

The background features a large, stylized figure in the center, composed of various colored areas (green, blue, orange, brown) and outlined in a thick blue stroke. The figure appears to be sitting or in a similar posture. The background is filled with abstract shapes, including a large orange square at the top, a red and white striped area on the right, and a dark blue area with white plus signs at the bottom. The overall style is modern and graphic.

Brechtje Kemp

Contributeurs : Sam van der Staak / Bjarte Tørå / Augustine Magolowondo

Dialogue entre partis politiques : Guide du facilitateur



Netherlands Institute for
Multiparty Democracy



THE OSLO CENTER
for Peace and Human Rights

À propos de nous

IDEA international

L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA international) est une organisation intergouvernementale dont la mission est de soutenir la démocratie durable dans le monde. Son principal mandat consiste à soutenir un changement démocratique durable par la mise à disposition de connaissances comparatives, l'assistance à la mise en œuvre de réformes démocratiques et l'exercice d'une influence sur les politiques et la vie politique. À ce titre, IDEA international est notamment amené à organiser, à la demande d'acteurs nationaux, des dialogues politiques sur le changement démocratique. L'institut vise à s'assurer que les résultats démocratiques reflètent une participation et une représentation égales et véritables des femmes et des hommes, qu'ils prennent en compte les nombreuses expressions de la diversité dans la société, mais qu'ils permettent également de minimiser les conflits et contribuent à la consolidation de la paix et de la sécurité. L'action de l'institut concernant les partis politiques s'inscrit dans le cadre d'un programme institutionnel relatif aux partis politiques, à la participation et à la représentation, et porte sur l'amélioration de la crédibilité, de l'efficacité et de la capacité des partis politiques à obtenir des résultats. Des informations complémentaires sont disponibles sur le site Internet d'IDEA international : <http://www.idea.int>.

Institut néerlandais pour la démocratie multipartite (NIMD)

L'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite (NIMD) est une organisation d'aide à la démocratie créée par plusieurs partis politiques néerlandais afin de soutenir les partis politiques dans les démocraties émergentes. Le NIMD apporte notamment son soutien aux processus de dialogue entre les partis politiques dans les pays où il intervient, au développement de partis parlementaires et à la mise en place de réseaux de coopération entre le monde politique et la société civile. Le NIMD accorde une grande importance aux principes d'appropriation, de neutralité et de transparence, et reconnaît l'enracinement local des démocraties. À la demande de ses partenaires, le NIMD a apporté un soutien adapté à chaque contexte, dans le cadre de processus de réforme constitutionnelle dans des pays tels que la Bolivie, l'Équateur, le Ghana, le Kenya, le Malawi, la Tanzanie, la Zambie ou le Zimbabwe. Des informations complémentaires sont disponibles sur le site Internet du NIMD : <http://www.nimd.org>

Centre pour la paix et les droits humains d'Oslo

Le Centre pour la paix et les droits humains d'Oslo a été créé en 2006 par l'ancien Premier ministre norvégien Kjell Magne Bondevik et par Einar Steensnæs, ancien membre du Stortinget (le parlement norvégien) et du gouvernement. Leur objectif était de créer en Norvège une nouvelle plate-forme de soutien à la paix internationale et aux démarches en faveur des droits humains qui leur permettrait, avec l'aide de collaborateurs et de partenaires, de mettre à disposition leur expérience, leurs compétences et des réseaux forgés au cours de leur longue carrière politique nationale et internationale. Depuis sa création en 2006, le Centre d'Oslo s'est affirmé comme un organisme d'assistance à la démocratie caractérisé par son indépendance, son professionnalisme et la pertinence politique de ses interventions, mais également comme un lieu de rencontre entre experts, agents du changement et acteurs politiques. Le Centre d'Oslo met à disposition des connaissances comparatives et des expériences pratiques partagées, et offre un lieu de rencontre en faveur de la prévention des conflits, du dialogue et d'une meilleure responsabilisation des dirigeants. Sa mission globale consiste à aider les États fragiles et les démocraties vulnérables à renforcer leurs institutions et processus démocratiques. Le Centre d'Oslo dispose aujourd'hui de neuf collaborateurs permanents et prend part à de nombreuses collaborations avec d'autres organisations et centres d'expertise.

Dialogue entre partis politiques : Guide du facilitateur

Dialogue entre partis politiques : Guide du facilitateur

Brechtje Kemp

Contributeurs : Sam van der Staak / Bjarte Tørå / Augustine Magolowondo

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	10
Préface	12
Remerciements	14
Résumé	16
À propos de ce guide	20
Première partie : Caractéristiques générales du dialogue entre partis politiques	23
Chapitre 1 : Définition du dialogue entre partis politiques	24
1.1 Compétition et coopération entre les partis politiques	25
1.2 Quelques exemples de mécanismes de coopération	26
1.3 Espaces de dialogue au sein et en dehors du parlement	28
1.4 Mise en place de différentes dynamiques entre les partis	30
1.5 Renforcement du rôle des partis politiques	30
1.6 Autres acteurs prenant part au dialogue	30
1.7 Facilitation du dialogue	31
Chapitre 2 : Le rôle du facilitateur	33
2.1 Distinction entre impartialité et neutralité	33
2.2 Sensibilité politique	34
2.3 Favoriser l'appropriation du dialogue par les partis	36
2.4 Promouvoir un dialogue durable	37
2.5 Encourager un dialogue inclusif : éviter la politique des élites	39
2.6 L'importance d'un accord sur le rôle du facilitateur	39
Chapitre 3 : Évaluation de l'environnement politique	42
3.1 Évaluation exhaustive des environnements politiques	42
3.2 Limites des évaluations exhaustives	43
3.3 Évaluation des besoins spécifiques	43
3.4 La nécessité d'une réévaluation continue des contextes politiques	44

Deuxième partie : Le dialogue entre partis politiques en pratique	47
Chapitre 4 : Étapes et dynamique du dialogue	48
4.1 Le processus en théorie : les cinq étapes essentielles du dialogue	48
4.2 Le processus en pratique : le dialogue peut s'avérer très imprévisible	51
Chapitre 5 : Définition des objectifs et de l'agenda	53
5.1 Définition des objectifs et de l'agenda par la concertation	54
5.2 Concilier les besoins et les motivations des partis	54
5.3 Différences de pouvoir d'influence entre les partis	55
5.4 Des priorités politiques divergentes	56
5.5 Objectifs à long terme et à court terme	57
Chapitre 6 : Soutien à la réforme politique et au développement national	59
6.1 Instaurer un niveau minimal de confiance entre les partis	59
6.2 S'adapter à l'évolution de l'environnement extérieur	61
6.3 Elaborer un programme de réforme politique	62
6.4 Rédiger un programme national de développement	64
Chapitre 7 : Calendrier et le cycle électoral	67
7.1 Le temps est à la fois un allié et un ennemi	67
7.2 Le calendrier du processus de dialogue	68
7.3 Anticiper les périodes de forte pression	68
7.4 Le rôle du facilitateur : anticiper les événements	69
7.5 Le cycle électoral	69
7.6 Le dialogue entre partis politiques pendant les quatre phases du cycle électoral	70
7.7 L'influence du cycle électoral sur le dialogue entre partis politiques	73
7.8 Processus internes aux partis, soumis à un calendrier	74
7.9 Calendrier et plateformes de dialogue établies	75
7.10 Dialogue avec les organismes de gestion électorale	75
Chapitre 8 : Conception de la structure organisationnelle du dialogue	78
8.1 Plateformes informelles ou plateformes institutionnalisées	78
8.2 Instances de gouvernance des processus de dialogue entre partis politiques	84
8.3 Deux exemples d'organigrammes de structures de dialogue	86
8.4 Reproduire les structures à l'échelle locale	88
8.5 La nature évolutive des structures organisationnelles	89

Chapitre 9 : Les règles du jeu du dialogue	91
9.1 Valeurs comportementales	91
9.2 Accords formels ou informels	92
9.3 Dispositions relatives à la gouvernance et à la participation	93
9.4 Procédures de réunion	93
9.5 Prise de décisions dans le processus de dialogue	94
9.6 Utilisation des fonds	94
9.7 Conflits et règlement des différends	95
9.8 Communication externe et porte-paroles	95
Chapitre 10 : Instaurer la confiance entre les partis politiques	97
10.1 Comprendre les raisons de la méfiance entre les partis	97
10.2 Une réunion pour briser la glace	98
10.3 Discussions avec un acteur non partisan	98
10.4 Engager un dialogue sur le dialogue	98
10.5 Se concentrer sur les questions non controversées	99
10.6 Commencer par « une interaction sans dialogue »	100
Chapitre 11 : Recherche de consensus par le biais d'un dialogue structuré	101
11.1 Du dialogue au consensus	101
11.2 Éviter les décisions par le biais d'un vote	102
11.3 Tenir compte des points de vue de tous les participants au dialogue	102
11.4 Adopter une approche structurée	104
Chapitre 12 : Communication et préparation au sein des partis	107
12.1 Entamer le dialogue d'égal à égal : une réflexion interne	107
12.2 Comprendre les mandats des représentants au dialogue	108
12.3 Promouvoir le dialogue entre les partis	108
12.4 Assurer la communication avec les dirigeants des partis	110
12.5 Documents de préparation interne des partis	110
12.6 Équilibrer les processus à court et long terme	111
Troisième partie : Le dialogue inclusif	113
Chapitre 13 : Déterminer quels partis inviter au dialogue	114
13.1 Convenir de critères transparents	114
13.2 Considérations et critères de participation	115
13.3 Créer des liens avec les partis exclus	116
13.4 Évaluer les critères et la volonté des partis	116
Chapitre 14 : Choisir les représentants au dialogue entre partis politiques	121
14.1 Respecter la hiérarchie du parti	121
14.2 Comprendre les relations informelles au sein des partis	122
14.3 S'entendre sur le rôle du leadership du parti	123
14.4 Mettre en place une équipe de dialogue	123
14.5 Tenir compte de l'équité des genres et de la diversité	124
14.6 Définir les profils des délégués de partis	124
14.7 Faire participer les nouveaux dirigeants et délégués des partis	125

Chapitre 15 : Égalité de participation et de représentation entre hommes et femmes	127
15.1 La participation des femmes dans un contexte de dialogue entre partis politiques	127
15.2 Un agenda favorable à une politique inclusive	128
15.3 Promouvoir l'égalité des genres au sein du dialogue	130
15.4 Espaces mixtes, groupes référents genres et groupes de femmes	131
15.5 Prise en compte des questions de genres au sein du dialogue	132
Chapitre 16 : Représentation des minorités et diversité	134
16.1 Créer une compréhension partagée des définitions	134
16.2 Représentation des minorités en politique	135
16.3 Création d'une plateforme de dialogue diverse	136
Chapitre 17 : Participation des organisations de la société civile et des médias	139
17.1 Participation et validation à un stade précoce	139
17.2 Différences entre partis politiques et organisations de la société civile	140
17.3 Le rôle des organisations de la société civile dans le dialogue entre partis politiques	141
17.4 Améliorer progressivement les rapports entre les organisations de la société civile et les partis politiques	142
17.5 Faire participer les médias au processus de dialogue	143
Chapitre 18 : Conclusion : aller au-delà de la poignée de main	146
Annexes	151
Annexe 1 : Études de cas	152
Annexe 2 : Facteurs à prendre en considérations lors de la conception d'un processus de dialogue entre partis politiques	162
Acronymes et abréviations	170
Références	171
Notes de fin	173
Colophon	174

Encadrés, figures et tableaux

Encadré 1.1	Partis politiques	25
Encadré 2.1.	Pression extérieure	37
Encadré 2.2.	Un dialogue politique pacifique et participatif : l'expression même de la démocratie	38
Encadré 3.1.	Examen du contexte politique : quelques domaines clés	44
Encadré 4.1.	Processus soumis à échéance : la rédaction d'une nouvelle loi relative aux partis politiques au Pérou	50
Encadré 5.1.	Burundi : confirmer la véritable portée du dialogue	53
Encadré 5.2.	Le dialogue dans des contextes dominés par un parti	56
Encadré 5.3.	Ghana : évolution des objectifs au fil du temps	57
Encadré 6.1.	Dialogue entre partis en temps de paix	59
Encadré 6.2.	Le dialogue dans les situations d'après conflit	60
Encadré 6.3.	Mali : défendre la démocratie	61
Encadré 6.4.	Le « document stratégique de renforcement démocratique » (DSCP) au Ghana	62
Encadré 6.5.	L'agenda national partagé au Guatemala	65
Encadré 6.6.	Pérou : un programme national en matière de santé	65
Encadré 7.1.	Pérou : signature par les partis d'un pacte d'éthique électorale	71
Encadré 7.2.	Le dialogue postélectoral : une pratique courante	72
Encadré 7.3.	Coopération entre les parties et l'organisme de gestion électorale au Népal	76
Encadré 8.1.	Les plateformes multipartites au Kenya	79
Encadré 8.2.	Les centres pour la démocratie multipartite	81
Encadré 8.3.	L'appui extérieur au dialogue entre partis politiques	82
Encadré 8.4.	Le rôle du secrétariat du CMD-Kenya	83
Encadré 8.5.	Les instances du CMD-Kenya	86
Encadré 9.1.	Calcul de la répartition des fonds au Ghana et au Malawi	95
Encadré 10.1.	Échange entre pairs ougandais et ghanéens	99
Encadré 11.1.	Népal : la capacité de trouver un compromis	103
Encadré 11.2.	Suggestions pour un ordre du jour	104
Encadré 12.1.	Mozambique : adopter une « politique d'envoi avec copie carbone (CC) »	110
Encadré 13.1.	Le paysage politique diversifié du Mali	117
Encadré 13.2.	Népal : engager le dialogue avec des acteurs considérés comme des groupes rebelles	119
Encadré 14.1.	Dissensions au sein d'un parti burundais	123
Encadré 14.2.	Impliquez le parti : n'isolez pas un dirigeant particulier	124
Encadré 15.1.	Classement des partis politiques colombiens en termes d'égalité entre hommes et femmes	129
Encadré 15.2.	Comprendre le cadre juridique et les causes profondes des inégalités	130
Encadré 16.1.	Qu'est-ce que l'« intersectionnalité » ?	135
Encadré 17.1.	Forum de dialogue tripartite : l'Accord national du Pérou	140
Encadré 17.2.	Coopération entre les partis politiques et les organisations de la société civile au Ghana	141
Encadré 17.3.	Mouvements de citoyens	143
Encadré 17.4.	Différentes perceptions de l'utilisation des médias en Bolivie	143
Encadré 17.5.	L'influence des médias quant à la Loi sur les partis politiques au Pérou (2003)	145

Figure 1.1.	L'équilibre entre la coopération et la compétition politiques	26
Figure 7.1.	Le cycle électoral	70
Figure 7.2.	Rapport entre l'intensité de la compétition politique et le potentiel du dialogue pour influencer une réforme	74
Figure 8.1.	Organigramme élémentaire de la Fondation bolivienne pour une démocratie multipartite	87
Figure 8.2.	Organigramme élémentaire de l'Organisation interpartis en faveur du dialogue (IPOD)	88
Figure 11.1.	Les quatre C : communication, concertation, consensus et compromis	103
Figure 12.1.	Participants à une séance de dialogue au sein du parti	109
Figure 12.2.	Distinguer les besoins, les intérêts et les positions d'un parti	111
Figure 15.1.	Niveaux où l'égalité de participation entre hommes et femmes est possible	128
Tableau 1.1.	Le dialogue au service de la coopération politique, de la collaboration et de la formation de coalitions	27
Tableau 5.1.	Les grands enjeux de pouvoir liés au développement de partis en dehors des démocraties plus établies	55

Avant-propos

À chaque fois que je traverse l'esplanade Solidarność 1980, située devant le Parlement européen à Bruxelles, je me souviens de ces chaudes journées de l'été 1980. Ce qu'on appellerait plus tard la « décennie de la solidarité » venait de commencer dans mon pays natal, la Pologne, et allait conduire le système politique et l'économie du pays sur le chemin de la transition, déclenchant dans son sillage des bouleversements politiques irréversibles en Europe. Cette transformation a permis à la Pologne de faire son retour sur la scène internationale en intégrant l'OTAN, puis l'Union européenne. Tout cela n'aurait jamais été possible sans un dialogue bien mené entre partis politiques.

En Pologne, dans les années 1980, nous disions très souvent : « Il n'y a pas de liberté sans Solidarité ». Et pour nous, la solidarité (*solidarność* en polonais) était bien plus que le nom du mouvement de protestation sociale au sein duquel nous préparions la première tentative de contestation massive et pacifique du régime communiste répressif. Pour nous, ce terme était également l'un des piliers du dialogue, un mode de réflexion et d'action axé sur la conciliation qui devait nous donner le courage et la force de nous battre pour la liberté puis, une fois celle-ci conquise, d'en jouir dans la dignité et le respect.

En 1989, la chute du régime en place en Pologne ouvrit la voie à des possibilités de dialogue insoupçonnées. À son apogée, Solidarność rassemblait 10 millions de membres, soit un quart de la population du pays. L'ensemble des convictions politiques étaient bien sûr représentées, des conservateurs aux sociaux-démocrates en passant par les libéraux. Nous nous étions tous unis pour atteindre un objectif commun. Toutefois, il convient de souligner que si la force des liens abolit les divisions, les différences, les intérêts individuels

et la hiérarchie sociale, elle ne rend pas nos opinions identiques pour autant. Au contraire, la solidarité trouve sa force dans le maintien de la diversité.

Après l'aboutissement de nos efforts, nous gens de Solidarność, il fallut redessiner le paysage politique en partant de zéro. Le dialogue entre partis fut indispensable à ce processus : il nécessita beaucoup d'efforts et une large concertation et se traduisit avant tout, et surtout, par la formation d'une coalition à l'origine du premier gouvernement non communiste du pays. En 1991, les premières élections libres depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale furent organisées en Pologne et virent pas moins de 29 partis entrer au Parlement. Lorsque je pris mes fonctions de Premier ministre en octobre 1997, le paysage politique était encore plus divers. Officiellement, seules cinq formations étaient représentées au Parlement. Or, celle à laquelle j'appartenais, Alliance électorale solidarité (AWS), était en fait une coalition composée de 44 entités plus petites : partis, ONG et autres organisations. Ainsi la grande leçon du dialogue commença déjà par la négociation de la stratégie et du programme d'AWS, en interne. Les deux formations politiques qui finirent par former le gouvernement de coalition semblaient d'ailleurs assez mal assorties. AWS, notre coalition de centre droit, était issue des syndicats, tandis que le parti Union pour la liberté (UW) était d'obédience libérale, tant en matière économique que dans sa vision morale du monde. Malgré tout, nous nous engageâmes dans un dialogue entre partis qui s'avéra fructueux. À noter d'ailleurs que l'accord de gouvernement de coalition entre ces deux partenaires de l'ère post-Solidarność allait servir plus tard de référence à d'autres pays traversant des réformes politiques.

La facilitation du dialogue et la recherche de consensus ont été au cœur de mes responsabilités

en tant que président du Parlement européen et restent l'un des aspects importants de mon action en tant que député européen. Le Parlement est aujourd'hui composé de 754 eurodéputés issus de 27 États membres, regroupés en sept groupes politiques. Nous représentons différentes régions, avec des intérêts différents, y compris des intérêts nationaux au sein d'un même groupe politique, et nous avons donc différents points de vue. Le Parlement européen est le seul parlement au monde à ne pas disposer d'une majorité constante. Chaque proposition, qu'il s'agisse d'un texte législatif ou d'une prise de position sur un sujet politique, doit obtenir le soutien et l'accord des députés au cas par cas. Dans nos fonctions, nous sommes obligés d'établir des liens et de rechercher des accords, afin de parvenir à un large consensus.

Il est évident qu'un dialogue efficace entre les députés et les partis concernés est extrêmement important pour réussir à atteindre cet objectif. Nous devons garder à l'esprit que notre action, qu'il s'agisse de débattre de l'économie, de résoudre des crises, de lutter contre le terrorisme ou d'apporter des réponses aux problèmes de société (protection des données, changement climatique ou sécurité énergétique) est au service de l'ensemble de la communauté européenne et de ses citoyens. C'est ce qui m'a animé lorsque j'ai convaincu le peuple irlandais et les dirigeants tchèques de ratifier le Traité de Lisbonne. C'est alors que le slogan, si précieux aux yeux de millions de Polonais, a retenti dans sa nouvelle forme, plus large : « Il n'y a pas d'Europe sans solidarité ». Cette notion européenne de la solidarité doit d'ailleurs résonner bien au-delà des frontières de l'Union. C'est cette conviction forte qui m'a poussé, en tant que président du Parlement européen, à soutenir les transitions démocratiques dans les pays voisins de l'Union européenne. Là encore, la solidarité et l'ouverture aux discussions sont apparues comme indispensables au progrès démocratique et à une transition réussie.

Que ce soit dans la Pologne des années 1980 et 1990, au Parlement européen ou dans le cadre de nombreuses missions parlementaires dans des pays en transition tels que l'Égypte, la Libye, la Moldavie, la Macédoine, la Tunisie ou l'Ukraine, j'ai toujours été convaincu que le dialogue entre partis politiques doit reposer sur trois piliers : un système de valeurs solide, une démarche de conciliation et une volonté de chercher sans cesse à améliorer la situation

de ses concitoyens, même si cela nécessite des réformes difficiles et impopulaires. En comprenant la liberté, la justice, la responsabilité, le respect de la dignité de chaque citoyen et, bien évidemment, la solidarité sous toutes ses formes, le système de valeurs commun devrait permettre de les regrouper.

Malgré toutes les différences existant au sein du Parlement européen, nos positions sur les droits humains sont toujours adoptées à une large majorité des voix, car nous partageons le même système de valeurs au-delà des clivages politiques au sein du Parlement. Ces valeurs communes nous donnent la base la plus solide pour construire. La démarche de conciliation signifie que les partenaires se concentrent sur les questions principales, sans perdre d'énergie dans des querelles sur des points de détail. En cas de véritable divergence, ils appliquent la maxime de Voltaire : « Je ne suis pas d'accord avec ce que vous dites, mais je me battrai jusqu'à la mort pour que vous ayez le droit de le dire ». Enfin, la continuité signifie que les partis sont prêts à respecter les réalisations de leurs prédécesseurs et à continuer de servir l'intérêt commun. Ils sont moralement en droit d'attendre le même respect de la part de leurs successeurs.

Lorsque les peuples d'Europe centrale et orientale se sont battus pour leur liberté, puis pendant la période de transition politique et la préparation du dialogue démocratique, ils ont largement bénéficié de l'aide et du soutien de pays situés de l'autre côté du Rideau de fer. Je suis convaincu que l'ouvrage que vous avez entre les mains sera, de la même façon, une source d'inspiration et de conseils. Conçu de façon équilibrée, il décrit tour à tour les mécanismes et les étapes du dialogue entre partis, aborde les aspects pratiques, présente les stratégies de mise en place d'un dialogue participatif et, surtout, associe les éléments théoriques à l'étude d'outils pratiques et d'exemples réels. Je suis certain que cet ouvrage permettra à ses lecteurs d'échanger de façon encore plus approfondie et constructive leurs points de vue, unis par la conviction que le dialogue, comme tous les autres actes démocratiques, est au service d'un objectif ultime : le bien de chacun d'entre nous.

Jerzy Buzek
Député européen
Ancien président du Parlement européen
Ancien Premier ministre polonais

Préface

Le multipartisme relève de la compétition, mais consiste également à rechercher des solutions partagées, dans l'intérêt d'un pays et de ses citoyens. Un dialogue participatif et efficace entre partis politiques est l'un des éléments essentiels d'un système politique démocratique. Les conflits, les querelles et les rapports polarisés entre les partis politiques peuvent bloquer le développement d'un pays. À l'inverse, un niveau même minimal de confiance et de coopération entre les partis politiques peut ouvrir la voie à la paix, à la stabilité et à une croissance durable.

Cela se vérifie dans n'importe quelle société, mais c'est d'autant plus stratégique dans les pays qui connaissent des évolutions majeures. Le dialogue politique permet d'instaurer la confiance et de faire naître une volonté politique de changement, deux éléments indispensables aux pays qui s'engagent sur la voie de la démocratie et sont amenés à prendre des décisions difficiles. Nombre de démocraties émergentes ont constaté une évolution radicale de leur culture politique et des rapports de pouvoir, et ont connu des changements institutionnels substantiels. Dans ces pays aux systèmes juridiques et politiques souvent fragiles, des réformes essentielles sont à la fois indispensables et fortement contestées.

C'est dans ces situations que le dialogue entre partis politiques s'avère incontournable pour éviter la politique à somme nulle ou l'inertie alors que des réformes sont pourtant nécessaires. La coopération entre les partis politiques est tout aussi indispensable pour garantir l'enracinement profond de la démocratie, au-delà de la compétition électorale.

Ce guide se fonde sur la notion que le processus démocratique repose sur deux piliers d'importance

égale : la compétition politique et la coopération politique. Les partis et organisations politiques, en tant qu'espaces principaux de cristallisation des attentes des citoyens, en tant que médiateurs entre les citoyens et l'État et en tant que principaux acteurs du jeu démocratique, doivent être à la fois en mesure de prendre part à la compétition et à la coopération. La coopération politique entre les partis est tout aussi indispensable à la santé d'une démocratie que les objectifs politiques poursuivis par chacun d'entre eux.

Les performances, les victoires électorales et, en définitive, la légitimité même des partis politiques aux yeux des citoyens dépendront de leur capacité à se mobiliser pour le bien de tous. Pour y parvenir, les partis doivent traduire le mandat reçu de leurs militants et sympathisants en politiques bien définies et convaincantes, et les mettre en œuvre. Bien souvent, cela suppose de former des alliances, de rechercher des consensus et de communiquer largement avec les autres acteurs politiques.

Le dialogue entre partis politiques se déroule généralement dans le cadre d'institutions démocratiques, telles que les parlements nationaux. Toutefois, le dialogue parlementaire seul ne permet pas toujours d'aller au bout du consensus ou du compromis, notamment en cas de divisions profondes ou de crise de fonctionnement de la démocratie même. C'est pourquoi ce guide souligne aussi l'importance de disposer d'espaces plus dynamiques de dialogue entre partis politiques.

Un véritable dialogue entre partis politiques doit également aller au-delà de l'élite politique et tenir compte des rapports hommes-femmes et de la participation des jeunes, des minorités, des organisations de la société civile et d'autres acteurs non traditionnels, tels que les mouvements citoyens, dans le processus de décision politique.

Avec cette publication, IDEA international, le NIMD et le Centre pour la paix et les droits humains d'Oslo proposent aux facilitateurs de dialogue et aux partis politiques un outil pratique à l'usage du dialogue entre partis politiques. Le présent guide, qui s'appuie sur des études de cas issues de plusieurs pays, permettra aux acteurs concernés d'évaluer les conditions générales d'un dialogue entre partis politiques, d'instaurer la confiance, de mettre en place et d'organiser des dialogues, d'en établir les objectifs et l'agenda, de faciliter en douceur le passage des différentes étapes de leur évolution, de veiller à ce qu'ils aboutissent à des résultats significatifs et, enfin et surtout, de favoriser la mise en œuvre des ententes et accords obtenus.

Nous espérons que ce guide encouragera à résoudre les problèmes de façon créative, collaborative et en faisant preuve d'ouverture d'esprit—ce qui est justement ce sur quoi un véritable dialogue devrait porter.

Kjell Magne Bondevik
Président
Centre pour la paix et les droits humains d'Oslo

Hans Bruning
Directeur exécutif
Institut néerlandais pour la démocratie multipartite
(NIMD)

Vidar Helgesen
Secrétaire général
IDEA international

Remerciements

De nombreuses personnes et institutions ont contribué à la rédaction de cette publication. Nous souhaitons adresser toute notre gratitude aux nombreux professionnels du dialogue, politiciens et parties prenantes de la société civile qui ont participé à des entretiens dans le cadre des programmes pays menés par IDEA international et le NIMD au Népal (octobre 2012), ainsi qu'en Bolivie, en Équateur et au Pérou (mars 2012). Nous remercions également les partenaires de l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite (NIMD) au Burundi, au Ghana, au Kenya, au Malawi, au Mali, au Mozambique, en Tanzanie, en Ouganda et au Zimbabwe, qui ont accepté de partager leurs expériences et leurs conseils pratiques.

Nous adressons également des remerciements tout particuliers aux collègues d'IDEA et du NIMD travaillant dans le cadre des programmes pays en Bolivie, en Équateur, au Pérou et au Népal et des programmes régionaux pour l'Afrique de l'Ouest et l'Amérique latine, en particulier Andrew Ellis, Leena Rikkila Tamang, Jan Majchrzak, Alfonso Ferrufino, Carolina Floru, Marcelo Villafani, Ernesto Arañibar, Cristhian Parreño, Pamela Villacrés, Percy Medina, Jorge Valladares, Theophilus Dowetin, Andrea Milla Quesada, Raúl Ávila et Virginia Beramendi Heine. Nous remercions aussi les personnes qui ont participé, au nom du NIMD, à la rédaction du texte et rédigé les dossiers auxquels il est fait référence tout au long du guide et dans l'annexe 1, tout particulièrement Karijn de Jong et Shaun MacKay (sur l'Ouganda), Anne-Mieke van Breukelen et Hermenegildo Mulhovo (sur le Mozambique), Jan Tuit (sur la Bolivie) et Lizzy Beekman (sur l'Équateur).

Nous souhaitons également témoigner notre gratitude à Kristen Sample, Pepijn Gerrits et Tore Torstad, qui ont assuré l'encadrement général de la réalisation de cette publication. Rumbidzai

Kandawasvika-Nhundu et Nana Kalandadze, d'IDEA international, ont participé à la rédaction du chapitre 15 sur l'égalité de participation et de représentation entre les femmes et les hommes. Julian Smith et Jenny Hedström ont participé à la rédaction du chapitre 16 sur la représentation des minorités et la promotion de la diversité. Keboitse Machangana, Melida Jimenez, Lotta Westerberg et Helena Bjuremalm ont apporté leur contribution au chapitre 3 sur l'évaluation du contexte politique. Stina Larsson et Abdurashid Solijonov, d'une part, et Santiago Villaveces et Catalina Uribe Burcher, d'autre part, ont respectivement apporté leur éclairage sur les élections et les questions relatives aux conflits et à la sécurité.

Goran Fejic, Felix Odhiambo, Martin van Vliet et Cecilia Bylesjö ont formé le comité de lecture chargé de l'examen de cette publication et commenté les dernières versions du document.

Merci également à Anne Marsaleix et Gaëlle Deriaz d'avoir révisé et relu le texte français, ainsi qu'à Lisa Hagman des services Publications d'IDEA international pour avoir veillé à la bonne traduction et finalisation de ce guide.

Enfin, nous souhaitons dédier cette publication au regretté Guido Riveros Franck, directeur exécutif de la Fondation bolivienne pour la démocratie multipartite (fBDM). Guido était le cofondateur de fBDM et en assurait la direction jusqu'à son décès en 2012. Sa personnalité chaleureuse lui a permis d'établir des liens entre les différents partis et mouvements politiques en Bolivie, aux positions antagonistes.

Résumé

Les partis politiques jouent un rôle décisif dans la démocratie représentative moderne. Ils sont à l'origine des réformes, recensent les revendications émanant de la société et les traduisent en politiques, recrutent et sélectionnent des personnes afin de pourvoir des fonctions exécutives et législatives, et exercent un contrôle sur le gouvernement. Dans le cadre de ces missions, la compétition entre les partis politiques est inévitable.

Même si les luttes pour le pouvoir peuvent être féroces, les discussions politiques sur les réformes et le développement peut également aboutir à un dialogue fructueux et à un accord entre les partis. En effet, un véritable dialogue permet aux partis politiques de former des majorités parlementaires ou de prendre en compte les positions exprimées par une importante minorité.

Bien que la coopération et le dialogue aient généralement lieu au sein d'institutions démocratiques existantes telles que les parlements nationaux, il est nécessaire dans certains cas de mettre en place des mécanismes spécifiques en dehors du parlement. Ces mécanismes de dialogue sont un espace complémentaire, et souvent confidentiel, dans lequel les membres des partis peuvent se rencontrer en tant que collègues ayant des intérêts distincts, et non en tant qu'ennemis dans le cadre d'une compétition. Loin du regard de l'opinion publique, les partis politiques sont ainsi plus à même de surmonter les conflits et les difficultés et de créer les conditions favorables à une véritable coopération entre partis.

Ces dernières années, des plateformes de dialogue entre partis politiques ont été mises en place dans de nombreux pays, du Népal au Ghana, en passant par le Mozambique et le Pérou. Ces mécanismes se sont avérés incontournables pour permettre aux

partis d'aboutir à un consensus, d'œuvrer pour le bien commun et de jouer un rôle moteur dans l'élaboration de programmes représentant une vision commune à long terme pour le pays. Ces plateformes permettent également aux partis de dialoguer plus aisément avec les autres parties prenantes et groupes représentatifs, d'enrichir et de mettre en application leurs points de vue et de veiller à ce que les éventuels accords obtenus fassent l'objet d'un véritable suivi. Le dialogue entre partis a ainsi contribué à résoudre des conflits au sein de démocraties émergentes et permis de négocier des réformes indispensables dans les démocraties plus établies.

Malgré la popularité grandissante de ces dispositifs, peu de publications ont abordé le fonctionnement concret des plateformes de dialogue entre partis politiques. Les politiciens et les facilitateurs de dialogue ont dû créer ces structures au fur et à mesure, en se fiant trop souvent à leur seule intuition au lieu de s'appuyer sur les bonnes pratiques de leurs pairs ailleurs dans le monde. Ce guide vise à combler cette lacune en rassemblant les expériences d'un grand nombre de professionnels du dialogue, et en reflétant les points de vue des personnes impliquées dans le fonctionnement des processus de dialogue. Les 23 facilitateurs interrogés dans le cadre de la rédaction de ce guide totalisent plus de 200 années d'expérience en matière de facilitation de dialogue dans quelques 25 pays, auprès de plus de 150 partis et mouvements politiques au total. À de nombreux égards, ce guide représente donc leur témoignage collectif sur le fonctionnement du dialogue entre partis politiques.

Il est constitué de trois grandes parties et d'une section composée d'études de cas. La première partie définit le dialogue entre partis et les objectifs qu'il cherche à atteindre. Le dialogue peut aider

les partis à se projeter au-delà des intérêts électoraux ou individuels à court terme pour établir un consensus sur des questions d'importance nationale. La recherche de consensus reposant sur l'équité entre les partis, cela tend à éviter les prises de décisions impliquant clairement une relation gagnant-perdant.

Ce sont souvent des acteurs autres que les partis politiques qui facilitent la mise en place de ces mécanismes de dialogue entre partis. Le principal rôle du facilitateur est celui d'un intermédiaire impartial entre les partis politiques, tout en tenant compte des dynamiques de pouvoir à l'intérieur des partis et entre eux, ainsi que des intérêts partisans divergents. Le travail avec les partis politiques étant très complexe, les facilitateurs doivent posséder de bons instincts politiques et une personnalité qui leur permet d'interagir avec des politiciens de haut niveau. Ce guide est enrichi par des enseignements pratiques, des conseils et de potentiels profils pour les personnes projetant d'amorcer et de faciliter une plateforme de dialogue entre partis.

Il montre également que les processus de dialogue ne suivent pas nécessairement un « itinéraire logique » et, en particulier lorsqu'ils sont menés sur de longues périodes, alternent les grands succès et les passages à vide. De nombreux éléments dépendent largement du contexte. Avant de mettre en place un dialogue entre partis, les facilitateurs doivent parfaitement comprendre l'environnement et l'infrastructure politiques dans lesquels les partis politiques évoluent. Ils doivent respecter le principe de « ne pas nuire ». Différents outils d'évaluation peuvent être employés pour analyser et suivre le contexte et l'évolution de la situation politique.

Dans les contextes de craintes et de soupçons profondément ancrés entre les adversaires

politiques, il est essentiel d'établir tout d'abord un seuil minimal de confiance réciproque, qui permet de poser les bases d'un dialogue durable et fructueux. Pour instaurer la confiance, il est souvent primordial que les politiciens apprennent à se connaître.

La deuxième partie porte sur les aspects pratiques sur le terrain. Quel format doit prendre la plateforme de dialogue ? Comment le facilitateur peut-il assurer la fluidité et l'efficacité de son fonctionnement ? Il est indispensable d'énoncer de grands principes pour mettre en place des processus de dialogue légitimes et significatifs, ayant des retombées positives sur les rapports entre les partis et sur la société dans son ensemble. Toutefois, en situation, il peut être difficile d'appliquer des principes fondamentaux tels que la responsabilité conjointe, la durabilité et le principe d'inclusivité lorsque la compétition politique est à son paroxysme. Les facilitateurs doivent en permanence veiller au respect de ces principes. Comme le démontre la pratique, ils peuvent également aider les partis politiques à définir leurs propres règles de conduite avant le démarrage d'un processus de dialogue avec d'autres partis.

Les sujets abordés dans le cadre d'un dialogue sont presque illimités, tant que les participants s'accordent sur leur pertinence. Il peut être utile, à cet égard, de fixer les objectifs et l'agenda de manière concertée. Pour évaluer le calendrier et la dynamique d'un dialogue entre partis politiques, il est essentiel de tenir compte du rapport qu'il entretient avec les élections et le cycle électoral.

Lorsque les partis conviennent de se réunir de façon plus structurée, ils peuvent souhaiter organiser leurs échanges et rapports dans le cadre d'un organe d'appui permanent. Les facilitateurs peuvent

ainsi présenter et discuter différentes structures de dialogue entre partis mises en place dans d'autres pays. En fonction du contexte politique, ces structures de dialogue peuvent prendre la forme de plateformes très informelles et peu organisées ou d'organisations formalisées et institutionnalisées, similaires à celles des partis politiques et dotées de secrétariats et de dispositifs de financement.

Idéalement, les partis politiques s'engagent dans un processus de dialogue sur un pied d'égalité, pas nécessairement sur le plan du pouvoir politique réel, mais en termes de connaissances, de capacités et de compréhension de ce qu'implique le dialogue. Le dialogue et la préparation au sein de chaque parti sont des conditions préalables au déroulement efficace du dialogue entre partis.

La troisième partie porte sur le dialogue participatif. Puisqu'elle concerne deux partis ou plus, la mise en place d'un processus de dialogue entre partis politiques est par définition une démarche multipartite. Cela peut signifier prendre contact avec l'ensemble des partis politiques enregistrés alors que, dans les faits, on sera amené à décider d'en inclure ou d'en exclure certains. En se basant sur des critères transparents, il est possible de créer un sentiment d'équité. On trouvera dans ce guide des exemples des critères employés dans différents pays.

Chaque parti doit décider en interne de qui le représentera au sein de la plateforme de dialogue. Elle peut être sélectionnée en fonction de sa position au sein de l'organisation du parti ou de sa personnalité, mais en pratique, le choix tient généralement compte de ces deux aspects. Les facilitateurs doivent savoir identifier « qui est qui » au sein des partis et respecter les hiérarchies internes. Le dialogue entre partis politiques fait généralement

intervenir des politiciens, des individus. Or, ce qui en ressort doit être diffusé et partagé à l'intérieur comme à l'extérieur du parti pour avoir de véritables retombées.

L'avantage du dialogue par rapport au débat politique classique est qu'il permet généralement d'aller au-delà de l'élite politique et de faire participer aussi bien les femmes et les hommes, mais aussi les minorités, au processus de décision politique. En outre, le processus de dialogue entre partis et de ses résultats doivent être partagés et validés par les citoyens, en informant la société civile et les médias. En même temps, le dialogue doit rassembler un nombre raisonnable de personnes pour être efficace. Le facilitateur peut jouer un rôle utile en conciliant les dynamiques d'inclusion et d'exclusion de ces groupes.

Le guide conclut en expliquant comment un dialogue entre partis politiques peut conduire aux résultats appropriés. Les facilitateurs devront systématiquement étudier la faisabilité d'obtenir des résultats à l'avenir, puisqu'un dialogue entre partis ne s'arrête pas à la signature d'accords ou de déclarations conjointes. Au contraire, chaque processus de dialogue doit se poursuivre en s'attachant à la mise en œuvre concrète au sein de la société.

Enfin, un guide destiné aux professionnels se doit de proposer des cas concrets et des outils pratiques. C'est ce que propose ce guide, au travers d'exemples et de cas réels, ainsi que de témoignages et de citations de professionnels. L'annexe I présente des études de cas succinctes en Bolivie, en Équateur, au Mozambique, au Népal et en Ouganda. L'annexe II propose un questionnaire très complet qui permettra aux facilitateurs de s'assurer qu'ils posent les bonnes

questions lors du lancement et pendant le déroulement d'un processus de dialogue entre partis politiques sur le terrain.

Dans un monde où la démocratie est de plus en plus considérée comme la seule façon durable de gérer les problèmes posés par les conflits ou les questions d'inclusion et d'exclusion, les mécanismes de dialogue entre partis politiques constituent un outil éprouvé permettant de concilier harmonieusement compétition politique et coopération politique. Les bonnes pratiques présentées dans ce guide aideront assurément les professionnels débutants ou plus aguerris à améliorer et à développer le dialogue entre partis politiques en tant que mécanisme innovant pour la démocratisation à l'échelle mondiale.

À propos de ce guide

Ces dernières années, plusieurs études se sont interrogées sur la pertinence et la capacité des mécanismes de dialogue entre partis à améliorer le niveau de confiance entre les partis et à permettre la réalisation d'objectifs de réforme politique (voir par exemple Carothers, 2006 ; Power et Coleman, 2011). Les processus de dialogue entre partis ne suivent pas véritablement un schéma défini, mais présentent des caractéristiques communes, telles que leurs modalités de création, leurs modes de fonctionnement et leurs incontournables réussites et échecs, qui méritent d'être mis en évidence.

Par le biais de cette publication, l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA international), l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite (NIMD) et le Centre pour la paix et les droits humains d'Oslo (Centre d'Oslo) souhaitent assister et faciliter le travail des professionnels activement engagés dans la facilitation de processus de dialogue entre partis politiques.

Ce guide complète et étaye notamment la publication *Le Dialogue démocratique : un manuel pratique* (publiée conjointement par IDEA international, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Organisation des États américains (OEA) et l'Agence canadienne de développement international (ACDI) en 2007) en s'éloignant de la thématique générale du dialogue démocratique pour aborder les caractéristiques spécifiques des processus de dialogue entre partis politiques.

Public visé

Ce guide est principalement destiné aux facilitateurs de dialogue entre partis politiques sur le terrain, ainsi qu'aux partis politiques avec lesquels ils collaborent, c'est-à-dire aux professionnels et

aux politiciens activement ou potentiellement engagés dans l'organisation, la mise en place ou l'accompagnement des processus de dialogue entre partis politiques.

Les politiciens et les facilitateurs au fait des mécanismes de dialogue disposent rarement du temps ou des ressources suffisantes pour décrire dans un document les structures de fonctionnement internes et les dilemmes pratiques et parfois politiques qu'ils rencontrent dans le cadre de cet exercice. Ce guide a donc été rédigé pour être lu en priorité par ce type de public, la plupart de ses recommandations étant issues de la pratique sur le terrain.

Cette publication pourra donc être tout aussi utile aux facilitateurs débutants désireux de mieux connaître les problèmes qu'ils sont susceptibles de rencontrer qu'aux facilitateurs expérimentés, qui pourront ainsi comparer leurs propres réponses instinctives dans certaines situations à celles obtenues dans d'autres pays.

En définitive, les partis politiques sont à fois les principaux acteurs et les bénéficiaires de la réussite des processus de dialogue entre partis politiques. Les mécanismes de dialogue entre partis sont conçus pour appuyer les partis politiques. IDEA international, le NIMD et le Centre d'Oslo souhaitent que ce guide encourage les partis politiques à faire bon usage des processus de dialogue et, à terme, à considérer le dialogue entre partis politiques comme une pratique démocratique à part entière.

Méthodologie

Ce guide est fondé sur des données comparatives mondiales issues du terrain. Dans le cadre de l'élaboration des contenus et de la collecte des informations, IDEA international s'est intéressé

à différents processus de dialogue entre partis politiques. Cette démarche a nécessité de rendre compte de façon précise des pratiques bénéficiant du soutien d'IDEA en Bolivie, en Équateur, au Pérou et au Népal, et des facilitateurs de dialogue du NIMD travaillant en Équateur, au Burundi, au Ghana, au Kenya, au Malawi, au Mali, au Mozambique, en Tanzanie, en Ouganda et au Zimbabwe.

Le contenu de ce guide s'appuie sur les pratiques observées dans 25 pays. Les études par pays se fondent sur des entretiens avec des facilitateurs de dialogue expérimentés venant du monde entier, menés entre octobre 2011 et novembre 2012. Des recherches documentaires et des entretiens avec un grand nombre de facilitateurs de dialogue, de représentants de partis politiques et d'experts ont également permis de recueillir des informations. Ce guide est donc principalement constitué du récit de leurs expériences.

Comment utiliser ce guide

Assez volumineux, ce guide est toutefois organisé en chapitres courts qui permettent au lecteur de s'attarder sur des sujets ou problèmes particuliers. Chaque chapitre est également accompagné d'un bref résumé sous forme de liste, qui met en avant ses principales conclusions et recommandations. Il convient toutefois de noter que la simple lecture des résumés ne permet pas de prendre la mesure de la complexité des situations de dialogue.

En raison du nombre de chapitres, certains sujets peuvent être évoqués à plusieurs reprises, ce qui montre bien que chaque élément du dialogue entre partis politiques doit être abordé non de façon indépendante, mais au sein d'un processus plus large. À titre d'exemple, le type de structure de dialogue que les partis souhaitent utiliser (discuté au chapitre 8) dépend d'un certain nombre de

facteurs, parmi lesquels le contexte politique et les objectifs du dialogue (chapitres 3 et 5), le niveau de confiance et d'engagement des partis (chapitre 10), le nombre et les types de représentants des partis (chapitres 13 et 14) et le niveau d'équilibre des genres et de diversité au sein de la plateforme (chapitre 15).

Limites

Ce guide n'a pas pour objectif de proposer une définition figée de l'expression « dialogue entre partis politiques » ou une présentation exhaustive de l'ensemble des scénarios possibles. Au contraire, il se contente de suggérer des solutions de dialogue possibles, tout en soulignant les faiblesses et inconvénients des autres solutions. Ainsi, le lecteur est libre de s'interroger sur le choix qu'il privilégierait dans une situation donnée.

Les sujets abordés dans le présent guide doivent être considérés comme des éléments de base d'un cadre pratique de prise de décision. En proposant une réflexion concrète pouvant être appliquée par les facilitateurs en situation, ce guide va bien au-delà de la simple théorie.

Le guide s'appuyant sur des expériences contemporaines, ses auteurs espèrent recevoir de nombreux commentaires à mesure que les processus de dialogue entre partis politiques se développent, afin de renforcer et d'élargir, au cours des prochaines années, la portée du cadre de base proposé par ce guide.

Première partie : Caractéristiques générales du dialogue entre partis politiques

Chapitre 1 : Définition du dialogue entre partis politiques

Le dialogue n'est pas une invention moderne. À travers l'histoire et dans la plupart des sociétés, le fait de rassembler des personnes pour les aider à surmonter leurs différences et à résoudre leurs problèmes a toujours été une mission prestigieuse, généralement confiée à des individus expérimentés, à des anciens ou à des personnes respectées pour la qualité de leur jugement et leur sagesse. Certains éléments de « méthodologie du dialogue » ont été et sont encore employés dans les sociétés traditionnelles et s'appuient sur des procédures et coutumes ancestrales (par exemple, les jirgas, les shuras et les conseils de village). Leur validité est d'ailleurs reconnue dans les processus de justice de transition, de gestion des conflits et de réconciliation (IDEA international, 2008b).

