



# Manuel de dialogue national

## Guide à l'attention des praticiens

### Résumé analytique

#### Le contexte

Au cours de la dernière décennie, les dialogues nationaux ont été progressivement considérés comme un outil indispensable pour la prévention et pour la gestion des crises et des transitions politiques. Alors qu'ils peuvent faire l'objet d'amples discussions au sein des gouvernements nationaux, des partis d'opposition, des groupes de la société civile et des mouvements armés, ainsi que dans le cadre de la politique internationale, dans les milieux diplomatiques et parmi les praticiens et les donateurs, leur clarté conceptuelle ne correspond pas, à leur popularité. Il n'existe que peu de ressources qui offrent des conseils pertinents et fondés ainsi qu'une aide pratique à ceux qui explorent le dialogue national en tant que possibilité de sortir des impasses politiques, des scénarios conflictuels ou des périodes tumultueuses de transition.

#### Le concept

Les dialogues nationaux sont des processus politiques gérés nationalement et visant à générer un consensus au sein d'une large gamme d'acteurs nationaux dans des périodes de crise politique profonde, dans des situations post-conflit ou pendant des transitions politiques importants. Selon le contexte, les dialogues nationaux peuvent être utilisés comme des mécanismes permettant (a) **la prévention et la gestion des crises**, une approche à relativement court terme, choisie stratégiquement comme le moyen de résoudre ou d'empêcher le déclenchement de la violence armée, de sortir des impasses politiques et de rétablir un consensus politique minimal (exemple : la Tunisie), ou (b) **un changement fondamental, avec une trajectoire à long terme**, conçu comme un moyen de redéfinir les relations entre la société et

Basé sur une série d'études de cas contemporains, ce manuel aspire à contribuer au débat naissant sur le dialogue national, en faisant se rencontrer les perspectives et les expertises de diverses régions. Le but du manuel est double : (1) offrir un cadre analytique aux dialogues nationaux et (2) servir d'outil pratique à ceux qui sont engagés dans la mise en œuvre de ces processus. Il traite également du rôle des acteurs extérieurs et des meilleures façons dont ils peuvent soutenir les processus de dialogues nationaux. Il se concentre cependant principalement sur ceux qui sont aux postes de commande quand il s'agit de prendre les décisions sur la conception, la conduite et la mise en œuvre des processus de dialogues nationaux.

l'État ou d'établir un nouveau « contrat social » par l'intermédiaire de changements institutionnels et constitutionnels (exemple : le Yémen).

Les dialogues nationaux sont *une* façon de traiter les crises politiques et les conflits violents et de diriger les processus de changement, en complément d'autres mécanismes destinés à influencer le conflit, tels que la médiation et la négociation. Les caractéristiques principales des dialogues nationaux sont leur orientation sur le processus (et non le résultat), le niveau et la diversité de la participation (qui implique différentes couches de la société) ainsi que leur organisation et leur conduite nationale (les acteurs extérieurs se concentrant seulement sur des fonctions de soutien). Dans la pratique, toutefois, une solution durable, quelle qu'elle soit, exigera probablement la



combinaison de méthodes et de processus spécifiques au contexte. Un processus de dialogue national peut, dans la pratique, traverser une phase de préparation combinée à de la médiation et avoir recours à des

négociations intenses au cours de moments politiques clés. De plus, le dialogue national peut avoir lieu avant, après ou parallèlement à un processus négocié ou à un processus de médiation.

## De la théorie à la pratique : options de conception du processus et considérations pratiques

Chaque dialogue national développera sa propre structure correspondant à l'objectif et aux besoins très spécifiques de chaque contexte et de chaque processus. Cependant, on peut observer des ressemblances en raison du fait que les structures du dialogue national tendent à correspondre à un ensemble essentiel de fonctions (→ *Structure du dialogue natio-*

*nal, p. 6*). Pour une meilleure compréhension, ce manuel distingue les différentes phases (préparation, processus et mise en œuvre) et répartit clairement les institutions correspondantes. Dans la pratique, cependant, la transition d'une phase à une autre est fréquemment fluide, non linéaire et souvent interrompue et reprise.

