



Directives des Nations
Unies pour une
médiation efficace

Les *Directives pour une médiation efficace* ont été publiées en annexe au rapport du Secrétaire général intitulé « Renforcement du rôle de la médiation dans le règlement pacifique des différends et la prévention et le règlement des conflits » (A/66/811, 25 juin 2012).

C'est une publication diffusée par le Groupe de l'appui à la médiation, qui relève de la Division des politiques et de la médiation du Département des affaires politiques. Le Groupe fournit des services d'aide aux initiatives de médiation et de facilitation de l'Organisation des Nations Unies, des États Membres, des organisations régionales et sous-régionales et d'autres partenaires concernés. De surcroît, il centralise les connaissances se rapportant à la médiation, ainsi que l'information sur les enseignements tirés de l'expérience et les pratiques de référence répertoriées dans ce domaine.

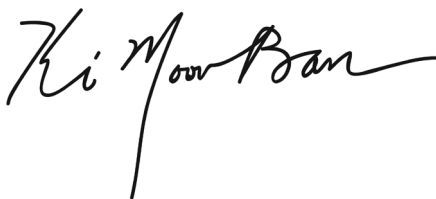
Les *Directives* existent aussi sous forme d'application mobile, disponible sur le site United Nations Peacemaker (www.peacemaker.un.org).

Préface

La médiation est un des moyens les plus efficaces de prévenir, de gérer et de régler les conflits. Mais pour qu'elle soit efficace, il ne suffit pas de nommer une éminente personnalité chargée de s'interposer. Les parties qui s'opposent l'une à l'autre doivent souvent être persuadées des mérites de la médiation, et les processus de paix doivent être étayés par des moyens politiques, techniques et financiers suffisants. Même s'ils partent des meilleures intentions, les efforts de médiation menés au coup par coup sans la coordination voulue ne contribuent pas à l'établissement d'une paix durable.

Les *Directives pour une médiation efficace* se veulent un outil de professionnalisation et de crédibilisation des efforts de médiation déployés partout dans le monde. Ce bref document de référence reflète l'expérience très diverse de médiateurs exerçant aux niveaux international, national et local, ainsi que l'avis de bénéficiaires d'initiatives de médiation qui ont porté leurs fruits, ou au contraire échoué.

Chaque différend et chaque conflit est unique, et il convient de l'aborder comme tel, mais il reste que certaines pratiques de référence doivent guider le travail de tous les médiateurs. Cette publication doit aider les parties à mieux comprendre ce qu'est une médiation efficace, et les médiateurs à mettre toutes les chances de leur côté. Je la recommande à tous ceux qui sont associés à des efforts de médiation ou s'intéressent à ce précieux instrument de règlement pacifique des différends et des conflits.



Ban Ki-moon
Secrétaire général
Nations Unies

Septembre 2012

Introduction

Consacrée par la Charte des Nations Unies comme l'un des modes privilégiés de règlement pacifique des différends et conflits, la médiation a montré son utilité en la matière, tant à l'intérieur d'un même État qu'entre États. Venu approfondir la matière de la médiation des différends entre États, le *Manuel sur le règlement pacifique des différends entre États* (1992) demeure un outil précieux.

Le rapport du Secrétaire général sur le développement de la médiation et le renforcement des activités d'appui y relatives (S/2009/189) recense les difficultés rencontrées par l'Organisation des Nations Unies et ses partenaires dans ce domaine et esquisse quelques solutions propres à renforcer ces processus. Les acteurs de la médiation continuent à adapter leurs méthodes et moyens en fonction des types de conflits nouveaux, sachant surtout que les conflits intra-étatiques constituent une menace pour la paix et la sécurité internationales et régionales. Dans sa résolution 65/283, intitulée « Renforcement du rôle de la médiation dans le règlement pacifique des différends et la prévention et le règlement des conflits », adoptée par consensus, l'Assemblée générale constate que l'on a de plus en plus recours à la médiation, étudie les difficultés que rencontre la communauté internationale pour mener à bien ses initiatives de médiation et invite les principaux acteurs à développer leurs capacités dans ce domaine. Elle prie également le Secrétaire général d'élaborer, en consultation avec les États Membres et les autres acteurs concernés, des directives visant à améliorer l'efficacité des médiations, en tenant compte, notamment, des enseignements à tirer des processus en cours et passés.

Établies à la demande de l'Assemblée générale et conformément à la Charte des Nations Unies, les présentes Directives voudraient éclairer la conception et la gestion des processus de médiation. Se voulant avant tout un outil à l'usage des médiateurs, des États et des autres acteurs qui concourent aux initiatives de médiation, elles n'en présentent pas néanmoins quelque intérêt pour les parties en présence, la société civile et les autres parties prenantes. Elles mettent l'accent sur l'impératif de bien cerner le sens de la médiation et d'en mesurer les potentialités et limites comme moyen de prévenir, gérer et régler tout conflit.

À propos des Directives

Adossées à l'expérience de la communauté internationale, les Directives sont enrichies de contributions d'États Membres, d'organismes du système des Nations Unies, d'autres organisations internationales, y compris régionales ou sous-régionales, d'organisations non gouvernementales (ONG), d'associations féminines, de chefs religieux, d'universitaires, de médiateurs et d'experts en médiation.