Le dialogue entre partis politiques est toutefois, et pour des raisons évidentes, un concept plus récent puisqu'il concerne des entités relativement nouvelles. Néanmoins, dans de nombreuses sociétés, le dialogue entre partis politiques est fondé sur des concepts de dialogue plus anciens, décrits plus haut.

Malgré l'existence de traditions similaires, il n'existe pas de définition précise de ce qui constitue un dialogue entre partis politiques. Dans son acception la plus large, ce terme recouvre tout dialogue se déroulant entre des partis politiques. Il s'effectue généralement dans le cadre d'espaces existants, parmi lesquels les parlements nationaux et locaux, les commissions parlementaires et les groupes parlementaires.

Ceci étant dit, des mécanismes de dialogue entre partis politiques peuvent également être mis spécialement en place afin de proposer aux partis politiques un espace protégé leur permettant de communiquer ouvertement, de résoudre les conflits,

de poser les bases d'une coopération et de travailler ensemble sur des mesures de réforme politique et des problématiques électorales ou spécifiques aux partis (Carothers, 2006, p. 203).

Cette interprétation du terme « mécanismes de dialogue entre partis politiques » suppose généralement une modalité plus formalisée et institutionnalisée de dialogue, souvent facilitée ou appuyé par des intervenants impartiaux, extérieurs aux partis politiques.

D'autres termes ont une signification similaire à celui de « dialogue entre partis politiques » : « dialogue démocratique », « dialogue multiacteurs », « dialogue politique » ou encore « dialogue entre partis ».

Les différents types de mécanisme de dialogue ont de nombreux points communs en matière de processus, de procédures, de structures ou de règles à suivre concernant des principes et valeurs tels que l'impartialité et le principe d'inclusivité.

Parallèlement, le dialogue entre partis politiques fait spécifiquement référence à un dialogue se déroulant avant tout entre des partis politiques, alors que les autres formes de dialogue peuvent concerner d'autres acteurs. La principale caractéristique qui différencie le dialogue entre partis politiques des autres formes de dialogue est donc le type de participants concernés. Cette différence a de nombreuses incidences sur la structure, le contenu et les retombées de ce type de dialogue. En fonction des organisations, le dialogue entre partis politiques pourra être identifié par des appellations différentes. Dans cette publication, « dialogue entre partis politiques » et « dialogue entre partis » seront utilisés de manière interchangeable.

Encadré 1.1.

Partis politiques

Un parti politique est une organisation qui regroupe des personnes ayant des convictions politiques particulières et qui se présente aux élections afin de remporter des sièges au sein d'institutions locales ou nationales de gouvernement¹.

Dans une société démocratique, les partis politiques ont pour fonctions principales : l'intégration et la mobilisation des citoyens, la formulation et le regroupement des intérêts, l'élaboration des politiques publiques, le recrutement des politiciens et l'organisation du parlement et du gouvernement (Bartolini et Mair 2001).

Les partis politiques peuvent prendre des formes diverses et variées et ne constituent pas un groupe homogène : chaque parti a un programme, une histoire et une culture qui lui sont propres et se différencie de ses opposants politiques par sa taille, sa base de sympathisants et sa structure. Dans certains pays, on rejette délibérément l'étiquette de « parti politique », pour la remplacer parfois par un autre terme, comme « mouvement politique ». En Bolivie, par exemple, le Mouvement pour le socialisme (Movimiento al Socialismo, ou MAS) est un mouvement politique officiel. La défiance de l'opinion publique vis-à-vis du fonctionnement des partis politiques ou une crise générale qui secoue les partis peut rendre l'utilisation du terme « parti » extrêmement délicate et expliquer le recours à d'autres termes : organisation, groupe ou mouvement politique. Ils peuvent également être considérés comme des entités spécifiques à part entière et refuser d'être désignés comme partis politiques au sens traditionnel du terme. Cela dit, qu'on les appelle partis politiques, mouvements, groupes ou organisations politiques, on attend généralement de ces entités qu'elles remplissent des fonctions similaires au sein de la société.

1.1 Compétition et coopération entre les partis politiques

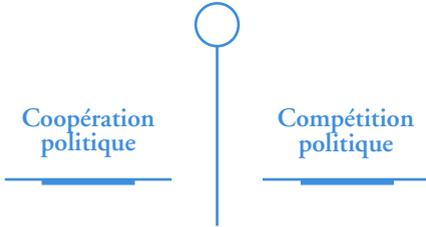
Les partis et les politiciens se livrent à une compétition pour obtenir le pouvoir et l'influence. Ils participent activement à la vie politique d'un pays, dans l'objectif ultime de parvenir à la direction des affaires publiques (Commission européenne pour la démocratie par le droit, 2008/2009). L'accent est donc largement mis sur la compétition politique, que ce soit entre les partis ou entre ceux qui leur fournissent de l'assistance.

Toutefois, la compétition ne suffit pas toujours à créer un climat politique permettant aux partis de travailler ensemble sans violence pour assurer au peuple qu'ils représentent un développement durable et participatif sur le plan social. Ne compter que sur la compétition entre les partis, c'est comme marcher sur une seule jambe : si on le fait trop longtemps, on tombe.

La seconde jambe nécessaire est la coopération entre les partis politiques (voir figure 1.1), c'est-à-dire l'action ou le processus grâce auquel les partis politiques parviennent à travailler de concert, afin d'atteindre les mêmes fins. Alors que la *compétition* entre les partis politiques est souvent saluée si elle se déroule dans le cadre des normes électorales internationalement acceptées (par exemple lorsque les élections nationales sont déclarées « libres et transparentes »), il n'existe pas de label similaire pour les pays disposant de mécanismes de *coopération* politique qui fonctionnent (voir par exemple la Déclaration relative aux critères d'élections libres et régulières de 1994).

Figure 1.1.

L'équilibre entre la coopération et la compétition politiques



La dynamique de coopération dans la compétition politique est indispensable à la mise en place de réformes démocratiques durables et à la promotion de critères communs de consolidation démocratique.

Les mécanismes de compétition (les élections, par exemple) et de coopération (tels que les processus de dialogue) peuvent être considérés comme des « articulations » qui permettent aux deux jambes d'avancer.

Un équilibre entre la compétition et la coopération politique, ainsi que leurs mécanismes respectifs sont essentiels pour permettre un développement démocratique durable et proposer de véritables choix aux citoyens. Pour un pays, le « bon » équilibre entre compétition et coopération dépend cependant du contexte et d'un certain nombre de facteurs, parmi lesquels l'état de la démocratie (émergente ou plus établie), les caractéristiques institutionnelles du pays (conception du système électoral et politique), ainsi que le paysage politique (dominé par deux ou plusieurs partis politiques).

1.2 Quelques exemples de mécanismes de coopération

Quels sont les différents moyens permettant aux partis politiques d'établir une véritable coopération ? Cette question représente un défi pour les partis tout comme pour les politiciens, en raison des nombreux moyens permettant à un parti de collaborer avec d'autres partis en vue d'atteindre ses objectifs politiques. Cinq mécanismes de coopération sont présentés ci-après.

1. **Coalition (élargie) de partis politiques** : ce mécanisme concerne généralement au moins deux partis politiques qui forment un gouvernement ou collaborent en vue de remporter un scrutin (par exemple en faisant voter une loi au parlement). Ces coalitions peuvent se former avant ou après les élections.
2. **Commission parlementaire (restreinte/permanente)** : Par ce mécanisme, le parlement confie à de petits groupes de parlementaires issus de différents partis le pouvoir de prendre des décisions ou de formuler des recommandations sur des sujets politiques, des textes législatifs ou encore sur l'action et les dépenses du gouvernement.
3. **Groupe parlementaire** : il s'agit d'un groupe organisé (de façon généralement informelle) de parlementaires d'un parti, qui partagent des intérêts communs et se regroupent afin de tenter d'influencer les priorités politiques sur des sujets précis. Ces entités incluent souvent des représentants de plusieurs mouvances du parti et n'ont pas d'obligation officielle de produire des rapports ou de rendre des comptes.
4. **Dialogue institutionnalisé entre les partis politiques** : il s'agit d'un dialogue durable entre des partis de toute tendance politique, qui n'est pas limité aux partis représentés au parlement et qui porte généralement sur des sujets d'intérêt commun aux partis et aux institutions (par exemple, les plateformes de dialogue multipartites).
5. **Dialogue informel entre les partis politiques** : il s'agit de toute forme de dialogue se déroulant entre deux politiciens ou plus issus de partis politiques différents, de façon non structurée et en dehors d'un mécanisme organisationnel (par exemple, lors de réunions informelles ou de rencontres fortuites dans les couloirs du parlement). (Pour de plus amples informations et définitions, voir McLean et McMillan 2009.)

Ces cinq exemples montrent que la coopération politique peut s'exercer selon différentes modalités. Les partis peuvent décider de collaborer à court terme, souvent avant ou après les élections, ou bien s'engager dans des partenariats temporaires ou à plus long terme, dans le cadre d'une collaboration entre partis ou de la formation d'une coalition. Même lorsque des partis politiques décident de se regrouper dans une coalition, voire de fusionner, la compétition politique reste présente, que ce soit

entre les différents partis ou en interne, entre les différentes factions d'un parti.

Le tableau 1.1 montre que les partis politiques peuvent se servir et bénéficier du dialogue entre partis politiques comme d'un outil ou mécanisme

permettant de former des coalitions entre partis, de collaborer sur un certain nombre de sujets ou de s'engager dans une coopération ponctuelle au sein ou en dehors des institutions démocratiquement élues. Dans les démocraties en transition ou les pays après un conflit, le dialogue entre partis permet également d'apaiser les tensions et les conflits.

Tableau 1.1.

Le dialogue au service de la coopération politique, de la collaboration et de la formation de coalitions

Moyens permettant aux partis de collaborer au sein ou en dehors d'institutions démocratiquement élues	Engagement des partis à collaborer	Durée	Degré de formalisation	Niveau de confiance (relative)	Nombre de sujets	Structures de coopération	Instrument/mécanisme
Fusion de partis	Engagement total	Indéterminée/ infinie	Totalement formalisé	Niveau maximal de confiance	Accord sur la totalité du programme des partis	Structure organisationnelle unique	Dialogue entre partis politiques
Formation d'une coalition (par exemple, dans le cadre d'alliances à long terme)	Engagement très fort	Long terme (« aussi longtemps que nécessaire pour se maintenir au pouvoir »)	Très formalisé	Niveau élevé de confiance	Exhaustif/ tout compris	Structures et procédures complètes	
Collaboration (dans le cadre de commissions, de groupes ou de plateformes multipartites)	Engagement fort	Temporaire	Relativement formalisé	Bon niveau de confiance	Multi-thématique	Quelques structures et procédures	
Coopération (dans le cadre d'alliances temporaires ou de réunions)	Engagement	Court terme/ ponctuel	Informel	Confiance sur des points spécifiques	Sujet unique	Structures et procédures minimales	

1.3 Espaces de dialogue au sein et en dehors du parlement

Le dialogue entre partis politiques se déroule dans différents espaces, tant au sein qu'en dehors des institutions démocratiquement élues. Dans la plupart des pays démocratiques, les parlements (en l'occurrence, tous types de corps législatifs et d'assemblées) constituent le lieu incontournable du débat public sur les questions d'ordre politique à l'échelle nationale, régionale et locale².

Ces parlements sont des espaces conçus pour permettre aux citoyens d'un pays de savoir comment les représentants des partis remplissent leurs fonctions représentatives, législatives et de contrôle. Dans la plupart des démocraties, la tribune parlementaire est la principale plateforme de dialogue et de débat sur les questions d'ordre politique.

La majeure partie des activités parlementaires étant réglées en commission, les commissions parlementaires peuvent, en raison de leur composition multipartite, constituer des cadres adaptés au dialogue entre partis. Dans certains pays, comme au Kenya, le président du parlement peut également organiser des forums thématiques sur des sujets ouverts au débat parlementaire et qui nécessitent la recherche d'un consensus. Au cours de ces séances informelles, les membres parviennent généralement à un consensus sur des sujets épineux avant même le débat au parlement.

Néanmoins, dans certains contextes, un dialogue constructif entre partis politiques ne peut se dérouler au sein du parlement. Même lorsqu'il existe des possibilités de dialogue, les partis peuvent avoir l'impression que le parlement ne leur permet pas de s'engager dans un véritable dialogue ouvert entre les partis. Par exemple, ces derniers peuvent souhaiter aborder certains sujets en tant qu'institutions et non en tant que groupes de parlementaires. Il arrive également que les rapports entre les principaux adversaires politiques soient trop polarisés pour qu'un dialogue significatif puisse se dérouler dans un cadre public.

Dans ce cas, les partis peuvent juger utile de mettre en place des mécanismes de dialogue complémentaires, en dehors du champ parlementaire.

« Pilier de la démocratie, les parlements incarnent la volonté des peuples, portent l'espérance que la démocratie réponde réellement à leurs besoins et contribue à résoudre les plus urgents des problèmes auxquels ils sont confrontés dans leur vie quotidienne. Étant l'organe élu qui représente la société dans toute sa diversité, le parlement est plus que tout autre appelé à trouver un compromis entre des intérêts opposés et les espérances des divers groupes et collectivités, par des moyens démocratiques fondés sur le dialogue. Par ailleurs, il incombe au parlement en sa qualité d'organe législatif essentiel, d'adapter les lois aux besoins et circonstances en mutation rapide de la société. En tant qu'institution chargée de contrôler l'action du gouvernement, il lui appartient de veiller à ce que les gouvernements rendent des comptes aux peuples. »

Union interparlementaire (UIP)

« Parlement et démocratie au vingt-et-unième siècle : guide des bonnes pratiques » [2006]

Les mécanismes de dialogue institutionnalisés ou plus formalisés entre partis politiques peuvent être désignés sous les termes de « plateforme de dialogue », « forum », « conseil » ou « comité de liaison ». Dans le présent guide, le terme générique de « mécanisme » de dialogue est employé pour désigner des « plateformes » lorsque le dialogue entre partis politiques est caractérisé par une certaine institutionnalisation.

D'après certains experts, la nécessité d'un nouvel espace de dialogue en dehors du parlement n'est pas toujours évidente, et le transfert d'une partie du débat et du dialogue publics en dehors de l'arène démocratique exige une justification (voir par exemple Carothers 2006, p. 205).

Le dialogue entre partis est d'autant plus efficace lorsqu'il renforce les institutions démocratiques et politiques au lieu de les miner : il importe donc d'étudier et d'expliquer les raisons profondes pour lesquelles les partis politiques souhaitent disposer d'un espace complémentaire d'interaction. Celles-ci peuvent être liées au fonctionnement général du parlement en tant que plateforme de débat, aux relations de pouvoir entre les partis représentés au parlement ou à la faiblesse des liens qui unissent les parlementaires et les partis qu'ils représentent.

Le parlement, plateforme de débat

Alors que le parlement est une arène publique,

la plateforme de dialogue entre partis est généralement considérée comme étant plus ou moins confidentielle, ce qui a une incidence sur la nature des conversations qui s'y déroulent. Le parlement permet aux partis de débattre publiquement de différentes solutions politiques, de présenter les propositions de leur parti et d'obtenir le soutien de leurs électeurs (potentiels). Par conséquent, les débats visent davantage à se différencier des autres partis plutôt qu'à discuter ouvertement de questions d'ordre politique ou à résoudre des problèmes. Cette pratique est parfois exacerbée par les règles et procédures parlementaires, telles qu'un temps de parole limité qui oblige les politiciens à présenter leurs arguments en temps restreint tout en s'efforçant de se démarquer des autres partis, au lieu de développer certains arguments de fond, d'étudier d'autres points de vue ou de rechercher un terrain d'entente.

Cette pratique souligne également la distinction subtile, mais importante, entre le débat et le dialogue. Les débats parlementaires sont généralement émaillés d'attaques et d'interruptions, puisqu'ils se déroulent sous la contrainte du discours public dominant, alors que dans le cadre d'un dialogue, les participants sont incités à remettre en question ce discours dominant et à étudier différentes possibilités de définition et de résolution des problèmes³.

« Au parlement, les partis politiques ne peuvent voir que la partie émergée de l'iceberg : la plupart des convictions et des points sur lesquels un autre parti pourrait être en accord ne sont pas visibles. »

Hermenegildo Mulhovo

Facilitateur de dialogue, NIMD Mozambique

Rapports de pouvoir entre les partis au parlement

La répartition des sièges parlementaires et l'équilibre des pouvoirs peuvent avoir une influence considérable sur les relations entre les partis et donc sur les possibilités de dialogue au sein du parlement, en particulier lorsque les décisions parlementaires reposent sur le vote. Par exemple, dans le cas d'un parti majoritaire (ou d'une coalition majoritaire stable), les projets de loi n'ont pas besoin de l'aval de l'opposition pour être votés. On risque alors d'aboutir à une situation dans laquelle le parti ou la coalition au pouvoir ne tient pas compte de l'avis de l'opposition et, par extension, de l'opinion de la population qu'elle représente.

Par contre, en l'absence de majorité politique claire, le besoin de dialogue et de compromis au sein du parlement est plus pressant, des coalitions ou des alliances entre les partis étant nécessaires pour que des décisions soient prises. Dans ce cas, il est plus probable que (certains) des partis se rencontrent, en comité ou dans les couloirs, pour aborder des sujets faisant l'objet de préoccupations communes, étudient leurs positions respectives et identifient d'éventuels points de négociation et de compromis.

Fragilité des relations entre les partis et le parlement

Dans de nombreux pays, les parlementaires sont les principaux représentants de l'électorat, qui les a désignés dans le cadre d'élections populaires. Nombre de processus de dialogue entre partis politiques, en particulier ceux qui portent sur l'élaboration des politiques publiques, comptent donc parmi leurs participants un nombre élevé de parlementaires, présents au nom de leurs partis. Cependant, il ne faut pas systématiquement présumer que ces parlementaires sont leurs meilleurs représentants dans le cadre d'un dialogue entre partis politiques. En effet, les intérêts des partis politiques en tant qu'*institutions* sont généralement mieux représentés par des dirigeants de partis qui ne sont pas parlementaires. Dans les faits, les parlementaires (en particulier dans les systèmes parlementaires à circonscription uninominale) doivent rendre des comptes à leur parti comme à leurs électeurs et ne tiennent pas toujours compte des intérêts du parti. Dans certains cas, l'absence manifeste de discipline de vote au sein d'un parti (par exemple, lorsqu'un parlementaire ne respecte délibérément pas la ligne officielle du parti ou vote contre son camp) ou des conflits internes risquent d'encourager ces comportements.

En pareil cas, les partis politiques auront plutôt tendance à préférer que le processus de dialogue entre partis se déroule en dehors du parlement. Il est toutefois essentiel d'impliquer dès le départ les parlementaires dans le dialogue afin de trouver le bon équilibre entre représentants du parlement et de l'électorat d'une part et cadres du parti d'autre part (voir également le chapitre 12 sur la communication et la préparation au sein des partis).

1.4 Mise en place de différentes dynamiques entre les partis

Idéalement, une plateforme de dialogue entre partis politiques vient compléter l'action des partis au sein du parlement. Le dialogue doit donc viser à apporter une valeur ajoutée aux différentes fonctions qu'assure le parlement : contribuer à la rédaction des politiques ou textes législatifs qui feront ensuite l'objet d'un débat et d'un vote au sein du parlement, ou encore renforcer les capacités des partis politiques à contribuer de façon effective aux travaux parlementaires. Ce type de dialogue peut également être décisif pour construire un consensus parlementaire sur des mesures politiques ou des projets de loi à risques.

Une plateforme de dialogue entre partis devrait fonctionner de préférence comme un espace distinct du parlement et disposer de structures et de procédures propres, susceptibles de créer une meilleure dynamique entre les partis et de permettre le dialogue plutôt que le débat. Par exemple, lorsque les décisions sont prises au parlement par un vote majoritaire, une plateforme de dialogue peut encourager les partis à exploiter d'autres méthodes de prise de décisions (par exemple, par la recherche de consensus). Dans un processus de dialogue, les partis politiques ne subissent pas autant qu'au parlement la pression liée à l'obligation de récolter des voix en présentant des positions tranchées ou des solutions politiques de substitution. Au contraire, les motivations sont de nature différente et laissent davantage de place à un travail de fond.

Une plateforme de dialogue permet également d'aborder différemment les rapports de pouvoir entre les partis, en conviant par exemple un représentant de chaque parti plutôt que de recourir à une représentation proportionnelle au nombre de sièges détenus au parlement. La plateforme peut également adopter ses propres procédures : accorder aux partis un temps de parole plus long, organiser des discussions approfondies sur des questions techniques, inviter des experts ou étudier plusieurs solutions, même si certaines d'entre elles ne sont pas conformes à la ligne officielle du parti.

Le dialogue entre partis politiques se déroulant hors des institutions démocratiquement élues permet certes d'améliorer la dynamique entre les partis et d'avoir une influence positive sur l'élaboration de

processus nationaux (de réforme) ; toutefois, il ne devrait pas être considéré comme un processus de décision parallèle ou comme un mécanisme destiné à contourner les institutions démocratiquement élues. Le dialogue entre partis fonctionne mieux s'il fait l'objet d'une coordination permanente avec les institutions officielles, dans le but de renforcer conjointement les processus de réforme démocratique (voir également l'étude de cas sur le Népal à l'annexe I du présent guide).

1.5 Renforcement du rôle des partis politiques

Pour fonctionner correctement, une démocratie doit disposer de partis politiques forts. Des partis faibles (dont les structures ne fonctionnent pas ou qui sont considérés comme des « machines électorales » plutôt que comme des partis proposant un programme, par exemple) sont souvent moins à même de s'engager dans un dialogue constructif, au sein ou en dehors du parlement. Il peut leur sembler difficile de formuler une position fondée sur une vision politique ou d'expliquer les positions politiques internes et d'obtenir ainsi l'appui d'une majorité de leurs membres. Pour contribuer de façon constructive à un processus de dialogue, un parti doit, entre autres, recourir activement aux mécanismes de dialogue et de consultation internes et être en mesure de mener des recherches et des analyses techniques, de formuler les programmes et politiques du parti et d'élaborer une planification stratégique.

L'existence de partis politiques forts et fonctionnant de façon démocratique est un avantage pour tout dialogue entre partis. Dans le même temps, les partis politiques peuvent se servir des processus de dialogue pour s'autoévaluer en tant qu'institutions et aborder nombre de difficultés communes auxquelles ils font face (trouver des moyens d'améliorer la législation relative aux partis ou de renforcer les structures organisationnelles des partis afin que ceux-ci remplissent correctement leurs fonctions dans la société).

1.6 Autres acteurs prenant part au dialogue

Les dialogues entre partis n'ont pas vocation à se dérouler en vase clos et s'intègrent souvent dans des processus plus généraux de dialogue démocratique, liés notamment aux démarches de consolidation de la paix ou à des processus

de réforme socioéconomique. En mentionnant uniquement les partis politiques, on simplifie à l'extrême la dynamique de la plupart des processus de dialogue entre partis.

En fonction du contexte, des objectifs et de l'organisation du dialogue entre partis politiques, de nombreux acteurs de la société peuvent y prendre part. Ces processus font souvent intervenir les services du chef de l'État, les corps législatifs nationaux et régionaux, la branche exécutive de l'État et les ministres du gouvernement, les organismes de gestion électorale (OGE), les organisations de la société civile (OSC), les organismes chargés d'enregistrer les partis politiques et les représentants d'associations de femmes, de jeunes ou de groupes minoritaires. D'autres acteurs peuvent également prendre part à ces processus : les agences nationales de planification du développement, les collectivités locales ou infranationales, les conseils socioéconomiques, les comités de consolidation de la paix ou de réforme, les groupes de réflexion doctrinaux, les mouvements citoyens, les représentants du secteur privé, les institutions religieuses, les autorités traditionnelles et les médias. À titre d'exemple, dans le cadre d'un échange de points de vue entre les différents partis sur certaines dispositions constitutionnelles, la présence d'un membre du comité de révision constitutionnelle peut s'avérer utile. De même, pour discuter du programme minimal en matière de santé, il peut être nécessaire de mener des consultations étroites avec des experts du ministère de la Santé et des groupes d'intérêts vitaux.

Une bonne compréhension et une prise en compte adaptée des rôles, des contributions et des priorités des différents acteurs permettent un véritable dialogue, et la mise en place d'une relation constructive entre ces différents acteurs est indispensable au bon fonctionnement du dialogue.

Ce guide ne prétend pas étudier de façon extrêmement approfondie les rôles de l'ensemble des acteurs susceptibles de participer à un dialogue entre partis politiques, mais se propose d'examiner plus en détail l'implication de certains d'entre eux, parmi lesquels les OGE, les OSC et les médias aux chapitres 6 et 17.

1.7 Facilitation du dialogue

Les partis politiques sont les principaux initiateurs, participants et bénéficiaires du dialogue entre partis. Ceci étant, lorsque les rapports entre les partis sont tendus et qu'aucun d'entre eux ne fait preuve de suffisamment de confiance ou de volonté pour faire le premier pas, il est possible de faire appel à des intermédiaires impartiaux pour initier et faciliter le dialogue.

Des intervenants dignes de confiance peuvent aider les partis à élaborer un processus de dialogue, en jouant un rôle dans le lancement du dialogue ou par un soutien financier ou technique complémentaire. Ils ont souvent un rôle moteur derrière un processus de dialogue entre partis.

L'intervention d'organismes de réunion impartiaux est très fréquente dans des contextes fortement polarisés et politiquement tendus, dans lesquels les partis politiques peuvent avoir du mal à initier et à gérer eux-mêmes un processus de dialogue (qui pourrait par exemple être perçu comme s'inscrivant dans leur programme politique).

En pratique, les partis politiques qui envisagent de mettre en place un processus de dialogue peuvent être confrontés à différents scénarios :

1. Tous les partis sont ouverts au dialogue et souhaitent mettre en place un dialogue entre partis sans l'aide d'un facilitateur impartial.
2. Tous les partis sont favorables à un dialogue, mais souhaitent faire intervenir un facilitateur impartial afin de les accompagner dans le déroulement du processus.
3. Seuls un ou quelques partis politiques souhaitent mettre en place un processus de dialogue, tandis que d'autres s'y opposent (par exemple, les partis d'opposition y sont favorables alors que le parti au pouvoir rejette cette éventualité, ou les partis représentés au parlement rechignent à s'engager dans un dialogue avec des partis ne disposant d'aucun siège).
4. Aucun des partis politiques ne souhaite s'engager dans un dialogue avec les autres partis (par exemple, dans les situations de conflit ou d'après conflit lorsque les partis politiques continuent de se considérer comme des ennemis, ou dans d'autres situations très polarisées).

Dans les scénarios 2 et 3, un troisième acteur peut amorcer le processus de dialogue à la demande d'un ou plusieurs partis politiques et proposer un terrain neutre ou un « lieu protégé » de rencontre. Les facilitateurs peuvent notamment être des institutions nationales, comme un centre national pour la démocratie, un groupe de réflexion ou une institution universitaire, ou des acteurs internationaux tels que les Nations Unies (ONU), des organisations non gouvernementales (ONG) ou des fondations politiques internationales. Il est essentiel que tous les partis politiques considèrent le facilitateur du dialogue comme compétent et impartial.

Le principe de base et l'hypothèse la plus répandue est que l'assistance impartiale fonctionne d'autant mieux lorsqu'elle est sollicitée par plus d'un parti politique. Toutefois, dans les scénarios 3 et 4, il est possible qu'un interlocuteur puisse agir de façon plus proactive en amorçant le dialogue sans demande préalable des partis, par exemple si cela relève de sa mission institutionnelle de promotion de la paix et de la démocratie. Les groupes de réflexion et institutions universitaires nationaux peuvent également faire appel aux organisations internationales afin qu'elles endossent un rôle de facilitation.

Dans tous les cas, la principale mission d'un facilitateur de dialogue est de se mettre au service de l'ensemble des partis politiques en conduisant leur processus de dialogue de la meilleure façon possible. Le chapitre suivant s'intéresse plus en détail au rôle du facilitateur.

Conclusions

- La compétition et la coopération politiques doivent aller de pair.
- Bien que les parlements soient un espace essentiel de dialogue entre partis, leur fonctionnement général ou les tensions existant entre les partis politiques peuvent en limiter la portée.
- Les mécanismes de dialogue entre partis politiques supposent généralement la conduite d'un dialogue plus organisé entre les partis.
- Ces mécanismes peuvent être employés afin de rechercher un consensus sur des sujets politiques épineux au sein ou en dehors du parlement et d'apaiser les tensions dans des contextes fortement polarisés.
- Pour bien fonctionner, les mécanismes de dialogue entre partis ont besoin de partis forts

et fonctionnant de façon démocratique, mais peuvent également contribuer au renforcement des capacités des partis.

- Le dialogue entre partis ne se déroule jamais en vase clos et de nombreux acteurs de la société peuvent être amenés à y prendre part en fonction du contexte, des objectifs et de l'organisation du processus.
- Les facilitateurs de dialogue peuvent œuvrer au service des partis politiques dans la conduite de leur dialogue.

Recommandations

- Identifier les types de mécanismes de coopération entre partis déjà en place.
- Définir le rôle du parlement en tant que plateforme de dialogue et de débat entre les partis.
- Étudier et expliquer les raisons profondes pour lesquelles les partis politiques souhaitent disposer d'un espace complémentaire d'interaction.
- Expliquer de quelle façon le dialogue entre partis peut être utile au débat parlementaire.
- Faire participer à la fois les représentants parlementaires et des circonscriptions, ainsi que les cadres des partis.
- Évaluer de quelles façons le dialogue entre partis peut aider les partis politiques à s'autoévaluer en tant qu'institutions et à aborder les faiblesses et difficultés communes aux partis.
- Identifier les liens entre un dialogue entre partis politiques et un dialogue démocratique ou les processus de réforme, plus larges.
- S'interroger sur les moyens permettant au dialogue d'établir la confiance et d'apaiser les tensions entre les partis.
- Confirmer la volonté des différents partis de solliciter une facilitation du dialogue.

Chapitre 2 : Le rôle du facilitateur

Une facilitation de qualité est indispensable à la réussite d'un dialogue entre partis politiques. Bien souvent, ce sont les facilitateurs qui font le premier pas pour rapprocher les partis. Souvent, le facilitateur (parfois avec l'aide d'une équipe de facilitation) est à la fois le moteur stratégique et le service d'appui logistique du dialogue, ainsi que l'interlocuteur privilégié des partis politiques tout au long du processus de dialogue.

La facilitation est donc loin d'être un exercice facile. Se frayer un chemin dans une forêt dense d'intérêts et d'opinions politiques, d'attentes changeantes, de souhaits et d'exigences qui évoluent, le tout dans le cadre d'un contexte politique en pleine évolution, nécessite une combinaison unique de talents et de compétences.

Les facilitateurs peuvent largement contribuer à réduire les risques et à sauvegarder la légitimité démocratique de la plateforme et de ses résultats. Ils aident notamment les partis à éviter que les règles du dialogue empêchent l'action d'autres organisations politiques, qu'elles soient perçues comme des plateformes élitistes prenant des décisions à huis clos ou qu'elles créent des attentes trop importantes en formulant des promesses impossibles à tenir.

Trois grandes compétences sont nécessaires pour travailler dans le cadre d'un processus de dialogue entre partis : l'impartialité, la sensibilité politique et la capacité à susciter l'appropriation du dialogue par les partis (puisque en définitive, le bon fonctionnement du dialogue relève de la responsabilité des partis). En outre, les facilitateurs doivent avoir pour objectif de favoriser un dialogue durable et participatif entre les partis, tout en veillant à ce que celui-ci ait une légitimité démocratique.

Ce chapitre traite des différentes compétences que doit posséder le facilitateur et des principes directeurs qu'il doit suivre, avant d'examiner l'importance d'un accord des partis sur le rôle du facilitateur.

2.1 Distinction entre impartialité et neutralité

Le premier élément majeur pour les facilitateurs de dialogue est que leur engagement doit être dicté par un positionnement d'indépendance politique et d'impartialité (Griffiths et Whitfield 2010, p. 18). Le facilitateur doit donc être un intermédiaire de confiance entre les partis politiques et ne jamais être considéré comme prenant parti ou se mêlant de leurs affaires internes.

Un facilitateur de confiance n'est pas forcément neutre dans le sens où il ne serait pas autorisé à avoir ou à exprimer une opinion personnelle. Toutefois, il doit veiller à se comporter de façon impartiale tout au long du processus de dialogue. L'une des principales différences entre neutralité et impartialité est que même si les facilitateurs (ou les organisations qui les emploient) ont des préférences ou des affiliations politiques personnelles, celles-ci n'ont pas d'incidence sur le processus de dialogue.

En d'autres termes, le fait d'avoir des opinions personnelles ne signifie pas qu'elles soient exprimées dans le cadre du dialogue. Cette distinction est tout particulièrement importante dans le cas d'une intervention auprès de partis politiques, car les rapports politiques entre les partis et les facilitateurs sont généralement inévitables : le facilitateur est également électeur, il a des opinions politiques libérales ou plus conservatrices, et certains de ses amis ou membres de sa famille peuvent être militants politiques ou avoir travaillé pour des organisations civiques affiliées à une idéologie politique particulière.

Ceci étant, être impartial ne signifie pas nécessairement être « non aligné » (c'est-à-dire, ne pas être associé ou affilié à un parti politique). Par exemple, le facilitateur peut avoir déjà travaillé pour un parti politique, mais être jugé impartial, car son principal objectif est que le dialogue fonctionne de façon équitable. Dans certains cas, le fait que le facilitateur ait déjà travaillé avec l'un des partis peut s'avérer utile pour encourager ce parti à prendre part au processus de dialogue.

En pratique, il faut donc s'inscrire dès le départ dans une approche pluraliste du dialogue entre partis politiques. Tous les partis, indépendamment de leur importance ou de leur représentation au parlement, devraient se sentir sur un pied d'égalité. De même, aucun parti ne devrait se sentir rabaissé ou moins important en raison de la façon dont il est traité par le facilitateur.

« Il est essentiel que le facilitateur ou l'institut garde une position fermement non partisane dans l'élaboration et la mise en œuvre du processus de dialogue. »

Un facilitateur de dialogue

Afrique

En définitive, c'est avant tout les compétences personnelles qui font qu'un facilitateur est solide et inspire confiance. Cependant, la démarche de ces professionnels doit toujours mettre en évidence leur impartialité : communiquer et partager les informations de façon transparente et ouverte, veiller à ce que tous les partis restent « dans la boucle » et n'aient pas l'impression d'être lésés ou mal informés, et garantir la confidentialité afin d'assurer que les interventions des partis ne se retrouvent pas dans les médias.

Enfin, le facilitateur doit être capable de résister à la tentation de prendre parti en faveur des participants

les plus raisonnables ou les plus ouverts aux compromis : les participants plus radicaux sont tout aussi nécessaires au bon fonctionnement du dialogue, même dans les cas où les actions précédentes de l'un des partis interpellent la conscience de chacun. Pour le professionnel intervenant dans un environnement en proie aux conflits, il peut être utile de s'interroger sur la situation à laquelle on préférerait être confronté : un statu quo par rapport au passé, émaillé de violences et de violations des droits humains, ou bien un avenir différent et meilleur.

2.2 Sensibilité politique

Pour être un bon facilitateur, il faut avoir un véritable sixième sens politique. En d'autres termes, pour réussir à évoluer dans des environnements politiques sensibles, le facilitateur doit être capable de reconnaître et de respecter les différents intérêts des partis, ainsi que d'identifier les points potentiels de conflits et les possibilités de compromis à un stade précoce. Or, cela dépend de la finesse de l'instinct politique du facilitateur.

À toutes les étapes du processus de dialogue, le facilitateur doit être capable de tenir compte d'un environnement politique en perpétuelle évolution et d'évaluer en quoi les changements politiques peuvent avoir une incidence sur les rapports entre les partis et sur les objectifs généraux du dialogue. Pour cela, il faut avoir non seulement une personnalité qui s'y prête, mais aussi une préparation approfondie. Aucun facilitateur ne doit intervenir dans un dialogue sans savoir ce dont il retourne, quels en sont les questions centrales et les aspects sous-jacents, comment se répartissent les rôles au sein de chaque parti politique et comment sont organisés les différents partis.

Lorsque l'on se place dans une démarche de recherche de consensus, il importe d'être bien conscient des principaux intérêts et positions des partis, de comprendre leurs motivations et de savoir quels points ne sont pas négociables et sur quels éléments ils sont susceptibles de transiger.

Il est donc souvent conseillé aux facilitateurs de « penser comme un politicien » : essayer de prévoir les conséquences politiques, comprendre en quoi les résultats du dialogue auront une incidence sur l'environnement politique ou anticiper les modalités de mise en œuvre des décisions.

Malgré son impartialité, le facilitateur est bien plus qu'un simple appui logistique ou qu'un modérateur technique des discussions. Il fait partie intégrante d'un processus politique et en tant que tel, joue un rôle politique. Il est très important d'en être conscient, puisque cela permet de savoir quel type de personne peut assumer cette fonction de facilitation du dialogue.

« L'engagement personnel auprès des partis est un processus extrêmement dynamique : une semaine, on peut être du "bon côté", et la suivante, être complètement hors-jeu. C'est un processus continu d'identification, d'évaluation, de mesure et de conciliation des intérêts et des souhaits des partis, qui évoluent en permanence. »

Eugene van Kemenade

Facilitateur de dialogue, Burundi

Pour être un bon facilitateur, il ne suffit pas d'avoir ce sixième sens politique ; il faut également savoir agir politiquement sans perdre son impartialité. Cette méthode est parfois désignée sous le terme de « programmation politique » et, comme le montrent des études récentes, elle est indispensable pour fournir une assistance efficace aux partis et aux parlements.

La programmation politique est liée à la capacité du facilitateur à appliquer des méthodes d'analyse plus politiques (telles que les « moteurs de changement » ; voir par exemple Overseas Development Institute, 2009) dans l'élaboration, la proposition et la mise en œuvre de projets afin d'obtenir des résultats « politiques » et d'intervenir directement auprès des politiciens. Cela suppose d'analyser la dynamique et les évolutions politiques, ainsi que de comprendre leur influence sur chacun des partis dans le cadre

du dialogue (voir le chapitre 3 pour en savoir plus l'évaluation de l'environnement politique). La programmation politique exige aussi de reconnaître que pour être efficaces, les interventions nécessitent bien souvent des changements de comportements autant que des changements institutionnels, et peut-être aussi une évolution dans l'équilibre des pouvoirs (par exemple, la mise en place d'une compétition plus équitable entre les partis lors des élections ; voir Power et Coleman, 2011).

Le facilitateur doit également faire preuve de souplesse lorsqu'il intervient auprès de partis politiques. Dans un contexte politique dynamique où de nombreux intérêts sont en jeu, il est important de rester réactif vis-à-vis de l'évolution de la situation politique et de trouver un équilibre approprié entre les règles et une certaine souplesse. Par exemple, si les partis sont censés se réunir pour une séance de dialogue, mais qu'une crise politique survient, il vaut peut-être mieux modifier l'ordre du jour de la séance ou reporter la réunion, voire le processus de dialogue lui-même.

Malgré ce rôle politique et les qualités nécessaires pour l'endosser, il ne serait pas réaliste de croire que la fonction de facilitateur est réservée à un seul type de personnalité. Parmi les facilitateurs de dialogue interrogés dans le cadre de la rédaction de ce guide, on constate une grande diversité de caractères et d'approches du dialogue : certains facilitateurs jouent un rôle plus militant en faisant connaître très clairement leurs opinions aux partis et de façon publique, afin d'influencer le jeu politique. D'autres privilégient une approche moins frontale et se font très discrets vis-à-vis du monde extérieur, tout en exerçant une influence considérable en coulisses.

En résumé, tout comme différents contextes politiques appellent différents types de structures de dialogue, ils nécessitent également différents types de facilitateurs. La difficulté est alors de trouver le facilitateur qui corresponde à la fois au dialogue et au contexte concernés.

« Parfois, les partis vous demandent de faire des choses ou de donner votre avis, mais je ne suis qu'un simple conseiller. Je n'accepterais de faire cela que si les partis avaient un avis qui, à mon sens, nuirait véritablement au dialogue, par exemple sous la forme d'une déclaration hostile au président. Le forum de dialogue risquerait

alors de se transformer en plateforme d'opposition. »
 Kizito Tenthani
 Directeur exécutif, Centre pour la démocratie
 multipartite du Malawi (CDM-M)

2.3 Favoriser l'appropriation du dialogue par les partis

C'est aux partis politiques qu'appartient naturellement et en premier lieu un mécanisme regroupant plusieurs partis. Ce principe d'appropriation est au cœur même de tout mécanisme de dialogue entre partis politiques. Les partis peuvent s'approprier le dispositif à différents degrés ; toutefois, le terme « appropriation » sous-entend généralement que c'est aux partis de diriger et de piloter le processus, de définir le contenu des échanges et de prendre la responsabilité de la mise en œuvre des accords.

L'appropriation conjointe du dialogue signifie également que les partis pourront décider à qui se confier, choisir ou non de s'engager dans un dialogue avec les autres partis, et avoir recours ou non à un facilitateur impartial (ou désigner un facilitateur en interne le cas échéant).

À partir du moment où le facilitateur intervient dans le processus de dialogue, sa principale mission est de trouver des moyens d'encourager et de renforcer l'appropriation locale du mécanisme de dialogue entre partis politiques. Le facilitateur doit donc toujours agir au nom des partis et de leurs intérêts.

Dans les faits, les partis ont des opinions et des intérêts très différents. C'est donc au facilitateur d'interagir stratégiquement avec l'ensemble des partis (à la fois individuellement et collectivement) en ayant une vision pertinente de l'intérêt commun de la plateforme de dialogue, ainsi que de proposer un cadre permettant un dialogue constructif. Par exemple, les partis dominants peuvent vouloir exclure les plus petits partis, et les partis représentés au parlement faire de même avec les partis n'ayant aucun représentant qui pourront, eux, vouloir participer à titre individuel. En raison de la diversité de ces exigences et souhaits, le facilitateur doit bien souvent interagir individuellement avec chacun des partis afin de formuler de façon proactive un « juste milieu » (voir chapitre 13 pour en savoir plus sur le mode de sélection des partis conviés à prendre part au dialogue).

En pratique, cette « diplomatie de la navette » doit être menée par un facilitateur très proactif, qui doit veiller à ce que les partis ne décident pas seuls de tout. Sur le plan politique, ce type de décision est souvent trop délicat pour le laisser à la discrétion des partis sans qu'un intermédiaire propose des compromis constructifs.

« Le niveau d'adhésion dépend également des participants assis autour de la table. La question est la suivante : qui peut protéger et sauvegarder le processus de dialogue ? La réponse dépend largement du moment précis auquel on se trouve. Par exemple, dans une situation de crise politique, il est nécessaire de travailler avec une personne membre d'un parti et également en mesure de prendre des décisions. »

Pepijn Gerrits
 Directeur des programmes, NIMD

Pour que les partis s'approprient le dialogue, l'une des règles d'or est de ne jamais imposer d'activités ou de points à l'ordre du jour, mais plutôt de proposer, de recenser les besoins et d'alimenter le processus de dialogue. À titre d'exemple, les partenaires du NIMD organisent au moins deux « tables rondes » par an, avec des plateformes de dialogue entre partis soutenues par l'Institut. L'une d'entre elles sert à fixer le programme de l'année à venir, tandis que l'autre vise à évaluer et actualiser les objectifs fixés.

Le facilitateur peut également être utile aux partis en leur fournissant des éléments de réflexion et des expériences comparatives. On s'assure ainsi que les discussions entre les partis reposent sur des faits, qui les alimentent et favorisent des échanges animés d'idées et d'opinions.

Les compétences et la sensibilité personnelles du facilitateur peuvent également favoriser l'appropriation du dialogue (grâce à son respect des différences culturelles, par exemple). Au Malawi, une facilitatrice a fait part d'une de ses expériences : un dialogue devait avoir lieu dans un village au moment où se déroulait un enterrement. Cela perturbait son programme, mais il était important d'accepter la situation et de ne pas se précipiter.

Le facilitateur doit toujours garder à l'esprit que les partis politiques doivent rester à tout moment maîtres du processus et des problèmes qui y sont

discutés, et que la recherche et la mise en œuvre de solutions relèvent, en fin de compte, de leur responsabilité.

Encadré 2.1.

Pression extérieure

Dans les cas où les processus de dialogue dépendent d'un soutien extérieur (par exemple, de donateurs ou d'organisations de soutien aux partis), les partis et les facilitateurs risquent de constater que nombre de ces acteurs non partisans y introduisent leurs propres opinions et points de vue. Malgré tout l'intérêt que peuvent présenter les contributions extérieures au dialogue, elles risquent dans certains cas de remettre en question l'appropriation du dialogue par les partis. L'ampleur de ce risque dépend de la façon dont les acteurs extérieurs font pression et dont ils exploitent leur avantage.

Par exemple, il y a une différence entre le fait pour des intervenants extérieurs de conditionner l'octroi de leur soutien à l'intégration de certaines priorités ou de certains participants (en acceptant par exemple de financer le processus de dialogue entre partis uniquement s'il porte également sur des mesures de lutte contre la corruption ou s'il intègre des femmes et des jeunes) et le fait d'aller un peu plus loin et d'insister délibérément pour que le dialogue aboutisse à des mesures de réforme politique ou des résultats spécifiques (en proposant une constitution ou une loi relative aux partis politiques « idéales » sans demande préalable ou mobilisation active des partis).

Il peut être tentant pour le facilitateur de soutenir certaines initiatives extérieures, par exemple celles qui défendent les principes des droits humains ou un point de vue politique bienveillant ; toutefois, la prise en compte des priorités d'acteurs extérieurs risque de conduire les partis à ne pas prendre au sérieux leur participation à un tel processus de dialogue. Le facilitateur doit donc être capable de résister à la pression et aux points de vue extérieurs, ainsi qu'être suffisamment solide pour y faire face lorsque cela n'est pas favorable au déroulement du dialogue.

À l'inverse, le facilitateur doit savoir filtrer et concilier les attentes des acteurs extérieurs avec celles des acteurs internes, de façon à ce que les résultats du dialogue, quels qu'ils soient, soient mutuellement bénéfiques. Pour y parvenir, on peut par exemple inviter ces organisations ou

acteurs extérieurs à expliquer directement aux partis les raisons de leur soutien. Un autre moyen consiste à élaborer un *programme interne de réforme* et à faire en sorte que les partis politiques s'y engagent à un stade relativement précoce du processus.

2.4 Promouvoir un dialogue durable

Il existe un autre principe pertinent à la mise en place et à la facilitation de mécanismes et de processus de dialogue entre partis politiques, qui consiste à encourager la viabilité à long terme du dialogue et de ses résultats. Ce principe est un corollaire de l'appropriation du processus abordée précédemment : sans véritable appropriation, il sera difficile de maintenir un dialogue entre partis politiques sur la durée.

Les processus de dialogue peuvent bien sûr être mis en place en vue d'atteindre un objectif spécifique et tangible (par exemple, la rédaction d'une loi relative aux partis ou la mise en place d'une réforme), puis dissous dès que cet objectif est atteint. Pourtant, de nombreux arguments incitent à la mise en place de mécanismes de dialogue permanents et à long terme entre les partis politiques.