### PHASE DE PRÉPARATION

La phase de préparation constitue souvent un mini-processus de négociations en soi. C'est une période consacrée à la négociation de cadres pour le processus ainsi qu'aux relations entre les parties qui décideront de la faisabilité du traitement du conflit par des moyens pacifiques, politiques et basés sur le dialogue. Malgré la prédominance de la négociation politique, les aspects techniques liés à cette phase ont une importance significative et des implications pour la suite du processus. Avant que le dialogue national ne puisse être mis en œuvre, le processus préparatoire devra être développé et faire l'objet d'un accord;

il devra s'appuyer sur une infrastructure institutionnelle complète qui lui soit propre. Les tâches clés correspondant à cette phase comprennent : (1) établissement du mandat, comprenant la clarification des buts, des objectifs et de la portée du processus ; (2) préparation du processus et des acteurs ; (3) instauration de la confiance. Le choix du format préparatoire est déterminé en premier lieu par le but du processus, les ressources disponibles et les intérêts des principales parties prenantes. Idéalement, un consensus de travail sur l'objectif central du dialogue national et les principes clés doit apparaître.

### Considérations clés

- **Être clair** sur ce qu'il est réaliste d'attendre des dialogues nationaux, et intégrer ceux-ci clairement dans des processus de transition plus larges.
- **Appropriation** : un engagement auprès des principales parties prenantes, d'amples consultations et un mécanisme préparatoire inclusif favorisent la légitimité et l'appropriation. Les acteurs nationaux doivent être au poste de commande pour ce qui relève de la conception et de la mise en œuvre du processus de dialogue national.
- **Inclusion** : appliquant le principe d'une approche inclusive, la phase de préparation doit tenir compte des intérêts d'un large panel d'acteurs. Le risque existe que les parties (gouvernementales) princi-

pales exercent un pouvoir sur les institutions préparatoires et « détournent » ensuite le processus entier.

- **Mandat et objectif clairs** : il est important d'être clair sur ce que le processus est censé réaliser (et ce qu'il n'est pas censé réaliser). Ceci aide à définir une conception adéquate du processus et favorise la gestion des attentes.
- **Présidence** : choisir la bonne présidence pour la phase de préparation peut être un signal important sur la sincérité du processus et peut aider à générer de la légitimité.



- **Aller lentement pour aller vite** : la phase préparatoire est davantage que le prélude du processus proprement dit et doit être mise en œuvre avec le même soin et la même attention.
- **Institutions et mécanismes** : la fonction, le mandat, la présidence et les mécanismes décisionnels doivent être clairement décrits. L'organe préparatoire remplit au mieux sa fonction quand il est chargé de l'élaboration de critères de participation, d'options de détermination des programmes et d'options visant à sortir des impasses au cours du processus.
- **Importance de mesures instaurant la confiance** : souvent caractérisée par des négociations difficiles, cette phase fournit aussi des occasions uniques pour

l'instauration de relations saines et de confiance si elle est accompagnée par des mesures de confiance.

- **Ressources** : les dialogues nationaux exigent des ressources financières et humaines substantielles. Il est important de garantir l'appui des principaux pays donateurs et des principales institutions financières internationales. Il est tout aussi important de mettre en place des structures de décaissement de fonds viables (c'est-à-dire des fonds fiduciaires). Quand un acteur armé non gouvernemental est impliqué dans le processus, l'allocation de fonds pour le groupe (administration, logistique, etc.) peut devenir un problème politique et légal et doit être traitée avec une grande sensibilité politique et beaucoup de précautions.

## PROCESSUS

La phase de processus est la phase la plus publique d'un dialogue national. Les étapes clés, les procédures et les mécanismes liés à cette phase incluent :

**Détermination des programmes** : le processus de détermination des programmes – s'il est géré d'une façon transparente et inclusive – peut conférer davantage de clarté à la nature du dialogue national, impliquer les parties dans le processus et servir d'exercice dans l'instauration de la confiance et d'une vision et d'une compréhension partagée des positions.