Loin de prétendre épuiser la matière ou s'arrêter dans toute son étendue sur chaque exigence ou approche de tel ou tel médiateur (État, organisation multilatérale, régionale ou sous-régionale, organisation non gouvernementale ou médiateur national), les Directives s'intéressent à plusieurs problèmes majeurs, en particulier la nécessité de professionnaliser la médiation, de veiller à la coordination, à la cohérence et à la complémentarité dans un domaine où l'on se bouscule de plus en plus et de ne laisser personne de côté dans les initiatives de médiation.

Pour traiter ces problèmes, les Directives définissent un certain nombre d'éléments fondamentaux dont toute initiative de médiation doit tenir compte : préparation; consentement; impartialité; ouverture du processus à toutes les parties prenantes; appropriation nationale; droit international et cadres normatifs; cohérence, coordination et complémentarité des activités de médiation; et accords de paix de qualité, chacun de ces principes étant explicité, les éventuelles difficultés et dilemmes à résoudre par le médiateur évoqués et des conseils proposés et ce, sans méconnaître ceci que le médiateur évolue dans des conditions complexes et qu'il se trouve souvent en présence de problèmes et de pesanteurs qui le dépassent. Il doit envisager différemment chaque situation et, en définitive, la volonté politique des parties en présence conditionne tout succès. Néanmoins, en s'attachant à ces éléments fondamentaux, le médiateur peut accroître ses chances de succès, s'épargner bien des erreurs et aider à créer un climat plus propice à la médiation.

Logique de la médiation

La médiation coexiste souvent avec des initiatives de facilitation, de bons offices ou de dialogue. Elle obéit cependant à une logique et à une méthode propres qui peuvent à certains égards présenter quelque intérêt pour d'autres méthodes de règlement pacifique des différends.

La médiation est une procédure consistant pour une tierce partie à aider, avec leur consentement, deux ou plusieurs parties à prévenir, gérer ou régler un conflit en les aidant à élaborer un accord mutuellement acceptable. Le postulat de départ de la médiation est que, étant donné les conditions idoines, les parties à tel conflit peuvent se rapprocher les unes des autres et se disposer à coopérer. La médiation peut avoir une ambition limitée, par exemple lorsqu'elle traite de tel ou tel problème dans le but de contenir ou de gérer tel conflit, ou embrasser un large éventail de questions dans la perspective d'un accord de paix global.

La médiation est une entreprise volontaire, le consentement des parties en conditionnant la viabilité de même que la durabilité de l'issue. L'influence du médiateur dépend de la nature des relations qu'il entretient avec les parties : il a d'ordinaire toute latitude pour faire des propositions de forme et gérer le processus, pouvant agir plus ou moins sur les questions de fond selon les circonstances.

Loin de se résumer à une série de missions diplomatiques ponctuelles, la médiation est une entreprise à la fois souple et structurée. Elle commence à partir du moment où le médiateur prend langue avec les parties en conflit et d'autres intervenants pour préparer le terrain – ce qui peut comprendre des pourparlers officieux – et peut se prolonger au-delà de la signature d'accords, même s'il est souvent préférable d'assigner à d'autres la mission de faciliter la mise en œuvre de tous accords.

Toute médiation efficace s'adapte aux particularités du conflit concerné. Elle prend en compte ses causes et sa dynamique, les positions, les intérêts et la logique des parties, les besoins de la société en général et la conjoncture régionale et internationale.

La médiation est une activité spécialisée. Professionnels, le médiateur et son équipe font tampon entre les parties en conflit, leur donnent confiance dans le processus et les persuadent qu'un règlement paci-

fique est possible. Le bon médiateur favorise l'échange grâce à ses capacités d'écoute et de dialogue, fait naître un esprit de collaboration en cherchant des solutions aux problèmes qui se posent, veille à ce que les parties en négociation aient suffisamment de connaissances, d'informations et de compétences pour négocier en confiance, et élargit le processus pour y associer les acteurs concernés des différents secteurs de la société. Le médiateur bien informé, patient, impartial et discret est celui qui aide le plus efficacement les parties en négociation à parvenir à un accord.

Pour être efficace, la médiation nécessite un climat favorable. La plupart des conflits ont une forte dimension régionale et internationale et ce que font les autres États peut aller dans le sens du règlement issu de la médiation ou dans un sens opposé. Le médiateur doit savoir résister aux pressions extérieures et éviter de fixer des délais irréalistes, tout en ralliant des partenaires à la cause de la médiation. Dans certaines circonstances, en tirant parti de mesures d'incitation ou de dissuasion prises par d'autres acteurs, le médiateur peut renforcer l'adhésion des parties au processus de paix.

