mandants, certains membres des parties et des experts locaux afin de les informer et de les conseiller sur la manière de mieux s'engager dans la séance suivante. Au début, la société civile a demandé à être représentée directement dans les négociations, mais les parties ont résisté et l'idée a été abandonnée. Étant donné l'accès régulier de la société civile au panel et aux parties, ainsi que le flux régulier d'informations dans les deux sens, y compris la soumission d'idées et de positions par la société civile, la représentation directe est devenue moins problématique.

STRUCTURE

La structure de soutien du DRNK se composait du panel de l'UA et du Secrétariat, qui s'occupait des questions administratives et techniques. Le personnel du Secrétariat provenait de l'ONU, de l'UA, du Centre HD et de consultants indépendants. Il était chargé de gérer les finances, de documenter le processus et de fournir des experts pendant la phase de négociation. Les experts ont aidé les négociateurs à trancher les arguments prolongés, à dépolitiser les discussions et à élaborer des solutions aux problèmes insolubles.¹¹

La majeure partie du dialogue s'est déroulée en séances plénières. Ce n'est que lors de la discussion sur le point 3 de l'ordre du jour (partage du pouvoir) qu'un comité a été mis à contribution pour aider à sortir de l'impasse. Le groupe de travail juridique sur

Figure 5. Structure et délégués du Kenya



la gouvernance (composé de Karua, Kilonzo, Orengo et Ruto et soutenu par Hans Corell, ancien sous-secrétaire général aux affaires juridiques et conseiller juridique de l'ONU) a examiné la viabilité juridique d'un gouvernement de coalition et a préparé le projet de loi sur l'accord national et la réconciliation. Toutefois, les parties ont fini par contester une partie du document du groupe de travail juridique et Annan a dû intervenir pour arbitrer l'accord final de partage du pouvoir entre Kibaki et Odinga.

Après la conclusion des négociations le 29 juillet 2008, le mandat du Secrétariat a été élargi pour aider le gouvernement de coalition à mettre en œuvre les accords du DRNK et à s'attaquer aux causes profondes de la crise postélectorale de 2007. Dans la période post – DRNK le Secrétariat est devenu le Bureau de Coordination et de liaison.

CONVOCATION ET FACILITATION

Le DRNK a été facilité par un panel composé de Kofi Annan, Graça Machel et Benjamin Mkapa. Ils ont été

sélectionnés par le président de l'UA, John Kufuor, et acceptés par les mandants. Le grand public, les parties prenantes et les équipes de négociation ont accepté les conseils du panel, compte tenu de la stature des trois personnes, tant au niveau mondial que régional. Annan, ancien secrétaire général de l'ONU, avait une grande expérience de la politique et des négociations et possédait la capacité unique de contacter n'importe qui dans le monde. Benjamin Mkapa était l'ancien chef d'État de la Tanzanie et comprenait la dynamique de la région ainsi que le fonctionnement d'un gouvernement avec le poste de premier ministre. Graça Machel a dirigé le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs au Kenya en 2006 et avait une compréhension approfondie des problèmes sous-jacents du pays. Elle devait également jouer un rôle déterminant dans la prise en compte des questions relatives aux femmes et aux enfants, ce qu'elle a finalement fait.

La structure et les termes de référence du panel, ainsi que les modalités du DRNK, ont guidé les

négociations. Ils prévoient que les décisions seraient prises par consensus pendant les négociations et permettaient la consultation nécessaire des mandants. Ils ont également permis au panel de faire appel à des consultants indépendants en cas de besoin.

L'approche du panel consistait à guider les équipes de négociation vers l'élaboration de solutions à la crise plutôt que de revenir sur ce qui était déjà dans le domaine public. La stratégie consistait à favoriser la solidarité et l'appropriation en travaillant à un objectif commun, en obtenant d'abord un consensus sur les points d'accord avant d'aborder les questions litigieuses. Le panel a encouragé les équipes de négociation à évaluer indépendamment les avantages et les inconvénients des propositions avant de se réunir en séance plénière. Un élément important pour empêcher les parties de faire marche arrière a été de veiller à ce qu'elles approuvent, au début de chaque session, le résumé officiel du procès-verbal de la séance précédente établi par le Secrétariat.

Lorsque les parties se trouvaient dans une impasse sur une question, comme le partage du pouvoir, Annan et les autres facilitateurs utilisaient des crochets dans les projets d'accords pour indiquer ce qui restait à résoudre. Cela permettait aux équipes de négociation de passer à autre chose et de revenir sur la question non résolue après avoir progressé.

Autre aspect important de la médiation, chaque membre de l'équipe de négociation a signé tous les accords et décisions, qui ont ensuite été immédiatement rendus publics. Le public s'est senti assuré des progrès réalisés car il était tenu informé. Cela a maintenu la pression sur les équipes de négociation pour qu'elles continuent à progresser.

Le groupe a également été autorisé à la nomination d'un président et d'un coprésident de séance pour les remplacer en leur absence. L'ambassadeur Oluyemi Adeniji, ancien ministre des Affaires étrangères du Nigéria, a été nommé pour présider la séance sur la signature de l'accord de coalition (point 3 de l'ordre du jour) et pour diriger la discussion sur les questions à long terme (point 4 de l'ordre du jour). Les négociations sur la nomination

du poste de président de séance ont été intenses, et d'autres candidats ont été rejetés. L'ambassadeur Adeniji rendait compte à Kofi Annan, et ce dernier ainsi que les membres du panel sont revenus pour certains événements dans le cadre des pourparlers finaux sur la médiation et la mise en œuvre.

POSSIBILITÉS DE PARTICIPATION DU PUBLIC

Malgré l'absence de toute participation publique formelle, le public kenyan a contribué au DRNK en pressant l'élite politique d'engager le dialogue et de parvenir à un consensus. Le public a interagi avec le processus par quatre canaux. Tout d'abord, les dirigeants politiques ont rencontré leurs électeurs pendant les négociations afin de contribuer à calmer les tensions croissantes dans le pays. Annan avait suggéré aux mandants de se rendre dans les communautés touchées et de lancer un appel au calme, et il a ensuite suggéré qu'un groupe de députés de tous les partis fasse de même. Une des négociateurs, Kosgei du PNU, s'est rendue régulièrement dans sa circonscription (circonscription d'Aldai dans le comté de Nandi) pour calmer les tensions et aider à éviter la violence.

Au cours des négociations sur le point 3 de l'ordre du jour, le groupe s'est rendu au Parlement pour demander le soutien des députés dans le processus et pour leur demander d'engager leurs circonscriptions afin de s'assurer qu'une fois l'accord conclu, il bénéficierait du soutien du public. Ils ont également utilisé cette plateforme pour persuader le public qu'un gouvernement de coalition était inévitable, facilitant ainsi le soutien parlementaire à l'amendement constitutionnel nécessaire pour garantir l'accord.

Un deuxième mode de participation au dialogue a été l'interaction régulière entre le panel et la société civile. La contribution de la société civile a aidé le panel à comprendre les problèmes qui sous-tendent la crise et a joué un rôle déterminant dans l'élaboration des propositions que le panel a présentées pendant les négociations pour sortir de l'impasse politique. En outre, la société civile a fourni des informations à la communauté internationale, ce qui a permis de générer une approche concertée de la situation. Ces mêmes groupes ont également été prompts à analyser les accords issus des négociations et à diffuser cette analyse auprès de la population.

Troisièmement, le public est resté informé grâce aux conférences de presse du panel et aux communications du Secrétariat. Le Secrétariat a publié des déclarations dans la presse écrite et audiovisuelle à des moments critiques du processus de médiation et a créé un site Internet sur lequel tous les accords, rapports et déclarations du DRNK ont été postés.¹² Le Secrétariat a également suivi quotidiennement les rapports des médias pour évaluer les réactions du public sur le processus de médiation et pour répondre aux préoccupations du public.

Quatrièmement, au cours de la période de mise en œuvre, le panel et le Secrétariat ont organisé trois conférences (en 2009, 2011 et 2012) afin de fournir une plateforme permettant au public de s'engager auprès du gouvernement de coalition et d'informer le processus de mise en œuvre. La première conférence a permis de renforcer la relation entre le Secrétariat et la société civile en coordonnant les activités de plaidoyer pour soutenir la mise en œuvre des accords du DRNK. Les deux autres ont permis d'aider le public à maintenir la pression pour la mise en œuvre des accords DRNK.

La façon dont le groupe a pris contact avec les parties prenantes (publiquement et en coulisses) et a constamment publié les décisions de l'équipe a contribué à renforcer la perception positive du DRNK. Le public a estimé que ce processus garantirait la représentation des intérêts des citoyens lors des pourparlers.

En termes de processus complémentaires, le dialogue citoyen a également été facilité par les principales organisations de la société civile kenyane, notamment Concerned Citizens for Peace, sous la direction de Dekha Ibrahim, et Kenyans for Peace with Truth and Justice. Ces dialogues et consultations ont contribué à renforcer le soutien au processus officiel du DRNK.

ÉVOLUTION DE LA SITUATION POLITIQUE ET DES CONFLITS PENDANT LE DIALOGUE

En 2008, les assassinats des députés du parti ODM, Mugabe Were, le 29 janvier à Nairobi, et David Kimutai Too, le 31 janvier à Eldoret, ont à nouveau accru les tensions dans tout le Kenya, alors que la violence avait commencé à s'apaiser. Bien que ces événements aient menacé de faire dérailler le début du dialogue, ils ne l'ont finalement pas fait.

Bien que les négociateurs soient parvenus rapidement à un accord sur les points 1 et 2 de l'ordre du jour, l'opposition des partisans de la ligne dure dans les deux camps au partage du pouvoir est devenue évidente au début des discussions sur le point 3 de l'ordre du jour visant à résoudre la crise politique. Le président Kibaki a dénoncé toute tentative de modifier la structure de gouvernance en dehors de la constitution. Le groupe parlementaire du PNU a alors déclaré catégoriquement que le pouvoir resterait centralisé à la présidence et qu'un poste de premier ministre ne serait pas créé. Puis, en réponse aux commentaires du PNU, le groupe parlementaire d'ODM a publié une déclaration indiquant qu'il recourrait à une action de masse pacifique pour s'assurer que les propositions de partage du pouvoir se concrétisent.

Tout au long du mois de février, le panel a utilisé diverses tactiques pour encourager les négociateurs à progresser vers un accord de partage du pouvoir. Le 12 février, le panel a informé le Parlement afin d'encourager les politiciens à travailler en collaboration, puis il a organisé une retraite des négociateurs à Kilaguni Lodge afin de permettre des conversations ciblées. À Kilaguni, les négociateurs ont convenu d'établir une commission sur l'examen des élections présidentielles de 2007 et se sont mis d'accord sur la nécessité de créer un poste de premier ministre. L'ODM a fait une concession importante en acceptant que les élections ne soient pas répétées. Cependant, après le retour à Nairobi, les négociations ont continué à s'enliser et le panel a demandé aux parties de former un groupe de travail juridique sur la gouvernance, qui a également peu progressé.

Finalement, le 25 février, le panel a décidé de suspendre les négociations, de contourner les partisans de la ligne dure et de travailler directement avec Kibaki et Odinga pour parvenir à un accord sur la crise politique. Après s'être entretenu avec les mandants séparément le 27 février, le panel a rencontré Kibaki et Odinga le 28 février et est parvenu à un accord sur le partage du pouvoir après une réunion de cinq heures. Cette loi d'accord et de réconciliation nationale, qui a créé un poste de premier ministre et deux postes de vice-premier ministre, a été adoptée par le Parlement en mars 2008 en tant qu'amendement constitutionnel.



Le président kényan Mwai Kibaki (au centre) et le chef de l'opposition Raila Odinga (à droite) se serrent la main pour exprimer leur engagement en faveur du dialogue, sous les applaudissements du président du Panel d'éminentes personnalités africaines de l'Union africaine, Kofi Annan, à Nairobi le 24 janvier 2008. (Photo : Antony Njuguna/Reuters)

IMPLICATION INTERNATIONALE

Un soutien international concerté était essentiel au processus du DRNK et à sa mise en œuvre. Le président de l'UA, John Kufuor, et la Commission de l'UA ont initialement chargé le panel d'éminentes personnalités africaines d'entreprendre la médiation. La position précédente de Kofi Annan en tant que secrétaire général de l'ONU lui a permis de galvaniser le soutien de la communauté internationale, d'inspirer la confiance des citoyens kenyans et de motiver les parties à s'asseoir à la table des négociations. Au cours du processus de médiation et en coordination avec Annan et le groupe d'experts, diverses délégations internationales se sont rendues au Kenya et ont passé des appels téléphoniques en fonction des besoins pour faire pression. Ces efforts ont été complétés par des pressions internes exercées par les parties prenantes kenyanes, qui ont joué un rôle essentiel en aidant les acteurs internationaux à comprendre la situation kenyane et la meilleure façon de faire pression.

La communauté internationale n'a cessé de rappeler aux parties en conflit que si elles ne parvenaient pas à résoudre la crise, elle serait obligée d'intervenir. Le 7 février 2008, la sous-commission du Sénat américain sur l'Afrique, le Conseil de sécurité des Nations unies et l'Union européenne (UE) ont menacé d'intervenir si les pourparlers échouaient. Le commissaire européen Louis Michel s'est ensuite rendu au Kenya pour non seulement affirmer le soutien de l'UE au panel, mais aussi pour mettre en garde les partisans de la ligne dure contre toute tentative de faire dérailler le processus de médiation. Le Canada et les États-Unis ont émis des interdictions de voyager à l'encontre de politiciens impliqués dans des actes de violence. Le Royaume-Uni et la Suisse ont menacé de prendre des mesures similaires.¹³

La pression internationale s'est avérée cruciale pour débloquer le point 3 de l'ordre du jour. Le président américain George W. Bush a dépêché la secrétaire

La liste des questions connexes était trop vaste pour être réglée de manière exhaustive dans le cadre du processus de médiation. En raison de la profondeur et de l'ampleur de ces questions, une part importante du travail réel a été laissée au processus constitutionnel prévu en 2010.

d'État Condoleezza Rice pour qu'elle rencontre le panel et, plus tard, séparément, les mandants, afin de leur faire comprendre que les États-Unis n'attendaient rien d'autre qu'un accord de partage du pouvoir pour résoudre la crise et mettre fin à l'impasse, faute de quoi les affaires ne continueraient pas comme avant.¹⁴

Lorsque la médiation a pris fin le 29 juillet 2008, le panel a transmis son travail au Bureau de coordination et de liaison, qui a été chargé de soutenir le gouvernement de coalition et l'équipe de dialogue dans la mise en œuvre des recommandations du DRNK, ainsi que de préparer les archives du processus. La coordination au sein de la communauté internationale au sens large a été assurée par le Groupe de coordination des donateurs (DCG). Un groupe de travail clé du DCG, le Groupe de donateurs pour la gouvernance démocratique, s'est réuni régulièrement et a délibéré sur les réformes demandées au point 4 de l'ordre du jour. Il a créé cinq sous-groupes qui ont joué un rôle important dans le financement des réformes ultérieures et dans la mobilisation du soutien à la société civile tout au long de la période de mise en œuvre des réformes du DRNK.¹⁵

La communauté internationale a apporté un soutien financier et technique à l'ensemble du processus de médiation, depuis son lancement jusqu'à la fin du mandat du gouvernement de coalition. Le Programme de développement des Nations unies a mis en place un fonds commun, administré par la suite par le Bureau des services de projets des Nations unies, dans lequel tous les donateurs ont pu verser et mettre en commun des ressources pour le processus de médiation de base et l'implication continue du panel.

Les commissions indépendantes effectuant un travail basé sur les accords ont également été soutenues par des groupes de donateurs individuels. La seule activité financée séparément était le suivi et l'évaluation périodiques des accords DRNK et de leur mise en œuvre par South Consulting, qui était soutenu par l'Open Society Initiative for East Africa.

RÉSULTATS IMMÉDIATS

Les points 1 et 2 de l'ordre du jour ont été conclus en l'espace d'une semaine car les parties ont reconnu l'urgence d'endiguer la violence et de répondre aux besoins humanitaires des personnes déplacées à l'intérieur (PDI). Le premier point, l'action de médiation pour mettre fin à la violence et restaurer les droits et libertés fondamentaux, a été résolu par une déclaration du 1^{er} février publiant une série d'instructions à la police et au grand public. La déclaration comprenait également neuf déclarations générales, notamment la garantie des libertés de réunion et d'expression, un appel à des enquêtes impartiales et la fin des messages de menace. La déclaration qui résout le deuxième point de l'ordre du jour comprend des recommandations pour la protection et le retour éventuel des personnes déplacées et la fourniture de services dans l'intervalle, y compris un fonds humanitaire pour l'atténuation des effets et la réinstallation des personnes victimes de la violence postélectorale de 2007. Une déclaration publique a été publiée le 4 février.

Le point le plus litigieux de l'ordre du jour était le point 3, qui traitait du partage du pouvoir et de la mise en place d'un cadre dans lequel des réformes constitutionnelles, juridiques et institutionnelles pourraient être entreprises. L'accord entre Odinga et Kibaki et l'adoption par le Parlement de la loi sur l'entente et la réconciliation nationales ont été les pierres angulaires du règlement politique. Le 4 mars, les parties ont également signé des accords portant création de la Commission Vérité, Justice et Réconciliation (CVJR), de la Commission d'enquête sur la violence post-électorale (CEVPE) et la Commission d'examen indépendante (CEI).

Kofi Annan a quitté le Kenya au début du mois de mars 2008 et a laissé la médiation du point 4 de l'ordre du jour entre les mains d'Olukeyemi Adeniji, ancien ministre des Affaires étrangères du Nigéria. L'élan du processus s'est quelque peu essoufflé, plusieurs des négociateurs étant occupés par de nouveaux postes gouvernementaux et les parties se réunissant par conséquent beaucoup moins fréquemment entre mars et juillet 2008.¹⁶ Ce quatrième point de l'ordre du jour était le plus difficile à exécuter car il couvrait un large éventail

de questions auxquelles le pays était confronté depuis son indépendance : la réforme foncière, la pauvreté et les inégalités, le chômage, en particulier chez les jeunes, la consolidation de la cohésion et de l'unité nationales, la prévention de l'impunité et la promotion de la transparence et de la responsabilité, ainsi que la réforme constitutionnelle et institutionnelle. Les parties ont convenu d'une déclaration générale sur ces questions le 23 mai 2008.

Le sentiment, cependant, était que la liste des questions connexes était trop large pour être réglée de manière exhaustive dans le cadre du processus de médiation. En raison de la profondeur et de l'ampleur de ces questions, une part importante du travail réel a été laissée au processus constitutionnel prévu en 2010. Ce processus devait ouvrir la voie à la promulgation de lois et à la mise en place d'institutions permettant de s'attaquer aux facteurs de conflit de longue date au Kenya. Parallèlement au processus constitutionnel prévu, plusieurs nouvelles lois et institutions ont été créées pour traiter les questions inscrites à l'ordre du jour. Il s'agit notamment d'un plan Marshall pour l'emploi des jeunes, d'un nouveau ministère pour le développement du nord du Kenya et d'autres terres arides, et d'un conseil de surveillance de la police.¹⁷

Les principaux accords, résolutions et recommandations émis par le DRNK comprennent un accord sur des mesures immédiates pour mettre fin à la violence ; un accord sur des mesures immédiates pour répondre à la crise humanitaire et promouvoir la réconciliation, la guérison et le rétablissement de la stabilité ; un accord pour établir la CEI afin d'enquêter sur tous les aspects de l'élection présidentielle de 2007 et de faire des recommandations pour améliorer le processus électoral futur ; un accord sur les principes de partenariat du gouvernement de coalition ; la loi 2008 sur l'accord et la réconciliation nationale ; les principes et paramètres généraux de la CEI ; les principes et paramètres généraux de la CEVPE ; les principes et paramètres généraux de la CVJR ; et une feuille de route pour une révision constitutionnelle complète.

MISE EN ŒUVRE ET IMPLICATIONS À PLUS LONG TERME

Le document sur les modalités du DRNK stipule clairement que les parties sont liées par les résultats du processus et sont chargées d'en assurer la mise en

œuvre. Le ministère de l'Administration provinciale et de la Sécurité intérieure et le ministère des Transports ont régulièrement informé le DRNK des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations des points 1 et 2 de l'ordre du jour. Malgré l'urgence de ces questions, les recommandations n'ont pas été pleinement mises en œuvre. Plusieurs rapports officiels ont confirmé que la réponse humanitaire du gouvernement et les efforts de réinstallation des personnes déplacées à l'intérieur étaient incomplets et mal organisés.¹⁸

Après l'accord sur le partage du pouvoir (point 3 de l'ordre du jour) et le départ d'Annan du pays, Adeniji a supervisé les négociations sur le point 4 de l'ordre du jour et un débat sur le rôle du DRNK dans la mise en œuvre des accords DRNK. Le gouvernement a publié son plan Vision 2030 et son plan quinquennal en 2008, qui comportent tous deux un certain degré de chevauchement avec les points convenus au point 4 de l'ordre du jour.

Trois actions ont été identifiées pour assurer la mise en œuvre des accords du DRNK : l'engagement continu des négociateurs (dans leurs nouveaux rôles au sein du cabinet) à garantir la mise en œuvre de l'accord, la transition de l'équipe de négociation vers une équipe de dialogue qui assurerait la liaison avec le gouvernement kenyan sur la mise en œuvre, et l'engagement de la société kenyane South Consulting pour fournir des rapports réguliers sur la mise en œuvre. Depuis la première réunion de l'équipe de dialogue, le 30 janvier 2009, jusqu'aux élections générales du 4 mars 2013, quatorze réunions ont été organisées pour examiner les progrès réalisés dans la mise en œuvre des accords du DRNK.

Le panel lui-même a continué à effectuer des visites périodiques au Kenya après le DRNK pour soutenir et encourager les efforts de mise en œuvre complète des accords. Le panel a également organisé trois conférences sur le programme de réforme afin de permettre la participation du public au processus et de faciliter l'interaction des parties prenantes internationales avec le gouvernement kenyan sur ces questions. En plus de ses visites, le panel a continué à suivre de près la situation politique au Kenya. Lorsque cela s'est avéré nécessaire, il s'est également engagé, à la fois publiquement et en coulisses, à lever les obstacles à la mise en œuvre, en particulier lorsque



Des membres de l'armée kényane s'entraînent pour un défilé militaire à Nairobi, au Kenya, le 24 août 2010, avant que le président kényan Mwai Kibaki ne signe une nouvelle constitution. (Photo : Sayyid Azim/AP)

des tensions politiques entre les partenaires de la coalition ont fait surface.

La mise en œuvre détaillée des accords réglant le point 3 de l'ordre du jour s'est avérée difficile. Plusieurs mécanismes (dont le groupe de travail juridique, le comité permanent sur la gestion des affaires de la coalition, et l'équipe de gestion de la grande coalition) n'ont pas réussi à mettre les parties d'accord sur le fonctionnement détaillé de la coalition. Des conflits ont surgi à plusieurs reprises, notamment au sujet des rôles ministériels, l'ODM exprimant son mécontentement quant au fait que le PNU avait déjà pris le contrôle de ministères importants avant l'accord de partage du pouvoir, et une coopération significative entre les parties est restée évasive à certains moments.¹⁹ Néanmoins, le fait que le gouvernement d'unité nationale ait continué à fonctionner jusqu'à la fin de son mandat en avril 2013 est une réussite importante.

Le DRNK a permis la cessation des hostilités et a mis en place un cadre pour relever les défis qui ont failli conduire le pays au précipice, mais les institutions créées par le DRNK ont un bilan mitigé. La CEI a procédé à un examen détaillé des élections de 2007 et de la Commission électorale du Kenya, et a conclu que les élections de 2007 étaient entachées de profondes irrégularités et que la Commission n'avait pas la capacité de superviser des élections équitables. La CEI a formulé plusieurs recommandations qui ont été adoptées par la loi, notamment la création d'élections provisoires et de commissions de délimitation des circonscriptions électorales qui ont ouvert la voie à des institutions permanentes plus crédibles.

La CEVPE a travaillé pendant trois mois pour produire un rapport final, dans lequel elle recommandait au gouvernement de créer un tribunal spécial. Celui-ci n'a jamais vu le jour, malgré la pression intense exercée par le panel. Conformément à l'accord conclu

entre les deux dirigeants et le Parlement, à défaut de mettre en place un processus national, la Cour pénale internationale a ouvert des enquêtes qui ont conduit à l'accusation de six personnes pour leur implication dans les violences, avec des charges confirmées contre quatre autres. Le gouvernement kenyan n'a cessé d'interférer dans les préparatifs du procès, et les affaires ont finalement été renvoyées au Kenya sur recommandation de l'Union africaine. La réticence du gouvernement à demander des comptes aux auteurs de violences a été une déception pour de nombreux Kenyans.

La CVJR a dû faire face à de nombreux défis : critiques de la part des groupes de victimes qui estimaient qu'elle n'assurait pas suffisamment la protection et le bien-être des victimes qui témoignaient, conflits de leadership et politisation de sa relation avec la Cour pénale internationale et d'autres mécanismes de justice. Lors de la création de la CVJR, le public, notamment les défenseurs des droits de l'homme et les victimes, a contesté la nomination de Bethuel Kiplagat au poste de président en raison de son rôle dans le massacre de Wagalla en 1984, une période sur laquelle la CVJR était censée enquêter. Cela a retardé le début de ses activités et, bien que Kiplagat ait réussi à rester en fonction, a réduit la crédibilité du rapport final de la CVJR, en particulier après que trois commissaires non kenyans ont refusé d'apposer leur signature sur certaines sections du rapport.

Après un certain retard, le Parlement a adopté deux lois en décembre 2008 pour lancer le processus constitutionnel. Le Comité d'experts sur la révision constitutionnelle a travaillé en 2009 et pendant la première partie de 2010 avant qu'une troisième et dernière version de la Constitution ne soit adoptée en avril 2010. La constitution a répondu à de nombreux griefs de longue date et a cherché à établir des institutions indépendantes pour promouvoir un gouvernement responsable. Le changement le plus important a été la dévolution du pouvoir à quarante-sept gouvernements de comtés, qui devait se faire progressivement sur trois ans. La nouvelle constitution a été annoncée comme une réalisation importante. Cependant, les réformes qu'elle prévoyait n'ont pas encore été pleinement mises en œuvre, et les progrès en matière de transfert de pouvoirs ont été particulièrement lents.

Le consensus pendant et immédiatement après la crise était que l'intervention du panel a permis de renverser la situation en l'espace de quarante et un jours et de sortir le pays du bord du gouffre. Les partisans de la ligne dure au sein du PNU ont toutefois estimé que le pays aurait survécu à la situation et se serait reconstruit sans intervention extérieure. Pour eux, l'accord de partage du pouvoir était un échec du président Kibaki, qu'ils accusaient d'avoir fait trop de concessions à l'ODM pour consolider le pouvoir du PNU. Dans les années qui ont suivi, ces partisans de la ligne dure ont fait dérailler la mise en œuvre des réformes que le DRNK était censé apporter. L'opinion de la population générale sur les succès du DRNK dépendait de l'affiliation politique : les alliés du PNU ont critiqué les réformes du DRNK et ont affirmé qu'elles constituaient une ingérence dans la souveraineté du pays, tandis que les partisans de l'ODM ont considéré que le dialogue avait permis de relever avec succès certains des défis du pays.

La société civile, la communauté religieuse et les milieux d'affaires ont eu tendance à percevoir le DRNK comme un succès malgré le manque de volonté politique pour mettre en œuvre ses instructions, soulignant que le DRNK était une contribution importante au progrès démocratique. D'autres ont fait valoir que l'élite politique continuait à contrôler bon nombre des nouvelles institutions, leur refusant l'indépendance prévue par la constitution. La crainte était que la violence n'éclate en 2013 parce que les réformes ciblant les facteurs de conflit sous-jacents étaient incomplètes, mais un flot de messages de paix dans les médias et la suppression des opinions dissidentes ont empêché cela.²⁰

Dans les mois qui ont précédé les élections générales de 2017 au Kenya, la tension était élevée. On s'attendait à ce que la dévolution redistribue le pouvoir aux niveaux inférieurs et rende la compétition pour la présidence moins antagonique. Dans le même temps, la dévolution a eu l'effet involontaire d'accroître les tensions dans certaines parties du pays, les différents groupes ethniques ou clans cherchant à contrôler la gestion des gouvernements des comtés. La compétition pour la présidence est restée intense et a donné lieu à des morts liées à l'élection pendant la période précédant celle-ci.

Bien que le déroulement du vote lors de l'élection générale de 2017, qui s'est tenue le 8 août, ait été largement pacifique, la publication des résultats présidentiels dans la nuit a été suivie d'attaques policières contre des citoyens dans certaines parties de Nairobi, Homa Bay, Migori, Siaya et Kisumu, qui sont considérées comme des bastions de l'opposition. Les observateurs internationaux ont déclaré que le déroulement de l'élection était libre et équitable, mais certains observateurs locaux et l'opposition ont soutenu le contraire. L'opposition a saisi la justice pour contester l'élection présidentielle. présidentielle, que la Cour suprême a annulée en septembre 2017. Les observateurs internationaux ont été contraints de faire marche arrière après le verdict de la Cour suprême. Odinga s'est ensuite retiré de l'élection prévue en octobre 2017 et a participé à une cérémonie publique « d'investiture » en février 2018, ce qui a conduit à une période d'incertitude au Kenya. Odinga

et Uhuru Kenyatta se sont réconciliés en avril 2018 et ont lancé ensemble l'initiative Building Bridges, un processus consultatif national entrepris par un groupe de travail de quatorze membres afin de formuler des recommandations sur les réformes à mener pour relever les défis auxquels le Kenya est confronté.

Les réformes électorales et judiciaires initiées par le processus du DRNK ont eu un impact sur la manière dont les élections ont été menées et la contestation des résultats présidentiels a été déterminée, mais la quête pour ancrer les réformes du DRNK et donner pleinement vie à la constitution reste lente. Bien que le DRNK ait établi une feuille de route claire pour les réformes, il n'a pas modifié de manière significative la dynamique du pouvoir au Kenya.



Le Premier ministre libanais Saad Hariri, à droite, s'entretient avec le leader chrétien Michel Aoun, à gauche, alors que les dirigeants de plus d'une douzaine de factions politiques se réunissent pour des pourparlers à Baabda, à l'est de Beyrouth, au Liban, le 17 juin 2010. (Photo : Bilal Hussein/AP)

Dialogues nationaux au Liban

Elie Abouaoun

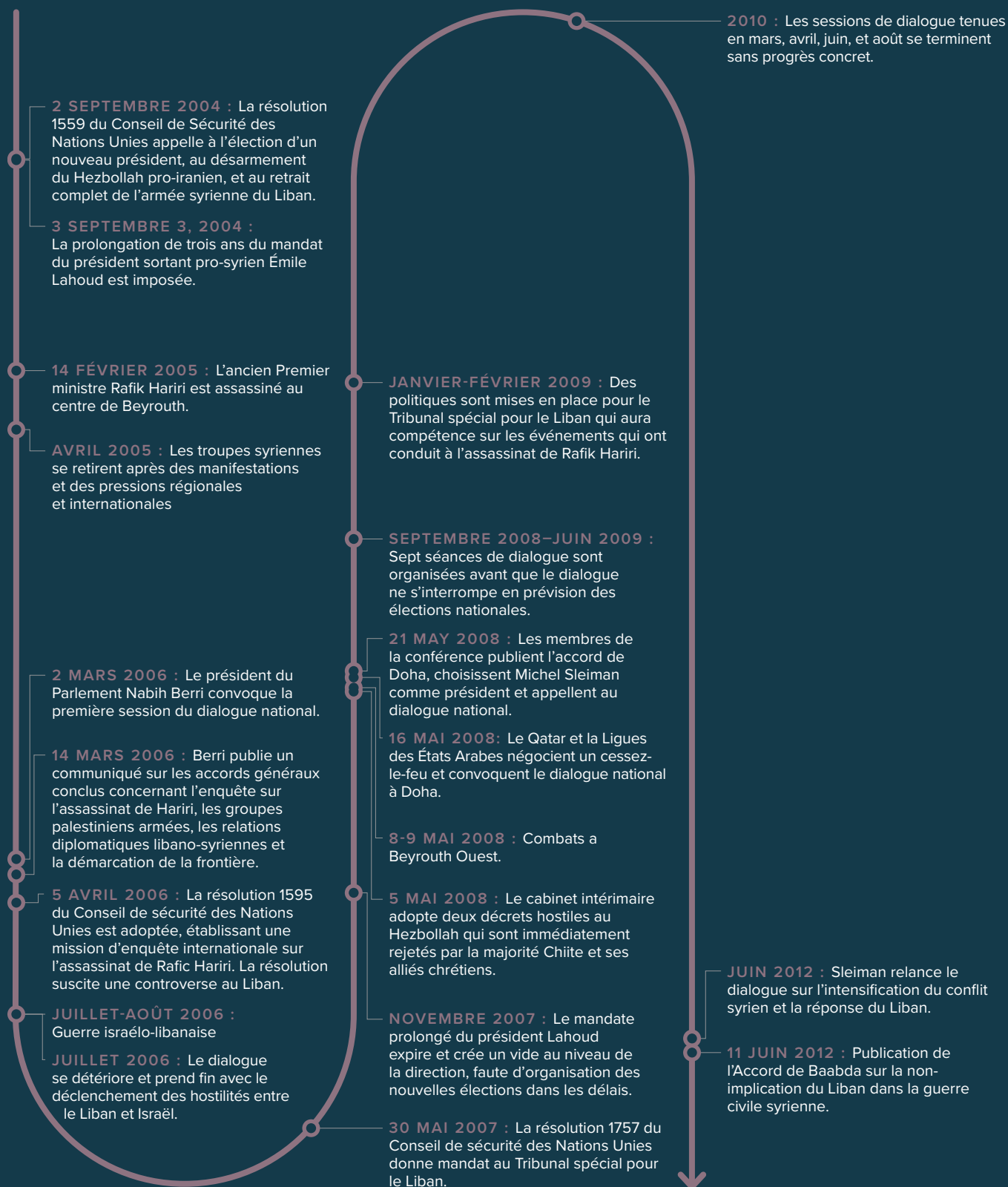
Cette étude de cas examine les processus de dialogue national libanais de 2006 et 2008-2012, présidés respectivement par le président du Parlement Nabih Berri et le président Michel Sleiman. Bien que les dialogues nationaux au Liban aient réussi à maintenir ouvertes les lignes de communication entre les factions rivales dans les moments de forte tension, ils ont donné peu de résultats tangibles et n'ont finalement pas réussi à résoudre les problèmes fondamentaux à l'origine du conflit dans le pays. La raison d'être des dialogues, présentée dans les déclarations publiques du président Sleiman et d'autres personnes, soulignait la nécessité de discuter de questions sensibles pour renforcer les institutions et réguler le débat politique. Cependant, la période post-2005 a démontré que la politique libanaise ne pouvait pas fonctionner sans un mécanisme de recherche de consensus, pour lequel les cycles de dialogues successifs ont fourni une plateforme. Les

processus de dialogue, comme la politique libanaise en général, ont été largement influencés par les accords de partage du pouvoir et les rivalités permanentes entre les principaux groupes sectaires, ainsi que par les puissants acteurs régionaux.

CONTEXTE HISTORIQUE

Après l'indépendance, le système politique libanais reposait sur un accord informel non écrit, le Pacte national, qui a vu le jour en 1943 et a établi un système unique de partage du pouvoir selon lequel le président est un chrétien maronite, le premier ministre un musulman sunnite et le président du Parlement un musulman chiite. Un ratio chrétien-musulman de 6/5 a été adopté pour le Parlement et la règle de la parité a été convenue pour le gouvernement et l'administration.¹ Cependant, un ensemble de facteurs – la création de

Figure 6. Chronologie du Liban



Remarque : Tous les événements de la frise chronologique ne sont pas abordés dans le texte.

l'État d'Israël en 1948, la guerre froide, le népotisme et la corruption généralisés, l'hégémonie chrétienne sur les décisions politiques et l'absence d'une politique équilibrée en matière de développement social, entre autres – ont creusé le fossé entre les factions du pays et entraîné des frustrations croissantes. Les communautés musulmanes se sentaient marginalisées par rapport au processus de décision politique, tandis que les chrétiens craignaient pour leur sécurité en raison de la militarisation croissante des communautés de réfugiés palestiniens, surtout à la fin des années 1960.

L'accord du Caire de 1969, conclu entre les forces armées libanaises et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), visait à régler la présence des groupes armés palestiniens au Liban, qui avaient commencé à provoquer des tensions, principalement avec les communautés chrétiennes et, plus tard, dans une moindre mesure, avec les communautés chiites. Des milliers de combattants palestiniens supplémentaires ont rejoint leurs compatriotes au Liban après leur expulsion de Jordanie en 1970. La division politique interne du Liban, associée à la présence armée palestinienne dans le pays, a exacerbé les tensions et abouti à une série d'actes violents qui ont déclenché une guerre civile de quinze ans (d'avril 1975 à octobre 1990) opposant les factions armées musulmanes (soutenues par les Palestiniens) et chrétiennes, et incluant parfois des combats intragroupes. La guerre civile, qui a également inclus des invasions militaires israéliennes et syriennes, a fait plus de 175 000 morts et 17 000 disparus et a gravement endommagé les infrastructures et le tissu social du pays.²

Pendant la période de la guerre civile, aucun dialogue n'a pu contenir la violence. Entre 1976 et 1982, plusieurs petites initiatives de médiation entre les parties en conflit n'ont pas abouti à des résultats concrets au-delà de cessez-le-feu de courte durée.³ En 1982, le diplomate américain Philip Charles Habib préside une médiation qui aboutit au retrait des forces israéliennes de la plupart des régions du Liban, à l'évacuation de tous les éléments et dirigeants de l'OLP du Liban et au déploiement d'une force multinationale de maintien de la paix. En 1983, toujours avec l'aide des États-Unis, Israël et le Liban ont conclu un accord de paix connu sous le nom d'accord du 17 mai qui, s'il avait été appliqué, aurait contribué à la normalisation des relations entre les deux pays. Cependant, l'opposition de la Syrie et des groupes musulmans au Liban a entraîné de nouveaux

affrontements internes et a poussé le Liban à révoquer l'accord, un acte qui a aggravé la crise politique. Une conférence de dialogue national convoquée en 1983 à Genève par le président libanais Amine Gemayel et une réunion ultérieure à Lausanne n'aboutissent qu'à des résultats modestes, en grande partie parce que les puissances régionales ne parviennent pas à trouver un consensus.

Un processus de négociation en 1985-86 a abouti à un accord tripartite finalisé à Damas et signé par les trois parties : le mouvement chiite Amal, représenté par Nabih Berri ; le chef du Parti socialiste progressiste druze, Walid Joumblatt ; et le chef des Forces libanaises chrétiennes, Elie Hoceima. L'accord comprend des réformes politiques et constitutionnelles, un nouveau système électoral, la redistribution des pouvoirs, mais il est rejeté par les principales forces politiques chrétiennes qui estiment toutes qu'il cède beaucoup trop d'influence officielle à la Syrie.⁴ Fin 1988, le Parlement est incapable d'élire un successeur au président sortant Amine Gemayel. Le Liban était dirigé simultanément par deux gouvernements: le général Michel Aoun, commandant de l'armée, en tant que premier ministre (nommé par Gemayel) et le premier ministre intérimaire pro-syrien Salim al-Hoss.

Dans ce contexte, la Ligue des États arabes (LEA) a organisé une médiation à laquelle ont participé tous les dirigeants politiques et les principaux acteurs régionaux, y compris la Syrie et l'OLP. Un accord intérimaire déclarant Beyrouth libre de milices était en cours de négociation lorsque la tension entre les armées libanaise et syrienne a dégénéré en une véritable guerre en mars 1989. L'initiative de médiation de la LEA prévoyait une conférence de dialogue national à Taëf, en Arabie saoudite. Celle-ci comprenait une médiation d'un an par la LEA et une réunion de deux mois des députés libanais survivants (qui avaient été élus en 1972).⁵ L'accord de Taëf qui en a résulté en 1989 a constitué un tournant majeur dans le conflit libanais car il a réussi à mettre fin à la violence et à introduire, du moins sur le papier, un ensemble de réformes politiques, ainsi que des amendements importants à la constitution libanaise.⁶ Malgré les réformes et l'arrêt de la violence, de nombreux chrétiens ont considéré l'accord comme une capitulation résultant de la fragmentation de l'establishment religieux et politique chrétien, de l'absence de mécènes régionaux ou internationaux et de l'incapacité du Premier ministre Michel Aoun à rallier

Lors des premières consultations, un accord a été conclu pour que les participants soient également représentatifs des chrétiens et des musulmans et des coalitions du 8 et du 14 mars. Ces quotas étaient encore difficiles à remplir car les chefs religieux étaient alliés à des blocs politiques de manière variable.

une masse critique de partisans musulmans à la guerre de libération pour combattre l'armée syrienne. L'accord a effectivement conduit la communauté internationale à céder à la Syrie le contrôle exclusif de la politique et de l'économie du Liban pendant quinze ans.

DIALOGUE NATIONAL DE 2006

Les années d'après-guerre (1990-2005) ont été caractérisées par l'influence de la Syrie dans le pays, les opposants à la présence syrienne, notamment les factions de la communauté chrétienne, étant marginalisés de l'ordre politique d'après-guerre.

Le mandat international non déclaré et informel de la Syrie au Liban s'est estompé vers la fin de l'année 2003 en raison de la décision de la Syrie de ne pas participer à la coalition contre Saddam Hussein et de son soutien aux éléments radicaux irakiens. L'impasse entre l'Occident et la Syrie a culminé avec l'adoption de la résolution 1559 du Conseil de sécurité des Nations unies le 2 septembre 2004, qui demandait l'élection d'un nouveau président, le désarmement du Hezbollah pro-iranien et le retrait complet de l'armée syrienne du Liban. Le lendemain, sous l'influence de la Syrie et de son allié l'Iran, une prolongation anticonstitutionnelle de trois ans du mandat du président sortant et pro-syrien, Émile Lahoud, a été imposée.