**Désignation d'un délégué principal crédible et inspirant la confiance** : le choix du délégué principal est souvent un signal puissant quant à ce qui peut être attendu de l'ensemble du processus. Le choix d'un délégué principal crédible et largement accepté est un atout puissant et les médiateurs insiders sont souvent particulièrement bien placés pour jouer ce rôle capital.

**Dimension** : il n'y a pas de dimension idéale ; ce choix dépend plutôt de l'objectif que le processus cherche à atteindre (prévention/gestion de crise versus changement fondamental). Déterminer la dimension d'un processus doit être le résultat de la pondération des options et de l'aptitude à surmonter les dilemmes. Cependant, plutôt qu'opposer des exigences managériales à une conception de processus

inclusive, il faut considérer celui-ci de façon créative en envisageant différentes possibilités de participation (directe, indirecte, etc.).

**Sélection des participants** : la sélection des participants est souvent une approche complexe comprenant plusieurs étapes et doit être conçue d'une façon qui reflète la composition sociale d'une société liée au(x) problème(s) à traiter. La sélection des participants est un instrument clé quand il s'agit de garantir que les dialogues nationaux soient larges et inclusifs et se déroulent de telle sorte que les parties soient incluses d'une façon qui reflète leur position dans la société (par opposition à toutes les parties ayant les mêmes nombres de sièges). Les critères et les mécanismes de sélection doivent être cohérents, équitables et transparents (c'est-à-dire communiqués clairement) pour être perçus comme légitimes.

**Définition des principes directeurs** l'équité procédurale est un facteur important dans l'établissement de la légitimité. Les règles procédurales doivent être claires car cela favorise un contrôle efficace du processus et la participation à celui-ci.

**Développement des modalités décisionnelles et de recherche de consensus** : dans le cadre des dialogues nationaux, le processus décisionnel est habituellement basé sur le consensus, qui est souvent un



processus fastidieux et précaire. La plupart des processus développent une approche comprenant plusieurs étapes et ont intégré des mécanismes destinés à surmonter les impasses et les processus décisionnels difficiles. Si ces procédures sont mises en application de façon satisfaisante, elles promeuvent la légitimité et un engagement profond en faveur du processus et de ses résultats chez un grand nombre d'acteurs.

**Engagement du public :** pour être certain que le processus soit appuyé par la société en général, il est nécessaire de la sensibiliser et de la consulter. L'aptitude à suivre le processus et à apporter une contribution à différents stades accroît le soutien et

#### PHASE DE MISE EN ŒUVRE

La phase de processus d'un dialogue national donnera une série de résultats, d'un part **intangibles** (établissement de relations, éducation citoyenne, etc.) et d'autre part **tangibles** (changement politique et constitutionnel, etc.). La mise en œuvre appropriée de résultats tangibles est aussi importante que le processus destiné à les obtenir. Il est possible que la qualité de ce qui a fait l'objet d'un accord et l'engagement en faveur de ce résultat ne deviennent visibles qu'à ce niveau. Alors que les résultats immédiats d'un dialogue national tendent à être semblables aux accords obtenus par des négociations de cessez-le-feu ou des processus de médiation, le processus permettant de parvenir à un accord est habituellement différent. Les dialogues nationaux sont des processus auto-organisés et auto-facilités basés sur un ensemble de principes qui continuent idéalement à faire effet au-

#### Considérations clés

- **Il est important de gérer les attentes** et de ne pas trop en demander aux dialogues nationaux. Un dialogue national doit être jugé non seulement sur la base de ses résultats tangibles, mais aussi sur celle d'une réflexion sur le processus considéré dans son ensemble. De plus, la mise en œuvre réussie de mesures immédiates pour des résultats à court terme ne doit pas conduire à considérer les choses comme acquises, mais doit plutôt frayer la voie à une mise

l'appui du public. Il est important que les mécanismes soient élaborés de telle sorte que la contribution génère un feedback significatif dans le processus.