Par son existence même, le processus de médiation influe sur l'équilibre des forces entre les différents groupes et au sein de chacun d'eux, ainsi que sur les calculs politiques des uns et des autres. Dans leur rôle d'appui, le médiateur et la communauté internationale doivent être sensibles tant aux incidences positives de la médiation qu'à celles qui pourraient être négatives. Le médiateur doit conserver la possibilité de suspendre son action ou de se retirer, par exemple s'il estime que les parties sont de mauvaise foi, si la solution qui se dessine est incompatible avec des obligations internationales ou si d'autres acteurs manipulent le processus et limitent sa marge de manœuvre. Il s'agit cependant d'une décision politique délicate, qui demande que l'on pèse les risques que présenterait un retrait et l'intérêt qu'il peut y avoir à garder les parties engagées dans un processus chancelant, tout en explorant d'autres voies de règlement pacifique du différend.

Tous les conflits ne se prêtent pas à la médiation. Certains indicateurs permettent d'estimer l'efficacité qu'elle pourrait avoir. D'abord et surtout, les principales parties en conflit doivent être disposées à tenter de négocier un règlement; ensuite, le médiateur doit être accepté, être crédible et jouir de nombreux appuis; enfin, le processus doit faire l'objet d'un consensus général aux niveaux régional et international. Quand la médiation rencontre des obstacles, d'autres initiatives peuvent être nécessaires pour contenir le conflit ou atténuer les souffrances de la population, mais le médiateur doit s'efforcer de rester impliqué pour ne pas manquer les possibilités de médiation qui pourraient se présenter à l'avenir.

Éléments fondamentaux de la médiation

La section qui suit évoque les éléments fondamentaux qui doivent être pris en considération pour que la médiation soit efficace.

Préparation

Pour être responsable et crédible, la médiation exige une bonne préparation, qui dépend à la fois des connaissances et des compétences personnelles du médiateur, épaulé par une équipe de spécialistes soudée, ainsi que de l'appui politique, financier et administratif que lui apporte l'entité dont il relève.

Sans préjuger de l'issue de la médiation, la préparation suppose la mise au point de stratégies pour chacune des étapes (échanges préalables, négociations et mises à exécution de l'accord conclu, par exemple), sur la base d'une analyse approfondie du conflit et d'un recensement exhaustif des parties prenantes, mais aussi des enseignements tirés des précédentes initiatives. Comme la médiation n'est jamais linéaire et comme tous ses éléments ne peuvent être totalement maîtrisés, il faut adopter des stratégies souples pour pouvoir s'adapter à l'évolution de la situation.

La préparation permet au médiateur d'orienter et de suivre le processus, de contribuer à renforcer, si nécessaire, les capacités de négociation des parties en conflit et des autres parties prenantes, de les aider à trouver un accord et de mobiliser le soutien nécessaire à son application (notamment parmi les acteurs internationaux). Le médiateur bien préparé et bien soutenu peut gérer les attentes, maintenir la pression en évitant les solutions de fortune, saisir les occasions qui s'offrent et faire face aux difficultés qui surgissent tout au long du processus.

Conseils

La préparation est avant tout la responsabilité des États ou des organisations qui aspirent au rôle de médiateur. Ceux-ci doivent être prêts à :

- Mobiliser des ressources pour pouvoir intervenir rapidement et soutenir durablement la médiation, notamment en déployant en continu le personnel nécessaire à moyen et à long terme;
- Choisir un médiateur de qualité ayant l'expérience, les compétences, les connaissances et le sens des différences culturelles nécessaires pour gérer le conflit. Le médiateur doit être perçu comme étant objectif, impartial et investi d'une certaine autorité, et doit être une personne intègre. Il doit avoir un rang et un poids qui soient à la mesure de la complexité du conflit et doit convenir aux parties. Certains différends demandent une certaine discrétion, d'autres une démarche ayant plus de retentissement;
- Adjoindre au médiateur une équipe de spécialistes, notamment de la médiation et du pays ou de la région en question, et de conseillers juridiques, lui apporter l'appui nécessaire dans les domaines de la logistique, de l'administration et de la sécurité, et déployer au besoin des spécialistes d'autres questions;
- Analyser le conflit et évaluer régulièrement le déroulement de la médiation en vue d'aménager si nécessaire les stratégies adoptées;
- Préparer, orienter et informer comme il se doit le médiateur et son équipe, tous les membres de l'équipe devant être sensibilisés à la place qu'occupe la problématique hommes-femmes dans leur domaine;
- Respecter l'équilibre entre femmes et hommes dans la composition des équipes de médiation, notamment pour montrer l'exemple aux parties en présence.

Consentement

La médiation est une démarche volontaire qui ne peut être efficace que si les parties en conflit sont consentantes. Sans ce consentement, il y a peu de chances que les parties négocient de bonne foi ou s'impliquent réellement.

Les parties en conflit peuvent consentir ou non à la médiation pour toutes sortes de raisons, parmi lesquelles l'intégrité, la sécurité et la confidentialité du processus comptent pour beaucoup, de même que le profil du médiateur et de l'entité dont il relève. La dynamique du conflit n'en est pas moins un facteur déterminant et leur refus de négocier peut être motivé par l'envie d'atteindre des objectifs politiques par des moyens militaires, obéir à des considérations politiques, idéologiques ou psychologiques ou dépendre d'intervenants extérieurs. Dans certains cas, elles ne comprennent pas la médiation, qu'elles considèrent comme une atteinte à leur souveraineté ou une ingérence extérieure. Quand elles sont nombreuses à intervenir dans un conflit, et que seule certaines d'entre elles acceptent la médiation, le médiateur est contraint de commencer son travail sur la base d'un accord partiel. En outre, même s'il est donné, ce consentement n'est pas toujours la garantie d'une réelle implication.