Le 14 février 2005, l'ancien Premier ministre libanais Rafik Hariri est assassiné dans le centre de Beyrouth. Par la suite, des manifestations de masse et des pressions régionales et internationales ont conduit au retrait des troupes syriennes et au retour dans la sphère politique des partis marginalisés pendant la période d'hégémonie syrienne (1990-2005).⁷ Le camp de Hariri et ses parrains saoudiens ont accusé la Syrie et l'Iran de l'assassinat de Hariri. Une commission d'enquête internationale (transformée par la suite en comité d'enquête des Nations unies) a été créée en vertu de la résolution 1595 du Conseil de sécurité des Nations unies, prélude à la création d'un Tribunal spécial international pour le Liban (TSL).⁸ Le tribunal est devenu une autre source de division au Liban. Alors que le camp pro-Hariri considérait qu'il était essentiel de révéler la vérité sur l'assassinat, le camp pro-syrien y voyait un outil pour

accroître la pression sur la Syrie et le Hezbollah qui conduirait au démantèlement de la force armée chiite dans laquelle l'Iran a investi massivement depuis 1982. Cette forte division s'est reflétée dans presque tous les aspects de la vie politique libanaise, y compris dans des questions mineures comme le travail quotidien du gouvernement, puisqu'une grande coalition a demandé la démission du président (bloc du 14 mars) et qu'une seconde a soutenu le maintien de son mandat (bloc du 8 mars). C'est dans ce contexte qu'en 2006, le président du Parlement Nabih Berri a appelé à un dialogue national pour sortir de l'impasse et désamorcer les tensions entre les principales factions politiques.

Création et mandat

L'initiative de dialogue national de 2006 a été établie de manière formelle plutôt que par une loi, un accord de paix ou un décret. Elle a été convoquée par le Président Berri dans le but de désamorcer les tensions qui ont suivi l'assassinat de Rafic Hariri et la polarisation autour de la résolution 1595. Son mandat informel découle des consultations pré-dialogue menées par Berri et ses conseillers.

Phase préparatoire

En tant que leader chiite ayant des relations avec toutes les grandes factions politiques, Berri était bien placé pour convoquer le dialogue national. Néanmoins, il a d'abord été critiqué par certains dirigeants politiques qui doutaient qu'une telle initiative puisse être fructueuse à un moment de forte polarisation politique, alors qu'une coalition politique majeure appelait à la démission du président. En tant qu'organisateur et facilitateur principal, Berri a travaillé avec ses conseillers politiques pour préparer la première session du dialogue, qui a eu lieu le 2 mars 2006.

Après avoir annoncé son intention de convoquer un dialogue national, Berri et son équipe se sont efforcés d'obtenir l'engagement des principaux dirigeants politiques à y participer. Ce faisant, il a cherché à obtenir l'accord des participants potentiels sur la composition globale du groupe. Lors des premières consultations, un accord a été conclu pour que les

participants soient également représentatifs des chrétiens et des musulmans, ainsi que des coalitions du 8 et du 14 mars. Ces quotas étaient encore difficiles à remplir car les chefs religieux étaient alliés à des blocs politiques de manière variable. Berri lui-même n'a pas décidé du groupe final de participants ; il a plutôt recueilli des nominations et proposé des participants avant de mener une sorte de navette entre les participants potentiels jusqu'à ce qu'ils parviennent à un consensus sur la composition du groupe.

Ordre du jour

Les points à l'ordre du jour du dialogue comprenaient l'enquête de l'ONU sur l'assassinat de Rafic Hariri, les relations avec la Syrie (y compris la démarcation de la frontière), la résolution 1559 et le désarmement des milices. La crise présidentielle (les membres de la coalition du 14 mars demandant la démission du président) a été la toile de fond du dialogue et un point de l'ordre du jour en soi. Au cours du dialogue, les délégués sont parvenus à des accords et ont publié des déclarations sur quatre points : l'enquête sur Rafic Hariri (qui a ouvert la voie à la création du TSL), les relations libano-syriennes, la question palestinienne et les fermes de Chebaa.⁹ Aucun accord n'a été conclu sur la question de la présidence ou du désarmement du Hezbollah.

L'ordre du jour a été largement déterminé par Berri, mais les participants l'ont accepté avant le début du dialogue. Dans sa convocation, la fixation de l'ordre du jour et la sélection des participants, le dialogue national de 2006 a été une affaire d'élite. Aucune consultation des citoyens n'a été organisée lors de l'établissement de l'ordre du jour, et le plaidoyer citoyen n'a pas eu de rôle plus important dans le processus.

Délégués

Dès le départ, le dialogue a réuni quatorze hauts responsables politiques libanais. Berri, lui-même chiite et membre de la coalition du 8 mars qui soutenait le président Lahoud, cherchait à assurer un équilibre entre celle-ci et la coalition du 14 mars qui demandait la destitution du président. Les hauts responsables politiques ont été invités à participer avec deux assistants chacun. Les participants, énumérés ci-dessous, représentaient des groupes politiques de tailles diverses, y compris des dirigeants de petits

partis, mais le critère principal était qu'ils aient des représentants au Parlement actuel.

- Nabih Berri (président du Parlement et membre de l'alliance du 8 mars)
- Fouad Siniora (Premier ministre libanais de l'époque et membre de l'alliance du 14 mars)
- Amine Gemayel (leader politique chrétien, membre de l'alliance du 14 mars, et président de la République de 1982 à 1988)
- Michel Aoun (ancien premier ministre, leader politique chrétien et membre de l'alliance du 8 mars)¹⁰
- Boutros Harb (leader politique chrétien et membre de l'alliance du 14 mars)
- Saad Hariri (fils de Rafik Hariri et membre de l'alliance du 14 mars)
- Walid Jumblatt (leader druze, à l'époque membre de l'alliance du 14 mars)¹¹
- Michel Murr (leader chrétien indépendant et pro 8 mars)
- Hagop Pakradounian (membre arménien du Parlement et de l'alliance du 8 mars)
- Mohammed Safadi (leader politique sunnite et membre de l'alliance du 14 mars)
- Ghassan Tuani (leader chrétien indépendant et pro alliance du 14 mars)
- Élias Skiff (leader politique chrétien et membre de l'alliance du 8 mars)
- Samir Geagea (leader politique chrétien et membre de l'alliance du 14 mars)
- Hassan Nasrallah (secrétaire général du Hezbollah et membre de l'alliance du 8 mars)

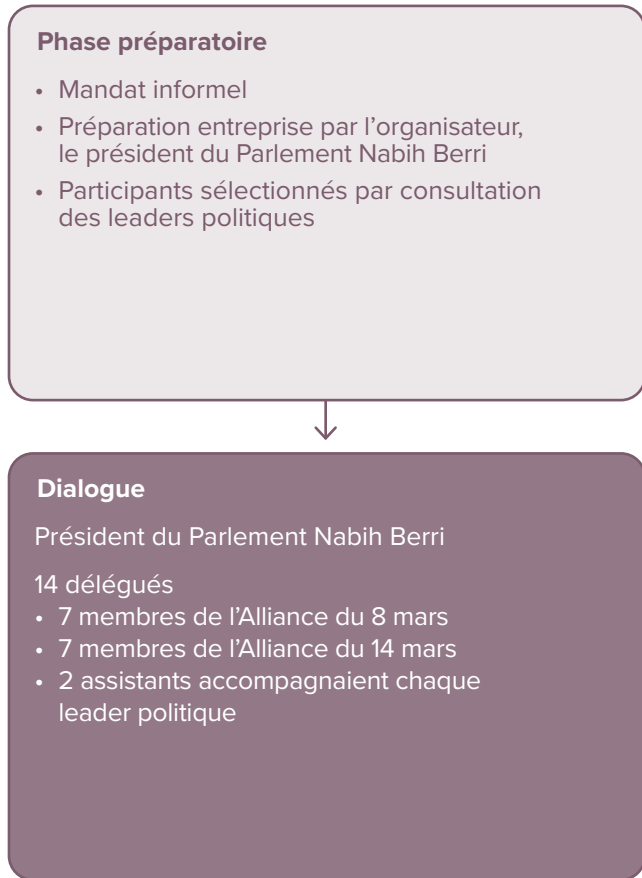
Structure

Toutes les séances du dialogue ont été menées avec le groupe entier ; aucun sous-comité n'a été formé. Les deux assistants qui accompagnaient chaque leader politique ne prenaient généralement pas la parole et ne s'asseyaient même pas à la table principale, mais jouaient plutôt un rôle de soutien ; les sièges à la table étaient réservés aux leaders politiques. Toutes les décisions étaient prises par consensus, et aucun mécanisme de déblocage n'était intégré à la structure.

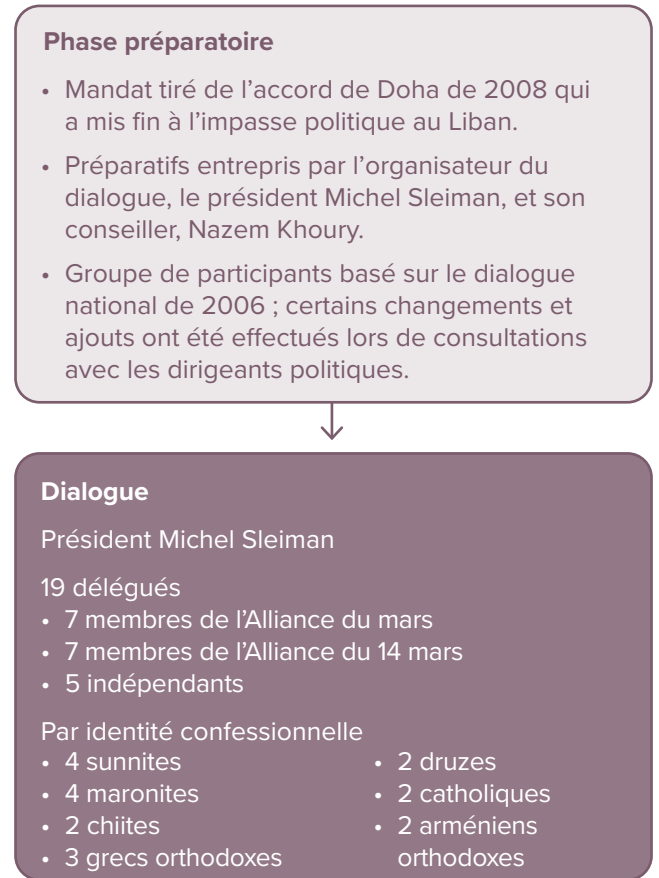
Le dialogue national de 2006 n'avait pas de secrétariat officiel. Berri avait convoqué le dialogue en sa qualité de président du Parlement, et son bureau a fourni le soutien nécessaire pour les questions logistiques et administratives (y compris les hôtels pour les participants, qui estimaient qu'il n'était pas sûr de

Figure 7. Structure du Liban et délégués

DIALOGUE DE 2006



DIALOGUE DE 2008-2012



se déplacer dans la ville). Aucune règle formelle ou code de conduite n'a été mis en place, hormis un accord général sur les points de l'ordre du jour à discuter.

Convocation et facilitation

Berri a convoqué le dialogue et a animé toutes les séances. Son style de facilitation allait du formel à l'informel, selon la question abordée.

Berri était dans une position unique pour servir de convocateur. Son identité de chiite et sa position au sein du bloc politique du 8 mars lui ont valu la confiance du Hezbollah. En même temps, comme il n'était pas directement affilié au Hezbollah, qu'il était président du Parlement et qu'il était un politicien chevronné, il a pu entretenir de bonnes relations avec les autres partis politiques et avec les principales

ambassades à Beyrouth. Ayant été chef de guerre et président du Parlement depuis 1992, il connaissait les histoires complexes et les transactions passées de chacun des politiciens participants et a pu tirer parti de ces connaissances pour encourager le groupe à trouver un consensus.¹²

Berri ne s'est pas contenté de faciliter les choses ; il a également joué le rôle d'un médiateur tiers en proposant des compromis et en poussant le groupe à trouver un consensus.

Possibilités de participation du public

Le dialogue n'a offert aucune possibilité de participation du public. De même, aucun processus de dialogue de niveau 2 n'a soutenu ou alimenté ce dialogue de niveau 1. Le public a pris connaissance des résultats par le biais de déclarations officielles

faites aux médias par le bureau de Berri. Bien qu'il y ait eu un accord informel entre les participants pour ne pas discuter des développements avec les journalistes, des fuites ont eu lieu périodiquement.

L'opinion publique libanaise était généralement ambivalente au sujet du dialogue. Les citoyens estimaient qu'il était peu probable qu'il produise des résultats concrets, mais reconnaissaient qu'il était utile pour prévenir temporairement de nouvelles violences.

Évolution de la situation politique et du conflit pendant le dialogue

Le dialogue a débuté le 2 mars, à la surprise de certains observateurs, qui doutaient que Berri soit en mesure de réunir les quatorze dirigeants à un moment aussi crucial. Les participants sont rapidement parvenus à un accord non spécifique sur l'enquête relative à l'assassinat de Hariri. Ils ont également fait de premiers progrès dans les délibérations sur le désarmement des milices palestiniennes, le principe de non-ingérence de la Syrie et l'identité libanaise des fermes de Chebaa.

Après ce début prometteur, les progrès se sont ralentis. Les participants se sont rapidement trouvés dans l'incapacité de se mettre d'accord sur le remplacement du président Lahoud, ce qui s'est avéré être un point de friction pour le reste du dialogue. Lorsque le leader druze Joumblatt s'est rendu à Washington pour une visite prévue, les tensions se sont accrues en raison des commentaires anti-syriens qu'il a faits au cours de ce voyage et de la participation de son remplaçant Ghazi Aridi au dialogue en l'absence de Joumblatt. Au milieu de ces tensions, Berri a brièvement interrompu dialogue jusqu'au retour de Joumblatt à Beyrouth la semaine suivante. Lorsque le dialogue a repris le 13 mars, les participants sont parvenus à des accords sur le désarmement des milices palestiniennes, les relations entre le Liban et la Syrie et les fermes de Chebaa. Ils ont ensuite commencé à discuter de la présidence et du désarmement du Hezbollah, mais n'ont pas réussi à se mettre d'accord. Berri a interrompu le dialogue et a demandé aux participants de se réunir à nouveau le 22 mars.

Au cours des mois suivants, Berri a continué à convoquer le dialogue de façon périodique, mais il n'a pas réussi à amener le groupe à un accord sur la question de la présidence et des armes du Hezbollah. La collégialité entre les délégués s'est détériorée, et le dialogue s'est achevé en juillet sans résolution sur les deux dernières questions, lorsque les hostilités ont éclaté entre le Liban et Israël.

Implication internationale

Le dialogue national libanais de 2006 s'est démarqué des initiatives de paix et de dialogue des vingt-cinq années précédentes en ce sens qu'il a été convoqué et facilité par un homme politique libanais et qu'il ne comprenait que des participants libanais. Néanmoins, les principaux blocs politiques avaient chacun des liens avec un puissant sponsor international ; la coalition du 14 mars bénéficiait du soutien de l'Arabie saoudite et des États-Unis, tandis que la coalition du 8 mars était soutenue par l'Iran et la Syrie. Cela s'est manifesté de façon éclatante lorsque les déclarations de Joumblatt à Washington et la visite de Berri à Damas ont provoqué des tensions au sein du dialogue.

Les sponsors internationaux se sont particulièrement prononcés sur le point de l'ordre du jour relatif à l'éventuelle démission de Lahoud de la présidence. Le sommet de la Ligue des États arabes qui s'est tenu au Soudan en mars 2006 a inclus des discussions sur le dialogue national libanais, les fermes de Chebaa, et les relations libano-syriennes.

Résultats immédiats

Berri a publié un communiqué le 14 mars au sujet du point de l'ordre du jour qui avait été décidé lors de la séance de dialogue du 2 mars (« la question de trouver la vérité et ses ramifications », faisant référence à l'enquête sur l'assassinat de Hariri) et sur les accords qui ont été conclus lors de la séance du 14 mars. Les accords conclus lors de la séance du 14 mars portent sur « la question des groupes palestiniens armés », « les relations diplomatiques libano-syriennes » et « la démarcation de la frontière libano-syrienne, y compris les fermes contestées de Chebaa ». Les accords étaient généraux et ne donnaient pas de détails sur la manière dont ils seraient mis en œuvre.

Mise en œuvre

Comme indiqué, les quatre points approuvés rapidement au début du dialogue ne prévoyaient pas de mécanismes de mise en œuvre spécifiques. Cette lacune a eu pour conséquence que l'élan du processus de mise en œuvre a été facilement sapé lorsque la guerre a éclaté avec Israël de juillet à août 2006.

LE DIALOGUE NATIONAL DE 2008–2012

L'impasse politique dans laquelle se trouvait la classe politique libanaise à la fin du dialogue national de 2006 et pendant la guerre de l'été 2006 avec Israël a persisté en 2007. Cette année-là, la France a convoqué une réunion à Paris (à La Celle Saint-Cloud) pour aborder cette question, avec quatorze partis politiques libanais et deux leaders de la société civile.¹³ La réunion n'a pas abouti à des résultats spécifiques mais a brisé la glace entre les rivaux.

Le pouvoir exécutif libanais étant en pratique cogéré par le président de la République (élu par le Parlement) et le Premier ministre nommé, l'expiration du mandat prolongé du président Lahoud en novembre 2007 a créé un vide au niveau de la plus haute institution constitutionnelle, le Parlement n'ayant pas réussi à élire un président dans les délais impartis. Le 5 mai 2008, une réunion du cabinet intérimaire, dirigée par le Premier ministre Siniora et sans représentation chiite, a adopté deux décrets hostiles au Hezbollah qui ont été sommairement rejetés par la majorité de la communauté chiite et ses alliés chrétiens.¹⁴ Dans les jours qui ont suivi, des combattants alliés au Hezbollah ont pris le contrôle de la zone sunnite de Beyrouth Ouest et, le 10 mai, ont forcé le cabinet à rétracter ses décrets. Le Qatar et la Ligue des États arabes ont négocié un cessez-le-feu le 15 mai, qui a été suivi par la Conférence de dialogue national libanais du 16 au 21 mai à Doha.

Création et mandat

Après quatre jours d'intenses discussions, les participants à la conférence de Doha ont convenu d'élire le commandant des forces armées libanaises, le général Michel Sleiman, au poste de président, d'organiser des élections parlementaires sur la base d'une répartition révisée des circonscriptions électorales, de former un gouvernement d'unité nationale (coalition) et de poursuivre le dialogue

national sur les autres questions litigieuses après l'élection de Sleiman.¹⁵ L'accord de Doha, salué à l'unanimité par l'ONU et la communauté internationale, est considéré comme important car il a marqué une rupture après quatre années d'assassinats politiques visant le camp Hariri, une crise politique de dix-huit mois et des tensions sectaires qui ont donné lieu à un sit-in dans le centre de Beyrouth. La conférence de Doha a ainsi fourni le mandat pour la conférence de dialogue national que Sleiman allait convoquer en 2009. L'accord de Doha stipule que le dialogue « doit reprendre sous l'égide du président dès qu'il sera élu et qu'un gouvernement d'union nationale sera formé, avec la participation de la Ligue arabe, de manière à renforcer la confiance des Libanais ».

Phase préparatoire

Comme le dialogue national tirait son mandat de la conférence de Doha, les préparatifs que le président Michel Sleiman et son conseiller Nazem Khoury ont dû entreprendre étaient moins nombreux que ceux auxquels Berri a dû faire face en 2006. Bien que certains membres de la coalition du 8 mars aient fait pression pour inclure des participants supplémentaires, l'hypothèse de départ était que le groupe de participants refléterait largement le dialogue national de 2006, tant en taille qu'en composition. Comme Berri, Sleiman n'a pas sélectionné les participants lui-même, mais a facilité les consultations entre les participants potentiels afin qu'ils puissent identifier le groupe final par consensus.

Pendant la phase préparatoire de 2008, Sleiman et Khoury ont facilité l'accord entre les participants sur le fait que le principal point de l'ordre du jour serait « la stratégie de défense du Liban ». Ce terme était mutuellement acceptable et permettait au Hezbollah de rester engagé dans le dialogue. Le Hezbollah voyait dans ce point de l'ordre du jour une portée qui allait au-delà de ses seules armes, alors que le camp Hariri insistait sur le fait que la stratégie de défense nationale et les armes du Hezbollah étaient deux noms pour un seul problème. L'équipe préparatoire s'est également adressée à certaines organisations internationales pour obtenir un soutien technique, notamment le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).



Des fans regardent la chanteuse Nancy Ajram se produire lors d'un festival organisé pour le président nouvellement élu du Liban, Michel Sleiman, dans le centre de Beyrouth, le 28 mai 2008. (Photo: Jamal Saidi/Reuters)

Lorsque le dialogue a été interrompu en 2009 en prévision des élections nationales, puis reconduit en 2010, Sleiman et son équipe ont passé les semaines précédant la première session de 2010 à faciliter un accord entre les participants sur l'élargissement du groupe de cinq personnes afin d'inclure des politiciens et des universitaires indépendants.

Ordre du jour

Le premier cycle de dialogues a comporté sept séances entre septembre 2008 et juin 2009. La question principale, et la plus litigieuse, de ce cycle et des suivants était celle des armes du Hezbollah. Lors d'une première session en 2008, les participants ont également convenu de discuter de la mise en œuvre des accords du dialogue national de 2006.

Les séances de 2008 et 2009 et les cinq séances convoquées en 2010 ont été marquées par des divergences entre les participants quant aux sujets

supplémentaires à aborder. Le Hezbollah et ses alliés, dont le Parti démocratique libanais, ont fait valoir que l'ordre du jour ne devait pas se limiter à des discussions sur la stratégie de défense du Liban. Ils ont demandé que des questions supplémentaires soient abordées, telles que les fermes contestées de Chebaa et le désarmement des groupes palestiniens en dehors des camps de réfugiés. L'ancien président Amine Gemayel et le ministre Jean Oghassabian n'étaient pas d'accord, estimant que les dialogues devaient se concentrer sur la stratégie de défense. Les questions sociales et économiques, ont-ils affirmé, devraient être du ressort du gouvernement, et les autres questions secondaires pourraient être traitées à un stade ultérieur du dialogue, une fois la stratégie de défense résolue. Les séances de 2010 se sont terminées sans aucun progrès concret sur la stratégie de défense nationale.

Sleiman a reconduit le dialogue en 2012 lorsque la guerre civile syrienne s'est étendue au Liban. L'ordre

L'ordre du jour des cinq séances tenues en 2012 était la politique du Liban vis-à-vis du conflit en Syrie. C'est finalement le seul sujet sur lequel les participants ont pu faire des progrès concrets. Ils ont convenu que la politique à l'égard de la Syrie devait être la « distanciation », ou la non-implication

du jour des cinq séances tenues en 2012 était la politique du Liban vis-à-vis du conflit en Syrie. C'était finalement le seul sujet sur lequel les participants ont pu faire des progrès concrets. Ils ont convenu que la politique à l'égard de la Syrie devait être la « distanciation », ou la non-implication, et ils ont publié une déclaration connue sous le nom de Déclaration de Baabda le 11 juin 2012.

Délégués

Lorsque le dialogue national s'est réuni pour la première fois en 2008 sous la présidence de Sleiman, le groupe de délégués était presque identique à celui de 2006. Nabih Berri a rejoint le dialogue en tant que participant plutôt qu'en tant que facilitateur, représentant la coalition du 8 mars. Mohammad Raad a remplacé Hassan Nasrallah, et l'ancien président Amine Gemayel a remplacé son fils Pierre, qui a participé au dialogue national de 2006 mais a été assassiné à Beyrouth en novembre 2006. En dehors de l'absence de Pierre Gemayel et de la présence de Berri en tant que délégué plutôt qu'en tant que facilitateur, le groupe est resté inchangé, même si les principaux délégués envoyaient occasionnellement des remplaçants lorsqu'ils n'étaient pas disponibles.

Lorsque le dialogue national a repris en 2010 après une interruption qui avait commencé autour des élections nationales de 2009, Sleiman a élargi le groupe à dix-neuf personnes, remplaçant plusieurs délégués et nommant quatre indépendants au sein du groupe. Parmi les indépendants figurent l'ancien Premier ministre Najib Mikati, le député Mohammed Safadi (qui représentait le bloc du 14 mars lors du précédent dialogue), le ministre de la Défense Elias Murr et le docteur Fayez Hage-Chahine. Sleiman a également, avec le consensus de ceux du tour précédent, remplacé plusieurs participants. L'ancien membre Michel Aoun a pris part au dialogue mais n'y a pas assisté en personne. Elias Skaff (bloc du 8 mars), Ghassan Tuani (bloc du 14 mars) et Michel Murr (indépendant devenu pro-bloc du 14 mars) ne sont pas revenus. Le nouveau groupe comprenait le vice-président du Parlement, Farid Makari, le député Jean Oghassabian et le

député Michel Pharaon, représentant le bloc du 14 mars, et Sleiman Frangieh, Talal Arslan et Assaad Hardan, représentant le bloc du 8 mars. Au total, la composition du dialogue de 2010 était la suivante : sept membres du bloc du 8 mars, sept membres du bloc du 14 mars et cinq indépendants. Selon leurs identités confessionnelles, les participants étaient quatre sunnites, quatre maronites, deux chiites, trois grecs orthodoxes, deux catholiques, deux druzes et deux arméniens orthodoxes. L'annonce de la nouvelle liste de participants ne s'est pas faite sans conflit ; la coalition du 14 mars a demandé que la Ligue arabe observe les pourparlers, mais la coalition du 8 mars s'y est opposée.¹⁶

Structure

À l'instar du dialogue de 2006, toutes les séances des dialogues nationaux de 2008–2009, 2010 et 2012 se sont déroulées en séance plénière et toutes les décisions ont été prises par consensus. Plusieurs structures de soutien ont aidé le processus. Le comité directeur comprenait des experts sélectionnés par le bureau du président qui ont apporté leur expertise sur le processus et les questions de fond.¹⁷ Des conseillers techniques ad hoc ont été convoqués périodiquement pour travailler sur les détails d'une question thématique particulière, telle que la stratégie de défense nationale.

L'Initiative Espace commun (Common Space Initiative, CSI) est une entité indépendante créée en 2009 en tant qu'émanation du programme PNUD, en réponse aux premiers débats sur l'opportunité d'élargir le dialogue national. Dans un premier temps, elle a permis d'alléger la pression en faveur de l'élargissement de l'agence en offrant un forum dans lequel les chefs de gouvernement et d'autres acteurs pourraient débattre de questions plus larges que la stratégie de défense nationale et sortir de l'impasse sur certains points de désaccord au sein du dialogue officiel. La CSI a également soutenu le dialogue national en offrant des ressources et des recherches. L'initiative a concentré ses efforts sur le rassemblement de représentants de divers partis pour générer conjointement des connaissances sur le

thème discuté et ensuite partager ces connaissances avec leurs partis respectifs. La CSI a également fourni un soutien technique et des conseils concernant la conception du processus au comité directeur du dialogue national.

Convocation et facilitation

Michel Sleiman a convoqué et facilité les dialogues nationaux de 2008 à 2012 en tant que président du Liban et conformément à l'accord de Doha. En tant qu'ancien commandant en chef de l'armée, dont la nomination à ce poste en 1998 a été fortement influencée par la Syrie, il n'a cependant pas suscité le respect de tous les participants. Bien que le rôle officiel de Berri dans les dialogues ait été celui d'un participant plutôt que d'un facilitateur, il a soutenu Sleiman en jouant le rôle de facilitateur de secours, notamment en aidant à sortir de l'impasse par des conversations annexes.

Le style de facilitation de 2012 était un peu plus formel que celui des dialogues de 2008 et 2010, dans la mesure où les parties étaient invitées à présenter leurs propositions sur des questions spécifiques, notamment la stratégie de défense nationale. Les présentations ont été suivies de questions-réponses et d'une discussion animée.

Possibilités de participation du public

Aucun mécanisme formel de participation publique n'a été inclus dans le dialogue national. Sleiman ou ses conseillers ont régulièrement fait des déclarations aux médias, mais celles-ci étaient généralement peu détaillées.

Après sa création en 2009, la CSI a organisé des dialogues sur un ensemble plus large de thèmes avec un ensemble plus large d'acteurs, y compris des leaders de la société civile. Bien que la CSI ne soit pas un canal formel de participation publique au dialogue national, son rôle de soutien et de recherche a permis aux membres de son personnel d'apporter un ensemble plus large de perspectives au dialogue officiel sous la forme de connaissances partagées. Conformément aux souhaits de l'équipe présidentielle, le travail de la CSI est resté discret et n'a pas été rendu public.

Évolution de la situation politique et des conflits pendant le dialogue

Alors que les politiques et les procédures du TSL étaient mises en place début 2009, la Syrie et le Hezbollah ont fait des efforts pour y résister et les saboter. Cela a exacerbé les tensions entre les blocs du 8 et du 14 mars au sein du dialogue national, tensions qui ont perduré en 2010 et 2011.

Les deux principaux blocs ont chacun mené des boycotts à différents moments du dialogue, le Hezbollah (un élément clé du bloc du 8 mars) protestant contre les tentatives de discuter de son armement et le bloc du 14 mars accusant le Hezbollah de prendre des décisions sur la guerre et la paix unilatéralement et en dehors des institutions de l'État. La coalition du 8 mars a organisé un boycott supplémentaire en 2012 en raison de la position de la coalition du 14 mars concernant la question des « faux témoins » liés à l'enquête de l'ONU sur l'assassinat de l'ancien Premier ministre Hariri en 2005.

La violence près de la frontière avec la Syrie, alors que la guerre civile syrienne s'étend au Liban, a incité Sleiman à convoquer à nouveau le dialogue national en 2012, après une interruption en 2011. L'intensification du conflit syrien, et la meilleure façon pour le Liban d'y répondre, était un sujet urgent qui a déplacé l'attention sur la stratégie de défense nationale du Liban lors des séances de dialogue de 2012.

Implication internationale

Le principal soutien international aux dialogues libanais de 2008-2012, mandaté par l'accord de Doha, né d'un important effort international, a été le soutien financier et logistique à la CSI.

Résultats immédiats

Les dialogues de 2008-2012 ont abouti à moins d'accords que le dialogue de 2006, mais ont permis de maintenir les canaux de communication ouverts entre les parties. Les participants n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur le principal point de l'ordre du jour : la stratégie de défense nationale du Liban. Cela s'explique en grande partie par le fait que le bloc politique du 14 mars estimait que le sous-thème le plus important de la stratégie de défense était les armes du Hezbollah, mais que le Hezbollah et ses alliés n'étaient pas disposés à négocier sur ce point. Le seul accord issu du dialogue national a été la Déclaration de Baabda, publiée en

juin 2012, qui réaffirmait en quinze points l'engagement des parties au dialogue, à la bonne gouvernance et à une politique de distanciation ou de non-implication dans les conflits régionaux. Cependant, juste après son adoption, une controverse a éclaté sur le contenu et l'interprétation de la déclaration, privant de fait le document de sa légitimité déjà faible.

Mise en œuvre et implications

Le dialogue de 2008-2012 n'ayant donné lieu qu'à peu d'accords formels et n'ayant pas permis d'aborder son objectif initial, la stratégie de défense libanaise, aucun effort formel de mise en œuvre n'a suivi.

La déclaration de Baabda n'a jamais été mise en œuvre. À partir de 2011, les militants et les partis

politiques sunnites libanais ont soutenu les factions anti-Assad en Syrie (notamment en envoyant des combattants et d'autres types d'aide), et le Hezbollah s'est engagé directement dans les opérations militaires à partir de la fin 2012 pour soutenir Assad et son armée.

Certains observateurs ont estimé que les cycles de dialogue organisés après 2010 n'avaient pas pour but de parvenir à un accord sur le thème principal (les armes du Hezbollah), mais simplement de contenir les tensions au niveau de la base et de faire passer le message à la communauté internationale que l'establishment politique libanais travaillait à la mise en œuvre de la résolution 1559 par le dialogue.



Un partisan du candidat de l'opposition à la présidentielle et ancien Premier ministre Macky Sall tient un drapeau sénégalais lors d'un meeting de campagne à Dakar, au Sénégal, le 23 mars 2012. (Photo : Rebecca Blackwell/AP)

Les Assises nationales du Sénégal

Emily Fornof et Penda Ba

En 2007, une coalition d'opposition politique sénégalaise a appelé à un dialogue national pour faire face à ce qu'elle décrivait comme une crise éthique, morale, politique et économique majeure. Les dirigeants politiques ont confié le processus aux acteurs de la société civile, notamment les syndicats, les organisations de femmes, les mouvements sociaux et les communautés religieuses, qui ont à leur tour organisé les Assises nationales en 2008. Ce dialogue a abordé les principaux problèmes auxquels le Sénégal était confronté depuis son indépendance en 1960 et a recherché un consensus sur les moyens de relever ces défis dans tous les secteurs de la société sénégalaise. Après une année de discussions aux niveaux national et local, il a donné lieu à un rapport

final, la Charte de gouvernance démocratique, dans lequel le Sénégal réaffirme son engagement envers ses institutions démocratiques et travaille ensemble en tant que nation afin de traiter ses problèmes par le biais de processus inclusifs et participatifs. Le processus s'est distingué par son caractère inclusif : la mise à disposition de ses documents aux citoyens non seulement dans la langue officielle du Sénégal, mais aussi dans toutes ses langues locales ; sa large participation de toutes les régions du pays et de la diaspora ; et les efforts minutieux pour recueillir les contributions de toutes les séances de dialogue local et national afin de les intégrer dans le document final des recommandations. Plusieurs de ses recommandations ont été mises en œuvre, notamment

Figure 8. Chronologie du Sénégal



Remarque : Tous les événements de la frise chronologique ne sont pas abordés dans le texte.

par une série d'amendements constitutionnels adoptés par référendum en 2016.

CONTEXTE HISTORIQUE

En mars 2000, Abdoulaye Wade, du Parti démocratique sénégalais (PDS), a été élu président de l'Assemblée nationale, mettant fin à quarante ans de pouvoir du Parti socialiste et marquant une transition par des élections pour la première fois depuis l'indépendance en 1960. L'élection de Wade a été perçue, tant au niveau international qu'au Sénégal, comme un succès pour la démocratie. Wade a rapidement entrepris plusieurs réformes démocratiques très médiatisées, notamment une nouvelle constitution. Adoptée par référendum, elle réduit le mandat présidentiel de sept à cinq ans et établit une limite de deux mandats, à compter de la fin du premier mandat de sept ans de Wade. Certains de ces changements ont été controversés, notamment une disposition qui permettait à Wade de dissoudre unilatéralement l'Assemblée nationale et de convoquer de nouvelles élections parlementaires hors cycle.

L'enthousiasme général pour Wade et pour la nouvelle constitution s'est progressivement érodé au cours de son premier mandat, lorsque son régime a commencé à réprimer les opposants politiques. Il a notamment déployé des forces de sécurité pour perturber les rassemblements de l'opposition, n'a pas répondu aux demandes d'autorisation pour les manifestations, a intimidé les journalistes critiques à l'égard du régime et a procédé à des arrestations pour des motifs politiques, des pratiques qui se sont intensifiées à l'approche des élections de 2007.¹ Wade a remporté les élections avec 55,9 % des voix, battant l'ancien Premier ministre Idrissa Seck et éliminant la nécessité d'un second tour. Certains leaders de l'opposition ont publiquement mis en doute la validité de la victoire de Wade, soulignant que le gouvernement n'avait pas tenu ses promesses d'effectuer un audit indépendant du registre électoral et d'utiliser la vérification biométrique dans le processus d'inscription des électeurs.² Néanmoins, la plupart des observateurs ont estimé que la victoire de Wade était légitime dans la mesure où il bénéficiait d'un soutien public significatif à l'époque.

Bien que les élections législatives auraient dû avoir lieu avant l'élection présidentielle, Wade les a reportées deux fois, ce qui a permis à son parti, le PDS, de gagner en force et en dynamisme face à son principal

adversaire, le parti Remwi d'Idrissa Seck. Pour protester contre les irrégularités du processus électoral, dix-sept partis politiques formant la coalition d'opposition Front Siggil Sénégal (FSS) ont boycotté les élections législatives, permettant au PDS de Wade de remporter 131 des 150 sièges de l'Assemblée nationale. Les dirigeants de l'opposition étaient conscients que leur décision de boycotter les élections législatives signifiait qu'ils étaient effectivement exclus de la politique nationale, ce qui rendait encore plus urgente la tenue d'un processus participatif au niveau national.

CRÉATION ET MANDAT

Dans ce climat politique tendu, les dirigeants du FSS ont publié un communiqué le 27 juin 2007, annonçant que le Sénégal était confronté à une crise éthique, morale, politique et économique majeure. Pour faire face à ces problèmes, ils ont proposé d'organiser un dialogue à l'échelle nationale. Les leaders de la coalition ont réalisé que le dialogue serait perçu comme partisan s'il n'incluait que les partis politiques d'opposition ; pour réussir, ils devaient impliquer d'autres groupes. Dans cette optique, ils se sont organisés en deux organes, un conseil des leaders et un conseil des conseillers, qui ont mené des actions de sensibilisation auprès des leaders de la société civile de juillet 2007 à mars 2008. Parmi ces groupes de la société civile, les plus notables étaient le syndicat UNACOIS, le syndicat agricole CNCR, le syndicat patronal CNES, le Forum Civil, la section sénégalaise de Transparence International, et le Mouvement Citoyen, une organisation de base dédiée à la promotion d'une bonne gouvernance.

Bien que les dirigeants de ces groupes aient partagé les préoccupations du FSS concernant le climat politique et la solution proposée d'un dialogue national, ils ont estimé que les objectifs du groupe étaient trop politiques. Ils ont convenu que les problèmes affectant le Sénégal allaient bien au-delà de la présidence de Wade, et ont donc proposé que le dialogue serve de forum pour discuter des problèmes majeurs auxquels le Sénégal est confronté depuis l'indépendance en 1960 et pour proposer des moyens de relever ces défis. Les organisations de la société civile (OSC) ont informé le FSS que la société civile accepterait de participer si la portée du dialogue pouvait être élargie et si les politiciens permettaient à la société civile de diriger le dialogue. Les dirigeants du FSS ont accepté, et la préparation des Assises nationales (AN) a commencé.

PHASE PRÉPARATOIRE

Senegalese CSOs shared the idea of a national dialogue. Les OSC sénégalaises ont partagé l'idée d'un dialogue national avec leurs partenaires et alliés et les ont invités à participer. En six mois, plus de cent institutions avaient accepté de participer, y compris des représentants de partis politiques, d'organisations non gouvernementales, de mouvements citoyens, d'organisations religieuses, de syndicats, d'universitaires et de militaires à la retraite.

Lorsque le besoin de structures plus formelles est apparu, la coalition informelle qui avait organisé les Assises nationales a formé ce qu'elle a appelé le comité ad hoc, qui a servi de comité de conception préparatoire. Il se réunissait au moins deux fois par mois avec les représentants des organisations qui s'étaient engagées à participer. Aux côtés de deux experts sénégalais en méthodologie, le comité avait pour objectif de définir les objectifs globaux de l'AN, y compris les secteurs qui seraient représentés, le financement, une stratégie pour l'inclusion des Sénégalais du pays et du monde, et un plan pour analyser et prendre des décisions sur les questions identifiées. Le comité a travaillé par consensus pour créer un « cahier des charges » informel, décrivant les règles, la structure et l'organisation du processus, qui a continué d'évoluer tout au long de la phase de conception. Les organisateurs ont également déterminé que l'objectif de l'AN serait de parvenir à un consensus sur des solutions efficaces et durables à la grave crise multidimensionnelle (éthique, politique, économique, sociale et culturelle) à laquelle le Sénégal était confronté.³

Après la phase de conception, le comité ad hoc a convenu qu'il devrait nommer un leader, quelqu'un qui serait acceptable pour toutes les parties prenantes et qui ne serait pas biaisé en faveur d'un parti ou d'un secteur particulier de l'économie. Après une réflexion approfondie, le comité a décidé d'approcher l'ancien directeur général de l'Unesco (Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture), Amadou Mahtar Mbow, un citoyen sénégalais respecté qui n'a pas d'ambitions politiques futures ou de liens avec un secteur spécifique, pour lui demander de présider les Assises. Mbow a accepté.

Mbow a entrepris ses propres consultations alors qu'il se préparait à lancer le dialogue. Il a d'abord rendu visite au président Wade et lui a demandé de participer. Wade et la majorité des dirigeants du PDS ont finalement refusé car ils considéraient l'exercice comme partisan. Mbow a également consulté les principaux chefs religieux du pays afin de s'assurer de leur adhésion, qui était cruciale pour une légitimité publique plus large.⁴

Le 1^{er} juin 2008, près d'un an après la publication du communiqué du FSS soulignant la nécessité d'un dialogue national, la phase préparatoire s'est achevée et le dialogue a commencé. Le comité ad hoc qui a préparé le dialogue n'a pas été officiellement maintenu, mais a été transformé en deux organes distincts : le Bureau exécutif, qui comprenait Mbow et d'autres hauts responsables, et le Comité national de pilotage.

ORDRE DU JOUR

Les Assises nationales n'ont pas eu d'ordre du jour formel et prédéterminé. Les termes de référence informels et consensuels créés par le comité ad hoc décrivaient plutôt le processus lui-même, la justification de l'AN, ainsi qu'un objectif général « parvenir à un consensus sur une solution globale, efficace et durable à la grave crise multidimensionnelle (éthique, politique, économique, sociale et culturelle) que traverse le pays », et des objectifs spécifiques connexes. Les termes de référence informels comprenaient également une liste complète des thèmes à discuter pendant l'AN, tout en notant que cette liste ne correspondait pas nécessairement à la liste finale des comités thématiques.