**Création de structures d'appui, mécanismes de sortie des impasses et filets de sécurité :** ces structures sont conçues spécifiquement pour aider à sortir des impasses, à surmonter les blocages et maintenir la négociation centrale et le processus de dialogue sur les rails. Il est important de tirer parti des pratiques traditionnelles nationales et des ressources qui ont été utilisées pour obtenir un consensus et sortir des impasses.

delà de la cérémonie finale. De plus, participer à un processus axé sur le consensus peut être une expérience intense. L'inclusion d'un nombre de personnes plus important qu'il n'est habituel pour des processus de cessez-le-feu ou de médiation devra être prise en considération pendant cette phase : les gens voudront voir leurs contributions continuer à porter leurs fruits pendant la phase de mise en œuvre. Cette phase peut être facilitée par différents mécanismes, y compris (1) l'infrastructure de la mise en œuvre, (2) les garanties et les mécanismes de contrôle et (3) des forums de dialogue complémentaires. Maintenir l'esprit du processus et concevoir la phase de mise en œuvre d'une façon inclusive et participative peut favoriser davantage une mise en œuvre complète et renforcer les processus de changement.

en œuvre plus complète permettant un changement fondamental.

- Le processus permettant de parvenir à un résultat est aussi important que – et a un impact direct sur – la qualité de ce résultat. Il est utile, dans le cas de dialogues nationaux, que les **participants recherchent la réalisation d'accords qui soient le fruit d'un consensus**, avec l'inclusion et la participation



de tous les acteurs importants. Il sera alors plus vraisemblable que l'accord bénéficie d'un large soutien d'entrée de jeu et que la probabilité d'une mise en œuvre réussie soit accrue. Un autre facteur facilitant la mise en œuvre est que les accords aient dépassé le niveau du plus petit dénominateur commun pour traiter effectivement des griefs profonds.

- Malgré toute la planification et toute la préparation qui font partie d'un processus de dialogue national, il est utile, en particulier au cours de la phase de mise en œuvre, de **prévenir toute évolution vers un processus commandé par un plan** et de garantir plutôt un processus de transformation ou axé sur le changement. Il est important d'avoir un calendrier clair comportant des étapes pour la mise en œuvre (avec des délais stricts mais réalistes), mais aussi, dans tous les cas, une certaine flexibilité.
- Si « l'ambiguïté constructive » peut parfois être utile, **les mécanismes et les organes de mise en œuvre ont besoin d'un langage clair** dans les recommandations ou les accords. De plus, les accords incomplets exigent des processus de suivi afin qu'il puisse être garanti qu'ils ne soient pas modifiés ou perdus de vue, ce qui pourrait ensuite entraver l'application d'autres accords.
- Idéalement, la phase de mise en œuvre d'un dialogue national ne doit pas conduire à une fermeture, mais plutôt à une **ouverture de l'espace pour un dialogue continu à de multiples niveaux** (par exemple, au niveau national et de façon informelle parmi les participants au dialogue). Pour une structure durable, il peut être utile d'examiner le concept d'infrastructures pour la paix (I4P).

# National Dialogue Framework

## PREPARATION PHASE

Formal or informal initiatives can engage in initial preparations, reach out to probe political positions.

*Contact Committee (Yemen)*

### PREPARATORY COMMISSION

Main body preparing the process. Defines or decides on

- The objective and agenda
- The structure of the process
- The criteria for composition and selection procedures for participants
- The selection of a chair
- The decision-making procedures
- The support structures
- The logistics, funding and security

*Preparatory Commission (CAR), Drafting Committee (Afghanistan), Preparation Committee (Benin), High Preparatory Commission (Iraq), Consultative Meeting (Sudan), Preparatory Meeting (Poland)*

## PROCESS PHASE

### CONSENSUS COMMITTEE

Body to resolve outstanding and controversial issues. Functions as a deadlock-breaking mechanism. Sometimes this function is taken on by other bodies and/or informal structures.