De façon générale, dans les théories de l'institutionnalisme historique, la loi des « rendements croissants » montre qu'investir de plus en plus dans une institution encourage un développement, et plus les pertes sont importantes si l'institution disparaît. Ces théories indiquent tout d'abord que la mise en place d'un mécanisme durable de dialogue entre partis politiques est importante d'un point de vue financier et personnel, notamment pour ne pas perdre l'argent investi dans la structure ou les connaissances institutionnelles des facilitateurs et des partis.

Elles supposent également que la viabilité du dialogue dépend des réussites perçues et qu'elle s'appuie sur ces réussites ; plus le dialogue produit de résultats positifs (même s'ils ne sont pas tangibles, comme un niveau plus élevé de confiance entre les partis ou des propositions de réformes concrètes), plus il y a de chances que les partis politiques maintiennent leur engagement et que le processus bénéficie de l'appui de l'opinion publique.

Des mécanismes de dialogue durables permettent aux partis politiques de considérer le dialogue entre

partis comme une véritable *pratique démocratique* et comme un moyen de maintenir de bonnes relations entre eux. Ainsi, les partis envisageront la participation à un dialogue avec d'autres partis comme un réflexe et non comme une exception (voir également encadré 2.2 « Un dialogue politique pacifique et inclusif : l'expression même de la démocratie »).

En montrant qu'ils sont prêts à nouer des relations avec les autres partis dans le cadre d'un dialogue, les partis politiques peuvent donner l'exemple et contribuer à l'avènement d'une culture du dialogue dans la société (par opposition à une culture de la violence, par exemple). Le dialogue entre partis peut alors également servir de mécanisme de prévention et de résolution des conflits. Un dialogue durable permet en outre de veiller à la *mise en œuvre* concrète des politiques ou des mesures de réforme sur lesquelles les partis parviennent à se mettre d'accord. Les partis doivent continuer à montrer leur engagement commun en donnant corps aux résultats du dialogue et peuvent même s'appuyer sur le dialogue pour superviser la phase de mise en œuvre, en assurant le suivi et l'évaluation du respect par les partis d'un code de conduite accepté par tous. L'engagement à long terme est ainsi tout à fait pertinent, puisque le changement politique demande généralement un certain temps (qui se compte en décennies plutôt qu'en années) et qu'il s'agit d'un processus permanent et sans fin.

Dans les faits, la viabilité d'un mécanisme de dialogue exige souvent la création d'une *structure* plus institutionnalisée pour rassembler les partis (voir le chapitre 8 sur l'élaboration de structures organisationnelles). Cette structure ne garantit pas automatiquement la qualité du dialogue, mais constitue un vecteur pour améliorer la qualité des rapports et des résultats du dialogue sur une période plus longue. Une structure de dialogue permanente nécessite en général un engagement fort des partis et exige de disposer de ressources financières suffisantes sur une période longue.

Un dialogue durable n'est pas forcément synonyme de dialogue régulier ou extrêmement structuré. Il peut s'agir d'un processus suivi mais souple, avec des rencontres à intervalles irréguliers et présentant des degrés fluctuants d'intensité, par exemple avec des pics lorsque des sujets litigieux surviennent et des creux en l'absence de sujets à discuter, ou inversement.

Le facilitateur peut attirer l'attention des partis sur cette conclusion : le dialogue entre partis politiques ne devrait jamais être considéré comme un événement isolé, mais plutôt comme une composante indispensable de la culture démocratique.

Les facilitateurs de mécanismes de dialogue entre partis politiques devraient garder à l'esprit tous ces points de vue interconnectés, afin d'aider les structures de dialogue à s'institutionnaliser et de faire en sorte qu'elles favorisent une évolution positive de la culture politique et des rapports entre les partis, et qu'elles permettent ainsi d'aboutir à des résultats démocratiques durables.

Encadré 2.2.

Un dialogue politique pacifique et inclusif : l'expression même de la démocratie

« L'objectif du dialogue politique est de trouver des solutions pratiques et pacifiques aux problèmes, ainsi qu'à un niveau plus approfondi, de traiter des moteurs du conflit et de la réconciliation, de parvenir à un consensus ou à une cohésion plus larges à l'échelle nationale et de proposer une vision commune pour l'avenir. On part du principe que le dialogue politique est un mécanisme essentiel à la promotion d'une démocratie sans violence. Le dialogue politique inclusif est, par nature, une activité démocratique. Un dialogue politique pacifique est donc l'expression même de la démocratie. Bien mis en œuvre, il contribue également à promouvoir les pratiques démocratiques en permettant à toutes les composantes de la société de faire entendre leur voix. Le dialogue politique ne s'oppose pas au renforcement des institutions. Cependant, bien souvent, les institutions d'État ne fonctionnent pas correctement parce qu'elles ont été mises à mal par des partis pris politiques, la corruption et l'inefficacité. Dans ces contextes, le dialogue politique a pour mission de renforcer la légitimité des institutions en parvenant à un consensus sur leur bon fonctionnement et en instaurant la confiance dans celui-ci. Des processus de dialogue extraordinaires sont parfois nécessaires pour y parvenir. »

« The Role of Political Dialogue in Peace Building and Statebuilding » (*Dialogue international sur la construction de la paix et le renforcement de l'État*, en anglais uniquement, 2011)

2.5 Encourager un dialogue inclusif : éviter la politique des élites

Un dialogue entre partis a plus de chances d'avoir des retombées positives si les accords qui en découlent sont jugés légitimes sur le plan démocratique. En s'assurant que le dialogue ne se déroule pas uniquement entre élites politiques et en encourageant un véritable dialogue inclusif, il est possible de créer cette légitimité démocratique.

Dans le monde d'aujourd'hui, il est impossible de parvenir à l'inclusion et à une véritable participation à la prise de décisions (deux caractéristiques essentielles de la démocratie) sans tenir largement compte de la gouvernance participative et des multiples aspects de la diversité (de genre, ethnique, culture, langue ou religion). Par exemple, l'écart entre les hommes et les femmes en matière de participation à la vie politique s'est effectivement réduit, mais il reste encore une marge très importante d'amélioration.

Par conséquent, le dialogue entre partis politiques doit avoir pour objectif la participation et le bénéfice des femmes autant que des hommes, et tendre la main aux différents groupes de la société sans discrimination ou parti pris. Le principe d'inclusivité est un principe démocratique important et doit faire l'objet d'une attention permanente tout au long du dialogue entre partis politiques. C'est d'autant plus important qu'il est parfois difficile à concilier avec la réalité : certains groupes de la société ne participent pas à la vie politique et, même lorsque c'est le cas, ils ne sont généralement pas en mesure d'atteindre les niveaux les plus élevés d'autorité et de pouvoir au sein des partis politiques et des institutions.

Dans la plupart des pays du monde, la prise de décision politique est encore dans les mains d'élites politiques, celles-là mêmes qui sont susceptibles d'être représentées dans les processus de dialogue entre partis. Il n'est peut-être pas réaliste de croire à un dialogue entre partis politiques impliquant « tout le monde, tout le temps ». Toutefois, les processus de dialogue entre partis devraient au minimum inclure les partis politiques, les membres des partis et les acteurs de la société qui sont concernés par le problème que le dialogue est censé régler, ainsi que tous ceux qui peuvent aider à trouver une solution.

Un dialogue inclusif peut nécessiter de faire appel à tous les partis de toutes tendances politiques, indépendamment de leur idéologie, de leur taille ou de leur popularité. Outre la participation du plus grand nombre de partis possible, cela peut également aller jusqu'à l'interaction avec différents groupes au sein de chaque parti, par exemple, les femmes et les hommes, les groupes majoritaires et minoritaires, les politiciens nationaux et locaux, ou encore les cadres du parti et les parlementaires. Enfin, le principe d'inclusivité peut également englober une collaboration avec des acteurs non partisans, comme la société civile.

Les facilitateurs peuvent tenter de convaincre les partis politiques, assez tôt dans le processus, que plus leurs délégués seront représentatifs, plus le dialogue qui s'engage aura de succès et de légitimité démocratique. Ils doivent également évaluer en permanence dans quelle mesure la consultation des autres parties prenantes au sein ou en dehors des partis, comme les organisations de la société civile, est pertinente dans les différentes phases du dialogue. La troisième partie du présent guide fournit de plus amples informations à ce sujet.

2.6 L'importance d'un accord sur le rôle du facilitateur

Avant d'accepter un rôle de facilitateur, il est important de discuter des attentes des partis sur ce que la facilitation implique et de se mettre d'accord sur les missions confiées au facilitateur, autrement dit son mandat. La définition du mandat permet d'éviter les malentendus et de susciter des attentes légitimes quant à ce que le facilitateur est censé faire et ne pas faire.

Les partis peuvent par exemple rédiger un projet de « termes de référence » (TdR) ou de fiche de poste pour le facilitateur. Ce descriptif peut mentionner certaines des compétences et qualifications du facilitateur, comme énumérées ci-dessus, mais également ses missions quotidiennes, telles que les entendent les partis politiques. Ces missions peuvent notamment être les suivantes :

- assurer une coordination et des consultations régulières avec les membres des partis ;
- appuyer la mise en place d'un secrétariat pour la plateforme de dialogue entre partis politiques ;

- assurer la coordination avec les partis pour l'organisation de réunions périodiques ;
- appuyer la préparation logistique de ces réunions : élaboration de l'ordre du jour, réservation de salles, facilitation de la réunion, prise de notes et diffusion des procès-verbaux, etc. ;
- fournir une assistance technique et une expertise sur les sujets intéressant l'ensemble des participants de la plateforme de dialogue entre partis, ou identifier d'éventuels intervenants extérieurs capables de fournir l'assistance technique et l'expertise requises ;
- à la demande des partis, organiser des séminaires et des ateliers multipartites, ainsi que des contributions techniques sur des documents pertinents comme une loi relative aux partis politiques, des codes de conduite, etc. ;
- faire appel à des experts pour la facilitation de séminaires de formation (destinés aux membres des partis) sur des sujets tels que le dialogue et la recherche de consensus et les techniques de résolution des conflits ;
- fournir aux membres des partis des documents techniques pertinents et communiquer aux sièges des partis des publications et d'autres ressources utiles ;
- identifier les possibilités d'actions politiques conjointes qui renforceront la communication et la confiance entre les partis et les aideront à parvenir à un consensus sur des sujets clés d'intérêt commun ;
- identifier les possibilités de développement de réseaux à l'international, ainsi que de participation des membres à des colloques internationaux, en coordonnant et en sollicitant l'appui d'autres donateurs désireux de soutenir le développement des partis politiques ; et rédiger les procès-verbaux/comptes rendus et les résolutions et accords clés⁵.

Parmi les tâches présentées ci-dessus, « assurer une coordination et des consultations régulières avec les membres des partis » est le fondement même du rapport entre les partis et le facilitateur.

Les partis politiques devront se mettre d'accord sur le fait d'inviter un facilitateur local ou international à prendre part au dialogue qu'ils souhaitent instaurer. Les deux solutions présentent des avantages et des inconvénients. La plupart des facilitateurs locaux sont mieux informés, mais dans certains pays (notamment ceux qui connaissent des dissensions

ethniques suite à un conflit), il peut être difficile de trouver un facilitateur local impartial. Il peut donc être plus pratique de faire appel à des facilitateurs internationaux dans le cadre du lancement du processus, puis de renforcer l'appropriation locale du programme en intégrant par la suite davantage de facilitateurs nationaux.

Un facilitateur international risque toutefois d'être moins au fait des particularités locales (et de ne pas parler la langue locale). Choisir de faire appel à un facilitateur issu du pays ou à un facilitateur international dépend donc souvent du contexte local, la règle d'or étant de trouver une personne qui possède au moins les trois caractéristiques décrites dans ce chapitre : impartialité, sensibilité politique et capacité à favoriser l'appropriation du dialogue par les partis.

Conclusions

- Les partis politiques sont les principaux acteurs et maîtres du dialogue entre partis, et l'obtention de résultats relève en définitive de leur responsabilité.
- Les facilitateurs qui accompagnent les partis dans le cadre du dialogue devraient toujours agir en toute impartialité et adopter une approche pluraliste.
- Un instinct politique subtil, une personnalité adéquate et une bonne préparation permettent aux facilitateurs de mener à bien leur mission dans des contextes politiques délicats.
- Pour favoriser l'appropriation du dialogue par les partis, les facilitateurs doivent interagir avec les partis politiques tout en gardant à l'esprit l'intérêt commun de la plateforme de dialogue.
- Des structures de dialogue durables peuvent promouvoir un changement positif de culture politique et garantir la mise en œuvre des résultats du dialogue.
- La politique des élites doit être évitée. L'inclusion de tous les partis, des différents groupes au sein des partis et des acteurs non partisans doit être encouragée.
- Les partis ont intérêt à se mettre d'accord sur leurs attentes quant au rôle du facilitateur.

Recommandations

- Expliquer que le rôle de facilitateur requiert de l'impartialité.
- Définir des points de « programmation politique » nécessitant une attention particulière (par

exemple, l'analyse politique ou les conséquences du dialogue sur les processus politiques).

- Interagir de façon stratégique avec tous les partis politiques, individuellement et collectivement.
- Explorer les possibilités de favoriser l'appropriation du dialogue par les partis, le principe de non exclusion, la viabilité et la légitimité démocratique du dialogue.
- Détailler la fiche de poste du facilitateur, par exemple dans un document de type « termes de référence ».

Chapitre 3 : Évaluation de l'environnement politique

Les partis politiques évoluent dans des sociétés qui ont chacune leurs propres contextes, problématiques et acteurs historiques, socioculturels et politiques. Par conséquent, avant de mettre en place un dialogue entre partis politiques, il est nécessaire de bien comprendre l'environnement et l'infrastructure politiques dans lesquels les partis évoluent. Ce sont les contextes locaux qui déterminent la finalité, le processus et les méthodes du dialogue.

Les facilitateurs doivent également veiller à ne pas nuire, par exemple en évitant d'instaurer involontairement de la méfiance entre les partis (ou d'en susciter plus qu'il n'en existe déjà). Le meilleur moyen d'éviter cela est de faire intervenir des experts et de faire appel à diverses parties prenantes. L'inclusion et la représentativité renforcent l'appropriation locale d'un processus de dialogue et permettent de mieux connaître les principaux acteurs et leurs différents rapports. Les partis d'opposition comme les partis de gouvernement doivent donc être consultés et impliqués dans le processus.

L'engagement des partis politiques dans l'évaluation de l'environnement politique peut se faire de plusieurs manières, par exemple dans le cadre de consultations des parties prenantes ou au moyen d'une autoévaluation au sein des partis. Ce chapitre aborde deux types d'évaluation possibles : une évaluation complète du contexte du dialogue entre partis politiques et une évaluation des besoins spécifiques des partis eux-mêmes.

« La scène politique d'un pays est comme un paysage fluctuant, avec ses failles et ses canyons. »

Ernesto Arañibar

Coordonnateur de programme, Ágora Democrática (IDEA-NIMD), Équateur

3.1 Évaluation exhaustive des environnements politiques

Bien comprendre le contexte et la dynamique politiques dans lesquels les interactions entre partis se déroulent est indispensable à tout processus de dialogue. Différents outils d'évaluation peuvent être employés pour recueillir des informations essentielles complètes et pour étudier de façon systématique le contexte politique et socioéconomique d'un pays (Département britannique pour le développement international (DfID), 2009). Deux approches analytiques sont fréquemment utilisées : l'analyse d'économie politique et l'analyse des pouvoirs. Bien qu'elles fassent partie du même champ de recherche, ces deux analyses ne portent pas tout à fait sur les mêmes éléments.

L'analyse d'économie politique s'intéresse aux institutions et aux rapports politiques d'un point de vue économique et permet d'étudier les interactions entre les processus politiques, économiques et sociaux au sein d'une société. Cela suppose généralement d'analyser la répartition des pouvoirs en fonction de la richesse entre différents groupes d'intérêts et individus, ainsi que les processus qui génèrent, maintiennent et transforment les rapports au fil du temps.

L'analyse des pouvoirs porte davantage sur la compréhension des pouvoirs susceptibles de contribuer au développement et à l'évolution sociale d'un pays, ou de les compromettre. Elle permet de stimuler la réflexion sur les processus de transformation et plus particulièrement sur les moyens d'influencer les rapports de pouvoir, les structures de pouvoir formelles et informelles, ainsi que les acteurs qui y participent⁶.

Au cours des dix dernières années, les agences gouvernementales, les instituts internationaux et les ONG ont mis au point et appliqué différentes approches d'analyses d'économie politique et/ou de pouvoirs, souvent associées à des méthodes et outils de recherche participatifs⁷.

Les chercheurs ou universitaires locaux expérimentés sont généralement les personnes les mieux à même d'appliquer ces cadres, méthodes et outils. Le facilitateur peut donc faire appel à ce type d'analyste à titre temporaire ou bien les recruter dans l'équipe de facilitation du dialogue.

3.2 Limites des évaluations exhaustives

Une évaluation approfondie et à grande échelle du contexte politique est incontournable et constitue un prérequis au recours éventuel à un intervenant extérieur. Or, ce type d'évaluation est généralement onéreux et chronophage. Une évaluation exhaustive de l'état de la démocratie, par exemple, prend au minimum un an (IDEA international, 2008a). Une évaluation à grande échelle risque donc de ne pas être pertinente dans les situations d'urgence (par exemple, les processus de dialogue mis en place en raison de la proximité des élections ou des échéances de réformes) ou en cas d'absence de financements pour le recrutement de chercheurs ou d'analystes locaux.

En précipitant la mise en place d'un dialogue en raison de contraintes de temps ou en omettant de mener une véritable analyse du contexte, on prend le risque de négliger des éléments essentiels. On peut par exemple mal interpréter les rapports entre les partis ou inviter les mauvais participants, ce qui peut être source de problèmes ultérieurs dans le processus de dialogue. Encore une fois, une forte appropriation locale du processus et le recours à des experts locaux permettent d'éviter ce piège.

Ce type d'évaluation à grande échelle présente un autre inconvénient : même si elles ont déjà été réalisées, elles ne sont pas forcément publiques ou faciles d'accès, notamment en raison des informations sensibles qu'elles peuvent contenir.

Les facilitateurs inquiets de ces restrictions devraient contacter des organisations qui ont recours à des analyses d'économie politique et de pouvoirs afin de vérifier s'il existe des évaluations récentes et s'il est possible de se les procurer, ou bien s'appuyer sur

les évaluations publiquement accessibles, telles que celles proposées sur les sites Internet Governance Assessment Portal ou State of (Local) Democracy⁸.

Enfin, les évaluations exhaustives de type analyse d'économie politique ou analyse de pouvoirs ne sont généralement pas réalisées du point de vue des partis politiques ou en ayant leurs intérêts à l'esprit, et peuvent donc être complétées par une évaluation des besoins spécifiques.

3.3 Évaluation des besoins spécifiques

Si une évaluation à grande échelle est impossible à effectuer ou est déjà en cours, il existe une autre approche pragmatique qui présente un intérêt équivalent dans la préparation d'une analyse du contexte : l'évaluation des besoins spécifiques. Ce type d'évaluation porte tout spécialement sur le rôle des partis politiques et sur les conditions d'un dialogue entre partis, plutôt que sur le contexte national dans son ensemble.

Elle peut prendre la forme d'entretiens avec différents acteurs et d'une invitation adressée à tous les partis politiques à une séance d'accueil ou à une réunion de lancement, qui permettra d'étudier et de discuter des rapports formels et plus personnels entre les partis et au sein de ceux-ci. Ce processus peut contribuer à dégager les véritables priorités des partis, notamment leurs positions, leurs besoins et leurs intérêts. Un premier examen de l'environnement politique aux fins du dialogue entre partis politiques peut inclure un certain nombre de points essentiels et de questions clés (voir encadré 3.1).

Les facilitateurs peuvent également demander aux partis politiques de proposer d'autres sujets d'étude, ce qui leur permettra de mieux s'approprier les résultats de l'évaluation. En outre, il est possible de demander aux partis de mener des consultations internes afin de proposer des réponses à certaines questions, de se faire l'écho d'un éventail plus large des membres des partis et de renforcer l'appropriation et la légitimité.

Encadré 3.1.

Examen du contexte politique : quelques domaines clés

- **Histoire et climat politique du pays** : quels sont les rapports historiques entre les partis ? Quelle est l'incidence de cette histoire commune sur le climat politique et les rapports entre les partis à l'heure actuelle ?
- **Système de partis existant** : quels sont le système de partis et le système électoral en place ? Quels rapports de pouvoir politique le système de partis produit-il, et dans quelle mesure cela encourage-t-il ou empêche-t-il la tenue d'un véritable dialogue entre partis politiques ?
- **Paysage politique** : cela suppose de répertorier les partis officiellement enregistrés et les partis représentés au parlement, les bases de soutien des partis sur le plan géographique ou ethnique, les capacités organisationnelles des partis, leur présence dans les médias ou leur influence en dehors du corps législatif, les sujets (litigieux) de réforme et les positions de chacun des partis sur ces sujets, le patrimoine idéologique, religieux, ethnique ou régional des partis, et toute alliance formelle ou informelle entre certains partis.
- **Facteurs extérieurs d'influence** : quelle est l'incidence des prochaines élections, de la pauvreté, des catastrophes naturelles, des sanctions internationales et des conflits dans les pays voisins sur le comportement des partis politiques ? (Voir par exemple le chapitre 7 sur le cycle électoral.)
- **Législation nationale relative aux partis politiques et aux candidats** : il faut ici identifier les obligations juridiques, parmi lesquelles les obligations d'enregistrement, le dépôt des candidatures aux élections, les lois relatives aux campagnes électorales, les réglementations relatives à la formation de coalitions ou à la participation de groupes défavorisés. Ces lois découragent-elles ou incitent-elles les partis à s'engager dans un dialogue ?
- **Structure et fonctionnement internes des partis politiques** : cela consiste à faire un état des lieux des structures organisationnelles des partis et à comprendre le mode d'élection de leurs dirigeants, la méthode d'élaboration de la politique du parti, l'organisation des adhésions, les modalités d'organisation financière des partis, l'existence ou l'absence de mécanismes de consultation interne, la teneur des stratégies de campagne existantes et la prise en compte par les partis de la question de l'égalité des genres et des groupes défavorisés. Quelle est l'incidence de ces éléments sur la tenue d'un véritable dialogue ?
- **Agents du changement** : il s'agit d'identifier les courants et individus les plus favorables aux réformes au sein de chaque parti, ainsi que ceux qui risquent de s'opposer le plus au dialogue et aux réformes politiques.
- **Culture politique** : quels sont les comportements sous-jacents des partis, notamment les connexions personnelles et les rapports informels entre les partis ? Le pays s'inscrit-il dans une culture de dialogue ou de confrontation ? Le clientélisme, le népotisme et la corruption sont-ils courants ?
- **Relations extérieures (nationales et internationales)** : on aura tout intérêt à étudier les liens avec les OGE, les groupes d'entrepreneurs, les corporations, les syndicats, les ONG, les mouvements, les OSC et les groupes religieux. Les relations avec les familles internationales de partis, les partis apparentés ou les donateurs extérieurs ont également leur importance. Quelle est l'incidence de ces acteurs extérieurs sur les rapports entre les partis ?
- **Obstacles au dialogue** : quels obstacles potentiels les questions précédentes ont-elles mis en évidence ? À quelle étape du dialogue risquent-ils d'entrer en jeu ? D'autres obstacles doivent-ils être pris en compte ?
- **Risques liés au dialogue entre partis** : quels sont les risques potentiels de la mise en place d'un dialogue et comment peut-on les limiter de façon à ne pas nuire ? Y a-t-il un risque qu'un projet de dialogue exacerbe les tensions et la polarisation entre les partis au lieu de les apaiser ? L'agenda du dialogue risque-t-il d'être « pris en otage » par certains partis ou acteurs ? Les partis peuvent-ils définir des règles qui bloqueraient l'accès à d'autres types d'organisations politiques et quelles en seraient les conséquences ?

3.4 La nécessité d'une réévaluation continue des contextes politiques

Comme les contextes politiques sont dynamiques et tendent à évoluer au fil du temps, une réévaluation et un réexamen permanents sont essentiels. Par conséquent, les analyses d'économie politique ou de pouvoirs ou les évaluations de besoins spécifiques sont souvent utiles non seulement pour procéder à un état des lieux, mais également pendant le déroulement du processus de dialogue. La réévaluation continue permet aux partis politiques et aux facilitateurs de déterminer les approches et activités les plus pertinentes au regard des évolutions de la société.

Une solution consiste à faire de cette réévaluation un élément à part entière du forum de dialogue (par exemple, un point permanent de l'ordre du jour).

L'expérience du NIMD au Ghana et en Ouganda a montré l'intérêt d'une autre technique, qui consiste à fournir un appui individuel aux partis pour le recrutement d'un analyste spécialisé dans les politiques de partis ou à recruter (conjointement) un analyste politique chargé d'assurer une liaison permanente avec les dirigeants et les experts du parti.

Cet analyste peut conseiller à la fois les partis et les facilitateurs sur les risques, les enjeux et les occasions politiques pouvant intéresser le processus de dialogue. Dans le cadre de cette évaluation continue, le facilitateur devra veiller tout particulièrement au cycle électoral, aspect abordé plus en détail dans le chapitre 7.

« Évaluer le contexte politique est un processus continu, nécessaire pour décider quelles activités menées dans le cadre du dialogue sont utiles, et à quel moment. »

Virginia Beramendi Heine

Responsable du bureau andin d'IDEA, Pérou

Conclusions

- Avant de mettre en place un dialogue entre partis politiques, il est essentiel de bien comprendre l'environnement politique dans lequel les partis politiques évoluent.
- Différents outils d'évaluation peuvent être employés pour établir un état des lieux complet et pour étudier de façon systématique le contexte politique et socioéconomique d'un pays.

Recommandations

- Veiller à l'implication des partis politiques dans l'analyse générale du contexte, par l'intermédiaire de consultations ou d'autoévaluations du contexte politique par les partis.
- Mener une évaluation des besoins spécifiques, portant en particulier sur le rôle des partis politiques et sur les conditions d'un dialogue entre partis.
- Faire appel à des experts capables de procéder à l'analyse politique, y compris pendant le déroulement du dialogue.

Deuxième partie : Le dialogue entre partis politiques en pratique

Chapitre 4 : Étapes et dynamique du dialogue

Chaque processus de dialogue entre partis politiques a un point de départ précis. Dans certains cas, la volonté de mettre en place un dialogue découle d'un échange spontané entre partis politiques, tandis que dans d'autres, c'est le résultat de pressions et de conseils extérieurs.

Indépendamment de ces motivations, on attend du facilitateur qu'il étudie (de façon informelle dans un premier temps) les possibilités de dialogue et qu'il fasse le lien avec chacun des partis et avec les autres parties prenantes. Une fois que des solutions ont été identifiées et que les partis ont indiqué être disposés à participer à un dialogue, les facilitateurs peuvent apporter leur contribution en élaborant un processus de dialogue conforme aux objectifs et aux attentes des partis, en anticipant les événements à venir et en planifiant le déroulement général du dialogue le plus en avance possible.

Il n'existe pourtant pas de modèle largement reconnu de planification d'un dialogue. Chaque dialogue a sa propre dynamique et connaîtra un déroulement unique, souvent difficile à prévoir. Les contextes politiques varient grandement de l'un à l'autre, ce qui a un impact sur tous les aspects du dialogue : ses objectifs, ses participants et son organisation. Ces éléments seront abordés plus en détail dans les deuxième et troisième parties de ce guide.

Les facilitateurs ont tout intérêt à savoir en amont s'il est prévu que le dialogue soit un processus à court ou à long terme. Certains ont pour objectif de parvenir à un résultat ou à un accord particuliers avant une date précise, tandis que d'autres s'attaquent à plusieurs fronts et sont plus ouverts. Certains dialogues ne durent que quelques semaines ou mois, alors que d'autres peuvent prendre plusieurs années ou devenir permanents.

Du point de vue du facilitateur, un processus de dialogue à plus long terme, indépendamment de sa portée ou de sa complexité, traverse pendant son déroulement une série d'étapes qui ont chacune leurs particularités et caractéristiques propres. Diviser le dialogue en différentes étapes peut être utile pour essayer d'anticiper ce qui se profile.

Ce chapitre résume les différentes étapes du dialogue entre partis politiques.

4.1 Le processus en théorie : les cinq étapes essentielles du dialogue

Un processus classique de dialogue entre partis politiques est généralement composé des cinq étapes suivantes :

1. étude des possibilités de dialogue ;
2. élaboration du processus de dialogue ;
3. lancement du dialogue ;
4. déroulement du dialogue ; et
5. clôture du dialogue (pour en savoir plus, voir IDEA international, 2007, p. 53).

Cette segmentation du dialogue est particulièrement pertinente dans les premières étapes, car elle incite à réfléchir aux possibilités et aux obstacles à long terme. En outre, il est important de pouvoir expliquer le processus de dialogue aux partis politiques et aux autres parties prenantes : cela crée une vision commune du format que va prendre le dialogue, favorise l'adhésion et l'appropriation, et contribue à répondre aux attentes des participants.

Étape 1 : Étude des possibilités de dialogue

Un processus de dialogue s'ouvre généralement sur une phase d'étude, qui prévoit une évaluation initiale ou une analyse d'économie politique. Pour le facilitateur, cette analyse est la première occasion d'évaluer la « fenêtre d'opportunité » et de juger

de l'ouverture des partis, des attentes de l'opinion publique, du contexte institutionnel et de l'étendue des ressources consacrées au dialogue entre partis politiques.

En outre, c'est lors de cette étape que les partis politiques et les autres acteurs concernés s'engagent et que sont formulés les facteurs stratégiques et les conditions de la réussite du dialogue. Pendant la phase d'étude, les facilitateurs pressentis et les partis politiques peuvent discuter de la valeur ajoutée d'un dialogue pour résoudre les problèmes relatifs aux rapports entre les partis, au système politique ou à la société.

Dans certaines situations, le fait de chercher à clarifier les choses au début du dialogue risque d'effrayer des participants clés. On veillera alors à organiser des réunions préliminaires, limitées dans leur portée et leur vision, celles-ci pouvant progresser (pas forcément de façon consciente ou perceptible) au fur et à mesure du déroulement du processus, ce qui permettra d'instaurer progressivement la confiance. Dans ce type de dialogue, les principes de base sont de rester au niveau informel et de progresser pas à pas.

Étape 2 : Élaboration du processus de dialogue

Pendant la phase d'élaboration, le mécanisme de dialogue est discuté, planifié et structuré de façon à ce que les partis au pouvoir et les partis d'opposition aient le sentiment de contribuer à la démarche et d'exprimer leurs points de vue. L'un des éléments stratégiques est la définition de critères communs pour le dialogue, parmi lesquels les structures organisationnelles et les « règles du jeu » (par exemple, les règles définissant un processus équitable). Cette étape nécessite généralement des rencontres ou des consultations, qui ne devraient toutefois pas être confondues avec le dialogue lui-

même. Une fois les indicateurs de référence établis, les partis peuvent poursuivre la discussion et se mettre d'accord sur les objectifs et l'agenda du dialogue.

Étape 3 : Lancement du dialogue

L'ouverture officielle d'un dialogue entre partis politiques est généralement marquée par une avancée ou un événement, comme la signature publique d'un accord. C'est une occasion unique pour les partis de montrer à leur électorat, à l'opinion publique et aux médias leur engagement dans le dialogue entre partis. Dans d'autres cas, toutefois, il est préférable d'éviter de susciter des attentes trop importantes ou de faire dérailler le dialogue en se focalisant sur l'attention extérieure, sur la prise de position ou sur la curiosité des uns et des autres.

Parfois, les actions menées au cours des phases d'étude et d'élaboration peuvent être si chronophages et si intenses que l'on peut avoir l'impression que le lancement du dialogue est le principal objectif à atteindre. Ce cap, qui peut donner un sentiment de concrétisation ou de soulagement, est souvent considéré comme la preuve de l'engagement des partis dans le dialogue ; ceci étant, il reste en général beaucoup de choses à faire par la suite.

Étape 4 : Déroulement du dialogue

Dès le lancement concret du dialogue, les facilitateurs et les partis politiques passent à l'étape de mise en œuvre ou d'exécution, qui peut être considérée comme le cœur même du processus de dialogue. La mise en œuvre du dialogue peut être limitée dans le temps ou ne pas être contrainte par des délais, prendre différentes formes et évoluer dans différentes directions. Idéalement, les facilitateurs doivent se servir de cette étape pour organiser et renforcer le dialogue entre partis

politiques au moyen d'approches, de techniques et d'outils divers. La conduite du dialogue est en fait l'une des étapes les plus complexes du processus de dialogue, en particulier pour le facilitateur. On peut la comparer à un numéro de funambule ou d'équilibriste, qui exige des compétences très particulières.

Pour le facilitateur, l'organisation et la poursuite d'un dialogue animé et significatif sur une longue période (parfois une ou plusieurs années) peuvent s'avérer difficiles. Les partis politiques peuvent eux aussi trouver difficile de maintenir le même degré d'engagement et de participation active, notamment en cas d'échec politique. Bien que cette lassitude puisse aussi indiquer que le dialogue n'est plus utile, il peut suffire que le facilitateur arrive à convaincre les partis que le jeu en vaut toujours la chandelle.

Étape 5 : Clôture du dialogue

Le dialogue entre partis politiques peut dans certains cas se transformer en un processus permanent. Toutefois, certaines raisons expliquent que les partis ou les facilitateurs ressentent le besoin d'y mettre un terme. Cela peut être lié à un événement extérieur inattendu, comme le déclenchement d'une guerre civile ou d'une crise géopolitique. Dans d'autres cas, la volonté de clore le dialogue peut découler d'une rupture soudaine dans son processus, en raison par exemple de la perte du niveau minimal de confiance requis entre les partis : un ou plusieurs partis cessent de respecter les promesses faites dans le cadre du dialogue, ou bien un scandale politique ou un changement imprévu dans la répartition du pouvoir politique survient. C'est dans ces situations qu'un mécanisme interne de résolution des conflits peut être utile (voir le chapitre 9 sur les règles du jeu).

Dans le meilleur des cas, on entre dans une phase de clôture parce que le résultat fixé au départ a été atteint. La phase de clôture ou de sortie marque alors l'achèvement du processus de dialogue entre partis.

Encadré 4.1.

Processus soumis à échéance : la rédaction d'une nouvelle loi relative aux partis politiques au Pérou

Suite à la chute du gouvernement du président Fujimori en 2000, douze partis politiques ont décidé d'agir ensemble pour faire évoluer le système de partis politiques au Pérou. Parallèlement au processus national de dialogue Acuerdo Nacional (Accord National), de portée plus générale (voir également encadré 17.1), ils ont décidé de mettre en place une plateforme de dialogue entre partis afin de définir leur rôle en tant que partis politiques dans le cadre de la nouvelle organisation démocratique. Les partis politiques se sont servis de cette plateforme le temps nécessaire pour parvenir à un consensus sur une nouvelle loi relative aux partis politiques.

Avec le soutien d'IDEA international, l'organisation péruvienne Transparencia a joué le rôle de facilitateur impartial et a collaboré à plein temps avec les partis, du début à la fin du processus. Sa mission a consisté à mettre en place un espace protégé de rencontre, à faciliter les discussions et à apporter l'expertise technique nécessaire.

La toute première réunion a permis d'étudier différentes idées sur la teneur de la nouvelle loi. Elle a été suivie de dix réunions préparatoires sur des sujets spécifiques, tels que le rôle des médias ou le financement public. À la suite de ces réunions, un projet de loi préliminaire a été présenté et a servi de base à de nouvelles discussions. Les réunions de dialogue sur la nouvelle loi relative aux partis politiques ont eu lieu toutes les deux semaines.

L'évolution du contexte politique a parfois entraîné des retards ou des revers, mais les facilitateurs ont su résoudre ces problèmes grâce à des échanges avec les experts techniques des partis et à une communication régulière avec la direction des partis. Après chaque séance, il a été demandé aux participants au dialogue de discuter des nouvelles informations au sein de leurs partis respectifs. Dans l'ensemble, les polémiques avérées ont pu être surmontées, principalement grâce à l'engagement résolu de tous les partis à parvenir à un consensus et à faire fonctionner le dialogue. Plus de vingt forums nationaux ont été organisés et ont permis aux dirigeants des partis de présenter le projet de loi à leurs adhérents.

D'autres acteurs ont pris part au processus : l'organisme de gestion électorale, la communauté universitaire, les ONG locales et des organisations internationales telles que le National Democratic Institute (NDI). Les dirigeants locaux, les médias et la société civile ont également participé aux forums nationaux. Le Congrès péruvien a été intégré au processus dès le départ, notamment grâce au rôle actif joué par les présidents du Comité constitutionnel et du Groupe de travail sur la loi relative aux partis politiques dans le forum de dialogue.

Grâce à ces actions, les partis ont réussi à parvenir à un consensus fondamental : deux ans après le lancement du processus de dialogue, la première loi relative aux partis politiques au Pérou a fait l'objet d'un débat fructueux, puis de modifications sur quelques points épineux, pour être finalement adoptée par le Congrès.

Ce vote a marqué la conclusion du dialogue entre partis politiques (IDEA international et Transparencia, 2004).

La phase de clôture du dialogue devrait systématiquement s'intéresser aux dispositifs de mise en œuvre de l'accord général ou aux moyens de veiller à ce qu'il n'y ait pas de relâchement ou à ce que les partis ne reviennent pas sur le consensus obtenu. Les institutions chargées de la mise en œuvre peuvent être structurées de façon à refléter l'esprit de coopération entre les partis qui a permis d'aboutir à un accord.

Par exemple, lorsque les résultats d'un dialogue entre partis ont permis de contribuer à un processus de réforme constitutionnelle et que la constitution modifiée nécessite une révision du droit subsidiaire (la loi électorale, par exemple), on peut mettre en place une plateforme multipartite de dialogue entre partis politiques et l'OGE. Elle peut avoir pour mission de discuter de l'environnement électoral, ainsi que de l'organisation et du déroulement des élections, et d'élaborer des propositions conjointes de modification de la loi. Le Comité de liaison avec les partis politiques du Kenya est un exemple de ce type de plateforme.

Bien qu'un dialogue durable soit considéré comme une bonne pratique et doit donc être encouragé (voir le chapitre 2 sur le rôle du facilitateur), il vaut mieux éviter que les facilitateurs et les partis ressentent le besoin de maintenir le dialogue entre partis simplement pour le principe. Un dialogue

permanent à long terme n'a d'intérêt que s'il permet d'atteindre le but et les objectifs convenus.

4.2 Le processus en pratique : le dialogue peut s'avérer très imprévisible

Les cinq étapes essentielles décrites plus haut peuvent donner l'impression que tout dialogue entre partis politiques a un début et une fin précis ainsi qu'un déroulement logique et prédéfini. Cependant, en pratique, les processus de dialogue entre partis politiques ont tendance à être très dynamiques et largement imprévisibles, notamment en raison de l'influence considérable de l'environnement politique et de l'évolution au jour le jour sur les partis engagés dans le processus.

Par conséquent, la distinction entre une phase et la suivante est en réalité assez floue. Un pas en avant peut être suivi de deux pas en arrière (par exemple, en cas de « faux départ ») et le processus peut s'emballer et ralentir à intervalles irréguliers.

Il est également difficile de définir à l'avance la durée de chaque étape. Dans certains cas, la phase d'élaboration du dialogue peut prendre quelques semaines, qui peuvent se transformer en plusieurs mois ou années si les partis ont du mal à se mettre d'accord sur l'organisation du dialogue. En outre, du point de vue des partis politiques, le dialogue avec ses adversaires est (ou devrait être) un processus permanent. Diviser le dialogue en étapes prédéfinies peut donc sembler quelque peu artificiel, notamment en ce qui concerne la « phase de clôture ». Pour autant, de nombreux facilitateurs trouveront utile de garder à l'esprit ces différentes phases, qui peuvent servir d'outil de planification et d'orientation.

« Le dialogue entre partis politiques peut être représenté sous la forme d'une série de vagues : il s'agit d'un processus permanent, continu, au cours duquel la nature et l'intensité des rapports entre les partis évoluent constamment. Parfois, les partis sont dans l'interaction ; à d'autres moments, ils choisissent de fonctionner plutôt sur le mode de la rivalité. Leurs attitudes évoluent à intervalles irréguliers, parfaite illustration des hauts et des bas qui caractérisent les rapports entre les partis. »

Ernesto Arañibar

Coordonnateur de programme, Ágora Democrática, Équateur

Conclusions

- En théorie, les processus de dialogue traversent pendant leur déroulement une série d'étapes, qui ont chacune leurs particularités et caractéristiques propres :
 - étude des possibilités de dialogue ;
 - élaboration du processus de dialogue ;
 - lancement du dialogue ;
 - déroulement du dialogue ;
 - clôture du dialogue (si nécessaire).
- En pratique, ces processus ont tendance à être particulièrement dynamiques et imprévisibles ; la distinction entre une phase donnée et la suivante peut s'avérer assez floue.

Recommandations

- Discuter et décrire chaque phase du dialogue le plus en amont possible, dès le début du processus de dialogue (par exemple, à court ou à long terme, ouvert ou axé sur des objectifs).
- Considérer cette description comme un premier outil de planification et d'orientation, l'actualiser en cours de route et la modifier au regard de l'évolution de la situation politique et de la dynamique.

Chapitre 5 : Définition des objectifs et de l'agenda

Les partis politiques sont de nature compétitive et généralement plus concentrés sur le fait de remporter les prochaines élections et de garder l'avantage par rapport à leurs adversaires que sur la poursuite d'un objectif dans un cadre coopératif. Pour autant, les partis peuvent avoir besoin les uns des autres pour régler des problèmes qui se posent fréquemment au sein de la société. En général, les mécanismes de dialogue entre partis politiques s'imposent lorsqu'une majorité des partis, au-delà de tout clivage politique, est confrontée aux mêmes problèmes.

Les partis peuvent avoir des préoccupations communes quant au système politique dans lequel ils évoluent, à l'absence de résolution pacifique du conflit, à la nécessité de lutter contre la pauvreté, à la volonté de se traiter mutuellement avec respect ou au désir de créer une société plus égale. Par conséquent, l'objectif d'un dialogue donné détermine la base de l'agenda du dialogue à plus long terme entre les partis, qui doivent se l'approprier.

La définition des objectifs et de l'agenda par le biais de la concertation est donc l'un des moyens qui permettent de garantir l'appropriation et de vérifier que le dialogue est l'outil le plus adapté aux circonstances. Cela permet également de créer des attentes légitimes quant aux résultats du dialogue. Enfin, cette démarche permet de veiller à ce que le dialogue ne devienne pas une fin en soi, mais plutôt un moyen d'atteindre certains objectifs (IDEA international 2007, p. 89 : « Définir des objectifs »).

En réalité, il peut être difficile d'identifier ces objectifs et des points généraux de l'agenda, et encore plus de se mettre d'accord dessus. Différents acteurs peuvent avoir une compréhension différente de ce qui doit ou non faire partie du dialogue. Le

facilitateur doit répondre aux attentes des partis en la matière en ouvrant la discussion sur les principaux objectifs du dialogue (instauration de la confiance, réforme, etc.), idéalement dès les premières étapes du processus.

En outre, il doit garder à l'esprit quatre points importants lors de la définition de l'agenda général du dialogue entre partis politiques : les besoins et les motivations variables selon les partis, les différences de capacité d'influence des partis sur les autres partis, les priorités politiques divergentes et l'évolution potentielle des objectifs du dialogue lui-même.

Encadré 5.1.

Burundi : confirmer la véritable portée du dialogue

« Dans une approche axée sur la demande, les sollicitudes d'assistance peuvent venir tout autant de l'opposition que du parti au pouvoir. Les partis choisissent et décident seuls des sujets à aborder, tant que cela relève du mandat du NIMD. Cette approche axée sur la demande n'a pas toujours fonctionné au Burundi, comme nous avons pu le constater lorsqu'il a fallu proposer des sujets de dialogue. Les partis devaient faire une liste de leurs besoins et des sujets de discussion qu'ils souhaitaient aborder, mais cette liste ne faisait pas ressortir la véritable portée du dialogue : elle ne faisait pas apparaître certaines des tensions et des problématiques en jeu. Par exemple, certains partis politiques ont déclaré vouloir travailler sur la loi électorale alors qu'avec le recul, il est évident que cette demande n'était pas réaliste et qu'elle s'inscrivait dans leur stratégie politique. »

Eugene van Kemenade
Facilitateur NIMD, Burundi

5.1 Définition des objectifs et de l'agenda par la concertation

La définition des objectifs et de l'agenda par la concertation peut être un outil très efficace dans la recherche d'un consensus : cela crée de la transparence, permet de bien différencier les questions politiques, techniques et personnelles, et contribue à répondre aux attentes et à éviter que le dialogue ne se disperse.

Identifier l'objectif et l'agenda général du dialogue de manière consultative et inclusive, à un rythme qui convient à tous les partis, permet également de garantir l'appropriation des sujets abordés par les partis. Si cette étape est bien planifiée, elle permet aux partis de procéder à des consultations internes, de préparer leurs contributions et de proposer des sujets qui les préoccupent particulièrement.

Le facilitateur peut aborder de différentes façons cet exercice de définition des objectifs et de l'agenda par la concertation. La première solution consiste à consulter tous les partis dans le cadre de séances bilatérales, tandis que la deuxième vise à en faire un exercice véritablement conjoint permettant de dégager les sujets du dialogue lui-même. La troisième solution réunit ces deux approches : le facilitateur identifie les objectifs et l'agenda général grâce à des consultations individuelles auprès des partis, qui ont toutefois la possibilité et la liberté de se mettre d'accord à tout moment pour les faire évoluer.

Bien que le facilitateur soit tenu d'être aussi réactif que possible aux besoins des partis, il doit être conscient que le recours à une approche strictement axée sur la demande ne fonctionne pas toujours, car elle risque d'ignorer certaines tensions et problématiques réelles mais cachées, et donc de ne pas faire ressortir la véritable portée du dialogue. Le facilitateur a donc tout intérêt à concilier les besoins exprimés par les partis et les questions qui émergent d'une analyse partagée des problèmes qui émaillent le paysage politique.

Le processus de définition des objectifs et de l'agenda par la concertation relève souvent de la recherche de consensus (voir également le chapitre 11 sur la recherche de consensus).

5.2 Concilier les besoins et les motivations des partis

De nombreux dialogues se terminent par une situation de « gagnant-gagnant » alors qu'au départ, les partis n'étaient pas forcément dans cet état d'esprit. L'une des premières questions que se posent certainement les partis est de savoir en quoi le dialogue va leur apporter quelque chose. La coopération doit leur sembler tout aussi utile à la réalisation de leurs propres objectifs. De façon générale, on peut affirmer que les partis espèrent tirer quelque chose de ce processus, ce qui peut même les pousser à accepter que leurs adversaires en tirent également avantage.

Chaque parti aura des positions, des intérêts et des besoins, formels et informels. Recenser les enjeux et les gains potentiels du dialogue, du point de vue des partis politiques, peut aider à identifier les besoins et les motivations des partis à y prendre part. Ces motivations peuvent être considérées comme les forces motrices des comportements propres au pouvoir politique et les principaux facteurs qui encourageront les partis politiques à atteindre collectivement un but particulier.

Dans les faits, les motivations peuvent être négatives (participation d'un parti au dialogue par peur d'un complot fomenté par les autres partis) ou positives (l'un des partis veut s'attribuer le mérite des propositions de réforme qui résulteront du dialogue). Elles peuvent également être le fait de sources externes (pression des donateurs internationaux) ou internes (pression des membres du parti). Enfin, elles peuvent être préexistantes (intégrées dans la stratégie d'un parti) ou créées pour l'occasion (dans le cadre de programmes d'appui au renforcement des capacités).