Le consentement est parfois donné de façon progressive, portant d'abord sur certaines questions seulement, puis sur une médiation plus globale. Il peut être exprimé de manière explicite ou plus informelle (contacts discrets) et d'abord être hésitant, puis s'affirmer à mesure que la confiance s'instaure.

Après avoir donné leur consentement, les parties peuvent revenir sur leur décision, surtout si elles sont divisées. Des groupes armés ou politiques peuvent faire sécession et exercer des pressions nouvelles sur la négociation. Des groupes dissidents peuvent se retirer totalement du processus et chercher à le faire échouer.

Conseils

Le médiateur doit créer un terrain d'entente entre les parties en conflit au sujet de son rôle et des règles de base de la médiation. Cette entente peut être influencée par son mandat officiel ou des accords officieux conclus avec les parties. En conséquence, le médiateur doit :

- Savoir qui doit donner son consentement pour qu'il puisse entamer une médiation qui ait des chances d'aboutir. Si seules certaines parties en conflit ont donné leur accord, le médiateur peut commencer à travailler avec elles et s'efforcer progressivement de gagner les autres à sa cause. Pour déterminer si suffisamment de parties ont donné leur accord, il doit analyser les différents groupes en présence et évaluer l'effet que pourrait avoir une médiation réduite dans un premier temps, ainsi que le risque de voir les parties exclues faire échouer le processus;
- Chercher à emporter l'adhésion des parties pour ouvrir la voie et faire comprendre ce qu'est la médiation. Les contacts informels permettent aux parties de tâter le terrain sans s'engager dans une médiation à proprement parler, ce qui peut contribuer à dissiper certaines craintes ou certains doutes;
- Faire appel aux acteurs ou organismes locaux, notamment aux groupes de femmes, ainsi qu'aux intervenants extérieurs qui ont des contacts ou des rapports avec les parties en conflit, pour encourager le recours à la médiation;
- Prendre, à divers stades du processus, des mesures destinées à renforcer la confiance entre les parties en conflit et entre lui-même et les parties, ainsi que dans le processus lui-même;
- Être cohérent, transparent et équitable dans la conduite de la médiation, et respecter la confidentialité;
- S'assurer régulièrement que les parties sont toujours consentantes et s'attendre à des hauts et des bas sur ce plan tout au long de la médiation, s'efforcer d'amener les parties à reprendre la médiation et, si nécessaire, jouer de l'influence de ceux qui les soutiennent ou d'autres tiers.

Impartialité

L'impartialité est la pierre angulaire de la médiation; qu'un processus de médiation soit perçu comme tendancieux et tout progrès significatif sur la voie du règlement du conflit peut être hypothéqué. Le médiateur doit être capable de mener un processus équilibré, traitant tous les acteurs de manière équitable, et ne doit avoir aucun intérêt à ce que l'issue soit telle ou telle. Il faut donc aussi qu'il soit capable de dialoguer avec tous ceux dont dépend le règlement du conflit.

L'impartialité n'est pas synonyme de neutralité puisque le médiateur, en particulier celui des Nations Unies, est généralement tenu de défendre certaines valeurs et certains principes universels qu'il peut être amené à porter explicitement à la connaissance des parties.

Conseils

Dans l'intérêt de l'impartialité, le médiateur doit :

- S'assurer et chercher à démontrer que le processus et le traitement des parties sont équitables et équilibrés, notamment grâce à une stratégie de communication efficace;
- Faire preuve de transparence vis-à-vis des parties en conflit en ce qui concerne les lois et les normes qui régissent leur participation;
- Refuser l'appui d'acteurs extérieurs qui poseraient des conditions nuisibles à l'impartialité du processus;
- Éviter de s'associer à des mesures punitives prises par d'autres acteurs contre les parties en conflit et atténuer autant que possible les critiques exprimées publiquement à l'encontre des parties, tout en s'exprimant franchement en privé;
- Passer la main à un autre médiateur ou à une autre entité s'il ne se sent pas capable de poursuivre une médiation équilibrée et impartiale.

Ouverture du processus à toutes les parties prenantes

Le terme « ouverture du processus à toutes les parties prenantes » renvoie à la façon dont les points de vue et les besoins des parties en conflit et des autres parties prenantes sont présentés et pris en compte dans le processus de médiation et ses résultats. Un processus ouvert offre de meilleures chances de cerner les causes profondes d'un conflit et de s'y attaquer, et de s'assurer ainsi que l'on pourra répondre aux besoins des secteurs de la population qui sont touchés par le conflit. L'ouverture renforce également la légitimité et l'appropriation nationale de l'accord de paix et de sa mise en œuvre. En outre, elle réduit le risque que le processus soit sapé par des acteurs qui en ont été exclus. Le fait que le processus soit ouvert à toutes les parties prenantes n'implique pas que toutes participent directement aux négociations officielles, mais facilite l'interaction entre les parties en conflit et d'autres acteurs tout en créant des mécanismes permettant de tenir compte de tous les points de vue.