Les principaux thèmes énumérés dans le cahier des charges comprennent la gouvernance politique, la gouvernance économique et financière, la gouvernance sociale, la vie rurale et le secteur primaire, l'éducation et la formation, la santé, la culture, la jeunesse, l'emploi et l'insertion professionnelle, le genre et la promotion des femmes, la situation des personnes âgées, les migrations, les défis écologiques, les questions liées au sport et les questions liées à l'éthique, aux comportements et aux valeurs.

Les organisateurs ont décidé que la sécurité n'avait pas besoin de sa propre commission thématique, étant donné que les questions liées à la sécurité ne

contribuaient pas directement à la crise du Sénégal et pouvaient être discutées en relation avec d'autres thèmes, tels que le conflit séparatiste en Casamance ou les politiques publiques.

DÉLÉGUÉS

La participation aux Assises nationales était ouverte et informelle. La phase préparatoire a comporté des actions de sensibilisation qui ont rassemblé plus de cent organisations. La participation ne s'est toutefois pas limitée à ces organisations : tous les citoyens sénégalais intéressés ont été invités à participer. Ce modèle ouvert diffère nettement de celui de la plupart des autres dialogues nationaux, dans lesquels les organisateurs débattent généralement et établissent un nombre désigné de délégués pour chaque groupe de parties prenantes avant le début du dialogue. Les Assises sénégalaises, en revanche, visaient à lancer une discussion intégrant toutes les voix sénégalaises afin de créer un récit et une vision nationale partagée pour le pays.

Le calendrier des séances a été diffusé par le comité de communication par le biais de la radio, de la télévision et du bouche à oreille, afin de faire savoir le plus largement possible aux citoyens sénégalais qu'ils étaient invités à participer à toutes les séances qui les intéressaient. La participation était ouverte ; tout citoyen sénégalais pouvait assister à une réunion du comité thématique et il n'était pas nécessaire de s'inscrire au préalable. En fin de compte, cependant, peu de non-spécialistes ont assisté aux réunions du comité thématique car les discussions avaient tendance à être très techniques.

Les femmes ont participé en grand nombre aux délibérations départementales et aux consultations locales, mais elles étaient moins représentées dans le forum national, peut-être en raison de leur moindre représentation aux niveaux supérieurs de la société civile et des partis politiques. En outre, Wade avait déjà procédé à d'importantes réformes concernant les femmes ; par conséquent, une des plus importantes associations de femmes, le Conseil sénégalais des femmes, a décidé de ne pas participer. Bien que relativement peu de femmes aient participé aux comités thématiques nationaux, un des quatre vice-présidents était une femme, ce qui a permis aux femmes de contribuer aux niveaux supérieurs.

STRUCTURE

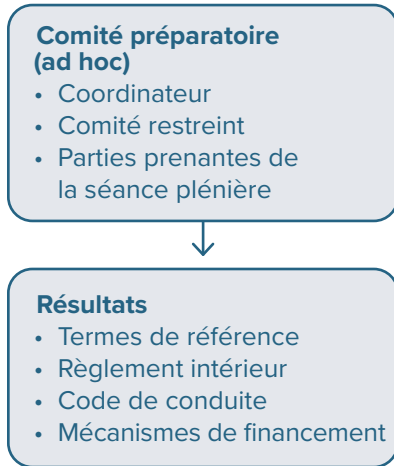
Les Assises nationales étaient organisées en commissions thématiques, transversales, spéciales et géographiques, avec un président (Mbow), quatre vice-présidents et une assemblée générale de toutes les parties prenantes. Plus tard, un secrétaire exécutif, Ndella Ndiaye, a été ajouté pour gérer la logistique et assister Mbow. Les Assises comptaient huit comités thématiques : (1) Institutions, liberté et citoyenneté ; (2) Orientations fiscales, politique économique et environnement des affaires ; (3) Monde rural et secteur primaire ; (4) Droits économiques et sociaux et développement des ressources humaines (éducation, santé, culture, sports) ; (5) Questions sociétales : Valeurs, éthique et solidarité ; (6) Aménagement du territoire, environnement et développement durable ; (7) Politique étrangère, intégration africaine et migration ; et (8) Recherche scientifique et nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Chaque comité thématique était chargé d'analyser la trajectoire des questions qui le concernaient depuis l'indépendance en 1960 et de formuler des recommandations sur la base de cette analyse. Chaque comité avait un président, un vice-président et un rapporteur, tous choisis par consensus au sein du comité. Les politiciens étaient exclus de la direction des comités afin de garantir que le processus reste non partisan. Les comités ont invité jusqu'à vingt experts techniques pour éclairer et guider les discussions et rédiger de courts documents sur les résultats des délibérations des comités. Tous les experts ont également été nommés par consensus et ont fait l'objet d'une rotation périodique pour laisser la place à de nouveaux experts.

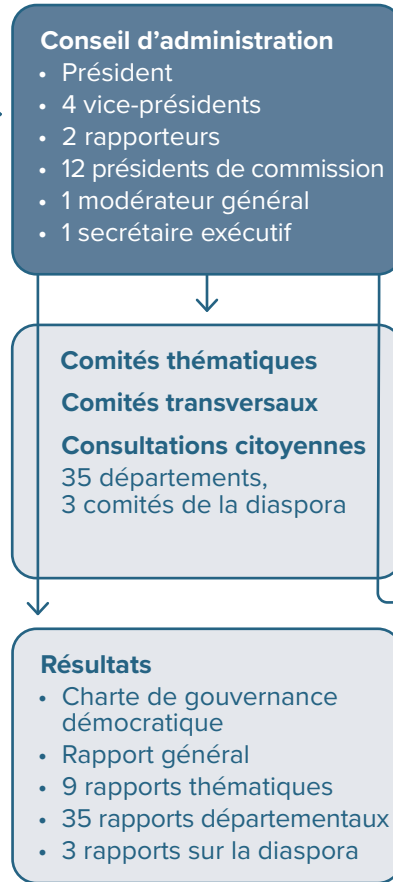
Les comités transversaux comprenaient le comité scientifique, composé d'universitaires et d'autres experts qui ont aidé les comités thématiques à élaborer des feuilles de route et à cibler leurs discussions ; le comité d'organisation, qui a géré la logistique et les finances avec le secrétaire exécutif ; et le comité de communication, qui a diffusé le calendrier des sessions au public et insisté sur le caractère apolitique des objectifs généraux de l'AN. Le comité scientifique a également compilé les contributions finales des comités thématiques et des comités départementaux dans le document final.

Figure 9. Structure et résultats du Sénégal

**PHASE I :
PHASE PREPARATOIRE**
Juin 2007–Mai 2008



**PHASE II :
ASSISES NATIONALES**
Juin 2008–Mai 2009



**PHASE III :
POST ASSISES**
Après le 25 mai 2009



Remarque : Tous les événements de la frise chronologique ne sont pas abordés dans le texte.

Une commission spéciale a été créée pour traiter le conflit de la région de la Casamance, un conflit sécessionniste de faible intensité qui a commencé en 1982 et qui est connu comme le plus long conflit de l'Afrique. Le comité a cherché à tenir une discussion sérieuse sur les moteurs du conflit et les options pour la paix dans la région. Toutes les parties au conflit, y compris les rebelles et les représentants du nord, ont été invitées à y participer.

Au sein des comités, les décisions étaient prises par consensus. À plusieurs reprises, des questions particulièrement épineuses, telles que le rôle de la religion dans l'État sénégalais, ont été renvoyées à des sous-comités plus petits, spécialement créés à cet effet, pour une délibération plus approfondie. Il est

arrivé que les membres de la commission acceptent un point de vue opposé sans pour autant l'approuver. Cette distinction a permis aux comités thématiques de surmonter les obstacles et de continuer à progresser sur les questions de fond, même lorsque les membres du comité avaient des opinions divergentes.

Le Bureau exécutif et le Comité directeur national ont coordonné le processus. Le Bureau exécutif comprenait le président, quatre vice-présidents, deux rapporteurs, douze présidents de commission, un modérateur général et un secrétaire exécutif. Le Comité directeur national comprenait un représentant et un suppléant de chacune des organisations participantes.

Toutes les commissions, tant au niveau national que départemental, étaient tenues de rédiger un rapport sur leurs conclusions. Le rapport compile comptait plus de cinq mille pages.

Pour distiller toutes les informations dans un document utilisable, le Comité directeur national a organisé un *atelier de production*, ou atelier de rédaction. Tous ceux qui voulaient participer étaient invités à se joindre à une retraite intensive de quatre jours, dirigée par Moussa Mbaye, un expert en démocratie délibérative. Près de trois cents personnes se sont réunies pour lire les documents et résumer le contexte, identifier les difficultés communes à travers le pays et les réponses positives communes, et compiler ces informations dans un rapport, qu'ils ont appelé la Charte de gouvernance démocratique.⁵

CONVOCATION ET FACILITATION

Les délibérations au sein de chacun des comités thématiques ont été facilitées par les présidents des comités, qui ont été sélectionnés par consensus au sein de chaque comité. Les séances plénières régulières tout au long du processus ont été facilitées par le président de l'assemblée plénière, Amadou Mahtar Mbow (qui était également président de l'AN).

Les vice-présidents et les responsables des commissions ont également été sélectionnés par consensus, sur la base de leur expertise, de leurs réseaux et de leur respectabilité nationale. Pendant la phase de conception, n'importe qui pouvait proposer le nom d'un candidat potentiel, qui était ensuite longuement discuté par le comité. Une fois que le comité a atteint un consensus, il a envoyé une délégation pour demander officiellement au candidat de servir. La commission ad hoc souhaitait que le processus de nomination soit le signe que l'ensemble des Assises serait transparent et fondé sur le consensus.

POSSIBILITÉS DE PARTICIPATION DU PUBLIC

Pour s'assurer que les voix de tous les Sénégalais étaient représentées au sein de l'AN, le Comité national de pilotage a créé des comités de pilotage départementaux (CPD) dans chacun des trente-cinq départements du Sénégal, à Dakar, et dans les trois principales communautés de la diaspora (Canada, France et Europe, et États-Unis).

La structure organisationnelle des comités départementaux était flexible mais reflétait généralement celle de l'AN, un président, un vice-président et un rapporteur, ainsi que les mêmes comités thématiques et transversaux. Les animateurs du comité scientifique national ont assisté aux premières réunions départementales pour transmettre les termes de référence informels qui décrivaient la structure et l'organisation du processus, mais ont ensuite encouragé les départements à modifier les discussions et le format pour s'assurer que les délibérations seraient pertinentes pour les communautés locales.

Les comités départementaux ont organisé des discussions ouvertes, appelées Consultations citoyennes, au sein des communautés locales. La méthodologie consistait à demander aux participants de réfléchir à la croissance et aux changements passés du Sénégal, aux principaux problèmes auxquels ils étaient confrontés à l'époque et à la manière dont les citoyens pouvaient contribuer à la résolution de ces problèmes. Ils ont choisi les thèmes les plus pertinents pour leurs communautés et ont appliqué la même méthodologie à ces thèmes. Les CPD ont compilé les documents issus des Consultations citoyennes, qui ont ensuite été transmis au niveau national pour être inclus dans les documents finaux.

ÉVOLUTION DE LA SITUATION POLITIQUE ET DES CONFLITS PENDANT LE DIALOGUE

Le président Wade a officiellement boycotté les Assises à l'initiative de son parti, le PDS, et a activement menacé les membres du parti qui prévoient d'y participer de répercussions sur leur carrière. En conséquence, la plupart des participants potentiels issus des rangs supérieurs du PDS se sont retirés avant le début des Assises. Au fur et à mesure de l'avancement du processus, certains membres du PDS ont participé, non pas dans leur rôle officiel mais en tant que simples citoyens. Wade a également menacé d'expulser tout représentant diplomatique qui soutiendrait activement les Assises, bien que cela n'ait finalement pas posé de problème puisque le processus est resté entièrement entre les mains des Sénégalais, malgré les offres de soutien de certains gouvernements et organisations étrangers.

La position extrême de Wade contre l'AN trouvait son origine dans une crise politique entre le PDS et l'opposition. Bien que les organisateurs se soient efforcés de protéger l'AN de tout lien avec les processus politiques, Wade a continué à percevoir le processus comme étant biaisé contre son gouvernement. Sa position n'a probablement pas été adoucie par l'imminence des élections locales, qui ont conduit à une politisation croissante du processus, malgré l'intention déclarée des organisateurs.

Fin 2008, pendant les Assises, Wade a fait adopter par l'Assemblée nationale un amendement controversé visant à allonger le mandat présidentiel de cinq à sept ans, annulant ainsi le mandat de cinq ans créé par la nouvelle constitution peu après son arrivée au pouvoir. Le mandat de sept ans devait prendre effet avec le président qui serait élu en 2012 lors de la prochaine élection présidentielle. De nombreux Sénégalais ont désapprouvé ce changement, et l'appel à rétablir un mandat de cinq ans a été intégré à la Charte de gouvernance démocratique, qui a été lue à la fin des Assises. La réaction et l'engagement internationaux autour de cet amendement ont également été intenses.

Pendant les Assises, une nouvelle coalition politique de plus de trente partis est née, Bennoo Siggil Sénégal, qui a commencé à préparer avec enthousiasme les élections locales de mars 2009. À ce moment-là, les Assises étaient déjà bien avancées et la campagne électorale a quelque peu ralenti le processus. Bennoo Siggil Sénégal a remporté un grand succès lors des élections locales, notamment dans les zones urbaines.

IMPLICATION INTERNATIONALE

Les membres du Comité national de pilotage ont décidé dès leurs premières conversations que l'AN n'accepterait pas de financement extérieur au Sénégal. Cette décision était essentielle pour le succès de l'AN ; les membres du comité estimaient que les Sénégalais devaient être en mesure de financer leur propre discussion sur les solutions aux problèmes du Sénégal. L'interdiction des contributions internationales à l'AN était d'autant plus importante que le président Wade s'y opposait fermement, car la participation internationale lui aurait donné l'occasion de discréditer l'AN en prétendant qu'elle était le fait de la communauté internationale. Dix ambassades ont envoyé des représentants à la cérémonie d'ouverture en juin, mais

ils ont agi en tant qu'observateurs plutôt qu'en tant que participants, organisateurs ou garants.

Des dons importants ont été faits par des membres de la diaspora, notamment en France, ce qui a eu un impact considérable sur les Assises. Ils ont participé avec enthousiasme au processus et se sont réunis fréquemment, même pendant la phase préparatoire. Lorsque le processus au Sénégal a commencé à s'essouffler après le délai de six mois, à l'approche des élections locales, la diaspora a pu le relancer et l'aider à respecter le délai d'un an. Le Sénégal bénéficiant largement des envois de fonds, la diaspora a pu faire en sorte que le dialogue progresse.

Les citoyens sénégalais, qu'il s'agisse de riches élites ou d'agriculteurs de subsistance, ont contribué à hauteur d'environ 40 % du budget global. Les anecdotes sur les Assises font souvent état de personnes démunies qui ont fait des dons au processus parce qu'elles pensaient qu'il pouvait aider à faire face à la crise.

Des fonds supplémentaires ont été obtenus grâce à un financement par des parties prenantes. Chaque organisation participante a été invitée à verser chaque mois un certain pourcentage en fonction de sa taille et de son budget. Le comité d'organisation, qui a géré les finances, a gardé ces montants confidentiels afin de s'assurer que chaque partie prenante avait la même voix. Les parties prenantes et les autres organisations qui n'avaient peut-être pas le temps de participer mais qui souhaitaient néanmoins faire partie du processus pouvaient apporter des contributions supplémentaires, qu'elles soient financières ou en nature (comme le don d'espace pour un siège).

Même si la plupart des détails du financement restent confidentiels, le processus a été largement perçu comme exempt de corruption.

Après la clôture du dialogue, l'AN a accepté une subvention de l'Open Society Initiative West Africa pour soutenir le projet de la secrétaire exécutive Ndella Ndiaye visant à compiler le rapport final dans une variété de formats dans toutes les langues du Sénégal et à organiser des événements de diffusion dans tout le pays.

RÉSULTATS IMMÉDIATS

La Charte de la gouvernance démocratique a été approuvée par consensus lors de la dernière séance plénière ; ceux qui ont signé la charte ont conféré une légitimité supplémentaire au document et ont consolidé leur pouvoir derrière les recommandations. Les consultations citoyennes autour des Assises avaient révélé que les Sénégalais pensaient que leurs élites politiques avaient volontairement abandonné une grande partie de leur autonomie et de leur pouvoir de décision à des organisations internationales telles que le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, et que nombre de leurs problèmes provenaient de leur manque de contrôle et de responsabilité vis-à-vis de leurs propres défis et de leur avenir.

La charte stipulait que l'initiative était le patrimoine des citoyens sénégalais et que, aux côtés d'un comité de suivi, les citoyens à tous les niveaux de la société seraient en fin de compte responsables du respect des principes et des valeurs décrits dans le document.⁶ Toutes les parties prenantes ont accepté de signer la charte car elle avait été créée par consensus, les comités acceptant de recommander des solutions spécifiques en fonction de leurs mérites.

La charte contenait également des recommandations sectorielles mettant l'accent sur les questions éthiques. Le document propose de se concentrer d'abord sur les problèmes économiques, puis de procéder à des réformes politiques, notamment en interdisant au président d'être le chef de son parti, en rééquilibrant les trois branches du gouvernement pour rendre le pouvoir judiciaire plus indépendant et en créant de nouvelles institutions pour lutter contre la corruption.

Après la signature officielle de la charte et la cérémonie de clôture du 24 mai 2009, le comité scientifique et le secrétaire exécutif ont commencé à finaliser le grand rapport et ont travaillé à organiser la diffusion de la charte dans différentes langues dans chacun des départements du Sénégal au cours des prochaines années.⁷

Les perceptions globales des Assises nationales étaient positives, et la plupart des parties prenantes ont estimé que le processus marquait un moment important de l'histoire du Sénégal. Pour certains, les AN ont constitué une réflexion profonde et non partisane

sur l'histoire du Sénégal et ses priorités pour l'avenir, conçue de manière à ce que les gens ordinaires, et pas seulement les élites, puissent apporter une contribution significative. Pour de nombreux citoyens, les Assises étaient la première fois qu'ils s'engageaient avec leur gouvernement par le biais d'un processus délibératif. D'un autre côté, certains Sénégalais pensaient que le processus était, à la base, un forum permettant aux politiciens de se positionner et de conclure des accords entre eux. Ce scepticisme était en grande partie dû au fait que le dialogue était né d'une action d'organisation initiale de l'alliance d'opposition Front Siggil Sénégal.⁸

Portés par leur succès aux élections locales de mars 2009 et par la fierté civique de la nature inclusive de l'AN, plusieurs politiciens de l'opposition ont fait de leur adhésion à la charte le centre de leur campagne pour la présidence en 2012. Cela a été encouragé par les participants de l'AN, qui étaient enthousiastes à l'idée de soutenir collectivement les candidats faisant campagne sur les résultats du processus.

MISE EN ŒUVRE ET IMPLICATIONS À PLUS LONG TERME

Entre les élections locales de 2009 et 2012, le rapport final des Assises nationales a été achevé, mais il a reçu peu d'attention en raison d'importantes luttes politiques intestines dans l'opposition. Le vainqueur de l'élection présidentielle de 2012 était Macky Sall, un ancien président de l'Assemblée nationale qui avait fait défection du parti de Wade en 2008, créé son propre parti politique en 2009, et rejoint la coalition Bennoo Siggil Senegaal qui s'était formée pendant les Assises. Bien que Sall n'ait signé officiellement le document AN qu'entre le premier et le second tour de la course présidentielle, il a fait campagne sur son engagement à mettre en œuvre les recommandations, ce qui a renforcé sa popularité à un moment où les Sénégalais portaient une attention particulière aux Assises. Un comité de suivi (Groupe de Travail et de Suivi) a été créé après la conclusion des Assises, mais il n'a pas été particulièrement actif, ne publiant que deux rapports sur plusieurs années.

Peu après son élection en 2012, Sall a créé la Commission nationale de réforme des institutions (CNRI) pour aider à mettre en œuvre les recommandations de l'AN.

Certains Sénégalais ont pensé qu'il s'agissait d'une tactique dilatoire étant donné que les Assises avaient déjà formulé des recommandations claires. Mbow et son secrétaire exécutif ont dirigé la CNRI et ont entrepris un examen encore plus approfondi de la réforme institutionnelle que ce qui avait été proposé lors des Assises. Ils ont d'abord présenté un rapport, puis ont également présenté à Sall en 2014 un nouveau projet de constitution plus inclusif et plus accessible que la version précédente. Sall l'a rejeté, affirmant qu'il n'avait pas demandé à la CNRI de rédiger une nouvelle constitution et que cela ne relevait pas de la compétence du groupe.⁹

Sall n'est pas le seul à manquer de suivi ; la plupart des dirigeants politiques qui ont signé et soutenu les Assises n'ont pas mis en œuvre les recommandations, qui appellent à une importante dévolution du pouvoir au niveau local. Tous ceux qui ont signé ont accepté de les mettre en œuvre au sein de leurs institutions respectives ; ainsi, le degré de réussite dépend également des syndicats, des entreprises, des organisations non gouvernementales et des individus. Aucun plan de suivi ou mécanisme d'application n'a été mis en place pour les recommandations non gouvernementales.

Une des réussites notables des Assises est qu'elles ont conduit à des progrès significatifs vers la paix dans le conflit qui dure depuis trente ans en Casamance. Les commandants rebelles ont accepté de venir à Ziguinchor, la capitale de la Casamance, pour la première fois depuis des décennies, parce qu'ils avaient du respect pour Mbow et Mansour Cama, un des vice-présidents des Assises, qui avait tenté de servir de médiateur dans le conflit dans les années 1980. Lors des réunions du comité, les Casamançais ont discuté des raisons pour lesquelles ils avaient continué à se battre pendant si longtemps. Les deux parties se sont ainsi rendu compte qu'elles avaient des récits très différents sur le conflit.

La délégation casamançaise a demandé une meilleure connexion avec le nord, et le gouvernement a fait des efforts significatifs dans ce sens. La Casamance a bénéficié d'investissements économiques substantiels, d'une amélioration des transports à l'intérieur et à

l'extérieur de la région (vols et ferries quotidiens) et d'une meilleure offre de services éducatifs et de santé. Après son élection en 2012, Sall a annoncé que son administration donnerait la priorité au retour de la paix en Casamance. Bien que les changements apportés grâce aux efforts de Sall et à la suite de l'AN représentent des progrès concrets, le conflit se poursuit. Le chef rebelle Salif Sadio a déclaré un cessez-le-feu unilatéral en 2014, mais les groupes rebelles de Casamance sont éclatés et un accord de paix unifié reste impossible à obtenir.

En mars 2016, quatre ans après avoir été élu, Sall a organisé un référendum pour réduire le mandat présidentiel de sept à cinq ans, et pour créer et renforcer le poste de chef officiel de l'opposition. Le référendum comprenait treize autres réformes visant à « modérer le régime politique, à renforcer la bonne gouvernance et à consolider l'État de droit ».¹⁰ Auparavant, la Cour constitutionnelle du Sénégal avait rejeté la possibilité de réduire le mandat actuel de Sall, insistant pour qu'il reste en fonction jusqu'en 2019, comme prévu lors de son élection en 2012. Le référendum a été adopté avec 38 % de participation et 63 % de votes positifs, mais il a été fortement politisé, l'opposition (principalement le PDS de Wade) ayant encouragé le vote négatif pour exprimer sa désapprobation de la présidence de Sall.

Bien que le référendum reflète certaines des recommandations de la charte, notamment la réduction de la durée du mandat présidentiel, Sall a été critiqué pour avoir mis si longtemps à avancer sur cette question.

Interrogés près de neuf ans après la conclusion des Assises, les Sénégalais sont circonspects quant à leur impact. Les personnes interrogées dans le cadre de cette étude ne se souvenaient pas toutes nommément des Assises nationales, mais lorsqu'on leur rappelait le processus, beaucoup disaient qu'il avait été une expérience positive pour le pays. Cependant, les gens ont généralement l'impression que peu de choses ont changé, et ont exprimé leur déception à l'égard de Sall pour avoir approuvé la Charte de gouvernance démocratique sans l'avoir rapidement mise en œuvre une fois élu.¹¹



Des protestataires manifestent à Tunis, en Tunisie, le 26 juillet 2013, après l'assassinat du membre de l'Assemblée nationale constituante Mohammed Brahmi. (Photo : Gianni Cipriano/New York Times)

Le Dialogue national de la Tunisie

Daniel Brumberg

Au printemps 2013, la transition démocratique de la Tunisie menaçait de s'effiloche, le gouvernement dirigé par les islamistes et l'opposition laïque étant incapables de s'entendre sur une nouvelle constitution et se méfiant profondément les uns des autres. Au cours de l'été, l'assassinat d'un membre libéral éminent de l'Assemblée nationale constituante (ANC), le deuxième en douze mois, a précipité une crise majeure. Les groupes libéraux et de gauche ont demandé la dissolution de l'ANC, qui était dans l'impasse sur le rôle de l'Islam dans la politique. À ce moment-là, quatre organisations de la société civile (le Quartet), dont la plus puissante est l'Union générale tunisienne du travail (UGTT), ont invité

toutes les parties à participer à son Dialogue national et à trouver un terrain d'entente. En septembre, la plupart des parties ont accepté et signé une feuille de route définissant des objectifs clés et un calendrier. D'octobre à janvier, des pourparlers intensifs ont permis des avancées significatives qui ont conduit à la ratification de la première constitution post-révolution, à la démission du gouvernement de la Troïka et à son remplacement par un cabinet « technocratique », ainsi qu'à la tenue d'élections législatives et présidentielles prévues pour la fin de l'année 2014. L'antagonisme a cédé la place à la coopération pour plusieurs raisons, notamment la volonté des principaux dirigeants nationaux de suspendre, voire de mettre de côté,

Figure 10. Chronologie de la Tunisie



Remarque : Tous les événements de la frise chronologique ne sont pas abordés dans le texte.

leurs intérêts partisans à des moments cruciaux, l'incitation des acteurs régionaux et internationaux et la capacité de l'UGTT à faire pression pour obtenir des compromis à la fois dans les coulisses et en faisant descendre ses 600 000 membres dans la rue pour protester. Le double rôle de l'UGTT, à la fois médiateur et protagoniste, a été crucial. En renforçant le pouvoir de négociation des groupes laïques tout en servant les intérêts de la société civile, l'UGTT a joué un rôle crucial en tant qu'arbitre ultime entre ces groupes et leurs rivaux islamistes, l'UGTT et ses partenaires ont contribué à sortir d'une dangereuse impasse. Pour cette réalisation remarquable, le Quartet a reçu le prix Nobel de la paix 2015.

CONTEXTE HISTORIQUE

Les manifestations populaires spontanées qui ont débuté à Sidi Bouzid avec l'auto-immolation du vendeur ambulant Mohamed Bouazizi en décembre 2010 se sont rapidement étendues à tout le pays, devenant ainsi la Révolution de Jasmin. À la mi-janvier 2011, le président Zine el-Abidine Ben Ali, qui dirigeait la Tunisie depuis vingt-trois ans, a fui en Arabie saoudite. Le soulèvement a été motivé par un certain nombre de facteurs, notamment la colère contre la corruption et le chômage élevé et le désir d'une plus grande liberté politique, mais les manifestants avaient peu d'objectifs communs au-delà de la destitution du président. Au milieu de l'agitation, les activistes de la société civile issus de la classe moyenne urbaine, qui avaient opéré en grande partie dans la clandestinité pendant le règne de Ben Ali, se sont rapidement emparés du leadership politique. Les groupes de la société civile qui existaient sous le régime sont également apparus, notamment l'Union générale tunisienne du travail, qui comptait quelque 600 000 membres. Pendant les six premiers mois de la révolution, ces forces laïques ont dominé le champ politique.

Les élections d'octobre 2011 pour une nouvelle instance, l'Assemblée nationale constituante, ont radicalement remodelé l'équilibre intérieur des forces. Le parti Ennahda, d'orientation islamiste, qui avait subi la répression sous le régime de Ben Ali, a remporté 37 % des voix et quatre-vingt-neuf sièges dans l'assemblée de 217 membres. Avec le Congrès pour la République (CPR), parti nationaliste, et le parti de centre-gauche Ettakol, Ennahda a formé

un gouvernement de coalition connu sous le nom de Troïka. Ennahda a contrôlé le poste de premier ministre, et l'ANC a élu le leader de l'opposition populiste Moncef Marzouki à la présidence. Le fait que le mandat de l'ANC ait été vaguement défini a alimenté les craintes des groupes laïques, qui redoutaient qu'Ennahda ne manipule l'assemblée pour faire passer de nouvelles lois, nommer des ministres et dominer la rédaction d'une nouvelle constitution d'une manière qui donnerait un avantage permanent aux islamistes.

Le dialogue et la négociation entre les élites rivales ont une histoire en Tunisie qui remonte à plusieurs décennies. En effet, en 2005, plusieurs groupes d'opposition, dont Ennahda, ont publié une plateforme commune connue sous le nom de Collectif du 18 octobre. En juin 2012, craignant la domination des islamistes, l'UGTT et ses alliés ont formé le Conseil national du dialogue pour coordonner leurs efforts ; bien que les islamistes n'aient pas été explicitement exclus, les dirigeants d'Ennahda ont considéré le dialogue comme une manœuvre politique partisane et ont refusé d'y participer. Lorsque, en septembre 2012, le président Marzouki a lancé l'initiative de la table ronde, qui se voulait un dialogue entre toutes les forces politiques de la Tunisie, l'UGTT l'a perçue comme une tentative de saper l'influence du syndicat, et la première tentative du président de promouvoir un dialogue national n'a pas abouti.

Ces tentatives de dialogue et les suivantes se sont déroulées dans un contexte d'escalade de la violence orchestrée par les radicaux islamistes, dont de nombreux cadres apprenaient à combattre en tant que djihadistes en Irak et en Syrie. Les craintes ont été renforcées par une attaque contre le siège de l'UGTT en décembre 2012 et par plusieurs nouvelles nominations d'islamistes au ministère de l'Intérieur et dans la police. Parallèlement, certains membres d'Ennahda ont tenté de façonner des lois spécifiques et la formulation d'articles clés dans une nouvelle constitution. La publication en août 2012 d'un premier projet de constitution qui menaçait les droits des femmes, alors que des décennies de législation avaient cherché à les garantir, a renforcé ces inquiétudes. Les propositions d'insertion de la loi islamique dans la constitution n'ont fait qu'accroître les craintes laïques, tout comme un projet de loi qui aurait disqualifié de nombreux dirigeants du précédent parti au pouvoir de se présenter au Parlement.

Les craintes de violence islamiste ont semblé être confirmées par l'assassinat de l'intellectuel et homme politique de gauche Chokri Belaïd le 6 février 2013. Le lendemain, l'UGTT a organisé et dirigé une grève générale nationale en signe de protestation. Dans un pays qui avait jusqu'à récemment connu peu de violence politique, cet assassinat a provoqué une onde de choc dans toute la société tunisienne. Il a également eu pour effet involontaire de rapprocher les principaux acteurs politiques d'un dialogue national plus inclusif et plus soutenu. Ennahda a été maintenant sous une pression sans précédent pour faire preuve de compromis ou être accusé de la violence islamiste. La démission du Premier ministre Hamid Jebali et son remplacement par le dirigeant chevronné d'Ennahda, Ali Laarayedh, ont montré les effets de ces pressions, tout comme la décision d'Ennahda de participer à trois dialogues successifs.

Bien que le Dialogue national dirigé par le Quartet, pour lequel les quatre organisations organisatrices ont par la suite reçu le prix Nobel, ait été le lieu prédominant pour négocier un compromis politique au cours du second semestre 2013, il n'était en aucun cas le seul. En effet, au lieu de parler du dialogue national (singulier) de la Tunisie, il serait plus juste de parler des dialogues nationaux (pluriels) du pays. Le consensus politique était une entreprise nationale collective dans laquelle de multiples dialogues s'entrecroisaient avec des consultations et des discussions informelles entre élites.

L'importance des autres dialogues et arènes a peut-être été la plus évidente lors des négociations sur la formulation d'une nouvelle constitution. Lorsque les pourparlers au sein de l'ANC et de ses comités de rédaction de la constitution se sont enlisés en avril 2013, le président Marzouki a organisé le premier de ces dialogues, le Dialogue à Carthage (également connu sous le nom de dialogue à Dar Dhiafa pour son emplacement dans cette banlieue). Bien que l'UGTT ait boycotté cette nouvelle tentative de faire du bureau de la présidence un lieu privilégié de négociations entre élites, l'appel a permis de réaliser quelques progrès sur toute une série de questions, notamment la constitution. En particulier, le dialogue a abordé les questions contenues dans le projet de constitution, telles que l'absence de toute référence à la liberté de conscience, la question controversée du rôle de l'Islam

et la question délicate du gouvernement parlementaire par rapport au gouvernement présidentiel.

Cependant, lorsqu'un nouveau projet de constitution a été rendu public le 1^{er} juin, il a suscité d'intenses critiques de la part des libéraux et des gauchistes, et en juillet, le président de l'ANC, Mustapha Ben Jaafar, a annoncé la création d'une Commission ad hoc de consensus constitutionnel (CCC). Formée au cours d'une semaine d'intenses négociations concernant sa composition, la CCC a abordé les questions les plus litigieuses et, le 24 juillet, elle a formulé des recommandations de compromis.

Dans l'intervalle, cherchant à capitaliser sur ces progrès et à démontrer sa capacité à mener des négociations plus inclusives, l'UGTT a lancé le premier véritable Dialogue national le 16 mai. Pour la première fois dans la Tunisie de l'après-Ben Ali, les principaux dirigeants des deux camps, laïc et islamiste, se sont réunis sur le sol tunisien pour tenir un dialogue officiel. Cinquante partis politiques, les dirigeants de la Troïka et une trentaine d'organisations de la société civile ont participé à ce dialogue, qui a donné lieu à des discussions télévisées sur de nombreuses questions, dont la troisième version de la constitution, qui avait été publiée fin avril 2013.

Mais plutôt que de générer des idées spécifiques pour résoudre les conflits sur la constitution, ce Dialogue national a mis en évidence la profonde méfiance au sein de la classe politique. Il est vrai que le président d'Ennahda, Rachid Ghannouchi, avait de bonnes relations avec le leader de l'UGTT, Houcine Abassi, comme Ghannouchi l'a souligné dans une interview. Mais l'UGTT, et Abassi en particulier, était à cheval entre le rôle de défenseur d'une base de masse qui se méfiait des islamistes et celui de médiateur tiers qui s'élèverait au-dessus de la mêlée politique nationale dont il était une partie essentielle. Ghannouchi et d'autres dirigeants d'Ennahda étaient préoccupés par le fait qu'en dépit de la coopération de Ghannouchi avec Abassi, d'autres dirigeants de l'UGTT étaient prêts à tolérer ou même à encourager la mobilisation de la base contre le gouvernement, y compris les grèves. De plus, Ghannouchi était à cheval sur sa propre ligne de conduite : d'une part, il essayait d'éviter de perdre le soutien de l'opinion publique en se montrant prêt à participer au dialogue et, d'autre

Les politiciens et l'opinion publique tunisiens n'ont pas manqué de faire le parallèle. Même si l'armée tunisienne a conservé son statut apolitique de longue date, les cercles islamistes craignaient fortement que les forces de sécurité ne suivent l'exemple de leurs homologues égyptiens et ne lancent un coup d'État.

part, il devait conserver le soutien des partisans de la ligne dure d'Ennahda qui se méfiaient de l'UGTT.

Le Dialogue national, convoqué par l'UGTT, s'est prolongé sans parvenir à une percée claire, mais ses débats ont été substantiels, couvrant les élections, le processus constitutionnel, le choix d'un système politique, la violence politique et les questions économiques.¹ Bien que Ghannouchi se soit brièvement retiré du dialogue en raison de tensions avec Ziad Lakhdhari, de l'alliance de gauche Front populaire, il a fini par le rejoindre.² Les efforts publics du dialogue ont été soutenus par les délibérations discrètes de la CCC de l'ANC, qui, en juillet 2013, s'était mise d'accord sur plusieurs questions en suspens.

Le 3 juillet, un coup d'État mené par l'armée en Égypte avait forcé la démission du président islamiste Mohammed Morsi, dont les opposants considéraient qu'il présidait à une évolution vers un État islamique radical. Les parallèles entre les deux pays n'ont pas échappé aux politiciens et à l'opinion publique tunisiens. Bien que l'armée tunisienne ait conservé son statut apolitique de longue date, les cercles islamistes craignaient fortement que les forces de sécurité ne suivent l'exemple de leurs homologues égyptiens et ne lancent un coup d'État. Dans leurs remarques publiques, et tout au long du Dialogue national, les dirigeants d'Ennahda ont refusé de discuter de la situation en Égypte, mais l'ombre des événements dans ce pays a concentré l'attention de tous les dirigeants tunisiens sur la nécessité de trouver un terrain d'entente.

À peine trois semaines plus tard, un autre assassinat a transformé le processus de dialogue. Le 25 juillet, un membre libéral éminent de l'ANC, Mohamed Brahmi, a été abattu à son domicile. Son assassinat a provoqué la démission de soixante membres de l'ANC, qui ont ensuite organisé un sit-in devant le musée national du Bardo. Inspirés par les manifestations populaires qui venaient de contribuer au renversement du président égyptien Mohammed Morsi, les manifestants ont exigé la démission du gouvernement.³ Cette demande a été soutenue par divers acteurs politiques, y compris

des personnalités de l'ancien régime qui avaient été exclues de l'ANC et qui ont rejoint les dirigeants de gauche pour demander sa dissolution définitive. Si cette demande avait été suivie d'effet, elle aurait fait dérailler la transition en cours et créé un vide politique dont l'impact aurait pu être déstabilisant.

CRÉATION ET MANDAT

Le 29 juillet, quatre jours après l'assassinat de Brahmi, l'UGTT a demandé et proposé de servir de médiateur pour la reprise des négociations entre le gouvernement et l'opposition. L'UGTT n'était cependant pas un acteur neutre et désintéressé. Elle préconisait depuis longtemps, implicitement ou non, une solution politique qui répondait aux préoccupations des groupes laïques et, à plusieurs reprises, avait fait descendre ses membres dans la rue pour protester contre un glissement perçu vers le radicalisme islamique. Il n'est donc pas surprenant qu'une semaine après le meurtre de Brahmi, le conseil exécutif de l'UGTT ait voté en faveur de la participation de ses membres à des manifestations de rue. Avec un effectif d'environ 600 000 membres (plus de 4 % de la population) et une influence qui s'étend au-delà de sa base de membres, l'UGTT était un acteur puissant, en mesure de perturber le pays en appelant à des manifestations de masse.

La volonté de l'UGTT d'agir en tant que médiateur et ses sympathies sécuritaires étaient partagées par deux autres organisations de la société civile avec lesquelles l'UGTT coopérait de plus en plus : l'Ordre national des avocats tunisiens (ONAT) et la Ligue tunisienne des droits de l'homme (LTDH). Ces trois organisations ont été rejointes au début de l'automne par l'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (UTICA), créant ainsi ce que l'on a appelé le Quartet.

Le Quartet a commencé à négocier avec les principaux partis politiques leur participation à un deuxième Dialogue national, plus inclusif. En sa double qualité de président de facto du Quartet et de secrétaire général de l'UGTT, Houcine Abassi a organisé des réunions séparées au siège national de l'UGTT avec

le gouvernement de la Troïka et le Front du Salut National, qui avait été formé à la suite de l'assassinat de Brahmi par le parti laïc et de centre-droit Nidaa Tounes de Béji Caid Essebsi, le parti de gauche al-Massar et le Front Populaire. D'autres consultations informelles dans les sièges de la LTDH et de l'ONAT ont suivi, ainsi que des discussions informelles dans d'autres lieux.

Le camp de l'opposition laïque insistait pour que l'ANC soit suspendue et que le gouvernement de la Troïka soit remplacé par un cabinet technocratique composé d'experts apolitiques. Il a également exigé une succession rapide d'étapes pour faire avancer la transition démocratique, y compris la finalisation de la constitution et l'établissement du calendrier des élections parlementaires et présidentielles et la formation d'un nouveau gouvernement démocratique. En outre, les gauchistes radicaux associés au Front populaire, ainsi que les dirigeants de Nidaa Tounes, ont continué à demander que l'ANC soit définitivement dissoute avant la création d'un nouveau gouvernement et l'achèvement d'une nouvelle constitution.

Ennahda était inconfortablement conscient du sort du parti égyptien de la liberté et de la justice, qui avait été renversé quelques semaines auparavant. Cherchant à éviter une telle issue et à montrer qu'il était prêt à faire des compromis, Ennahda a été le premier parti à appeler à la reprise du dialogue.⁴ Dans le même temps, ses dirigeants ont essayé de calmer les ailes radicales et modérées du parti en fixant des lignes rouges, certaines fermes et d'autres plus ambiguës. Dans le cadre de cette stratégie, Ghannouchi a catégoriquement rejeté les demandes de dissolution de l'ANC, et le Premier ministre Ali Laarayedh a résisté à la démission, sans toutefois l'exclure directement. Il est clair qu'il reste de la place pour un accord ; la question est de savoir comment y parvenir.

PHASE PRÉPARATOIRE

La voie vers un dialogue renouvelé a pris de l'ampleur lorsque Ghannouchi et Essebsi se sont rencontrés à Paris le 15 août 2013. Sur le fond, cette rencontre a ouvert la porte à la tentative qui a suivi de relancer le dialogue national lui-même. De nombreux éléments de la feuille de route qui seront négociés en septembre ont pris forme lors de la réunion de Paris, notamment l'idée de former un gouvernement technocratique.