Participer à un processus de dialogue doit avoir un intérêt pour chacun ; toutefois, les raisons de cet intérêt varient selon les partis. Par exemple, les grands partis au pouvoir risquent d'être plus sensibles à la pression internationale, alors que les petits partis d'opposition peuvent souhaiter accéder à des informations et à de nouveaux moyens d'influencer le parti au pouvoir. Parce que les positions, intérêts et besoins des différents partis font l'objet d'une compétition, ils évoluent au fil du temps et nécessitent donc d'être réévalués en permanence. Le facilitateur doit suivre l'évolution

de ces positions et évaluer leur incidence sur le processus de dialogue dans son ensemble.

5.3 Différences de pouvoir d'influence entre les partis

Si les partis s'interrogent sur l'opportunité d'un dialogue entre partis politiques ou d'une autre méthode pour résoudre un problème particulier, il peut leur être utile de comparer le pouvoir d'influence individuel des partis au pouvoir d'influence qu'ils ont en tant que groupe. Cette comparaison peut fournir une meilleure idée de l'intérêt d'une action conjointe et aux moyens par lesquels les partis peuvent contribuer à la résolution d'un problème dans le cadre d'une démarche multipartite.

Certains problèmes risquent de ne pas être du ressort direct des partis politiques (la modification des obligations juridiques internationales), alors que d'autres peuvent être résolus dans ce cadre (rétablir la confiance entre les partis politiques, élaborer un code de conduite des partis, etc.). Dans ces derniers cas, les partis peuvent avoir besoin les uns des autres pour mettre en œuvre le changement, résoudre des problèmes grâce au dialogue et aller de l'avant ensemble. D'autres points pourront être

traités au sein de chaque parti (la promotion de la démocratie interne au sein du parti).

Le contexte politique dans lequel se déroule le dialogue est un élément essentiel à l'évaluation du pouvoir d'influence des partis. Dans son ouvrage *Confronting the Weakest Link* (Affronter le maillon faible), Thomas Carothers identifie par exemple quelques grands enjeux de pouvoir liés au développement des partis dans des contextes de régimes autoritaires ou semi-autoritaires et dans des démocraties récentes (Carothers 2006) ; le tableau 5.1 montre que chaque système de partis comporte des enjeux spécifiques en matière de développement des partis.

De même, chaque système de partis a sa propre incidence sur la dynamique entre les partis et donc sur la probabilité qu'un dialogue soit constructif, notamment parce que les attentes des partis vis-à-vis d'un dialogue varient beaucoup selon le système de partis en place. Par exemple, la mise en place d'une plateforme de dialogue multipartite dans un régime semi-autoritaire peut être jugée hautement nécessaire du point de vue des partis d'opposition (potentielle), mais risque certainement d'être moins appréciée du parti au pouvoir, voire perçue comme une volonté de mettre à mal l'autorité de l'État.

Tableau 5.1.

Les grands enjeux de pouvoir liés au développement de partis en dehors des démocraties plus établies

Type de système de partis	Enjeu central
Régimes autoritaires ou semi-autoritaires	
Système de parti unique	Créer de l'espace politique, légaliser les partis d'opposition
Système de partis tronqué	Donner du pouvoir aux partis de façon générale
Système pernicieux de parti dominant	Revenir sur la fusion État-parti et faire contrepoids vis-à-vis du parti au pouvoir
Démocraties émergentes	
Système inoffensif de parti dominant	Éviter la fusion État-parti
Système multipartite instable	Faciliter l'enracinement des partis
Système multipartite stable	Favoriser le renouvellement des partis

Source : Carothers, T., *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies* (Washington, DC : Fondation Carnegie pour la paix internationale, 2006), en anglais uniquement, figure 3.1, « The Central Power Related Challenges of Party Development outside the Established Democracies ».

Parallèlement, les recherches indiquant l'existence d'un véritable lien entre le système de partis et les chances de réussite d'un dialogue entre partis politiques semblent actuellement insuffisantes. Cela s'explique certainement par le nombre trop élevé de facteurs entrant en ligne de compte : par exemple, un système de parti dominant n'est généralement pas considéré comme un environnement propice au dialogue entre partis politiques. Cependant, c'est précisément dans ce type de situation que les mécanismes de dialogue politique sont les plus nécessaires et qu'ils sont donc mis en place.

Encadré 5.2.

Le dialogue dans des contextes dominés par un parti

La volonté des partis de s'engager dans un processus de dialogue est généralement liée au système politique ou à l'équilibre des pouvoirs en place. En la matière, le cas du parti dominant est particulier. Les contextes dans lesquels un parti dispose d'une majorité absolue au parlement et/ou domine les rouages de l'État rendent généralement d'autant plus nécessaire le dialogue entre le parti au pouvoir et les partis d'opposition.

Dans ce type de cas, le dialogue entre le parti au pouvoir et l'opposition peut être plus difficile, principalement parce que dans ces systèmes, le parti au pouvoir est souvent en mesure de prendre des décisions sans l'accord de l'opposition. Réciproquement, dans un système de parti dominant, les petits partis d'opposition ou ceux qui ne sont pas représentés au parlement ne sont généralement pas amenés à interagir avec le parti au pouvoir dans un cadre institutionnel et peuvent souvent se le mettre à dos.

Ce déséquilibre de pouvoir entre les partis rend plus complexe le dialogue au sein ou en dehors du parlement. Les deux camps ont souvent de sérieuses raisons de résister à la mise en place d'un dialogue, même s'ils évoquent parfois en public d'autres arguments pour s'y opposer.

Le parti au pouvoir peut considérer que cette position lui convient et qu'il n'est pas nécessaire de tenir compte de l'opposition. Celle-ci, quant à elle, peut craindre une cooptation par le parti au pouvoir et l'affaiblissement de son image d'intransigeance dans l'opinion publique, ou se lasser d'essayer de parvenir à un consensus alors que la position majoritaire du parti au pouvoir n'évolue pas.

Par conséquent, faire en sorte que les partis au pouvoir et d'opposition s'engagent dans un dialogue selon des modalités qui créent une dynamique de pouvoir différente nécessitera probablement des efforts de persuasion et de médiation supplémentaires de la part du facilitateur. Il est important de bien comprendre les points de vue des deux camps et de leur montrer ce que le dialogue peut leur apporter malgré leurs griefs et leur méfiance réciproques, même dans une perspective centrée sur eux-mêmes.

Par exemple, du point de vue du parti dominant, le dialogue entre partis peut servir à montrer à la fois aux médias et à l'opinion publique que le parti au pouvoir est disposé à consulter l'opposition et à lui tendre la main. C'est là un moyen de redorer sa légitimité aux yeux de la communauté internationale ou simplement de prendre davantage conscience des positions de l'opposition.

Les partis d'opposition, de leur côté, peuvent avoir l'impression de pouvoir profiter du dialogue entre partis pour formuler et présenter des propositions fortes, mais également pour améliorer leur visibilité et faire en sorte d'être davantage entendus, afin de mieux comprendre les propositions en cours d'élaboration par le parti au pouvoir ou d'influencer les processus de décision.

5.4 Des priorités politiques divergentes

Dans un scénario de dialogue idéal, par exemple lorsque tous les partis conviennent qu'il est temps de combler certaines lacunes du système démocratique d'un pays, les partis politiques ont la même vision de ce qu'ils souhaitent voir ressortir du dialogue. Cependant, ce n'est pas systématiquement le cas. Un dilemme peut survenir lorsque les priorités politiques d'un ou plusieurs des partis ne peuvent être alignées de sorte que tous les partis puissent convenir d'un objectif commun pour le processus de dialogue. Un autre dilemme se présente lorsqu'un fournisseur d'assistance refuse d'aider les partis dans la résolution d'un problème, en raison de l'expertise ou du mandat de cette organisation (par exemple, lorsque les négociations de paix sont prioritaires, mais que le fournisseur d'assistance n'a pas suffisamment d'expérience en la matière pour venir en aide aux partis).

En cas de divergences de priorités, les partis et le facilitateur peuvent avoir recours à différentes solutions, parmi lesquelles :

- s'attacher à une stratégie à long terme visant à ce

que tous les partis soient sur la même longueur d'onde ;

- collaborer avec d'autres plateformes de dialogue ;
- lancer le dialogue avec un nombre plus restreint de partis, en cherchant à atteindre un objectif qui pourra sembler tolérable aux partis exclus ;
- éviter les sujets les plus litigieux afin de ne pas aboutir d'emblée à une impasse ;
- ouvrir le dialogue sur des sujets propices à un consensus ; encourager une attitude positive parmi les participants et montrer qu'il est possible d'obtenir des résultats ; ou
- attendre un moment plus opportun.

Une autre méthode consiste à limiter l'agenda de la plateforme de dialogue entre partis aux points sur lesquels il existe une pression importante de la société en faveur d'une réforme, par exemple le renforcement de la décentralisation ou l'amélioration des performances des partis politiques. Cette approche encouragera une responsabilité nationale plutôt qu'une responsabilité extérieure.

« Le principal objectif doit être d'aller au-delà de la conjoncture politique du moment. »

Ernesto Arañibar

Coordonnateur de programme, Ágora Democrática (IDEA-NIMD), Équateur

5.5 Objectifs à long terme et à court terme

Par expérience, de nombreux facilitateurs savent que l'objectif d'un dialogue peut évoluer en cours de route, par exemple lorsque le paysage politique change. Par conséquent, la définition des objectifs et de l'agenda du dialogue, tout comme la réalisation d'une analyse d'économie politique, est généralement un processus continu. Pour de plus amples informations, voir le chapitre 3 sur l'évaluation de l'environnement politique.

Les facilitateurs de dialogue qui ont réussi à faire interagir les partis sur de longues durées ont également constaté que, tout en s'efforçant d'atteindre des objectifs à long terme, la réalisation d'objectifs à court terme ou intermédiaires permettait de renforcer le sentiment de réussite. Par exemple, si l'objectif à long terme est d'instaurer de meilleurs rapports entre les partis, un objectif à court terme peut être de regrouper les partis dans la même pièce. Autre exemple : si l'objectif à long terme est de créer des règles du jeu politiques équitables, un objectif à court terme peut être de parvenir à ce

que les partis s'accordent sur les obstacles à cette mesure de réforme.

Les objectifs doivent également être réalistes.

Lorsque les partis parviennent à un consensus sur leurs objectifs, ils doivent aussi discuter des moyens leur permettant de suivre conjointement leur mise en œuvre. On peut notamment y parvenir en précisant le plus possible les objectifs à court et à long terme et en s'appuyant sur des *indicateurs de mesure des résultats et des progrès au fil du temps* (par exemple, le fait de parvenir à un consensus, de formuler une proposition conjointe ou d'obtenir l'aval de l'opinion publique ou du parlement sur une mesure). On peut également s'efforcer d'obtenir l'engagement des partis à maintenir leur participation au dialogue afin de contrôler le processus de mise en œuvre.

Encadré 5.3.

Ghana : évolution des objectifs au fil du temps

« Tout comme les systèmes politiques et les rapports de pouvoir entre les partis, les processus de dialogue et les objectifs qu'ils visent peuvent évoluer avec le temps. L'expérience du Ghana est intéressante à cet égard. Au Ghana, le dialogue a été lancé dans le but de rapprocher les partis politiques et de les faire travailler conjointement à l'amélioration du système démocratique et politique. Cette plateforme a réussi à se fixer de nouveaux objectifs et à évoluer avec le temps. Elle est en train de passer progressivement d'un forum sur les réformes démocratiques à un forum considérant les questions socioéconomiques, dans l'objectif de faire en sorte que la démocratie ghanéenne tienne ses promesses. Cette évolution n'avait absolument pas été formulée ou prévue au début du dialogue et montre bien la force d'un processus que les partis se sont véritablement approprié. »

Jean Mensa

Directeur exécutif, Institut pour les affaires économiques/ Ghana Political Parties Programme, Ghana

Conclusions

- Les objectifs et l'agenda du dialogue découlent généralement des problèmes auxquels l'ensemble des partis est confronté, au-delà de tout clivage politique.
- La définition des objectifs et de l'agenda est

une démarche conjointe qui permet d'établir le mandat du processus de dialogue.

- Se concentrer sur les motivations positives permet de rendre le dialogue attractif pour chacun.
- Les objectifs doivent être réalistes et mesurables à court ou à long terme.

Recommandations

- Identifier l'objectif et l'agenda général du dialogue par la concertation.
- Recenser les différents besoins et motivations des partis à prendre part au dialogue.
- Réfléchir à des moyens de rassembler des priorités divergentes autour d'un objectif commun de dialogue.
- Distinguer les objectifs à court terme des objectifs à long terme et mettre au point des indicateurs pratiques de mesure des résultats.
- Définir et ajuster l'objectif et l'agenda du dialogue tout du long.

Chapitre 6 : Soutien à la réforme politique et au développement national

Les processus de dialogue entre partis politiques peuvent servir une grande diversité d'objectifs, en fonction du contexte politique, social et économique du pays et des types de problématique auxquels sont confrontés les partis politiques.

La dynamique du dialogue joue un rôle central dans toute transition démocratique, dans l'appui à la mise en place de processus politiques et électoraux inclusifs, ainsi que dans la création d'une véritable volonté politique généralisée en faveur des réformes et du développement national. Les plateformes de dialogue entre partis contribuent à instaurer la confiance entre adversaires politiques, en offrant aux partis un espace leur permettant de réfléchir à leurs préoccupations communes et de trouver des solutions à des enjeux nationaux, dans l'intérêt de l'ensemble de la société. Les résultats du dialogue peuvent notamment être l'amélioration des rapports entre les partis ou le fait de parvenir à un consensus politique sur une réforme ou des priorités stratégiques communes.

Les réformes constitutionnelles, électorales et du système politique (par exemple, par l'amélioration de la législation électorale ou relative aux partis politiques) ainsi que les plans de développement à long terme bénéficiant d'un soutien politique et de la société ont tous leur place dans l'agenda d'un dialogue entre partis politiques. Les facilitateurs n'ont pas forcément besoin d'être des experts dans ces domaines, mais une bonne compréhension des problématiques abordées est essentielle à l'accompagnement adéquat des partis dans leur processus de dialogue.

Ce chapitre aborde certains domaines spécifiques dans lesquels le dialogue entre partis politiques permet d'aboutir à des résultats concrets et de contribuer aux processus de réforme. Il présente des

domaines dans lesquels les plateformes de dialogue peuvent aider les partis à identifier l'intérêt collectif et à s'en faire les représentants, ou les situations dans lesquelles elles peuvent servir de « syndicat » à l'ensemble des partis politiques.

Encadré 6.1.

Dialogue entre partis en temps de paix

« Les objectifs de ces dialogues sont généralement de deux types. Les processus de dialogue sont mis en place afin d'offrir un espace protégé distinct de l'arène politique traditionnelle, au sein duquel les partis peuvent communiquer, apprendre à mieux se connaître sur le plan personnel, surmonter les conflits et jeter les bases de la coopération. Bien souvent, les organisations qui soutiennent les dialogues entre partis espèrent aussi que les partis se serviront du processus de dialogue pour travailler à des mesures de réforme politique, telles qu'une réforme électorale, la question du financement des partis ou d'autres composantes des règles du jeu politiques. »

Carothers, T., *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies* (Washington, DC : Fondation Carnegie pour la paix internationale, 2006), p. 203

6.1 Instauration d'un niveau minimal de confiance entre les partis

Dans de nombreux pays, le dialogue entre partis politiques est un mécanisme qui sert à renforcer la coopération entre les partis et la confiance entre des partis politiques rivaux. Il s'agit d'un objectif important, puisqu'un niveau (minimal) de confiance est l'une des conditions d'un dialogue constructif sur des questions d'importance nationale. Parfois, cela fonctionne aussi dans l'autre sens : la nécessité de résoudre des problèmes d'importance nationale,

tels que la réforme du système politique, donne une raison légitime aux partis de se regrouper et d'instaurer une confiance mutuelle.

L'instauration de la confiance et les initiatives de réforme sont des processus continus et interactifs, qui s'inscrivent dans une relation dialectique dans laquelle le pas en avant de l'un permet le pas en avant de l'autre, et inversement. Un niveau minimal de confiance ou une « volonté de s'asseoir autour de la table », aussi élémentaire soit-elle, est nécessaire à toutes les étapes du processus de dialogue. En se réunissant de façon régulière, les partis font petit à petit progresser le niveau de confiance. Il s'agit du premier pas vers une culture politique plus tournée vers l'adaptation et la réconciliation (Institut néerlandais pour la démocratie multipartite [NIMD], 2012).

L'augmentation du niveau de confiance réciproque entre les personnes et entre les partis permet de consolider et de renforcer la démocratie multipartite, en contribuant notamment à réduire les tensions politiques. À ce titre, il peut servir de mécanisme de *prévention des conflits* (par exemple, en encourageant le recours à un code de conduite des partis politiques plutôt qu'à la violence). De même, le dialogue entre partis peut être employé comme mécanisme de *résolution des conflits* afin de surmonter des tensions ou des différends politiques (par exemple, les répercussions électorales éventuelles) de façon informelle et non conflictuelle.

En outre, en raison de sa capacité à instaurer la confiance, le dialogue entre partis peut contribuer aux processus de consolidation de la paix, en particulier dans les pays qui sortent d'un conflit. Il vient également en complément des démarches nationales d'apaisement et des efforts de réconciliation.

Pour en savoir plus sur les moyens permettant d'instaurer la confiance, voir le chapitre 10.

Encadré 6.2.

Le dialogue dans les situations d'après conflit

Après plusieurs années d'un conflit prolongé à l'intérieur d'un pays, la méfiance, le ressentiment et la haine prédominent au sein de la société et entre adversaires

politiques. Lorsque la confiance a disparu et qu'il n'y a plus de volonté de partager des points de vue différents ou de rechercher le consensus et la compréhension réciproque, un système multipartite ne peut pas fonctionner correctement. La stabilité et l'efficacité d'un système de partis politiques ne dépendent pas uniquement de son cadre juridique, des freins et contrepoids au sein du système et de l'organisation et des pratiques démocratiques générales des partis, mais aussi, dans une large mesure, de l'existence de mécanismes permettant aux partis de s'engager dans un dialogue et une coopération entre partis.

Les désaccords majeurs quant à l'avenir d'un pays ne disparaissent pas à la signature d'un traité de paix. Trop souvent, la communauté internationale suppose qu'un pays qui sort d'un conflit va rapidement parvenir à un *statu quo* après la tenue des premières élections libres, généralement organisées à la hâte. Ce n'est que rarement le cas. La paix est souvent fragile : mais si les armes se sont tues, ce qui était à l'origine du conflit existe encore. Pour parvenir à une paix durable, il est donc essentiel que les partis maintiennent un dialogue ouvert, même après les premières élections. En particulier lorsqu'il s'agit de renforcer le système démocratique et de définir une vision partagée à long terme de la restructuration de la société après un conflit, il sera intéressant pour les partis que le dialogue se déroule, au moins partiellement, hors de l'attention directe des médias, dans un environnement neutre et libre de toute compétition.

Faciliter un dialogue multipartite permet non seulement d'éviter de retomber dans le conflit, mais constitue également l'un des prérequis pour une meilleure responsabilité politique, notamment dans les pays où un seul parti détient les rênes du pouvoir. Par le renforcement d'un dialogue multipartite et inclusif, les partis réussiront à surmonter leur méfiance réciproque, qui empêche bien souvent la tenue d'un dialogue pragmatique sur des sujets politiques. Le maintien d'un dialogue régulier et pacifique augmente les chances des nécessaires efforts de reconstruction et les réformes politiques, économiques et sociales de se dérouler dans un contexte pacifié.

Le lancement de ce type de dialogue requiert une approche prudente à l'ambition mesurée, conçue sur mesure pour s'adapter à la spécificité de rapports politiques fragiles et polarisés.

Source : extrait de ten Hoove, Lotte et Scholtbach, Álvaro Pinto, *Democracy and Political Party Assistance in Post-Conflict Societies* (La Haye : NIMD, août 2008), en anglais uniquement, pp. 16-17

6.2. S'adapter à l'évolution de l'environnement extérieur

Dès que l'on parvient à un niveau minimal de confiance réciproque, le dialogue permet aux partis de se regrouper autour d'un agenda partagé et d'ouvrir une discussion (souvent pour la première fois) entre partis au pouvoir et partis d'opposition sur des sujets stratégiques d'ordre politique ou portant sur des réformes (Institut néerlandais pour la démocratie multipartite [NIMD], 2012). L'interaction est alors davantage axée sur la mise en place d'un dialogue constructif, qui oblige les partis à discuter, à délibérer ou à rechercher un consensus sur des sujets qui relèvent, à long terme, de l'intérêt collectif des partis politiques comme du pays tout entier.

Les partis peuvent souhaiter, de façon conjointe, examiner l'évolution de l'environnement extérieur et s'adapter aux événements ou changements politiques au sein ou à l'extérieur de la société, en particulier ceux qui ont une incidence transversale sur l'ensemble des partis. L'évolution de la situation internationale, liée notamment à la mondialisation, à la défense de l'environnement, à l'égalité des genres et à l'immigration peut forcer les partis à adapter leurs structures et leurs politiques aux nouvelles circonstances s'ils veulent continuer à remporter des élections (Dalton, Farrell et McAllister 2011, p. 224-225). Il en va de même pour l'évolution de la situation nationale. Par exemple, lorsque les partis politiques sont confrontés à des changements inattendus ou à des menaces contre leurs positions (augmentation de l'apathie politique, mécontentement grandissant des électeurs exprimé sur Internet ou les réseaux sociaux, diminution des adhésions aux partis aux dépens d'un système reposant sur la compétition entre partis politiques), le dialogue permet d'aborder ces menaces et de discuter des moyens de les atténuer (Dalton, Farrell et McAllister 2011, p. 224-225).

Encadré 6.3.

Mali : défendre la démocratie

Le NIMD collabore avec les partis politiques maliens dans le cadre d'une plateforme de dialogue entre partis, en encourageant la coopération et en soutenant activement le processus national de démocratisation. En mars 2012, le Centre malien pour le dialogue interpartis et la démocratie au Mali (CMDID) a publié un communiqué de presse, au

nom de l'ensemble des partis, exprimant leurs inquiétudes quant aux événements du 22 mars 2012, qui ont conduit à la suspension de la constitution et à la dissolution des institutions politiques du Mali. Dans ce communiqué conjoint, les partis se sont accordés publiquement sur les points suivants :

- l'organisation d'une concertation entre les forces vives de la nation ;
- le renforcement des capacités de l'armée pour son opérationnalisation ;
- l'organisation de visites dans les camps des réfugiés pour soutenir les populations déplacées ; et
- l'organisation d'élections transparentes et crédibles.

Suite à ce communiqué, les mouvements politiques participant au CMDID ont également convenu de proposer un plan d'action pour la mise en œuvre de ces solutions (communiqué sur le coup d'État au Mali daté du 31 mars 2012).

Les partis politiques disposent de plusieurs mécanismes pour s'adapter à l'évolution des circonstances de leur environnement, depuis des solutions institutionnelles jusqu'à des changements dans la formulation des politiques (Dalton, Farrell et McAllister 2011, p. 229). Le dialogue entre partis politiques est l'une des modalités d'appui à l'adaptation organisationnelle des partis et à la définition de leurs priorités (conjointes et individuelles), qui peut être associée à des programmes de renforcement des capacités et d'appui technique. Le dialogue peut alors aborder des sujets techniques qui touchent aux structures ou au fonctionnement internes de tous les partis et proposer à chacun un accès identique à une expertise spécifique (par exemple, sur le respect des règles de responsabilité financière ou des obligations en matière de genre).

Le dialogue peut contribuer à mieux faire comprendre les enjeux auxquels sont confrontés les partis politiques en tant qu'institutions et les moyens permettant d'améliorer le contexte social et politique dans lequel ils évoluent. Le fait d'échanger des informations et de discuter de stratégies destinées à résoudre certains des problèmes qu'ils rencontrent peut aider les partis à mieux se préparer et se positionner dans le cadre d'un nouveau système politique. La plateforme de dialogue offre alors un espace permettant d'étudier et d'élaborer des stratégies reposant sur des objectifs intéressants tous les partis et de faire pression pour qu'ils soient atteints. Ces échanges permettent également aux

partis de mieux interagir avec d'autres acteurs non partisans, comme les commissions de réforme, les établissements de recherche, la communauté universitaire et les groupes de la société civile.

6.3 Élaborer un programme de réforme politique

Le dialogue permet de mieux comprendre comment la recherche d'un consensus ou des actions communes peuvent servir à encourager la mise en place de certaines mesures visant à améliorer l'environnement politique et social.

Lorsqu'on souhaite parvenir à un consensus, les propositions doivent faire ressortir l'avis de l'ensemble des partis politiques. Ainsi, ils peuvent tous s'approprier les grandes initiatives nationales de réforme, qui ont donc moins de risques d'être remaniées ou profondément modifiées suite à une élection ou à un changement de pouvoir. Cela ne signifie pas que ces résultats ne doivent pas être remis en question, débattus et validés au sein de la société dans son ensemble (leur légitimité démocratique étant essentielle), mais plutôt qu'un niveau minimal de consensus entre les partis peut renforcer la cohérence et le caractère prévisible des politiques. Sur le plan pratique, les partis politiques peuvent se servir du dialogue pour élaborer un programme commun de réformes.

Encadré 6.4.

Le « document stratégique de renforcement démocratique » (DSCP) au Ghana

En 2006, l'Institut des affaires économiques (IAE) et le Ghana Political Parties Programme (Programme des partis politiques ghanéens, GPPP), une plateforme de dialogue entre partis regroupant des représentants des quatre partis politiques parlementaires, ont entrepris de réaliser une étude préliminaire sur les différentes branches du gouvernement et sur les institutions démocratiques du pays. Leur objectif était d'évaluer l'état de la démocratie au Ghana depuis l'entrée en vigueur de la constitution en 1992.

Les partis ont fait appel à une équipe représentative de consultants qui s'est entretenue avec les principales parties prenantes (membres des partis, parlementaires, pouvoir ju-

diciaire, associations, mais aussi groupes locaux, y compris les organisations de femmes et de jeunes, chefs et responsables religieux) afin de recueillir leurs points de vue sur le fonctionnement de la démocratie au Ghana. À la lumière de ces conclusions, les partis ont rédigé le « document stratégique de renforcement démocratique » (DSCP), qui propose une analyse conjointe du système démocratique du pays et un certain nombre de réformes pratiques (Mensa, 2009). Par exemple, dans le cadre du DSCP, les partis politiques ont convenu que pour progresser en tant que nation, il était nécessaire de réviser la constitution de 1992. Pendant la campagne précédant les élections de décembre 2010, tous les partis ont intégré cette proposition à leur programme et une Commission de révision constitutionnelle (CRC) a été mise en place en 2010 pour procéder à un examen consultatif du fonctionnement de la constitution de 1992.

Les partis politiques ont également adopté d'autres propositions contenues dans le DSCP et préparé des propositions de loi sur le financement des partis politiques, la révision de la loi sur les partis politiques et le processus de transition présidentielle. Tous les partis se sont engagés, dans leurs programmes, à faire voter ces lois (Mensa, 2009). Le 16 mars 2012, le parlement du Ghana a adopté à l'unanimité la loi relative à la transition présidentielle. En substance, cette loi encadre la passation de pouvoir politique entre un président démocratiquement élu et son successeur et met en place un cadre multipartite de règles et de dispositions réglementaires fondamentales pour la gestion des transitions à venir (par exemple, par la définition d'un calendrier précis en vertu duquel les ministres d'État doivent quitter leurs fonctions officielles). Après l'adoption de cette loi, l'IAE et les partis politiques ghanéens ont continué à suivre le processus auprès de toutes les parties prenantes concernées afin de veiller à ce que les structures institutionnelles nécessaires soient mises en place et opérationnelles avant les élections de 2012 (Ofori-Mensah, 2012).

Cette section présente brièvement certains des points les plus fréquents dans les agendas des dialogues entre partis politiques ; elles concernent les réformes politiques, en particulier les lois relatives aux constitutions nationales, aux partis politiques et aux systèmes électoraux.

Constitutions nationales

Souvent qualifiée de loi suprême d'un pays, la constitution apporte bien plus qu'un cadre

juridique général à la société. Elle régule le pouvoir politique et affecte fortement les rapports entre la société et l'État. La réforme constitutionnelle est un outil important sur la voie de la consolidation démocratique.

Les processus constitutionnels représentent souvent un facteur décisif qui permet de mettre un terme à un conflit, de renouveler la confiance du peuple dans son gouvernement, d'établir une identité et des intérêts nationaux essentiels, de mettre en place des lois et règles fondamentales, de veiller à l'égalité et à l'intégration et de garantir les droits humains. Les constitutions nationales sont un élément indispensable de l'unification et de l'unité d'une nation ; dans le cas de la rédaction ou de la révision de la constitution, les partis politiques ont un rôle particulièrement important à jouer dans la négociation des règles, du calendrier, du processus et de la teneur du débat constitutionnel.

Les constitutions ont généralement une incidence très forte sur la gouvernance et le système politique d'un pays et, par conséquent, sur le positionnement, le rôle et les structures organisationnelles des partis politiques. Le choix d'un régime présidentiel, parlementaire ou semi-présidentiel aura par exemple une influence considérable sur la capacité d'un parti à obtenir et à exercer le pouvoir. Prendre la décision de mettre en place un système de gouvernance plus décentralisé pourra nécessiter une présence plus importante des partis sur le terrain, tandis qu'un jugement les obligeant à adopter des quotas en faveur des femmes ou des minorités risque de forcer les partis à revoir leur participation politique et leurs politiques de sélection interne.

En tant qu'institutions intermédiaires entre l'État et les citoyens ordinaires, les partis politiques ont un rôle fondamental à jouer dans la rédaction et la révision de la constitution, tout au long du processus de réforme constitutionnelle, depuis la phase préparatoire jusqu'à la mise en œuvre. Il faut garder à l'esprit que les partis peuvent participer en trois qualités différentes : en tant que partis politiques, en tant que membres des plateformes de dialogue et en tant que partis politiques par rapport aux autres parties prenantes (Institut néerlandais pour la démocratie multipartite [NIMD], Centre d'études africaines et IDEA international, 2012, p. 14).

Le dialogue entre partis politiques peut venir en appui au processus d'élaboration de la constitution d'un pays et permet d'identifier les points d'accord et de désaccord. Il a notamment été utilisé pour parvenir à un consensus sur la réforme constitutionnelle au Kenya, au Zimbabwe, au Népal, en Équateur et en Bolivie (pour de plus amples informations, voir Institut néerlandais pour la démocratie multipartite [NIMD], Centre d'études africaines et IDEA international, 2012).

Législation relative aux partis politiques

Les systèmes politiques découlent généralement du cadre juridique d'un pays. Alors que la constitution reflète « l'âme d'une nation », le droit subsidiaire précise de façon plus détaillée les caractéristiques du système politique en place. Les lois et dispositions réglementaires qui concernent les partis et les candidats en tant que parties prenantes essentielles du système politique sont notamment les lois relatives aux partis politiques, les dispositions réglementaires relatives au financement des partis politiques, la législation électorale et les lois relatives à la transition présidentielle.

Les lois relatives aux partis politiques sont indispensables à l'amélioration du fonctionnement d'une démocratie multipartite et à la mise en place de règles du jeu équitables. Elles régissent généralement l'établissement, l'enregistrement, l'organisation, les activités et la dissolution des partis politiques, et font en sorte que les partis puissent remplir leurs principales fonctions au sein de la société. Elles vont au-delà d'une simple définition des caractéristiques clés du système de partis politiques et fixent les règles du jeu, qui peuvent inclure des interdictions (interdiction de la corruption politique ou d'incitation à la haine) ou des principes directeurs (utiliser des moyens et méthodes démocratiques pour atteindre ses objectifs politiques), et peuvent être complétées par un code de conduite. Les lois relatives aux partis politiques sont également importantes aux fins d'assurer des politiques inclusives.

Par ailleurs, les cadres législatifs ont une grande incidence sur les possibilités et les modalités d'accès des partis et de leurs candidats aux financements publics et privés⁹. Dans la plupart des pays, l'argent est un élément important de la dynamique politique. Par exemple, la façon dont les partis politiques et les candidats collectent et

dépensent les fonds peut avoir une incidence bien plus forte sur l'équité du processus électoral que tout ce qui se passe le jour du scrutin. Les partis considèrent souvent le financement des groupes politiques comme un sujet incontournable, mais sensible. Le dialogue entre partis permet de discuter des aspects positifs et négatifs du financement des groupes politiques dans un environnement sécurisé.

Dans les pays où la loi relative aux partis politiques est inexistante ou de piètre qualité, les facilitateurs peuvent aider les partis à mettre en place ou à améliorer ces lois. Comme dans d'autres domaines, le vote d'une loi ne signifie pas automatiquement qu'elle sera respectée. Dans certains cas, les partis semblent au premier abord agir conformément aux règles officielles, alors qu'en coulisses, les pratiques reposant sur la tradition, les relations personnelles ou les liens ethniques peuvent prévaloir. Elles peuvent sembler positives, mais risquent également de freiner le développement politique d'un pays. Les facilitateurs doivent veiller à ce que cette dimension informelle ne soit pas négligée dans le cadre d'un dialogue sur la législation relative aux partis politiques.

Systemes électoraux

Les systèmes électoraux ont une profonde incidence sur la vie politique d'un pays, puisque c'est autour d'eux que se cristallisent les intérêts politiques, en réaction à la stimulation que représentent les élections¹⁰. Le type de système électoral détermine de fait qui est élu et quel parti obtient le pouvoir. Par exemple, les systèmes à scrutin majoritaire uninominal produisent généralement des gouvernements représentant un seul parti face à une opposition cohérente, tandis que les systèmes de représentation proportionnelle tendent à encourager la formation de plusieurs partis politiques, reflétant ainsi les différences politiques et idéologiques au sein de la société¹¹.

Bien que la plupart des démocraties récentes ou rencontrant des difficultés aient établi et verrouillé leurs systèmes électoraux pendant ou juste après la fin des régimes dictatoriaux dans les années 1980 et 1990, la réforme de ces systèmes continue de faire l'objet de nombreux débats entre les partis politiques (Carothers 2008). Dans le cas de nouvelles politiques ou législations électorales (par exemple, lorsque le nombre de circonscriptions augmente ou que des candidats indépendants sont

autorisés à participer aux élections), il est possible que les partis souhaitent adapter et protéger, voire renforcer leurs positions en proposant d'autres solutions. Le dialogue entre partis peut alors servir de plateforme pour échanger des informations, formuler des actions conjointes, établir une compréhension mutuelle des propositions des uns et des autres et décortiquer les arguments de chacun, les faisant ainsi évoluer.

Lorsqu'un accord est trouvé, ces sujets peuvent être abordés conjointement avec les autorités concernées, comme les OGE, ce qui donne à ces propositions davantage de poids. Les résultats du dialogue sont plus susceptibles d'être durables si les gouvernements, les partis au pouvoir et d'opposition et les OGE mettent en place des forums de dialogue fonctionnant de façon permanente, tout au long du cycle électoral. Pour de plus amples informations, voir le chapitre 7 sur le calendrier et le cycle électoral.

6.4 Rédiger un programme national de développement

Les partis politiques remplissent des fonctions institutionnelles et sociales qui sont indispensables à la démocratie représentative. Ils sont chargés d'élaborer les politiques, de fournir des services et de proposer des réformes à l'échelle nationale, mais également d'offrir à la population un développement qui soit à la fois durable et socialement inclusif (Commission européenne pour la démocratie par le droit, 2008/2009). À ce titre, ils ont pour mission de contribuer à la formulation d'un programme national de développement de leur pays.

Chaque parti politique devrait avoir un programme, une idéologie et une vision de l'avenir de la société qui lui sont propres et qui expliquent sa stratégie et l'approche qu'il souhaite adopter pour remplir cette mission. Cependant, les partis n'ont pas tous une telle stratégie, notamment par manque d'expertise interne en la matière : un dialogue portant sur les politiques peut alors les aider à tester leurs idées et à affûter leur réflexion.

Ceci étant, malgré leurs différences intrinsèques, les partis politiques présenteront toujours des similitudes de fond. Peu de partis se déclareront opposés à l'éradication de la pauvreté, à des services de santé et à une éducation de qualité,

ou à une exploitation raisonnable des ressources naturelles. Organiser un dialogue entre partis autour de ces questions leur permet donc de voir si une collaboration peut leur être profitable, et de quelle façon, en élaborant par exemple un accord minimal reposant sur un consensus.

« Le dialogue n'est pas toujours synonyme de luttes de pouvoir, mais doit porter sur le fait de trouver sa place autour de la table pour aborder et résoudre les grands problèmes que rencontre la nation, tels qu'une réforme financière, pétrolière, agricole ou des politiques publiques. Les partis politiques peuvent définir cet agenda et les facilitateurs ont alors pour mission de susciter des sujets de débat. »

Rene Mauge

Directeur de l'Institut de recherche pour la promotion des élections et du Conseil électoral national (CNE), Équateur

Définir ce programme présente notamment un avantage : il ne sera plus nécessaire d'élaborer un nouveau plan de développement à long terme en partant de zéro à l'arrivée de chaque nouveau gouvernement. Quel que soit le pays, les politiques publiques doivent être suffisamment prévisibles pour renforcer la stabilité financière et économique nationale ainsi que la confiance de la communauté internationale. Plus généralement, les citoyens doivent planifier leur quotidien au-delà des prochaines échéances électorales.

Un dialogue entre partis politiques peut également les encourager à agir de façon proactive en informant les acteurs stratégiques nationaux (tels que les agences nationales de développement et de planification) de leurs intérêts ou en cherchant à s'allier avec des groupes de la société possédant une certaine influence. Dans certains cas, le fait de formuler une vision commune soutenue par les principaux partis peut servir l'intérêt national en évitant l'instabilité et en rendant les politiques plus prévisibles.

Concrètement, les partis politiques peuvent contribuer de différentes façons à l'élaboration d'un grand agenda national commun (comme au Guatemala, voir encadré 6.5) ou rechercher un consensus sur des priorités politiques spécifiques (comme au Pérou concernant la politique nationale de santé, voir encadré 6.6).

Encadré 6.5.

L'agenda national partagé au Guatemala

En 2002 et 2003, au Guatemala, vingt partis politiques se sont regroupés pour procéder à une analyse conjointe de la situation de leur pays et élaborer un « agenda » politique pour des améliorations. Cet « Agenda Nacional Compartida » (agenda national partagé) a été validé en décembre 2003 et constitue depuis lors le principal cadre de la vie politique et des politiques du pays.

L'agenda porte principalement sur des aspects politiques, économiques et socio-environnementaux des réformes et du développement, ainsi que sur des questions relatives à la paix, aux droits humains et à la réconciliation. Même si cette expérience nationale d'élaboration de l'agenda est considérée comme une réussite et a même été copiée (notamment) à l'échelle locale, il reste difficile dans les faits de traduire cet agenda sous forme de législation concrète et de mise en œuvre des politiques.

Des discussions sur le suivi de la mise en œuvre de l'agenda se sont poursuivies dans le cadre de différents forums, tels que la plateforme institutionnelle multipartite Foro de Partidos Políticos (Forum des partis politiques), précédemment mise en place pour contribuer à l'élaboration de l'agenda national partagé. Cette plateforme a continué de servir d'espace alternatif de réflexions et d'élaboration des politiques pour les partis politiques guatémaltèques (ten Hoove et Scholtbach, 2008).

Encadré 6.6.

Pérou : un programme national en matière de santé

En 2005 au Pérou, le NDI a aidé seize partis politiques à parvenir à un consensus sur les politiques nationales de santé. Cette initiative s'inscrivait dans une démarche de suivi des recherches menées par le NDI et le Département britannique pour le développement international (DfID) sur les partis politiques péruviens et sur la promotion de réformes en faveur des populations pauvres (pour en savoir plus, voir National Democratic Institute (NDI) et le Département britannique pour le développement international (DfID), 2005). Les partis ont signé un

accord public, dont les dispositions ont été adoptées et mises en œuvre par le ministère péruvien de la Santé. En collaboration avec le NDI, les partis ont travaillé à partir d'une position de départ : quel que soit le vainqueur des élections suivantes, celui-ci devrait s'atteler à résoudre huit problématiques de santé (dont l'assurance maladie). Pour reprendre les termes d'un membre de l'un des partis : « Nous sommes parvenus à un consensus sur ces huit problématiques, mais nous pouvions être en désaccord sur le reste ».

Conclusions

- Le dialogue entre partis peut contribuer à instaurer la confiance entre des adversaires politiques, pierre angulaire de la consolidation de la paix et de la mise en place de réformes politiques.
- Le dialogue offre également aux partis un espace de réflexion sur des sujets de préoccupation communs, en particulier dans une démarche de recherche de consensus autour des réformes politiques ou des politiques nationales de développement.
- Le dialogue aide aussi les partis à adapter leurs organisations et leurs programmes et à progresser vers une politique plus inclusive.

Recommandations

- Déterminer s'il existe une confiance suffisante entre les partis pour mettre en place un dialogue constructif.
- Identifier les évolutions de la société qui ont une incidence transversale sur tous les partis.
- Étudier les possibilités d'élaboration de grandes priorités de réforme politique.
- Identifier des points spécifiques de désaccord ou d'accord potentiel, par exemple ceux portant sur la constitution, la législation relative aux partis politiques ou le système électoral du pays.
- Évaluer de quelles façons le dialogue peut contribuer à l'élaboration d'un programme de développement national.
- Coordonner la démarche de dialogue avec l'action d'autres organes, tels que les commissions nationales de consolidation de la paix, de réforme ou de développement.

Chapitre 7 : Calendrier et cycle électoral

Le dialogue entre partis politiques est généralement considéré comme un processus à long terme plutôt qu'un événement unique. Parfois, le dialogue n'est censé durer que quelques mois ou quelques années, par exemple lorsqu'il a pour objectif d'apporter une contribution à un « produit » spécifique, comme une nouvelle constitution, ou d'aider à surmonter une crise particulière. Dans d'autres cas, le dialogue entre partis politiques est progressivement accepté comme mécanisme permanent de concertation ou comme élément de l'architecture nationale de paix.

Les objectifs du dialogue et sa durée prévisionnelle ont une incidence à la fois sur sa date de lancement et sur la chronologie des activités spécifiques des participants. Sur le terrain, de nombreux professionnels sont confrontés à des dilemmes lorsqu'il s'agit de trouver le « bon calendrier ». Même s'il n'existe pas de solution simple, quelques considérations d'ordre général doivent être prises en compte.

La définition du calendrier du dialogue entre partis politiques est particulièrement importante dans les cas où des élections sont en jeu. Dans un pays, les élections sont un repère temporel clair et ont souvent une forte influence sur les rapports entre les partis. L'activité des partis politiques est en plein essor pendant la période électorale, où l'interaction avec les citoyens atteint son paroxysme, mais les élections sont également la manifestation la plus évidente de la compétition entre les partis politiques.

Par conséquent, de par leur nature même, les élections sont une source de polarisation importante et peuvent rapidement modifier le paysage politique. Cela peut avoir une influence considérable sur le déroulement des processus de dialogue entre partis politiques.

Ce chapitre s'intéresse en particulier à la question du calendrier du dialogue entre partis politiques, et notamment au lien entre le dialogue entre partis et les élections.

« Les élections sont l'un des fondements essentiels de la démocratie, et elles sont désormais quasi universelles. Depuis l'an 2000, à l'exception de onze pays, tous les pays du monde ont organisé des élections nationales. Mais pour être considérées comme crédibles, nous devons fixer des normes rigoureuses avant, pendant et après le scrutin. Les partis d'opposition doivent pouvoir s'organiser et faire campagne sans crainte, et les règles du jeu doivent être équitables pour tous les candidats. Le jour de l'élection, les électeurs doivent se sentir en sécurité et être convaincus du secret du vote et de l'intégrité du scrutin. Une fois le dépouillement effectué, le résultat de l'élection doit être accepté, indépendamment de la déception des candidats vaincus. »

Kofi A. Annan,

Président de la Commission mondiale sur les élections, la démocratie et la sécurité, dans *Renforcer la démocratie : une stratégie destinée à améliorer l'intégrité des élections dans le monde*, 2012, p. 3, « Avant-propos » de

Kofi A. Annan

7.1 Le temps est à la fois un allié et un ennemi

Le temps (ou le manque de temps) est parfois considéré comme l'ennemi du dialogue, en particulier lorsqu'un processus de dialogue est censé donner des résultats avant une date déterminée (par exemple, élaborer la législation relative aux partis politiques avant la tenue des prochaines élections). Dans ce cas, la pression pour obtenir des résultats à temps prend le pas sur l'intérêt général que représente l'organisation d'un dialogue entre adversaires politiques, non contraint par des délais et destiné à instaurer une compréhension mutuelle dans une atmosphère de confiance.

Dans d'autres cas, le temps peut être un allié, par exemple lorsque les partis se livrent une compétition acharnée depuis des années sur les mêmes problématiques, mais qu'ils se sont lassés du conflit. La pression liée au fait d'obtenir enfin un résultat partagé permettant à tous les partis de poursuivre leurs objectifs politiques peut les inciter à s'ouvrir davantage à une évolution de leurs positions et comportements existants.

Dans la pratique, les facilitateurs peuvent chercher à concilier le fait d'aider les partis à obtenir des résultats dans un délai défini et de maintenir de bons rapports entre des partis qui sont engagés dans la poursuite du dialogue. S'inscrire dans une perspective à long terme est particulièrement crucial sur le plan de la planification, car il peut être délicat d'anticiper certaines évolutions et d'ajuster le calendrier du processus de dialogue en fonction des événements attendus.

7.2 Le calendrier du processus de dialogue

Le calendrier du processus de dialogue est un élément important pour plusieurs raisons. Ce concept se différencie de la simple notion de « temps », puisqu'il s'agit de choisir le bon moment plutôt que de disposer de suffisamment de temps. Il permet de définir le temps disponible pour veiller à l'adhésion de l'ensemble des partis, instaurer la confiance et établir des relations interpersonnelles entre les partis politiques et mettre en place des structures de dialogue.

Le calendrier de la plateforme de dialogue est un élément important également, dans la mesure où il a souvent une incidence sur le thème central du dialogue. Par exemple, à l'approche des échéances électorales, l'attention des partis portera vraisemblablement sur le suivi et le traitement des événements et des incidents électoraux, alors qu'entre deux élections, le dialogue aura tendance à porter sur les moyens permettant de peser sur les règles du jeu juridiques et politiques.

Il n'existe pas de moment parfait pour lancer un processus de dialogue entre partis politiques : chaque moment apportera son lot d'opportunités et de risques, en fonction des circonstances particulières du pays concerné et de la finalité du dialogue. Ceci étant, on observe généralement des différences importantes selon que le pays se situe juste avant, en plein milieu ou après un processus

de transition politique (élections ou débat sur une réforme constitutionnelle, par exemple).

Il se trouve simplement que certains moments seront porteurs de plus de difficultés pour un dialogue multipartite lorsqu'ils se déroulent au cœur d'une polarisation politique extrême. Le calendrier peut donc avoir une incidence très forte sur la confiance entre les partis, l'intensité et la réussite d'un processus de dialogue, qui seront plus fortes si l'architecture du dialogue est mise en place « à temps ».

Le choix du bon moment relève autant du fonctionnement interne du dialogue entre partis politiques (notamment, du niveau de confiance entre les partis) que de la finalité du dialogue et de la mesure dans laquelle les partis peuvent influencer des processus extérieurs, tels que les réformes politiques, par l'intermédiaire de ce dialogue. Ces deux facteurs peuvent aussi bien aller de pair que s'opposer.