On ne saurait présumer que les parties en conflit sont reconnues comme légitimes par le public en général ou qu'elles le représentent. L'initiative de médiation engagée avec des groupes armés uniquement pourrait donner à penser que la violence est récompensée. Outre le ressentiment qu'elle pourrait provoquer dans d'autres secteurs de la société, une telle situation serait de nature à encourager d'autres acteurs à prendre les armes pour obtenir une place à la table des négociations. Les acteurs de la société civile peuvent jouer un rôle crucial en apportant un surcroît de légitimité au processus de paix et ce sont des alliés potentiellement importants. Leur participation à la recherche de la paix étant souvent efficace au niveau des collectivités locales, les femmes exerçant des responsabilités et les groupes de femmes devraient être plus solidement associés à la médiation de haut niveau. Toutefois, l'appui de la société civile et d'autres parties prenantes ne saurait être tenu pour acquis car certains de ces acteurs peuvent avoir des positions intransigeantes et s'opposer à la médiation.

La mise en œuvre d'un processus ouvert à toutes les parties prenantes pose au médiateur un certain nombre de difficultés. Il peut arriver que toutes les parties en conflit ne soient pas désireuses de se lancer dans la médiation ou qu'elles ne présentent pas un front suffisamment uni pour négocier, de sorte que le processus ne sera que partiel. Les

mandats d'arrêt émis par la Cour pénale internationale, les régimes de sanctions et les politiques nationales et internationales de lutte contre le terrorisme peuvent aussi influencer sur la forme de participation de certaines parties à la médiation. Le médiateur doit réserver un espace sûr à la médiation et rester capable de dialoguer avec tous les acteurs, tout en s'assurant que les restrictions juridiques pertinentes seront respectées.

Lorsqu'il cherche à élargir le processus à d'autres parties prenantes, le médiateur peut aussi se heurter à des obstacles dressés par les parties en conflit, qui veulent généralement décider qui doit participer, comment et quand. Dans d'autres cas, il peut être nécessaire de dialoguer de manière plus exclusive avec les parties en conflit pour accélérer le processus, par exemple lorsqu'il s'agit de négocier un cessez-le-feu, surtout si les parties se sentent politiquement trop vulnérables ou si leur sécurité est compromise. Il revient au médiateur d'évaluer le niveau de confiance des parties et de les convaincre du bien-fondé d'une participation élargie. Il lui incombe également de trouver le juste milieu entre transparence et confidentialité.

Le médiateur doit gérer la tension qui peut se manifester entre les impératifs d'ouverture et d'efficacité. La médiation devient plus complexe (et éventuellement trop lourde) lorsque la base de consultation s'élargit ou lorsqu'il est fait appel à des instances multiples pour obtenir la participation des acteurs à différents niveaux. En outre, il peut être difficile de faire participer des groupes d'intérêts dont les contours sont flous ou qui n'ont pas de direction clairement établie, par exemple les mouvements sociaux et les groupes de jeunes. C'est le genre de problème qui donne toute son importance au recensement des parties prenantes, ainsi qu'à la planification et à la gestion du processus.

Conseils

S'appuyant sur un recensement complet des parties en conflit et des autres parties prenantes, le médiateur doit :

- Déterminer le niveau d'ouverture nécessaire au lancement de la médiation et à la recherche d'une paix durable qui réponde aux besoins de toutes les personnes touchées par le conflit;
- Communiquer avec toute partie ou tout acteur dont l'intervention est nécessaire au règlement du conflit, en informant les autres parties à la négociation;
- Limiter aux besoins de la médiation les contacts avec des acteurs mis en examen par la Cour pénale internationale;
- Faire comprendre aux parties en conflit l'intérêt d'une participation élargie et réduire autant que possible les conditions préalables à la participation au processus;
- Veiller à ce que les groupes de femmes soient consultés suffisamment tôt pour que leur participation soit significative, en s'efforçant en particulier de les intégrer à la médiation;
- Inciter les parties en conflit à inclure des femmes dans leurs délégations;
- Recenser les partenaires susceptibles de contribuer au renforcement des moyens dont disposent la société civile et les autres parties prenantes pour dialoguer de manière constructive;
- Mettre en place des mécanismes permettant d'élargir la participation et de faire participer et d'associer au processus des éléments de la société civile et des autres parties prenantes représentant différentes opinions, à toutes les étapes du processus de paix;
- Utiliser les médias sous leurs différentes formes, y compris les médias sociaux et les sondages d'opinion, pour élargir la participation, informer et mobiliser le public et cerner les points sur lesquels il pourrait y avoir désaccord.