*Revision Committee (Bahrain), Consensus Committee (Yemen), Reconciliation Committee (Afghanistan)*

### PRESIDIUM

Oversight body to manage, chair and coordinate the process.\*

*Presidium (Benin, Mali), Leadership Bureau (Afghanistan), Presidency (Bolivia, Colombia), High Coordination Committee (Sudan), Presidency (Yemen)*

\*In less formalized processes, the chair/facilitator can assume such a function, as the Quartet did in Tunisia

### PLENUM

Central discussion forum, which includes all direct participants to the process. Functions as main decision-making body.

*General Assembly (Afghanistan), General Committee (Bahrain), Plenum (Iraq), Plenary Assembly (Mali), Plenary Roundtable (Poland)*

### WORKING GROUPS

Smaller fora working on specific thematic issues.

*Working Groups (Afghanistan, Yemen), Working Teams (Bahrain), Working Commissions (Benin, Bolivia), Thematic Groups (CAR), Working Commissions (Guatemala), Main and Sub-Tables (Poland), Committees (Sudan), Technical Committees (South Africa)*

### SECRETARIAT

Technical support to the process, including administration, documentation and financial management. Can be tasked with informing and consulting the public.

*Secretariat (Afghanistan, Yemen), Technical Organizational Committee, plus Technical Secretariat (CAR), Presidential Agency (Colombia), Peace Secretariat (Nepal)*

## IMPLEMENTATION

The experience of the process can lead to a range of intangible outcomes, such as changes in attitudes and relationships, as well as increased public awareness/knowledge on key issues.

### OUTCOMES

- Political change
- Constitutional change
- Human rights regulation
- Security transition
- Social and economic reform
- "Dealing with the past" and transitional justice mechanism

### Infrastructure for Implementation

### Guarantees and Monitoring Mechanisms

### Follow-up Dialogue Forums



## Engagement extérieur

Que les processus de dialogues nationaux relèvent des pays concernés et soient dirigés par eux ne signifie pas qu'ils ne soient pas exposés à l'influence d'éléments, de conditions et d'acteurs extérieurs. Les acteurs extérieurs/internationaux jouent différents rôles dans les processus de dialogues nationaux. En tant qu'**aides indispensables (enablers)**, ils constituent un soutien pour un dialogue national au niveau international, ils font entrer en jeu leur influence pour faire pression sur les parties en conflit, les inciter au dialogue et encourager des parties à s'engager (exemple : le groupe des huit au Guatemala). Cela peut impliquer un mélange d'incitations (allègement des dettes, modules d'assistance) et de pression (sanctions intelligentes, embargos). Comme **bailleurs**, ils fournissent des ressources financières destinées à permettre un processus de dialogue national, qu'il soit mené directement (Yémen) ou indirectement à travers un mécanisme local qui appuie le processus politique (Népal). En tant qu'**observateurs**, ils sont présents pendant le processus, sans avoir un rôle actif, agissant comme témoins, assurant le soutien international du processus, créant un environnement propice au rapprochement et à des négociations basées sur la confiance entre les parties. En tant que **garants**, ils agissent comme gardiens, apportant leur engagement et offrant un appui politique à un processus de dialogue national et à l'application des résultats. Dans des contextes où les parties sont méfiantes, l'implication d'acteurs extérieurs en tant qu'observateurs ou garants peut aider à établir la confiance et à apaiser, pour les parties, les craintes de s'engager dans un processus. Comme ces rôles exigent un effet de levier, ils sont souvent remplis par des États influents ou des organisations internatio-

nales et régionales (par exemple l'ONU au Guatemala, le Qatar et la Ligue arabe au Liban).