En définitive, pour instaurer la confiance dans un processus de dialogue qui fonctionne, il faut à la fois avoir du temps et ne pas subir de pression, alors que la mise en place de réformes politiques en dehors du cadre du dialogue a tendance à impliquer des délais serrés (liés au cycle parlementaire, à la date des élections, aux processus de paix ou aux calendriers de réforme). Poursuivre ces deux objectifs (souvent de façon simultanée dans le cadre d'une plateforme de dialogue) peut sembler contre-productif.

Sur le plan pratique, il faudrait donc qu'idéalement le dialogue démarre bien avant la date d'échéance d'une réforme donnée, afin de pouvoir à la fois atteindre et consolider ces objectifs.

7.3 Anticiper les périodes de forte pression

Un processus de dialogue entre partis politiques est souvent plus facile à mettre en place dans un contexte de relative harmonie, car cela permet aux partis de réfléchir conjointement aux modalités d'organisation du dialogue et à son agenda. Même lorsque le processus a pour objectif principal d'apaiser les tensions, y parvenir nécessite généralement un certain niveau de confiance et d'esprit de coopération, qu'il convient de développer avant que la polarisation politique ne se renforce.

Par exemple, si la vie publique commence à se polariser un an avant la date des élections, le processus de dialogue doit vraisemblablement être lancé un an avant cette date (c'est-à-dire deux ans avant les élections). Idéalement, le facilitateur veillera à ce que le processus de mise en place de l'architecture interne du dialogue soit prêt avant toute évolution majeure de la situation politique. Dans les faits, il n'est pas toujours possible de procéder ainsi.

Dans certains cas, la pression pour la mise en place d'une plateforme de dialogue survient juste au moment où les tensions et la polarisation entre les partis sont à leur paroxysme, ou lorsque des réformes doivent être décidées (et ne sont plus seulement espérées). Par exemple, la nécessité d'agir vite quant à d'éventuelles violences électorales peut déboucher sur l'obtention de financements externes destinés à atténuer cette menace ; or, bien souvent, les financements ne sont mis à disposition que peu de temps avant les élections.

Pour le facilitateur, la difficulté réside dans le fait de convaincre les partis et les soutiens financiers du dialogue de l'importance d'un démarrage rapide avant que les problèmes ne deviennent visibles. Si certains ne perçoivent pas l'urgence, le facilitateur doit souligner que le dialogue permettra de maintenir l'harmonie lorsque les temps se feront plus difficiles. Il doit toujours avoir une longueur d'avance et réfléchir aux prochains sujets qui risquent de déclencher des polémiques. Toutes les éventualités doivent être soigneusement prises en compte, afin que l'architecture du dialogue soit en place lorsque les problèmes surviennent.

7.4 Le rôle du facilitateur : anticiper les événements

L'une des missions stratégiques du facilitateur est d'anticiper le déroulement de certains événements et de les intégrer à la dynamique du dialogue. Il doit aider les partis à planifier les choses et ne pas se laisser submerger par les événements à l'approche d'une échéance. À l'inverse, il doit également exploiter cette échéance au profit du dialogue afin d'encourager les partis à prendre des décisions lorsqu'ils traînent des pieds pour aboutir à un compromis.

Le facilitateur peut aider les partis à effectuer leur propre planification stratégique et organisationnelle, mais également à organiser la planification de scénarios conjoints, en anticipant les moments critiques et les tournants du processus (élections à venir, programme national de réforme, etc.), en suivant les débats stratégiques qui agitent la société et en s'intéressant aux évolutions de la situation politique du pays (voir par exemple, van den Berg, à paraître, 2013). Un processus de dialogue, même bien établi, connaîtra toujours des périodes d'intensité et de pression, ainsi que des périodes d'« endormissement politique ». Dans nombre de systèmes politiques, les évolutions se font au gré des circonstances, sans planification, et les partis politiques réagissent aux incidents plutôt que de les anticiper.

La vie politique de nombreux pays a tendance à fonctionner sous forme de saisons : le dialogue connaît ainsi des périodes de ralentissement au gré des intersessions parlementaires et des congés d'été. Il est important pour le facilitateur d'exploiter ces périodes creuses pour consolider l'architecture du dialogue, au lieu de se focaliser sur la gestion des incidents de parcours. Ces périodes servent à développer le réseau (même si cette activité doit aussi être menée, bien entendu, pendant les périodes de pointe), à réfléchir à d'éventuelles solutions à de futurs problèmes ou à faire se rencontrer des adversaires politiques alors que le reste du monde a l'impression qu'il ne se passe rien d'intéressant sur le front politique.

Enfin, le facilitateur peut utiliser ces périodes plus creuses pour renforcer la formation et la préparation du personnel du secrétariat, ou prendre contact avec les membres des partis qui œuvrent davantage en coulisses.

7.5 Le cycle électoral

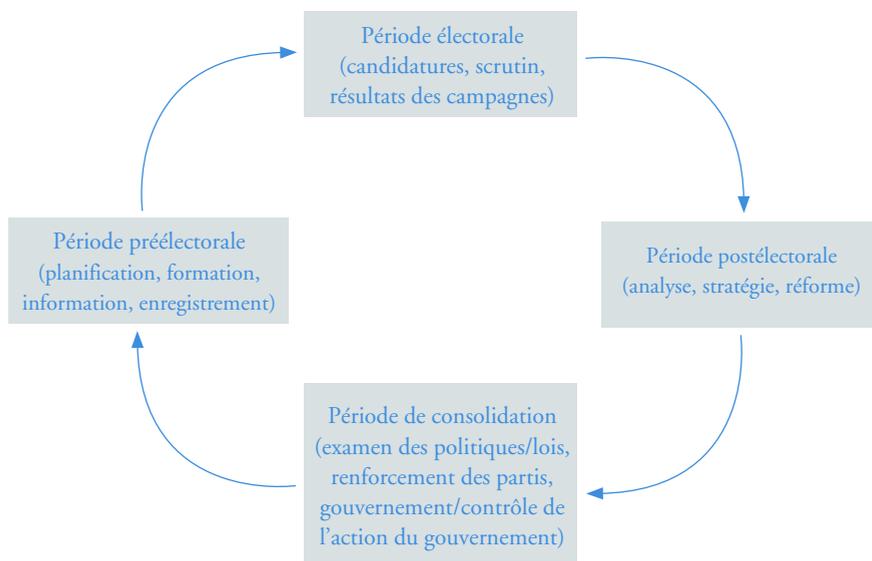
Le fonctionnement des démocraties s'inscrit dans des processus et des calendriers prédéfinis dont il faut impérativement tenir compte. L'un de ces processus clés, dénommé « cycle électoral », s'organise autour des élections présidentielles, parlementaires, locales ou de toute autre nature. La pratique récurrente consistant à organiser des élections nationales, infranationales et parfois supranationales, peut être considérée comme un cycle continu.

Le cycle électoral présenté à la figure 7.1 montre bien que les élections ne sont pas des événements, mais des processus récurrents précédés et suivis par une série plus ou moins similaire d'activités. À de nombreux égards, le cycle électoral lui-même est donc un outil de planification, qui permet de détourner l'attention des tensions qui caractérisent le scrutin à proprement parler, pour s'intéresser aux étapes préparatoires, susceptibles de désamorcer ces tensions.

Le cycle électoral s'étale généralement sur une période de quatre à six ans et se décompose en différentes phases, le jour du scrutin constituant à la fois le point de départ et d'arrivée. Alors qu'un cycle électoral traditionnel sera généralement constitué de phases « préélectorale », « électorale » et « postélectorale », les partis politiques pourront envisager d'y ajouter une quatrième phase, tout aussi importante : la phase de « consolidation ».

Figure 7.1.

Le cycle électoral



Source : inspiré de IDEA international, *Concevoir la gestion électorale : le manuel d'IDEA international* (Stockholm : IDEA international, 2006), figure 2, p. 16.

Ces quatre phases ne sont pas gravées dans le marbre, mais servent plutôt à illustrer le fait que, pour les partis politiques, les élections sont une composante majeure des activités qu'ils sont susceptibles de mener à différentes périodes.

7.6 Le dialogue entre partis politiques pendant les quatre phases du cycle électoral

Le dialogue entre partis politiques peut être utile à toutes les phases du cycle électoral. Toutefois, chaque phase présente ses caractéristiques propres en ce qui concerne les objectifs et les priorités des partis ainsi que les activités sur lesquelles ils souhaitent se focaliser. L'évolution de l'état d'esprit

au sein des partis (sentiments de confiance ou d'interdépendance plus ou moins importants) au cours de chacune des phases a donc une incidence sur les sujets prioritaires du dialogue entre partis.

1. La phase préélectorale

Pendant la phase préélectorale (généralement six à douze mois avant le scrutin), les partis s'intéressent principalement à la préparation interne en vue de l'élection à venir. Comme les partis sont concentrés sur la campagne électorale externe, l'élaboration d'un manifeste du parti, la sélection des candidats et la mise au point de la stratégie de campagne figureront parmi les grandes priorités de l'ensemble des partis.

Pendant cette phase, les partis s'inscrivent progressivement dans une logique de compétition, ce qui peut avoir des conséquences sur leurs rapports les uns avec les autres. Si l'on envisage de démarrer un dialogue entre partis politiques en phase préélectorale, cela peut signifier deux choses.

Premièrement, l'éventuelle exacerbation des tensions entre et à l'intérieur des partis peut être un signe de la nécessité d'un dialogue entre partis, en vue d'instaurer la confiance et d'alléger la pression. Dans ce cas, le dialogue permet de donner confiance dans le processus électoral, de mettre les sujets de discorde à l'ordre du jour et de se focaliser sur l'apaisement des conflits pendant la période qui précède les élections (par exemple, grâce à des échanges entre les partis et l'OGE). C'est au cours de cette période que l'on peut exprimer ses préoccupations et apporter des modifications de dernière minute au processus électoral par la voie du consensus.

Deuxièmement, au cours de cette phase, il devient de plus en plus délicat d'aborder la question des réformes majeures, les partis étant surtout préoccupés par la compétition à venir pour accéder au pouvoir. Aborder des points de réforme structurelle peut créer des attentes beaucoup trop fortes suggérant que le dialogue peut être à l'origine du changement, ce qui peut provoquer, au final, une désintégration de la plateforme.

2. La phase électorale

La période électorale n'est pas constituée uniquement du jour (ou des jours) où se déroule le scrutin, mais aussi des semaines, voire des

mois qui le précèdent, pendant lesquels les partis politiques mènent leurs campagnes électorales. Celles-ci peuvent être « acharnées, mais justes », mais également émaillées de « coups bas », d'accusations graves, voire de violences. Jusqu'à l'annonce des résultats définitifs de l'élection, les tensions entre les partis ont tendance à s'intensifier.

Au cours de cette période, une plateforme de dialogue peut avoir pour objectif de circonscrire les points spécifiques liés à l'élection à un forum dans le cadre duquel ils peuvent être abordés de façon plus constructive, loin des espaces où ils ne le sont qu'à des fins électorales. Par exemple, c'est souvent au début de la campagne que sont mis au point les codes de conduites entre partis ou les pactes d'éthique électorale.

Encadré 7.1.

Pérou : signature par les partis d'un pacte d'éthique électorale

En 2005, plus de vingt partis politiques péruviens ont signé un pacte de bonne conduite électorale. Plusieurs dizaines de groupes politiques locaux et régionaux les ont imités depuis. Dans le cadre de ce pacte, les partis ont notamment convenu de se focaliser sur les idées et les programmes de leurs campagnes, d'éviter les attaques personnelles à l'encontre de leurs adversaires et de leurs familles, ainsi que de refuser tout recours à l'agressivité, la violence, l'intimidation ou la répression. Ils se sont également engagés à respecter les lois relatives à l'affichage du matériel de campagne et ont exhorté les élus à ne pas utiliser les fonds publics à des fins frauduleuses et à se conformer aux mécanismes officiels de règlement des différends. Chaque parti devait désigner un représentant chargé de suivre le respect du pacte par sa formation politique. Au-delà de leurs propres engagements, les partis ont également appelé les médias à veiller à ce que tous les partis bénéficient d'un temps d'antenne et d'espaces d'affichage identiques pour leurs annonces de campagne, et à assurer une couverture impartiale à l'ensemble des organisations politiques. Ce pacte a été appliqué pendant les élections présidentielles et locales qui ont suivi (IDEA international, 2005).

Les partis peuvent également mettre en place des activités de dialogue public afin d'éviter la polarisation, par exemple des débats multipartites

dans les médias, qui s'attachent aux politiques plutôt qu'aux personnes.

Parallèlement, à l'approche des élections, la compétition entre les partis dans le cadre de la campagne sera encore plus acharnée qu'au cours de la phase préélectorale, et les dirigeants des partis risquent donc d'avoir moins de temps pour assister aux événements organisés dans le cadre du dialogue. Les facilitateurs qui souhaiteraient démarrer une plateforme de dialogue entre partis politiques à cette période devront également veiller à ne pas être accusés de parti pris ou d'ingérence extérieure dans le processus démocratique national.

De façon générale, dans la période qui entoure une élection, le dialogue permet surtout de suivre l'évolution de la situation électorale et de réagir aux éventuels incidents, et non de résoudre des problèmes structurels.

3. La phase postélectorale

Généralement, l'annonce des résultats définitifs de l'élection annonce également le début de la période postélectorale, qui peut parfois être relativement calme, mais aussi donner lieu à une exacerbation de la méfiance. C'est notamment le cas lorsque les campagnes électorales ont été particulièrement acharnées ou lors d'un changement de pouvoir (associé à la perte des avantages liés au pouvoir) ou, dans une plus large mesure, en cas d'accusations de fraude électorale.

Toutefois, même lorsque les résultats de l'élection sont acceptés par tous, il faudra du temps aux partis pour s'habituer à la nouvelle donne politique, aux nouvelles alliances et aux nouveaux visages du gouvernement et de l'opposition. Selon le contexte, cette période peut durer jusqu'à un an après les élections. Dans certains cas, le changement de pouvoir politique nécessitera de choisir et de nommer de nouveaux membres du gouvernement. En outre, les stratégies partisanes devront être adaptées et les nouveaux dirigeants et ministres devront trouver leur place dans leurs ministères et se faire à leurs nouvelles responsabilités.

Le facilitateur pourra profiter de cette phase pour procéder à un examen approfondi du paysage politique et évaluer un éventuel intérêt des acteurs concernés à s'engager dans un processus de dialogue. À ce moment précis, l'idée d'un dialogue

peut éveiller l'intérêt des partis, les événements électoraux et les éventuelles fragilités du système politique étant encore dans tous les esprits. Pour les partis, cela peut aussi être le bon moment pour évaluer conjointement le fonctionnement du système électoral proprement dit, réfléchir aux recommandations formulées par les missions d'observation et les transformer en programme de réforme, ou encore identifier les préoccupations communes qu'ils souhaiteraient aborder au cours des prochaines années.

Ceci étant, démarrer un dialogue juste après la tenue d'élections peut signifier que certains partis sont dans un état d'esprit victorieux, alors que d'autres pansent leurs plaies. Si un ou plusieurs partis n'acceptent pas les résultats des élections, les facilitateurs peuvent proposer de se servir du dialogue entre partis comme mécanisme informel de résolution des différends, en complément d'éventuels autres mécanismes de recours, comme une action en justice. Pendant cette période, les partis peuvent se trouver dans une situation de réflexion interne et trouver plus important de s'adapter à la nouvelle donne politique et à la nouvelle répartition des pouvoirs. De façon générale, l'organisation d'un dialogue après un scrutin sert plutôt à tirer les leçons de l'organisation des élections et à identifier les points de réforme structurelle.

[Encadré 7.2.](#)

Le dialogue postélectoral : une pratique courante

« L'organisation d'un dialogue national après les élections devrait se généraliser, entre les groupes d'observateurs internationaux et nationaux, les autorités électorales et les acteurs politiques afin d'identifier les domaines sur lesquels les efforts de réforme doivent porter, de réfléchir à une éventuelle assistance internationale pour la mise en place de ces réformes, ainsi que d'améliorer la préparation des prochaines élections. Les missions d'observation électorale ultérieures et la révision des recommandations peuvent alors servir de base à l'évolution des stratégies d'assistance, afin de veiller au respect des principes fondamentaux de l'intégrité électorale. »

Commission mondiale sur les élections, la démocratie et la sécurité, *Renforcer la démocratie : Une stratégie destinée à améliorer l'intégrité des élections dans le monde* (septembre 2012), p. 11.

4. La phase de consolidation

Le passage de la période postélectorale à la phase de consolidation ne s'effectue pas véritablement à un moment précis ; il s'agit plutôt d'une transition progressive, qui dépend du contexte.

De façon générale, on peut dire que la période de consolidation débute lorsque les partis sont plus « installés » dans leurs nouveaux positionnements et ont eu le temps de s'habituer à la nouvelle donne politique.

Il peut demeurer une polarisation importante et une faible volonté de coopérer. Toutefois, c'est pendant cette période de consolidation que les problèmes structurels relatifs au tissu politique de la société sont encore dans tous les esprits. C'est alors le moment idéal pour donner suite aux évaluations du système politique déjà réalisées. Il est donc d'autant plus important d'aborder les questions relatives aux réformes dès le début de la phase de consolidation.

Cette phase de consolidation est souvent considérée comme une occasion de mettre en œuvre des réformes, en particulier dans les pays relativement stables où elle peut durer deux à trois ans. Pendant cette période, on ne s'attend pas à une alternance majeure au pouvoir, ce qui permet de décider de réformer l'État ou d'engager des politiques de développement. Les partis sont en général moins sous les feux des projecteurs que pendant la phase préélectorale et sont plus réceptifs à une éventuelle réflexion interne : cet état d'esprit offre une marge de manœuvre plus importante, ainsi qu'une occasion de réfléchir à plus long terme.

Toutefois, dans certaines situations, les changements (ou l'absence de changements) au sein des structures de pouvoir peuvent avoir des répercussions sur la volonté des partis à prendre part au dialogue. La motivation risque de leur faire défaut si l'on s'attend à ce que le dialogue n'ait pas d'impact avant un futur lointain ; les partis auront alors tendance à camper sur leurs positions jusqu'à ce que l'on approche des élections suivantes, c'est-à-dire jusqu'au début de la phase préélectorale suivante.

Bien entendu, le problème est que plus l'on s'approche de la période préélectorale, plus les enjeux politiques sont importants, ce qui rend plus difficile de parvenir à un accord sur certaines réformes. Malgré ces réserves, la phase de

consolidation est généralement considérée comme une période au cours de laquelle les partis politiques seront plus à même de faire adopter de nouvelles politiques ou propositions de réforme.

7.7 L'influence du cycle électoral sur le dialogue entre partis politiques

De façon générale, on peut penser que lorsque la compétition entre les partis augmente, la coopération et le dialogue ont tendance à diminuer. Le facilitateur pourra ainsi se demander si l'augmentation des tensions à l'approche des élections justifie l'ouverture d'un processus de dialogue ou s'il faut au contraire le reporter après les élections.

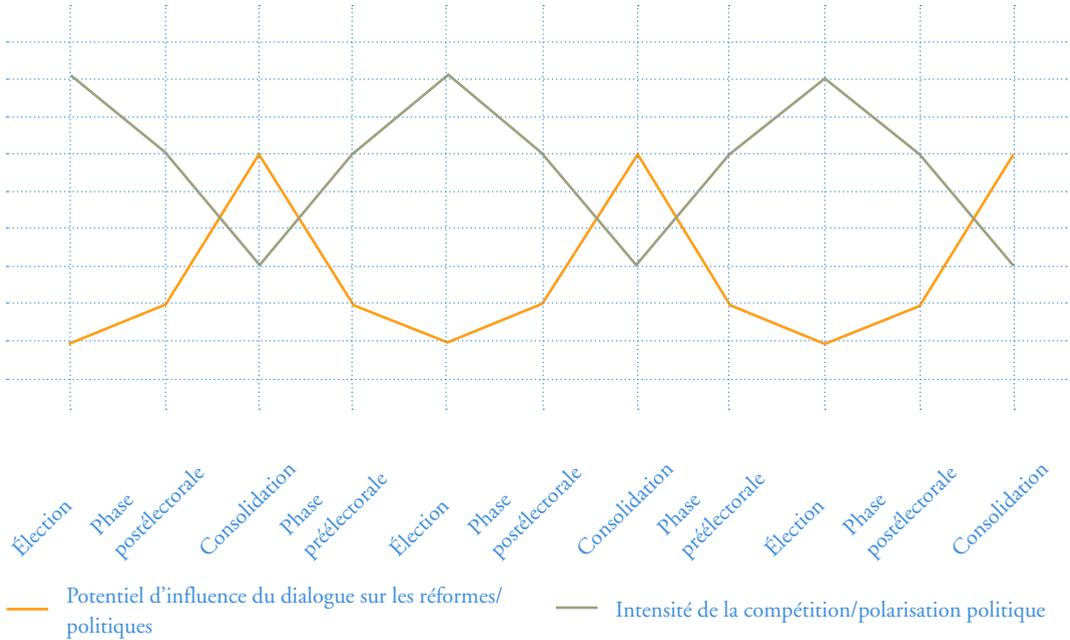
Parallèlement, dans les situations où la pression de remporter les élections augmente pour tous les partis, la mise en place de modalités d'interaction pacifique entre les adversaires politiques peut contribuer à prévenir les fraudes électorales ou les violences préélectorales.

Deux facteurs importants entrent en ligne de compte dans l'établissement du calendrier du dialogue : le *fonctionnement interne* du dialogue (qui suppose une confiance et une recherche de consensus suffisantes entre les partis) et ses *produits externes* (par exemple, le fait de tenter d'influencer la mise en place de réformes). Pour que le dialogue réussisse, ces deux facteurs doivent être au diapason. Par exemple, il est vraisemblablement préférable de ne pas aborder de points de réforme importants juste avant la tenue d'élections, au moment où la compétition politique est à son paroxysme, mais plutôt d'en faire une priorité de la phase de consolidation, lorsque les tensions commenceront à s'estomper.

La figure 7.2 illustre le rapport entre le potentiel d'influence du dialogue sur les réformes et politiques nationales et l'intensité de la compétition et de la polarisation politique. Ce graphique montre également que le dialogue fait l'objet de fluctuations récurrentes, en raison de la nature répétitive du cycle électoral. On peut en déduire que si on leur en laisse le temps, de nombreux processus de dialogue peuvent bénéficier d'une seconde chance (de réussite ou d'échec).

Figure 7.2.

Rapport entre l'intensité de la compétition politique et le potentiel du dialogue pour influencer une réforme



Pour le facilitateur, cela signifie que certaines caractéristiques récurrentes qui peuvent être prévisibles et anticipées doivent être prises en compte dans les processus de planification et de préparation. Avant le début de chaque phase, le facilitateur doit essayer d'établir quels sont les points de réforme qui seront abordés pendant cette période et en quoi le dialogue peut avoir une incidence sur l'état d'esprit des partis. Cela permet de diminuer la méfiance des acteurs concernés à des périodes où la tendance est plutôt à la polarisation, par exemple lors des élections.

Le rôle du facilitateur est de veiller à ce que les besoins externes de réforme et le fonctionnement interne du dialogue soient autant en phase que possible. Si le facilitateur pense que l'écart entre ces deux facteurs est trop important, il faudra trouver d'autres moyens pour les partis d'aborder ces sujets, peut-être même en dehors de la plateforme de dialogue.

7.8 Les processus internes aux partis, soumis à un calendrier

Bien que le cycle électoral soit l'un des processus externes les plus importants dans lequel les partis politiques doivent s'inscrire, ceux-ci doivent également faire face à d'autres processus soumis à des calendriers. On pensera notamment au processus de réforme constitutionnelle, qui possède son propre cycle et est soumis à des dates butoir fixées par la loi, imposant à leur tour des échéances strictes quant aux résultats du dialogue.

Les processus internes aux partis ont également des répercussions sur le comportement interne des partis et sur la façon dont ils interagissent dans le cadre d'un dialogue. Par exemple, les congrès annuels des partis, au cours desquels le parti répond devant ses membres de ses choix politiques et stratégiques des douze derniers mois, dévoile ses objectifs pour l'année à venir, présente son

bilan financier et élit éventuellement de nouveaux dirigeants, peuvent largement influencer les points de vue et les comportements des représentants des partis au sein d'une plateforme de dialogue.

Ces événements internes ont aussi une incidence sur le dialogue, car ils sont en général assez chronophages pour certains membres des comités exécutifs des partis, ce qui leur laisse moins de temps pour s'intéresser à d'autres sujets, dont le dialogue. En outre, les congrès des partis sont l'espace même où les dirigeants forgent et défendent leur identité politique, ce qui risque de nécessiter une modification temporaire des interactions politiques avec les autres partis.

7.9 Calendrier et plateformes de dialogue établies

Tenter de démarrer un dialogue à un moment adéquat du cycle électoral présente un certain nombre d'enjeux, les opportunités et les risques étant similaires pour les plateformes de dialogue déjà établies. Par exemple, au cours de la phase électorale, les campagnes des partis seront acharnées et leurs dirigeants seront vraisemblablement plus intéressés par la conduite de la campagne que par une éventuelle participation à un processus de dialogue.

Pour autant, la nature récurrente du cycle électoral permet aux plateformes de dialogue établies d'instaurer et de renforcer progressivement la confiance. Lorsque les partis prenant part à un dialogue sont déjà passés par les différentes phases du processus (ou alternances de pouvoir), ils sont plus à même d'aborder efficacement les problèmes liés au nouveau cycle électoral qui commence.

Cette logique s'applique à la fois de façon prospective et rétroactive. Si les partis savent qu'un dialogue mené précédemment a permis de régler les problèmes électoraux, ils exploiteront d'autant plus facilement le dialogue dans le cadre de futurs processus. Plus important encore, il y a moins de risques que les partis mettent à mal le dialogue ou claquent la porte s'ils savent qu'ils auront besoin les uns des autres à des étapes ultérieures du cycle électoral.

Les fluctuations extrêmes illustrées par la figure 7.2 sont le fruit de l'influence de nombreux facteurs,

parmi lesquels les évolutions du système de partis au fil du temps. Toutefois, en raison de la nature répétitive du dialogue, ces fluctuations auront tendance à diminuer à mesure que la plateforme de dialogue traversera plusieurs cycles, et se caractériseront par des pics et des creux moins marqués.

7.10 Dialogue avec les organismes de gestion électorale

Dans de nombreux pays, les organismes de gestion électorale (OGE) abordent les sujets relatifs aux élections et aux réformes électorales avec les partis politiques dans le cadre de mécanismes de dialogue multipartite, généralement connu sous le nom de comité de liaison entre les partis. Dans certaines situations, les OGE jouent en réalité un rôle important dans le lancement de plateformes de dialogue entre partis (même si cela ne concerne souvent que les réformes liées à leur mandat). Il importe donc que le facilitateur prenne la mesure de l'interaction existante entre les partis et l'OGE et comprenne comment renforcer ces relations.

La portée de la coopération entre les OGE et les partis politiques dépend du degré d'avancement de leur rapport et de la phase du cycle électoral en cours (IDEA international, 2006, p. 16). Par exemple, dans le cadre d'une démarche de prise de contact avec les partis, un OGE aura tendance à être plus actif au cours de la phase électorale et moins actif dans la phase de consolidation du cycle électoral. La coopération entre les OGE et les partis peut se dérouler dans le cadre d'une pratique habituelle, mais peut également être encadrée par la législation électorale ou le mandat de l'OGE¹².

Dans le cadre des réunions, les discussions peuvent porter à la fois sur les réformes électorales qui ont trait au mandat de l'OGE et sur la confiance dans le processus électoral. En matière de réforme électorale, les discussions peuvent concerner un très grand nombre de sujets relatifs à la gestion électorale : calendriers électoraux, préparatifs des inscriptions sur les listes électorales, obligations relatives au dépôt des candidatures, guides et codes de conduite destinés aux partis politiques, processus de nomination, procédures de dépôt de plaintes et annonce des résultats¹³.

L'interaction des partis politiques avec les OGE permet également d'éliminer la méfiance et d'éviter que les partis ne s'accusent quant au déroulement de l'élection. À ce titre, leur interaction peut contribuer de façon positive à apaiser les tensions sur des sujets susceptibles de déclencher d'éventuelles violences électorales : règles électorales inadaptées, partis posant problème, inscription sur les listes électorales, dépôt des candidatures, inégalités d'accès aux médias, actes de violence, problèmes liés au déroulement du scrutin ou du dépouillement, différends relatifs à la vérification des résultats de l'élection (IDEA international, 2012a).

Dans certains cas, toutefois, on observe une coopération très limitée entre l'OGE et les partis politiques, par exemple si l'OGE souhaite préserver son indépendance ou si les partis n'ont pas confiance dans l'impartialité de sa mission et de son fonctionnement. Il faut par ailleurs être conscient que le dialogue sur des réformes d'ordre général dépasse bien souvent le mandat de l'OGE.

Le facilitateur doit également garder à l'esprit que l'OGE peut être un acteur politique possédant ses propres intérêts et son propre point de vue. La façon dont ces intérêts se manifestent dans le système politique dépend de la situation du pays, du modèle d'organisme de gestion électorale appliqué et de la composition de l'OGE. Les partis peuvent opter pour un modèle gouvernemental, un modèle indépendant ou un modèle mixte. Dans certains pays, l'OGE est ainsi composé de responsables gouvernementaux et de technocrates, alors que dans d'autres, il est constitué d'une combinaison de représentants désignés par les partis politiques (OGE multipartite) ou de personnes désignées en raison de leur statut professionnel (OGE composé d'experts) (IDEA international, 2006, chapitre 4).

Ainsi, l'OGE n'est pas forcément un acteur impartial du dialogue, en particulier lorsqu'il est davantage associé ou lié à un parti en particulier (par exemple, le principal parti au gouvernement) ou que ses membres sont nommés par le président. Dans ce cas, il est souvent nécessaire de distinguer le dialogue entre l'OGE et les partis du dialogue entre partis politiques à proprement parler.

Lorsque ce dernier aborde les questions relatives aux élections, le rôle du facilitateur est de veiller à la bonne coordination entre les deux plateformes.

Encadré 7.3.

Coopération entre les partis et l'organisme de gestion électorale au Népal

La Commission électorale du Népal (ECN) travaille en collaboration très étroite avec les partis politiques dans les domaines du développement politique, des politiques électorales et des préparatifs techniques. Concrètement, au Népal, c'est l'ECN qui prend l'initiative d'élaborer les politiques et les projets de dispositions réglementaires relatives aux élections et aux partis politiques. Dans le cadre de ce processus, la commission met en place des consultations avec des représentants des partis politiques à différentes étapes afin de faire émerger des idées, d'obtenir leurs commentaires sur le projet et de discuter des politiques, législations et procédures en cours de rédaction. De façon générale, les politiques, procédures et textes suivants sont élaborés en concertation étroite avec les partis politiques :

- les politiques électorales ;
- la législation régissant les élections et leur gestion ;
- les règles, dispositions réglementaires et procédures relatives à l'organisation des élections ;
- l'identification et la gestion des bureaux de vote ;
- la rédaction d'un code de conduite ;
- les procédures de gestion des élections en général ;
- l'introduction de nouvelles technologies dans le processus électoral ; et
- la réalisation d'analyses de la sécurité, en faisant participer les partis politiques à la mise en place d'un environnement propice sur le plan de la sécurité.

À la fin du cycle électoral, un examen participatif est réalisé en présence des partis politiques, des observateurs des élections, du personnel électoral, des responsables de la sécurité et de membres de la société civile, permettant de formuler des recommandations pour de futures réformes. Bhojraj Pokharel

Ancien président de la Commission électorale du Népal¹⁴

Conclusions

- À chaque étape du cycle électoral, les partis politiques sont confrontés à différents risques et opportunités, qui peuvent avoir une incidence sur la réussite du dialogue.
- La phase de consolidation peut contribuer à renforcer le fonctionnement interne du dialogue et ses résultats en matière de réforme politique,

avant les périodes de polarisation que sont notamment les élections.

- La nature récurrente du cycle électoral permet aux plateformes de dialogue établies d'instaurer et de renforcer progressivement la confiance.
- Les partis politiques s'inscrivent dans de nombreux autres processus internes et externes soumis à des calendriers, dont il faut tenir compte.

Recommandations

- Évaluer le calendrier du dialogue par rapport au cycle électoral du pays.
- Prendre acte des principales caractéristiques de chacune des phases du cycle, y compris l'évolution de l'état d'esprit des partis, et des risques ou des opportunités que cela pose.
- Anticiper le déroulement des processus internes aux partis, tels que l'élection des dirigeants, et évaluer leur influence sur les comportements internes des partis et leurs interactions dans le cadre du dialogue.
- Veiller à la coordination avec l'OGE tout au long du cycle électoral.

Chapitre 8 : Conception de la structure organisationnelle du dialogue

Lorsque les partis conviennent de se réunir de façon structurée, ils doivent également commencer à réfléchir à la meilleure façon d'organiser leurs échanges et leurs rapports. Le type de structure de dialogue retenu peut avoir une influence très importante sur les rapports entre les partis politiques et sur le comportement des participants dans le cadre de la plateforme de dialogue.

L'hypothèse de départ est qu'un dialogue constructif peut être organisé de façon très informelle et qu'il n'a pas forcément besoin d'une structure formelle ou complexe.

En outre, même s'il est important de réfléchir à l'élaboration du dialogue avant qu'il ne commence, de nombreux facilitateurs ont constaté qu'il était très difficile de disposer d'une structure définitive dans les premières phases du processus. Une grande partie de ces éléments émergeront au cours du dialogue. Par exemple, le degré de formalisation du dialogue apparaîtra vraisemblablement après son démarrage.

Néanmoins, le fait de s'appuyer sur une structure organisationnelle adaptée à la finalité du dialogue et de tenir compte de l'étape à laquelle le dialogue se situe et du type de participants au processus permet aux partis de se concentrer sur l'agenda du dialogue, de clarifier qui fait quoi et de donner aux partis les clés d'une prise de décision et d'une recherche de consensus conjointes.

À l'inverse, une conception et une structure organisationnelles déficientes peuvent être source de confusion quant aux missions et responsabilités des uns et des autres et aux procédures de décision, et éloigner l'attention des représentants des partis du processus de dialogue à proprement parler. Dans le pire des cas, cela risque même

d'exacerber les tensions entre les partis politiques. L'un des grands principes de la conception d'une structure organisationnelle d'un dialogue est de veiller à ce que celle-ci vienne en appui du processus de dialogue et de ses objectifs.

Au regard de ces deux résultats très différents, la grande question qui se pose aux partis comme aux facilitateurs reste la même : à quelle structure organisationnelle recourir ? Il n'y a malheureusement pas de réponse simple à cette question. Il existe une grande diversité de structures de dialogue entre partis politiques, depuis les plateformes très informelles et peu organisées jusqu'aux associations ou fondations regroupant des partis, formalisées et très institutionnalisées.

8.1 Plateformes informelles ou plateformes institutionnalisées

Les facilitateurs peuvent assister les partis pour réfléchir aux avantages comparatifs des plateformes de dialogue informelles ou institutionnalisées. Le maintien du caractère informel du dialogue exige un engagement moindre et implique une pression moins marquée vis-à-vis des résultats et des responsabilités financières et de gestion. À l'inverse, un dialogue plus institutionnalisé démontre une plus grande confiance entre les partis et permet de recruter du personnel ou de collecter conjointement des fonds destinés à des activités communes aux partis.

Les plateformes de dialogue institutionnalisées se concentrent généralement davantage sur des objectifs à long terme. Leurs structures de gouvernance (conseil composé de partis politiques et d'un secrétariat pour les fonctions de support, par exemple) et leur assise financière accroissent leur viabilité à long terme. Une plateforme

institutionnalisée suppose également une structure dont les partis eux-mêmes sont légalement les maîtres, qu'ils régissent stratégiquement et qu'ils soutiennent financièrement.

La viabilité de ce type de structure dépend du degré d'appropriation du dialogue par les partis et d'autres facteurs tels que la disponibilité de ressources financières ou l'existence de dispositions réglementaires.

Encadré 8.1.

Les plateformes multipartites au Kenya

Le Kenya est l'exemple d'un pays dans lequel de multiples plateformes de dialogue s'appuient sur des structures et des approches différentes. Dans ce pays, le dialogue entre les différents partis politiques, l'organisme chargé de l'enregistrement des partis et la commission électorale a démarré de façon très informelle, puis s'est institutionnalisé sous la forme d'un comité de liaison avec les partis politiques (CLPP). Pendant les discussions précédant le vote de la loi relative aux partis politiques et de la loi électorale, le processus de dialogue a fait l'objet d'une formalisation dans le cadre de ces deux lois. En particulier, l'article 38 de la loi relative aux partis politiques du Kenya (2011) prévoit la mise en place du CLPP :

Article 38 — Création du comité de liaison avec les partis politiques.

- Un comité de liaison avec les partis politiques est constitué.
- Le comité de liaison avec les partis politiques est créé à l'échelon national et local.
- Le comité de liaison avec les partis politiques a pour principale fonction de proposer une plateforme de dia-

logue entre l'organisme chargé de l'enregistrement des partis, la commission électorale et les partis politiques.

- Le comité de liaison avec les partis politiques pourra assurer toute autre fonction que lui confiera l'organisme chargé de l'enregistrement des partis.

Avant la création du CLPP, un certain nombre de partis kenyans avait déjà mis en place une autre plateforme regroupant plusieurs partis, le Centre pour la démocratie multipartite (CMD-K). Le CMD-K est un organisme fondé par des partis politiques kenyans, qui en sont également membres, et enregistré comme « trust » au début de l'année 2004. Il a pour mission de favoriser l'essor de la démocratie multipartite au Kenya par le renforcement des capacités des partis politiques qui en sont membres, tout en servant de plateforme de dialogue et de recherche de consensus sur des sujets d'importance nationale pour les partis politiques¹⁵.

L'exemple du Kenya montre qu'en fonction de leur objectif, les partis politiques peuvent avoir intérêt à recourir à plusieurs solutions d'institutionnalisation du processus de dialogue. Dans ce cas précis, les acteurs concernés ne sont pas du tout les mêmes d'un dialogue à l'autre : certaines discussions sont plus fructueuses si elles ont lieu dans un cadre dirigé par la commission électorale et tous les partis enregistrés, tandis que d'autres ont davantage leur place dans un groupe plus restreint composé uniquement de partis politiques.

Les sections suivantes mettent en évidence certains des choix que devront faire les participants au dialogue et les facilitateurs, ainsi que des éléments d'ordre général à prendre en compte lors de la mise en place d'une structure de dialogue entre partis politiques.

Choisir entre des engagements à court terme et à long terme

Le fait que le dialogue soit un événement unique

ou bien un processus à plus long terme fait toute la différence pour l'organisation de la plateforme de dialogue. L'engagement des partis dans un processus de dialogue à long terme permet le développement de liens organisationnels plus solides, alors que si le dialogue a pour but la réalisation d'un objectif spécifique dans un délai limité, il peut être plus simple de s'en tenir à une organisation plus temporaire et informelle.

La bonne solution dépend du contexte politique et de la raison d'être du dialogue. Au Népal, par exemple, les principaux partis se sont rassemblés pour tenter de parvenir à un consensus sur une nouvelle constitution : l'adoption de la constitution était donc le point d'arrivée souhaité de ce processus de dialogue entre partis. Avec cette finalité et ce calendrier, il était inutile de concevoir une structure de dialogue formelle et permanente. Une organisation plus informelle a donc été retenue, composée d'un secrétariat externalisé chargé de la préparation, de l'organisation et du suivi d'une série de séances de dialogue, au nom des principaux partis politiques.

Dans certains cas, les choix des partis peuvent être influencés par l'existence de financements extérieurs. Par exemple, certaines organisations souhaitent mettre en place un rapport à long terme avec les partis dans un pays donné et garantissent donc le versement de fonds pendant plusieurs années, alors que d'autres prestataires d'assistance aux partis préfèrent fonctionner avec des objectifs à plus court terme et conserver une certaine « légèreté et agilité » en limitant leur soutien dans le temps.

Choisir entre une appropriation minimale ou maximale par les partis

Le degré d'appropriation du dialogue par les partis a une incidence considérable sur le format de la structure. Lors de la conception de la structure, tous les partis doivent se sentir prêts à s'engager conjointement et ne pas se sentir obligés de faire des choix ou d'assumer des responsabilités qui ne leur conviennent pas.

Le degré le plus élevé d'appropriation du dialogue par les partis peut signifier que la présence d'un facilitateur n'est pas (ou plus) nécessaire. Les partis préféreront alors prendre la responsabilité d'organiser seuls le processus de dialogue, par exemple, par la tenue de séances informelles sur

des sujets d'actualité brûlants. Si l'on privilégie l'institutionnalisation, mais que le processus démarre trop rapidement, cela peut en définitive s'avérer contre-productif : les attentes peuvent être trop élevées sans que l'engagement politique nécessaire suive.

En tant que facilitateur, il est important d'accorder aux partis politiques le temps de réfléchir attentivement au type de structure qu'ils souhaitent privilégier et aux avantages et inconvénients d'une organisation informelle ou d'une structure plus institutionnalisée. Le plus difficile est de veiller à ce que les évolutions institutionnelles aillent de pair avec l'engagement politique, les capacités et la disponibilité des partis et des politiciens à faire fonctionner la structure, ainsi qu'avec les possibilités de financement.

L'appropriation par les partis dépend également de la mesure dans laquelle les partis souhaitent s'impliquer dans le fonctionnement et la gestion au quotidien de la structure organisationnelle. Cela suppose la prise en charge de nombreuses responsabilités, les partis pouvant choisir entre une approche minimale ou maximale.

S'ils privilégient l'approche minimale, ils auront tendance à éviter de prendre des responsabilités communes en matière d'organisation : l'appropriation conjointe par les partis peut en effet rapidement signifier que les questions de gestion deviennent prioritaires par rapport aux questions de fond et, dans le pire des cas, augmenter le risque de différends entre les partis. Les partis feront peut-être alors appel à une organisation extérieure pour la gestion du fonctionnement au quotidien.

Dans d'autres situations, les partis souhaitent garder la main sur la gestion, notamment pour éviter qu'une personne extérieure ne devienne l'initiateur ou le moteur du processus de dialogue. Lorsqu'ils décident d'une appropriation maximale du processus, les partis doivent également accepter d'être totalement responsables et prêts à rendre des comptes de l'intégralité du fonctionnement de l'organisation, notamment pour les questions de gestion financière ou de recrutement de personnel. Par conséquent, les partis eux-mêmes doivent se mettre d'accord sur des règles et des procédures claires, établissant les instances et structures nécessaires et assurant que l'entité dispose de

ressources financières et de mécanismes de contrôle suffisants et durables.

Choisir entre un dialogue pur ou un dialogue associé à un renforcement des capacités

Le choix de la structure dépend également du type de fonctions que les partis souhaitent que le processus de dialogue remplisse. Dans certains cas, les partis privilégient une approche restrictive dans laquelle la plateforme sert uniquement au dialogue. Dans d'autres cas, les partis peuvent souhaiter exploiter la plateforme au-delà du simple dialogue, afin de mettre en place des programmes conjoints de renforcement des capacités ou de formation, des voyages d'études, des séminaires ou des événements publics.

Bien que les processus de dialogue entre partis politiques et les programmes de renforcement des capacités des partis puissent être considérés comme deux activités distinctes impliquant les partis, elles sont souvent liées dans les faits (voir par exemple Institut néerlandais pour la démocratie multipartite [NIMD], 2010). Lorsque les partis sont responsables d'un programme de formation dans un cadre multipartite, ils peuvent par exemple se servir du dialogue pour parvenir à un consensus sur le type d'activités qu'ils jugent nécessaires ou pour convenir d'un programme annuel d'activités. En pareil cas, le dialogue entre partis a pour objectif principal de soutenir le programme de renforcement des capacités.

Dans d'autres situations, c'est l'inverse qui se produit : les programmes de renforcement des capacités peuvent venir en appui à un processus de dialogue entre partis, par exemple lorsque le dialogue porte sur la révision des dispositions réglementaires relatives au financement des partis politiques et que les partis ressentent le besoin de renforcer leurs connaissances en la matière grâce à une formation ou à un voyage d'études dans d'autres pays.

Le fait d'avoir recours à une seule et même structure organisationnelle pour des fonctions différentes permet généralement d'obtenir des financements extérieurs plus importants, ce qui implique davantage de responsabilités de gestion et la création d'instances spécifiques, telles que des comités de programmation ou des comités de contrôle ou d'audit financier.

Idéalement, l'accroissement des responsabilités conjointes devrait renforcer la coopération entre les partis. Toutefois, cela peut également avoir des répercussions sur la souplesse de la plateforme de dialogue et, dans certains cas, détourner l'attention de l'agenda de fond (en matière de réformes) du processus de dialogue.

Par conséquent, dans les cas où le processus vise à la fois le renforcement des capacités des partis et le dialogue entre partis, les facilitateurs devront soigneusement veiller à concilier ces deux objectifs.

Encadré 8.2.

Les centres pour la démocratie multipartite

« Le NIMD considère que les centres pour la démocratie multipartite sont un instrument essentiel, en raison de leur approche en matière de développement des capacités, et leur institutionnalisation est devenue un objectif à part entière. D'après les protocoles d'accord, le développement des capacités a pour objectif de renforcer chaque CMD afin qu'il devienne "une institution crédible et autonome exerçant une influence forte sur la mise en place de politiques et réformes transformatrices afin de consolider la démocratie et de renforcer le paysage politique". Les CMD sont considérés comme des institutions uniques dans le domaine de l'assistance à la démocratie. Ils sont gérés par les dirigeants des partis politiques, aidés d'équipes de professionnels qui facilitent la mise en œuvre et contribuent à un dialogue visant le consensus entre les partis au pouvoir et les partis d'opposition sur des enjeux/priorités en matière de réforme politique. »

Institut néerlandais pour la démocratie multipartite (NIMD), « Evaluation of Dutch Support to Capacity Development: The Case of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD) » (en anglais uniquement), évaluation IOB no 331, 2010, p. 74, consultable à l'adresse : <<http://www.nimd.org/evaluation/2368>>

Choix en matière de gestion financière

La mise en place d'une plateforme de dialogue entre partis peut s'avérer coûteuse. Même lorsque les partis s'engagent dans un dialogue dans un cadre très informel, ils doivent tout de même disposer de crédits pour rémunérer le personnel d'appui, louer les salles de réunion et régler les

repas, les déplacements ou autres frais logistiques. Ces ressources financières peuvent provenir de différentes sources. Les dépenses peuvent être couvertes par les partis politiques eux-mêmes, par des crédits gouvernementaux ou par des donateurs.

Lorsque les partis politiques ont accès à des financements publics, il peut être raisonnable de demander à chacun d'entre eux de participer au financement des coûts organisationnels et des activités du processus de dialogue. Cette participation témoigne de leur volonté et de leur indépendance politique et permet de garantir la viabilité de la plateforme au cas où les financements extérieurs viendraient à manquer.

En l'absence de financement public ou propre aux partis et si l'on fait appel à des financements provenant de donateurs, le risque de dépendance vis-à-vis de ceux-ci doit être pris en compte. Même si les financements extérieurs permettent d'encourager un fonctionnement professionnel de la plateforme de dialogue, il faut trouver un équilibre en matière d'appropriation financière afin de veiller à ce que les décisions soient bien prises en tenant compte des réalités locales.

Encadré 8.3.