Appropriation nationale

L'appropriation nationale suppose que les parties en conflit et la société dans son ensemble adhèrent au processus de médiation et s'emploient à mettre en œuvre les accords qui en découleront. Cet engagement revêt une importance critique puisque ce sont les collectivités qui subissent au premier chef l'impact des conflits, les parties en conflit, qui doivent prendre la décision de cesser le combat et la société dans sa totalité qui doit œuvrer pour un avenir de paix. Aucune solution ne saurait être imposée, mais le médiateur peut toutefois suggérer des pistes pour le règlement de certains problèmes.

Il est cependant difficile au médiateur externe de déterminer qui doit s'approprier le processus et de faciliter cette appropriation au-delà des milieux influents. Pour que l'appropriation soit réelle, il faut parfois renforcer les capacités de négociation d'une des parties ou de plusieurs d'entre elles, de la société civile et d'autres parties prenantes afin qu'elles puissent participer vraiment au processus et négocier sur des questions souvent complexes. Plus le processus est ouvert, plus l'appropriation est profonde.

Pour qu'il y ait appropriation nationale, il faut que le processus de médiation soit adapté aux cultures et normes locales, les règles du droit international et les cadres normatifs devant aussi être pris en compte.

Conseils

Afin de promouvoir l'appropriation nationale, le médiateur doit :

- Concevoir le processus de médiation en étroite consultation avec les parties en conflit;
- Informer la société civile et les autres parties prenantes de l'évolution du processus de paix (en respectant la confidentialité chaque fois que nécessaire) et leur donner des occasions et des moyens d'en parler, sur le fond et sur la forme;
- Guider les parties en conflit et les aider à proposer des sujets de débat, en veillant à ce qu'elles puissent réclamer la paternité des accords qui seront conclus;
- Déterminer quelles parties pourraient avoir besoin d'aide pour renforcer leur capacité de négociation et les aider à obtenir cet appui;
- Engager et aider les parties à informer et à consulter les groupes qu'elles représentent, y compris la base pendant le processus de négociation;
- Être conscient des modes de négociation et de communication privilégiés par la culture locale et en tirer parti; établir des contacts avec les conciliateurs locaux et leur assurer un appui; le cas échéant, s'inspirer des méthodes autochtones de gestion des conflits et de règlement des différends;
- Mettre le processus de médiation à l'abri de l'influence indue d'autres acteurs externes, surtout ceux qui voudraient fixer des délais irréalistes ou auraient des priorités incompatibles;
- Sensibiliser les parties en conflit à la nécessité de concilier appropriation nationale et mobilisation de la communauté internationale en faveur de la mise en œuvre de l'accord qui sera conclu;
- Concevoir une stratégie de communication pour gérer les attentes concernant les résultats possibles et les délais dans lesquels ils pourront être atteints.

Droit international et cadres normatifs

La médiation s'inscrit dans des cadres normatifs et juridiques qui peuvent avoir des incidences différentes pour différents médiateurs, lesquels agissent dans le cadre du mandat que leur confie l'entité qui les nomme et suivant les paramètres découlant de la réglementation de ladite entité. Ainsi, l'action du médiateur de l'Organisation des Nations Unies est régie par la Charte des Nations Unies, les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale et les statuts et règlements de l'Organisation.

L'activité du médiateur s'inscrit aussi dans le cadre constitué par les règles du droit international qui s'appliquent en l'espèce, en tout premier lieu les conventions mondiales et régionales, le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme et des réfugiés et le droit pénal international, y compris, dans certains cas, le Statut de Rome de la Cour pénale internationale. La médiation est influencée non seulement par des règles juridiquement contraignantes mais aussi par différentes normes qui font naître des attentes en ce qui concerne, par exemple, la justice, la vérité et la réconciliation, la participation de la société civile et l'autonomisation et la participation des femmes au processus.

Lorsque le droit international et les normes internationales sont observés, la médiation gagne en légitimité et l'accord de paix en viabilité. La communauté internationale est plus encline à appuyer la mise en œuvre. Toutefois, il est souvent malaisé de concilier les exigences des parties en conflit et les cadres normatifs et juridiques. Le médiateur doit souvent agir de toute urgence pour que la violence cesse tandis que les violations des droits de l'homme et d'autres crimes internationaux appellent aussi, de toute évidence, une intervention. La loi applicable peut ne pas être la même pour toutes les parties en conflit, ou être interprétée différemment par différentes parties. En outre, bien que certaines normes fassent l'objet d'un consensus international de plus en plus large, toutes ne sont pas appliquées de la même manière dans les différents contextes nationaux et il peut y avoir diverses interprétations au sein d'une société donnée.