Comme Ghannouchi l'a noté dans une interview, c'est lors de cette réunion que les deux hommes se sont mis d'accord sur une stratégie visant à isoler les partis de la gauche radicale qui avaient exigé la dissolution de l'ANC. Leurs intérêts économiques communs soulignent leur coordination : les deux hommes ont plaidé pour un rôle fort du secteur privé tunisien. La réunion de Paris a été un tournant dans le processus de dialogue pour les deux hommes qui ont longtemps épousé ce qui semblait être des idéologies mutuellement opposées. Ce changement était également significatif car Ghannouchi avait fait deux séjours en prison lorsqu'il était ministre des Affaires étrangères sous Ben Ali, et les partisans de la ligne dure des deux côtés exhortaient leurs dirigeants à éviter tout compromis.

Dans le cadre des efforts du Quartet pour faire aboutir le dialogue, Abassi et Wided Bouchamaoui, directrice de l'UTICA, ont mené des négociations simultanées avec les deux parties.⁵ Ils ont fait pression sur Ennahda pour qu'il approuve la création d'un nouveau cabinet apolitique ; dans le même temps, ils ont poussé les dirigeants de Nidaa Tounes et du Front populaire à abandonner leur demande de dissolution de l'ANC et à demander aux soixante membres qui avaient démissionné de réintégrer l'assemblée.

À l'initiative de l'UTICA, le Quartet a produit une feuille de route, dont l'ambitieux programme devait être réalisé en quatre semaines seulement. Malgré les objectifs relativement étroits du Dialogue national, il n'a pas été facile de persuader toutes les parties de signer la feuille de route. Ennahda s'est opposé aux stipulations qui donneraient au nouveau gouvernement technocratique prévu, un gouvernement *non élu*, la possibilité d'influencer la formulation de la nouvelle constitution.⁶ Ennahda a insisté pour qu'Ali Laarayedh et son cabinet ne démissionnent qu'après l'adoption d'une nouvelle constitution et sous l'égide d'une ANC ré-convoquée. Alors qu'une nouvelle crise se profilait et que le sort de la transition était en jeu, le Quartet a poursuivi les pourparlers avec toutes les parties.

À ce moment difficile, le Quartet a pris une mesure qui a repoussé les limites du rôle de médiateur tiers. Le 21 septembre, cherchant à forcer la main du gouvernement, il a tenu une conférence de presse au cours de laquelle Abassi a directement accusé Ennahda d'être responsable du retard du dialogue

Comme l'ont souligné de nombreux dirigeants tunisiens, l'objectif spécifique du Dialogue national était de créer un cadre politique et institutionnel et un ensemble de pressions connexes qui donneraient aux dirigeants rivaux l'espace (et la pression) dont ils ont besoin pour résoudre leurs conflits.

et a ensuite demandé la démission de la Troïka. Pour renforcer le message, l'UGTT a organisé une marche qui a eu lieu dans huit endroits en dehors de Tunis, avec la promesse implicite d'une deuxième marche dans la capitale si Ennahda restait défiant. Abassi a qualifié cette seconde marche potentielle de plan B, à savoir un ensemble d'actions que l'UGTT était prête à entreprendre si et quand le dialogue semblait proche de l'effondrement. Cependant, le 5 octobre, devant les caméras de télévision, Ghannouchi a publiquement accepté la feuille de route, mais seulement après qu'Abassi ait passé trois heures en coulisses à le presser de la signer.

ORDRE DU JOUR

Établie le 18 septembre et signée par vingt et un partis le 5 octobre, la feuille de route définit l'ordre du jour du dialogue national. Elle prévoyait la formation d'une nouvelle Commission électorale supérieure en une semaine, l'adoption d'une nouvelle loi électorale en deux semaines, la définition d'un calendrier électoral en trois semaines, le remplacement du gouvernement de la Troïka à la fin de la troisième semaine, la finalisation d'une nouvelle constitution en quatre semaines et l'obtention du vote de confiance de l'ANC pour un nouveau cabinet avant la quatrième semaine et avant le vote final pour la nouvelle constitution.⁷

La feuille de route était ambitieuse mais réalisable. Le fait que le dialogue n'ait pas été surchargé par un ordre du jour trop chargé s'est avéré crucial pour son succès. Comme l'ont souligné de nombreux dirigeants tunisiens, l'objectif spécifique du Dialogue national était de créer un cadre politique et institutionnel et un ensemble de conditions connexes qui donneraient aux dirigeants rivaux l'espace (et la pression) dont ils ont besoin pour résoudre leurs conflits. En contraste avec le Dialogue national qui se déroulait au même moment au Yémen, qui comptait 565 membres, de multiples sous-comités et un ordre du jour très chargé qui incluait presque tous les sujets de discorde du conflit, le processus tunisien visait principalement à créer un contexte propice aux négociations plutôt qu'à déterminer la substance des pourparlers eux-mêmes.

Bien que la feuille de route ait établi un calendrier clair, le Quartet a, à plusieurs reprises, ignoré des échéances clés, permettant ainsi de parvenir à un accord.

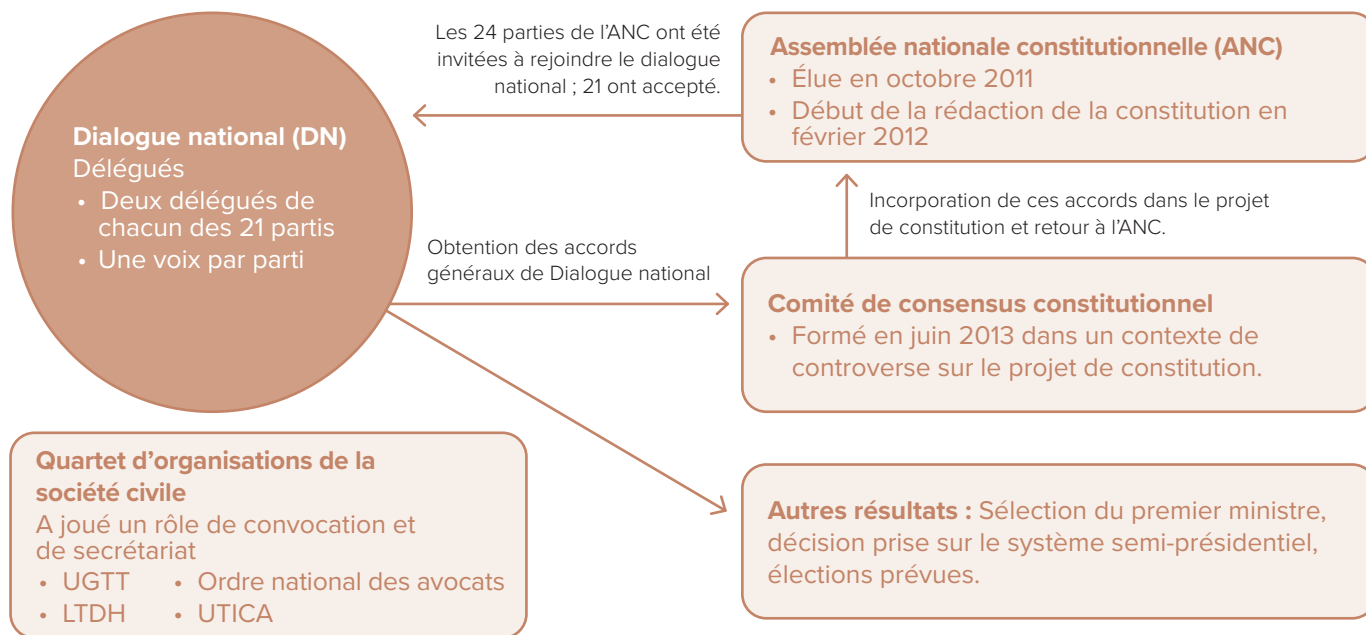
DÉLÉGUÉS

Les vingt-quatre partis représentés dans l'ANC ont été invités à participer au dialogue. Il ne s'agissait pas de tous les partis politiques tunisiens, qui étaient plus de cent à l'époque. Cependant, quelle que soit la proportion de délégués au sein de l'ANC, chaque parti devait être représenté par une voix. La pleine participation à tout moment n'était pas une condition pour que les partis prennent part au vote.⁸

Vingt et un de ces vingt-quatre partis ont signé la feuille de route et ont accepté de participer. Trois partis, Wafa, al-Aridha et le CPR de Marzouki, ont refusé de signer la feuille de route et de participer au dialogue. Les dirigeants du CPR, le plus influent des trois, ont refusé de participer parce qu'ils n'étaient pas d'accord avec la représentation « une voix par parti » et parce qu'ils pensaient que la feuille de route imposait prématurément un accord sur certaines questions, comme le remplacement du gouvernement, qui auraient dû être traitées dans le cadre du dialogue lui-même.⁹ Le Quartet a brièvement envisagé l'idée d'inclure des partis qui n'étaient pas représentés dans l'ANC, mais Ennahda a rejeté cette idée, craignant que l'ajout de nouveaux partis ne fasse pencher la balance politique dans un sens défavorable à ses intérêts.¹⁰

Ghannouchi et Essebsi étaient les délégués les plus importants du dialogue, chacun ayant le pouvoir d'influencer les votes d'autres. Tous deux ont cherché à regarder au-delà des préoccupations de leurs organisations et de leurs constitutions et se sont efforcés de résister aux pressions exercées par leurs propres partisans de la ligne dure pour qu'ils adoptent une position plus inflexible ou abandonnent le dialogue. Tous deux, surtout Ghannouchi, ont également dû persuader leurs partis d'accepter des compromis douloureux. Leurs efforts pour faire des concessions à la table des négociations tout en conservant leur crédibilité auprès de leurs partisans

Figure 11. Structure et délégués de la Tunisie



ont souvent conduit l'opinion publique à considérer le dialogue comme un obscurcissement ou une duplicité pure et simple.

STRUCTURE

Le 25 octobre 2013, la première séance formelle et pleinement inclusive du Dialogue national a eu lieu au Palais des Congrès de Tunis, où Abassi a accueilli les participants. Les séances suivantes ont eu lieu, le Quartet faisant à nouveau office d'organisateur, au ministère des Droits de l'homme et de la Justice transitionnelle.

Chacune des parties participantes disposait d'une voix. Au départ, la vision était que toutes les décisions clés devaient être prises sur la base d'un consensus total, mais cette norme a été brisée en décembre 2013, deux mois après le début du dialogue, sur la question de la sélection d'un nouveau premier ministre.¹¹ Par la suite, la question de l'organisation des élections parlementaires et présidentielles serait également décidée sur une base majoritaire.

Toutes les séances officielles du dialogue se sont déroulées en séance plénière. Cependant, tous les membres des partis participants n'ont pas assisté à chaque séance. Étant donné qu'un vote était attribué

à chaque parti, contrairement à d'autres dialogues où les votes sont généralement attribués à chaque individu, la participation aux sessions du dialogue national était plutôt fluide. Les parties avaient également la possibilité de s'abstenir de participer à un vote donné, comme plusieurs ont choisi de le faire pour le choix du premier ministre.

Le processus de prise de décision avait tendance à impliquer des négociations d'élite initiées par le Quartet. Bien que les sessions formelles du dialogue aient eu lieu en séance plénière, de nombreuses conversations de fond ont eu lieu de manière informelle en marge du dialogue. Le vote officiel a effectivement ratifié les compromis conclus lors des discussions précédentes. Le dialogue ne disposait pas d'une structure de soutien élaborée ; les fonctions du secrétariat ont été en grande partie accomplies par les quatre organisations du Quartet, qui ont pu déléguer du personnel pour se concentrer sur le dialogue national.

La relation entre le Dialogue national et l'Assemblée nationale constituante était délicate, d'autant plus que les dirigeants de l'opposition avaient demandé la dissolution de l'ANC et que la Troïka avait insisté sur le maintien du mandat de l'ANC. Mustapha Ben Jaafar, le président de l'ANC, a joué un rôle crucial en

tant qu'intermédiaire entre les conversations tenues dans l'ANC et dans le Dialogue national. Ce dernier représentait, selon ses termes, une « légitimité de consensus » qui se démarquait de l'ANC, et entretenait, dans une certaine mesure, une relation difficile avec elle.¹² Jaafar a donc dû trouver un équilibre entre la défense de l'intégrité de l'ANC et du gouvernement élu, et l'acceptation de décisions prises en dehors de l'assemblée ou de la Troïka.

L'essentiel du travail détaillé sur la constitution a été confié à la Commission de consensus constitutionnel. L'assassinat de Brahmi en juillet a mis un terme temporaire aux efforts de la CCC, mais elle s'est réunie à nouveau pendant une courte période en novembre et a repris ses travaux pour de bon à la mi-décembre. Elle n'a pas reçu de statut officiel avant le 28 décembre, mais sa nature ad hoc s'est avérée être plus un atout qu'un handicap, l'aidant à devenir remarquablement productive. Comme le note un rapport du Centre Carter, la CCC s'est réunie « 37 fois au total entre le 29 juin et décembre 2013 » et « est parvenu à un accord sur 52 points de controverse affectant le préambule et 29 articles au total ».¹³ Parmi ces points figurait la question très sensible de la définition du rôle de l'islam dans l'État.

Le Dialogue national a servi d'espace de rencontre où la classe politique polarisée a pu se réunir et parvenir à un consensus sur les aspects controversés de la constitution, notamment les droits des femmes et le rôle de l'islam dans la société, puis transmettre ces accords à la CCC, qui les a intégrés au projet officiel. Bien que ne faisant pas officiellement partie du dialogue, la CCC a joué un rôle important en veillant à ce que les résultats des délibérations du dialogue soient inscrits dans la constitution.

CONVOCATION ET FACILITATION

Le dialogue national a été convoqué par les quatre organisations du Quartet. L'autorité du Quartet s'explique en partie par le fait qu'il n'a pas été élu, mais qu'il s'est appuyé sur l'autorité institutionnelle et le prestige personnel de ses organisations et de ses dirigeants. La crédibilité était renforcée par le fait que les organisations étaient formellement indépendantes des partis politiques et n'étaient pas perçues comme étant sous influence étrangère.¹⁴ La plus influente des quatre organisations était l'UGTT. En conséquence,

Houcine Abassi, secrétaire général de l'UGTT, a joué le rôle de facilitateur principal, animant des séances qui duraient parfois douze heures ou plus.¹⁵

Comme l'a fait remarquer Abassi lors d'une interview, l'influence de l'UGTT provenait du fait que, bien qu'il s'agisse officiellement d'un syndicat, il avait joué un rôle politique clé dès ses débuts en servant de médiateur dans les conflits entre le peuple et trois régimes successifs. Cette fonction était largement reconnue par les élites tunisiennes de tous les partis et mouvements, qui comprenaient le rôle national joué de longue date par l'UGTT. Ainsi, comme nous l'avons noté, alors que la Tunisie luttait pour sa transition post-révolutionnaire, l'UGTT était bien positionné pour fonctionner comme un médiateur musclé, ce qui a culminé avec son rôle de premier plan dans les premier et deuxième dialogues nationaux.

La nature flexible du processus de dialogue a eu beaucoup à voir avec la nature, le rôle et l'impact de l'UGTT. C'est précisément parce que le syndicat a joué le rôle de défenseur partisan, d'arbitre national et de tiers arbitre qu'il a pu utiliser ce rôle institutionnel dissonant, voire ambigu, de manière à inciter les dirigeants rivaux à trouver un terrain d'entente. Bien que le leadership personnel ait été crucial pour cette dynamique, la stature et l'identité de l'UGTT ont été fondamentales pour la capacité du Dialogue national à s'adapter à une arène politique en évolution rapide et aux rivalités qui s'y déroulaient.

Le rôle semi-institutionnel de l'ONAT faisait écho à celui de l'UGTT, même s'il n'avait pas la même stature nationale. Créé en 2010 et légalisé début 2012, l'Ordre national des avocats de Tunisie représentait un secteur professionnel de classe moyenne assez important dans un pays dont le système éducatif diplômait chaque année des centaines d'avocats. En effet, les avocats constituaient un segment central de l'élite professionnelle de la classe moyenne, et leur nombre n'a cessé de croître avec la libéralisation partielle de l'économie dans les années 1990. L'ONAT était donc bien placé pour projeter une autorité politique forte qui transcendait son statut de représentation plus formel.

Pour de nombreux Tunisiens moyens, en particulier ceux qui vivent dans les zones les plus sous-développées ou socialement défavorisées, le Dialogue national était un exercice lointain de théâtre politique.... [qui] n'avait aucun rapport immédiat avec leur vie quotidienne et leurs luttes sociales et économiques en cours.

Quant à la LTDH, elle était le plus ancien groupe arabe de défense des droits de l'homme de la région et apportait ainsi une légitimité et une crédibilité immenses au Dialogue national. Respectée dans toute la région, elle jouissait d'une réputation irréprochable, notamment pour son rôle dans l'opposition à l'autoritarisme en Tunisie dans les années 1970, et elle a renforcé l'influence morale et politique du Quartet.¹⁶

Contrairement à ses partenaires, l'UTICA n'a pas exercé une autorité politique plus large, allant au-delà de son rôle formel de représentation. Contrairement à ses partenaires, l'UTICA ne jouissait pas d'une autorité politique plus large qui allait au-delà de son rôle formel de représentation. Bien qu'elle comptait environ 250 000 membres, la plupart issus de petites et moyennes entreprises, nombre de ses dirigeants étaient des acteurs de l'ancien régime qui avaient été les amis de membres du gouvernement Ben Ali. Ces liens peuvent contribuer à expliquer pourquoi les autres membres du Quartet ont attendu la fin du printemps 2013 pour faire participer l'UTICA au Dialogue national.¹⁷ La participation de l'UTICA a été facilitée par les récents changements intervenus au sein de son conseil d'administration, qui a accueilli des dirigeants qui n'étaient pas entachés d'association avec l'ancien régime. La coopération qui en a résulté entre les anciens et les nouveaux cadres a permis à l'UTICA de projeter une posture plus nationale sans aliéner les hommes d'affaires chevronnés qui craignaient de faire l'objet d'une enquête judiciaire ou d'être exclus de la participation à la politique électorale dans une Tunisie démocratique.

Sur une base informelle, les membres du Quartet ont fourni une tribune utile pour tester différentes positions et proposer des solutions. L'impact précis de ces consultations est difficile à mesurer, mais elles ont apparemment aidé à trouver des solutions sur des questions clés, notamment la création d'un système parlementaire ou présidentiel et l'ordre des élections présidentielles et législatives. Pour l'essentiel, les dirigeants du Quartet sont restés en dehors des négociations proprement dites, ou en ont gardé une distance utile.

POSSIBILITÉS DE PARTICIPATION DU PUBLIC

Le fait que le Dialogue national ait été créé par quatre organisations de la société civile lui a conféré une certaine responsabilité et une certaine légitimité, mais pas un large soutien public. Le public n'a pas eu l'occasion de participer au dialogue, et aucune stratégie de communication régulière n'a relayé les développements du dialogue aux citoyens.¹⁸ En conséquence, le public a rapidement été désenchanté.

En effet, les groupes de discussion organisés à Tunis, Bizerte, Sfax et Douz indiquent clairement que pour de nombreux Tunisiens moyens, en particulier ceux qui vivent dans les zones les plus sous-développées ou socialement défavorisées, le Dialogue national était un exercice lointain de théâtre politique.¹⁹

Les participants à ces sessions ont souligné que, de leur point de vue, le Dialogue national n'avait aucun rapport immédiat avec leur vie quotidienne et leurs luttes sociales et économiques en cours, ces mêmes luttes qui avaient contribué à déclencher la Révolution de Jasmin. Beaucoup pensaient que le dialogue était une solution préétablie, peut-être influencée par l'étranger, pour réconcilier les deux principales factions politiques.²⁰ Bien que cet éloignement populaire soit déconcertant, son impact pratique n'est pas facile à évaluer.

DÉVELOPPEMENTS POLITIQUES ET CONFLICTUELS PENDANT LE DIALOGUE

Le Dialogue national a été le théâtre de la plupart des développements politiques importants en Tunisie fin 2013 et début 2014. Il a semblé avoir un effet stabilisateur sur l'arène politique du pays ; la violence politique et les protestations qui ont provoqué le dialogue se sont largement calmées après son début. En mars 2014, plusieurs mois plus tôt que prévu, le président Marzouki a levé l'état d'urgence en vigueur depuis la révolution de 2011.

IMPLICATION INTERNATIONALE

Le dialogue national tunisien a été initié et mené par des acteurs nationaux, mais l'implication internationale

et régionale dans la transition du pays a apporté une contribution significative et positive. Les acteurs internationaux sont intervenus au bon moment, ont cherché à soutenir les protagonistes tunisiens plutôt que de les réorienter ou de les déstabiliser, et ont fait preuve d'un remarquable degré de consensus sur ce à quoi devrait ressembler l'avenir politique de la Tunisie (une démocratie qui pourrait concilier les intérêts laïcs et islamistes) et sur la manière de l'accomplir (par la négociation et la réconciliation).

Les ambassadeurs de nombreux pays européens et des États-Unis ont rencontré les principaux participants et leur ont offert non seulement des encouragements mais aussi des conseils discrets. Comme l'a noté un participant, l'ambassadeur des États-Unis en Tunisie a insisté sur « l'idée de trouver un équilibre entre le nouveau et l'ancien régime », un équilibre qui nécessitait nécessairement l'implication d'Ennahda et de Nidaa Tounes.²¹ Ce message a été répété par plusieurs organisations multilatérales, notamment l'Union européenne et le Programme des Nations unies pour le développement.

En termes d'influence régionale, l'acteur le plus important était peut-être l'Algérie. Après avoir connu huit années de violents troubles civils dans les années 1990, suite à l'incapacité des forces islamistes et laïques rivales du pays à s'entendre, les dirigeants algériens étaient désireux de s'assurer que les dirigeants tunisiens trouvent un terrain d'entente. En outre, l'infiltration de groupes djihadistes radicaux le long de la frontière algéro-tunisienne constituait une menace sérieuse non seulement pour les deux pays, mais aussi pour la région. Bien qu'ils ne soient guère démocrates eux-mêmes, les dirigeants algériens ont compris que l'échec d'un accord en Tunisie pourrait plonger tout le Maghreb dans la crise. Le président Abdelaziz Bouteflika a donc cherché à encourager Ghannouchi et Essebsi, qu'il connaissait personnellement, à se réconcilier. Bouteflika a invité Ghannouchi à le rencontrer à Alger le 11 septembre 2013, et Essebsi à faire de même le jour suivant.²² Ces deux rencontres ont contribué à cimenter la réconciliation qui avait commencé un mois plus tôt, lorsque Ghannouchi et Essebsi se sont rencontrés à Paris le 15 août.

Les considérations économiques ont joué un rôle essentiel dans la pression exercée sur les dirigeants

tunisiens pour qu'ils parviennent à un accord. Par exemple, le Fonds monétaire international a signalé que la poursuite de son soutien économique était subordonnée à la conclusion d'un accord.²³

RÉSULTATS IMMÉDIATS

La principale réalisation du deuxième Dialogue national a été la création d'une feuille de route que les dirigeants tunisiens ont pu suivre pour passer de l'impasse au consensus. À chaque étape de cette feuille de route, le Quartet était prêt à faciliter les négociations, à servir de tribune pour les propositions, et même à faire pression pour inciter un participant réticent à conclure ou à accepter un accord.

Chacune des étapes définies dans la feuille de route a été atteinte, même si le temps nécessaire pour parcourir le chemin a été plus long que prévu. La sélection d'un nouveau premier ministre, par exemple, a nécessité de réduire une liste de dix-sept candidats et de surmonter de profondes divergences entre les partis. Le nom de Mehdi Jomaa a finalement fait surface. Technocrate qui avait été ministre de l'Industrie du cabinet de Laarayedh, il bénéficiait du soutien d'un groupe d'hommes d'affaires liés à Ennahda. Leur lobbying énergique auprès de l'UTICA et de l'UGTT a convaincu le Quartet de soutenir sa candidature et d'encourager les autres partis à faire de même. Mais comme le consensus reste difficile à obtenir, les partis conviennent de choisir le premier ministre à la majorité. Le 14 décembre, Jomaa a été choisi comme nouveau premier ministre, avec neuf voix sur onze.

Alors que les négociations sur la constitution se poursuivaient en décembre et janvier, le président de l'ANC s'est appuyé sur le Quartet pour tester différentes positions et solutions proposées. Ces consultations n'ont pas été décisives, mais elles ont permis d'obtenir les compromis politiques nécessaires à l'élaboration d'un projet acceptable par tous les partis. La constitution a été ratifiée par l'ANC le 26 janvier 2014.

Des consultations similaires ont permis de trouver des solutions à deux autres questions clés : la création d'un système parlementaire ou présidentiel, et la séquence des élections présidentielles et législatives. La première question avait été débattue au sein de l'ANC et de la CCC depuis un certain temps et s'est



Des membres de l'Assemblée nationale constituante tunisienne célèbrent l'adoption de la nouvelle constitution à Tunis, en Tunisie, le 26 janvier 2014. (Photo : Aimen Zine/AP)

donc avérée assez facile à résoudre en faveur d'un système mixte qui donnait au pouvoir législatif de larges pouvoirs mais soutenait une présidence forte. La question de l'ordre des élections était plus délicate, les dirigeants libéraux et certains dirigeants de gauche préférant que les élections présidentielles aient lieu en premier, et Ennahda préférant que les élections parlementaires aient lieu en premier ou simultanément. Compte tenu de la nature litigieuse de la question, sa résolution nécessitait un tiers crédible, capable de s'élever au-dessus du clivage entre laïcité et islamisme. Ce rôle de médiateur était censé être joué par la Haute Commission Électorale nouvellement constituée. Mais lorsque le débat est devenu très tendu, le Quartet a invité des dirigeants politiques et des experts, y compris le chef de la nouvelle commission, le professeur Chafiq Sarsar, à faire part de leurs suggestions. Le site a ensuite proposé une solution qui a finalement été adoptée par tous les partis : des élections législatives en octobre 2014 et des élections présidentielles un mois plus tard.²⁴

Après que le dialogue national est parvenu à ses conclusions sur le séquençage des élections, de brèves conversations ont eu lieu entre les participants et les dirigeants du Quartet au sujet de l'institutionnalisation du dialogue. Cette idée a finalement perdu la faveur de l'élite politique, qui craignait que cela ne diminue l'autorité des institutions permanentes de gouvernance.²⁵

MISE EN ŒUVRE ET IMPLICATIONS À PLUS LONG TERME

Les accords conclus à l'issue du Dialogue national ont été mis en pratique. Le gouvernement de Laarayedh a démissionné le 9 janvier 2014 et a été remplacé par un gouvernement technocratique dirigé par Jomaa. Les élections législatives ont eu lieu comme prévu en octobre de la même année. Nidaa Tounes a remporté quatre-vingt-six sièges (40 %) à l'Assemblée des représentants du peuple nouvellement créée, qui compte 217 membres, tandis qu'Ennahda a obtenu soixante-neuf sièges (32 %). Des élections

présidentielles ont eu lieu, également comme prévu, en novembre. Aucun candidat présidentiel n'ayant obtenu la majorité absolue, un second tour a été organisé le 21 décembre, au cours duquel Essebsi a battu Marzouki.

En février 2015, le Premier ministre Habib Essid a formé un gouvernement d'unité comprenant des membres de Nidaa Tounes et d'Ennahda, qui a obtenu le soutien de 166 membres de l'assemblée. Dix-huit mois plus tard, en août 2016, le gouvernement d'Essid a été dissous à la suite d'un vote de défiance et remplacé par un nouveau gouvernement d'union, dirigé par Youssef Chahed, qui est devenu le septième Premier ministre du pays en six ans.

La recherche du consensus par les dirigeants politiques tunisiens s'est ralentie après la mise en œuvre des accords négociés par le Dialogue national. Cela peut sembler paradoxal, étant donné que les cabinets à partir du 15 février 2015 comprenaient des représentants de tous les principaux partis politiques. Cependant, dès le début, les membres de ce gouvernement d'union n'ont pas pu décider de leurs décisions et de la législation qui leur est associée ainsi que l'assemblée nationale devait être basée sur le consensus ou sur des principes majoritaires.

Par exemple, l'accord sur la question critique de la formation d'une commission vérité et dignité était en fait large au sein du cabinet et du Parlement, préparant le terrain pour les audiences publiques spectaculaires de la commission en 2016. En revanche, sur la question critique de la nomination des membres de la nouvelle cour constitutionnelle, le gouvernement et l'assemblée nationale étaient divisés. En conséquence, à l'automne 2020, la Tunisie n'avait toujours pas de cour constitutionnelle, un nouvel organe dont la formation était prévue par la constitution. De même, en 2016 et 2017, l'assemblée et le gouvernement n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur le calendrier et les modalités des élections municipales et locales. Une grande partie des travaux connexes devait être entreprise par la Commission électorale nationale. Essebsi et ses alliés de Nidaa Tounes ont toutefois été accusés d'entraver les travaux de la commission électorale dans ce qui a été largement considéré comme un effort délibéré des groupes laïques pour reporter des élections qu'ils craignaient de voir remporter par Ennahda. Ces luttes illustrent le fait que les conflits islamo-laïques ont

perduré malgré les succès du Quartet dans la conclusion d'un accord de base.

Cependant, c'est dans l'arène des différends économiques que l'échec du consensus est le plus fortement ressenti. À la fin du printemps 2016, le gouvernement a proposé une loi de réconciliation économique. Cet objectif faisait écho à la logique des audiences sur la vérité et la dignité en ce qu'il visait à réintégrer dans le nouvel ordre démocratique les dirigeants du régime précédent accusés de divers crimes. Dans ce cas, le crime n'était pas la violation des droits de l'homme, mais plutôt le détournement de fonds et la corruption. La loi de réconciliation économique a établi que les hommes d'affaires accusés de corruption ne seraient pas jugés s'ils remboursaient leurs bénéficiaires et présentaient des excuses officielles. La position dominante de Nidaa Tounes au sein du cabinet et de l'assemblée nationale lui a permis de faire avancer la loi malgré une large opposition populaire. Les dirigeants d'Ennahda étaient eux aussi clairement mécontents de la nouvelle loi, mais étant donné leur position minoritaire au sein du cabinet, ils n'ont pas pu créer un front d'opposition formel à l'assemblée. De plus, il semble que Ghannouchi ne voulait pas faire de vagues en s'opposant à une loi que Nidaa Tounes approuvait. Ainsi, la loi est passée en septembre 2017 malgré les protestations publiques à travers le pays.

La lutte actuelle sur la politique économique illustre les incertitudes qui accompagnent les efforts visant à passer d'une politique fondée sur le consensus à la démocratie. Le Dialogue national a été conçu pour aborder les questions politiques de base plutôt que les problèmes économiques qui ont suscité la Révolution de Jasmin. Le Quartet n'était pas uni par une vision économique commune, mais par un désir commun d'uniformiser les règles du jeu politique et de faciliter ainsi un nouveau marché politique. Cette tâche étant en grande partie achevée, les dirigeants de l'UGTT et de l'UTICA se sont affrontés sur la politique économique en général et sur la loi de réconciliation économique en particulier. Il n'a pas été possible jusqu'à présent de trouver un médiateur tiers ayant le type d'autorité que le Quartet a brièvement exercé. Les implications de cette situation se sont répercutées dans les années suivantes. Tout au long de l'année 2018, la paralysie au sein du gouvernement sur la politique économique a exacerbé une crise

économique déjà grave. En 2019, le professeur de droit constitutionnel Kaïs Saïed, un nouveau venu sur la scène politique, a été élu à la présidence après le décès d'Essebsi, reflétant le désenchantement général de la population à l'égard de Nidaa Tounes, d'Ennahda et de leurs alliés respectifs.²⁶



Des participants yéménites prennent part à la conférence du dialogue national à Sanaa, au Yémen, le 20 mars 2013. (Photo : Hani Mohammed/AP)

Conférence sur le dialogue national au Yémen

Erica Gaston

Le printemps arabe de 2011 semblait offrir au Yémen une rupture avec son passé sanglant et violent, l'occasion d'une transformation politique qui permettrait de surmonter les divisions politiques, régionales et tribales de longue date, ainsi que les séquelles du règne diviseur et répressif du président Ali Abdullah Saleh. En novembre 2011, après près d'un an de manifestations populaires et d'affrontements militaires, Saleh a accepté de quitter ses fonctions en échange d'une amnistie. L'initiative du Conseil de coopération du Golfe a marqué le début d'une transition de deux ans avec une série de processus et de jalons, notamment une Conférence de dialogue national (CDN) qui donnerait aux Yéménites un forum inclusif pour débattre de la restructuration de l'État et servirait

de médiateur pour des questions politiques de longue date. Quelque 565 délégués de la CDN, représentant un éventail de partis politiques, de tribus et de régions, ainsi que la société civile, les jeunes et les femmes, ont délibéré pendant près d'un an, de mars 2013 à janvier 2014. Ils ont produit mille huit cents recommandations couvrant tout, des propositions législatives pour les soins de santé et les pensions de retraite à la structure fédérale de l'État, en passant par les droits des femmes et la justice transitionnelle. Cependant, les principales factions n'y ont pas adhéré, en particulier sur la structure de l'État et le nombre de régions. En outre, l'État yéménite, de plus en plus divisé et assiégé, n'avait guère la capacité de mettre en œuvre les nombreuses recommandations de la CDN.

Figure 12. Chronologie du Yémen



Remarque : Tous les événements de la chronologie ne sont pas abordés dans le texte.

Le conflit entre les principales factions s'étant intensifié alors même que les conclusions étaient signées, le Yémen a sombré dans la guerre civile en l'espace de six mois, réduisant à néant toute possibilité de mise en œuvre des résolutions de la CDN.

CONTEXTE HISTORIQUE

Le printemps arabe a atteint le Yémen en janvier 2011. Des foules massives de manifestants, initialement dominées par les jeunes, sont descendues dans la rue pour exprimer leur mécontentement face à la corruption, au chômage élevé, aux pénuries alimentaires et au faible accès à l'éducation et aux soins de santé. Au fur et à mesure que les manifestations se sont étendues de la capitale, Sana'a, à d'autres villes, les opposants politiques de longue date du président Ali Abdullah Saleh y ont vu l'occasion de mettre fin à son règne de trois décennies. Les partis d'opposition dirigés par Islah, le parti islamiste sunnite affilié aux Frères musulmans, et les groupes sécessionnistes du sud ont rejoint les protestations en février 2011.

Le gouvernement a répondu aux protestations croissantes de l'opposition en déployant des troupes et même des chars, ce qui a conduit à de violents affrontements. Le 18 mars, des loyalistes de Saleh ont tiré sur des manifestants non armés à Sana'a, tuant cinquante-deux personnes et en blessant plus de deux cents. Cet incident a changé la donne contre Saleh et a entraîné une série de défections importantes.¹ Un clan tribal important, les Ahmars, a rejoint l'opposition.² Il a été suivi par la figure militaire la plus puissante après Saleh, le général Ali Mohsen al-Ahmar.³ L'armée yéménite était divisée en deux.

Au cours de l'été, des combats intenses ont ravagé le pays, notamment les grandes villes d'Aden et de Taïz. Pendant ce temps, à la périphérie, le contrôle de la sécurité se détériorait. Ansar al-Sharia, une organisation affiliée à Al-Qaïda dans la péninsule arabique, a exploité le vide sécuritaire dans les zones périphériques et a pris le contrôle du gouvernorat d'Abyan, dans le sud du pays. Dans le nord, les Houthis, un groupe chiite zaydite du nord qui avait auparavant gouverné le Yémen pendant mille ans, ont renforcé leur contrôle du gouvernorat de Saada et de certaines parties du gouvernorat d'Amran.

À l'été, une impasse militaire entre les contingents pro- et anti-Saleh s'est dessinée. La communauté internationale, en particulier l'Arabie saoudite et les États-Unis, a suivi avec une inquiétude croissante l'évolution de la situation au Yémen. Le Conseil de coopération du Golfe (CCG), soutenu par les États-Unis et les pays de l'Union européenne, a tenté de négocier une transition pacifique du pouvoir à partir du mois d'avril, mais a été repoussé à plusieurs reprises par Saleh, qui refusait de quitter le pouvoir. Le 2 juin, Saleh a été gravement blessé dans son complexe présidentiel à Sana'a et s'est rendu en Arabie saoudite pour se faire soigner, laissant le vice-président Abdrabuh Mansour Hadi comme président par intérim. Fin septembre 2011, peu après le retour de Saleh de son traitement en Arabie saoudite, il a annoncé qu'il avait accepté de négocier un transfert de pouvoir. En échange de leur venue à la table des négociations, Saleh et ses partisans bénéficieraient d'une amnistie.

Le 23 novembre, Saleh et les Partis de la réunion conjointe (PRC), terme collectif désignant une coalition de partis d'opposition dominée par Islah, ont signé ce qui allait devenir l'Initiative du Conseil de coopération du Golfe (ICCG).⁴ Il prévoyait un plan de transition de deux ans et un nouvel accord de partage du pouvoir. Saleh quitterait le pouvoir dans les trente jours, transférant le pouvoir à Hadi en échange de l'immunité de poursuites. Des élections anticipées devaient être organisées dans les quatre-vingt-dix jours suivant la signature de l'ICCG (elles ont eu lieu en février 2012), Hadi se présentant sans opposition à la présidence, et un gouvernement de transition avec partage du pouvoir devait être formé avec un mélange équilibré de représentants du parti au pouvoir, le Congrès général du peuple (CGP), et des PRC. La période de transition de deux ans serait clôturée par un référendum sur une nouvelle constitution et de nouvelles élections.⁵

L'ICCG a également établi des processus et des critères de référence conçus pour s'attaquer aux sources profondes du conflit, à la fois les problèmes de sécurité, d'État de droit et d'économie engendrés par des années de faiblesse des institutions et du gouvernement, et les griefs particuliers des principaux groupes politiques, tribaux et géographiques qui s'étaient opposés à Saleh. Parmi ces problèmes, les plus importants sont la question dite du Sud et la question de Saada. Les groupes du sud (appelés collectivement Hiraak mais comprenant en fait des positions disparates) protestent

depuis 2007 pour une plus grande autonomie du sud ou une sécession pure et simple, enflammés par la marginalisation politique, l'exclusion économique générale et des griefs spécifiques découlant du traitement sévère du sud par Saleh après sa tentative de sécession, qui a déclenché une guerre civile en 1994.⁶ À l'opposé (géographiquement), depuis 2004, le mouvement Houthis, pro-iranien, anti-américain et anti-Saleh, s'est taillé un bastion pratiquement autonome dans le gouvernorat de Saada, au nord du pays, et a tenu bon malgré les bombardements intensifs de l'armée yéménite au cours de pas moins de six conflits. Bien que les réformes et les mesures de renforcement de la confiance se soient poursuivies tout au long de la transition, le processus phare pour traiter toutes ces questions devait être la Conférence de dialogue national. Elle devait être le vecteur à la fois de la réforme générale de l'État et du traitement des déclencheurs politiques et conflictuels tels que les questions de Saada et du Sud.

CRÉATION ET MANDAT

L'ICCG a défini la CDN comme une des principales étapes de la « deuxième phase du transfert du pouvoir ». Son mandat comportait deux éléments clés. Tout d'abord, il s'agissait d'un véhicule permettant de résoudre les nombreuses questions politiques, institutionnelles et sociales à l'origine des manifestations, et de définir les prochaines étapes de la transition et de la transformation de l'État. L'ICCG a demandé que la CDN aborde non seulement les questions du Sud et de Saada, mais aussi des réformes constitutionnelles et institutionnelles plus profondes, ainsi que des questions relatives aux droits fondamentaux. Le mandat prévu dans la CDN comprenait la restructuration de « l'État et du système politique » ; « la mise en place d'un système démocratique global, y compris la réforme de la fonction publique, du système judiciaire et de la gouvernance locale » ; « parvenir à la réconciliation nationale et à la justice de transition » ; s'attaquer aux violations des droits de l'homme et du droit humanitaire ; renforcer la protection des groupes vulnérables, notamment les femmes et les enfants ; et répondre aux besoins de reconstruction et de « développement économique durable ». Deuxièmement, la CDN devait également servir de forum pour établir le « processus de rédaction de la Constitution, y compris la création d'une Commission de rédaction de la Constitution et sa composition ».⁷

La CDN avait également le mandat tacite de faire entendre d'autres voix dans le processus de transition, une réponse aux critiques selon lesquelles l'ICCG était un marché étroit et élitiste. Les partis composant l'opposition PRC ont peut-être été politiquement marginalisés par Saleh, mais ils étaient représentés au Parlement national et faisaient eux-mêmes partie de l'élite. Les jeunes qui avaient initié et soutenu les protestations voyaient l'ICCG d'un œil critique, comme une redistribution du pouvoir au sein de l'élite politique plutôt qu'une transformation du paysage politique du Yémen. La CDN était une tentative partielle de remédier à cette situation en lançant, comme l'a décrit l'ICCG, « une conversation ouverte sur l'avenir du pays » et en « impliquant les jeunes dans la détermination de l'avenir de la vie politique ». Le premier paragraphe du mandat de la CDN au sein de l'ICCG exige explicitement qu'il soit inclusif et comprenne des représentants « des jeunes, du Mouvement du Sud, des Houthis, d'autres partis politiques, de la société civile et des femmes ».⁸

L'ICCG a été soutenue par la résolution 2051 du Conseil de sécurité des Nations unies, qui a appelé toutes les parties prenantes à participer activement à la CDN. L'ICCG et les Nations unies se sont engagés à fournir un soutien financier et logistique à la CDN.

PHASE PRÉPARATOIRE

Le 14 juillet 2012, cinq mois après son élection, Hadi a publié un décret présidentiel pour former le Comité technique préparatoire de la CDN, comme l'exige le paragraphe 19(a) de l'ICCG. Le décret conférait au comité préparatoire une responsabilité massive, notamment en ce qui concerne la taille des délégations participantes, les critères d'éligibilité des participants, la structure du dialogue et les groupes de travail, le projet d'ordre du jour et les thèmes, les règlements internes, le plan de participation du public, l'engagement et l'accès aux médias, le budget et le processus de soutien international, ainsi que les dispositions logistiques et de sécurité.