L'appui extérieur au dialogue entre partis politiques

Au cours des vingt dernières années, l'assistance à la démocratie est devenue l'une des caractéristiques importantes de l'action de nombreuses agences internationales, en particulier depuis l'émergence de la « troisième vague » de démocratisation qui a eu lieu à la fin des années 1980 et au début des années 1990.

Cette évolution est allée de pair avec l'augmentation du soutien des donateurs en faveur des partis politiques, parfois par l'intermédiaire de programmes classiques de formation et d'assistance technique, puis progressivement au cours des dix dernières années par le biais d'une aide au système de partis. Selon Thomas Carothers, cette nouvelle méthode est destinée à « favoriser l'évolution immédiate de l'ensemble des partis d'un pays, par des modifications des cadres juridiques et financiers sur lesquels se fondent les partis, ou bien par l'évolution des rapports et des collaborations entre les partis » (Carothers, 2008, p. 12). Cette

méthode prévoit notamment le soutien aux plateformes de dialogue entre partis.

Les organisations qui soutiennent ces plateformes de dialogue sur le plan financier ou technique peuvent relever de tous les types de prestataires d'assistance aux partis politiques et incluent (sans s'y limiter) :

- les fondations et instituts politiques, tels que les fondations politiques allemandes et suédoises, l'International Republican Institute (IRI), le NDI ou le NIMD ;
- les ONG et instituts nationaux, tels que l'Institut pour les affaires économiques (IAE) au Ghana ou Transparencia au Pérou ;
- les ONG internationales, telles que le Centre pour la paix et les droits humains d'Oslo ou l'Institut électoral pour une démocratie durable en Afrique (EISA) ;
- les organisations multilatérales, telles que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU Femmes), le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH), ou IDEA international ;
- les agences gouvernementales, telles que le Département britannique pour le développement international (DfID), l'Agence canadienne de développement international (ACDI), l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) ou l'Agence allemande de coopération technique (GTZ).

En outre, de nouvelles fondations multipartites se créent et interviennent dans ce domaine, telles que l'Institut danois pour les partis et la démocratie (DIPD).

La gestion des ressources financières requiert bien souvent une structure garantissant un équilibre des pouvoirs. On pourra donc envisager de confier la gestion quotidienne d'un programme de dialogue à du personnel indépendant, ainsi que l'orientation et la supervision du processus à un conseil regroupant tous les partis. L'utilisation des ressources financières est également source de risques pour la plateforme de dialogue : il faut en être bien conscient, car d'éventuels soupçons de détournement de fonds peuvent mettre en péril l'organisation, le dialogue et par conséquent la réputation de l'ensemble des partis politiques.

Dans tous les cas, l'utilisation des fonds doit faire l'objet de comptes rendus détaillés dans

le cadre d'un dispositif assurant l'équilibre des pouvoirs et composé d'outils, parmi lesquels des audits financiers. Une gestion financière saine et des dispositifs rigoureux de suivi et d'évaluation permettent aux partis de satisfaire à ces exigences et de tirer des enseignements à la fois des malversations et des bonnes pratiques. Cela se vérifie notamment lorsque le forum de dialogue entre partis politiques est également lié à des programmes d'assistance technique ou de renforcement des capacités, mis en œuvre avec le soutien de bailleurs financiers. Dans ce type de situation, le montant des fonds alloués et la pression liée à l'obligation de rendre compte ont tendance à être plus élevés.

« *Trois conseils issus de l'expérience du Malawi :*

- I. *S'assurer de disposer d'un financement à long terme pour faire fonctionner le dialogue, afin qu'il puisse être prolongé au-delà du régime actuel ;*
- II. *Rédiger des statuts pour le dialogue afin d'éviter les impasses inutiles et les discussions sans fin sur les modalités du dialogue et de la prise de décisions ; et*
- III. *Faire en sorte que les partis politiques versent une partie de leurs fonds à la plateforme de dialogue afin de témoigner de leur engagement et de garantir la pérennité du processus après le départ des bailleurs. »*

Levison Ganiza

Parti MAFUNDE, Malawi

Mettre en place un secrétariat professionnel

L'existence d'un secrétariat impartial et professionnel pour un dialogue, dans le cadre duquel le facilitateur exerce ses fonctions, permet de préserver l'impartialité de la plateforme de dialogue entre partis politiques et de son organisation. L'un des avantages de cette démarche est qu'au-delà du ou des facilitateur(s) du dialogue, le secrétariat comprend généralement du personnel financier, logistique et administratif.

Il dispose ainsi de capacités plus importantes pour faciliter le dialogue entre partis, convoquer des réunions, veiller à une communication transparente et rapide entre les partis, élaborer les comptes rendus de réunions et assurer leur suivi. Le secrétariat appuie les partis dans la mise en œuvre technique, logistique et financière des résultats du dialogue. L'existence d'un secrétariat facilite également la mise en œuvre de programmes de

renforcement des capacités et permet la gestion de financements plus conséquents.

Encadré 8.4.

Le rôle du secrétariat du CMD-Kenya

« Le CMD-Kenya a mis en place son propre secrétariat. Le secrétariat est compétent pour traiter des affaires courantes et il est responsable de la mise en œuvre des politiques et programmes. Il procède également à l'évaluation et à la production de comptes rendus sur les programmes employés et les ressources utilisées, à la fois auprès des partis membres du CMD-K et de ses bailleurs. Le secrétariat est également un centre de ressources et de connaissances sur la démocratie et la vie politique, pour les partis politiques comme pour la société dans son ensemble. Il est dirigé par un directeur exécutif, fortement enraciné dans la société civile et disposant d'un réseau solide, qui est le représentant non politique du CMD-K pour l'extérieur. »

Extrait de Speijcken, Renée, « Strengthening the Roles of Political Parties in Public Accountability: A Case Study of a New Approach in Political Party Assistance in Kenya », 2012)¹⁶.

Les rapports entre les partis politiques (ou le conseil des partis) et le personnel du secrétariat doivent être bien clairs dès le départ afin d'éviter des tensions ultérieures.

Pour la mise en place du secrétariat, les partis ont généralement deux options à leur disposition. La première solution consiste à mettre en place eux-mêmes le secrétariat et à faire en sorte qu'il rende des comptes uniquement aux partis (comme c'est le cas du CMD-K). Dans la seconde solution, les partis politiques délèguent un certain nombre de tâches à un organisme extérieur sur lequel ils n'ont aucune autorité (comme c'est le cas de l'IAE/GPPP).

Bien que la première solution puisse être perçue comme un signal fort d'appropriation de la plateforme de dialogue par les partis, elle implique pour ceux-ci des responsabilités de gestion supplémentaires, parmi lesquelles la gestion du personnel et des emplois du temps, la mise en œuvre et le suivi des activités, ainsi que le contrôle et la responsabilité financière et administrative en

général. Le fonctionnement du secrétariat dépend aussi largement du niveau d'engagement et des capacités des partis ainsi que de la confiance qui existe entre eux.

Dans la seconde solution, les partis demandent à un organisme extérieur existant (ONG, groupe de réflexion ou établissement universitaire) d'assurer le secrétariat de la plateforme de dialogue entre partis politiques. Ces organisations disposent généralement de structures déjà en place qui facilitent le démarrage du processus et présentent moins de risques pour les partis (par exemple, en cas d'accusation de mauvaise gestion des fonds). L'inconvénient est évidemment que les partis peuvent avoir l'impression de dépendre d'un acteur extérieur, notamment dans la prise de décisions, ce qui peut, à certains moments, avoir une incidence sur leur engagement et leur sentiment d'appropriation de la plateforme de dialogue.

Le secrétariat est généralement composé d'un facilitateur (parfois appelé directeur), d'un gestionnaire financier et d'une personne chargée de l'appui administratif et logistique. Selon la portée et l'ambition de la plateforme de dialogue, le secrétariat peut être élargi et inclure des responsables de programmes thématiques, des chercheurs travaillant sur des sujets intéressant le dialogue, des comptables, un(e) secrétaire ou des organisateurs de conférences. Bien que le personnel puisse dans certains cas être lié à un parti politique spécifique, on privilégie souvent, afin de préserver l'impartialité du secrétariat, le recours à du personnel sans appartenance politique, mais possédant une très bonne compréhension du climat politique.

Le secrétariat peut également jouer un rôle important en trouvant des experts nationaux ou internationaux, en les conviant à venir présenter des études comparatives ou en les recrutant pour effectuer une analyse ou formuler des recommandations dans des domaines particuliers. Intégrer les experts au secrétariat fonctionne souvent très bien, mais cela peut également être source de tensions internes. En fonction du contexte, les partis risquent de se sentir moins libres d'exprimer leur désaccord vis-à-vis des propositions formulées par un expert « maison » par rapport à celles d'un expert extérieur.

8.2 Instances de gouvernance des processus de dialogue entre partis politiques

Les mécanismes de dialogue entre partis politiques peuvent prendre différentes formes. Les choix et considérations abordés dans les sections précédentes entrent en ligne de compte dans la décision des partis de faire évoluer leur dialogue dans le cadre d'une certaine structure organisationnelle.

Dans certaines situations, les partis choisissent d'établir conjointement une structure de gouvernance officielle destinée au pilotage et à la supervision du processus de dialogue, et ce pour diverses raisons. Les instances de gouvernance fournissent l'orientation et le leadership nécessaires au secrétariat et à tout autre organe subordonné, laissant ainsi aux partis le soin de mener le dialogue et de s'occuper de l'agenda plus général.

Elles ont également pour mission de soumettre les projets et décisions aux partis, de superviser la mise en œuvre des accords et de s'attacher à résoudre les éventuels différends entre les entités de niveau inférieur. Par ailleurs, certains types d'instances peuvent être obligatoires d'un point de vue juridique. Par exemple, lorsque les activités du dialogue nécessitent des transactions financières, la création d'une fondation ou d'une ONG peut être le seul moyen juridique permettant aux partis de recevoir et de gérer ces fonds dans le respect de l'éthique.

La mise en place de structures de gouvernance est souvent un élément important, voire primordial. Toutefois, on court le risque que l'attention des partis se détourne progressivement de l'agenda du dialogue pour privilégier les questions de gestion et d'administration. Par exemple, lorsque le principal sujet abordé lors d'une réunion du conseil des partis est l'approbation des plans ou budgets annuels, la dynamique et les résultats sont forcément très différents de ceux d'une réunion d'échange de points de vue sur des mesures sensibles de réforme politique.

Le facilitateur peut aider à opérer une séparation nette entre les questions de gouvernance et les sujets de fond en les plaçant sous différents points de l'ordre du jour, ou en considérant les missions de gouvernance et de dialogue comme des processus séparés au sein de l'institution. Dans

les faits, cela peut se traduire par l'organisation de réunions séparées avec des objectifs distincts, des représentants différents de chacun des partis et des procédures différentes (par exemple, prise de décision par un vote sur les questions opérationnelles et par consensus pour les propositions de réforme).

En gardant cela à l'esprit, et principalement sur le fondement des expériences vécues dans le cadre des plateformes de dialogue soutenues par le NIMD, la section suivante présente plusieurs instances de gouvernance gérées par les partis et mises en place dans le cadre d'une institution regroupant plusieurs partis.

Conseils des partis politiques

Un conseil des partis politiques (« le conseil ») est généralement mis en place pour servir d'organe principal de décision et d'élaboration des politiques de l'organisation (selon le contexte, il peut également s'appeler « conseil des partis » ou « conseil d'administration »). Par le biais du conseil, les partis assurent la supervision conjointe des activités de l'organisation. Les activités du conseil dépendent des pouvoirs, missions et responsabilités qui lui ont été délégués ou conférés par les partis politiques eux-mêmes.

Les responsabilités juridiques du conseil et de ses membres varient en fonction de la nature de l'organisation ou du mandat dans le cadre duquel elle intervient. Les missions classiques d'un conseil consistent à assurer la direction de l'organisation, à élaborer la stratégie et à discuter de l'agenda plus général du dialogue. Le conseil peut également superviser les travaux d'un conseil exécutif ou d'autres instances, veiller à la pérennité des ressources financières, approuver les budgets annuels, rendre des comptes aux bailleurs extérieurs et recruter les principaux membres du personnel.

Il se réunit en général quatre à six fois par an et peut être composé des secrétaires généraux ou présidents de partis, voire des deux, car seuls les dirigeants des partis sont habituellement mandatés pour prendre et faire appliquer des décisions. Toutefois, ces hauts responsables de partis n'ont pas toujours le temps d'assister à l'ensemble des réunions et peuvent déléguer certaines de leurs responsabilités à des représentants du parti choisis avec soin.

Dialoguer avec les dirigeants peut être particulièrement utile, mais constitue également un risque très important : si les choses se passent mal, il est impossible de faire remonter les problèmes à un niveau hiérarchique supérieur. Les responsables de deuxième niveau doivent pouvoir convaincre leurs supérieurs, comme le montre l'étude de cas sur le Népal (voir annexe 1), mais ils sont également capables de proposer et d'approfondir des sujets avec les autres participants de façon très différente des dirigeants, ce qui peut apporter une plus grande souplesse. La nomination officielle des membres du conseil, par le comité exécutif national du parti par exemple, garantit une certaine légitimité et représentativité.

Bien que la délégation soit tout à fait compréhensible, les dirigeants doivent maintenir un contact permanent avec le processus afin de garantir une véritable appropriation du dialogue par les partis, soit par la présence de leurs dirigeants au conseil, soit par un autre moyen, comme la tenue de sommets à intervalles irréguliers. Pour avoir un certain poids, un conseil des partis doit idéalement être composé de membres respectés au sein des structures des partis politiques, mais qui jouissent également d'une autonomie suffisante pour prendre des décisions en temps de crise¹⁷.

Dans certains cas, le conseil ne peut compter parmi ses membres qu'un seul représentant par parti, alors que dans d'autres cas, plusieurs personnes représentent le même parti. Dans les processus de dialogue qui comprennent de nombreux partis, un seul représentant par parti permet déjà de remplir une grande salle de réunion, mais dans les pays où il n'existe qu'un nombre limité de partis politiques, il n'y aura aucun problème à ce que les partis envoient plusieurs représentants.

Si tel est le cas, cela permet d'assurer la présence du parti concerné lorsque certains participants ne peuvent se libérer, ainsi que de mieux refléter les différents courants du parti, de favoriser la diversité et de renforcer l'engagement institutionnel des partis. De façon générale, on en retiendra que les dirigeants des partis doivent toujours être informés et interagir avec toute structure organisationnelle.

Conseils exécutifs ou comités de pilotage

En plus d'un conseil des partis politiques, d'autres organes peuvent être créés pour soutenir le conseil

ou lui fournir des recommandations, ou encore servir de mécanisme d'appel en cas de désaccords. Un conseil exécutif ou un comité de pilotage peut être chargé de la gestion et de l'administration au quotidien de la plateforme de dialogue dans son ensemble. Ce type d'organe tend à fonctionner comme l'organe de coordination du conseil des partis politiques (avec l'aide d'un secrétariat) : il est chargé de la rédaction des plans et programmes annuels, ainsi que de la mise en œuvre et du suivi régulier des décisions et politiques adoptées par le conseil des partis politiques. Le conseil exécutif peut être composé de membres du conseil des partis et désigne généralement plusieurs responsables, dont un président. Le secrétariat, souvent composé d'un administrateur financier, d'un chef de programme, d'un trésorier et d'un(e) secrétaire, peut assurer les fonctions de structure d'appui.

Encadré 8.5.

Les instances du CMD-Kenya

« À l'exception du personnel du secrétariat, le CMD-K est constitué d'un Conseil de contrôle (CC) et d'une Assemblée générale (AG), tous deux composés de membres des partis. Le conseil est le principal organe d'élaboration des politiques du CMD-K. Il se réunit quatre fois par an. Chaque parti nomme deux représentants, de préférence des cadres (secrétaire général ou niveau équivalent) afin que le CMD-K bénéficie d'un lien fort avec la direction des partis. Les membres du conseil élisent pour un an leur président, qui est également le principal représentant politique du CMD-K pour l'extérieur. Plusieurs comités, dont le plus important est le comité de pilotage, assistent le conseil dans ses travaux. L'AG est l'organe suprême de décision du CMD-K en ce qui concerne les plans et budgets annuels stratégiques. Elle se réunit une fois par an et est composée de cinq délégués par parti membre. Les partis sont libres de choisir les personnes qu'ils jugent aptes à les représenter. » Extrait du document d'IDEA international rédigé par Renée Speijcken, « Strengthening the Roles of Political Parties in Public Accountability: A Case Study of a New Approach in Political Party Assistance in Kenya », 2012.

Sommets

Un sommet peut être organisé afin de représenter le plus haut niveau de décision et de permettre la supervision de la gouvernance. Il peut être placé au-dessus du conseil afin de pouvoir connaître des

désaccords entre les délégués des partis prenant part au dialogue lorsque le conseil ne parvient pas à se mettre d'accord. Un sommet est généralement organisé une à deux fois par an et peut jouer le rôle d'instance suprême, le cas échéant. Idéalement, il doit être composé des secrétaires généraux et présidents de partis, qui se retrouvent pour discuter de l'orientation stratégique de la plateforme multipartite et du processus de dialogue auquel elle vient en appui.

Conseils consultatifs et conseils de sages

Un conseil consultatif ou un conseil de sages peut être constitué de membres respectés de haut niveau des partis, dont le rôle est de conseiller les partis sur les questions de fond comme sur les questions d'organisation ou d'assurer une médiation en cas de différend. Les expériences et les connaissances étendues de leurs membres peuvent aider le conseil (ou le sommet) à donner le ton des grandes décisions à prendre et à apporter un point de vue plus large. Cela est d'autant plus vrai lorsque le conseil consultatif est composé d'anciens dirigeants respectés de parti qui ont déjà participé à d'autres processus de dialogue.

Comités techniques

Les comités techniques peuvent être mis en place pour aborder des sujets spécialisés, de nature politique ou opérationnelle. Ils peuvent participer à la définition de l'agenda général du conseil dans un domaine particulier. Par exemple, si les partis souhaitent en savoir davantage sur un sujet particulier (comme le fédéralisme), le détail d'une disposition juridique particulière ou la meilleure façon d'aborder un audit, un comité technique temporaire ou permanent peut apporter sa contribution sur ces sujets dans le cadre des réunions du conseil. Ces comités peuvent également faire appel à des experts extérieurs.

8.3 Deux exemples d'organigrammes de structures de dialogue

L'organigramme permet aux partis politiques de visualiser les liens qu'ils souhaitent établir entre eux ainsi qu'avec le facilitateur. Il doit préciser comment chacun des partis s'intègre dans le circuit de décision et dans la structure hiérarchique, indiquer les différentes entités organisationnelles et les différents niveaux de la plateforme de dialogue, ainsi qu'identifier les représentants des partis

dans chacune des entités. Le type de participants qui apparaît dans cet organigramme dépend du niveau de la structure de dialogue que l'on souhaite décrire, de la taille et de l'organisation interne de chaque parti et des capacités individuelles des participants. Le facilitateur peut accompagner les partis dans l'élaboration de l'organigramme. Cette section présente deux exemples de structures organisationnelles existantes.

Dans certains cas, la conception des dialogues étudiés a fait l'objet d'une description ex post, et non ex ante, alors que dans d'autres, elle a été décidée dès les premières étapes du dialogue, mais a fini par fonctionner différemment en pratique. Ceci étant, il est utile de s'intéresser à deux exemples d'organigrammes élémentaires de structures existantes de dialogue entre partis.

La Fondation bolivienne pour une démocratie multipartite

La Fundación Boliviana para la Democracia

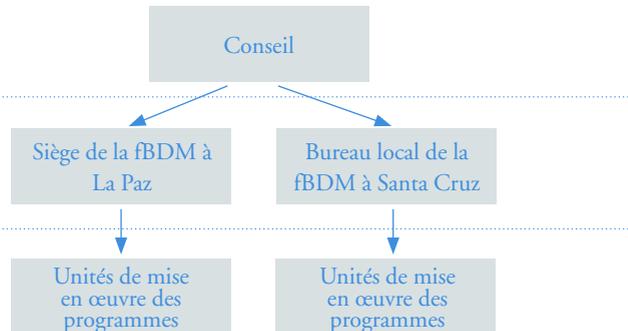
Figure 8.1.

Organigramme élémentaire de la Fondation bolivienne pour une démocratie multipartite

Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria

Bureaux

Programmes



Multipartidaria (Fondation bolivienne pour une démocratie multipartite, fBDM) est composée de personnes issues de la quasi-totalité des partis boliviens et du monde universitaire (voir l'étude de cas sur la Bolivie en annexe 1). Sa structure organisationnelle est constituée d'une Assemblée générale et d'un *directorio* (direction ou conseil)¹⁸.

La direction a pour mission de prendre les décisions stratégiques plus générales, ainsi que de contrôler et d'approuver les actions du directeur exécutif, chargé de la mise en œuvre des politiques et des affaires courantes. Le directeur exécutif est assisté d'une équipe pouvant aller jusqu'à vingt personnes, dont la majeure partie se situe à La Paz (quatre personnes travaillent au bureau local de la fBDM à Santa Cruz).

Malgré quelques changements institutionnels effectués depuis le milieu de l'année 2004, la structure principale reste la même (voir figure 8.1).

Organisation interpartis en faveur du dialogue (IPOD) en Ouganda

L'Inter Party Organisation for Dialogue (Organisation interpartis en faveur du dialogue, IPOD), facilitée par le NIMD, est une plateforme neutre qui offre la possibilité aux partis parlementaires ougandais de mieux comprendre leurs positions respectives et de résoudre les différends sans violence (voir l'étude de cas sur l'Ouganda à l'annexe 1)¹⁹.

D'après le protocole d'accord de l'IPOD, le secrétariat assure la gestion des affaires courantes, y compris l'administration de l'organisation : gestion des programmes de l'IPOD, élaboration des plans de travail et budgets annuels, services de secrétariat et transmission des informations au conseil des secrétaires généraux.

Le conseil des secrétaires généraux assure une supervision stratégique et financière, coordonne le processus d'élaboration du programme annuel et doit veiller à une participation la plus large possible des membres des partis et à l'ancrage du dialogue IPOD au sein des partis.

Le conseil est également responsable de l'organisation du sommet de l'IPOD, du recrutement de l'administrateur et des autres personnels du secrétariat et de la mise en place des comités techniques. Le sommet, composé des dirigeants des partis membres, définit la stratégie, donne l'orientation politique et approuve les budgets et programmes annuels. La structure organisationnelle de l'IPOD selon le protocole d'accord est détaillée à la figure 8.2.

Figure 8.2.

Organigramme élémentaire de l'Organisation interpartis en faveur du dialogue (IPOD)

Composé des chefs des partis membres (présidents ou équivalents) ou son/sa suppléant(e). La présidence du sommet est assurée à tour de rôle par chaque parti membre, avec rotation tous les trimestres selon l'ordre alphabétique. Le quorum est d'un membre par parti.

Composé des secrétaires généraux (SG) des partis membres et de deux autres membres de chaque parti, désignés par les partis eux-mêmes. La délégation de chaque parti est dirigée par son SG. Présidence tournante. Le quorum est d'au moins un membre de chaque parti.

Composé d'un administrateur (qui assure la direction exécutive du secrétariat) et du personnel auxiliaire approuvé par le conseil (conformément au budget de l'IPOD). L'administrateur est un professionnel nommé par le conseil, membre d'office du sommet et du conseil.



8.4 Reproduire les structures à l'échelle locale

Étendre le dialogue à d'autres niveaux au sein du parti (en instituant par exemple des mécanismes de dialogue entre partis à l'échelle provinciale ou locale) permet d'institutionnaliser davantage le dialogue et de renforcer les rapports entre les partis. Ainsi, la responsabilité du maintien de bons rapports entre les partis politiques est partagée.

Le fait d'ajouter plusieurs niveaux d'interaction entre les partis politiques permet de faire en sorte que le dialogue soit moins soumis aux tensions

et fluctuations que peuvent connaître les rapports entre les partis. Lorsque les rapports se détériorent temporairement à l'échelle nationale, le dialogue entre partis politiques peut se poursuivre à l'échelle locale.

C'est ce qui s'est passé en Bolivie en 2012, lorsque le dialogue national entre partis politiques s'est quasiment interrompu, tout en se poursuivant à l'échelle régionale à Santa Cruz. Cela s'explique notamment par le fait que l'équilibre des pouvoirs politiques (c'est-à-dire, le nombre de sièges au

parlement) entre ces deux niveaux était différent, avec une domination du parti majoritaire sur le plan national.

Un dialogue local entre partis politiques présente un intérêt tout particulier dans le cadre de processus de restructuration de l'État et de décentralisation. Comme à l'échelle nationale, les structures locales ou infranationales peuvent varier selon le contexte. Bien que l'équilibre des pouvoirs entre les partis et les sujets de discussion dans le contexte local puissent être très différents de ceux du dialogue national, il est important de veiller à ce que ces deux structures soient liées.

Idéalement, les dirigeants des partis doivent être informés des échanges qui ont lieu à l'échelle locale et s'y impliquer, afin de garantir une véritable appropriation du dialogue par le parti. De même, les sections locales des partis doivent être informées de la progression des processus de dialogue menés à l'échelle nationale, pour pouvoir y apporter leur contribution et faire en sorte que les deux processus s'alimentent mutuellement. Comme nous le verrons au chapitre 12, cet objectif peut être atteint par une préparation et un dialogue internes aux partis.

8.5 La nature évolutive des structures organisationnelles

Afin de maintenir l'équilibre interne des pouvoirs, il est important de se mettre clairement d'accord sur la forme de la structure organisationnelle et sur les missions et responsabilités de chacun des niveaux. Cela permettra d'éviter des réunions interminables sur la répartition des différentes tâches et de prévenir d'éventuels différends internes. Le mandat confié à la structure peut être précisé par un protocole d'accord ou intégré à ses statuts.

Cependant, il importe de bien garder à l'esprit que les statuts ou le protocole d'accord doivent être à la fois un accord fort et fonctionnel, et suffisamment souples pour pouvoir s'adapter à l'évolution des circonstances le cas échéant. Le calendrier est un élément tout aussi fondamental : soit on cherche trop rapidement à formaliser ou à officialiser les structures, avec le risque de briser l'impulsion du dialogue, soit cette étape intervient trop tard et cela crée un manque de capacité à résoudre les problèmes.

Choisir de gérer et de décider de tous les aspects d'une fondation politique est une tâche ambitieuse, en particulier dans des contextes multipartites ou polarisés dans lesquels les partis passent le plus clair de leur temps à se livrer à une compétition acharnée. Y parvenir est une très belle réussite.

Toutefois, les partis comme les facilitateurs doivent garder à l'esprit que la structure de coopération peut ne pas fonctionner ou montrer des signes de fragilisation, en raison par exemple de désaccords sur des questions organisationnelles ou d'un engagement moindre dans le processus de dialogue.

Dans les faits, il faut donc que la structure organisationnelle soit aussi simple et fonctionnelle que possible, et qu'elle reste souple. Elle doit être le reflet de l'étape à laquelle se situe le dialogue, du niveau de confiance entre les partis concernés et de la finalité du dialogue.

Elle peut évoluer au fil du temps pour passer d'une structure informelle à un cadre plus formel, puis inversement. Malgré la complexité pratique qui en découle, ajoutée au risque de détourner l'attention des partis des sujets importants en raison d'une trop grande souplesse, cela s'inscrit dans une réalité politique caractérisée par des rapports fluctuants entre les partis.

Les partis seront donc certainement amenés à revoir de temps à autre leurs structures organisationnelles, afin de veiller à ce que le dialogue ne se retrouve pas enfermé dans une structure statique et rigide, mais qu'il puisse au contraire disposer de suffisamment d'espace pour s'adapter aux circonstances et continuer de bien fonctionner.

Conclusions

- Lors de la conception de la structure organisationnelle, les partis devront décider du degré d'institutionnalisation.
- Ils peuvent choisir entre un engagement à court terme ou à long terme, une appropriation minimale ou maximale, un dialogue pur ou un renforcement des capacités, ainsi que différents niveaux de responsabilités en matière de gestion financière.
- Les entités organisationnelles clés tendent à comprendre des organes de gouvernance

(un conseil, par exemple) et un secrétariat professionnel.

- L'existence d'un secrétariat impartial et professionnel permet de préserver l'impartialité de la plateforme de dialogue entre partis politiques et de son organisation.
- Les organes de direction peuvent inclure un conseil des partis, un conseil exécutif ou un comité de pilotage, un sommet, un conseil consultatif et des comités techniques.
- Les structures locales peuvent être similaires ou très différentes des structures nationales et permettent de renforcer l'institutionnalisation du dialogue entre partis.

Recommandations

- Présenter les différentes possibilités d'organisation aux partis politiques et en discuter avec eux individuellement et collectivement.
- Veiller à ce que la structure organisationnelle soit aussi simple, fonctionnelle et souple que possible afin que les structures de gouvernance facilitent la véritable fonction du dialogue sans prendre le dessus sur celle-ci.
- Élaborer un organigramme pour aider les partis politiques à visualiser les liens qu'ils souhaitent établir entre eux ainsi qu'avec le facilitateur.

Chapitre 9 : Les règles du jeu du dialogue

Dans tout contexte de dialogue, la définition de règles fondamentales de conduite pour les partis politiques est une étape importante dans la mise en place d'un environnement dans lequel les participants se sentent en sécurité et à l'aise. Les partis politiques seront plus à même d'avoir foi et confiance dans le processus s'ils connaissent à l'avance les règles qui régiront les rapports entre les partis, telles que la marche à suivre en cas de différend ou lorsque des décisions doivent être prises. Établir les règles du jeu dès le départ permet de diminuer les tensions pouvant survenir plus tard, en particulier dans des contextes fortement polarisés.

Chaque espace de dialogue a une structure, une logique et une complexité qui lui sont propres et devra donc disposer de ses propres règles de conduite, procédures et principes directeurs. Ces « règles du jeu » internes peuvent être aisément définies en théorie, mais ne servent dans les faits que si elles ont fait l'objet d'un accord et qu'elles sont respectées par tous les partis. Imposer une réglementation pour le principe peut même s'avérer contre-productif. L'excès de réglementation d'une plateforme de dialogue peut, à l'inverse, être source de controverse quant à l'interprétation des différentes règles ou de frictions qui risquent de détourner l'attention des partis du dialogue proprement dit.

L'accord préalable sur des règles fondamentales et un code de conduite peuvent aider les partis à développer une culture du dialogue dans laquelle ils font preuve d'un respect mutuel, malgré leurs différences intrinsèques et leurs divergences de points de vue. Ces règles permettent de fixer un cadre sur de nombreux points, abordés ci-après.

9.1 Valeurs comportementales

Les partis politiques peuvent s'engager à respecter certaines valeurs, telles que la tolérance et le respect mutuels, l'honnêteté et l'engagement. Même si ces valeurs semblent évidentes, le fait de les définir et de les adopter conjointement crée effectivement un garde-fou contre les mauvaises conduites et fournit au facilitateur un fondement légitime pour intervenir le cas échéant. Lorsque les participants à une plateforme de dialogue ont à cœur de se considérer comme des pairs, de tenir parole, de rechercher le bien commun et de se tenir mutuellement responsables, ces principes ont plus de chances d'être respectés et mis en œuvre dans la structure organisationnelle.

Les partis peuvent par exemple convenir que la corruption d'un politicien participant au dialogue dans le cadre de la plateforme entraînera son exclusion du conseil. Ce type de décision est essentiel pour instaurer la confiance et constitue un signal fort vis-à-vis des autres interlocuteurs que sont les OGE, les OSC, les gouvernements ou les bailleurs de fonds extérieurs. La pression positive exercée par les pairs en faveur du respect des règles et comportements convenus au sein de la plateforme peut également influencer sur les processus internes aux partis à l'extérieur de la plateforme (dans le cadre du parlement, par exemple), et inversement.

Convenir de certains principes d'ordre général est déjà très important, mais il l'est encore plus de discuter du sens que les partis donnent aux différents principes qu'ils défendent. Par exemple, dans un contexte donné, les partis peuvent convenir que « le principe d'inclusivité » signifie que tous les partis politiques (y compris ceux qui ne sont pas représentés au parlement) sont conviés, alors que dans d'autres contextes, les partis pourront

interpréter ce concept comme un engagement à intégrer davantage de femmes dans les forums de dialogue, ou encore comme supposant un « esprit de concertation ».

Idealement, la plateforme de dialogue doit être un espace dans lequel les partis sont sur un pied d'égalité et disposés à recevoir des critiques. Cependant, en réalité, les rapports dépendent également de l'équilibre de pouvoir entre les partis. Au parlement, le pouvoir dont dispose le parti majoritaire peut le rendre moins vulnérable aux critiques, alors que dans un forum de dialogue (dans lequel les partis sont censés participer sur un pied d'égalité), il peut se sentir plus facilement menacé par l'opposition.

Les règles et principes (relatifs à la prise de décision, au temps de parole et aux procédures d'interruption) peuvent équilibrer les forces entre les partis d'opposition et les partis au pouvoir, de sorte que chacun se sente respecté dans un environnement tolérant. Il est parfois bon de prendre le temps de discuter des principes et valeurs dès les premières étapes du processus afin que les partis parviennent à la même compréhension de leur signification concrète.

Pour autant, le facilitateur ne souhaitera peut-être pas trop formaliser le processus avant le démarrage effectif du dialogue, sous peine de le tuer dans l'œuf. Il devra viser à trouver un équilibre, dans les premières étapes du dialogue, entre peu de règles (ce qui peut favoriser le dialogue) et beaucoup de règles (ce qui peut le freiner).

« La règle la plus importante est de s'exprimer de façon rationnelle. Cela signifie que lorsqu'une personne prend la parole et fait une proposition, elle doit également proposer une solution alternative. Le fait de réfléchir avant de s'exprimer est une "règle" qui a fait son chemin au cours du processus de dialogue. »

Atmaram Prasad Shah

Madheshi Janaadhikar Forum — Parti de la république, Népal

9.2 Accords formels ou informels

Alors que dans certains cas, une discussion à bâtons rompus sur « l'esprit du dialogue » suffit à se mettre d'accord sur les modalités de l'engagement et à renforcer la confiance dans le processus,

d'autres situations nécessiteront des « règles du jeu » plus formelles précisant, par exemple, les principes et procédures de prise de décision ou de résolution des différends. L'un des moyens de formaliser les règles du jeu d'un dialogue entre partis consiste à élaborer un protocole d'accord et à l'appliquer.

Un protocole d'accord entre partis politiques peut être considéré comme un moyen pour tous les partis d'être sur la même longueur d'onde, de valider leurs intentions et attentes communes et de se mettre d'accord sur la finalité principale et les grands objectifs du dialogue. Il peut surtout servir à répondre aux attentes des uns et des autres dans les premières étapes d'un processus de dialogue. Il faut que tous les partis comprennent bien quels sujets seront abordés dans le cadre du dialogue : le protocole d'accord doit donc indiquer clairement le but du dialogue et préciser ses limites.

Au Népal, par exemple, les partis ont préféré que les forums de dialogue entre partis restent très informels, quasiment sans aucune règle établie, alors que le CMD-Kenya a intégré des règles détaillées dans ses statuts. Dans les faits, certains dialogues ont besoin de plus de règles que d'autres, en fonction de l'étape où ils se trouvent, du nombre de participants et du contexte culturel.

Certains facilitateurs préfèrent convenir des modalités en cours de route et considèrent que le dialogue est un processus organique. Pour d'autres, il est plus utile d'établir les règles du jeu dans une relative harmonie au début du processus de dialogue, car lorsqu'un différend survient, il est souvent trop tard pour se mettre d'accord sur une solution ou sur un moyen de sortir de l'impasse. Cela dépend également beaucoup du niveau de confiance entre les partis politiques et de la sensibilité de l'opinion publique vis-à-vis de leurs réunions. En cas de polarisation extrême, la signature d'un protocole d'accord risque de formaliser des discussions encore préliminaires, empêchant ainsi tout approfondissement. Dans d'autres cas, se mettre d'accord sur des valeurs qui unissent des camps opposés permet de donner au dialogue une légitimité aux yeux du monde extérieur. Le facilitateur doit donc veiller attentivement au timing de ce protocole d'accord.

« Nous avons dû ouvrir le chemin en avançant. Aucune méthodologie de dialogue toute faite n'existait et nous

avons dû trouver comment tirer le meilleur parti de chaque opportunité. »

Luis Egusquiza

Coordonnateur de programme, Transparencia, Pérou

9.3 Dispositions relatives à la gouvernance et à la participation

De façon générale, et en particulier si le dialogue est doté d'une structure organisationnelle, le protocole d'accord ou les statuts de l'organisation prévoient des dispositions relatives à la gouvernance et à l'adhésion. Les dispositions à inclure en la matière dépendent largement des souhaits des partis et des accords passés en interne.

Elles peuvent porter sur un certain nombre de sujets, parmi lesquels la structure de l'organisation (plateforme informelle ou fondation), ses objectifs (à court terme ou à long terme), ses règles d'adhésion (le nombre de partis membres), le rôle des principales entités (missions et composition du conseil, du conseil consultatif et du secrétariat). D'autres points peuvent également y être intégrés : le niveau de représentation des partis (président ou secrétaire général siégeant au conseil ou experts des partis dans les comités techniques), les titres des membres du bureau et des responsables (fonctions de président, trésorier et secrétaire), la participation équilibrée des genres (quotas ou représentation via les groupes de femmes au sein des partis).

Des dispositions encore plus spécifiques peuvent également s'avérer nécessaires : procédures spéciales de nomination ou de désignation (par vote ou par nomination simple), procédures de renvoi de membres du conseil ou de personnel (par exemple, renvoi d'un membre du conseil n'ayant pas respecté les décisions prises dans le cadre du dialogue ou n'ayant pas tenu ses promesses), ou dispositions relatives aux personnes habilitées à remplacer un membre (accord sur la nomination de suppléants).

Les règles relatives à l'éligibilité et la désignation prennent toute leur importance lorsque des actions de renforcement des capacités ou autres viennent en complément de la plateforme de dialogue. Le fait de préciser les règles permet d'éviter d'interminables différends sur qui bénéficie de quoi et donc de limiter autant que possible les risques de s'écarter des objectifs du dialogue.

On pourra également prévoir des règles relatives à la présidence, en établissant par exemple ses missions principales et en fixant les modalités de nomination de son/sa titulaire. Les partis pourront choisir entre une présidence permanente ou tournante (en convenant par exemple que le président sera issu du parti au pouvoir ou du principal parti d'opposition, ou bien que le titulaire changera une année sur deux).

9.4 Procédures de réunion

Les partis devront aussi se mettre d'accord sur les modalités d'organisation des réunions, l'enjeu étant de ne pas compromettre la spontanéité des réunions par un excès de réglementation. Un excédent de procédures risque de faire ressembler le dialogue au parlement ou à d'autres organes de décision formalisés. À l'inverse, un manque de procédures risque de rendre le dialogue ingérable. Les questions qui peuvent se poser concernent la fréquence des réunions (trimestrielles, mensuelles, hebdomadaires) et les moyens de veiller à leur bon déroulement, au respect des délais, à la planification des réunions à l'avance et à la notification des événements en temps opportun.

Dans le cas de l'IAE/GPPP au Ghana, les partis ont adopté des dispositions spécifiques. L'une d'entre elles prévoit que « la correspondance relative à la plateforme de dialogue doit être un point obligatoire de chaque ordre du jour, tandis que les procès-verbaux des réunions doivent être fidèlement repris par écrit et validés avant chaque réunion ». Une autre disposition précise « qu'une convocation écrite à une réunion doit être diffusée aux participants au minimum trois jours ouvrables avant chaque réunion et préciser clairement le jour, l'heure, l'ordre du jour et le lieu de la réunion. »

Il peut également être utile de convenir des mécanismes permettant aux partis d'inscrire des points à l'ordre du jour, en précisant par exemple que ces points doivent être pertinents au regard du dialogue et doivent être communiqués au facilitateur ou au président un certain nombre de jours avant la réunion. Les partis peuvent convenir que chacun d'entre eux est autorisé à convoquer des réunions extraordinaires lorsque le besoin s'en fait sentir, ou bien en laisser l'initiative au facilitateur ou au président.

Une autre disposition peut aussi porter sur les quorums, qui peuvent varier selon l'importance des réunions du dialogue, exigeant dans certains cas la présence obligatoire de tous les participants aux réunions.

9.5 Prise de décisions dans le processus de dialogue

Même s'il a pour objet d'aboutir à une compréhension mutuelle, le dialogue entre partis vise souvent à se mettre d'accord sur des recommandations ou des décisions. Les décisions relèvent généralement de ce que les participants peuvent mettre en œuvre eux-mêmes, alors que les recommandations nécessitent souvent l'accord de tiers.

Ces acteurs tiers peuvent être les parlements, les OGE, les comités de réforme constitutionnelle, la communauté internationale ou d'autres acteurs au sein même des partis, tels que leurs membres, qui peuvent par exemple se voir confier la mise en œuvre d'une recommandation visant à garantir l'égalité des genres dans la sélection des candidats aux élections.

Si la plateforme de dialogue a pour objet la prise de décisions ou le choix de recommandations à formuler, les partis doivent se mettre d'accord sur des procédures adéquates. Ils devront par exemple convenir du type de décisions qu'ils peuvent prendre et à quel niveau de la structure organisationnelle ces décisions doivent être prises.

Dans le cadre d'un dialogue, toutes les décisions doivent dans la mesure du possible être adoptées par accord mutuel ou par consensus, le vote devant être limité aux cas problématiques. Certains sujets, tels que les propositions de réforme de fond ou l'agenda à long terme du dialogue entre partis, ne peuvent se décider qu'au niveau hiérarchique le plus élevé et par consensus, alors que sur des points moins stratégiques ou plus opérationnels (l'agenda d'une conférence ou des points de discipline), il peut être plus logique que les décisions soient prises à la majorité des voix ou à un niveau hiérarchique inférieur.

Les partis peuvent également proposer un vote à main levée afin de prendre des décisions lorsque le consensus n'est pas possible. Dans ce cas, ceux

qui ont voté contre peuvent s'abstenir de prendre part aux actions découlant de la décision concernée.

9.6 Utilisation des fonds

Les aspects financiers peuvent être à l'origine de différends entre les partis, voire entre les partis et le facilitateur, même lorsqu'ils concernent de faibles montants. Par exemple, les représentants des partis escomptent ou obtiennent souvent le remboursement des frais de carburant, de déplacement, d'hébergement ou de repas liés à leur participation aux réunions, voire dans certains cas des indemnités journalières ou « de présence » (que les bailleurs de fonds considèrent souvent comme sujettes à controverse).

Un des professionnels interrogés a fait remarquer que lorsque la vie politique est entachée de népotisme et de corruption, l'accès aux ressources financières peut constituer un véritable problème dans le rapport entre les partis politiques et le facilitateur. Dans un pays, il a été constaté que les représentants des partis au sein d'un conseil multipartite se faisaient systématiquement recruter comme facilitateurs dans diverses activités régionales, percevant ainsi des indemnités substantielles. Le conseil est alors devenu un espace de compétition entre les représentants des partis pour l'accès aux ressources financières, ce qui mettait les facilitateurs dans une position très inconfortable et compromettait le dialogue.

Précisons qu'il ne s'agit là que d'un exemple et que la majorité des plateformes de dialogue ne rencontrent pas ce problème. Toutefois, afin d'éviter de susciter des attentes irréalistes ou divergentes, il faut préciser dès le début du dialogue dans quelle mesure les partis peuvent bénéficier d'un remboursement de leurs frais, sous quelles conditions et dans le cadre de quelle procédure. Lorsque les plateformes de dialogue entre partis proposent également des actions de renforcement des capacités impliquant des fonds supplémentaires, et donc la nécessité d'accords stricts en matière de dépenses et de responsabilité, une réglementation s'avère d'autant plus indispensable.

Il peut être nécessaire de prévoir des règles relatives à l'emploi des fonds extérieurs et à la répartition des coûts liés aux activités de dialogue et de se mettre

d'accord sur des critères de répartition, qui sont souvent le reflet du paysage politique. Les partis doivent également convenir de mesures permettant de rendre compte de la gestion des fonds (par exemple, établissement d'un rapport deux semaines après chaque événement, désignation de signataires pour les comptes bancaires et mise en place de procédures de contrôle et d'approbation financières).

Encadré 9.1.

Calcul de la répartition des fonds au Ghana et au Malawi

Au Ghana, le GPPP, structure animée par l'IAE, a accepté d'accorder à tous les partis prenant part à la plateforme de dialogue l'égalité d'accès aux fonds alloués à la consolidation interne des partis. Le processus comptant quatre partis représentés au parlement, chacun d'entre eux recevrait un quart de l'aide au renforcement des capacités, indépendamment de l'équilibre des pouvoirs au parlement. À l'inverse, au Malawi, 50 pour cent des fonds bilatéraux sont alloués aux partis de gouvernement, le reste étant versé aux autres partis politiques. En 2009, cette réglementation a été modifiée : 85 pour cent des fonds sont désormais répartis à égalité, les 15 pour cent restants étant répartis en fonction de la représentation du parti au parlement. On voit donc bien que les partis choisissent parfois différents critères de répartition des fonds selon les pays.

9.7 Conflits et règlement des différends

La confiance n'est jamais totalement acquise : tout au long du processus de dialogue, des sujets sensibles peuvent être abordés et les rapports peuvent brusquement virer à l'hostilité. L'instauration de la confiance est un processus de longue haleine, non linéaire ; pour bâtir des échanges constructifs entre les partis, il faut faire preuve d'une attention et d'un soin constants, notamment parce que les dirigeants des partis peuvent changer après une élection. Une plateforme de dialogue aura donc tout intérêt à prévoir un mécanisme de résolution des conflits.

Ce mécanisme pourra préciser comment faire intervenir les dirigeants en cas de tensions stériles entre les représentants des partis ou les méthodes de résolutions de points litigieux ou de différends

graves. L'efficacité de ce mécanisme est rendue plus complexe par le fait que le dialogue entre partis politiques est bien souvent lui-même conçu comme un mécanisme de résolution de conflit entre les partis.

Les conflits au sein de la plateforme de dialogue doivent être anticipés et évités dès le départ, en se mettant d'accord sur un code de conduite ou en acceptant que le conseil consultatif, le conseil des sages, le sommet ou tout autre organe *ad hoc* propose une solution à un problème particulier. Le dialogue et l'interaction sont donc absolument essentiels à la résolution des différends internes.

Il est préférable de mettre en place un code de conduite ou un mécanisme de résolution des différends spécifique avant que ceux-ci ne surviennent. Ces accords internes doivent être avalisés par tous les partis et le facilitateur doit demander à chaque nouveau membre d'accepter le code de conduite lors de sa nomination ou de sa prise de fonctions. Les mécanismes de résolution des conflits ne doivent toutefois être utilisés qu'en dernier ressort, car ils peuvent largement peser sur les rapports internes. C'est le facilitateur qui doit éviter que les désaccords ne finissent par imposer le recours à des mécanismes de résolution des conflits ou à une médiation extérieure.

9.8 Communication externe et porte-paroles

Un autre point exige un accord : rendre publics ou non les sujets abordés dans le cadre du dialogue et, de fait, confirmer ou non l'existence même de la plateforme de dialogue. Dans certains cas, les partis privilégieront la confidentialité absolue et adopteront la « règle de Chatham House », selon laquelle ils ne doivent révéler ni l'identité, ni l'affiliation des personnes à l'origine de ces informations, de même qu'ils ne doivent pas révéler l'identité des autres participants. Dans d'autres cas, les partis vont privilégier l'ouverture totale et convieront les médias à certaines réunions du dialogue, voire à toutes les réunions. Cela risque toutefois d'inhiber le dialogue si certains partis ont l'impression de ne plus pouvoir exprimer leurs points de vue dans un environnement sûr et de confiance.