Conseils

Le médiateur doit être informé et bien connaître le droit international et les cadres normatifs applicables. Il doit :

- Être clair et faire comprendre son mandat et les paramètres juridiques régissant son activité;
- Veiller à ce que les parties comprennent les obligations qui découlent des conventions et du droit international applicables et en connaissent les limites;
- Veiller à la cohérence des communications avec les parties en conflit et les autres parties prenantes sur les questions juridiques et les impératifs découlant du cadre normatif, surtout en cas de médiation conjointe ou codirigée;
- Faire savoir clairement qu'il ne saurait approuver l'accord de paix qui prévoirait l'amnistie pour les auteurs d'actes de génocide, de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre ou de violations flagrantes des droits de l'homme, y compris les violences sexuelles et fondées sur le sexe, sachant que l'amnistie peut être envisagée – et est souvent encouragée – pour d'autres crimes et pour les infractions à caractère politique, telles que la trahison ou la rébellion dans les situations de conflit armé non international;
- Étudier avec les parties en conflit et les autres parties prenantes le calendrier et l'échelonnement des mesures juridiques et non juridiques à prendre pour donner suite aux crimes commis pendant le conflit;
- Garder à l'esprit l'impératif de respect des normes internationales sans jouer ouvertement un rôle de sensibilisation; préparer le terrain pour que les partenaires et les acteurs de la société civile débattent directement avec les parties en conflit et les autres parties prenantes des normes applicables.

Cohérence, coordination et complémentarité des activités de médiation

Le nombre et la diversité des acteurs intervenant dans la médiation font qu'il est à la fois capital et difficile d'assurer la cohérence, la coordination et la complémentarité des activités de médiation. Tandis que la cohérence implique des démarches concertées ou coordonnées, l'objectif de complémentarité veut que les tâches soient clairement réparties selon les avantages comparatifs des acteurs intervenant à divers niveaux.

La communauté internationale, notamment l'Organisation des Nations Unies, les organisations régionales ou sous-régionales et d'autres organisations, les États et les organisations non gouvernementales, ainsi que les acteurs nationaux et locaux, influent tous sur la médiation, même si leur participation au processus lui-même diffère d'une fois à l'autre. Cette diversité peut être un atout, puisque chaque acteur peut apporter une contribution qui lui est propre à divers stades de la médiation. Mais des acteurs multiples peuvent aussi agir en sens opposé et se faire concurrence. Enfin, la diversité des organes de décision, des cultures politiques, des cadres juridiques ou normatifs, des budgets et des règles et procédures administratives et financières est un obstacle à la cohérence, à la coordination et à la complémentarité.

La médiation conjointe ou codirigée, qui favorise la coordination parmi les organisations régionales et internationales, est utile sur le plan politique mais donne des résultats mitigés. Il est en général préférable d'avoir un médiateur en chef, venant d'une seule entité, qui travaille en partenariat stratégique et en coordination avec d'autres entités médiatrices. L'entité chef de file doit être sélectionnée au cas par cas.

Un appui cohérent à l'effort de médiation de la part des acteurs internationaux et des messages cohérents adressés aux parties en conflit sont également indispensables pour créer un environnement propice à la médiation. Les États intéressés et d'autres entités peuvent, sans être directement impliqués dans la médiation, avoir une influence sur le processus. Les groupes d'amis et les groupes de contact internationaux sont souvent utiles pourvu qu'ils adhèrent aux objectifs fixés.

Conseils

Les organisations, les États et les autres entités désireux de jouer un rôle de médiation sont invités à suivre les conseils énoncés ci-après pour favoriser une plus grande cohérence, une coordination plus étroite et une meilleure complémentarité de leurs activités d'appui et de leurs apports à la médiation :

- Il est bon que la médiation soit encadrée par un médiateur chef de file, venant de préférence d'une entité chef de file. Les initiatives menées par deux entités ou plus doivent être fondées sur un mandat cohérent établi par ces entités et être conduites par un seul médiateur. Une telle démarche favorise la clarté, réduit au minimum la recherche de l'instance la plus favorable par les parties en conflit et facilite la coordination et l'élaboration d'un processus de médiation cohérent;
- La décision concernant le chef de file doit pour bien faire être prise à l'issue des consultations entre toutes les entités compétentes, compte tenu du contexte du conflit et des avantages comparatifs. Que le chef de file soit proche des parties n'est ni un facteur insignifiant ni nécessairement un avantage. L'acceptabilité par les parties en conflit de l'organe de médiation et du médiateur, ainsi que les chances de succès de la médiation, doivent être des éléments déterminants;
- Les capacités, les compétences et les ressources disponibles sont autant de critères à prendre en compte avant de décider de la répartition des tâches de médiation;
- Il est bon que les acteurs de la médiation s'accordent, aux fins du partage de l'information, sur le degré de transparence et les mécanismes de coordination. Il importe qu'ils coopèrent sur la base d'une stratégie de médiation commune, veillent à ce que les parties reçoivent des messages cohérents et évitent les doubles emplois et la multiplication de démarches contradictoires;
- Les acteurs internationaux envisageront utilement de créer des mécanismes de coordination, tels que des groupes d'amis ou des groupes de contact internationaux, qui puissent fournir de façon cohérente l'appui politique et les ressources nécessaires, sachant que, dans certaines circonstances, ces groupes risquent de reproduire la dynamique du conflit, ce qui n'aiderait pas.

Accords de paix de qualité

Au cours d'un processus de médiation, divers types d'accords sont conclus, dont certains sont de portée restreinte, par exemple ceux qui établissent un cessez-le-feu ou arrêtent la nature des pourparlers, et d'autres sont de plus grande envergure, comme les accords de paix. En outre, la médiation s'avère parfois nécessaire au stade de la mise en œuvre, auquel cas c'est généralement un autre groupe qui prend le relais, ce qui évite d'ouvrir la porte à une renégociation de l'accord.