Le comité préparatoire a été fortement critiqué dès le départ. Malgré la nomination de certains membres indépendants, il a été critiqué pour être trop fortement dominé par les élites politiques traditionnelles, notamment le CGP. Le fait que nombre des personnes nommées semblaient manquer de compétences techniques et d'expérience pour mener à bien les

Signe des obstacles à venir, les représentants du Hiraak du Sud ont boycotté le comité préparatoire. Plus généralement, le comité préparatoire a été perçu comme renforçant la nature du processus de transition centrée sur l'élite.

tâches préparatoires a renforcé les accusations de favoritisme politique. Signe des obstacles à venir, les représentants du Hiraak du Sud ont boycotté le comité préparatoire.⁹ Plus généralement, le comité préparatoire a été perçu comme renforçant la nature élitiste du processus de transition. En dépit d'un mandat flexible visant à atteindre différents groupes d'électeurs, le comité préparatoire a été sévèrement critiqué pour n'avoir mené des consultations qu'avec l'élite de Sana'a.

Initialement prévu pour travailler pendant dix semaines, le comité préparatoire a pris neuf mois et n'a rempli que la partie de son mandat relative à la structure, l'organisation, les règles de procédure et la gestion de la CDN.¹⁰ En fin de compte, la tâche consistant à déterminer les quotas de participants a été confiée à l'envoyé spécial des Nations unies pour le Yémen, Jamal Benomar, avec lequel le président Hadi devait travailler en étroite collaboration. Cela a renforcé les critiques selon lesquelles le comité préparatoire manquait d'indépendance politique et que la composition finale de la CDN était politiquement compromise.

Obtenir la bonne représentation et une adhésion suffisante de toutes les principales parties prenantes était la question cruciale de la phase préparatoire. Nombreux sont ceux qui soutiennent que c'est l'échec de cette démarche, notamment de la part du Hiraak, qui a finalement empêché la CDN d'atteindre ses principaux objectifs. Dès le départ, le Hiraak s'est montré méfiant à l'égard de la CDN, qu'il considérait comme le produit d'un accord entre différentes factions du régime qui avaient longtemps étouffé les ambitions du Sud. Hiraak a fait valoir que la question du Sud était différente des autres points à l'ordre du jour de la CDN car elle pouvait entraîner une séparation de l'État en deux. Le langage de l'ICCG, fondé sur la recherche d'une solution à la question du Sud au sein d'un Yémen unifié, semblait exclure toute possibilité de séparation. De nombreux activistes du Hiraak ont proposé d'organiser un dialogue nord-sud distinct avant la CDN, qui pourrait être fondé sur l'élaboration de conditions pacifiques de la séparation.

Cependant, les Nations unies, les États-Unis et l'Arabie saoudite ont rejeté toute idée de sécession, insistant sur le fait que le seul forum de négociation était la CDN.

L'absence de progrès sur les mesures de confiance a exacerbé cette méfiance. Elle a été symbolisée par les « vingt points », une liste de griefs de longue date du Sud. La moitié des demandes remontaient au comportement de Saleh en matière de représailles après les pertes subies par le Sud lors de la guerre civile de 1994. Par exemple, le gouvernement yéménite devait présenter des excuses pour la guerre, restituer les biens, les actifs et les terres agricoles saisis, rétablir les emplois ou les pensions des militaires et des fonctionnaires sudistes contraints à la retraite et rouvrir un important journal sudiste fermé. De nombreux Hiraakis considéraient que des progrès sur ces points et d'autres mesures de confiance étaient des conditions préalables essentielles au lancement de la CDN ; mais au début du dialogue, aucune mesure n'avait été prise pour mettre en œuvre ces vingt points, si ce n'est la formation de quelques comités chargés d'examiner ces questions.¹¹

Le comité préparatoire a annoncé très tôt que 50 % des représentants de la CDN seraient originaires du Sud, mais cela n'a pas modifié la position du Hiraak. Malgré les efforts diplomatiques considérables déployés par Benomar, Hadi et d'autres personnalités yéménites, peu des principaux dirigeants du Hiraak ont choisi de participer. En fin de compte, ceux qui ont adhéré étaient des sudistes alliés à Hadi, lui-même originaire du Sud mais considéré par le Hiraak comme faisant partie de l'élite du Nord, et ceux qui étaient déjà prêts à faire des compromis et à accepter un État unifié.

ORDRE DU JOUR

L'ordre du jour et les thèmes principaux ont largement suivi les questions énoncées dans le mandat de la CDN au sein de l'ICCG. Ceux-ci ont été organisés en neuf groupes de travail au sein de la CDN, chaque groupe de travail étant chargé de développer son ordre du jour et ses thèmes.¹² Il s'agissait de la

question du Sud, de la question de Saada, de la justice transitionnelle et de la réconciliation nationale, de la construction de l'État, des droits et des libertés, du développement durable, de la sécurité et de l'armée, de la bonne gouvernance et des entités indépendantes ou spéciales.

Certains de ces thèmes étaient assez simples en termes d'indication des questions qui seraient discutées. D'autres couvraient un large éventail. Par exemple, les sujets préliminaires énumérés par le secrétariat de la CDN dans le cadre du groupe de travail sur la bonne gouvernance comprenaient l'État de droit, la responsabilité et la transparence, la réalisation de la justice et de l'égalité, la lutte contre la corruption, l'administration publique et les fondements de la politique étrangère. Le groupe des entités spéciales, dont le nom est vague, a couvert les questions relatives à la fonction publique, aux médias, aux dotations religieuses, aux partis politiques, aux femmes et aux personnes vulnérables, ainsi que d'autres questions relatives aux droits.

Le comité préparatoire a envisagé d'affiner ces grands thèmes, mais il s'est constamment heurté à l'opposition politique de différents partis ou contingents. Des désaccords sont également apparus en interne, reflétant les tendances politiques et les affiliations idéologiques des membres. Les thèmes qui touchaient à la structure de l'État et à toute répartition du pouvoir et des ressources économiques étaient controversés, tout comme les questions de justice transitionnelle, le rôle de la charia et les droits des femmes. Par exemple, les membres indépendants du comité préparatoire ont insisté pour que les droits de l'homme et les droits de la femme restent à l'ordre du jour du groupe de travail sur les droits et les libertés, malgré l'objection de ceux qui sont alignés sur les partis religieux les plus conservateurs. Le thème de la justice transitionnelle a été tout aussi controversé, les représentants du CGP se disputant avec ceux des PRC sur les questions qui pourraient être ouvertes à la discussion par rapport à celles qui sont interdites par l'accord d'amnistie de l'ICCG.

Soucieux d'éviter toute controverse, le comité préparatoire n'a pas fait grand-chose pour rendre les thèmes plus spécifiques. Les désaccords sous-jacents sur ce qui devait figurer à l'ordre du jour et sur la possibilité de parvenir à un consensus ont été

contournés en s'en tenant à des thèmes très généraux, généralement acceptables pour toutes les parties.

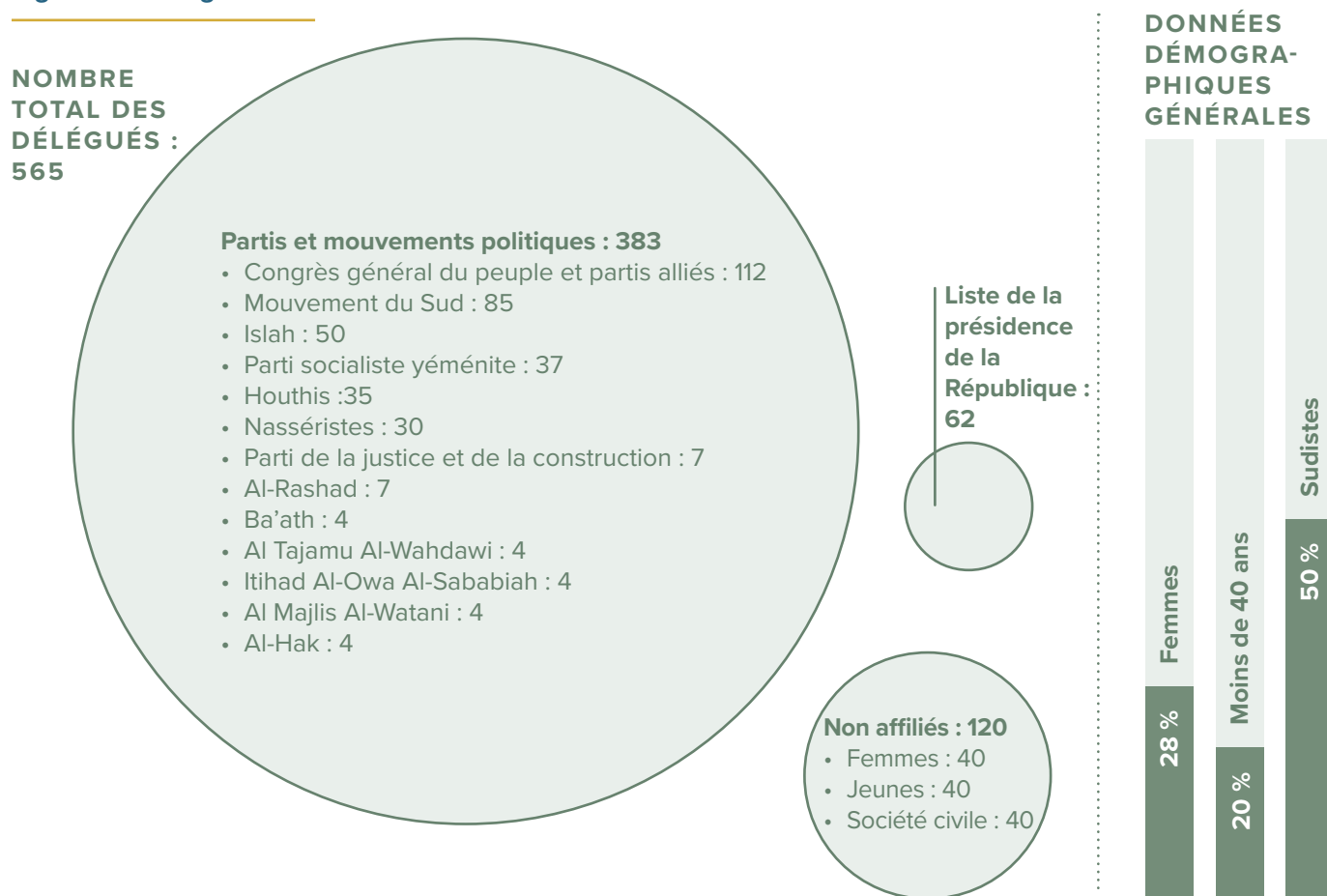
DÉLÉGUÉS

Dès le début, la CDN se voulait inclusive, en amenant à la table des négociations ceux qui avaient été marginalisés sous le régime de Saleh et ceux qui avaient été exclus des négociations de l'ICGP. L'ICGC stipulait expressément que les participants à la CDN devaient inclure « les jeunes, le Mouvement du Sud, les Houthis, les autres partis politiques, les représentants de la société civile et les femmes ».¹³

À certains égards, la CDN a atteint cet objectif. Sur les 565 délégués, 50 % venaient du sud, 20 % avaient moins de quarante ans et près de 30 % étaient des femmes.¹⁴ Bien que la majorité des sièges aient été dominés par des partis politiques, ce qui a renforcé l'impression que les décisions étaient prises par les mêmes acteurs que par le passé, 120 sièges, dont 40 pour des organisations de la société civile, n'étaient pas affiliés. Les attributions des partis politiques comprenaient des sièges pour le Hiraak et les Houthis.¹⁵

Ce processus était certainement plus inclusif que les processus politiques yéménites antérieurs, mais il n'a pas fait taire les critiques importantes concernant la surreprésentation des anciennes élites. La participation était toujours dominée par les principaux partis politiques, le CGP et Islah. Certains observateurs et critiques ont affirmé que les élites traditionnelles, les partis politiques et les intérêts tribaux, plus nombreux au sein de la CDN, ont tenté d'exclure les femmes, les jeunes ou les représentants de la société civile des contributions significatives et de la prise de décision au sein de chaque groupe de travail. En outre, l'appartenance à un groupe particulier ne garantit pas qu'une personne représentera les intérêts de ce groupe. Comme l'a écrit Charles Schmitz pour le Middle East Institute, « le fait d'être originaire du Sud ne signifie pas que l'on soutient la cause du Sud, tout comme le fait d'être une femme ne signifie pas que l'on soutient les droits des femmes à la manière des Nations unies ». Les partis politiques ont été astucieux en choisissant au moins quelques représentants des femmes et des jeunes qui voteraient selon la ligne de leur parti. Bien qu'extérieurement inclusifs, les points de vue de la vieille garde dominaient toujours.

Figure 13. Délégués du Yémen



Le règlement interne de la CDN spécifiait un nombre fixe de participants et la composition de chaque groupe de travail. Les partis ou groupes politiques participants étaient autorisés à choisir qui les représenterait dans chacun des groupes de travail. Le seul critère était qu'une personne devait avoir une certaine expertise dans le domaine traité par le groupe de travail. Cette disposition a toutefois été fréquemment ignorée par les partis politiques ; les représentants dans tous les groupes de travail étaient pour la plupart plus politiques que techniques.

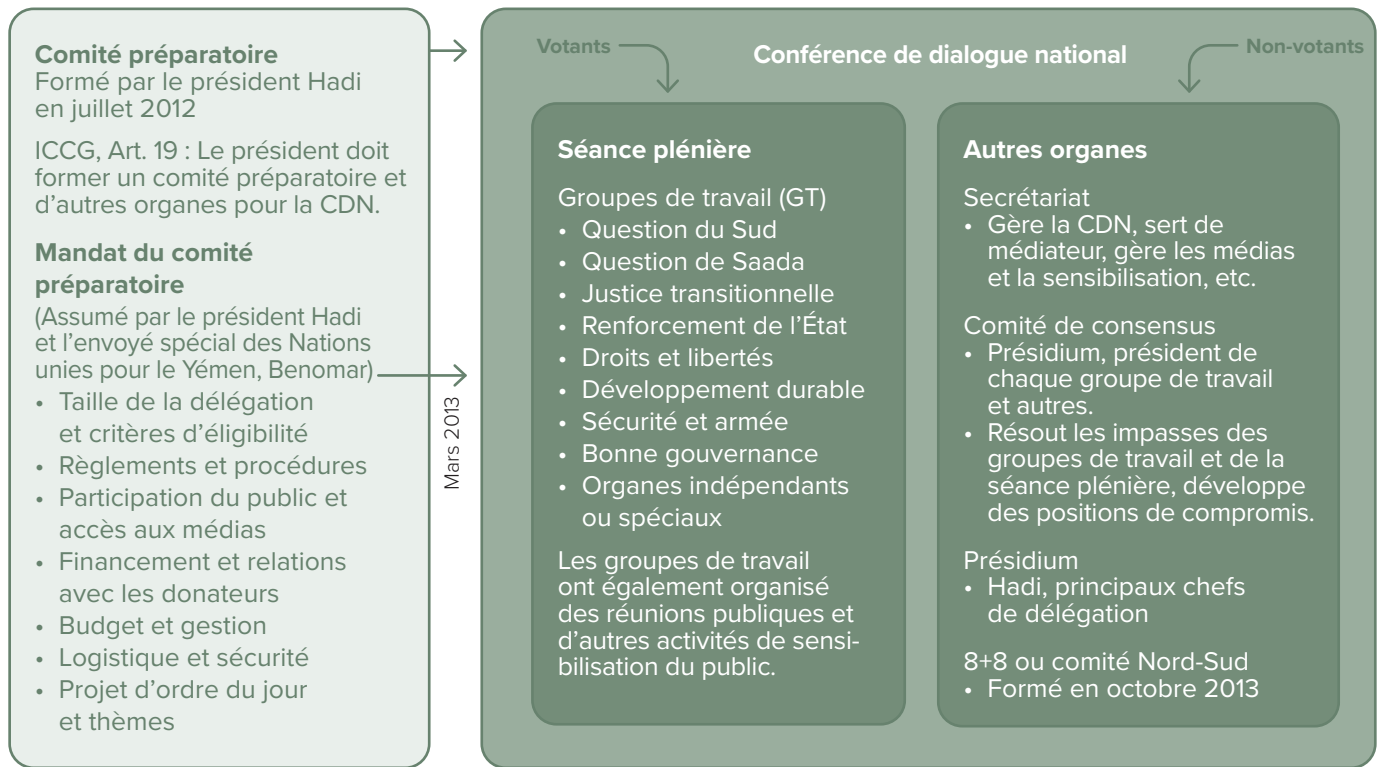
STRUCTURE

La CDN dans son ensemble a été gérée par le Secrétariat, dirigé par Ahmed Awad bin Mubarak en tant que secrétaire général, qui a travaillé en étroite collaboration avec le bureau du conseiller spécial de l'ONU. Le secrétariat a géré tous les besoins administratifs et logistiques, le plan médiatique et de sensibilisation, ainsi que la documentation des résultats. Il a également sélectionné les membres

du Comité des normes et de discipline, décidé des procédures de vote des groupes de travail et joué un rôle informel important en soutenant les délibérations de chaque groupe de travail et en aidant à sortir des impasses. Outre le Secrétariat, il y avait le présidium, dirigé par Hadi et composé de huit autres dirigeants des principaux groupes d'intérêt, y compris chacun des plus grands partis politiques, les Houthis, un dirigeant du Hiraak et une femme de la liste des femmes.¹⁷ Le Comité de consensus a été formé pour aider à résoudre et à travailler sur les questions bloquées. Il était composé des membres du présidium, des neuf présidents de chacun des groupes de travail et de membres supplémentaires nommés par Hadi à la tête du présidium.¹⁸

L'organe plénier de 565 membres, divisé en neuf groupes de travail, était responsable des principaux résultats de fond. Chaque groupe devait élaborer ses propres conclusions et recommandations qui étaient ensuite soumises au vote de la séance plénière.

Figure 14. Structure du Yémen



Les règles de vote étaient similaires au niveau des groupes de travail et de la séance plénière : 75 % des membres devaient être présents pour atteindre le quorum ; 90 % des personnes présentes devaient approuver une décision.¹⁹ Lorsqu'un consensus de 90 % n'était pas possible en séance plénière ou dans les groupes de travail, la question était soumise au comité de consensus pour décision. Une fois que ce comité a renvoyé le texte révisé ou négocié à la séance plénière, la décision peut être adoptée avec un consensus de 75 %. Si cela n'était pas possible, la question était renvoyée au Présidium.²⁰

Une dernière disposition relative au vote mérite d'être soulignée : il s'agit d'une règle spéciale conçue pour protéger les parties majoritaires contre la mise en minorité lors des phases plénières par des représentants plus petits ou non alignés se regroupant (ce qui n'est pas impossible, du moins au seuil de 75 %). Si l'ensemble des membres de deux délégations s'opposent à une décision, et que chacune de ces délégations détient au moins 5 % des sièges, la décision ne peut être adoptée.

Au cours de la CDN, deux autres changements structurels sont apparus, sans doute plus importants pour les résultats finaux que les structures et l'organisation initiales des comités. Tout d'abord, le Comité de consensus s'est avéré être beaucoup plus central qu'initialement prévu, négociant les impasses dans les phases de comité et de séance plénière et gérant l'ensemble du processus. En reconnaissance de cela, il a été décidé de le prolonger après la conclusion de la CDN, nominalement pour superviser la mise en œuvre des résultats, mais en pratique positionné comme un organe administratif parallèle, supra-gouvernemental. Deuxièmement, en réponse à l'impasse dans les comités critiques du Sud et de Saada, qui menaçait de mettre fin à l'ensemble de la CDN, un comité spécial de haut niveau composé de huit représentants du Nord et du même nombre de représentants du Sud (souvent appelé comité 8+8 ou comité Nord-Sud) a été créé.²¹ Comme nous le verrons, ce comité a déterminé les résultats les plus critiques de la CDN, éclipsant le travail des autres comités.

CONVOCACTION ET FACILITATION

Chaque groupe de travail a élu quatre de ses membres pour assurer la présidence du groupe. Il était clair, dès le début de la CDN, que la direction du groupe gérerait le dialogue des groupes de travail, une tâche qui comprenait la facilitation des discussions du groupe. Le règlement interne de la CDN stipulait que les groupes de travail avaient le droit de recevoir l'aide de facilitateurs lorsque cela était nécessaire. Un facilitateur yéménite indépendant a été prévu pour chaque groupe de travail à différents stades de la CDN.

Dès le début, le Secrétariat a rencontré des difficultés pour couvrir les coûts des facilitateurs et pour pourvoir ces postes de manière adéquate. Le budget fourni par le comité préparatoire ne tenait pas compte de la facilitation ; le secrétariat a donc dû déployer des efforts considérables pour convaincre les donateurs internationaux de fournir les fonds supplémentaires nécessaires pour couvrir les coûts de facilitation. Outre les difficultés financières, de nombreux membres des groupes de travail n'étaient initialement pas à l'aise avec les facilitateurs, car beaucoup d'entre eux étaient jeunes et inexpérimentés. En outre, les facilitateurs professionnels yéménites étaient peu nombreux et une formation était nécessaire pour les préparer à leur rôle.

Une grande partie de la facilitation a donc été informelle, menée par des membres des groupes de travail ayant une expérience et une influence personnelles, par des membres du Secrétariat, notamment bin Mubarak lui-même, et par des membres du bureau de Benomar et d'autres acteurs proches de Hadi.

POSSIBILITÉS DE PARTICIPATION DU PUBLIC

L'encouragement de la sensibilisation et de l'information du public a constitué une part importante du portefeuille d'activités de la CDN. Le centre des médias du Secrétariat était bien équipé et financé. Son mandat consistait à surveiller tout contenu médiatique créé par le présidium, les groupes et sous-groupes de travail et le secrétariat, et à produire des bulletins d'information et des enregistrements vidéo de tous les événements et activités de la CDN. Le centre des médias, en partenariat avec d'autres groupes de la société civile yéménite et des donateurs internationaux, a produit une campagne médiatique

de masse pour sensibiliser le public yéménite à la CDN ; la campagne s'est déclinée en panneaux d'affichage, spots radio et télévisés et séances d'information publiques.

Afin d'encourager un large intérêt et la participation à ses travaux, la CDN a mis en place de multiples canaux par lesquels les informations, les idées et les opinions pouvaient être transmises. Il a accepté les soumissions électroniques et les soumissions manuelles ; il a également créé une ligne téléphonique directe pour que les ministères, les autres institutions gouvernementales, les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations de la société civile puissent apporter leur contribution. Les délégués de la CDN étaient également tenus d'organiser des réunions publiques dans les communautés locales du pays afin de mieux informer le public de leur travail et de recevoir des commentaires. Bien que beaucoup l'aient fait, les problèmes de sécurité croissants et les difficultés générales de déplacement au Yémen ont limité le nombre de voyages et l'ampleur de la sensibilisation. De nombreuses visites de délégations ont été annulées pour des raisons de sécurité, ce qui fait que les activités de sensibilisation se sont déroulées principalement dans des zones urbaines plus sûres.

Malgré d'importants efforts de sensibilisation, l'impression générale était que la CDN était isolée et déconnectée du public. De nombreux citoyens avaient le sentiment qu'il s'agissait d'un dialogue élitiste sans rapport avec les besoins des citoyens ordinaires. Cette perception est peut-être due en partie à la difficulté d'atteindre une partie suffisamment importante des Yéménites en si peu de temps, un défi de taille compte tenu des problèmes d'accès, de connectivité et de sécurité dans le pays. Elle était également due au fait que, bien que la CDN soit en cours, d'autres conditions étaient en net recul. De nombreux Yéménites ont estimé que la CDN était essentiellement un cirque politique, les élites politiques passant des mois à discuter de l'avenir du Yémen dans le luxueux hôtel Mövenpick alors que les conditions dans le pays se détérioraient.

ÉVOLUTION DE LA SITUATION POLITIQUE ET DES CONFLITS PENDANT LE DIALOGUE

Le Yémen était confronté à des défis importants au début de la transition : un héritage d'institutions faibles, une mauvaise gouvernance, une corruption généralisée et une stagnation économique résultant des trois décennies de règne de Saleh. Il a également dû faire face à des problèmes immédiats découlant de la période de 2011. Au cours de l'année de protestations et de conflits, l'État yéménite avait perdu le contrôle d'un territoire important, de nombreux services publics avaient été interrompus et les exportations de pétrole et d'autres ressources économiques avaient été perturbées. Le gouvernement de partage du pouvoir était divisé en interne et se concentrait davantage sur la concurrence interne que sur la résolution des problèmes. Hadi lui-même était connu pour être faible et pour avoir peu d'alliés solides autres que la communauté internationale.

Ainsi, alors que la CDN se poursuivait, la situation politique et conflictuelle du Yémen s'est aggravée. L'économie a continué à décliner et les institutions gouvernementales sont devenues des champs de bataille entre factions pour le contrôle d'un État pratiquement inexistant. Cela a entraîné des lacunes plus importantes dans de nombreuses activités liées à la gouvernance, à l'État de droit, à l'aide humanitaire et au développement, ce qui a conduit à des conditions pires que sous la majeure partie du régime de Saleh, malgré le soutien important des donateurs internationaux.²² La violence a éclaté dans tout le pays. Au cours de l'été 2012, les forces yéménites, ainsi que les dirigeants locaux et les groupes tribaux, avaient repris le contrôle des gouvernorats d'Abyan et de Shabwa, dont Ansar al-Sharia s'était emparé en 2011. Cependant, Ansar al-Sharia a repoussé les limites et, tout au long de la période de la CDN, a assassiné des agents de sécurité et des militaires, attaqué des bases militaires dans des gouvernorats éloignés et gagné régulièrement en influence et en contrôle dans l'Est du Yémen, notamment dans le gouvernorat de Hadramawt. Les attentats à la bombe contre les principaux oléoducs et infrastructures étaient fréquents, tout comme les menaces d'assassinat contre les chefs tribaux et les enlèvements d'étrangers et de riches hommes d'affaires. Ces incidents ont parfois été imputés à des terroristes, parfois à des

groupes criminels et parfois à des chefs tribaux politiquement frustrés. Collectivement, ils ont souligné la fragilité et la faiblesse de l'État yéménite.

Dans le Nord, les Houthis n'ont pas renoncé à leurs gains dans le nord du gouvernorat de Saada. Au contraire, ils ont étendu leur territoire en réponse à leur méfiance croissante à l'égard du processus de transition et de la CDN (malgré leur participation à celui-ci) et à la présence accrue des salafistes dans le nord. Alors que la CDN était dans sa phase finale, un grave conflit a éclaté entre les Houthis et les Salafis dans la ville de Saada, au nord du pays. Le conflit s'est étendu, et les Houthis l'ont emporté sur de puissantes forces affiliées à Islah à Amran, près de la capitale Sana'a, en janvier et février 2014.²³

Pour l'essentiel, la CDN a été coupée de ces dynamiques politiques et conflictuelles de grande ampleur, et a été comparée (négativement) à une île au sein du Mövenpick. Certaines protestations ont été directement alimentées par les processus de la CDN, en particulier dans le Sud, où le Hiraak était dominant. Les visites des délégués de la CDN dans certains gouvernorats ont été annulées ou suspendues en raison de menaces pour la sécurité. Deux éminents délégués Houthi de la CDN ont été assassinés, un en octobre 2013 et l'autre en janvier 2014, alors qu'ils se rendaient aux discussions finales de la séance plénière de la CDN.

PARTICIPATION INTERNATIONALE

Comme prévu dès le début des préparatifs de la CDN, les dispositions logistiques, administratives, techniques et de sécurité ont été coûteuses. Le site Internet officiel de la CDN estimait les dépenses à 8 milliards de rials yéménites (environ 37 millions de dollars au taux de change de mars 2013) et indiquait que le gouvernement yéménite couvrirait 40 % des dépenses.²⁴ Le gouvernement du Yémen a effectivement contribué à hauteur de 16,6 millions de dollars, mais avec des fonds donnés au Yémen par l'Arabie saoudite dans le cadre de sa contribution à la CDN. La majeure partie du financement était externe, provenant des Amis du Yémen, un cadre international de donateurs composé de trente-neuf gouvernements et organisations internationales, créé pour soutenir la transition yéménite.²⁵

Chaque étape du processus de transition, et de la CDN elle-même, a été encouragée par la diplomatie et l'engagement internationaux. Dans certains cas, cette pression s'est avérée positive, dans la mesure où elle a permis de maintenir le processus sur la bonne voie, mais dans d'autres, elle a pu forcer des étapes prématurées.

Le financement de la CDN a été principalement acheminé par le biais du Yemen National Dialogue and Constitution Reform Trust Fund, administré par le Programme des Nations unies pour le développement. À la date de son rapport final, en décembre 2016, le fonds avait reçu 25,23 millions de dollars de neuf donateurs : le ministère britannique du Développement international, l'Agence suédoise de coopération internationale au développement, les Pays-Bas, le Japon, l'Union européenne, l'Allemagne, le Danemark, le Qatar et la Turquie.²⁶ Certains pays ont soutenu la CDN à la fois de manière bilatérale et par le biais du fonds, notamment les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Union européenne, l'Allemagne et les Pays-Bas.

Deux aspects des dépenses de la CND ont suscité la controverse publique : le cadre luxueux de la conférence et les indemnités journalières des délégués. Ces indemnités se situaient entre 100 et 180 dollars par jour, plus que ce que le citoyen yéménite moyen gagnait en un mois, et ce, pendant les dix mois de la CND. Étant donné que la plupart des citoyens yéménites étaient confrontés à des difficultés économiques, de telles dépenses semblaient extravagantes et insensibles, creusant le fossé entre la CDN et le public.

La CDN est née d'un accord négocié au niveau international, et la communauté internationale a joué un rôle essentiel dans son financement. Même si les entités internationales n'ont pas eu de rôle formel dans son fonctionnement quotidien, leur influence est restée importante. Chaque étape du processus de transition, et de la CDN lui-même, a été encouragée par la diplomatie et l'engagement internationaux. Dans certains cas, cette pression a été positive, dans la mesure où elle a permis de maintenir le processus sur la bonne voie, mais dans d'autres, elle a pu forcer des étapes prématurées dans le processus de transition et de négociation de la CDN. Par exemple, bien qu'ayant déjà plusieurs mois de retard sur le calendrier, certains ont soutenu début 2013 que la CDN ne devrait pas commencer tant qu'un plus grand engagement et une plus grande adhésion de Hiraak n'étaient pas assurés. Le Groupe des Dix (les dix ambassadeurs représentant les pays supervisant le

processus de transition) et les États-Unis en particulier ont plaidé pour que le processus démarre dès que possible, indépendamment de la participation de Hiraak. Ils ont finalement eu gain de cause.

L'influence internationale s'est également manifestée dans la position commune de la CDN et de plusieurs de ses composantes. Le mandat, tel qu'il a été défini dans l'ICCG, appelait à une négociation inclusive, incluant la représentation des autres parties, des femmes, des jeunes et de la société civile. De nombreux défenseurs nationaux yéménites se sont battus pour cette inclusion lors des négociations successives, aidés de manière significative par de nombreuses missions diplomatiques internationales et des observateurs qui ont utilisé leur poids financier et leur pression pour assurer un certain niveau de représentation. Le degré de participation publique, de sensibilisation et d'inclusion des médias a également été une demande importante de nombreux observateurs internationaux. Même s'ils ont été critiqués pour ne pas être allés assez loin, la participation publique et la consultation qui ont eu lieu n'auraient pas été possibles sans un soutien international important pour les programmes de sensibilisation à la CDN à travers le pays.

Les acteurs internationaux ont également joué un rôle important en soutenant de nombreux processus techniques, en fournissant une formation à la facilitation et à des questions thématiques particulières. Nombre de ces efforts ont été canalisés par le bureau du conseiller de l'ONU ainsi que par d'autres ONG et organisations de la société civile.

Le conseiller de l'ONU a joué un rôle central mais controversé, en jouant un rôle de médiateur direct tout au long du processus de la CDN, de la tentative de faciliter la participation dans les phases initiales à la médiation des impasses entre les principales parties au cours du dialogue.



De gauche à droite, le président yéménite Abdrabuh Mansour Hadi, le premier vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères koweïtien Sabah Al-Khaled Al-Hamad Al-Sabah, et l'envoyé spécial de l'ONU pour le Yémen Jamal Benomar assistent à la clôture du dialogue national à Sana'a, au Yémen, le 25 janvier 2014. (Photo : Hani Mohammed/AP)

RÉSULTATS IMMÉDIATS

La CDN a conclu ses travaux le 24 janvier 2014 et a publié son *Document sur les résultats de la conférence de dialogue national*. Le communiqué final de la CDN, qui résumait ses conclusions, était optimiste et laissait entendre que le Yémen allait bientôt se moderniser et acquérir les attributs d'une démocratie libérale. Les titres des sections du rapport promettaient « un nouveau départ », « l'émancipation du passé », « un État civil moderne », « un nouveau Yémen », et bien d'autres choses encore.²⁷ Cet optimisme a toutefois été contredit à la fois par la dégradation de la situation dans le pays et par le fait que le document des résultats finaux a masqué les principales différences non résolues au sein de la CDN.

Alors que la CDN était censé s'achever en septembre 2013, des impasses majeures avaient entravé plusieurs comités, notamment le comité de Saada et ceux traitant de la question du Sud et de

la justice transitionnelle. D'autres comités dont les conclusions dépendaient en partie de la résolution de ces questions, comme les groupes de travail sur le renforcement de l'État et le développement, ont également dû suspendre leurs rapports. De manière plus significative, en réponse aux questions qui se sont manifestés au sein du comité sur la question du Sud, les délégués du Hiraak ont organisé un boycott pendant trois semaines en août. Cela a empêché la CDN d'aller de l'avant, car sans ces délégués, il ne pouvait y avoir de quorum.

Pour résoudre les problèmes, un comité spécial a été formé : le comité 8+8 ou comité Nord-Sud. Même ce groupe, sélectionné pour être celui des personnes prêtes à faire un compromis, n'a pas pu résoudre complètement la question sous-jacente de la sécession du Sud. Le comité 8+8 a accepté un État fédéral, mais n'a toujours pas pu s'entendre sur le nombre de régions au sein de cet État, ni sur la

façon dont le pouvoir serait partagé entre les régions et le gouvernement fédéral. Le compromis a suscité la controverse presque aussitôt qu'il a été négocié. Quelques jours après avoir accepté l'État fédéral, plusieurs partis qui avaient accepté la décision l'ont rejetée. Néanmoins, la CDN a intégré ce compromis dans ses résultats finaux. Comme cet auteur l'a résumé ailleurs :

le compromis issu du comité 8+8 n'a pas été réexaminé et approuvé dans le cadre des processus réguliers de la CDN, mais a simplement été accepté comme l'un des résultats finaux de la CDN, les désaccords sur le nombre de régions et les questions de partage du pouvoir et des ressources n'ayant toujours pas été tranchés au moment de la clôture de la CDN. Deux semaines plus tard, le 3 février 2014, un comité spécial sélectionné et dirigé par le président Hadi a annoncé qu'il avait convenu de six régions, deux dans le Sud et quatre dans le Nord. Une proposition d'avoir six régions a été évoquée au sein du comité 8+8 et de la CDN mais n'a finalement pas été acceptée. C'est pourquoi l'annonce d'une solution à six régions si peu de temps après que les processus de négociation de la CDN aient échoué à se mettre d'accord sur cette option, et par un petit comité assez peu représentatif, a été surprenante. Elle a été immédiatement rejetée par certains dirigeants clés du Sud.²⁸

Le document des résultats a organisé les résultats de la CDN en trois catégories : principes constitutionnels (qui devaient ensuite être réécrits dans une nouvelle constitution), cadres et conditions juridiques, et recommandations. À en juger par le nombre de recommandations, qui s'élève à 1 800, réparties entre les neuf groupes de travail, la CDN a été remarquablement productive et réussie. En effet, certains des groupes de travail pouvaient se targuer d'avoir achevé leurs travaux sans grande controverse et d'être parvenus à un accord sur les questions en jeu. Cependant, le document final passe sous silence les désaccords fondamentaux sur la structure et la composition de l'État, ainsi que les questions de droits et de justice transitionnelle que les participants à la conférence avaient déjà abordées. et de justice transitionnelle que la CDN avait été partiellement créée pour résoudre. Son aboutissement n'a été possible qu'en éludant ou en passant sous silence les questions les plus difficiles.

Les Houthis et Hiraak ont tous deux rejeté le document final, en particulier la décision de créer un État fédéral et les régions proposées. Ils se sont opposés à la fois aux décisions fondamentales et au processus par lequel ces décisions ont été prises, sans consultation et malgré les objections de nombreux représentants des Houthis et de Hiraak.

MISE EN ŒUVRE ET IMPLICATIONS À PLUS LONG TERME

Les délégués de la CDN ont mis en place des structures pour superviser ou mettre en œuvre les résultats du dialogue, y compris, comme indiqué, l'extension du comité de consensus, un nouvel organe national proposé pour surveiller la mise en œuvre (jamais formé), et un comité de rédaction constitutionnelle pour développer une nouvelle constitution basée sur les résultats et les principes décidés. Cependant, tout progrès vers la mise en œuvre a largement échoué en raison de la fragilité du gouvernement de Hadi, qui a eu du mal à remplir les fonctions les plus élémentaires, du rejet catégorique des résultats de la CDN par des groupes clés, notamment les Houthis et Hiraak, et de la spirale rapide du pays vers la guerre civile.

L'instabilité qui couvait pendant la CDN n'a fait que s'aggraver lorsque celle-ci s'est terminée. La faiblesse persistante des services, le manque d'emplois, les pénuries humanitaires et l'instabilité ont alimenté le mécontentement et les protestations massives. Pendant ce temps, dans le Nord, les Houthis ont continué à gagner du terrain, provoquant des affrontements entre les forces houthies et gouvernementales au cours de l'été 2014. Les tentatives de médiation directe de Hadi ont échoué. Pendant ce temps, les Houthis se sont également renforcés politiquement, car ils semblaient être le seul mouvement d'opposition cohérent à défier un État yéménite de plus en plus impopulaire. En août 2014, ces questions ont atteint leur paroxysme après que le gouvernement yéménite a décidé de restreindre les subventions aux carburants. Les Houthis ont profité de cette décision impopulaire pour galvaniser les manifestations antigouvernementales, dont les participants se comptaient par dizaines de milliers, qui ont duré plusieurs semaines. Puis, en septembre, huit mois après la publication par la CDN de son document de résultats ambitieux et d'un optimisme irréaliste, les

forces houthies, désormais alliées à l'ancien président Saleh et à ses partisans, ont pris le contrôle de Sana'a.²⁹ Loin d'opérer une transition vers une société plus stable et plus inclusive à la suite des travaux de la CDN, le Yémen a plongé dans la guerre civile.

Il est impossible de dire si la CDN aurait pu aider le Yémen à éviter une voie aussi sanglante, mais il est certain que son potentiel à cet égard a été affaibli par des problèmes importants dans le processus et la structure de la CDN. Son ordre du jour, trop ambitieux et trop vague, était trop vaste pour être géré avec succès, à la fois parce que le nombre de questions était difficile à gérer et irréaliste pour un tel organisme sur une période limitée, et parce que l'ampleur reflétait des différences importantes non résolues. Si l'ordre du jour, les mandats des comités et les questions clés étaient si vagues et si vastes, c'est parce que les principaux organismes constitutifs n'ont même pas pu se mettre d'accord pour les réduire. L'ampleur de la tâche était en soi le reflet d'un manque d'adhésion et de l'incapacité à obtenir le consensus nécessaire pour que la CDN produise des résultats fructueux. Le nombre élevé de délégués, la mauvaise préparation technique, le manque d'expertise et d'expérience des participants et le soutien limité à la facilitation ont constitué d'autres obstacles.

Handicapée par ces problèmes techniques et par la faiblesse du consensus et de l'adhésion, la CDN a été facilement cooptée et manipulée. Les acteurs politiques les plus puissants ont vu dans le dialogue et le processus de transition des occasions de faire

avancer leurs programmes ou de désavantager leurs rivaux. Cela a conduit à des mesures d'obstruction tout au long du processus, depuis les alliés de Saleh qui ont essayé de subvertir la justice transitionnelle, jusqu'aux nombreux boycotts et blocages du processus par Hiraak, en passant par Islah et les Houthis qui ont essayé d'utiliser la CDN défaillante et l'échec de sa mise en œuvre pour démontrer l'incompétence du gouvernement de Hadi.

La CDN n'était bien sûr pas responsable des lignes de faille de la concurrence et des conflits qui ont saboté ses délibérations internes et ont fini par submerger le pays. Mais parce qu'elle n'a pas su les gérer, il apparaît rétrospectivement qu'elle a été une distraction coûteuse pendant une période critique. La CDN a consommé énormément d'énergie politique et de temps, ainsi qu'une bonne partie du soutien administratif et technique, qui auraient pu être utilisés pour combler les lacunes fondamentales en matière de gouvernance dont souffre le Yémen et qui ont contribué à la détérioration de l'environnement conflictuel. Ce compromis en termes d'énergie et de ressources politiques aurait pu être plus facile à justifier si la CDN s'était acquitté de son mandat de médiation entre les principales parties prenantes. Cependant, au lieu de devenir le lieu où les griefs et les différences de longue date pouvaient être résolus, la CDN a été capturée par eux et a finalement contribué à l'effondrement du processus de transition.



Le président sénégalais sortant Abdoulaye Wade salue alors qu'il quitte le palais présidentiel, cédant son occupation au dirigeant nouvellement inauguré Macky Sall, à Dakar, au Sénégal, le 2 avril 2012. (Photo : Rebecca Blackwell/AP)

Leçons et questions d'orientation

Elizabeth Murray et Susan Stigant

Parmi les premières questions que se posent les artisans de la paix et les décideurs sur les dialogues nationaux émergents, citons : « Comment savoir si le contexte est propice à un dialogue national ? » et « Comment le concevoir ou le soutenir pour aider à instaurer la paix dans notre pays ? ».