En tant que **fournisseurs d'appui technique et d'expertise**, ils fournissent des contributions thématiques dans des secteurs spécifiques (conception de processus, partage du pouvoir, etc.), assurent la formation des compétences et apportent une expertise comparative, facilitent les réunions de consultation entre différents participants aux dialogues nationaux ou entre des experts et des participants extérieurs (exemple : PNUD en Jordanie, les Suisses au Népal). En tant que **facilitateurs**, ils agissent comme intermédiaires et aident à établir la confiance ou à résoudre des questions spécifiques au sein du processus, souvent en réunissant les participants sur une base informelle, leur permettant d'explorer des options d'une façon qui ne serait pas possible dans un cadre officiel (par exemple l'ONU en Libye, l'UA au Soudan). Enfin, et ce n'est pas le moins important, en tant qu'**exécutants**, que **contrôleurs** et que **vérificateurs**, ils sont chargés d'aider à traduire dans la pratique ou à surveiller les résultats d'un dialogue national. Cette fonction est généralement remplie par des organisations régionales ou internationales (la Banque mondiale au Yémen, le groupe d'éminentes personnalités africaines au Kenya), mais est souvent complétée par des réseaux et des organisations de la société civile locale, du fait qu'ils sont insérés dans le contexte et peuvent atteindre les lieux les plus éloignés.

Selon la nature d'un acteur extérieur (politique ou lié au développement), des fonctions plus spécifiques peuvent être discernées selon la phase du processus de dialogue national :



	Acteurs politiques	Acteurs de développement
Préparation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettent en place des mesures d'incitation et assurent le soutien politique</li> <li>• Se tournent vers les acteurs internationaux et régionaux influents afin de créer un environnement propice</li> <li>• Favorisent l'établissement de la confiance et de bonnes relations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettent en place des mesures d'incitation par l'apport ou la restriction de financements</li> <li>• Renforcent les capacités des groupes préconisant l'inclusion d'un programme de développement dans le processus</li> <li>• Favorisent l'établissement de la confiance et de bonnes relations</li> <li>• Appuient les campagnes publiques d'information au niveau de la collectivité</li> </ul>
Processus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fournissent la compétence thématique et l'expertise en matière de processus</li> <li>• Créent un environnement de confiance en agissant comme observateur ou garant</li> <li>• Assurent le soutien international</li> <li>• Facilitent les réunions parallèles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financent l'infrastructure</li> <li>• Fournissent l'assistance technique, par exemple aux groupes de travail traitant les questions de développement</li> <li>• Fournissent des données sociales et économiques et réalisent des évaluations de fragilité connexes</li> </ul>
Mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrôlent l'application des résultats</li> <li>• Maintiennent l'attention internationale afin de favoriser l'application des résultats</li> <li>• Soutiennent la mise en place d'institutions stables basées sur les résultats</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fournissent des dividendes de paix en apportant le soutien financier afin d'appliquer les résultats</li> <li>• Fournissent l'assistance technique afin d'appliquer les résultats</li> <li>• Réalisent l'évaluation des besoins post-conflit</li> </ul>

### Considérations clés

- Laisser les parties prenantes nationales décider du rôle des acteurs extérieurs.
- Compléter le travail des acteurs nationaux par une coopération étroite et un alignement rigoureux.
- S'engager de façon impartiale avec tous les acteurs nationaux pertinents, par exemple dans le cadre des relations avec des groupes proscrits.
- Être respectueux des réalités locales et des systèmes de valeur locaux, même si ceux-ci ne satisfont pas aux normes et aux valeurs des États et organisations multilatérales.
- Maintenir la crédibilité aux yeux des acteurs locaux et ne pas saper le processus en poursuivant leurs propres intérêts.
- Être flexible sur le plan du financement, garder à l'esprit que les phases de transition exigent souvent un engagement à long terme et tendent à progresser de façon non linéaire.
- Prendre des décisions de financement en consultant et impliquant les parties prenantes nationales et en faisant en sorte que les dialogues nationaux ne soient pas perçus comme dépendant excessivement du donateur par la population locale.
- Utiliser des mécanismes comme les groupes d'amis et les groupes de soutien afin d'atténuer les problèmes de coordination qui sont un problème commun affectant les engagements qui impliquent de nombreux acteurs dans les processus de paix.
- Aligner les priorités stratégiques et calibrer l'engagement en fonction des besoins des nationaux menant les dialogues nationaux ; choisir une approche axée sur la demande et multi-partiale (plutôt qu'une approche prescriptive et axée sur l'offre).