Un compromis peut consister à ne rendre publics que les résultats du dialogue. Chacun des partis prenant part à une plateforme de dialogue

s'efforcera de les présenter sous un jour positif par rapport à ses propres positions. Cela risquant de compromettre finalement les résultats, il peut être utile d'aborder en amont la méthode de communication des résultats aux médias et à l'opinion publique dans son ensemble.

Les partis peuvent choisir de diffuser des déclarations ou communiqués de presse conjoints lorsqu'ils parviennent à un consensus fort. Suite à une réunion spécifique, il est également possible que les partis adoptent une résolution ou des recommandations conjointes, qui peuvent toutefois traduire les divergences d'opinions entre les partis.

Dans tous les cas, il est important de décider qui sera le porte-parole du dialogue. Il peut être choisi en fonction de critères personnels (volonté de participer au dialogue, idéaux politiques ou engagement en faveur de la démocratie) ou de son positionnement politique et de l'équilibre des pouvoirs entre les partis. Pour éviter toute querelle sur cette nomination, les partis peuvent également demander au facilitateur ou au président du dialogue de s'exprimer publiquement en leur nom.

Le niveau de publicité que les partis souhaitent accorder au forum de dialogue peut aussi évoluer avec le temps. Au Zimbabwe, par exemple, la première phase du dialogue entre partis a consisté en un travail préparatoire des facilitateurs en vue de poser les fondations du dialogue. L'objectif était d'instaurer une compréhension mutuelle et une volonté générale de participation au dialogue entre partis.

Cette phase s'est déroulée en coulisses, mais au fil du temps, il est devenu de plus en plus important de la rendre publique, pour éviter que la tenue de réunions confidentielles ne soit source de rumeurs et alimente la méfiance entre les politiciens et entre les partis et l'opinion publique. Une fois le processus de dialogue bien installé, la communication des résultats positifs obtenus grâce au dialogue a permis de renforcer l'unité et la confiance internes.

Ce processus de « prise de conscience/conviction » a pris du temps et a nécessité la patience de tous. L'un des enseignements tirés est que le processus de dialogue ne peut être rendu public que lorsque les partis sont convaincus de certains avantages de la coopération. Une fois ce cap passé, la

reconnaissance publique du processus de dialogue permet de renforcer la confiance des participants au dialogue et de dynamiser la légitimité démocratique du dialogue.

Conclusions

- Chaque dialogue doit avoir ses propres « règles du jeu » internes.
- Ce type d'accord doit préciser le fonctionnement du dialogue et l'organisation des réunions (calendrier, correspondance et quorums).
- Si des transactions financières sont en jeu, il est indispensable d'établir des règles concernant les dépenses et l'obligation de rendre des comptes.
- Élaborer des mécanismes de résolution des conflits permet de maintenir la confiance.
- Il faut discuter des moyens de communication des résultats du dialogue aux médias et à l'opinion publique.

Recommandations

- Discuter des valeurs et principes auxquels les partis souhaitent adhérer dans le cadre du dialogue.
- Fixer les règles internes dans un accord informel ou dans un protocole d'accord plus formel à un moment adéquat du dialogue.
- Lorsque le dialogue a pour objet d'aboutir à des décisions, préciser les procédures convenues pour la prise de décisions ou la formulation de recommandations.
- Se mettre d'accord sur les mécanismes de communication et désigner des porte-paroles.

Chapitre 10 : Instaurer la confiance entre les partis politiques

Il semble pratiquement impossible d'avoir un véritable dialogue, par exemple sur la réforme du système politique, sans établir un seuil minimal de confiance entre les partis politiques, notamment dans les milieux polarisés. Les processus de dialogue au niveau local permettent de rapprocher les partis et de fournir un endroit sûr, où ces derniers peuvent se rencontrer de manière informelle et apprendre à se connaître comme des collègues concurrents plutôt que comme des ennemis. Dans un tel contexte, le dialogue permet aux partis de relâcher la pression et sert de mécanisme d'atténuation et de dépoliarisation, ou encore d'instrument pour plaider en faveur d'une coexistence pacifique.

Lorsque les partis politiques se considèrent comme des ennemis plutôt que des concurrents, il est indispensable de les réunir autour d'une table pour ouvrir un dialogue. En cas de craintes et de soupçons profondément ancrés entre les adversaires politiques, il est essentiel d'établir tout d'abord un seuil minimal de confiance réciproque, qui permet de poser les bases d'un dialogue durable et constructif.

Le rôle du facilitateur, qui consiste à créer un environnement approprié et à instaurer la confiance entre les participants, est crucial. Toutefois, pour établir un climat de confiance entre les partis, il faut d'abord établir un rapport de *confiance entre les partis et le facilitateur*. Si le facilitateur veut que les partis politiques aient confiance en sa personnalité, ses compétences et ses capacités, il doit interagir avec les partis non seulement au sein de l'espace collectif, mais aussi en dehors de celui-ci.

Les facilitateurs disposent d'une grande marge de manœuvre dans leurs relations bilatérales avec les participants au dialogue tant qu'ils

restent conscients de l'évolution politique et de la dynamique qui les entourent, qu'ils sont perçus par tous comme impartiaux et inclusifs et qu'ils agissent toujours dans l'intérêt commun des partis.

« Faciliter un dialogue entre partis politiques dans un contexte tendu consiste à gérer les espoirs, les craintes et les attentes. »

Facilitateur de dialogue
Afrique

Le rapport de confiance qui doit être établi entre les partis politiques n'implique pas nécessairement « une confiance totale ». Il s'agit plutôt de susciter suffisamment de confiance dans la sincérité, le professionnalisme, la compétence ou la capacité des partis pour leur permettre de coopérer. Le temps nécessaire pour instaurer ce niveau minimal de confiance peut varier considérablement, l'important étant de décider comment faire le premier pas.

10.1 Comprendre les raisons de la méfiance entre les partis

Le facilitateur chargé d'étudier la possibilité d'un dialogue entre partis doit d'abord identifier les tensions stériles et les différends — au-delà de la rivalité normale entre partis — qui pourraient être apaisés par le biais d'un dialogue²⁰. Les raisons de la méfiance entre les partis tendent à être multiformes, notamment dans les situations de conflit et après un conflit, et peuvent être difficiles à appréhender et à bien cerner pour un étranger.

Dans les pays sortant d'un conflit comme le Mozambique, le Népal ou le Burundi, il est clair que les tensions peuvent résulter de problèmes non résolus entre les factions belligérantes impliquées dans un conflit ou de divergences politiques profondes. Dans des contextes moins polarisés, la

compétition ou la suspicion existant entre les partis peut être liée à d'autres causes. Dans certains cas, les tensions peuvent être exacerbées lorsqu'un parti soupçonne un autre parti d'avoir un programme politique caché ou tente de deviner ses motivations pour participer au dialogue. Dans d'autres cas, il peut s'agir de relations personnelles faussées.

Les pressions extérieures peuvent empêcher les partis de se joindre à des discussions entre partis. Les acteurs de la société civile sont également souvent divisés en fonction de leur appartenance politique et peuvent avoir une attitude semblable d'opposition frontale (« pour ou contre moi »). Par conséquent, les partis peuvent ne pas souhaiter être associés à un dialogue entre partis ou tendre la main à leurs opposants politiques de peur que leur base de soutien n'y voie de la faiblesse ou de l'humiliation.

Si cette analyse peut sembler décourageante, elle montre l'importance du travail de préparation, en particulier de la part des facilitateurs. Il est impératif que le facilitateur connaisse les types d'arguments employés par les perturbateurs ou les acteurs sceptiques et qu'il prépare des contre-arguments. À noter que de nombreux dialogues ayant porté leurs fruits ont débuté avec des personnes qui, par leurs arguments, visaient au sabotage.

10.2 Une réunion pour briser la glace

Un climat de méfiance entre les partis signifie généralement que des relations personnelles ont été interrompues. La première séance ou réunion de dialogue entre les représentants des partis offre donc l'occasion aux partis et aux facilitateurs de faire connaissance avec les différents acteurs réunis autour de la table, de comprendre leurs raisons de participer au dialogue et de saisir les différentes perceptions et les raisons du débat.

Les partis peuvent être invités à cette réunion par l'intermédiaire de lettres officielles envoyées à la direction du parti, mais dans des contextes plus polarisés, il faudra beaucoup plus de temps, de patience et d'efforts pour rassembler l'ensemble des partis. Par ailleurs, les facilitateurs pourront choisir de tenir une série de concertations préliminaires et informelles avec les dirigeants et les représentants des principaux partis, ou encore de mobiliser l'aide d'autres institutions nationales ayant déjà gagné la confiance des partis (par exemple, les groupes

de réflexion, les universités ou autres personnalités religieuses et représentants de la société civile). Au Mozambique, par exemple, les dirigeants de l'Église chrétienne ont joué un rôle clé pour encourager les chefs de file des partis à prendre part à un dialogue entre partis.

Aussi facile que cela puisse paraître, l'organisation d'une première rencontre entre adversaires politiques peut être l'une des étapes les plus difficiles dans un processus de dialogue. Par conséquent, de nombreux facilitateurs soulignent que le processus général permettant de gagner la confiance et d'instaurer un climat propice entre les partis politiques nécessitera probablement plus d'une réunion et que « briser la glace » relève plus souvent d'un processus qui dure des mois, voire des années.

10.3 Discussions avec un acteur non partisan

Un autre moyen d'améliorer les relations personnelles entre les partis est d'engager des discussions préliminaires entre les partis organisés en collectif et un acteur non partisan distinct. On peut citer comme acteurs non partisans des ministères d'État ou d'autres institutions démocratiques majeures, telles que l'OGE ou un comité national de planification.

Des discussions avec une institution non partisane peuvent inciter les partis politiques à accepter de partager le même espace et de dialoguer, de façon informelle, autour de leurs points de vue respectifs. Ainsi, les partis peuvent être plus facilement amenés à défendre leurs positions, leurs besoins et leurs intérêts en tant que groupe et, par conséquent, se concentrer davantage sur leurs points communs que sur leurs différences.

10.4 Engager un dialogue sur le dialogue

Au cours des premières séances de dialogue, il est souhaitable de discuter de l'utilité potentielle d'un dialogue entre partis. Une discussion sur les avantages et les inconvénients d'ouvrir un dialogue peut aider à mieux comprendre ce qu'un dialogue entre partis peut apporter et aboutir finalement à une forme d'accord sur la façon dont il pourrait être mis en place. Afin de générer cet état d'esprit plus ouvert et positif, il peut être utile de tirer les leçons d'expériences réussies de dialogue entre partis dans

d'autres pays et d'inviter des collègues politiciens à expliquer ce que le dialogue a représenté pour eux. Un échange international entre pairs politiques ayant activement participé à des processus de dialogue pourrait aider les facilitateurs à trouver des arguments convaincants en faveur du dialogue et leur permettre d'ébaucher un scénario optimiste pour les futurs rapports entre les partis (van Breukelen et Magolowondo, 2010).

Encadré 10.1.

Échange entre pairs ougandais et ghanéens

Un exemple réussi d'échange entre pairs a eu lieu lors des phases initiales du processus de dialogue interpartis ougandais (IPOD), lorsque des personnalités politiques ghanéennes ont rendu visite aux partis politiques ougandais afin de partager les résultats positifs d'un processus de dialogue semblable qui s'était déroulé au Ghana quelques années plus tôt. Ces échanges ont joué un rôle essentiel pour garantir l'assentiment et le soutien des dirigeants politiques ougandais vis-à-vis de leur propre programme de dialogue (voir aussi l'étude de cas sur l'Ouganda à l'annexe 1).

Les facilitateurs peuvent également examiner et évoquer différentes options de processus et un éventail d'outils afin d'adapter l'élaboration et la mise en œuvre d'un processus de dialogue en fonction de son contexte et de l'objectif visé par le renforcement de la confiance. Le guide *Dialogue démocratique* d'IDEA propose une sélection d'options de processus et d'outils : pour l'exploration et la sensibilisation ; pour le partage des connaissances et des idées ; pour l'établissement de rapports et la gestion des conflits ; pour la délibération et la gestion des décisions difficiles ; et pour les actions concertées²¹.

10.5 Se concentrer sur les questions non controversées

L'élaboration d'un agenda pour le dialogue peut jouer un rôle déterminant lors de la phase de rassemblement des partis, surtout dans les situations où il serait préférable d'éviter temporairement les sujets sensibles et de contourner les domaines de conflit potentiel entre les partis. Il peut être notamment contre-productif de se

concentrer sur les points litigieux au commencement d'un processus de dialogue. Il vaut mieux rechercher des points communs entre les partis.

Parfois, ces intérêts communs sont directement liés aux réformes démocratiques. Dans d'autres cas, il peut être utile de démarrer le processus de dialogue par des discussions sur des sujets moins politisés, n'affectant pas directement le rôle et le pouvoir des différents partis. Des questions telles que l'élimination de la pauvreté ou le contrôle des maladies peuvent être tout aussi importantes pour l'avenir du pays, mais politiquement moins controversées. L'agenda met ainsi en évidence des sujets sur lesquels les partis pourront plus facilement parvenir à des vues communes, au lieu de polariser davantage les rapports.

Cependant, les sujets jugés sensibles sont généralement variables. Dans certaines situations, les partis se sentiront à l'aise pour traiter de principes et de valeurs démocratiques, car tout le monde sera convaincu de leur importance et de leur nature universelle, tandis que dans d'autres cas, ces valeurs et principes seront au cœur même du conflit.

Quel que soit le sujet discuté, il est recommandé que les facilitateurs aient recours à des données empiriques pour alimenter le dialogue. Lorsqu'une confiance suffisante a été établie entre les partis, le besoin d'éviter les sujets sensibles peut s'atténuer progressivement et faire place à une situation où les points de conflit sont mis au centre du dialogue.

« En tant que Centre pour la démocratie multipartite (CMD), vous courez le risque de devenir inutile si vous évitez les points chauds. C'est pourquoi nous cherchons toujours un équilibre entre ce qui est pertinent et ce qui nous maintient unis. Au début, nous nous sommes souvent concentrés sur des questions "sûres", non litigieuses, qui avaient un intérêt à la fois pour l'opposition et pour le parti au pouvoir. Au fil du temps, nous avons pu ajouter des questions plus litigieuses à l'agenda, comme certains sujets sur lesquels le Président modifie parfois sa position. C'est ainsi que divers projets d'actes ont été abrogés ou renvoyés à la commission du droit à l'issue d'une discussion au CMD, y compris l'acte sur l'accès à l'information, et les projets de loi sur l'âge du mariage, la police et la retraite. »

Kizito Tenthani

Directeur général, CMD–Malawi

10.6 Commencer par « une interaction sans dialogue »

S'il est trop précipité de convoquer une première séance de dialogue entre les partis, des moyens moins menaçants peuvent être employés pour les réunir. Parfois, il peut être utile d'organiser des activités multipartites dont l'objet principal n'est pas le dialogue, mais dont le motif sous-jacent est de partager un même espace et des expériences similaires.

Les activités conçues et utilisées à cette fin comprennent des séances de formation multipartites, des ateliers, des visites d'étude, des séminaires ou des conférences. Tous les partis devraient être conviés à participer ou être appelés à contribuer en faisant des présentations. Une approche spécifique adoptée en Équateur a consisté à créer un magazine politique multipartite. Dans ce cas de figure, on a sollicité la contribution des partis, qui ont été impliqués dans des discussions multipartites sur des thèmes et des articles du magazine.

Ce genre d'« interaction sans dialogue » permet de tisser des liens essentiels entre les partis et à différents niveaux au sein des partis, tout en établissant une relation initiale entre les participants.

« Chaque parti a deux visages. L'un destiné à la consommation publique, le visage public, et l'autre réservé au privé, le visage interne au parti. Ces deux visages sont généralement différents. En montrant certaines facettes de notre visage interne au parti dans le cadre du dialogue, nous avons pu, en tant que partis, aller de l'avant. »

Atmaram Prasad Shah

Forum de Madheshi Janaadhikar — Parti de la république, Népal

à réunir les partis pour qu'ils se parlent est souvent l'une des plus grandes difficultés du dialogue.

Recommandations

- Identifier toute tension stérile ou conflit pouvant exister entre les partis politiques.
- Envisager différentes options pour « briser la glace », y compris :
 - des réunions pour apprendre à se connaître et améliorer les relations personnelles ;
 - des discussions entre les partis politiques et un acteur non partisan neutre ;
 - un échange d'opinions sur les avantages et les inconvénients d'un dialogue entre partis ;
 - ou
 - des activités et des événements multipartites comme des formations, des ateliers et des visites d'étude.
- Analyser l'intérêt potentiel d'orienter le dialogue sur des sujets non litigieux et de s'appuyer sur des données probantes pour alimenter les discussions.

Conclusions

- Un seuil minimal de confiance ou une « volonté de s'asseoir autour de la table » est en général une condition préalable au dialogue constructif entre les partis.
- L'instauration de la confiance entre les partis et le facilitateur précède généralement l'instauration de la confiance entre les partis.
- Alors que le renforcement de la confiance est un processus continu, la première étape consistant

Chapitre 11 : Recherche de consensus par le biais d'un dialogue structuré

Se servir du dialogue pour établir un consensus relève de la responsabilité conjointe des partis politiques dans la résolution des problèmes qui touchent leurs intérêts communs. Cependant, la capacité ou la volonté de parvenir à un accord général ou à un consensus n'est pas automatiquement présente chez tous les acteurs politiques.

La plupart des facilitateurs s'accordent sur le fait que le succès ou l'échec du dialogue dépend souvent de l'établissement d'un consensus, et que les craintes, les attentes ou le manque de confiance sont autant de facteurs inhérents et déterminants dans la réalisation de cette étape.

Établir un consensus peut donc être un exercice difficile à réaliser et il convient d'adopter une approche prudente pour structurer les discussions à ce stade du processus. Si le processus de dialogue n'est pas mis en place ou géré correctement, il peut facilement aboutir à des impasses politiques plutôt qu'à des solutions aux problèmes. Dans certains cas, les partis ne sont capables que de régler un différend ou de se mettre d'accord en faisant des concessions.

Les facilitateurs peuvent jouer un rôle important dans la création d'un environnement dans lequel les partis se sentent encouragés à chercher un consensus et, le cas échéant, à faire preuve d'une volonté de compromis. Ils peuvent notamment structurer les séances de dialogue et l'ordre du jour de réunion de façon à offrir aux partis la possibilité de travailler en progressant vers un consensus.

11.1 Du dialogue au consensus

Le dialogue engendre la délibération et la prise de décision, ainsi que des processus de médiation et de négociation. Ainsi, même quand les partis

politiques sont explicitement réunis pour engager un « dialogue », dans la pratique, ils peuvent facilement dépasser les limites du dialogue pour entrer dans d'autres processus.

Ce n'est pas un problème tant que les facilitateurs restent conscients de la dynamique au sein du dialogue et reconnaissent le type de pourparlers dans lesquels les partis sont engagés à certains stades : sont-ils dans un processus de dialogue, de négociation, de délibération ou de prise de décision, ou bien dans un processus combinant l'ensemble ou une partie de ces approches ?

L'idée de dialogue est principalement associée à un échange ouvert d'informations, à un partage d'histoires vécues et de perspectives différentes, ainsi qu'à l'analyse des points de vue des autres partis. Le dialogue est généralement utilisé pour promouvoir le respect et une compréhension partagée. La délibération et la prise de décision ont tendance à aller plus loin en mettant l'accent sur l'examen minutieux et l'évaluation réfléchie des différentes options qui permettront de prendre des décisions (parfois difficiles).

En général, la négociation et la médiation sont davantage focalisées sur la quête de solutions spécifiques aux problèmes, la recherche d'un accord entre les partis sur les questions litigieuses et la résolution des conflits. Tous ces processus sont étroitement liés ; les négociations et les délibérations peuvent s'inscrire dans le processus de dialogue et inversement, tout dépend de la situation dans laquelle se trouvent les partis. Malgré les nombreuses différences théoriques, dans la pratique, le chevauchement est souvent inévitable et nécessaire pour parvenir à des résultats et établir un consensus (pour en savoir plus sur ce sujet, consulter par exemple IDEA international, 2007:22).

Pour qu'un dialogue porte ses fruits, il doit souvent évoluer vers un stade ultérieur de délibération, de négociation et de prise de décision.

« La différence entre le dialogue et la négociation est que le dialogue implique un remue-méninges afin de générer de nouvelles idées, qui pourraient aboutir à un consensus entre les partis. »

Shekhar Koirala

Parti du Congrès népalais (NC)

11.2 Éviter les décisions par le biais d'un vote

Le processus décisionnel se présente sous différentes formes : une décision peut être prise soit par une autorité unique, soit en groupe par voie de vote ou consensus (IDEA international 2007:23, figure 1.3.1).

Lorsqu'un consensus est souhaitable, tous les acteurs rassemblés autour de la table doivent comprendre, dès le départ, que le processus décisionnel dans un cadre de dialogue est différent de la prise de décision au sein du parlement : il est essentiel que les partis parviennent à une entente en tant que groupe, plutôt que sur la base de leurs forces respectives (c'est-à-dire le nombre de sièges requis pour adopter un projet de loi).

Cela signifie également que les plateformes de dialogue, contrairement aux parlements, doivent essayer d'éviter autant que possible le recours à un système de vote.

Dans certains cas, cependant, comme lors de prises de décision liées à la gouvernance (concernant par exemple l'approbation de rapports annuels ou d'audits financiers), le vote peut se révéler nécessaire. Lorsque de nombreux partis politiques sont impliqués, le vote peut servir à évaluer leur niveau d'approbation des propositions examinées au cours du dialogue.

Lorsque le vote est envisagé, un facilitateur a le choix entre deux options. La première consiste à laisser les partis voter selon leur force individuelle au sein du parlement, ce qui rend le parti ou la coalition au pouvoir plus puissant que les petits partis. La deuxième option est d'adopter le principe « un parti, une voix », conférant au plus petit parti autant de pouvoir qu'à un parti de la majorité. Dans la première hypothèse, les petits partis pourraient se

sentir rejetés suite au vote (comme au parlement), tandis que dans le second scénario, c'est le parti au pouvoir qui pourrait finalement se sentir écarté. Les deux cas de figure risquent de créer des tensions inutiles et de reproduire la sorte de débat antagoniste que l'on retrouve au parlement.

Pour définir le processus décisionnel dans le cadre du dialogue et éviter la duplication des règles parlementaires, on peut convenir explicitement avec tous les partis que les décisions seront prises par consensus, ou bien spécifier dans quelles circonstances le vote sera autorisé. Il est également important d'expliquer aux partis qu'une situation gagnant-gagnant, qui résulte généralement d'initiatives de dialogue, est préférable à une situation de vainqueur qui emporte tout, une caractéristique que l'on retrouve généralement dans le processus électoral.

11.3 Tenir compte des points de vue de tous les participants au dialogue

Un processus de dialogue a peu de chances d'aboutir à un consensus à moins que chacun des partis ne reconnaisse sa propre contribution à l'issue des discussions. L'une des principales responsabilités du facilitateur est donc de faire en sorte que tous les points de vue autour de la table soient pris en compte. Le facilitateur peut identifier et présenter aux partis les différentes options à leur disposition, tandis que les représentants des partis doivent se concerter avec leurs partis et s'entendre sur les points de compromis possibles.

Un compromis peut être considéré comme « le plus haut niveau de concession », une démarche qui peut se révéler parfois difficile et pénible pour les personnes impliquées. Ainsi, la recherche de consensus n'est pas seulement un exercice technique, mais également un état d'esprit politique et personnel. Les partis politiques peuvent avoir besoin d'encouragement pour s'écouter mutuellement et accepter de mettre à profit leurs compétences pour communiquer, se concerter, chercher un consensus et, le cas échéant, avoir le courage d'accepter des compromis (voir la figure 11.1). Même si certains partis doivent être persuadés de participer au dialogue, ils ne devraient jamais être contraints à une situation où ils se sentent mal à l'aise pour parler.

Pour les partis, la meilleure solution finale est celle qui débouche sur un accord considéré comme « propriété collective ». Même lorsque la solution à un problème peut sembler évidente pour un facilitateur, le résultat du dialogue doit être produit selon un rythme qui convient aux partis afin qu'ils l'acceptent. Les facilitateurs doivent faire preuve de patience : si vous ne pouvez pas résoudre le problème immédiatement, discutez-en la fois suivante — la recherche de consensus exige d'être ouvert et d'accepter diverses opinions, et ce processus doit atteindre un certain niveau de maturité.

Le facilitateur du dialogue peut contribuer à créer la base de la logique qui sous-tend le consensus et le processus de compromis en fournissant des données factuelles et des informations sur les différentes options qui s'offrent aux partis.

Encadré 11.1.

Népal : la capacité de trouver un compromis

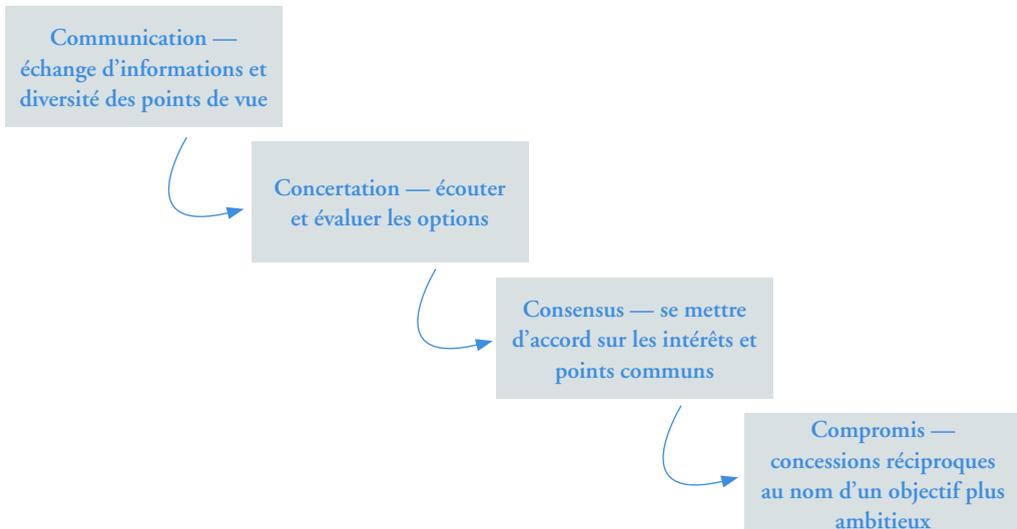
« Au début, il m'arrivait de me sentir blessé par les opinions des autres partis, mais aujourd'hui je me rends compte que nous luttons tous pour notre pays et que nous avons simplement des perceptions différentes. Il nous a fallu devenir plus rationnels et, au fil du temps, renforcer notre "capacité de tolérance", permettant à chacun d'exprimer son propre point de vue. Cependant, l'essentiel est que nous ayons pu trouver un compromis. Dans une négociation, il n'y a pas un seul gagnant ou perdant, et le résultat est souvent divisé à part égale. Cela nous oblige, nous partis, à discuter et à chercher un compromis. Ce faisant, il existera toujours un besoin de dialogue. »

Atmaram Prasad Shah

Forum de Madheshi Janaadhikar — Parti de la république, Népal

Figure 11.1.

Les quatre C : communication, concertation, consensus et compromis



11.4 Adopter une approche structurée

Les facilitateurs peuvent également structurer un processus de dialogue de façon à favoriser l'établissement d'un consensus. Ils peuvent le faire en instaurant une phase préparatoire avant la première séance de dialogue et une phase de suivi avant la deuxième session, ainsi qu'en élaborant un ordre du jour de réunion qui vise à identifier les domaines d'intérêt commun, susceptibles d'aboutir à un accord.

La « première » séance de dialogue dans ce contexte ne signifie pas forcément la toute première rencontre, mais plutôt la première fois que les partis se réunissent pour une discussion de fond sur le sujet appelant à un consensus, qu'il s'agisse de la manière de mettre en place la structure de dialogue ou d'autres questions plus politiques.

Les facilitateurs désireux d'encourager les partis politiques à œuvrer en faveur d'un consensus entre partis sur un quelconque sujet peuvent souhaiter garder à l'esprit les quatre phases suivantes.

1. La phase de préparation

On peut promouvoir un sentiment d'appropriation du dialogue par les partis et garantir l'engagement de tous les participants en créant une compréhension partagée des finalités du dialogue. Les préparatifs sont importants dans le sens où ils permettent au facilitateur de faire connaissance avec les partis et aux partis de comprendre le processus de dialogue. Pour préparer la première séance de dialogue, les facilitateurs (de préférence en collaboration avec des experts techniques) doivent s'informer des différentes opinions et positions des partis et analyser les points de vue de l'ensemble des tendances politiques.

Ce faisant, le facilitateur peut également effectuer une comparaison initiale des diverses positions des partis, en définissant les principales différences ainsi que les points d'accord potentiels, tout en cherchant à identifier les « secondes meilleures options » susceptibles de satisfaire tous les partis. À l'issue de cet exercice, le facilitateur peut consulter les dirigeants des partis concernés et étudier avec eux les sujets devant figurer à l'ordre du jour, ainsi que les points où une solution intermédiaire est envisageable. Le facilitateur doit ensuite rédiger l'ordre du jour définitif et le communiquer aux partis.

2. La première séance de dialogue

Au cours de la première séance de dialogue entre les partis, un facilitateur peut présenter les participants les uns aux autres, introduire les sujets de discussion et accorder le temps et l'espace nécessaires pour échanger les idées et opinions initiales. Il est primordial que le facilitateur permette à chaque parti de contribuer également et qu'il veille à ce que le dialogue reste orienté sur les points de consensus possibles, en se référant, par exemple, aux éléments de l'ordre du jour mentionnés ci-dessous.

Bien que cet ordre du jour puisse sembler (trop) complexe pour une seule session, il procure un exemple de la manière dont les discussions peuvent se dérouler. C'est au facilitateur d'évaluer la dynamique entre les partis lors de la réunion et de décider comment optimiser le déroulement de ces discussions. Cela peut impliquer, par exemple, d'organiser une retraite de deux jours afin que les partis aient la possibilité et le temps suffisant de se concentrer, ou encore de limiter la discussion à un sujet spécifique.

Encadré 11.2.

Suggestions pour un ordre du jour

Les points pouvant figurer à l'ordre du jour de la première réunion des partis peuvent comprendre :

1. une intervention d'ouverture du facilitateur, pour présenter les participants et indiquer l'objet de la réunion ;
2. une déclaration d'engagement des participants par rapport au processus de dialogue et aux règles de base ;
3. l'échange de déclarations officielles et d'histoires personnelles de la part de chaque parti ;
4. l'identification conjointe des questions politiques et techniques abordées ;
5. l'établissement d'un ordre de priorité des différents sujets de discussion ;
6. une deuxième série de questions : échange direct d'idées sur des sujets précis ;
7. la production d'options, avec l'assistance d'experts techniques ;
8. la recherche d'alternatives acceptables pour tous les partis réunis autour de la table ;
9. la formulation des points sur lesquels un consensus est atteint et/ou la finalisation de l'accord ;

10. la reconnaissance des questions sur lesquelles les partis acceptent leur désaccord ;
11. une identification des domaines dans lesquels les partis souhaitent poursuivre leurs discussions au cours des prochaines séances ;
12. un accord sur les points d'action ou les « devoirs à la maison » à effectuer par les facilitateurs, les experts et les partis ;
13. des propositions de thèmes de discussion pour la prochaine séance de dialogue ;
14. un résumé des conclusions et une intervention de clôture par le facilitateur.

3. Suivi de la première séance de dialogue

Après la première séance, un facilitateur devra consacrer du temps au suivi des points d'action et s'assurer que les résultats de la réunion sont transmis et suivis par les représentants des partis respectifs. Cette phase de suivi ne doit pas être sous-estimée, pour plusieurs raisons.

Premièrement, il est essentiel d'établir dans quelle mesure les partis tiennent leurs engagements. Deuxièmement, un facilitateur devra vérifier si les informations échangées au cours de la séance de dialogue étaient complètes et véridiques. Troisièmement, il est important de savoir s'il existe une quelconque dynamique cachée ou sous-jacente entre les partis ou au sein d'un parti, susceptible d'influer sur l'issue du dialogue. Quatrièmement, la phase de suivi permet au facilitateur d'observer comment chaque parti organise ses propres mécanismes de concertation ou de dialogue en interne. Ce dernier point est particulièrement important pour s'assurer que le dialogue reste ancré au sein des partis.

Dans le même temps, un facilitateur peut commencer à préparer la deuxième séance de dialogue. À ce stade, le facilitateur devrait consulter la direction de chaque parti afin de vérifier le résultat de la première session et de préparer l'ordre du jour de la deuxième réunion. Entre autres responsabilités, il a pour rôle de stimuler les travaux et les concertations de groupe au sein des partis et de comprendre les capacités, les forces et les faiblesses de ces derniers dans la mise en œuvre des décisions ou des points d'action. Dans certains cas, le facilitateur dispose du mandat et des moyens nécessaires pour aider directement les partis sur une base bilatérale, en fournissant, par exemple, un

appui technique et financier pour des séances de dialogue au sein des partis.

4. La deuxième séance de dialogue

La deuxième séance devrait faire suite aux résultats de la session précédente et commencer par un résumé des sujets ayant obtenu le consensus des partis, ainsi que des points sur lesquels les partis ne se sont pas encore mis d'accord. Cette deuxième séance s'appuie sur le nouveau contexte et les positions modifiées des partis, mais reprend les points de l'ordre du jour présentés précédemment.

Une série de dialogues ainsi conçus permet de réduire peu à peu le nombre de questions litigieuses. Idéalement, la plupart des problèmes disparaîtront naturellement, mais dans certains cas, il faudra peut-être introduire d'autres procédés pour parvenir à une solution (par exemple, un vote au parlement ou un processus spécial de négociations entre les principaux opposants).

Cette méthode, davantage axée sur les résultats, est, à bien des égards, meilleure que celle utilisée lors des séances de dialogue uniques (souvent perçues par les politiques comme des conférences). La force d'une approche structurée réside dans le fait qu'elle peut être répétée et servir de cadre pour un dialogue permanent²². Les partis peuvent également suivre les progrès qu'ils ont accomplis ensemble pour parvenir à un consensus tout en restant conscients des défis à relever.

Comme indiqué précédemment, il est important pour un facilitateur de veiller à ce que les représentants des partis continuent de bénéficier du soutien de leurs partis respectifs lors de l'établissement d'un consensus. Trop souvent, les représentants des partis politiques parviennent à un consensus dans le dialogue, mais n'ont pas su assurer une communication et une concertation constantes avec les autres représentants de partis n'intégrant pas l'équipe de dialogue ou avec les membres de base du parti.

Cela peut engendrer une situation où certains groupes ne soutiennent pas le consensus (et l'expriment de fait ouvertement), créant ainsi un climat de méfiance, d'incompréhension, de frustration et un manque de clarté. Ces situations retardent souvent le dialogue et peuvent constituer

de sérieux revers. Soutenir les mécanismes de dialogue et de concertation au sein des partis est une façon d'aider les partis à intégrer le dialogue dans les différentes organisations du parti (voir le chapitre 8 sur les structures organisationnelles).

Conclusions

- La création d'un consensus implique un mélange de dialogue, de médiation, de négociation, de délibération et de prise de décision.
- Les partis ont besoin de renforcer leur capacité à communiquer, à se concerter et à chercher des consensus et des compromis.
- Des dialogues à plus long terme peuvent être structurés pour encourager la création d'un consensus et viser à réduire progressivement le nombre de questions litigieuses.

Recommandations

- Les plateformes de dialogue entre partis sont vivement encouragées pour éviter de recourir au vote dans les prises de décision et inciter à la recherche de consensus.
- Le facilitateur doit trouver des moyens de prendre en compte tous les points de vue représentés autour de la table et peut utiliser l'ordre du jour de la réunion comme un outil pratique.
- Le facilitateur doit se servir des phases de préparation et de suivi de chaque séance de dialogue pour consulter les partis et promouvoir le dialogue entre les partis.

Chapitre 12 : Communication et préparation au sein des partis

La pratique nous enseigne que les partis arrivent trop souvent à la table de dialogue sans préparation, avec des hypothèses erronées ou des attentes divergentes. Se préparer signifie étudier les sujets à l'ordre du jour et assurer en interne le soutien du parti aux objectifs souhaités.

Un manque de préparation des partis peut accroître les risques d'échec du dialogue. Par exemple, un délégué de parti peut être réticent à exprimer son opinion de peur de contrarier un dirigeant du parti, ou ignorer la position du parti sur une question précise, ce qui empêche d'échanger les points de vue ou de s'engager dans un véritable dialogue.

S'assurer qu'un parti est préparé en interne et qu'il s'est suffisamment concerté est plus facile à dire qu'à faire. Les facilitateurs devraient connaître les principales opinions et positions de chacun des partis avant le début d'une séance de dialogue, afin de pouvoir balayer les obstacles potentiels grâce à des concertations directes avec le parti concerné en amont de la réunion, et éviter ainsi qu'un problème ne bloque l'ensemble du dialogue.

Une préparation adéquate requiert une interaction continue entre le facilitateur et les partis, même entre les séances de dialogue, et dépend des instincts politiques du facilitateur ainsi que de son accès aux discussions internes aux partis. Le présent chapitre examine donc les différentes méthodes permettant aux facilitateurs d'aider les partis à se préparer au dialogue.

12.1 Entamer le dialogue d'égal à égal : une réflexion interne

Idéalement, les partis politiques s'engagent dans un processus de dialogue sur un pied d'égalité, pas nécessairement sur le plan du pouvoir politique réel, mais en disposant en amont de connaissances,

de capacités et d'une compréhension identiques de ce que suppose le dialogue. Dans la pratique, cependant, il arrive qu'un parti politique n'ait aucune expérience antérieure en matière de dialogue entre partis, notamment lorsqu'il s'agit d'un parti récemment formé. Ce parti peut, par conséquent, se montrer hésitant à participer s'il ne sait pas dans quoi il s'engage, surtout s'il se considère désavantagé par rapport aux autres partis.

Le facilitateur peut aider ou soutenir les partis en proposant des conseils, en soulignant les forces et les faiblesses des capacités de dialogue d'un parti et, le cas échéant, en offrant un soutien à ces capacités. Ce soutien peut viser à renforcer les structures de communication interne d'un parti, en mettant au point des mécanismes spécifiques de concertation en interne ou des formations en matière de dialogue et de médiation destinées aux personnels des partis concernés. Une autre forme d'assistance peut consister à renforcer l'expertise d'un parti dans certaines thématiques (par exemple en offrant une formation sur le financement politique, la réforme et la décentralisation de l'État, ou sur des questions de politique publique, telles que les soins de santé, l'éducation et la gestion des ressources naturelles).

En amont d'un dialogue, un parti peut souhaiter engager un processus de réflexion interne sur sa position officielle et officieuse par rapport à certains sujets, sur les représentants qu'il souhaite désigner et leur mandat, ainsi que sur le type de structure de dialogue et de règles qui conviendraient le mieux au parti. Les partis pourraient réfléchir aux objectifs qu'ils espèrent atteindre en s'engageant dans le processus de dialogue (par exemple, en matière d'accès à l'information ou d'influence dans un processus de réforme).

Dans le même temps, les partis doivent comprendre que le fait de s'engager dans un processus de dialogue entre partis n'est pas la même chose que de participer à des négociations ou à un débat au parlement. En fait, le dialogue peut faire appel à des compétences différentes et à d'autres manières de parvenir à un accord ; il est aussi plus souvent axé sur un échange ouvert d'opinions et d'idées que sur un processus de prise de décision.

12.2 Comprendre les mandats des représentants au dialogue

Du point de vue du participant au dialogue, il est également important qu'un parti se soit préparé, dans la mesure où les partis et leurs délégués au dialogue doivent rester sur la même longueur d'onde tout au long du processus. Afin de se sentir assez en sécurité pour s'exprimer librement, les délégués auront besoin du soutien et d'un mandat clair de la part de leur parti et de ses dirigeants. Cela signifie que les partis doivent savoir pourquoi ils entament un dialogue et ce qu'ils aimeraient obtenir de ce processus, et qu'après avoir eu cette discussion, ils accordent à leurs délégués le mandat approprié pour participer au dialogue en leur nom.

Ce mandat doit inclure une marge de manœuvre suffisante pour permettre au représentant de s'engager à un niveau plus personnel, d'explorer d'autres voies et de parler sans crainte d'être « puni » si ce qui est discuté au cours du dialogue n'est pas totalement conforme à la position officielle du parti. Alors que le mandat d'un délégué doit lui permettre de prendre des décisions concernant les questions figurant à l'ordre du jour, il faut savoir qu'un mandat dans un contexte de dialogue n'est pas la même chose que de faire respecter la discipline interne du parti en exigeant que son représentant suive la ligne du parti à tout instant (comme on le voit souvent au moment de voter au parlement). Souvent, les dialogues produisent des résultats uniquement lorsque leurs participants sont prêts à faire des compromis.

Un mandat de dialogue est différent d'un mandat de processus de négociation, où les compromis qu'un parti pourrait accepter de faire sont susceptibles d'être clairement énoncés et étroitement surveillés pour voir qui gagne et qui perd. Le facilitateur de dialogue doit toujours souligner l'importance d'explorer d'autres façons d'appréhender les

problèmes, et encourager l'entente mutuelle et la recherche d'un consensus entre les partis.

Les participants au dialogue apprécient généralement de se voir confier un espace de discussion ouvert, approuvé par la direction du parti et suffisamment flexible pour outrepasser la position officielle du parti et étudier les moyens de parvenir à un terrain d'entente. En même temps, les partis ne veulent pas que leurs délégués aillent trop loin en faisant des promesses qui vont trop à l'encontre de la ligne du parti. Cela signifie que les représentants des partis doivent à leur tour respecter le mandat qui leur a été confié, informer et consulter leurs partis de façon régulière et rester dans le périmètre autorisé de modulation des positions de leur parti afin de ne pas perdre son soutien.

« Pour un représentant du parti, il est utile d'avoir un mandat clair du parti ; de cette façon, on peut s'exprimer plus librement. En l'absence d'un mandat clair, le risque est que le point de vue du représentant s'écarte de la ligne du parti et qu'il soit critiqué après que le dialogue a eu lieu. »

Pradeep Kumar Gyawali

Parti communiste népalais UML (marxiste-léniniste unifié)

12.3 Promouvoir le dialogue au sein des partis

Pour veiller à ce que les représentants des partis respectent le mandat qu'ils ont reçu, on peut améliorer le lien entre la plateforme de dialogue et le parti, ainsi que sa base de soutien, en renforçant les mécanismes de communication interne des partis. Ainsi, un dialogue efficace entre les partis est intrinsèquement lié à la capacité de dialogue interne d'un parti.

Le fait de ne pas tirer efficacement parti de cette capacité risque d'établir un dialogue interpartis entre individus, plutôt qu'entre partis politiques en tant qu'institutions. Si la base de soutien du parti ne se sent pas impliquée, elle pourrait finir par être insatisfaite des questions abordées dans le dialogue et en fin de compte de ses résultats.

Les séances de dialogue au sein des partis encouragent la communication interne et peuvent être des outils efficaces pour la concertation, la diffusion de nouvelles informations et la production

de nouvelles idées susceptibles de nourrir le dialogue entre les partis. Elles peuvent prendre la forme d'un petit groupe de représentants de partis choisis (par exemple, pour participer à des séances thématiques de brainstorming) ou peuvent être organisées comme de plus vastes forums consultatifs en vue de recueillir les opinions au sein de l'ensemble du parti.

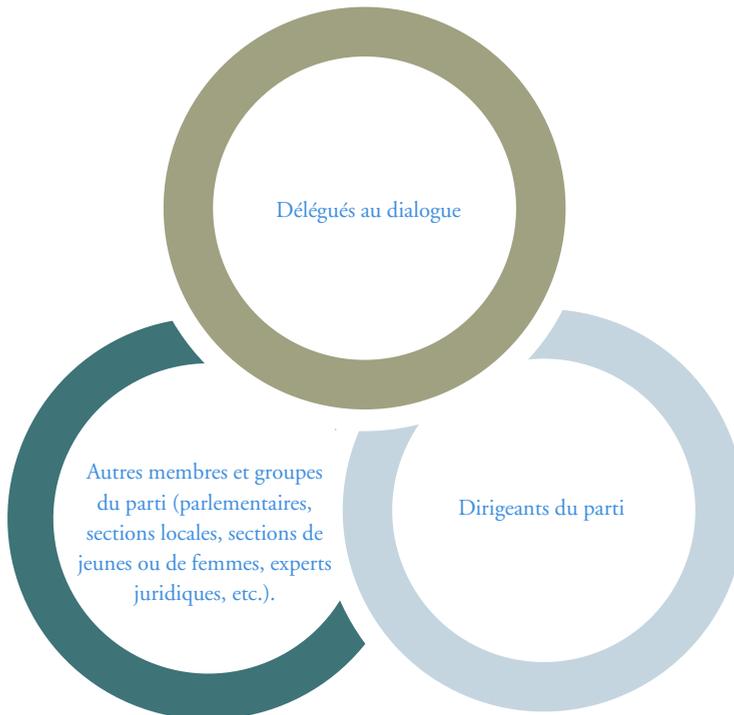
Ces forums plus importants ont l'avantage de susciter de l'intérêt et de générer un large appui au sein des membres du parti, mais ils ont l'inconvénient d'être très coûteux et chronophages. C'est pourquoi, dans certains cas, les partenaires

nationaux ou acteurs internationaux assistent aux mécanismes de dialogue et de concertation au sein des partis.

Les partis peuvent créer leurs propres modèles de dialogue interne. Certains préfèrent mettre sur pied une équipe de dialogue, en la complétant par une équipe de référence interne au parti et par une équipe de règlement des différends. Un autre modèle de base permettant de relier efficacement le dialogue au sein des partis au forum entre les partis consiste en des rencontres régulières avec un certain nombre de responsables clés des partis en vue de former un « triangle » entre les acteurs concernés (voir la figure 12.1).

Figure 12.1.

Participants à une séance de dialogue au sein du parti



12.4 Assurer la communication avec les dirigeants des partis

L'une des difficultés est de s'assurer que les représentants des partis et la direction du parti communiquent et se concertent en permanence pour éviter des lacunes en matière d'information. Ces lacunes sont parfois imputées au manque de temps ou d'intérêt pour le dialogue de la part des dirigeants ou encore à l'attitude hésitante du délégué à communiquer les résultats à son parti. Quelle que soit la raison invoquée, il est essentiel de combler la lacune d'information entre les représentants et les chefs des partis afin de garantir la réussite de la plateforme de dialogue entre partis.

Le facilitateur peut encourager chaque représentant de parti à entretenir de bonnes relations personnelles et à rester en contact avec les dirigeants de son parti. Cette mesure facilitera les lignes de communication courtes. Une autre façon d'aider la direction du parti et les représentants à dialoguer régulièrement est de prévoir suffisamment de temps entre les séances de dialogue afin qu'ils puissent se rencontrer. Les facilitateurs peuvent aussi envisager des procédures de communication standard, telles que l'envoi d'un rapport de synthèse au terme de chaque séance de dialogue à l'attention des cadres du parti et de sa direction.

Encadré 12.1.