Pour aider à répondre à ces questions, cette section de conclusion synthétise les idées des six études de cas abordées dans ce volume, selon chacune des dimensions suivantes : contexte et objectif, établissement et mandat, ordre du jour, délégués, participation du public, structure et prise de décision, convocation et facilitation, participation internationale, et résultats et mise en œuvre. En outre, elle propose une série de questions directrices que les praticiens et les décideurs politiques peuvent prendre en

considération pour faire leur évaluation et lancer un processus de conception. Chaque section peut servir de référence rapide pour ceux qui ont des questions sur un élément particulier d'un dialogue national. Dans plusieurs cas, une observation similaire est incluse dans plusieurs sections lorsqu'elle est pertinente.

Le nombre restreint de cas dans cette étude limite clairement les conclusions définitives et risque de donner lieu à des généralisations. Les éditrices suggèrent qu'un dialogue national a la plus grande chance de contribuer à mettre fin à la violence et à ouvrir un chemin vers la paix lorsque les organisateurs appliquent les principes les plus fondamentaux de la consolidation de la paix. Il s'agit notamment de comprendre et de faire correspondre les circonstances

qui donnent lieu au dialogue avec une approche adaptée ; l'établissement d'objectifs réalistes ; le suivi et l'analyse de la dynamique des conflits tout au long du processus ; l'adaptation de la conception du processus si nécessaire ; la saisie des opportunités pour donner à tous les groupes, y compris ceux qui ont été précédemment exclus, une voix réelle dans la discussion, les décisions et la mise en œuvre ; et, après la conclusion, la garantie du suivi afin qu'une place dans le dialogue national se traduise par l'inclusion dans la gouvernance et la société. Chacun des cas souligne en outre qu'un dialogue national ne se déroule pas dans le vide. Son succès dépend, du moins en partie, d'autres dialogues, consultations, négociations et instaurations de confiance interconnectés qui peuvent avoir lieu avant, pendant ou après le dialogue.

CONTEXTE ET OBJECTIF

Le contexte dans lequel un dialogue émerge influence nécessairement sa conception. Les sections suivantes mettent en évidence l'éventail des expériences vécues dans les six cas en ce qui concerne le mandat officiel, l'ordre du jour, la participation du public et la mise en œuvre. Chacune de ces expériences est ancrée dans la compréhension commune du contexte et les décisions précoces prises quant à l'objectif du dialogue. Au total, des centaines, voire des milliers, de décisions devront être prises. Une analyse partagée du conflit devrait éclairer ces décisions. Au fur et à mesure que la dynamique du conflit évolue, il peut s'avérer nécessaire de modifier l'ordre du jour d'un dialogue, mais ces changements ne doivent pas être effectués sans l'adhésion des groupes participants.

Les dialogues nationaux qui se déroulent dans un contexte de conflit armé généralisé sont confrontés à des défis particuliers. Il s'agit notamment des difficultés logistiques pour atteindre les populations touchées par le conflit et de la possibilité que des groupes armés perturbent activement le processus, ainsi que des risques accrus en matière de sûreté et de sécurité liés à la participation, tant pour les organisateurs que pour les délégués. Il est important de déterminer si et comment le dialogue sera ordonné, lié ou connecté à des négociations ou à d'autres processus de paix. Ces dialogues

peuvent également rencontrer des obstacles plus importants lors de leur mise en œuvre. Par exemple, si un dialogue se termine et aboutit à des recommandations, mais qu'aucun accord de paix n'a été négocié, il est peu probable qu'un gouvernement en place soit capable ou désireux de procéder à des réformes importantes pendant un conflit en cours. Une autre circonstance qui rend la mise en œuvre difficile est le cas où le dialogue a lieu sous un gouvernement de transition et que le gouvernement élu qui suit n'a pas le même niveau d'investissement et d'engagement envers les résultats. Ce scénario de transition peut également se produire en dehors d'un conflit armé. Ces deux défis étaient présents pendant et après le Forum de Bangui en République centrafricaine (RCA), ce qui a conduit à une mise en œuvre limitée plusieurs années plus tard.

Alors que les organisateurs potentiels d'un dialogue national s'efforcent de déterminer si un tel processus est approprié dans un ensemble de circonstances donné, les questions directrices suivantes peuvent être utiles :

- Le contexte est-il propice à un dialogue national ? Un cessez-le-feu est-il en place ? Les principaux groupes de parties prenantes ont-ils fait preuve d'un véritable engagement et de la volonté de s'engager, ou des groupes importants pourraient-ils saper la crédibilité du dialogue s'ils devaient boycotter ? Que faut-il faire pour amener ces groupes à participer au dialogue (pré-négociations, médiatisation) ? Sinon, existe-t-il un moyen d'atténuer leur impact ? Certains groupes ont-ils posé des conditions préalables à leur participation ? Si tel est le cas, est-il probable que ces conditions puissent être remplies sans aliéner d'autres parties prenantes clés ?
- Quel problème le dialogue national vise-t-il à résoudre — favoriser la paix, faciliter la transition politique, favoriser un engagement plus large des citoyens envers le gouvernement ? Autre chose ?
- Si le dialogue se déroule au milieu d'un conflit violent et de ses conséquences (crise humanitaire, déplacements, limitation des droits et libertés), comment affectera-t-il chaque phase ? Quel est le potentiel de participation ? S'il est limité, comment cela affectera-t-il la crédibilité du dialogue ?
- Quelle est, le cas échéant, la relation entre le dialogue et un ou plusieurs processus de paix, catalyseur du lancement ou de la poursuite du

processus, contribution à son développement ou possibilité de le mettre en œuvre ?

ÉTABLISSEMENT ET MANDAT

Le mandat d'un dialogue national peut être ancré dans un processus informel ou un accord formel, avec ou sans participation internationale. Toutes ces options peuvent être crédibles, mais elles doivent être adaptées à la perception des groupes clés et tenir compte de la nécessité de garantir l'engagement international ou d'éviter les interférences. Les deux dialogues nationaux libanais examinés ici ont reçu leur mandat de sources différentes. Celui de 2006 a été convoqué par le président du Parlement, Nabih Berri, qui a obtenu le soutien de l'initiative en consultant des dirigeants politiques influents. Après des décennies de forte implication régionale au Liban, l'appropriation nationale et la composition de ce dialogue étaient remarquables. En revanche, le dialogue de 2008-2012 a été mandaté par l'accord de Doha, qui a mis fin à dix-huit mois d'impasse politique et a permis à Michel Sleiman d'être élu président du Liban.

Au Yémen et en RCA, les dialogues nationaux ont tiré leur mandat d'accords reconnus au niveau international. L'Initiative du Conseil de coopération du Golfe (ICCG), négociée par l'organisation régionale, a mandaté la tenue d'une Conférence de dialogue national (CDN) au Yémen après le départ du président Ali Abdullah Saleh en février 2012, ainsi que l'organisation d'élections présidentielles. Le Forum de Bangui en RCA était la troisième étape du processus de paix et de transition politique envisagé à l'origine par les dirigeants de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) lorsqu'ils se sont réunis à N'Djamena, au Tchad, lors d'un sommet extraordinaire en janvier 2014. Le président de la République du Congo, Sassou Nguesso, a servi de médiateur pour le cessez-le-feu (première étape) avec le soutien d'autres dirigeants régionaux et a contribué à la préparation du Forum de Bangui. Au Kenya, le mandat du processus de dialogue et de réconciliation nationale (DRNK) est également issu de la participation internationale. Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a demandé à John Kufuor, président de l'Union africaine (UA), de rencontrer les principaux acteurs au Kenya et de proposer un dialogue dirigé par le groupe d'éminentes personnalités africaines de l'UA, présidé par Kofi Annan. La stature d'Annan au niveau international et au Kenya,

conjuguée à la pression intérieure, a été déterminante pour que les parties acceptent de s'asseoir à la table des négociations

Au Sénégal et en Tunisie, les mandats des dialogues provenaient des autorités nationales. Le 5 octobre 2013, vingt et un partis politiques tunisiens, presque tous représentés à l'Assemblée nationale constituante bloquée, ont donné leur accord à un dialogue en signant une feuille de route qui leur a été présentée par le Quartet, le groupe d'organisations de la société civile chargé de faciliter le dialogue. Au Sénégal, le processus a été moins formel : une déclaration initiale de la coalition politique d'opposition Front Siggil Sénégal a conduit un groupe d'organisations de la société civile à reprendre l'appel au dialogue et à assumer le rôle d'organisateur.

Les mandats internationaux et nationaux pour les dialogues nationaux peuvent être efficaces tant qu'ils sont suffisamment crédibles pour les groupes de parties prenantes potentiels. Les mandats moins formels, comme ceux du dialogue national de 2006 au Liban et des Assises nationales (AN) au Sénégal, peuvent bénéficier d'une codification plus poussée et d'un renforcement par le biais de documents formels créés par un comité préparatoire.

La tentation est grande de se laisser emporter par la question du mandat légal et des négociations politiques entre élites. Ces considérations sont nécessaires et de premier ordre. En même temps, un mandat juridiquement solide ou internationalement reconnu ne confère pas automatiquement une légitimité aux yeux des citoyens. De même, il ne garantit pas que les délégués potentiels seront disposés à participer. Par exemple, malgré une feuille de route claire, négociée et convenue en Tunisie, les jeunes interrogés à Tunis et dans trois autres villes ont perçu le dialogue comme un marchandage entre élites et déconnecté de leurs réalités.¹ Au Yémen, le mandat de la Conférence de dialogue national donné par l'ICCG appelait à une large inclusion et présentait un programme global. un programme très complet. Malgré cela, les efforts pour obtenir une représentation substantielle du mouvement Hiraak du Sud ont échoué. De nombreux Hiraakis ne voulaient rien avoir à faire avec le processus, quel que soit son prétendu mandat. D'autres ont fait valoir que les promesses d'inclusion et de réconciliation étaient

Bien que les décisions préparatoires soient souvent traitées comme une question technique, une stratégie politique habile est essentielle à la réussite d'un dialogue lors de cette phase. Chaque décision peut être l'occasion d'instaurer la confiance, de renforcer la communication et le dialogue, et de jeter les bases des phases suivantes

manifestement creuses, étant donné l'absence de suivi d'une série de mesures de confiance avant la CDN. Sans une adhésion précoce de toutes les parties prenantes potentielles, un mandat, aussi formel et solide que soit la garantie écrite, peut être dénué de sens pour certains. Sans actions démontrant un engagement en faveur d'une inclusion significative, les garanties d'un accord auront peu de valeur.

Pendant la phase d'établissement et de mandat, deux autres considérations ressortent des études de cas. Tout d'abord, un accord précoce sur la manière dont le dialogue national sera lié à l'élaboration de la constitution ou à d'autres processus de paix permettra de gérer les attentes et de cibler les discussions. Le fait de négocier si les résultats du dialogue sont des recommandations à prendre en considération ou des décisions contraignantes pour un comité de rédaction de la constitution détermine à la fois la structure des discussions et les documents qui en découlent. Deuxièmement, l'incorporation des engagements, des mécanismes et des étapes de l'après dialogue dans la feuille de route initiale renforce la probabilité de mise en œuvre.

Certaines questions concernant le mandat et l'établissement d'un dialogue sont particulièrement pertinentes :

- Les parties prenantes nécessaires sont-elles impliquées dans les négociations sur le mandat ? Si ce n'est pas le cas, peuvent-elles y être associées ? Quand auront-elles l'occasion de façonner l'ordre du jour, la structure et d'autres aspects de manière significative ?
- Le dialogue reçoit-il son mandat d'une organisation ou d'une entité crédible ? Le mandat est-il assorti des mécanismes de soutien au dialogue nécessaires ?
- Le mandat permet-il d'obtenir l'engagement international nécessaire et d'éviter les interférences non constructives ?
- Si le dialogue est mandaté au niveau international, a-t-il suffisamment de crédibilité au niveau national

pour persuader les parties prenantes envisagées d'y participer ?

- Le dialogue bénéficie-t-il d'une crédibilité suffisante auprès du grand public ? Dans le cas contraire, les possibilités de participation du public peuvent-elles contribuer à atténuer les inquiétudes ?
- Si un dialogue est mandaté au niveau national, est-il considéré comme neutre ? Si ce n'est pas le cas, cela peut-il être atténué par la sélection d'un comité préparatoire ou d'une équipe de facilitation ?
- Le mandat clarifie-t-il la relation du dialogue national avec d'autres processus de paix ? Si ce n'est pas le cas, comment et quand cela sera-t-il convenu ?
- La feuille de route inclut-elle des engagements et des structures pour garantir que les résultats du dialogue sont poursuivis et mis en œuvre ?

Phase préparatoire

Au cours de la phase préparatoire d'un dialogue, des décisions importantes sont prises concernant l'ordre du jour, la sélection des participants, la facilitation et la structure. Au-delà de ces décisions immédiates, l'approche globale (inclusive ou sélective, publique ou discrète, rapide ou lente) donne le ton de l'ensemble du processus. Bien que les décisions préparatoires soient souvent traitées comme une question technique, une stratégie politique habile est essentielle au succès d'un dialogue à cette phase. Chaque décision peut être une occasion d'instaurer la confiance, de renforcer la communication et le dialogue, et de jeter les bases des phases suivantes.

En Tunisie, le dialogue a été mené à bien dans le cadre d'une diplomatie silencieuse par les membres du Quartet, qui ont joué le rôle de médiateurs entre les partis politiques rivaux pour parvenir à un accord sur une feuille de route. Ce processus était similaire à la préparation des dialogues nationaux du Liban, qui a été réalisée lors de consultations menées par les organisateurs (Nabih Berri en 2006 et Michel Sleiman en 2008-2012) avec les dirigeants des partis politiques et les participants potentiels afin de convenir d'un ordre du jour et d'un groupe de participants.

Au Kenya, le Panel d'éminentes personnalités africaines de l'Union africaine et le Secrétariat se sont efforcés de lancer le DRNK dans un délai très court, contraint par le besoin urgent de calmer la violence qui avait assailli le pays. Bien que le dialogue lui-même n'ait compté que huit participants (quatre représentant chacun des partis rivaux), le panel a parcouru le pays et a largement consulté la société civile au cours de la semaine précédant le dialogue. Cela a créé un précédent en établissant des liens étroits avec la société civile tout au long du dialogue. En fin de compte, cela, ainsi que la confiance dans le médiateur Kofi Annan, a conduit à une plus grande légitimité aux yeux du public kenyan.

Les préparatifs des Assises nationales du Sénégal ont été entrepris par un comité de représentants des organisations de la société civile. Ce comité avait accepté de prendre le relais des partis politiques d'opposition qui avaient initialement proposé les Assises. Bien que les organisateurs du dialogue se soient engagés à rester neutres, la phase préparatoire n'a pas permis de jeter des ponts avec le gouvernement en place. Cela a déclenché une confrontation au cours de laquelle le président Abdoulaye Wade et d'autres membres importants du gouvernement ont boycotté le dialogue. Comme le souligne l'étude de cas, le gouvernement est allé jusqu'à intimider les participants potentiels. Les nombreuses possibilités offertes au public de participer au dialogue ont quelque peu atténué ses débuts controversés, bien que les Assises aient continué à être associées à la politique de l'opposition.

Au Yémen, le Comité technique préparatoire, composé de vingt membres nommés par le président Abdrabuh Mansour Hadi, avait un mandat à multiples facettes : déterminer la proportion de participants, décider d'une structure et établir un ordre du jour, entre autres tâches. L'organe dominé par l'élite n'a pas consulté le grand public comme prévu et n'a pas non plus réussi à susciter l'adhésion du mouvement Hiraak du Sud. Il s'est heurté à d'importants obstacles structurels, notamment l'absence du Hiraak lors des négociations initiales sur la feuille de route et le manque de cohérence au sein du mouvement sudiste. Le comité préparatoire, qui était constitué et perçu comme un « comité technique », n'était tout simplement pas en mesure de résoudre

ces questions épineuses, qui nécessitaient des négociations supplémentaires de la part d'acteurs politiquement plus puissants. qui nécessitaient des négociations supplémentaires avec des acteurs politiquement plus puissants. Ce fut une occasion manquée, dès le début de la CDN, de traiter ces décisions comme des questions techniques et de les déléguer à un comité, au lieu de les aborder par le biais de négociations.

Le Forum de Bangui s'est distingué par le fait que la principale participation publique au dialogue a été menée pendant la phase préparatoire sous la forme de consultations populaires à travers le pays. Cela a suscité un grand enthousiasme ; historiquement, l'élite de Bangui a rarement consulté les citoyens en dehors de la capitale. Les consultations ont également suscité l'espoir que les contributions des communautés seraient reflétées dans le Forum de Bangui et ses résultats. Dans le même temps, les organisateurs ont maintenu les lignes de communication ouvertes avec les factions ex-Séléka et Anti-Balaka afin de soutenir leur engagement au cessez-le-feu et de participer au forum et aux négociations qui l'accompagnent sur le désarmement, la démobilisation et la réinsertion (DDR).

Pour maximiser la légitimité, les organisateurs d'un dialogue doivent trouver un équilibre délicat entre la nécessité de faire des progrès constants (parfois rapides) pour démontrer la valeur de l'adhésion (et les coûts du maintien à l'écart) et la nécessité de permettre une contribution diverse au dialogue. La mise en place d'un comité préparatoire inclusif, par exemple, peut signaler l'engagement en faveur d'un processus participatif, mais peut également nécessiter beaucoup de temps pour négocier la composition du comité, y compris la représentation des différentes factions politiques ou des groupes constitutifs. Un comité préparatoire peut rarement y parvenir seul ; les dirigeants politiques de tous bords jouent un rôle essentiel. Ils contribuent à susciter l'adhésion de leurs électeurs ; ils peuvent accepter des concessions pour amener les groupes réticents à la table des négociations ; et ils envoient des signaux d'engagement, de sérieux et de compassion pour créer un environnement propice au dialogue.

La création d'un comité préparatoire peut également ouvrir la porte à des retards et à des luttes intestines

entre élites. En République centrafricaine, le comité initial a été dissous alors que ses membres arrivaient au terme de leur travail et a été remplacé par un autre comité. Ce changement a déclenché des tensions entre élites qui ont persisté tout au long du dialogue. Au Yémen, le comité préparatoire a eu du mal à prendre des décisions sur les quotas de délégués des différents groupes de parties prenantes. Les négociations ont prolongé le délai de dix semaines en un processus de neuf mois. À chaque phase, des décisions difficiles doivent être prises afin de calibrer la valeur de la construction de la confiance par le dialogue avec le risque de stagnation. La médiation ou d'autres formes de soutien peuvent s'avérer nécessaires pour parvenir à un accord. En fin de compte, la tâche consistant à déterminer les quotas de participants a été confiée à l'envoyé spécial des Nations unies pour le Yémen, Jamal Benomar, qui a travaillé en étroite collaboration avec le président Hadi.

Les questions directrices pour cette phase varient selon le contexte :

- Quelles décisions et préparations doivent être prises dans cette phase ?
 - des consultations ou des négociations avec les principales parties prenantes ?
 - accord sur la structure du dialogue, les délégués, la participation du public et la mise en œuvre ?
 - logistique pour organiser les conférences ?
 - établissement de structures de soutien pour la facilitation, l'expertise technique, l'administration et les finances ?
 - la collecte de fonds ?
- Les préparatifs seront-ils entrepris par les organisateurs du dialogue ou par un comité préparatoire désigné ? Si c'est par un comité préparatoire, comment sera-t-il sélectionné ? Comment les personnes sélectionnées pour ce comité affecteront-elles la crédibilité du dialogue ?
- Qui sera consulté pendant la phase préparatoire et par qui ?
- Des groupes importants et puissants boycottent-ils le processus alors qu'ils pourraient être amenés à participer à la phase préparatoire ? Si c'est le cas, quelle est la meilleure façon de le faire ? Si ce n'est pas le cas, quels autres points du dialogue offrent les meilleures opportunités d'inclusion ?
- Comment les recommandations issues du dialogue seront-elles mises en œuvre après la conclusion du dialogue, et quelle entité sera responsable de

la mise en œuvre et de la supervision ? Ces entités disposent-elles des capacités adéquates pour remplir ces fonctions ?

ORDRE DU JOUR

Dans le langage courant, le terme de *dialogue national* suppose souvent un grand nombre de délégués qui s'attaquent à un ordre du jour étendu, sondant les causes profondes du conflit et suggérant des solutions. Ces six études de cas montrent une variation beaucoup plus large. Les raisons de structurer un dialogue national autour d'un ordre du jour large ou étroit sont convaincantes, ce qui nous ramène à la nécessité d'adapter l'ordre du jour au contexte et à l'objectif.

Sur la base des études de cas, il est juste de s'attendre à ce qu'un ordre du jour large donne lieu à une myriade de recommandations générales. Parvenir à un accord et articuler ces principes peut être une étape nécessaire dans le conflit, mais nécessite un travail supplémentaire pour définir des actions de suivi concrètes. Un ordre du jour plus ciblé a plus de chances de déboucher sur des recommandations qui peuvent être mises en œuvre, mais il nécessite un accord sur un ensemble de problèmes clairs, spécifiques et délimités. Dans les deux cas, il est essentiel que les participants aient une compréhension commune des points à l'ordre du jour. Dans tous les cas, l'ordre du jour était un texte négocié et reflétait les premiers accords (et désaccords) sur la portée et le contenu à aborder.

En Tunisie, l'ordre du jour du dialogue national comprenait quatre points concrets, présentés comme des tâches distinctes, liés au déblocage de l'impasse politique. Le dialogue a été conclu rapidement après avoir trouvé un accord sur ces points. La voie à suivre pour la mise en œuvre de chaque résultat était claire, et en effet, ils l'étaient tous : la sélection d'un gouvernement intérimaire, la rédaction d'une constitution qui a ensuite été transmise à l'assemblée constituante pour approbation, la formation d'un organe de gestion des élections et la fixation d'un calendrier pour les élections. Bien que le dialogue tunisien n'ait pas examiné ni offert de solutions aux dynamiques de conflit sous-jacentes, il a accompli de manière décisive ce qu'il s'était fixé comme objectif et a réussi à sortir de l'impasse politique.



Des membres du parlement et des officiels assistent à la cérémonie d'adoption de la nouvelle constitution à l'Assemblée nationale constituante à Tunis, en Tunisie, le 27 janvier 2014. (Photo ; Aimen Zine/AP)

Les dialogues libanais avaient également des ordres du jour relativement courts de plusieurs points chacun. Cependant, certains de ces points, notamment les relations avec la Syrie dans le dialogue de 2006 et la stratégie de défense nationale en 2008-2012, ont été marqués par des années de polarisation politique entre deux camps rivaux et une forte implication de la région. Par conséquent, il a été difficile de parvenir à un accord sur ces points. Les progrès réalisés dans le cadre des deux dialogues ont également été entravés par les interprétations divergentes des points par les participants. En 2008, Michel Sleiman avait obtenu la participation du Hezbollah en proposant que l'ordre du jour aborde la stratégie de défense nationale du Liban dans son ensemble et ne se concentre pas sur les armes du Hezbollah. D'autres factions politiques pensaient que la « stratégie de défense du Liban » n'était qu'un code pour les armes du Hezbollah, et elles ont été frustrées lorsque le Hezbollah et ses alliés dans le dialogue ont refusé d'aborder cette question de front.

Dans le processus du DRNK du Kenya, la liste comprenait « la résolution des problèmes à long terme, y compris la mise en œuvre de réformes constitutionnelles, juridiques et institutionnelles ; la réforme foncière ; la lutte contre la pauvreté et les inégalités 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 ; et la transparence, l'accessibilité et l'impunité ». Le fait qu'il s'agisse d'un seul point ne reflète pas l'ampleur de l'entreprise et la complexité des problèmes structurels. Bien que le dialogue ait abouti à un accord sur les quatre points de l'ordre du jour, la mise en œuvre de ce quatrième point serait une entreprise compliquée.

Dans l'AN du Sénégal, le Forum de Bangui 2015 de la RCA et la CDN du Yémen, les dialogues avaient des ordres du jour très larges qui équivalaient à un réexamen presque total de la relation entre l'État et la société. Ces ordres du jour ont été discutés par des

sous-comités thématiques qui ont formulé des dizaines de recommandations sur chacun des points. Peu de ces recommandations ont été mises en œuvre. Les résultats du processus sénégalais continuent toutefois d'être une pierre angulaire de la politique sénégalaise, plusieurs recommandations clés ayant été adoptées en 2017 et le président Macky Sall étant critiqué pour ne pas avoir agi plus tôt.

La CDN du Yémen avait également un ordre du jour ambitieux, basé sur le large mandat accordé au dialogue par l'ICCG. Malgré plusieurs tentatives du comité préparatoire et des élites politiques pour en réduire la portée, les parties n'ont pas pu parvenir à un consensus sur les points à redéfinir ou les priorités, et elles ont gardé l'ordre du jour vaguement défini afin qu'il soit acceptable pour toutes les parties. Ce programme, qui a fait l'objet de délibérations au sein de neuf comités thématiques, a donné lieu à quelque 1 800 recommandations, qui ont ensuite été transmises à plusieurs organes de mise en œuvre, dont le comité chargé de rédiger la constitution. Le travail de ce comité et d'autres a été bouleversé par l'escalade du conflit avec les Houthis, la faction du Nord qui allait renverser le gouvernement et s'emparer de la capitale en septembre 2014. Même si la mise en œuvre n'avait pas été contrecarrée par la violence, il est peu probable que le gouvernement nouvellement élu du Yémen, à court d'argent, aurait été en mesure de donner suite aux nombreuses recommandations.

Il convient de noter que plusieurs des études de cas ont inscrit la responsabilité, la réconciliation ou la justice transitionnelle à l'ordre du jour. Dans certains cas, un accord a été conclu sur la création de commissions chargées d'enquêter sur les violations des droits de l'homme et les abus passés, de favoriser la réconciliation ou d'indemniser les victimes et les survivants. De telles commissions peuvent permettre de réaliser des progrès importants pour reconnaître le passé, traiter et réparer les injustices, et trouver des moyens pour que les communautés puissent vivre ensemble. Toutefois, il convient de faire preuve de prudence lorsqu'on prétend qu'un dialogue national permettra de parvenir à la réconciliation. En effet, un dialogue national peut aider à définir ce processus et même à instaurer la confiance, mais il ne permettra pas, à lui seul, de parvenir à la réconciliation.

Les questions directrices pour l'élaboration d'un programme de dialogue national sont par définition très variées :

- Les personnes chargées des préparatifs ont-elles la crédibilité nécessaire pour fixer elles-mêmes l'ordre du jour ? Ou doivent-elles s'engager auprès d'une population plus large pour définir les points de l'ordre du jour ?
- Si un ordre du jour large est justifié, l'ordre du jour a-t-il été élaboré de telle sorte qu'il aborde de manière significative les moteurs de conflit actuels ou futurs ? Si des points de l'ordre du jour vastes et complexes doivent être abordés, les organisateurs ou le comité préparatoire doivent-ils s'attendre à ce que la résolution de ces questions soit un processus itératif ? Est-il possible d'élaborer des points de l'ordre du jour plus discrets pour des sous-comités ou des groupes plus restreints qui aboutiront à des actions concrètes et réalisables ?
- La conception du processus permet-elle de modifier l'ordre du jour ? Si oui, quelle est la procédure ?
- Si l'ordre du jour est plus restreint, le dialogue a-t-il une chance raisonnable de sortir de l'impasse autour d'une ou plusieurs questions spécifiques ?
- Tous les groupes participants ont-ils une compréhension commune de la signification de chaque point de l'ordre du jour ?

Délégués

Les dialogues présentés dans ce volume varient énormément quant au nombre de délégués, de huit dans deux équipes de négociation de quatre personnes dans le processus du DRNK à environ huit cents dans le Forum de Bangui. À l'instar du processus kenyan, les dialogues tunisien et libanais étaient des négociations au niveau de l'élite, auxquelles participaient un petit nombre de délégués. Ils étaient quatorze dans le dialogue libanais de 2006 et dix-neuf dans celui de 2008-2012. En Tunisie, chacun des vingt et un partis qui ont accepté de participer a été autorisé à envoyer deux représentants, bien que tous les représentants n'aient pas assisté à chaque séance. Dans chacun de ces cas, les opportunités pour la société civile ou les experts externes de présenter leurs perspectives aux délégués étaient limitées, ce qui a conduit à la perception que les dialogues étaient des affaires d'élite. Les efforts soutenus déployés par le Panel de l'UA, composé d'éminentes personnalités africaines, pour maintenir des liens avec la société civile kenyane ont permis au public d'apprécier le dialogue au niveau de l'élite, bien plus

L'exclusion de Bozizé et de Djotodia pourrait bien avoir été la bonne décision, étant donné leur rôle dans l'incitation à la violence antérieure et leurs liens avec les groupes armés. Toutefois, les organisateurs doivent anticiper le fait que les groupes exclus pourraient organiser des forums parallèles et chercher à saper le dialogue.

que ne l'ont fait les processus des dialogues du Liban et de la Tunisie.

Le grand groupe de 565 participants du Yémen comprenait 120 délégués non affiliés à des partis politiques, dont quarante représentants désignés de la société civile. En outre, 20 % avaient moins de 40 ans et près de 30 % étaient des femmes. La CDN était la première fois que les femmes, les jeunes et la société civile négociaient à grande échelle aux côtés des élites traditionnelles, ce qui pourrait ouvrir la voie à une participation plus large à l'avenir.² Comme le dialogue s'est étendu sur neuf mois et que les délégués étaient répartis en sous-comités thématiques, les femmes, les jeunes et les représentants de la société civile ont interagi directement avec les élites traditionnelles.

La République centrafricaine offre un exemple édifiant de ceux qui sont exclus. Lorsque les anciens présidents Bozizé et Djotodia se sont vu interdire de participer au Forum de Bangui, ils ont pris part à un processus de négociation parallèle à Nairobi de janvier à avril 2015, auquel participaient également certains des groupes armés qui devaient prendre part au Forum de Bangui. Le processus de Nairobi a abouti à un accord de paix entre les groupes armés, qui a été rapidement rejeté par le gouvernement de transition de la RCA. Le processus de Nairobi a abouti à un accord de paix entre les groupes armés, rapidement rejeté par le gouvernement de transition de la RCA. dans l'incitation à la violence antérieure et leurs liens avec les groupes armés. Cependant, les organisateurs doivent anticiper le fait que les groupes exclus pourraient mettre en place des forums parallèles et chercher à déraciner le dialogue.

La longueur de la CDN du Yémen contraste avec celui de la RCA, qui a duré huit jours et n'a permis aux délégués de s'exprimer que pendant trois minutes chacun. En RCA, les organes préparatoires ont déterminé des quotas de délégués et ont permis, entre autres, à soixante et onze représentants de partis politiques, vingt-six représentants de chacun des deux blocs de groupes armés, le préfet de chacune

des seize préfectures du pays, ainsi qu'un homme, une femme et un jeune de chacune des soixante et onze sous-préfectures. L'opportunité de participer à un forum de niveau national, en plus de celle de participer aux consultations populaires qui ont précédé le forum, a été accueillie avec enthousiasme dans un pays où un petit cadre de l'élite de Bangui a traditionnellement été le décideur. Néanmoins, le peu de temps accordé à chaque délégué remet en question le caractère substantiel ou symbolique de la participation au forum.

Les Assises nationales du Sénégal se distinguent par le fait qu'elles étaient ouvertes à tous ceux qui voulaient y participer, que ce soit au niveau national ou au niveau départemental. Soixante-dix organisations se sont formellement inscrites pour participer, mais le public était également le bienvenu aux réunions plénières ou aux réunions des comités. Cette approche inclusive était soit un luxe offert par le contexte relativement pacifique, soit une nécessité pour surmonter les perceptions selon lesquelles le dialogue était dirigé par l'opposition, ou peut-être les deux. Les organisateurs ont également voulu démontrer l'appropriation par le Sénégal et le fait que la conception n'a pas été influencée (ou dirigée) par la communauté internationale.

Les dialogues largement inclusifs ouvrent la porte à une transformation sociétale croissante lorsque les citoyens obtiennent un espace aux côtés des décideurs traditionnels pour discuter de l'avenir de leur pays. De tels processus requièrent beaucoup de temps, un renforcement des capacités (en particulier pour ceux qui n'ont jamais participé à un forum national) et un soutien logistique, de facilitation et de médiation pour qu'un grand nombre de personnes puissent participer de manière significative. Le risque, lorsque le nombre de délégués atteint des centaines, est que certains d'entre eux n'aient pas la possibilité de s'exprimer ou de faire comprendre leur point de vue. Il faut également décider si certaines questions sensibles sont mieux négociées dans un forum plus restreint. Bien qu'une grande partie de l'attrait d'un dialogue national réside dans la notion de faire de la

place à la table pour inclure ceux qui ne font pas partie de l'élite traditionnelle, le fait d'avoir plus de délégués ne signifie pas toujours de meilleurs résultats. En outre, les citoyens et les groupes peuvent être moyennement informés, entendus et engagés même s'ils ne sont pas délégués. Les décisions relatives à l'inclusion doivent être prises de manière stratégique.

Les questions directrices pour la sélection des participants peuvent être les suivantes :

- Qui (quels groupes) doit être inclus dans le dialogue national pour qu'il atteigne ses objectifs ?
- L'exclusion de certains groupes reflète-t-elle le conflit en cours ? Dans l'affirmative, la participation au dialogue peut-elle amorcer la transformation vers une gouvernance plus inclusive ? Comment le dialogue peut-il éviter de renforcer les schémas d'exclusion ?
- Comment les délégués seront-ils sélectionnés ? Si un grand dialogue national est envisagé, des quotas seront-ils attribués à différents groupes ? Si oui, comment ces quotas seront-ils déterminés ?
- Des suppléants seront-ils autorisés si un ou plusieurs délégués spécifiques se trouvent dans l'impossibilité d'assister à une session ?
- Si certains individus ou groupes participent à un forum national pour la première fois, quelles compétences et connaissances apportent-ils à la table ? De quelles informations de base supplémentaires, de quelle préparation ou de quelle formation ont-ils besoin pour être en mesure de participer de manière significative ?
- Quel est le niveau de confiance (ou de méfiance) parmi ceux qui participeront ? Des mécanismes de renforcement de la confiance sont-ils nécessaires pour amener les gens à un point où une participation significative est possible ? Faut-il recourir à la facilitation ou à la médiation pour rapprocher les points de vue ?
- Quelles seront les responsabilités des délégués pendant et après le processus ? Par exemple, seront-ils responsables de la communication avec leurs électeurs ou leurs communautés ?

Participation du public

Les dialogues libanais et tunisiens n'ont pas donné l'occasion au grand public de participer. Les présidents des dialogues libanais ont toutefois fait des déclarations régulières aux médias, ce qui a permis de tenir le public informé. De même, de nombreuses séances

du dialogue national tunisien ont été diffusées à la télévision. Au Kenya, le public n'avait aucun moyen officiel de participer, bien que la société civile ait fourni une ligne de communication au Panel de l'UA d'éminentes personnalités africaines. À la demande du président du panel, Kofi Annan, et dans l'espoir de calmer la violence, certains membres de l'équipe de négociation et plusieurs députés se sont rendus dans leur région d'origine pour calmer le public. Le site Secrétariat du DRNK a publié régulièrement des communiqués de presse et a encouragé les membres de l'équipe de négociation à s'abstenir d'interagir avec les médias à titre individuel.

Au Yémen, la CDN et les organisations de la société civile ont offert au public la possibilité de participer. Le Secrétariat a créé un site Web qui acceptait les soumissions du public, a reçu les soumissions du public en main propre et a établi une ligne téléphonique pour que les institutions gouvernementales et non gouvernementales puissent offrir leurs contributions. Les délégués avaient prévu de mener des actions de sensibilisation du public dans leurs villes, mais en raison de problèmes de sécurité et de logistique, nombre de ces séances publiques n'ont jamais eu lieu. L'éducation et la sensibilisation du public par la société civile ont complété la sensibilisation officielle de la CDN.

En RCA, les consultations populaires du Forum de Bangui ont été remarquables à deux égards au moins. Tout d'abord, elles ont représenté une rare opportunité pour les membres d'un public majoritairement rural d'apporter leurs points de vue à un processus de niveau national. Deuxièmement, la contribution offerte au cours des consultations a effectivement été utilisée pour concevoir l'ordre du jour et la structure du forum national qui devait avoir lieu plusieurs mois plus tard. Trente équipes de facilitation ont parcouru le pays, y compris les zones de conflit actif, et ont réussi à organiser au moins quelques consultations dans les seize préfectures. Dans l'ensemble, les consultations ont été accueillies avec enthousiasme. Le Forum de Bangui n'a offert aucun suivi officiel au niveau local, bien que certains délégués aient organisé des réunions locales ; la mission de maintien de la paix des Nations unies, la MINUSCA, a utilisé le forum comme base pour la programmation communautaire ultérieure et a soutenu les efforts de certains des délégués pour organiser des réunions locales sur leur participation.



Des hommes à Nairobi, au Kenya, restent derrière une porte alors que d'autres manifestent en soutien au leader de l'opposition et candidat présidentiel kényan Raila Odinga, le 9 août 2017. (Photo : Brian Inganga/AP)

Les consultations populaires en RCA mettent en évidence un défi important pour la participation publique lorsqu'un cessez-le-feu a été signé et qu'il est remis en question. Dans les zones contrôlées par les groupes armés, les équipes de facilitation ont dû mener des négociations difficiles pour obtenir l'accès et organiser les consultations. Les équipes étaient délibérément grandes, avec dix membres, et diverses, en partant du principe que le public sceptique et les groupes armés perturbateurs seraient plus susceptibles de se rallier s'ils pouvaient s'identifier à un membre de l'équipe. Les équipes ont été préparées et soutenues par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et, pendant leur mission, elles étaient sous la supervision des autorités préfectorales. La diversité des membres et le soutien des autorités locales ont permis aux équipes d'accéder à tous les sites, à l'exception de quelques-uns.

La phase de consultation publique, bien qu'impressionnante par sa portée, a peut-être été une

occasion manquée de recueillir l'avis des groupes armés sur leurs doléances, en particulier sur les conditions dans lesquelles ils seraient prêts à s'engager dans le DDR. Cela a été mis en évidence lors du forum national de mai 2015, lorsque les négociations des groupes armés sur un accord de DDR ont été rapidement compromises par le renoncement d'un des plus grands groupes peu après la signature. On sait depuis longtemps que les intérêts des dirigeants des groupes armés diffèrent de ceux de la base et de leurs électeurs. Les consultations populaires ont été une occasion manquée de mieux s'engager auprès de la base, les constituants et la base, ainsi que des dirigeants sur leurs doléances et leurs objectifs en matière de DDR. Une meilleure compréhension de ces besoins aurait pu constituer un filet de sécurité lorsque l'accord a vacillé.

Les groupes armés ayant étendu leur emprise sur le pays dans les quelques années qui ont suivi le dialogue, les citoyens non armés disposaient de peu de mécanismes pour dialoguer avec le gouvernement

Les organisateurs doivent résister à la tentation de gérer des initiatives indépendantes d'éducation civique ou de consultation. Leur existence est un signe de réussite. Les organisateurs ou le secrétariat d'un dialogue doivent réfléchir à la manière d'ouvrir un espace pour que ces initiatives puissent fournir des recommandations et des contributions.

centrafricain. Les consultations populaires ont fini par être considérées comme un événement ponctuel plutôt que comme le fondement d'un dialogue et d'une consultation plus soutenue entre les communautés et les dirigeants nationaux. Parce que le gouvernement s'est concentré sur les négociations avec les groupes armés et a essayé de les contenir, aucun individu ou organisme n'a été désigné comme point de contact entre les communautés touchées par la violence ou les activités des groupes armés. Il n'est donc pas surprenant qu'il y ait eu peu de place pour la participation civique dans la négociation de l'accord de paix entre le gouvernement centrafricain et 14 groupes armés à Khartoum en février 2019.

Les opportunités de participation publique offertes au public sénégalais lors des Assises nationales se distinguent à la fois par leur qualité et leur quantité. Les Assises ont créé des comités de pilotage départementaux dans chacun des trente-cinq départements de la nation et dans trois communautés de la diaspora, qui ont à leur tour créé des comités thématiques et transversaux au niveau départemental. Les responsables de ces structures départementales ont été encadrés par le comité scientifique national. Les comités départementaux ont mené des consultations citoyennes et ont relayé les retours d'information au niveau national pour examen. Après la publication du document final de recommandations, Ndella Ndiaye, assistant d'Amadou Mahtar Mbow, a travaillé à l'organisation d'événements de diffusion dans tout le pays. Le cas du Sénégal est un modèle, non seulement en ce qui concerne la large disponibilité d'opportunités de participation publique significative, mais aussi en ce qui concerne le suivi. Trop souvent, on demande au public d'émettre des avis sans savoir si ces avis seront pris en compte et, le cas échéant, comment.

Une mise en garde importante concernant la participation du public aux dialogues nationaux, ou à d'autres processus similaires, est que les participants doivent être informés de la manière dont leur participation influencera les résultats. Que peuvent-ils

attendre ou ne pas attendre de leur participation ? En l'absence de cette communication, il est naturel que certains participants supposent que leurs opinions seront automatiquement traduites en décisions ou en actions. Une éducation civique est nécessaire pour expliquer comment les contributions du public seront prises en compte dans les délibérations ultérieures ou les documents finaux. Les possibilités de participation du public offertes sans que les participants soient dûment préparés peuvent faire plus de mal que de bien si les attentes des participants sont suscitées puis déçues, ce qui réduit la confiance dans le processus et accentue la frustration des groupes mal desservis ou exclus.