## Les paramètres d'un dialogue national réussi

**Conditions préalables :** être prêt à négocier et à dialoguer et à le faire de bonne foi ; volonté politique et engagement en faveur du processus ; un niveau minimal de confiance ; une évaluation réaliste de la complexité d'un dialogue national et de ses chances de succès afin d'éviter des attentes irréalistes, la déception et la « fatigue du dialogue » ; et l'inclusion d'acteurs de la société civile, de femmes, de jeunes et de sections marginalisées, ainsi que de détenteurs de pouvoir des secteurs informels et traditionnels.

**Acteurs internationaux/régionaux :** un consensus politique minimal parmi les acteurs internationaux et régionaux concernés relativement aux efforts déployés en faveur du dialogue national ; consensus au moyen de consultations ad hoc ou de mécanismes institutionnalisés (groupes de contact, groupes d'amis, une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies faisant explicitement référence au dialogue national).

**Équilibre des forces :** mécanismes destinés à traiter avec des asymétries de pouvoir à la table du dialogue ; établissement de mesures de renforcement des capacités destinées à accroître les aptitudes à la négociation des parties prenantes qui ont une moindre expérience du dialogue et de la négociation.

**Groupes ayant une optique différente :** une stratégie claire visant à nouer le dialogue avec des acteurs armés peu accessibles, y compris des groupes militaires et proscrits, afin qu'ils ne perturbent pas ultérieurement le processus.

**Délégué principal :** sélection informée d'une personne considérée comme acteur légitime et impartial par toutes les parties.

**Sujets :** les questions importantes et pertinentes sur le plan national qui vont au cœur des problèmes perturbant le pays concerné au moment considéré, mais qu'il est également réaliste de traiter.

**Renforcement des capacités :** amélioration des aptitudes techniques des initiés et des négociateurs par la formation et le renforcement des capacités dans les domaines de la conception et de la facilitation du dialogue national ainsi que de la négociation, ce qui accroît également leur confiance dans la conduite de leurs propres affaires sans attente d'une aide extérieure.

**Exploration et préparation :** nourrir l'idée de dialogue national dans l'opinion publique ainsi que dans les milieux politiques ; préparation des acteurs de conflits ; recherche d'un engagement international ou régional et de fonds ; établissement de stratégies de communication.

**Mise en œuvre :** moyens d'assurer le suivi des résultats ayant fait l'objet d'un accord, assortis du pouvoir de demander des comptes aux parties ; soutien de la communauté internationale pour le processus de mise en œuvre avec les fonds nécessaires, expertise et sanctions intelligentes si nécessaire.

**Garanties de sécurité :** espace pour agir librement et de façon autonome sans craindre les persécutions politiques ; arrêt des violences en cours, débannissement des groupes d'opposition, garantie de la liberté des médias.

**Feuille de route de transition :** processus parallèles de réformes économiques, structurelles, politiques et juridiques ; mesures d'aide humanitaire à court terme et programmes de stabilisation économique en tant que dividendes de la paix.