Les accords de paix doivent mettre fin à la violence et créer les conditions d'une paix, d'une justice, d'une sécurité et d'une réconciliation durables. Autant que faire se peut dans chaque situation, ils doivent redresser les torts passés et créer une vision commune pour l'avenir du pays, en tenant compte des incidences pour tous les segments de la société. Ils doivent également être conformes au droit international humanitaire, au droit international des droits de l'homme et au droit international des réfugiés.

Ce sont à la fois les caractéristiques du processus et la teneur de l'accord qui déterminent la viabilité d'un accord de paix, laquelle dépend en général de la détermination politique des parties, du degré d'adhésion de la population, de la mesure dans laquelle les racines du conflit ont été extirpées et de l'existence de mécanismes de gestion des pressions qui s'exercent au stade de la mise en œuvre, notamment de règlement des désaccords qui peuvent surgir à ce stade.

La mise en œuvre d'un accord de paix est souvent hautement tributaire de l'appui extérieur. L'implication précoce d'acteurs prêts à apporter leur appui et de donateurs peut inciter les parties à s'en tenir aux concessions difficiles qu'elles ont faites lors des négociations. Cela dit, si cet appui est crucial du point de vue des capacités de mise en œuvre, une trop forte dépendance à son égard pourrait compromettre l'appropriation nationale.

Conseils

Pour parvenir à un accord de paix de qualité, il convient de prêter attention, aux stades des négociations et de la mise en œuvre, à la forme, au fond et à l'institutionnalisation de mécanismes propres à assurer le règlement non violent du conflit et à éviter que la violence ne reprenne. Le médiateur, les parties en conflit, les autres parties prenantes et ceux qui offrent un appui sont donc invités à prendre en compte les critères suivants :

- L'accord doit avoir pour objet de résoudre les principaux problèmes et griefs qui ont mené au conflit, soit en s'attaquant aux racines du conflit directement, soit en créant de nouveaux mécanismes ou institutions chargés de le faire à l'avenir par des moyens démocratiques;
- Lorsqu'un accord global semble hors de portée, il est bon que le médiateur fixe avec les parties en conflit, et dans le cadre de consultations plus larges, les objectifs minimums à atteindre pour qu'une démarche pacifique puisse être entamée afin de traiter les aspects non réglés du conflit;
- Lorsqu'un accord est impossible sur d'autres questions délicates, il convient également que le médiateur aide les parties en conflit et les autres parties prenantes à incorporer dans l'accord des options ou des mécanismes qui permettront de traiter ces questions par la suite;
- Les accords doivent être aussi précis que possible afin qu'il y ait le moins possible de points de désaccord devant être négociés au stade de la mise en œuvre;
- Quelles que soient les questions traitées, celle de la problématique hommes-femmes doit toujours être clairement abordée, dans la mesure où les accords qui la passent sous silence se révèlent souvent préjudiciables au bien-être, à la sécurité et aux besoins des femmes;
- Les accords doivent prévoir des modalités claires de mise en œuvre, de suivi et de règlement des différends, qui permettent de régler les désaccords risquant de survenir au stade de la mise en œuvre. Ils doivent aussi comprendre des directives concernant les priorités, énoncer les obligations de chaque partie et fixer des calendriers réalistes;

- Il convient d'évaluer et de renforcer les capacités locales et les infrastructures nationales de règlement des conflits. Les accords doivent prévoir de solides mécanismes de règlement des différends à différents niveaux, passant notamment par des acteurs locaux et internationaux, pour que les problèmes puissent être traités à mesure qu'ils surgissent et ne dégénèrent pas.



Conclusions

Les Directives recensent plusieurs éléments fondamentaux pour une médiation efficace et offrent des suggestions quant à la manière de les appliquer concrètement. Elles expliquent que le médiateur doit avoir de l'expérience et pouvoir compter sur un appui professionnel et soulignent qu'une évaluation soigneuse, une bonne planification et un suivi régulier améliorent les chances de succès et réduisent les risques d'erreur dans la médiation. Elles insistent sur l'importance de conditions extérieures favorables et mettent l'accent sur la coopération entre les entités associées à la médiation. Si tous ces facteurs sont importants, il n'en reste pas moins que le succès ou l'échec du processus de médiation dépend en dernier ressort de l'acceptation de la médiation par les parties et de leur volonté de parvenir à un accord. Si les parties sont sincèrement prêtes à rechercher une solution négociée, le médiateur peut jouer un rôle inestimable.

- 
- PRÉPARATION
 - CONSENTEMENT
 - IMPARTIALITÉ
 - OUVERTURE DU PROCESSUS À TOUTES LES PARTIES PRENANTES
 - APPROPRIATION NATIONALE
 - DROIT INTERNATIONAL ET CADRES NORMATIFS
 - COHÉRENCE, COORDINATION ET COMPLÉMENTARITÉ DES ACTIVITÉS DE MÉDIATION
 - ACCORDS DE PAIX DE QUALITÉ