De même, les personnes qui mènent des consultations ou gèrent la participation du public doivent être préparées à adopter des approches permettant de s'engager auprès des communautés. Une réflexion approfondie est nécessaire pour concevoir les questions et l'approche des consultations. Les équipes qui mènent les consultations doivent également comprendre comment les questions locales s'inscrivent dans le programme national d'un dialogue. Des questions telles que « Êtes-vous en faveur du fédéralisme ? » sont susceptibles de susciter des positions, mais peu susceptibles de fournir une contribution significative susceptible de façonner les délibérations du dialogue national. Les approches visant à faire participer les communautés comprennent des préparatifs techniques, comme la création de formulaires pour documenter les opinions des citoyens et l'achat d'équipements pour enregistrer les séances. Lorsqu'un programme de participation du public est mis en œuvre sans plan clair pour documenter correctement les contributions et les intégrer dans le dialogue global, il s'agit d'une mauvaise utilisation du temps et des ressources. Les préparatifs peuvent également inclure des scénarios sur la manière de gérer des conversations difficiles, de faciliter le débat sur des questions polarisantes, de garantir une participation inclusive et de gérer les relations avec les autorités locales, y compris les groupes armés ou d'opposition. Idéalement, les organisateurs du

dialogue national ou les initiatives indépendantes peuvent fournir une éducation civique ou des informations à l'avance.

Les efforts complémentaires, voire parallèles, menés par la société civile peuvent être une composante importante de la participation du public à un dialogue national. En effet, la convocation un dialogue national peut ouvrir un espace pour des dialogues non formels. Les organisateurs doivent résister à la tentation de gérer des initiatives indépendantes d'éducation civique ou de consultation. Leur existence est un signe de réussite. Les organisateurs ou le secrétariat d'un dialogue doivent réfléchir à la manière d'ouvrir un espace pour que ces initiatives puissent fournir des recommandations et des contributions.

Pour décider et planifier les possibilités de participation du public autour des dialogues nationaux, les questions directrices suivantes sont utiles :

- Quelle sera la stratégie pour que le public reste informé ? Y a-t-il des moments où les déclarations des médias pourraient être utiles ou contre-productives ? Les délégués seront-ils encouragés à faire des déclarations publiques eux-mêmes, ou tous les médias seront-ils gérés par un secrétariat ou un point de contact désigné ? (Pour les dialogues de grande envergure, il peut être impossible d'empêcher tous les délégués d'interagir avec les médias.)
- Le public aura-t-il la possibilité de participer directement (par le biais de consultations ou de présentations, par exemple) et d'être informé ? Comment ces possibilités seront-elles structurées ? Qui les facilitera ? Comment le public sera-t-il préparé à participer ?
- Comment les apports des possibilités de participation du public seront-ils intégrés dans les délibérations nationales, dans les documents finaux ou dans le processus de mise en œuvre ? Comment les résultats de la participation du public et du dialogue national seront-ils communiqués à ceux qui ont participé (autrement dit, quelle est la boucle de retour d'information) ?
- Comment les équipes chargées de la participation du public négocieront-elles l'accès aux communautés, convoqueront-elles des consultations, faciliteront-elles les conversations difficiles, documenteront-elles les points de vue et établiront-elles leur crédibilité ?

- Comment peut-on donner de l'espace aux initiatives informelles ou aux processus de niveau 2 pour élargir la participation populaire ? Comment ces initiatives peuvent-elles être intégrées aux délibérations nationales ou aux documents finaux ?
- Comment la participation publique au cours du dialogue peut-elle être maintenue dans la phase de mise en œuvre et s'étendre à d'autres processus politiques ?

Structure et prise de décisions

Comme on pouvait s'y attendre, les dialogues nationaux de petite taille sont généralement plus simples que les dialogues de grande taille en ce qui concerne le format des délibérations, les modes de prise de décision et les structures de soutien. Dans les deux dialogues nationaux libanais, toutes les conversations ont eu lieu en séance plénière et les décisions ont été prises par consensus. Pour le dialogue de 2006, les fonctions d'un secrétariat ont été assumées par le bureau de Nabih Berri, tandis que le processus de 2008-2012 comprenait un secrétariat officiel. La Common Sace Initiative, une organisation de la société civile visant à fournir un forum pour des délibérations plus approfondies entre les hauts dirigeants politiques, a également apporté un soutien informel au fur et à mesure que le dialogue de 2008-2012 progressait.

Au Kenya, la structure était tout aussi simple, les deux équipes de quatre négociateurs discutant de tous les points de l'ordre du jour en séance plénière, à l'exception du troisième point (partage du pouvoir), pour lequel un groupe de travail juridique a été formé, avec deux négociateurs de chaque partie et un expert international. Le processus du DRNK a été soutenu par un secrétariat placé sous la direction du Panel de l'UA d'éminentes personnalités africaines et composé de personnel détaché d'organisations internationales. Étant donné le petit groupe et la structure biface du dialogue, toutes les décisions ont nécessairement été prises avec l'accord des deux parties.

Le dialogue national tunisien s'est officiellement déroulé en séance plénière, bien que des conversations parallèles, soit menées par le Quartet, soit tenues officieusement entre les chefs de partis, aient contribué de manière significative aux décisions prises dans le cadre du dialogue. Les fonctions de secrétariat ont été assumées par le Quartet, une grande partie de ce travail revenant à l'UGTT (Union Générale Tunisienne du Travail), la plus grande des quatre organisations. Bien que la

Les sujets sensibles peuvent nécessiter des structures uniques ou créatives pour susciter un accord. Le fractionnement d'un groupe plénier ou d'un grand sous-comité en un plus petit sous-comité est une solution possible lorsqu'il semble peu probable de parvenir à un accord sur une question sensible particulière dans un grand forum.

feuille de route stipulât que les décisions seraient prises par consensus, deux des quatre décisions (le calendrier des élections et la sélection du premier ministre) ont été prises à la majorité.

La structure était plus complexe pour les dialogues considérablement plus importants au Yémen, au Sénégal et en RCA. Au Yémen, les 565 délégués ont été répartis en neuf sous-comités qui ont formulé des recommandations et les ont transmises à la séance plénière pour approbation. Aux deux niveaux, un vote de 90 % était nécessaire pour qu'une décision soit prise. Lorsque cela n'était pas possible, les questions épineuses étaient envoyées au comité de consensus, qui délibérait sur les différents points de vue et proposait une solution. La proposition de consensus pouvait alors être adoptée par un vote de 75 % en séance plénière. Une autre règle donnait effectivement un droit de veto aux grands partis : si tous les membres d'une délégation représentant plus de 5 % des délégués s'opposaient à une résolution, celle-ci était automatiquement rejetée. La logistique et la gestion globale ont été confiées au secrétariat de la CDN, qui a travaillé en étroite coordination avec le bureau de l'envoyé spécial de l'ONU.

Les Assises nationales du Sénégal disposaient également de comités thématiques et transversaux, dont huit comités thématiques généraux et un comité spécial sur le conflit sécessionniste en Casamance. Parmi les comités transversaux, le comité scientifique a joué un rôle d'expert similaire à celui du Comité de consensus de la CDN du Yémen, et a aidé les comités thématiques à développer des plans spécifiques autour de leurs positions sur les questions. Aux côtés du comité scientifique, les comités de la logistique et de la communication ont rempli des fonctions importantes pour le fonctionnement quotidien du processus. Les décisions étaient prises par consensus au sein de l'AN ; mais lorsqu'un comité ne parvenait pas à se mettre d'accord sur une question, le désaccord était noté, ce qui permettait aux participants d'adhérer à une résolution particulière mais aussi de consigner leurs divergences d'opinion.

Le Forum de Bangui, qui comptait huit cents personnes, aurait pu sembler nécessiter une structure complexe, mais il a été décidé que sa courte durée exigeait une architecture plus simple. Quatre sous-comités thématiques ont délibéré sur leurs questions spécifiques pendant deux jours avant de revenir en séance plénière pour adopter le document de recommandation. Outre les sous-comités thématiques, la structure du dialogue comprenait le présidium, composé du président du dialogue, le professeur Bathily et des autres hauts responsables du dialogue, ainsi que le Secrétariat technique, qui a géré la logistique.

Les cas présentés dans ce volume suivent le schéma général suivant : les petits dialogues sont principalement menés en séance plénière, et les plus grands sont par définition des structures plus complexes qui incluent des sous-comités. Quelle que soit la taille du dialogue, les sujets sensibles peuvent nécessiter des structures uniques ou créatives pour susciter un accord. La scission d'un groupe plénier ou d'un grand sous-comité en un plus petit sous-comité est une solution possible lorsqu'il semble peu probable de parvenir à un accord sur une question sensible particulière dans un grand forum. Lorsque le grand forum de dialogue national du Yémen a buté sur la question de la sécession du Sud et de la structure de l'État, le comité Nord-Sud, composé de seize personnes, a été formé pour résoudre l'impasse. Le défi pour le comité a ensuite été d'obtenir l'adhésion à une solution commune des autres participants de la CDN, des séparatistes du Sud et, plus généralement, du Sud du Yémen. Au Forum de Bangui, une négociation parallèle entre les groupes armés et le gouvernement de la RCA a été la voie privilégiée pour parvenir à un accord sur le DDR, qui aurait été difficile à gérer dans le cadre d'un forum plus large réunissant plusieurs centaines de délégués. Même dans le processus du DRNK restreint et fermé du Kenya, les six délégués de deux partis politiques rivaux n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur la question litigieuse du partage du pouvoir. Kofi Annan, président du Panel de l'UA qui avait convoqué le dialogue, a mené les négociations en dehors du dialogue et a rencontré directement le président Mwai Kibaki du Parti de l'unité nationale et Raila Odinga du Mouvement

démocrate orange pour obtenir leur accord sur un partage du pouvoir.

Les dialogues nationaux plus complexes doivent s'accompagner de structures de soutien et de mécanismes de retour d'information proportionnels. Il peut s'agir de systèmes et de personnel pour documenter les délibérations et les décisions, d'un soutien logistique pour sécuriser les lieux et transporter les délégués à des conversations simultanées, ainsi que des experts techniques et des équipes de soutien à la facilitation ou à la médiation disponibles pour aider les comités dans leurs délibérations. Ces systèmes impliquent des dépenses et des besoins en personnel importants, qui doivent être pris en compte lors du processus de planification.

De nombreuses options sont possibles pour la structure, la prise de décision et les mécanismes de soutien d'un dialogue national. Les questions suivantes peuvent aider à circonscrire ces décisions :

- Compte tenu du nombre de délégués attendus, qu'est-ce qui peut être réalisé de façon réaliste en séance plénière ? Qu'est-ce qui pourrait nécessiter une discussion plus substantielle en petits groupes ou en sous-comités ?
- Comment les sous-comités seront-ils structurés en termes de thèmes, de format de discussion, de position et de direction du comité, et de résultats attendus ?
- Comment les recommandations produites par les sous-comités seront-elles transmises à la séance plénière ?
- En séance plénière ou en sous-comités, les décisions seront-elles prises à la majorité ou par consensus ? Comment les différends, les non-accords ou les impasses seront-ils résolus ?
- Les délégués choisiront-ils les sous-comités auxquels ils participeront, ou seront-ils désignés ?
- Quel sera, le cas échéant, le rôle des experts, des animateurs ou des médiateurs extérieurs ? Comment seront-ils sélectionnés ?
- Quelles structures de soutien seront nécessaires ? Comment seront-elles dotées en personnel et financées ?

Convocation et facilitation

L'entité qui convoque et le président d'un dialogue national sont essentiels pour déterminer comment les groupes de participants et le public percevront

le dialogue et y réagiront. Dans le meilleur des cas, ils peuvent engendrer une légitimité plus large et constituer la base d'une dynamique positive. Que les organisateurs soient nationaux ou internationaux, qu'il s'agisse d'un individu ou d'une organisation, deux de leurs rôles les plus importants (et en fait un test précoce de leur efficacité) sont de réunir les bons participants et groupes autour de la table et de favoriser un consensus sur un ordre du jour pour le dialogue.

Au Yémen, le président Hadi a joué un rôle important, formel et informel, en aidant à déterminer les participants à la CDN, en présidant le présidium et en sélectionnant les membres d'un certain nombre de comités spéciaux qui seraient finalement déterminants pour les résultats et la mise en œuvre de la CDN. Une critique courante est que Hadi et son parti ont exercé une influence indue sur ce qui était considéré comme un processus impartial. En outre, la forte implication de l'envoyé spécial de l'ONU, Benomar, dans la CDN a été une source de controverse et a ajouté de l'eau au moulin de certains Yéménites qui critiquaient le processus comme étant dirigé par des étrangers.

Le processus du DRNK au Kenya, précipité par les violences postélectorales de 2007 et 2008, a été convoqué et entièrement dirigé par le Panel de l'UA d'éminentes personnalités africaines, présidé par Kofi Annan. Dans ce climat polarisé, où le candidat présidentiel défait Raila Odinga contestait la victoire déclarée de Mwai Kibaki, les principaux acteurs étaient retranchés dans leurs positions et ne souhaitaient pas, au départ, être amenés à la table des négociations. La pression internationale et nationale, associée à la médiation d'Annan, s'est finalement avérée persuasive, et les parties ont accepté le processus. Annan et ses collègues membres du panel ont maintenu une communication régulière avec la société civile kenyane, dont les membres ont cru que leurs intérêts seraient représentés dans le dialogue en raison de leurs communications continues avec le panel. La crédibilité régionale de l'Union africaine, associée au profil d'Annan, a permis au panel de convoquer le dialogue après que plusieurs autres acteurs nationaux et internationaux ont été incapables de le faire.

La convocation du dialogue national tunisien a été tout à fait différente et démontre qu'un acteur national considéré comme crédible par la majorité des citoyens, ou qui a le pouvoir d'amadouer les parties réticentes, peut également être un organisateur efficace.

Tableau 2. Convocation et facilitation

National	Hybride	International
<p>Tunisie</p> <p>Quatuor d'organisations de la société civile</p> <p>Sénégal</p> <p>Professionnels sénégalais respectés et ancien directeur général de l'Unesco, Amadou Mahtar Mbow</p> <p>Yémen</p> <p>Président Abdrabuh Mansour Hadi</p> <p>Liban</p> <p>2006 : Président du Parlement Nabih Berri, 2008–2012 : Président Michel Sleiman</p>	<p>République centrafricaine</p> <p>Représentant spécial de l'ONU pour l'Afrique centrale Abdoulaye Bathily (Sénégal) et vice-présidents nationaux</p>	<p>Kenya</p> <p>Union africaine – Panel d'éminentes personnalités africaines</p>

Le soutien de la base de l'UGTT, qui représente 5 % de la population tunisienne et a démontré dès le début de la crise sa capacité à se mobiliser pour une grève nationale, a donné à Houcine Abbasi, un des principaux médiateurs, l'influence dont il avait besoin pour amener toutes les parties à la table des négociations. L'UGTT, avec son programme laïc, a habilement utilisé son rôle de médiateur et sa menace crédible d'une autre grève ou manifestation nationale pour faire avancer le dialogue. Au Liban, le président du Parlement Nabih Berri, leader politique chiite et organisateur du dialogue national de 2006, s'est appuyé sur ses liens de longue date avec les autres partis politiques pour réussir à rassembler un petit groupe d'élites des partis politiques et obtenir leur accord sur les points de l'ordre du jour.

Les organisateurs de la société civile du processus de 2008-2009 ont réalisé très tôt qu'ils avaient besoin d'un président largement respecté pour élargir le processus et le faire avancer après que les leaders politiques de l'opposition l'ont proposé. Ils ont choisi l'éducateur

sénégalais respecté et ancien directeur général de l'Unesco, Amadou Mahtar Mbow. Âgé de plus de 80 ans au moment du processus et apprécié en tant que figure nationale, il n'avait aucune aspiration politique, ce qui ajoutait à sa crédibilité. Cependant, même sa crédibilité n'a pas suffi à réunir tous les acteurs à la table des négociations dans un Sénégal polarisé : le président Wade et ses proches alliés ont boycotté l'AN dès le début. Malgré tout, le processus a pris de l'ampleur, peut-être en raison de son approche hautement participative et transparente.

Le Forum de Bangui en RCA était la troisième étape du processus de paix, qui comprenait un cessez-le-feu (violé presque immédiatement) négocié à Brazzaville par le président de la République du Congo Denis Sassou Nguesso, avec le soutien d'autres dirigeants régionaux, les consultations populaires à travers le pays et le dialogue national (Forum de Bangui) lui-même. La responsabilité de faire aboutir le Forum de Bangui a été déléguée à la présidente de transition Catherine

Samba-Panza, qui a ensuite convoqué des organes préparatoires qui ont choisi le professeur sénégalais et représentant spécial des Nations unies pour l'Afrique centrale Abdoulaye Batilly comme président du dialogue. Bathily a été soutenu par plusieurs vice-présidents du Forum de Bangui qui étaient des ressortissants centrafricains. Bien que le processus yéménite et le processus centrafricain se soient développés sous la forte influence et avec le soutien de la communauté internationale, le leadership hybride international-national en RCA a réussi à éviter la perception de partialité politique avec plus de succès que les dirigeants du processus yéménite.

Les dialogues nationaux convoqués et entièrement dirigés par des leaders nationaux peuvent accroître le sentiment d'appropriation nationale, mais risquent également d'aliéner les groupes qui ne perçoivent pas la neutralité des organisateurs.

Aucun organisateur de dialogue national ne sera jamais entièrement crédible aux yeux de tous les groupes de parties prenantes et du public, mais il est certain que certains organisateurs sont si polarisés ou si partiaux qu'ils ne répondent pas à la norme minimale d'acceptabilité. Deux leçons pratiques sur les rassembleurs émergent de ces études de cas. Premièrement, un organisateur qui manque de crédibilité ou d'expérience dans un domaine peut être complété par un vice-président ou un comité de soutien qui compense certaines des lacunes perçues. Cela peut permettre de rallier certains groupes ou individus sceptiques. Deuxièmement, il n'est pas nécessaire que l'organisateur soit un individu. Les dialogues nationaux peuvent être organisés par un groupe de personnes ou d'organisations, comme le Quartet de Tunisie. Ces deux leçons encouragent la créativité dans la sélection d'un ou plusieurs organisateurs.

Dans les six études de cas présentées dans ce volume, la méthode de facilitation est moins liée à la nature de l'organisateur et plus à la durée du processus. En RCA, la méthode de facilitation était assez formelle. Les participants aux sous-comités n'ont eu droit qu'à quelques minutes pour présenter leur point de vue, et aucun temps n'a été consacré aux échanges entre les participants. Étant donné que ce dialogue de dix jours comptait environ huit cents participants, cette contrainte n'est pas surprenante ; aucun temps

n'aurait été disponible pour un dialogue significatif. Le processus du Yémen, d'une ampleur similaire et qui avec ses dix mois était bien plus long que le Forum de Bangui, a permis des échanges plus approfondis, bien que cela ait varié quelque peu selon les sous-comités. Les organisateurs avaient initialement prévu que des facilitateurs professionnels, sélectionnés et formés par le Secrétariat, joueraient un rôle essentiel dans les délibérations des sous-comités. Cela n'a finalement pas été le cas ; la plupart des délibérations des sous-comités ont été menées par les dirigeants élus des sous-comités, qui avaient l'influence nécessaire pour gérer des débats parfois passionnés. Lors des Assises nationales du Sénégal, qui se sont étendues sur près d'un an, les dirigeants élus des commissions ont également facilité les délibérations. Bien que la facilitation ait varié quelque peu d'un comité à l'autre, elle a généralement permis un échange ouvert et substantiel, conformément au processus ouvert et transparent qui permettait à toute personne intéressée d'assister à toute réunion du comité.

Les dialogues nationaux plus restreints, tels que les processus libanais de 2006 et de 2008-2012, auxquels ont participé entre quatre et dix-neuf personnes, ont offert de nombreuses possibilités de débats et d'échanges approfondis. Le style de facilitation a varié de plus ou moins formel selon le sujet. Dans le DRNK, dont la majeure partie a été facilitée par Kofi Annan, le petit groupe de participants (une équipe de négociation de quatre personnes de chaque côté et plusieurs membres du personnel de soutien) a été encouragé à débattre des avantages et des inconvénients des différentes propositions avant d'en discuter en plénière. Pour éviter qu'une des parties ne revienne sur les accords précédents, Annan a passé en revue les résultats de la séance précédente au début de chaque nouvelle séance. Il a également utilisé des crochets pour indiquer les questions bloquées, permettant aux parties d'avancer sur d'autres questions et de revenir sur un point litigieux si nécessaire. Le dialogue national tunisien a été presque entièrement facilité par Houcine Abbasi. Son style de facilitation pendant les séances formelles a été moins discuté que son habileté à faire pression sur les parties en coulisses pour qu'elles concluent des accords, qui ont ensuite été ratifiés lors des sessions formelles.

Les questions directrices sur la convocation et la facilitation des dialogues pourraient être les suivantes :

- Y a-t-il une personne ou une entité qui est en mesure de présider et de faciliter le dialogue ? Ou ces rôles

- seront-ils joués par différentes personnes ou par une combinaison de personnes ?
- Comment le facilitateur peut-il établir une influence et une confiance avec les délégués et les principaux groupes ?
 - Comment les conversations seront-elles guidées ? La facilitation sera-t-elle informelle ou formelle ? Des mécanismes seront-ils mis en place pour encourager un engagement équitable entre les délégués ?

Implication et influence internationales

Le soutien international aux dialogues nationaux varie énormément d'un cas à l'autre. Le dialogue libanais de 2006 a fonctionné sans aucun soutien international officiel, et le processus de 2008-2012 a reçu peu de soutien international officiel malgré son mandat par l'accord de Doha négocié au niveau international. Bien que le soutien international ait été minimal, les questions discutées dans le cadre du dialogue ont été fortement influencées par les positions divergentes des deux camps principaux sur l'influence de la Syrie au Liban. L'initiative de l'espace commun, un projet de la société civile établi parallèlement au dialogue national pour faciliter des conversations plus productives, a reçu un soutien international sous forme d'assistance technique et de financement.

En Tunisie, l'implication internationale formelle a été minime, mais la dynamique régionale a joué un rôle dans la présomption qui a permis au dialogue d'aboutir. L'éviction récente des Frères musulmans du pouvoir en Égypte a incité l'Ennahda tunisien à craindre le même sort et a probablement accéléré l'acceptation du dialogue par le parti. L'Algérie voisine a discrètement rencontré les dirigeants du parti pour encourager le dialogue, tout comme les États-Unis et d'autres missions diplomatiques à Tunis. Le Quartet a fait office d'organisateur et de facilitateur du dialogue, et une grande partie de la logistique a été gérée par les différentes organisations du Quartet. Des experts internationaux ont fourni une assistance technique pour la rédaction de la constitution et d'autres propositions de politiques, et des diplomates ont continué à encourager depuis les coulisses, mais le dialogue a été largement perçu comme une affaire tunisienne, même s'il s'agissait d'une affaire d'élite.

Au Kenya, en RCA et au Yémen, les dialogues nationaux n'auraient pas abouti sans une forte implication internationale. Le président de l'UA et

président ghanéen John Kufuor a réussi à persuader Mwai Kibaki et Raila Odinga de participer à un dialogue présidé par Kofi Annan et d'autres personnalités éminentes après que d'autres entités internationales et nationales n'avaient pas réussi à les amener à la table des négociations. Le Secrétariat rendait directement compte au panel et était composé d'experts détachés d'organisations internationales. Le panel a également invité des experts internationaux à participer et à faire des propositions à plusieurs moments des négociations.

La CDN du Yémen et le Forum de Bangui de la RCA ont reçu leurs mandats de leurs régions respectives, le sommet extraordinaire de la CEEAC à N'Djamena, au Tchad, pour la RCA, et le l'ICCG pour le Yémen, et ont ensuite bénéficié d'un soutien international substantiel. En RCA, ce soutien a pris la forme d'une formation et de conseils dispensés par l'unité de soutien à la médiation de l'ONU, d'un appui technique du PNUD pour la préparation et l'analyse des résultats lors de la phase de consultation populaire, et d'un soutien logistique important de la mission de maintien de la paix de l'ONU, la MINUSCA, pour toutes les phases. Au Yémen, trente-neuf gouvernements donateurs, connus sous le nom d'Amis du Yémen, ont acheminé leurs contributions par le biais du Yemen National Dialogue and Constitution Reform Trust, administré par le PNUD. D'autres pays ont apporté des contributions directes. Le fait que la CDN se soit déroulé dans le coûteux hôtel Mövenpick et que les participants aient reçu des indemnités journalières élevées, rendues possibles uniquement grâce à un généreux financement international, a contribué à donner l'impression que le dialogue était terriblement déconnecté de la réalité quotidienne de la plupart des Yéménites.

Le Sénégal fournit un contre-exemple intéressant d'un processus de dialogue national vaste et complexe qui n'a été ni influencé de manière significative par la dynamique régionale ni fortement soutenu par la communauté internationale. En fait, le comité d'organisation a délibérément refusé le soutien des donateurs internationaux, craignant que l'acceptation de tels fonds ne donne au président Wade une raison supplémentaire de discréditer le dialogue. Les contributions importantes provenaient de membres aisés de la diaspora et de Sénégalais fortunés. D'autres citoyens sénégalais ont apporté des contributions modestes en achetant des « coupons »

indiquant leurs contributions. Bien que l'Open Society Initiative for West Africa ait apporté son soutien à la préparation et à la diffusion des documents finaux, le dialogue a conservé son identité profondément sénégalaise, d'autant plus que l'éminent professeur sénégalais Mahtar Mbow était à sa tête.

Les organisateurs nationaux et les éventuels soutiens internationaux doivent être conscients des compromis qui accompagnent le soutien international à un dialogue. Dans certains cas, un dialogue national n'aurait tout simplement pas lieu sans le soutien technique, logistique et financier apporté par les organisations internationales. Cela peut remettre en question le fait que la demande nationale pour le processus soit suffisamment importante pour qu'il soit mis en œuvre. La pression diplomatique régionale et internationale peut contribuer à persuader des parties autrement réticentes de s'asseoir à la table. De même, l'implication des donateurs internationaux dès le début peut ouvrir la voie à un soutien international plus important pour la mise en œuvre des recommandations issues du dialogue. En même temps, aux yeux de certaines parties prenantes, l'implication internationale peut réduire la crédibilité du processus.

Lorsqu'ils se demandent s'ils doivent rechercher ou accepter un soutien international pour un dialogue national, les acteurs nationaux doivent se poser les questions suivantes :

- Le soutien international à un dialogue national augmentera-t-il ou diminuera-t-il la crédibilité du processus ? Les réactions seront-elles différentes selon les parties prenantes ?
- Serait-il avantageux que les acteurs du soutien international jouent certains rôles dans le dialogue national ? Certains rôles doivent-ils être laissés aux acteurs nationaux ?
- Si un soutien international est sollicité, quelle sera la stratégie pour gérer la coordination entre les différentes entités de soutien ?

Lorsqu'ils examinent l'opportunité et la manière de soutenir un dialogue national, les partenaires internationaux doivent se poser les questions suivantes :

- Qui est le moteur du dialogue national ? Une « coalition crédible » d'acteurs, des personnes influentes à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, adhère-t-elle suffisamment et systématiquement au dialogue pour que les

recommandations issues du processus aient de bonnes chances d'être mises en œuvre ?

- Quel type de soutien international, diplomatique, logistique, expert, financier ou une combinaison des deux, aura le plus d'impact sur la réalisation des objectifs du dialogue ?
- Quels contrôles les acteurs du soutien international mettront-ils en place pour s'assurer que le dialogue qu'ils soutiennent continue de répondre aux critères d'un processus inclusif et transparent ?
- Quand le soutien au dialogue national prendra-t-il fin ? Comment cela sera-t-il communiqué aux acteurs nationaux ? Y aura-t-il un suivi ?
- Comment les acteurs internationaux seront-ils tenus responsables du soutien qu'ils s'engagent à fournir, avant, pendant ou après un processus de dialogue national ? Quel sera l'impact de la fin du soutien international ?
- Existe-t-il des processus non formels ou de niveau 2 que les partenaires internationaux peuvent soutenir et qui, en fin de compte, contribueront à faire avancer les objectifs du dialogue national ou offriront des possibilités d'impliquer des groupes sceptiques à l'égard du processus de dialogue formel ?

Résultats et mise en œuvre

Les résultats des dialogues nationaux peuvent inclure des déclarations et des recommandations, émises soit périodiquement pendant le dialogue, soit à sa conclusion ; de nouvelles lois et institutions ; et des décisions sur les processus de gouvernance tels que l'élaboration de la constitution ou les élections. Au cours du processus du DRNK, les accords ont été séquencés, le panel facilitant les négociations autour de chaque point de l'ordre du jour et publiant des déclarations après la conclusion de chaque accord. Le processus du DRNK a conduit directement à un amendement constitutionnel sur le partage du pouvoir (la loi sur l'accord et la réconciliation nationale). Il a également permis la création directe de plusieurs institutions, dont la Commission Vérité, Justice et Réconciliation, la Commission d'enquête sur les violences postélectorales et le Comité d'examen indépendant, bien que ces institutions aient eu un impact mitigé par la suite. Le DRNK a également défini les paramètres d'une révision constitutionnelle complète, qui s'est concrétisée avec la promulgation de la nouvelle constitution en août 2009.

Les voies de la mise en œuvre dans le DRNK étaient très claires à certains égards, Annan ayant réussi à mobiliser le soutien du Parlement et d'autres agences gouvernementales kenyanes pour assurer l'adoption de la loi sur le partage du pouvoir et la création de plusieurs nouvelles institutions. Bien que le processus constitutionnel ait connu quelques retards, la feuille de route a été généralement suivie et a abouti à une nouvelle constitution. La mise en œuvre du quatrième point de l'ordre du jour, relatif aux facteurs plus généraux de conflit et d'inégalité, a donné lieu à plusieurs programmes et institutions gouvernementaux, mais pas à la transformation générale souhaitée par de nombreux Kényans. Les Kényans sont conscients que l'inégalité est toujours présente et que les structures de pouvoir ont peu changé depuis la conclusion du DRNK. En termes de soutien officiel à la mise en œuvre, le DRNK a mis en place un Bureau de coordination et de liaison qui reprendrait le rôle du panel pour soutenir la mise en œuvre et le suivi du dialogue. La société kenyane South Consulting a reçu le soutien de l'Open Society Initiative for East Africa pour surveiller la mise en œuvre des accords.

Les dialogues nationaux du Liban ont abouti à plusieurs accords, notamment ceux du dialogue de 2006 sur les groupes palestiniens armés, les relations libano-syriennes et la démarcation de la frontière libano-syrienne et des fermes contestées de Chebaa. Aucun de ces accords n'a été mis en œuvre car le conflit avec Israël a éclaté en juillet 2006. Le dialogue national de 2008-2012 n'a abouti qu'à un seul accord, la déclaration de Baabda, qui établissait, entre autres, la non-ingérence du Liban dans les affaires régionales, mais n'a pas été pleinement appliqué. Bien que le conflit en cours ait compliqué la mise en œuvre des accords issus des dialogues nationaux du Liban, ce processus a également été rendu plus difficile par l'absence d'une voie bien établie pour les dialogues. L'absence d'une voie bien établie permettant de transformer les accords de dialogue en politiques ou en lois.

Le dialogue national tunisien a atteint les objectifs fixés avant le dialogue dans la feuille de route signée par les parties, bien que sur une période plus longue que celle envisagée à l'origine. Le dialogue a permis de choisir Mehdi Jomaa comme Premier ministre par intérim, de convenir d'une nouvelle

constitution, de la renvoyer à l'Assemblée nationale constituante pour adoption, de fixer un calendrier pour les élections et de créer un organe de gestion des élections. Ces résultats ont été possibles parce que les organisateurs du dialogue ont autorisé des votes majoritaires pour choisir le premier ministre et le calendrier des élections. Le fait que les résultats aient été maintenus même si tous les délégués n'étaient pas d'accord témoigne de la crédibilité globale du dialogue, du moins au sein de l'élite politique. Le Quartet a reçu le prix Nobel de la paix 2015 pour avoir réussi à sortir de l'impasse politique et à éloigner la Tunisie de la crise. Le dialogue a largement atténué le potentiel de violence politique de masse, mais n'a pas apporté de changements appréciables dans la vie quotidienne des citoyens tunisiens. C'est ce qui était prévu ; le dialogue a été conçu comme un mécanisme de déblocage ciblé et a connu un grand succès à ce titre.

La mise en œuvre des plus grands dialogues nationaux présentés dans ce volume, les Assises nationales du Sénégal, la Conférence de dialogue national du Yémen et le Forum de Bangui en RCA, est beaucoup plus complexe et difficile à suivre. Chacun de ces dialogues a émis des dizaines ou des centaines de recommandations dans des documents finaux complexes. Malgré une voie théoriquement claire vers le processus d'élaboration de la constitution pour certaines des 1 800 recommandations issues de la CDN du Yémen, ce ne fut certainement pas le cas pour toutes. Le dialogue s'est conclu sans l'adhésion de deux factions importantes, les Houthis et Hiraak. Cet échec a contribué à la montée de l'instabilité au moment de la conclusion du dialogue, qui a conduit à une guerre civile l'année suivante, mettant en veilleuse le processus de rédaction de la constitution et de mise en œuvre de la CDN de manière plus générale.

Le dialogue national de la RCA s'est conclu par l'adoption en séance plénière, par les huit cents délégués, du Pacte républicain pour la paix. Compte tenu de la brièveté des huit jours qu'a duré le forum, ce document final n'a pas reflété de manière adéquate les délibérations des sous-comités. Néanmoins, ses principes ont été largement adoptés par de nombreux secteurs de la société, et il continue d'être une pierre angulaire de la politique nationale, bien qu'il reste largement inappliqué. À Bangui, les



Les forces de maintien de la paix des Nations unies du Rwanda patrouillent dans les rues de Bangui, en République centrafricaine, le 12 février 2016. (Photo : Jérôme Delay/AP)

décideurs politiques ont été frustrés par l'inaction du comité de suivi officiel et par le fait que le président Faustin-Archange Touadéra n'a pas pesé de tout son poids pour la mise en œuvre de l'accord.

Au Sénégal, le dialogue a commencé et s'est conclu sans le soutien du gouvernement en place.. La Charte de gouvernance démocratique adoptée s'est avérée être une force galvanisante pour l'opposition politique qui a réussi à prendre le pouvoir deux ans plus tard. Elle a également servi de base aux travaux de la Commission nationale de réforme des institutions convoquée par le Président Macky Sall et à bon nombre des quinze amendements constitutionnels qui ont été approuvés par référendum en 2016.

Plusieurs années après la résurgence des dialogues nationaux en 2013 et 2014, un examen approfondi du bilan de la mise en œuvre de ces processus s'impose. Dans la plupart des cas, la mise en œuvre a été lente, entravée par les réalités de la

gouvernance, les contraintes financières et l'absence de processus ou de structures permettant de poursuivre la mise en œuvre. En même temps, dans certains cas, les documents finaux ont fini par servir de points de référence en politique, même plusieurs années plus tard. Les organisateurs des dialogues nationaux doivent savoir clairement si les résultats du dialogue seront mis en œuvre à court terme ou s'ils s'attendent à ce que le dialogue façonne une vision nationale, même si cela n'est pas forcément discuté publiquement. La clarté sur ce point dès le départ aidera les praticiens du dialogue national à mettre en place les structures qui faciliteront le niveau de mise en œuvre souhaité. Elle poursuivra également les décisions sur la structure du dialogue national, par exemple, si une mise en œuvre concrète et immédiate est attendue, les organisateurs peuvent opter pour un ordre du jour plus limité.

Les questions directrices concernant la mise en œuvre du dialogue national pourraient être les suivantes :

- Une surveillance, une facilitation et une médiation permanentes sont-elles nécessaires ? Quel est le rôle des facilitateurs internationaux et internes
- Qui assurera le leadership politique pour soutenir et protéger le comité de suivi et faire avancer la mise en œuvre ?
- Un comité sera-t-il formé pour suivre la mise en œuvre, et disposera-t-il du soutien logistique et financier nécessaire pour remplir ses fonctions tout en restant politiquement neutre ?
- Les recommandations issues du dialogue seront-elles financièrement réalisables par le gouvernement en place et, dans le cas contraire, ce déficit pourra-t-il être comblé par des donateurs internationaux ?

Domaines à explorer davantage et réflexions finales

Bien que diversifiés, les dialogues nationaux décrits dans ces six études de cas sont similaires en ce sens qu'ils ont tous un début, un milieu et une fin clairs. Cependant, un véritable dialogue au niveau national, et la transformation qu'il catalyse, est plus susceptible de se produire en dehors des processus formels et limités dans le temps que nous connaissons sous le nom de dialogues nationaux. En fait, une transformation politique durable nécessite de multiples processus de renforcement sur une période prolongée. Les transitions récentes peuvent en effet laisser penser qu'un dialogue national, tel que ce terme est utilisé dans ce rapport et dans d'autres publications récentes, ne suffira probablement pas à entraîner une transformation durable.

Dans certains cas, les conditions ne sont pas mûres pour un dialogue national ou une série de processus nationaux visant à une transformation politique. Le degré de maturité varie selon les contextes, mais un élément clé est un environnement favorable en termes de sécurité physique et de climat politique. Lorsque les participants ont le sentiment qu'ils risquent d'être blessés physiquement ou de voir leur réputation fortement entachée par leur participation, il est peu probable qu'un dialogue national recueille une participation suffisamment large pour être significatif. Un autre signe de maturité peut être l'émergence d'un consensus autour de l'ordre du jour, un signe que les principales parties sont au moins d'accord

sur ce qui ne va pas, ce qui doit être discuté et ce qui doit être traité. Un autre signal positif est que la plupart des parties ont le sentiment de bénéficier des résultats d'un dialogue, que ce soit sous la forme de réformes spécifiques réalisables ou d'un désir général d'une plus grande stabilité que le processus pourrait engendrer, et qu'elles perdent davantage à ne pas y participer. Dans tous les cas, les perceptions des parties sont centrales.

Lorsque le contexte n'est pas propice à un dialogue national, des activités à plus petite échelle peuvent permettre de progresser sur un sous-ensemble de questions ou aider à identifier les conditions préalables à un dialogue national. Ces activités peuvent prendre diverses formes. Lorsqu'il est possible d'aborder le conflit local, les dialogues communautaires peuvent être efficaces. Quand les groupes armés ou d'opposition restent en dehors d'un processus national, la médiation, le dialogue soutenu ou la diplomatie de la navette peuvent être nécessaires pour atténuer l'impact des auteurs de troubles potentiels. Lorsque la sécurité de la communauté est une priorité et qu'il existe un ensemble complexe de fournisseurs de sécurité, le fait de réunir les membres de la communauté avec les secteurs de la sécurité et de la justice peut ouvrir la porte à une confiance accrue et susciter des discussions au niveau national. Et lorsqu'il n'y a pas de place pour un effort officiel, des processus informels parrainés par des organisations non gouvernementales nationales peuvent commencer à créer une dynamique, établir des relations et élaborer un programme.³

Dans d'autres cas, la création d'une ou plusieurs nouvelles institutions, gouvernementales ou non, est plus appropriée qu'un dialogue national limité dans le temps. Dans le cas de poches de conflit intermittent ou de faible intensité à travers un pays, en particulier en ce qui concerne les questions de ressources, il peut être plus efficace de créer des comités locaux de consolidation de la paix qui répondent à ces conflits sur une base continue. Dans le même temps, un dialogue national peut également déboucher sur des recommandations concernant la création d'institutions permanentes supplémentaires pour aider un pays à gérer les conflits en cours.

D'autres recherches sont nécessaires pour améliorer la compréhension de plusieurs aspects des dialogues

nationaux, notamment l'engagement des acteurs de la sécurité, les meilleures pratiques en matière de facilitation du processus, de médiation et de formation préalable, les structures optimales pour fournir un soutien technique et logistique à un processus, et la relation entre les dialogues nationaux et d'autres formes d'engagement des citoyens, notamment les mouvements sociaux et les soulèvements populaires.

Traiter les dialogues nationaux comme un genre entièrement distinct, comme l'a fait la communauté des chercheurs et des praticiens au cours des dernières années, présente à la fois des avantages et des inconvénients. L'étude approfondie des dialogues nationaux a suscité l'enthousiasme et l'action autour de l'idée de processus inclusifs et nationaux. En même temps, une certaine pensée irréaliste s'est immiscée dans le récit sur le potentiel de ces processus, ainsi que des angles morts sur la façon dont ils peuvent être mal utilisés. Plusieurs cas d'utilisation abusive ayant eu lieu au cours des dernières années, les praticiens et les chercheurs sont devenus plus prudents dans leur réflexion.

Le risque très réel qu'un dialogue national soit délibérément mal utilisé ou qu'il dévie de sa trajectoire malgré les meilleures intentions souligne la nécessité de disposer de repères pour déterminer si un dialogue est sur la bonne voie. Ces points de repère peuvent être utilisés par la communauté internationale pour déterminer si elle doit offrir un soutien technique, financier ou diplomatique à un dialogue. Ils peuvent également être utiles aux groupes nationaux qui envisagent de participer ou d'offrir un autre type de soutien. Il s'agit là d'un domaine de recherche prometteur, notamment parce que les décideurs politiques et les citoyens qui ont vu les dialogues être utilisés à mauvais escient ou dévier de leur objectif dans leur propre pays peuvent en tirer des enseignements.

Le fait de traiter les dialogues nationaux comme un champ d'étude distinct, indépendamment de la similarité ou non de ces processus entre eux, a également pour inconvénient de masquer les similitudes avec d'autres types de processus dont on peut tirer d'importantes leçons. En examinant les dialogues nationaux parallèlement aux domaines de la médiation, des dialogues de niveau 2 et des dialogues de citoyens, les praticiens peuvent tirer des leçons importantes qui sont par ailleurs éclipsées lorsque les dialogues nationaux sont traités comme une catégorie distincte et rigide.

La promotion d'une paix durable est une entreprise complexe, générationnelle et à long terme. Les dialogues nationaux peuvent faire partie de cette voie, en résolvant un conflit particulier qui remet en cause les progrès vers la paix, en établissant une feuille de route pour un changement plus transformateur, en élargissant l'inclusion des personnes qui ont une voix pour raconter l'expérience du passé et la vision de l'avenir, ou en commençant à construire un engagement et les infrastructures qui régularisent le dialogue comme moyen de résoudre les conflits. Un dialogue national peut atteindre un ou plusieurs de ces objectifs, et le renforcement de la pratique vers de tels objectifs est prometteur.