## Dilemmes, compromis et questions ouvertes

Les dialogues nationaux sont des processus complexes et exigeants. Ils sont essentiellement politiques par nature, fréquemment fondés sur la réalpolitik, des intérêts personnels étroits et/ou des calculs

politiques de partis. La même chose peut être dite des pouvoirs régionaux et internationaux, qu'ils choisissent d'être favorables, indifférents ou hostiles aux processus des dialogues nationaux. De plus, des



groupes d'opposition politiques et la société civile, dans certaines régions, sont las du dialogue car il y a tant de tentatives qui n'ont pas produit de résultats substantiels. Cela a suscité un certain cynisme par rapport au potentiel du dialogue et à l'honnêteté avec laquelle il est appliqué et suscité une certaine fatigue et des doutes par rapport au dialogue. Les dialogues nationaux – ou, à cet égard, tout processus de négociation, quel qu'il soit – sont souvent « la poursuite des conflits par d'autres moyens ». Ils peuvent être ni nationaux, ni incitant à l'échange et ce sont presque toujours des mécanismes imparfaits qui ne répondent pas à un idéal. Même si un « processus théorique » a été conçu, des conditions se situant hors du contrôle de ceux qui dirigent ou appuient un processus peuvent mener à son échec, par exemple si des pouvoirs régionaux interviennent, si des puissances internationales retirent leur appui ou si le pays se transforme en arène pour une guerre par procuration.

Les parties prenantes du conflit ainsi que les praticiens et les donateurs doivent être conscients de cette possibilité à chaque étape et doivent effectuer des évaluations honnêtes de ce qui est réalistement possible dans ce contexte. Ces processus ont souvent tendance à hésiter entre la *nécessité* (ce qui doit arri-

ver dans une situation donnée), la *désirabilité* (ce qui serait idéalement possible) et les *fenêtres d'opportunité* (ce qui est possible) qui se présentent. En outre, le besoin d'un dialogue national signifie souvent que les relations entre la société et l'État sont perturbées et dysfonctionnelles, ce qui, rend le développement et le maintien d'un processus de dialogue efficace particulièrement difficiles. Établir la confiance dans le gouvernement, ses représentants et les institutions sont un processus à long terme qui perdure au-delà du dialogue national lui-même.

Même si ce manuel suggère des mesures techniques et des options pour la conception et la conduite de processus de dialogue national, nous sommes tout à fait conscients de ces dynamiques et de la nature très politique de l'entreprise ainsi que des nombreux défis que cela pose. Les problèmes liés au processus décisionnel, aux asymétries de pouvoir, à l'application technocratique de cet outil, à la manipulation et à la politisation posent à cet égard des questions qui restent sans réponse dans ce manuel. Nous concevons ce manuel comme un travail en cours, qui inspire une poursuite du débat et contribue à la professionnalisation de ce domaine encore très neuf.

## À propos du manuel de dialogue national

Le manuel a été produit dans le cadre d'un projet de deux ans (mars 2015 – avril 2017) mis en œuvre par la Fondation Berghof en coopération avec swisspeace. Le projet a été financé par le ministère allemand des Affaires étrangères en coopération avec le Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse. Il a été développé sur la base d'une approche de recherche originale et participative, avec, principalement, mise à profit de l'expérience d'acteurs et d'experts acquise directement dans le cadre des dialogues nationaux. La Fondation Berghof, en coopération avec swisspeace, a consolidé sa vaste expérience du soutien des dialogues nationaux et d'autres processus de transition au moyen de diverses méthodes. Celles-ci incluent des études de cas réalisées au Guatemala, au Liban, en Libye, au Mali, au Népal, au Soudan et en Tunisie et rédigées par de petites équipes d'experts principalement locaux et d'initiés qui

ont été engagés directement dans ces processus. Les études de cas détaillées ont été complétées par des études thématiques, un exercice de cartographie complet des dialogues nationaux et des processus semblables dans différentes régions, la participation active à des consultations d'experts sur les dialogues nationaux et des échanges avec le groupe consultatif du projet. Des experts internationaux, des équipes techniques et des conseillers spéciaux des Nations Unies ont également été mobilisés en tant que membres du groupe consultatif afin qu'ils réfléchissent de façon critique sur le contenu du manuel en s'assurant qu'il traite des questions pratiques qui se posent sur le terrain.

Toutes les publications développées dans le contexte de ce projet sont accessibles sur : <http://www.berghof-foundation.org/publications/national-dialogue-handbook>