Cette promesse, cependant, ne doit pas nous détourner d'autres approches qui peuvent être tout aussi efficaces, voire plus, ou des efforts considérables qui seront nécessaires après un dialogue national pour mettre en œuvre les résultats ou innover de nouvelles approches afin de continuer à progresser vers une paix durable. Il serait irréaliste de suggérer qu'un processus discret peut tout faire, mais les dialogues nationaux peuvent être un outil puissant dans la boîte à outils de la consolidation de la paix. Leur potentiel est maximisé lorsqu'ils sont considérés comme des compléments à d'autres outils, en élaborant une architecture personnalisée de processus de transformation qui inclut les dialogues nationaux comme une composante d'un plus grand cheminement vers une paix durable.

À propos des auteurs

Dr Elie Abouaoun est le directeur des programmes pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord du United States Institute of Peace (USIP). Il a rejoint l'USIP après avoir été le directeur exécutif du Fonds arabe pour les droits de l'homme. Avant cela, il a dirigé le programme du Conseil danois pour les réfugiés en Irak. Depuis 1996, le Dr Abouaoun est formateur et consultant international de haut niveau et conférencier invité dans le domaine des droits de l'homme, de la société civile, du plaidoyer et de la citoyenneté. Il a rejoint le Conseil de la religion et de la sécurité en tant que membre senior non résident.

Daniel Brumberg est professeur au département de gouvernement et directeur des études sur la démocratie et la gouvernance à l'université de Georgetown. Il a été conseiller principal à l'USIP et est actuellement chercheur principal non résident à l'Arab Center. Auteur de nombreux articles et livres, M. Brumberg a également été consultant auprès du Département d'État des États-Unis et de l'Agence des États-Unis pour le développement international, où il s'est concentré sur les droits de l'homme, la réforme du secteur de la sécurité et les questions de gouvernance dans le monde arabe.

Mame Penda Ba est professeure associée en sciences politiques à l'université Gaston Berger et directrice scientifique du programme de doctorat en sciences politiques. Elle dirige également le Laboratoire d'analyse des sociétés et pouvoirs/Afrique-Diasporas (LASPAD) et est secrétaire du Conseil exécutif de African Studies Association of Africa (ASAA). Elle est membre de plusieurs réseaux internationaux de recherche et ses intérêts de recherche couvrent l'analyse des politiques publiques, en particulier l'éducation, le genre, les religions et la dynamique de l'État en Afrique.

Emily Fornof est chargée de programme à l'Africa Center de l'USIP, où elle dirige le programme Women Preventing Violent Extremism au Sahel. Elle a travaillé sur des programmes en République démocratique du Congo, au Nigéria, au Sud-Soudan et au Soudan avant d'occuper son poste actuel. Avant de rejoindre l'USIP, elle a travaillé au Smithsonian Science Education Center sur l'amélioration de l'enseignement scientifique de la maternelle à la huitième année et a été volontaire du Peace Corps au Mali. Mme Fornof est titulaire d'un master en analyse et résolution des conflits de l'université George Mason, d'une licence en relations internationales et en géographie, et d'un certificat en études du Moyen-Orient de l'université de Mary Washington.

Erica Gaston est chargée de mission non résidente au Global Public Policy Institute (GPPI) de Berlin, qu'elle a rejoint en 2014, et est candidate au doctorat à l'université de Cambridge où elle est boursière Gates Cambridge. Auparavant, elle a dirigé les portefeuilles de l'état de droit de l'USIP pour l'Afghanistan et le Yémen et a conçu des programmes liés à la résolution traditionnelle des conflits, à l'accès des femmes à la justice, aux dialogues locaux de consolidation de la paix, aux conflits fonciers et aux droits fonciers, ainsi qu'à la justice transitionnelle. Mme Gaston a été membre temporaire du Council on Foreign Relations et était auparavant boursière de la Chancellerie allemande.

Elizabeth Murray est chargée de programme senior au Centre pour l'Afrique de l'USIP, où son travail s'est concentré sur la République centrafricaine et le Soudan. Elle a d'abord rejoint l'USIP pour travailler sur son programme de subventions. Mme Murray a dirigé la conception de programmes de consolidation de la paix, organisé des événements publics et sur invitation seulement, et rédigé des articles et des rapports sur la dynamique des conflits et les outils de consolidation de la paix, notamment les dialogues nationaux. Avant de rejoindre l'USIP, elle a travaillé pour le Kennedy Center sur des programmes éducatifs destinés aux étudiants handicapés et a été volontaire du Peace Corps au Costa Rica.

Neha Sanghrajka est conseillère principale pour le processus de paix au Mozambique. Elle a joué un rôle central dans les pourparlers qui ont abouti à plusieurs accords, dont l'accord de paix historique de 2019. Elle a plus de douze ans d'expérience dans la prévention, la résolution et la médiation des conflits, notamment en travaillant pour Kofi Annan au Kenya sur la crise électorale de 2007 et le processus de dialogue et de réforme qui a suivi. Mme Sanghrajka a conseillé des hauts fonctionnaires et des gouvernements sur la politique et la stratégie politique dans des environnements complexes et politiquement très sensibles. Elle est membre de Women Mediators across the Commonwealth, un réseau destiné à mettre en relation des femmes ayant des connaissances et une expérience en matière de médiation.

Susan Stigant est directrice des programmes Afrique à l'USIP, où elle dirige les initiatives dans la Grande Corne de l'Afrique, les partenariats avec l'Union africaine et l'engagement stratégique régional. Elle se concentre sur la conception et la mise en œuvre de processus constitutionnels et de dialogue national inclusifs. Auparavant, elle a géré des programmes de développement constitutionnel, d'engagement citoyen et d'observation des élections pour le National Democratic Institute. Elle a également travaillé avec le Forum des fédérations sur le fédéralisme comparé et avec l'unité de recherche du Parlement provincial du Cap occidental en Afrique du Sud.

Rachel Sullivan est spécialiste de programme au Centre Afrique de l'USIP, où elle coordonne des initiatives en République centrafricaine pour analyser et répondre aux conflits armés. Depuis qu'elle a rejoint l'USIP en 2014, ses projets ont porté sur la consultation des citoyens, la sécurité communautaire, les processus de paix et les discours de haine. Avant de rejoindre l'USIP, Mme Sullivan a travaillé comme assistante de recherche au bureau du président de l'université de Georgetown. Elle est titulaire d'une maîtrise en études sur la paix et la résolution des conflits de l'université de Georgetown, d'un certificat d'études supérieures en analyse du terrorisme du National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism de l'université du Maryland et d'un baccalauréat avec mention en sciences politiques et en langue et littérature françaises de l'université de Chicago.

Notes

INTRODUCTION

1. La Conférence de dialogue national devait se tenir fin mars. Compte tenu du retard pris dans la formation du gouvernement d'unité et de la pandémie de COVID-19 qui a suivi, elle a été reportée.
2. Pearl T. Robinson, « The National Conference Phenomenon in Francophone Africa », *Comparative Studies in Society and History* 36, n° 3 (juillet 1994) : 575–610.
3. Thania Paffenholz, Anne Zachariassen et Cindy Helfer, « What Makes or Breaks National Dialogues », Inclusive Peace & Transition Initiative, octobre 2017, <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IPTI-Report-What-Makes-Breaks-National-Dialogues.pdf>.

RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

Cette étude de cas a été compilée sur la base de recherches documentaires et d'entretiens avec des informateurs clés réalisés à distance et à Bangui en avril 2016, septembre 2016, mars 2017, juin 2017 et août 2018. Nous remercions vivement l'équipe de l'USIP basée à Bangui, Fiona Mangan et Igor Acko, pour leur soutien et leur expertise.

1. Ange-Félix Patassé a été largement critiqué pour avoir demandé à Jean-Pierre Bemba de la République démocratique du Congo (RDC) d'envoyer ses troupes en RCA pendant cette période afin de protéger Patassé des rebelles de Bozizé. Bemba était un leader de l'opposition en RDC ainsi que le chef du groupe rebelle Mouvement pour la libération du Congo. En 2016, la Cour pénale internationale a reconnu Bemba coupable de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre pour les actions des troupes sous son commandement en RCA de 2002 à 2003, ce qui lui a valu une peine de dix-huit ans de prison. Cependant, le 8 juin 2018, la Chambre d'appel de la CPI a acquitté Bemba des deux chefs d'accusation.
2. Stephen Smith, « CAR's History », dans *Making Sense of the Central African Republic*, éd. Tatiana Carayannis et Louisa Lombard (Londres : Zed Books, 2015), 36–37.
3. Conseil de sécurité des Nations unies, « On the Situation in the Central African Republic », rapport S/2003/661, 20 juin 2003, 6, www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/car-s2003661.php.
4. Conseil de sécurité des Nations unies, « On the Situation in the Central African Republic », rapport S/2003/1209, 29 décembre 2003, 2, www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/CAR-S20031209.php.
5. Centre for Humanitarian Dialogue, « Rapport final du dialogue politique inclusif », 20 décembre 2008, 2, www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2016/07/RAPPORT-FINAL-Du-DIALOGUE-POLITIQUE-INCLUSIF-_PART-I_20-Dec-2008.pdf.
6. Les anciens présidents Ange-Félix Patassé et André Kolingba et le président de l'époque François Bozizé étaient chargés de ce comité, qui ne comprenait ni civils ni membres de groupes armés. Voir Siân Herbert, Nathalia Dukhan, et Marielle Debos, « State Fragility in the Central African Republic: What Prompted the 2013 Coup? », *Rapid Literature Review*, GSDRC, University of Birmingham, juillet 2013, 13, www.gsdr.org/docs/open/car_gsdr2013.pdf.
7. Il s'agissait de protester contre la nomination de leur président, Joseph Binguimalet, qui, selon eux, était partial envers Bozizé.
8. En langue Sango pour « Travail, seulement travail ». Le parti s'est construit autour du soutien à Bozizé.
9. Certains ont affirmé que ces élections étaient totalement frauduleuses. Elles ont été contestées par des membres de l'opposition, mais le Conseil constitutionnel a simplement choisi de réviser le résultat de 66 % en faveur de Bozizé à 64 %. Freedom House rapporte que ces élections ont été libres et ont fait l'objet de moins d'intimidation de la part des gardes de sécurité que les élections précédentes, mais a noté qu'il y avait des accusations de bureaux de vote fictifs, des problèmes avec les rôles électoraux et des problèmes avec le nombre d'électeurs. Voir Smith, « CAR's History », 42.
10. La Mission de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale pour la consolidation de la paix en République centrafricaine (MICOPAX) a été déployée en RCA en 2008.
11. Smith, « CAR's History », 43.
12. Connue sous le nom de MISCA, la Mission Internationale de Soutien en Afrique Centrale sous direction africaine, qui avait pris le relais de la MICOPAX.
13. Hélène Sallon, « Centrafrique : l'opération 'Sangaris' entre dans sa 2e phase », *Le Monde*, 12 février 2014, www.lemonde.fr/afrique/article/2014/02/12/l-operation-sangaris-dans-le-chaos-centrafricain_4363404_3212.html ; et Amnesty International, « Central African Republic: ethnic Cleansing and Sectarian Killings », 12 février 2014, www.amnesty.org/en/latest/news/2014/02/central-african-republic-ethnic-cleansing-sectarian-violence.

14. Des combattants étrangers ont fréquemment rejoint les rangs de la Séléka et d'autres groupes rebelles du Tchad et du Soudan. Dans ce cas, la violence n'est pas liée à une idéologie mais plutôt à une identité ethnoreligieuse et à une association de la communauté musulmane avec ces combattants. Elle est également liée au statut de minorité des musulmans et à leur exclusion sociale.
15. La CEEAC a créé le GIC-RCA, qui a tenu sa première réunion en mai 2013 à Brazzaville. Composé d'organisations régionales, de l'UA, de l'ONU et de partenaires bilatéraux de la RCA, le groupe a continué à se réunir régulièrement pendant la crise. Lors de sa cinquième réunion, le 7 juillet 2014, le GIC-CAR a appelé à la mise en place d'un forum pour la réconciliation nationale.
16. Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, « Conclusions of 5th Meeting of the International Contact Group on the Central African Republic (ICG-CAR) », 22 juillet 2014, <http://www.peaceau.org/en/article/conclusions-of-5th-meeting-of-the-international-contact-group-on-the-central-african-republic-icg-car>.
17. Les groupes armés qui ont signé sont les suivants : Front Populaire pour la Renaissance de la Centrafrique (FPRC), les Anti-Balaka, le Front Démocratique du Peuple Centrafricain (FDPC), Révolution et Justice (RJ), le Mouvement de Libération Centrafricaine pour la Justice (MLCJ), l'Union des Forces Républicaines (UFR) et l'Union des Forces Républiques Fondamentales (UFRF).
18. Un des partisans de la partition était Nouredine Adam, le leader du FPRC, qui continuera à insister sur cette question à plusieurs autres moments de la crise, notamment juste avant le premier tour des élections en 2015.
19. Conseil de sécurité des Nations unies, « On the situation in the Central African Republic », rapport S/2014/857, 28 novembre 2014, www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/s2014857.php.
20. Le comité préparatoire aurait été dissous en partie en raison de la désapprobation du gouvernement quant au contenu présenté dans le rapport du comité sur les consultations publiques.
21. Ces groupes sont le FPRC, le RPRC, l'UFRF, la Séléka Renouvelée, le MLCJ, le FDPC, les Anti-Balaka, l'Union pour la paix en Centrafrique, le RJ et l'UFR. Finalement, quatorze groupes armés seront reconnus, la plupart d'entre eux ayant divergé de ces groupes parents par le biais de factions. Il s'agissait de deux branches des Anti-Balaka (Mokom et Ngaïssona), de deux branches du RJ (Belanga et Sayo) et de la faction ex-Séléka du Mouvement Patriotique pour le Centrafrique. Le dernier groupe, Retour, Réclamation et Réhabilitation (3R), a été ajouté au processus de DDRR en 2017.
22. Conseil de sécurité des Nations unies, « On the situation in the Central African Republic », rapport S/2015/576, 29 juillet 2015, <https://undocs.org/pdf?symbol=en/s/2015/576>. Certaines sources indiquent que le FPRC n'a pas signé l'accord, mais le document officiel comporte une signature. Les raisons possibles de cette divergence, notamment un manque de communication ou d'autorité pour la signature, sont nombreuses.
23. « Pacte républicain pour la paix, la réconciliation nationale et la reconstruction en République centrafricaine », 5, <https://www.peaceagreements.org/viewdocument/1476>
24. En raison notamment de la variation du nombre de participants et de la manière informelle dont certains ont participé, de nombreux chiffres inclus dans les nombres et les pourcentages reflètent soit des approximations, soit une représentation intentionnelle.
25. Conseil de sécurité des Nations unies, « On the Central African Republic », S/2015/576, 1.
26. Les sources diffèrent quant au pourcentage de maires ayant participé, ainsi qu'au nombre total de communes. La plupart semblent convenir que presque tous ont participé.
27. Ministère de la Réconciliation nationale, du Dialogue politique et de la Promotion de la Culture civique « Rapport des consultations populaires à la base en République Centrafricaine », Bangui, mars 2015, 37, <https://jfaki.blog/wp-content/uploads/2016/05/rapport-consultations-populaires.pdf>.
28. Reuters, « Former Central African Presidents Sign Peace Deal in Kenya », 14 avril 2015, www.reuters.com/article/us-centralafrica-politics-kenya/former-central-african-presidents-sign-peace-deal-in-kenya-iduSKBN0N52AG20150414.
29. Comme indiqué précédemment, la partition a fait l'objet d'une discussion formelle au sein du Forum de Brazzaville et a également été menacée à l'approche des élections de 2015. Cette pression est venue des factions de l'ex-Séléka.
30. Comme indiqué, dix groupes ont signé à l'origine, mais en raison de la formation de factions et de l'émergence d'un nouveau groupe en 2015, le nombre est même passé à quatorze.
31. Conseil de sécurité des Nations unies, « Annexe : Accord sur les principes de désarmement démobilisation réintégration et rapatriement et d'intégration (DDRR) dans les corps en uniforme de l'État Centrafricain entre le Gouvernement de Transition et les groupes armés », S/2015/344, 10 mai 2015, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CF_150510_AgreementDDRRRepatriationIntegration%28fr%29.pdf.
32. UNifeed, « CAR / Ceremony and Protests » 12 mai 2015.
33. Le comité est placé sous l'autorité du bureau du premier ministre, mais fait toujours rapport au comité directeur.
34. Gouvernement de la République centrafricaine, décret n° 15201, 23 mai 2015.

KENYA

Cette étude de cas a été élaborée sur la base de recherches documentaires, y compris des documents de source primaire, des études publiées et des rapports des médias.

1. Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), « Report from OHCHR Fact-finding Mission to Kenya, 6-28 February 2008 », Genève, 2008, www.ohchr.org/documents/press/ohchrkenyareport.pdf.
2. République du Kenya, « Report of the Commission of Inquiry into the Post election Violence » (Nairobi : Government Printer, 2008).
3. HCDH, « Rapport ».
4. Lors d'une réunion avec le président, l'Alliance du secteur privé du Kenya a laissé entendre que ses membres retiendraient leurs impôts si les négociations ne démarraient pas.
5. Franzisca Zanker, « Legitimate Representation in Mediation Processes: Civil Society Involvement in Liberia and Kenya », *Mediation Arguments* 1 (2013) : 1–20.
6. George Wachira avec Arendshorst Thomas et Charles Simon, « Citizens in Action: Making Peace in the Post-Election Crisis in Kenya – 2008 », NPI-Africa, janvier 2010.
7. Stephen Brown, « Donor Responses to the 2008 Kenyan Crisis: Finally Getting It Right? » *Journal of Contemporary African Studies* 27, n° 3 (2009) : 1–15.
8. Karuti Kanyinga et Sophie Phillipa Rendall Walker, « Building a Political Settlement: The International Approach to Kenya's 2008 Post-election Crisis », *Stability: International Journal of Security & Development* 2, n° 3 (2013).
9. Elizabeth Lindenmayer et Kaye Josie, « A Choice for Peace? The Story of Forty-One Days of Mediation in Kenya », International Peace Institute, août 2009 ; Kofi Annan avec Nader Mousavizadeh, *Interventions: A Life in War and Peace* (Londres : Penguin Group, 2012).
10. Martin Griffiths, « The Prisoner for Peace: An Interview with Kofi Annan », Centre for Humanitarian Dialogue, 9 mai 2008.
11. Bureau du Panel de l'UA des éminentes personnalités africaines, *Back from the Brink: The 2008 Mediation Process and Reforms in Kenya* (Addis Ababa : Union africaine, 2014).
12. Bureau du Panel de l'UA, *Back from the Brink*.
13. Brown, « Donor Responses » ; et Lindenmayer et Josie, « A Choice for Peace? »
14. Bureau du Panel de l'UA, *Back from the Brink*.
15. Kanyinga et Walker, « Building a Political Settlement. »
16. Bureau du Panel de l'UA, *Back from the Brink*.
17. Commission Vérité, Justice, et Réconciliation, « KNDR Documents: Agenda Item Four, Draft Report on Status of Implementation », 2009, 25–27, <https://digitalcommons.law.seattleu.edu/tjrc-pre/1>.
18. Bureau du Panel de l'UA, *Back from the Brink*, 79–80.
19. Bureau du Panel de l'UA, *Back from the Brink*, 70–71.
20. Claire Elder, Susan Stigant et Jonas Claes, « Elections and Violent Conflict in Kenya: Making Prevention Stick », *Peaceworks* n° 101, United States Institute of Peace, octobre 2014.

LIBAN

La recherche pour cette étude de cas comprenait une recherche documentaire et des entretiens avec des informateurs clés par l'auteur et son assistant de recherche, tenus en 2014 et 2015.

1. Ce ratio est basé sur les informations démographiques du recensement de 1932.
2. Les estimations du nombre de morts vont de 150 000 à 250 000.
3. Il s'agit notamment d'un processus de près de deux ans, de 1976 à 1977, mené par le ministre syrien des Affaires étrangères de l'époque, Abdel Halim Khaddam.
4. L'ancien président Suleiman Frangieh, un pro-syrien qui était initialement opposé à l'accord, a accepté de l'accepter sous conditions après s'être rendu à Damas.
5. La conférence a été boycottée par le Premier ministre syrien Michel Aoun mais a satisfait la plupart des demandes de la Syrie.
6. Pour le texte complet, voir « The Taif Agreement », 4 novembre 1989, www.un.int/lebanon/sites/www.un.int/files/Lebanon/the_tauf_agreement_english_version_.pdf.
7. Les trois principaux dirigeants chrétiens sont Michel Aoun et Amine Gemayel, qui vivent en exil, et le chef des Forces libanaises, Samir Geagea, qui est détenu.
8. Le Tribunal spécial international pour le Liban a été mandaté par la résolution 1757 du Conseil de sécurité des Nations unies le 30 mai 2007.
9. Les fermes de Chebaa sont un territoire contesté situé entre la Syrie et le Liban et occupé par Israël. Cette occupation a été la principale justification du Hezbollah pour maintenir son arsenal après le retrait de l'armée israélienne du sud du Liban en 2000.

10. Michel Aoun a été élu président de la République en 2016.
11. Lors de sa visite à Washington en mars 2006, Walid Jumblatt a été remplacé dans le dialogue par un autre politicien druze et ministre de l'Information, Ghazi Aridi.
12. Berri était le chef du mouvement et de la milice Amal, une des milices chiites les plus influentes pendant la guerre civile libanaise (1975-90).
13. Ziyad Baroud et Kamel Mehanna étaient les leaders de la société civile représentés à La Celle Saint-Cloud.
14. Le gouvernement a été considéré par certains comme inconstitutionnel après la démission des membres chiites. Les décrets prévoyaient le limogeage d'un responsable de la sécurité pro-Hezbollah et le démantèlement du réseau de communication privé du Hezbollah. Les alliés chrétiens étaient le Courant patriotique libre dirigé par Michel Aoun, le Mouvement Marada dirigé par Sleiman Frangieh, le bloc arménien et d'autres formations plus petites.
15. Le gouvernement d'unité nationale comprenait seize ministres pro-Hariri, onze ministres pro-Hezbollah et trois personnes nommées par le président.
16. *YaLibnan*, « Suleiman Faces Strong Opposition over Dialogue Committee Issues », 1^{er} mars 2010, <http://yalibnan.com/2010/03/01/suleiman-faces-strong-opposition-over-dialogue-committee-issues>.
17. Hannes Siebert, « National Peace and Dialogue Structures: Strengthening the Immune System from Within Instead of Prescribing Antibiotics », Berghof Dialogue Handbook Series n° 10 (Berlin : Berghof Foundation, 2012), www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Dialogue_Chapters/dialogue10_siebert_comm.pdf.

SÉNÉGAL

Cette étude de cas est basée sur le projet de recherche de six mois de l'université Gaston Berger (Saint-Louis, Sénégal) sur le processus des Assises nationales et les perceptions du public sénégalais sur ce processus, qui comprenait des recherches documentaires, des entretiens avec des informateurs clés, des groupes de discussion et des enquêtes à Dakar, Saint-Louis, Diourbel, Kaolack et en Casamance en 2015.

1. Catherine Lena Kelly, « Senegal: What Will Turnover Bring? » *Journal of Democracy* 23, n° 3 (juillet 2012), 121–31.
2. Kelly, « Senegal ».
3. « Pourquoi les Assises nationales? », Assises nationales au Senegal, <http://assisesnationales.org/index.php?ans=his&his=231168>.
4. Amadou Mahtar Mbow, « Intervention de d'Amadou Mahtar Mbow à l'ouverture des Assises nationales », 1^{er} juin 2018, <http://assisesnationales.org/?ans=his&his=231169>.
5. Amadou Mahtar Mbow, « Charte de Gouvernance Démocratique », 24 mai 2009, Section III (Modèle de Gouvernance), <http://assisesnationales.org/?ans=doc&doc=32>.
6. Mbow, « Charte de Gouvernance Démocratique », Section X.
7. Seuls trois des quarante-cinq départements n'ont pas organisé de réunions de diffusion pour partager les résultats du processus avec les personnes qui y ont contribué, en raison de l'attention portée par le pays aux élections présidentielles de 2012.
8. Recherche par groupes de discussion de l'université Gaston Berger, juillet 2015.
9. « Sénégal : ce qui changerait avec la révision de la Constitution », *JeuneAfrique.com* (blog), 26 janvier 2016, www.jeuneafrique.com/mag/294180/politique/senegal-changerait-revision-de-constitution.
10. Présidence de la République, Décret n° 2016-306 du 29 février 2016, *Journal officiel de la république du Sénégal*, www.jo.gouv.sn/spip.php?article10657.
11. Recherche par groupes de discussion de l'université Gaston Berger, juillet 2015.

TUNISIE

Ce rapport s'appuie sur des recherches documentaires (notamment de nombreux articles de presse et plusieurs études publiées) et sur des entretiens que l'auteur a menés avec Ali Laarayedh et Rachid Ghannouchi en septembre 2015 et Houcine Abassi en octobre 2015. Le principal ouvrage publié consulté est Hatem M'rad et col., *Le Dialogue National en Tunisie* (Tunis : Nirvana Press, 2015). L'auteur a également consulté *The Constitution-Making Process in Tunisia: : Final Report* (Atlanta, GA : Centre Jimmy Carter, 2014).

1. Hatem M'rad et col., *Le Dialogue National en Tunisie* (Tunis : Nirvana Press, 2015), 34.
2. Congrès du dialogue : Retrait d'Ennandha suite aux propos de Lakhar », Gnet, 16 mai 2013, www.gnet.tn/actualites-nationales/tunisie/congres-du-dialogue-retrait-dennandha-suite-aux-propos-de-lakhar/id-menu-958.html
3. Tarek Amara, « New Tunisian protest movement takes cue from egypt », Reuters, 3 juillet 2013, www.reuters.com/article/us-tunisia-opposition/new-tunisian-protest-movement-takes-cue-from-egypt-iduSBRe9620ZC20130703
4. Ali Laarayedh, interview, 11 juin 2015, Tunis.
5. M'rad et col., *Le Dialogue National*, 45.

6. M'rad et col., *Le Dialogue National*, 70–71, 74.
7. M'rad et col., *Le Dialogue National*, 71.
8. M'rad et col., *Le Dialogue National*, 64–65.
9. M'rad et col., *Le Dialogue National*, 63–65.
10. M'rad et col., *Le Dialogue National*, 67.
11. Christopher Thornton, « The Rocky Path from elections to a New Constitution in Tunisia », Oslo Forum Briefing Pack (Oslo : Ministère norvégien des Affaires étrangères et Centre HD, 2014), 9.
12. Tunis Afrique Presse, « Tunisia: Ben Jaafar – Tunisian Constitution Reconciled electoral and Consensual Legitimacy », AllAfrica, 22 mars 2014, <https://allafrica.com/stories/201403241390.html>.
13. The Carter Center, « The Carter Center Welcomes Strengthened Rights Guarantees in Tunisia's New Constitution; Urges Immediate Steps for Its Implementation », 10 avril 2014, 7–8, www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/pr/tunisia-full-statement-041014.pdf.
14. Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), « Tunisian Quartet in Conversation », *Security Community* n° 1 (2016), www.osce.org/magazine/248471.
15. M'rad et col., *Le Dialogue National*, 107.
16. OSCE, « Tunisian Quartet in Conversation ».
17. M'rad et col., *Le Dialogue National*, 69–70.
18. Monica Marks, « Tunisia's Transition Continues », *Foreign Policy*, 16 décembre 2013, <http://foreignpolicy.com/2013/12/16/tunisia-transition-continues>
19. M'rad et col., *Le Dialogue National*, 121–25.
20. M'rad et col., *Le Dialogue National*, 121–25.
21. M'rad et col., *Le Dialogue National*, 55.
22. M'rad et col., *Le Dialogue National*, 48–49.
23. RikkeHostrupHaughbølle, et col., « Tunisia's 2013 National Dialogue: Political Crisis Management », BerghofFoundation, février 2017, 39, www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/NationalDialogue/NDH_Tunisia.pdf.
24. M'rad et col., *Le Dialogue National*, 100–101. La réponse écrite sur cette question fournie à l'auteur par Chafiq Sarsar le 1^{er} août 2018.
25. M'rad et col., *Le Dialogue National*, 102–103.
26. Daniel Brumberg, « Political Crisis, Regional Power Struggles, and Creeping Presidentialism in Tunisia », Arab Center Washington DC, 29 juillet 2020, http://arabcenterdc.org/policy_analyses/political-crisis-regional-power-struggles-and-creeping-presidentialism-in-tunisia ; et Daniel Brumberg et Maryam Ben Salem, « Tunisia's endless Transition? » *Journal of Democracy* 31, n° 2 (avril 2020) : 110–24, www.journalofdemocracy.org/articles/tunisia-endless-transition.

YÉMEN

Cette étude de cas a été initiée en 2015 lorsqu'une équipe de recherche a réalisé une étude documentaire, des entretiens avec des informateurs clés et des groupes de discussion au Yémen. La recherche a été tronquée en raison du conflit. L'auteur principal a ensuite réécrit l'analyse en 2018 sur la base de ses recherches antérieures sur le sujet et de brefs entretiens téléphoniques avec des informateurs clés.

1. Pour plus de détails et une discussion sur les divisions au sein de l'élite politique, voir Charles Schmitz, « Yemen's National Dialogue », Middle East Institute, 10 mars 2014, www.mei.edu/content/yemens-national-dialogue.
2. Les Ahmars sont un clan tribal important de la confédération Hashid à Amran, avec des liens forts avec l'Arabie Saoudite. Ils sont dirigés par Sadiq al-Ahmar.
3. April Longley Alley, « Tracking the 'Arab Spring': Yemen Changes everything . . . and Nothing », *Journal of Democracy* 24, n° 4 (octobre 2013) : 74–85.
4. L'ICCG a été signée par Saleh et les dirigeants des partis de la réunion conjointe, la coalition idéologiquement diversifiée des partis d'opposition qui comprenait le parti socialiste yéménite, le parti nassériste, le parti al-Haq et le puissant parti Islah, une coalition conservatrice d'acteurs tribaux, militaires et religieux, dont certains avaient des liens étroits avec les Frères musulmans en Égypte.
5. Initiative du Conseil de coopération du Golfe (ICCG) [en arabe], 2–6. Pour une traduction anglaise, voir Peacemaker des Nations unies, « Agreement on the Implementation Mechanism for the Transition Process in Yemen in Accordance with the Initiative of the Gulf Cooperation Council (GCC) », 5 décembre 2011, <https://peacemaker.un.org/yemen-transition-mechanism2011>.

6. International Crisis Group, « Yemen's Southern Question: Avoiding a Breakdown », Middle East Report n° 145, 25 septembre 2013, <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/yemen/yemen-s-southern-question-avoiding-breakdown>.
7. ICCG, para. 21.
8. ICCG, paras. 15(g), 20.
9. International Crisis Group, « Yemen's Southern Question », 3.
10. Bureau de l'envoyé spécial du Secrétaire général pour le Yémen, « National Dialogue Conference », Missions des Nations unies, <https://osesgy.unmissions.org/national-dialogue-conference>.
11. Le Comité préparatoire a approuvé les vingt points et les a évoqués avec Hadi. Deux membres indépendants du comité, qui ne représentaient pas de factions politiques spécifiques, ont démissionné en raison du manque de volonté du gouvernement d'agir et de la taille des délégations.
12. Pour une liste complète des sujets de la conférence, voir Erica Gaston, « Process Lessons Learned in Yemen's National Dialogue », Special Report n° 342, United States Institute of Peace, février 2014, 13-14, <https://www.usip.org/publications/2014/02/process-lessons-learned-yemens-national-dialogue>.
13. ICCG, para. 20.
14. Jamila Ali Raja, « Yemeni Women in Transition: Challenges and Opportunities », CDDRL Working Papers n° 140, Center on Democracy, Development, and the Rule of Law at Stanford University, juillet 2013, 14, https://cddrl.fsi.stanford.edu/arabreform/publications/yemeni_women_in_transition_challenges_and_opportunities. Les organisateurs de la Conférence de dialogue national (CDN) ont fixé un objectif de 30 % de représentation féminine et ont failli l'atteindre (28 %).
15. CDN, « A Year of Dialogue » [arabe], 6. Les sièges étaient répartis comme suit : CGP et ses alliés : 112 sièges, le mouvement du Sud (Hiraak) : 85 sièges, le parti Islah : 50 sièges, le parti socialiste yéménite : 37 sièges, les Houthis : 35 sièges, Parti nassériste : 30 sièges, Parti de la justice et de la construction : 7 sièges, parti al-Rashad : 7 sièges, Parti Ba'ath : 4 sièges, al-Tajamu al-Wahdawi : 4 sièges, Itihad al-Qwa al-Shababiah : 4 sièges, al-Majlis al-Watani : 4 sièges, parti al-Haq : 4 sièges, et la liste présidentielle de la République : 62 sièges. À cela s'ajoutent 120 sièges indépendants pour les jeunes, les femmes et les OSC (40 sièges pour chacun)
16. Schmitz, « Yemen's National Dialogue ».
17. Pour la liste des membres du Presidium de la CDN, voir « NDC Presidency », 2016, www.ndc.ye/page.aspx?show=92.
18. Pour que la représentation au sein du comité de consensus atteigne également les objectifs globaux de 50 % de Sud et de 30 % de femmes, les nominations supplémentaires ont inclus des membres du comité préparatoire et des personnes considérées comme ayant une expertise technique ou de facilitation, ainsi que des membres supplémentaires de la société civile, des jeunes et des femmes.
19. Les dernières étapes de la séance plénière ont été quelque peu confuses parce qu'il n'a pas été décidé initialement si l'abstention du vote compterait comme un oui ou un non. Cette question a été résolue par la suite pour que l'abstention compte comme un oui.
20. Pour en savoir plus sur le Comité de consensus, voir Gaston, « Process Lessons Learned », 6–7.
21. Pour plus d'informations sur la controverse autour du comité 8+8, voir Gaston, « Process Lessons Learned », 3–4.
22. Voir, par exemple, Banque mondiale, Nations unies, Union européenne et Banque islamique de développement, en collaboration avec le gouvernement du Yémen, *Joint Social and Economic Assessment for the Republic of Yemen* (Washington, DC : Banque mondiale, 2012) ; et Erica Gaston avec Nadwa al-Dawsari, « Justice in Transition in Yemen: A Mapping of Local Justice Functioning in Ten Governorates », *Peaceworks* n° 99, United States Institute of Peace, septembre 2014, www.usip.org/publications/justice-in-transition-in-yemen.
23. Pour une discussion plus approfondie de l'avancée des Houthis durant les dernières étapes de la CDN, voir International Crisis Group, « The Huthis: From Saada to Sana'a », Middle east Report n° 154, juin 10, 2014, www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/yemen/huthis-saada-sanaa.
24. CDN, « NDC Frequently-Asked Questions », 2016, www.ndc.ye/page.aspx?show=63.
25. Les Amis du Yémen ont été initiés lors d'une réunion des ministres des principaux donateurs internationaux à Londres en janvier 2010. Pour en savoir plus, voir Ministère britannique des Affaires étrangères et du Commonwealth et le Département du développement international, « Friends of Yemen : questions and answers », 1^{er} février 2013, www.gov.uk/government/news/friends-of-yemen-q-a.
26. Bureau du Fonds fiduciaire multipartenaire, « Yemen National Dialogue and Constitutional Reform Trust Fund », Programme des Nations Unies pour le développement, <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/YeM00>.
27. République du Yémen, *Communiqué final de la Conférence sur le dialogue national*, Sana'a, 2014/2015, 300-307 [arabe], 6-15 [résumé en anglais].

28. Gaston, « Process Lessons Learned », 4.
29. Pour un bref résumé des facteurs qui ont conduit à cette prise de pouvoir en septembre et des mesures immédiates qui l'ont suivie, voir Erica Gaston, « Q&A: Yemen on the Edge of Fracture? » Analysis and Commentary, United States Institute of Peace, 23 janvier 2015, www.usip.org/publications/2015/01/qa-yemen-edge-fracture.

LECONS ET QUESTIONS D'ORIENTATION

1. Hatem M'rad et col., *Le Dialogue National en Tunisie* (Tunis : Nirvana, 2015), 121.
2. Erica Gaston, « Process Lessons Learned in Yemen's National Dialogue », Special Report n° 142, United States Institute of Peace, février 2014, www.usip.org/sites/default/files/SR342_Process-Lessons-Learned-in-Yemens-National-Dialogue.pdf.
3. Pour des informations sur le rôle des dialogues informels, voir Derek Brown, « Nonformal Dialogues in National Peacemaking: Complementary Approaches », PEACEWORKS n° 134, United States Institute of Peace, octobre 2017, www.usip.org/publications/2017/10/nonformal-dialogues-national-peacemaking.

À PROPOS DE L'INSTITUT



Le United States Institute of Peace est un institut national, non partisan et indépendant, fondé par le Congrès américain et dédié à la proposition qu'un monde sans conflit violent est possible, pratique et essentiel pour la sécurité des États-Unis et du monde. Dans les zones de conflit à l'étranger, l'Institut travaille avec des partenaires locaux pour prévenir, atténuer et résoudre les conflits violents. Pour réduire les crises futures et la nécessité d'interventions coûteuses, l'USIP travaille avec les gouvernements et les sociétés civiles afin d'aider leurs pays à résoudre leurs propres problèmes de manière pacifique. L'Institut fournit une expertise, une formation, une analyse et un soutien à ceux qui œuvrent à la construction d'un monde plus pacifique et inclusif.

CONSEIL D'ADMINISTRATION

Stephen J. Hadley (président), Principal, Rice, Hadley, Gates & Manuel LLC, Washington, DC • George E. Moose (vice-président), Professeur adjoint de pratique, The George Washington University, Washington, DC • Judy Ansley, ancienne assistante du président et conseillère adjointe à la sécurité nationale sous George W. Bush, Washington, DC • Eric Edelman, praticien Roger Hertog distingué en résidence, Johns Hopkins University School of Advanced International Studies, Washington, DC • Joseph Eldridge, Distinguished Practitioner, School of International Service, American University, Washington, DC • Kerry Kennedy, Président, Robert F. Kennedy Human Rights, Washington, DC • Ikram U. Khan, Président, Quality Care Consultants, LLC, Las Vegas, NV • Stephen D. Krasner, Graham H. Stuart Professeur des Relations Internationales, Stanford University, Palo Alto, CA • John A. Lancaster, Ancien directeur exécutif, National Council on Independent Living, Potsdam, NY • Jeremy A. Rabkin, Professeur de droit, Antonin Scalia Law School, George Mason University, Arlington, VA • J. Robinson West, Ancien président, PFC Energy, Washington, DC • Nancy Zirkin, Vice-présidente exécutive, Leadership Conference on Civil and Human Rights, Washington, DC.

MEMBRES D'OFFICE

Antony J. Blinken, Secrétaire d'État • Lloyd J. Austin III, Secrétaire à la Défense • Michael T. Plehn, lieutenant général, Armée de l'air américaine ; président, Université de la défense nationale • Lise Grande, présidente et directrice générale, United States Institute of Peace (sans droit de vote).

LA UNITED STATES INSTITUTE OF PEACE PRESS

Depuis sa création en 1991, United States Institute of Peace Press a publié des centaines de livres marquants, des rapports et des mémoires sur la prévention, la gestion et la résolution pacifique des conflits internationaux. Tous nos livres et rapports sont fondés sur des travaux de recherche et des interventions sur le terrain, parrainés par l'Institut dans le cadre de ses nombreux programmes, et la division Presse s'évertue d'élargir la portée des travaux de l'Institut en continuant à publier des ouvrages significatifs et durables à l'intention des praticiens, chercheurs, diplomates et étudiants. Conformément aux meilleures traditions de l'édition universitaire, chaque ouvrage fait l'objet d'un examen approfondi par des experts externes spécialisés dans le sujet concerné pour s'assurer que l'étude et ses conclusions sont pondérées, pertinentes et rigoureuses.

PEACEWORKS

N° 173 | NOVEMBRE 2021

Des dialogues nationaux sont proposés et organisés dans les nations aux prises avec des conflits persistants et meurtriers. Ce rapport présente une série d'études de cas descriptives sur des dialogues nationaux récents dans six pays : la République centrafricaine, le Kenya, le Liban, le Sénégal, la et le Yémen. Chaque dialogue portait sur plusieurs questions, était soutenu par une coalition crédible d'acteurs et s'est déroulé en dehors des institutions de gouvernance permanentes. Ensemble, ils montrent un large éventail d'options et la nécessité d'adapter le processus en fonction du contexte. Une série de questions approfondies permet de déterminer les situations propices au dialogue national et les conditions dans lesquelles cette approche peut contribuer à ouvrir un chemin vers la paix.

AUTRES PUBLICATIONS DE L'USIP

- *Nigeria's State Peacebuilding Institutions: Early Success and Continuing Challenges* de Darren Kew (Special Report, juin 2021)
- *Understanding Organized Crime and Violence in Central Asia* de Lawrence P. Markowitz and Mariya Y. Omelicheva (Special Report, juin 2021)
- *The Evolution and Potential Resurgence of the Tehrik-i-Taliban Pakistan* d'Amira Jadoon (Special Report, mai 2021)
- *Enhancing US-China Strategic Stability in an Era of Strategic Competition: US and Chinese Perspectives* édité par Patricia M. Kim (Peaceworks, avril 2021)
- *Conflict and Crisis in South Sudan's Equatoria* d'Alan Boswell (Special Report, avril 2021)



UNITED STATES
INSTITUTE OF PEACE PRESS

2301 Constitution Avenue NW
Washington, DC 20037
(202) 457-1700
www.USIP.org