Mozambique : adopter une « politique d'envoi avec copie carbone (CC) »

« Une façon de garantir une communication transparente et de s'assurer que tous les acteurs concernés du parti soient informés des discussions en cours est d'envoyer systématiquement toute lettre en copie au secrétaire général, au président et autres personnes impliquées (par exemple, les experts thématiques). Cette « politique d'envoi avec CC » garantit que tout le monde dispose des mêmes informations et impose une communication ouverte. Une autre méthode pour garantir l'engagement des partis est de demander à un groupe de représentants permanents du forum de dialogue d'organiser des présentations trimestrielles ou annuelles au profit de la direction du parti et de ses cadres. Toutes ces mesures favorisent une culture de démocratie interne au sein des partis. »

Hermenegildo Mulhovo

Représentant, NIMD Mozambique

12.5 Documents de préparation interne des partis

L'importance de la préparation interne des partis, bien que cruciale pour « ancrer » le dialogue au sein des partis politiques et en garantir le succès et l'appropriation, peut être facilement oubliée ou sous-estimée. Les facilitateurs ont un rôle clé à jouer pour rappeler aux partis l'importance de ce processus et peuvent fournir des conseils pratiques.

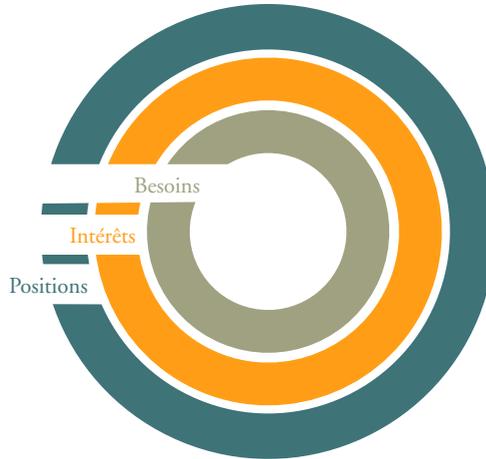
Les facilitateurs peuvent améliorer le niveau de préparation des partis en les encourageant à produire un document interne de préparation au dialogue : cette démarche peut les aider à préparer les esprits des acteurs politiques, à gérer les attentes et à s'assurer que les partis sont conscients de leurs besoins, leurs intérêts et leurs positions sur certains sujets. En assistant les partis politiques dans cette tâche, le facilitateur pourra identifier d'éventuels conflits à un stade précoce.

Pour faire face à tout obstacle éventuel, le facilitateur devrait aider chaque parti à envisager des options de rechange avant le début du dialogue, de manière à ne pas orienter un parti dans une direction pouvant être ensuite contestée par d'autres partis. Un document de préparation interne peut s'avérer utile pour préparer les points de vue du parti sur le problème en question et pour institutionnaliser le dialogue en son sein. Ce document, qui devra s'inspirer des valeurs du parti et en refléter la vision, la mission et les principes, devrait définir par le biais de mécanismes et de procédures de concertation internes au parti les besoins du parti, ses intérêts et ses positions par rapport à l'agenda établi dans le cadre du dialogue.

La figure 12.2 repose sur l'analogie de l'oignon et de ses différentes couches²³. La couche externe représente les positions officielles du parti (par exemple, sa lutte en faveur d'un système politique plus démocratique). Sous cette couche, on distingue les intérêts du parti — autrement dit, ce qu'il espère atteindre dans une situation spécifique (par exemple, la mise en place d'un nouveau cadre juridique pour les partis politiques qui permettra des règles du jeu plus équitables). Enfin, au centre, on retrouve les besoins du parti (par exemple, une meilleure chance de succès électoral pour le parti X lors des prochaines élections).

Figure 12.2.

Distinguer les besoins, les intérêts et les positions d'un parti



En distinguant leurs besoins, leurs intérêts et leurs positions, les partis pourront plus facilement déceler les problèmes cachés ou identifier les questions sous-jacentes qui les préoccupent vraiment. Dans le cadre d'une préparation au dialogue, cette analyse peut permettre à un parti de définir plus clairement ses priorités politiques, y compris sa position principale, sa position secondaire ainsi que toute position non négociable. Elle peut également inciter les partis à approfondir les discussions et à s'éloigner d'un dialogue focalisé sur les positions de chacun.

Les facilitateurs peuvent contribuer à cette analyse en rencontrant chaque parti individuellement afin de discuter de leurs besoins et intérêts et de fixer des priorités. Une autre option consiste à apporter un soutien financier ou technique à chaque parti disposé à organiser sa propre séance interne dans ce but.

Il est important que chaque parti soit préparé à « dialoguer sur la façon de dialoguer » avant d'aborder les questions au programme. En examinant ces points à travers un processus inclusif et participatif, intégrant tous les organes et

sections concernés du parti, le dialogue devient plus institutionnalisé en interne. Le processus de préparation interne doit également identifier tout besoin éventuel de formation professionnelle des personnes, sections ou organes inclus dans le dialogue.

La stratégie de préparation interne du parti peut être documentée par écrit, cette initiative contribuant parfois à donner à un participant le soutien formel dont il a besoin pour représenter son parti avec succès. Néanmoins, ces documents de préparation peuvent aussi contraindre les participants à camper sur leurs positions par crainte de s'écarter de la ligne officielle fixée par le parti. Tout document écrit de préparation interne doit donc volontairement étudier plusieurs scénarios afin d'impartir à chaque participant une certaine flexibilité durant le dialogue.

12.6 Équilibrer les processus à court et long terme

La préparation interne des partis peut être examinée et prise en charge par les facilitateurs, et considérée selon une perspective à court terme ou à long terme. Un processus à long terme est particulièrement approprié lors du démarrage d'un dialogue,

lorsque d'importantes questions à plus long terme sont susceptibles d'être abordées. Dans ce cas, des concertations sur la préparation interne des partis devraient permettre de définir les attentes et les souhaits d'un parti concernant ses objectifs à long terme (par exemple, les questions de réforme politique), l'organisation du dialogue et les règles du jeu internes (par exemple, les structures décisionnelles ou les modèles de résolution de conflit) et tous les autres points à prendre en compte dans le processus de dialogue.

Parallèlement, les partis politiques peuvent utiliser les concertations en matière de préparation interne pour anticiper un dialogue spécifique ou une réunion sur un sujet précis. Grâce à l'élaboration d'un document de préparation interne à plus court terme, le parti peut exprimer sa position, ses intérêts et ses besoins vis-à-vis de problèmes particuliers et tenir compte de l'évolution des circonstances et de la dynamique du jour.

Par exemple, les points de vue d'un parti sur les dispositions spécifiques d'une nouvelle constitution peuvent dépendre du résultat des discussions dans le cadre d'autres forums (tels que des forums sur l'évolution de la situation dans un processus de paix plus large). Un document de préparation interne au cas par cas pourrait contenir des questions sur l'historique de la discussion, la position du parti, les positions des autres partis, l'approche du dialogue prévue ainsi que les gains et pertes potentielles pour le parti.

Conclusions

- Un dialogue efficace entre les partis va de pair avec un dialogue efficace au sein des partis.
- Les partis politiques doivent se préparer au dialogue avant de s'engager dans le processus.
- Les représentants au dialogue auront tout intérêt à disposer d'un mandat clair, flexible et avalisé par la direction du parti.
- Il est essentiel de combler les lacunes d'information entre les représentants au dialogue et les dirigeants du parti pour que le dialogue fonctionne.
- Les concertations internes des partis, consignées de préférence dans un document, constituent un outil pratique pour permettre aux partis de définir leurs positions, leurs intérêts, leurs besoins et leurs valeurs.
- Un tel document peut aider les partis à se

détacher d'un dialogue focalisé sur les positions de chacun et inclure des visions à court et long terme.

Recommandations

- Les facilitateurs devraient prévoir suffisamment d'espace et de temps pour permettre aux partis de s'engager dans un processus de réflexion interne.
- Il faut promouvoir les concertations de préparation interne des partis, car elles peuvent concourir à préparer les positions des partis et à institutionnaliser le dialogue.
- Tout document écrit reflétant les concertations internes devrait mentionner les diverses propositions alternatives aux positions du parti, afin de laisser aux participants au dialogue une marge de compromis.

Troisième partie : Le dialogue inclusif

Chapitre 13 : Déterminer quels partis inviter au dialogue

La mise en place d'un processus de dialogue entre partis politiques est par définition une démarche multipartite puisqu'elle concerne au moins deux, voire le plus souvent une multiplicité de partis. L'adoption d'une méthode multipartite peut supposer de prendre contact avec l'ensemble des partis politiques enregistrés, mais s'ils sont trop nombreux, cela risque de compromettre les chances de discussions constructives entre les protagonistes réellement importants. Dans les faits, la mise en place d'un dialogue implique donc souvent qu'il faudra décider quels partis inclure ou exclure (Carothers, 2006:118).

Ces choix peuvent être facilement perçus comme motivés politiquement, notamment lorsqu'ils ne sont pas bien expliqués. Un facilitateur peut même être accusé de partialité, ce qui pourra le mener à une situation où il sera incapable de jouer un rôle neutre. Les bonnes réputations sont ainsi entachées et le processus de dialogue peut échouer pour des raisons qui auraient pu être évitées.

Ce risque concerne aussi bien les facilitateurs internationaux que locaux. Une personne qui viendrait de l'extérieur pourrait par exemple inclure des partis inadéquats, en raison de son ignorance des complexités du contexte politique. Les facilitateurs ayant vécu dans un pays toute leur vie auront plus de facilité à « sentir » que certains partis sont appropriés ou non, mais s'ils négligent certains partis, ils risquent de compromettre leur propre réputation d'impartialité.

Enfin, les critères de sélection sont parfois clairs, mais certains des participants concernés ne sont tout simplement pas prêts à s'engager. Quelles que soient les origines du facilitateur, une question essentielle demeure : comment définir les « bons » partis et comment les engager de façon à garantir la légitimité et à aller dans le sens du dialogue ?

13.1 Convenir de critères transparents

Comment s'entendre sur le choix des participants ? Bien que le contexte soit important, il convient de définir une série de bonnes pratiques générales. Il est primordial que le facilitateur ne se sente pas obligé de décider au nom des partis politiques. La sélection finale devrait incomber aux partis eux-mêmes et reposer sur des critères prédéfinis. Ceux-ci seront de préférence formulés par écrit et rendus publics, à la fois à des fins de transparence et pour apporter un soutien public à la sélection. Pour que ces critères soient justifiés au maximum, ils doivent être formulés en relation directe avec les valeurs et les finalités du dialogue, entre autres la représentation et l'inclusion.

Par conséquent, il faut réfléchir conjointement et soigneusement au processus d'invitation ou de sélection des partis et examiner les conséquences positives et négatives que la décision finale pourrait avoir sur les rapports entre les partis. Par exemple, on peut imaginer ce que ressentiraient des partis plus petits, mais néanmoins sérieux et représentant des circonscriptions distinctes, s'ils étaient exclus d'une plateforme de dialogue concernant des questions de réforme nationale, ou ce que penseraient des partis plus importants si de très petits partis, dénués de soutien populaire, pouvaient participer sur un pied d'égalité à toutes les prises de décisions.

Les facilitateurs ont un rôle important à jouer pour aider les partis à se mettre d'accord sur des critères de sélection. Ils peuvent mettre au point différentes options de participation, qui expliquent toutes, de façon logique, le rapport entre les critères et les valeurs et objectifs du dialogue, ainsi que leur impact sur la sélection. Par le biais de réunions bilatérales avec les partis, le facilitateur peut recenser les options que chaque parti préfère le plus

et le moins. Il a ainsi plus de chances d'anticiper tout mécontentement et d'apaiser ceux qui risquent d'être exclus à un stade précoce.

Ce travail permet d'obtenir une large acceptation du modèle finalement choisi par les partis en tant que groupe.

En fin de compte, il s'agit de trouver un équilibre satisfaisant et justifiable aux yeux d'un maximum de partis. Il ne faut pas non plus oublier que le nombre et la nature des partis peuvent énormément fluctuer au fil du temps, par exemple en raison d'élections ou de révisions de la réglementation des partis politiques. Les critères jugés pertinents au début d'un processus de dialogue peuvent évoluer avec le temps, surtout quand le paysage politique est instable ou changeant.

Au minimum, les critères utilisés pour sélectionner les partis doivent être acceptés par une grande diversité de partis pour aboutir à un dialogue efficace.

13.2. Considérations et critères de participation

Comme indiqué dans l'introduction du présent guide, le dialogue entre partis politiques repose sur le principe de base selon lequel il s'agit d'un dialogue entre groupes et partis politiques légalement constitués ou, à défaut, bénéficiant d'un soutien public. Il n'existe cependant aucune règle sur l'inclusion ou l'exclusion de tel ou tel parti politique, ou sur les critères à appliquer.

Néanmoins, une plateforme de dialogue doit généralement s'efforcer de sélectionner ses participants au motif qu'ils sont les plus *représentatifs* du peuple et les *détenteurs des problèmes* abordés dans le cadre du dialogue. En outre, les partis choisis devraient être *sérieusement*

résolus à obtenir des résultats (au lieu de vouloir simplement apaiser les critiques ou obtenir des jetons de présence). Par ailleurs, le nombre de partis présents autour d'une table de dialogue devrait permettre un dialogue *efficace*. Enfin, les partis devraient posséder les *capacités* personnelles indispensables pour participer efficacement à des discussions constructives, susceptibles d'aboutir à un consensus.

Dans les faits, les partis politiques transforment ces critères plus qualitatifs en seuils quantifiables, dont la plateforme de dialogue peut se servir pour justifier officiellement la sélection. Ces arguments plus formels dépendent du contexte local, mais peuvent inclure plusieurs des critères suivants :

1. tous les partis officiellement enregistrés ;
2. uniquement les partis représentés au parlement ;
3. les principaux partis au pouvoir et dans l'opposition ;
4. tous les partis ayant participé aux dernières élections ;
5. les partis ayant atteint un certain seuil électoral national ou régional ;
6. la diversité et le pluralisme des partis (par exemple, les différences idéologiques, les nouveaux et les anciens partis) ;
7. les partis représentant les minorités ethniques, religieuses, régionales ou autres ;
8. les partis prenant part au dialogue devraient représenter près de 90 pour cent du parlement ;
9. les partis représentés à la fois au niveau local et au niveau national ;
10. les partis bénéficiant d'une présence et d'une influence notables dans le pays (visibles par exemple dans les médias) ; et/ou
11. dans les pays où le financement public existe, les partis bénéficiaires d'un tel financement.

L'une des stratégies de base consiste à impliquer tous les partis considérés comme faisant partie de

la cause et/ou de la solution au problème à résoudre durant le dialogue. Le but poursuivi par le dialogue a une influence sur les types d'acteurs qui devront participer au processus et donc sur les critères qu'il conviendra d'utiliser.

Dans les cas où une loi sur les partis politiques doit être élaborée, il sera logique d'inviter un plus large éventail de partis politiques, tandis que si l'objectif majeur du dialogue est d'instaurer la confiance, il faudra rallier les partis principalement responsables des tensions entre les partis. Le contexte politique d'un pays, son paysage politique et ses problèmes deviennent par conséquent des facteurs déterminants lorsqu'il s'agit de se prononcer sur les partis pertinents pour le dialogue.

Par exemple, dans un contexte fortement polarisé, il y aura une différence selon que le but d'un dialogue entre partis est de créer un climat de confiance entre les deux principaux partis établis ou d'échanger des idées sur une nouvelle loi concernant les partis politiques, cet exercice exigeant de prendre en compte les opinions des partis plus petits ou nouvellement créés. Dans le premier scénario, il faudrait qu'au moins « les principaux partis au pouvoir et de l'opposition » soient prêts à participer (avec les petits partis qui intégreraient le processus ultérieurement), alors que dans le deuxième scénario, il conviendrait que « tous les partis enregistrés » soient intégrés afin d'assurer la non exclusion.

De surcroît, de sérieux efforts doivent être fournis pour informer les partis exclus du dialogue sur les motifs de leur exclusion et, si possible, obtenir leur accord sur les critères de sélection. Même dans les situations où les petits partis ont peu de poids dans la prise de décision politique, leur capacité à se manifester et à discréditer un processus de dialogue dont les critères de sélection ne sont pas clairement justifiés peut être considérable.

13.3 Créer des liens avec les partis exclus

Si l'on décide de ne pas collaborer avec tous les partis politiques, il convient tout de même de savoir comment amorcer un dialogue avec les partis exclus. Comme indiqué dans la section précédente, les partis non inclus (les partis non parlementaires, par exemple) peuvent contester les critères utilisés ou se sentir dépourvus de toute chance d'influencer les processus décisionnels.

Ce sentiment d'exclusion peut entraîner des protestations publiques dans les médias ou des accusations de politique élitiste, ce qui risque, dans les deux cas, de porter préjudice à la plateforme de dialogue. Ce phénomène peut être aggravé lorsqu'un processus de dialogue entre partis politiques est associé à des avantages financiers (par exemple, des jetons de présence ou des programmes de renforcement des capacités), donnant l'impression aux partis d'avoir été privés d'un appui financier ou technique additionnel.

De façon plus positive, les partis plus petits ou extra-parlementaires pourraient être vus comme des médiateurs déterminants ou des contributeurs intelligents, susceptibles d'aider le dialogue à aboutir plus facilement à un consensus. Enfin, on peut prévoir que certains petits partis grandiront en taille et en influence, comme c'est parfois le cas des nouveaux partis créés par des politiques chevronnés. Il n'est pas forcément judicieux d'exclure des personnalités politiques très respectées pour de simples raisons numériques.

Une option consiste à accorder aux différents partis plusieurs niveaux de statut au sein du processus. Le Centre pour la démocratie en Tanzanie (TCD), par exemple, invite les partis extra-parlementaires à participer aux dialogues en leur octroyant un statut d'observateur ou de facto. Le CMD-Malawi a également intégré des partis non parlementaires en leur offrant la possibilité d'être représentés dans le dialogue sous la forme d'un « bloc de partis » doté d'une présidence tournante.

13.4 Évaluer les critères et la volonté des partis

Dans la pratique, il peut être difficile dans de nombreux contextes de déterminer quels critères appliquer lors de la sélection des participants au dialogue. À ce problème, s'ajoute le fait que les partis jugés pertinents ne sont pas nécessairement enclins à s'engager dans un dialogue particulier. Cette situation résulte en général de la façon dont l'échiquier politique est agencé ou dont les partis réagissent à l'équilibre des forces existantes.

Un échiquier politique encombré, l'influence de mouvements politiques puissants, l'émergence de nouveaux partis, les actions de rebelles ou de groupes armés, ou la réticence d'un parti spécifique constituent autant de facteurs susceptibles de

rendre les critères problématiques. Ces situations sont analysées tour à tour ci-dessous.

Dialogue dans les contextes impliquant un grand nombre de partis politiques

Le principe d'inclusivité est l'un des grands principes directeurs pour ceux impliqués dans un processus de dialogue. Toutefois, dans certains contextes, les nombreux partis enregistrés encomrent le paysage politique, soit en raison d'une progression naturelle ou parce qu'il est rentable d'établir un parti « portefeuille » (c'est-à-dire un parti doté d'un seul membre et créé pour l'appât du gain). Alors que de nombreux partis seront qualifiés et prêts à participer, il sera sans doute nécessaire, d'un point de vue pratique, de limiter le nombre de partis pour que le dialogue fonctionne.

L'un des arguments avancés contre l'ouverture du dialogue à tous les partis est qu'un plus grand nombre de voix augmente les chances de produire un débat dispersé plutôt que centré. Plus précisément, on estime que le temps passé à écouter ce que les partis (parfois politiquement moins importants) ont à dire signifie que moins de temps sera consacré à la tenue d'un dialogue sérieux et ouvert entre les principaux opposants politiques.

Un autre effet secondaire négatif de la mise en place d'une large plateforme de dialogue est qu'elle risque d'entraîner des coûts logistiques considérables et d'exercer une pression sur les fonds disponibles (souvent limités). Par exemple, imaginez les fonds qu'il faudrait déboursier pour couvrir les frais de déjeuner, de dîner, d'hébergement et de transport jusqu'au lieu de rendez-vous du dialogue pour 40 ou 60 partis !

D'un autre côté, un dialogue étendu, réunissant tous les partis politiques enregistrés — quelles que soient leur taille, leur puissance ou leur capacité — a le potentiel d'induire des résultats positifs. Par exemple, inclure des partis plus petits n'ayant jamais l'occasion de s'exprimer au parlement ou faire pression en faveur d'un système politique plus démocratique peut être une expérience très valorisante.

Les facilitateurs confrontés à cette situation devraient recourir aux techniques de dialogue disponibles, conçues pour être adaptées aux petits

comme aux très grands groupes. Par exemple, l'ouvrage intitulé *Le dialogue démocratique : un manuel pratique* fournit une liste d'options et d'outils de processus spécifiques destinés à différentes tailles de groupes (de 8 à 4 000 participants), en distinguant les différents objectifs, comme l'exploration et la sensibilisation, l'établissement des relations, la délibération et la prise de décision (IDEA international, 2007, annexe 2).

Encadré 13.1.

Le paysage politique diversifié du Mali

Le paysage politique du Mali, très fragmenté, compte environ 120 partis politiques enregistrés qui reflètent la diversité des groupes et des intérêts géographiques présents dans le pays. Le CMDID (Centre malien pour le dialogue interpartis et la démocratie) a été créé en 2008 et ne compte pas moins de 52 partis politiques membres (dont treize sont représentés au parlement). La plupart des 68 partis restants n'étaient plus actifs et n'ont jamais choisi de participer. L'implication au même niveau de chacun de ces protagonistes compliquerait la mise en place d'un dialogue multipartite et d'un programme de renforcement des capacités. Le conseil des partis du CMDID compte donc désormais dix membres : les cinq grands partis ont chacun un représentant, les deux coalitions parlementaires en ont chacune deux et la coalition des partis non parlementaires est représentée par un membre. Le conseil dispose également de deux mécanismes de financement et de soutien. Le premier fournit une aide bilatérale aux cinq partis représentés au parlement ainsi qu'aux deux groupes parlementaires (essentiellement des coalitions de partis plus petits). Le second est un élément multipartite de renforcement des capacités destiné à tous les partis membres. Un petit budget est réservé aux partis extra-parlementaires pour prévenir toute frustration, qui pourrait entraîner des tactiques de sabotage.

Dialogue dans les contextes impliquant des mouvements politiques

Il est parfois difficile de faire la différence entre les partis politiques et les autres acteurs politiques. Par exemple, un mouvement politique ou à large base citoyenne peut émerger comme un acteur puissant, comme cela a été le cas du MAS (Mouvement vers le socialisme) en Bolivie, qui est né d'un mouvement

de cultivateurs de coca et de groupes consolidés ayant des revendications locales, sociales, économiques et indigènes, avant d'évoluer vers une organisation politique plus institutionnalisée.

Engager un dialogue avec un mouvement politique peut se révéler problématique dans la mesure où l'absence d'une structure organisationnelle claire peut rendre son fonctionnement interne et son système hiérarchique difficiles à comprendre. Cependant, même si un mouvement politique ne possède pas une structure organisationnelle de parti « classique », il a sa place dans le jeu politique du moment qu'il est représenté au parlement et qu'il est capable d'exercer les fonctions d'un parti traditionnel. En conséquence, il convient de donner ces types de mouvements politiques une place à la table de dialogue afin de parvenir à des accords efficaces sur les questions politiques.

Dialogue dans les contextes impliquant des partis nouvellement élus

Dialoguer avec les partis politiques exige une approche différente lorsqu'un pays organise des élections pour la première fois, par exemple, dans le cas où un régime autoritaire est remplacé par un système démocratique. Dans de telles situations, il est probable que les multiples partis et groupements existants ne comprennent pas encore ce que signifie l'intervention d'un parti politique dans un système de gouvernance démocratique. Dans les jeunes démocraties, où les partis politiques officiels n'ont pas encore été autorisés ou mis en place, comme en Égypte avant les premières élections tenues depuis plusieurs décennies, il peut être difficile de juger quels partis ou mouvements font figure d'acteurs légitimes. Ce type de fluidité, de complexité et de sensibilité exige de la flexibilité, de la patience et une approche prudente.

Les facilitateurs chargés d'établir des dialogues dans de tels contextes peuvent éprouver des difficultés à établir une vue d'ensemble précise du paysage des partis politiques (par exemple, identifier qui sont les principaux homologues et concurrents des partis ou cerner les liens entre les anciennes et les nouvelles forces politiques). Le contexte peut comporter de nombreuses zones grises. Les partis peuvent être mal définis, non seulement en termes de base de soutien ou de points de vue défendus, mais aussi au niveau de leur rôle historique et de leurs allégeances actuelles.

De ce fait, tant que le système politique continue d'évoluer rapidement, il est primordial de ne pas hâter le processus de sélection des participants au dialogue ou même le processus de dialogue. Au lieu de cela, les facilitateurs pourraient envisager de soutenir les partis nouvellement formés (ou plus anciens) via une formation (par exemple, sur les compétences en matière de gestion des campagnes électorales et des élections, l'utilisation de différentes plateformes de médias ou procédures constitutionnelles). Cette façon de rassembler les partis permet non seulement de créer une base de confiance en vue d'un dialogue ultérieur, mais aussi d'acquérir une meilleure compréhension des partis et de leurs protagonistes individuels.

Dialogue dans les contextes impliquant des groupes armés ou des mouvements rebelles

Il existe une autre situation où il est difficile de distinguer les partis politiques des autres acteurs politiques, en l'occurrence lorsque des groupes armés ou des mouvements rebelles émergent comme de puissantes forces politiques. Ce dilemme devient plus évident dans les périodes de transition politique, par exemple, dans un contexte d'après conflit, après la signature d'un accord de paix.

Dans des contextes d'après conflit, on peut distinguer trois grands types de partis politiques : (a) ceux qui existaient déjà avant la guerre ; (b) ceux qui sont nés d'anciennes factions en guerre, de groupes rebelles ou de milices ; et (c) ceux constitués à l'époque d'après conflit (ten Hoove et Scholtbach, 2008).

Dans de tels contextes, le dialogue entre les groupes armés, qui dans certains cas aspirent à devenir des partis politiques, et les partis établis peut contribuer à faciliter une transition vers la normalité politique, en leur permettant par exemple d'exprimer leurs vues sur le rôle des organisations politiques dans le nouveau régime démocratique. Ce genre de dialogue pourrait même avoir lieu avant la transformation officielle du groupe armé en parti politique.

Les partis politiques existants peuvent cependant avoir des raisons valables de ne pas souhaiter engager le dialogue avec des groupes armés ou des mouvements rebelles (par exemple, en raison d'une objection à leur nature violente ou parce que les mouvements rebelles refusent de

se conformer aux normes démocratiques). À leur tour, les (anciens) groupes armés pourraient ne pas reconnaître les autres partis comme des entités légitimes, ce qui rendrait pratiquement impossible toute discussion constructive.

Dans ce type de situation, le facilitateur devrait sans doute envisager d'autres formes d'engagement. L'une des options consiste à promouvoir l'ouverture de voies de communication entre les partis politiques et les groupes armés ou mouvements rebelles à un autre niveau, en marge de la plateforme de dialogue des partis politiques.

Encadré 13.2.

Népal : engager le dialogue avec des acteurs considérés comme des groupes rebelles

IDEA international, actif au Népal depuis 2004, a tout d'abord diffusé son outil d'évaluation, l'état de la démocratie, qui permet aux citoyens d'évaluer la démocratie du pays. Depuis l'avènement du Mouvement populaire pour la démocratie et la signature de l'Accord de paix global (APG) en 2006, IDEA a soutenu les protagonistes nationaux dans le processus d'élaboration de la constitution en fournissant des informations, en facilitant les dialogues et en promouvant la participation du public. Une partie de ce processus a consisté à instituer un dialogue avec les futurs acteurs politiques. Avant la signature de l'APG en 2005, les lois interdisant aux partis de se réunir rendaient complexe la mise en place d'activités avec les partis politiques. Le personnel d'IDEA a cependant tendu la main aux partis à l'intérieur du pays ainsi qu'aux maoïstes, qui étaient alors considérés comme des groupes rebelles, à l'extérieur du pays. La recherche d'un dialogue avec les maoïstes constituait dans une certaine mesure un dilemme, car on les considérait comme ne faisant plus partie du paysage politique « normal » et parce que la situation sécuritaire pendant la guerre avait rendu difficile toute prise de contact avec leurs dirigeants. L'implication précoce d'IDEA — principalement sous forme de discussions destinées à expliquer le mandat et le rôle de l'Institut — s'est faite dans les coulisses, mais elle a joué un rôle positif dans le développement de bonnes relations avec les maoïstes lorsqu'ils sont devenus par la suite un parti politique officiel. Parallèlement à ses tentatives de communication avec l'ensemble des partis politiques, dont les maoïstes, IDEA

a œuvré durant cette phase de transition pour soutenir la mise en place d'un dialogue avec la société civile.

Bien qu'il existe plusieurs zones de chevauchement entre le dialogue entre partis politiques et les processus de négociation/médiation pour la paix — surtout lorsque les partis émergent d'anciennes factions belligérantes — on a encore tendance à penser que ces deux activités relèvent de domaines d'intervention distincts qui requièrent souvent des compétences particulières (par exemple, des négociations de paix peuvent faire appel à l'avis d'anciens combattants ou à des mesures d'amnistie). Il s'agit donc d'adopter une démarche prudente. De nombreux ouvrages sur le rôle de la médiation et de la négociation dans les situations de/suivant un conflit sont disponibles (par exemple, IDEA international, 1998).

Dialogue dans les contextes où l'un des partis bloque le processus

Le dialogue n'est possible que dans la mesure où les partis souhaitent s'y engager. Toutefois, il se peut que dans certaines situations, un ou plusieurs partis ne manifestent aucun intérêt envers un dialogue entre partis. Cette absence de volonté signifie que certains partis peuvent bloquer un futur processus de dialogue.

Dans les cas où les partis ne veulent pas tous participer, le facilitateur de dialogue peut être tenté de tout simplement aller de l'avant. Il lui sera peut-être possible de soutenir les partis d'opposition dans leur dialogue, notamment s'ils souhaitent élaborer des propositions d'opposition solides et complètes. Cependant, le succès et la pérennité du dialogue dépendent souvent de la participation à la fois des partis au pouvoir et des partis d'opposition. Surtout dans les cas où l'absence de confiance entre les partis politiques fait partie des principaux sujets de préoccupation, l'intégration des partis devient un critère dominant.

Pour assurer la participation de l'ensemble des partis, il faut du temps, de l'énergie et surtout de la patience. Une façon de résoudre une situation où l'un des partis refuse de participer est de solliciter une rencontre avec le chef du parti, le coordinateur de groupe du parti ou les factions opposées, en insistant sur le fait que tous les partis sont invités et en expliquant les conséquences de l'absence d'un parti. Cependant, le fait d'invoquer simplement

la responsabilité du parti ne suffira pas toujours. En réalité, un parti au pouvoir pourrait voir dans le blocage du dialogue une stratégie pour s'octroyer un avantage dans ses rapports politiques avec l'opposition au sein de la sphère publique.

Au lieu de prendre un « non » pour une réponse définitive, le facilitateur doit tout d'abord passer en revue les raisons pouvant inciter un parti à ne pas participer : craint-il d'exposer ses faiblesses ? Perçoit-il dans sa coopération des menaces politiques ? Manque-t-il de confiance à l'égard du facilitateur ? Les réponses à ces questions peuvent aider les facilitateurs à examiner des alternatives susceptibles de convaincre le parti de rejoindre le dialogue. Plus les avantages à prendre part à un processus de dialogue seront nombreux, plus les chances d'y rallier les partis seront grandes.

Les facilitateurs peuvent aussi essayer de concentrer leur attention sur les tensions internes auxquelles serait confronté un parti. Par exemple, si le désaccord porte sur les personnes qui devraient participer au dialogue, on peut envisager d'inviter des représentants des différentes factions. Il s'agit là d'un exemple où le facilitateur doit à la fois négocier et chercher un compromis.

D'autres méthodes pour convaincre les partis réticents seraient d'impliquer d'autres partis ou d'autres personnes ou institutions ayant la confiance de ces partis. Le parti concerné pourrait également obtenir, dans un premier temps, le statut d'observateur pour décider s'il veut rejoindre le dialogue à une date ultérieure. Afin d'abaisser la barre, la première réunion de dialogue pourrait être qualifiée de « réunion préliminaire » pour souligner qu'aucune décision n'y sera prise, que la rencontre restera informelle et que le parti ne sera pas obligé de s'engager dans quoi que ce soit.

Les facilitateurs peuvent également être plus attentifs à inclure des factions à tendance réformiste au sein du parti, bien que cela comporte aussi des risques concernant la garantie d'un engagement général à long terme. En définitive, pour convaincre un parti réticent, il faut souvent et simplement de la patience, de la persévérance et du temps — en réalité, c'est un processus qui prend parfois des années plutôt que des mois. Durant cette période, il peut être difficile de résister à la tentation et à la pression d'exclure tout bonnement les pessimistes

pour continuer avec un groupe moins inclusif de partis consentants, bien que cette solution soit à différer le plus longtemps possible. Voir également le chapitre 10 sur l'établissement de la confiance.

Conclusions

- En recourant à une méthode multipartite, il sera possible de tendre la main à tous les partis politiques enregistrés.
- Dans de nombreux cas, il faudra toutefois faire des choix d'inclusion et d'exclusion.
- Les contextes potentiellement complexes comprennent les pays où il existe un grand nombre de partis, des partis réticents ou nouvellement formés, des mouvements de citoyens ou des groupes armés.

Recommandations

- Un principe de base est de dialoguer avec tous les partis considérés comme faisant partie de la cause et/ou de la solution au problème à traiter par le biais du dialogue.
- Les facilitateurs doivent encourager les partis à utiliser des critères d'inclusion transparents, acceptés de tous et propices à un dialogue efficace.
- Méfiez-vous des perturbateurs : envisagez des stratégies visant à faire participer les partis politiques exclus en fonction de leur taille et de leurs compétences.

Chapitre 14 : Choisir les représentants au dialogue entre partis politiques

Il est aussi important de décider quels membres du parti inviter à participer que de résoudre le problème des partis politiques à inclure dans un dialogue politique. Identifier les « bonnes personnes » n'est pas toujours aussi simple qu'on le pense.

Par exemple, certains participants d'un parti peuvent être trop haut placés (et donc trop occupés) pour être régulièrement disponibles, tandis que d'autres peuvent être trop bas dans la hiérarchie pour prendre des décisions. Certains peuvent avoir une image forte auprès des médias, mais manquent d'influence au sein de leur parti, tandis que d'autres peuvent bénéficier de l'aval de leur parti, mais n'ont pas les compétences personnelles nécessaires pour conduire le dialogue avec les opposants.

D'autres facteurs peuvent influencer la décision quant à la meilleure personne à choisir pour prendre part au dialogue. Le sujet du dialogue est-il de nature politique ou technique ? S'agit-il d'un programme de réformes démocratiques à grande échelle ou d'un différend politique au niveau local ? Les principaux homologues sont-ils des ennemis politiques de longue date ou sont-ils en bons termes ?

Les personnalités influencent évidemment l'issue du dialogue, les individus pouvant déterminer le succès ou l'échec du processus. Dans un même temps, les partis politiques, en tant qu'institutions, ont besoin de s'assurer que leur idéologie, leur programme, leurs valeurs politiques et leurs points de vue seront bien défendus par leur(s) délégué(s) à la table du dialogue.

En conseillant et en discutant avec les partis des personnes capables de les représenter, le facilitateur devra donc tenir compte des partis politiques en tant qu'institutions (c'est-à-dire en déterminant la position d'une personne en interne) ainsi que des individus qui composent le parti (c'est-à-dire en

évaluant la contribution de leur personnalité aux discussions). Le présent chapitre propose quelques conseils pratiques afin d'aider les facilitateurs à accomplir cette tâche importante.

14.1 Respecter la hiérarchie du parti

Il n'est pas toujours facile d'établir un équilibre entre les approches institutionnelles et individuelles. Toutefois, une règle de base utile est qu'un processus de dialogue entre partis doit renforcer et non pas affaiblir les structures des partis politiques. Cela signifie qu'il est important de travailler en respectant les hiérarchies internes, par exemple en acceptant de s'en remettre à la direction du parti sur le choix de la personne qui le représentera.

Il est donc essentiel que les facilitateurs comprennent les structures du parti et sachent qui travaille dans les différents organes du parti, afin de pouvoir conseiller la direction quant à la personne la mieux placée pour participer à une plateforme de dialogue. Cela vaut notamment lorsque d'autres partis sont impliqués : si certains partis souhaitent envoyer leur secrétaire général comme représentant, d'autres partis envisageront probablement d'envoyer automatiquement quelqu'un du même niveau.

Les participants au dialogue souhaiteront toujours dialoguer avec leurs pairs, par opposition à des interlocuteurs d'un niveau beaucoup plus bas ou plus élevé au sein d'un autre parti. Il faut néanmoins tenir compte de la taille des partis. Le président d'un parti au pouvoir, qui est souvent également le chef de l'État, ne peut être vraiment considéré comme l'homologue d'un président de parti extra-parlementaire. Cela donne souvent lieu à des situations où, par exemple, le président d'un petit parti et un haut parlementaire du parti au pouvoir se retrouvent face à face dans un dialogue.

Chaque contexte déterminera le panachage de participants assurant une rencontre équilibrée. La position hiérarchique officielle des participants, leurs réseaux informels au sein du parti et la taille du parti sont autant de facteurs qui peuvent influencer un parti dans le choix de ses représentants.

Selon le sujet et le contexte, les représentants des partis peuvent être issus du comité national de direction ou du comité exécutif (composés des présidents du parti, des secrétaires généraux et autres membres clés du personnel), des groupes auxiliaires tels que les sections de jeunes ou de femmes, ou des bureaux régionaux et locaux du parti.

Quel que soit le mode de représentation choisi, la hiérarchie du parti devrait envisager un mécanisme d'évaluation pour renforcer l'appropriation par le parti. Pour plus d'informations sur la communication et la préparation internes des partis, voir le chapitre 12.

14.2 Comprendre les relations informelles au sein des partis

Les structures organisationnelles formelles d'un parti ne sont pas nécessairement les mêmes que les structures de pouvoir réel au sein d'un parti : ces relations informelles sont habituellement moins visibles et plus difficiles d'accès pour un facilitateur. Des discussions informelles avec des politiciens de différents organes du parti, avec d'autres acteurs politiques ou des observateurs extérieurs, peuvent aider à cerner les véritables décideurs.

Comme l'explique un facilitateur, il est important de comprendre les rouages du parti et de « connaître la créature à laquelle vous avez affaire ». Il convient donc de faire la distinction entre les politiques qui devraient s'asseoir autour de la table de dialogue et ceux qui, au sein (et à l'extérieur) du parti, peuvent aider à convaincre justement ces personnes d'intégrer le processus (par exemple, les proches des principaux membres dirigeants).

« L'impact du dialogue dépend, dans une large mesure, de l'influence exercée par les personnes directement impliquées. Il est donc important que les représentants soient des alliés politiques du chef de file. »

Dinanath Sharma

Parti communiste népalais (maoïste)

Les relations informelles peuvent parfois exister là où l'on ne les attend pas. Au Malawi, par exemple, une participante s'est avérée très influente parce qu'elle était très proche de la première dame.

Il est également crucial de connaître les différentes ailes et factions des partis, d'être au fait des principales dissensions au sein du parti et d'en comprendre les dynamiques interpersonnelles. Par exemple, alors qu'un secrétaire général peut représenter le noyau officiel d'un parti politique, il est possible qu'il ne détienne pas toujours de facto le pouvoir décisionnel ou politique le plus élevé. La personne qui tire vraiment les ficelles peut être en effet un personnage influent qui agit à l'extérieur de la structure formelle du parti.

Comme ces structures de pouvoir internes ont tendance à évoluer, soit rapidement, soit plus progressivement, l'activité de cartographie réalisée au début d'un processus de dialogue devrait devenir une activité continue. Grâce à une meilleure compréhension des relations informelles au sein des partis, le facilitateur pourra mieux juger des factions de partis à impliquer, mais aussi de l'incidence de certaines combinaisons de représentants et de personnalités des partis sur le dialogue.

Néanmoins, comme indiqué précédemment, l'influence informelle de certains politiciens ne devrait jamais signifier que les structures officielles des partis sont contournées, et encore moins remises en question. Le facilitateur de dialogue devrait s'efforcer d'établir un équilibre entre les détenteurs officiels et les détenteurs de facto des pouvoirs décisionnels au sein d'un parti. Dans les faits, cela signifie qu'il faudra parfois demander à chaque parti de déléguer plus d'un représentant. L'autre avantage est que cela permet d'inclure des représentants issus de différentes factions du parti. Afin de pérenniser le dialogue, le facilitateur devrait viser à assurer l'engagement d'un parti à tous les niveaux de sa structure interne, c'est-à-dire en incluant ceux qui se montrent traditionnellement sceptiques vis-à-vis d'une coopération entre partis.

Encadré 14.1.

Dissensions au sein d'un parti burundais

« Au Burundi, certains membres du parti au pouvoir peuvent se sentir plus militants que d'autres. Dans un souci de dialogue, il était important d'essayer d'impliquer les deux groupes et d'être aussi inclusif que possible. Cela vaut également pour tout autre parti. Certains peuvent se demander pourquoi nous travaillons à la fois avec les personnes qui coopèrent et celles qui sont inflexibles, mais il est essentiel de leur donner aussi la possibilité de s'exprimer et de changer. Ne les mettez pas de côté. Tout le monde doit être impliqué dans la consolidation de l'unité et de la paix. »

Fabien Nsengimana

Coordinateur, Programme de formation au leadership du Burundi (BLTP), Burundi

14.3 S'entendre sur le rôle du leadership du parti

Les dirigeants des partis peuvent assumer deux rôles. Ils peuvent eux-mêmes participer au dialogue (en tant que secrétaire général ou président du parti) ou identifier et décider quelle autre personne peut s'exprimer au nom du parti.

L'avantage de tenir un dialogue en impliquant les dirigeants de partis est que ces politiciens détiennent le pouvoir décisionnel et sont les plus influents. L'inconvénient est qu'ils sont souvent occupés et peuvent être moins disposés à envisager des options en dehors de la ligne officielle du parti. Par ailleurs, lorsque les personnes réunies autour de la table de dialogue sont également les décideurs ultimes et qu'elles sont en désaccord, il reste peu de marge pour élargir la discussion aux organes plus élevés du parti afin de résoudre le conflit. Le facilitateur aura intérêt à garder à sa disposition une option d'urgence lui permettant d'avoir recours à d'autres personnalités que celles présentes à la table de dialogue.

En conséquence, même si le plus haut niveau d'engagement émane de la direction du parti, il est sans doute plus utile, au quotidien, de travailler avec un deuxième groupe de représentants de partis plus pragmatiques et « prêts à coopérer ». Toutefois,

que les dirigeants décident de participer ou non, ils devraient toujours rester impliqués et informés du dialogue afin de préserver un engagement au plus haut niveau.

Pour que le dialogue fonctionne, il est important que les dirigeants déterminent leur niveau et leur mode d'engagement. Pour rester informés et impliqués, même si c'est seulement à des moments cruciaux de prise de décision, ils peuvent définir des voies de communication ou des procédures spécifiques, notamment des séances d'information. Par exemple, les partis politiques ayant établi le TCD en Tanzanie ont convenu que les dirigeants des partis se réuniraient au moins deux fois par an au sein d'une instance appelée le Sommet (voir également le chapitre 8, section 2).

14.4 Mettre en place une équipe de dialogue

Une autre approche consiste à mettre en place deux équipes : une « équipe de dialogue entre les partis » comprenant le deuxième niveau de représentants des partis (c'est-à-dire les participants réguliers au dialogue) et une « équipe référente » composée des dirigeants du parti. L'équipe référente peut continuer de jouer un rôle important dans le suivi des activités des participants tout au long du processus de dialogue et peut, le cas échéant, ajouter de nouveaux délégués.

La mise en place d'une petite équipe de dialogue entre les partis peut être utile, car un dialogue efficace et l'instauration de la confiance entre les partis exigent en général une participation et une représentation cohérentes. Il vaut mieux éviter les situations où les partis envoient en permanence différents responsables aux séances de dialogue, car cela complique souvent le processus général et le prive de continuité et de cohérence.

La collaboration avec une équipe de dialogue entre partis permet aussi d'éviter les situations où un(e) représentant(e) de parti engagé(e) dans des pourparlers entre partis abuserait de son autorité pour monopoliser l'information, et d'atténuer le risque que les opinions exprimées au cours du dialogue finissent par se déconnecter de la position du parti. Les facilitateurs devraient toujours s'efforcer de trouver un équilibre et d'éviter la perte de la mémoire institutionnelle et la monopolisation individuelle de l'information.

Un facilitateur devrait pouvoir accéder régulièrement à différents représentants de partis (surtout dans les partis plus importants caractérisés par le factionnalisme), cette démarche pouvant être facilitée par la collaboration avec une équipe de dialogue entre les partis. Les facilitateurs peuvent aussi suggérer l'ajout ou le remplacement de représentants, par exemple si un nouveau sujet de dialogue d'ordre technique requiert une expérience, une expertise ou un niveau d'autorité spécifique.

Encadré 14.2.

Impliquez le parti : n'isolez pas un dirigeant en particulier

« Assurez-vous que l'ensemble du parti politique, et non pas un seul politicien individuel, est responsable des sujets abordés. En d'autres termes, au lieu d'isoler un dirigeant de parti, impliquez plutôt un groupe plus large de représentants de partis lors du démarrage d'un processus de dialogue, en faisant intervenir, par exemple, un comité central ou un comité exécutif national dans les discussions. Cela peut être un véritable défi, car certains de ces organismes peuvent se composer de plus de 50 personnes. Mais si l'opération est bien menée, avec un groupe représentatif solide, cela donnera aux politiciens réformateurs impliqués dans le processus de dialogue un plus grand soutien de base au sein du parti ainsi qu'un mandat pour collaborer sur des activités conjointes, telles que des visites d'échange ou des initiatives de dialogue. Ce travail de "préparation de terrain" est crucial. »

Facilitateur de dialogue

Afrique

14.5 Tenir compte de l'équité des genres et de la diversité

Les facilitateurs de dialogues entre partis politiques sont souvent confrontés au dilemme de devoir, d'un côté, identifier les détenteurs du pouvoir au sein du parti et les décideurs qui reflètent le pouvoir politique, et de l'autre, encourager la création d'un dialogue inclusif et représentatif de la diversité de la population du pays.

Cela est particulièrement vrai pour la participation des femmes, qui représentent 50 pour cent de la population de n'importe quel pays, mais qui demeurent, pour la plupart, sous-représentées

en politique, notamment à la direction des partis. Il est nécessaire de tenir compte des différences importantes qui pourraient exister dans la représentation des genres et dans d'autres domaines tels que la diversité des âges, des origines ethniques ou des classes lorsqu'on aborde la question des participants au dialogue. Il est également essentiel de répondre autant que possible aux préoccupations suscitées par les problèmes d'inégalité de genre ou de manque de diversité en rééquilibrant la donne ou en résolvant ces problèmes. Le chapitre 15 traite cet aspect plus en profondeur.

14.6 Définir les profils des délégués de partis

Si des personnes d'un niveau de responsabilité inférieur à celui des cadres participent aux réunions de travail quotidiennes sur le dialogue ou sur des points techniques, il est important que les dirigeants des partis décident qui sont ces représentants. Le facilitateur peut aussi faire des suggestions et aider à présélectionner des participants appropriés, dotés du bon profil.

Cette pratique est préférable à celle qui consiste à demander au parti de désigner un représentant « au hasard », car certains partis pourraient envoyer un délégué par simple désir de se conformer à la demande, au lieu de rechercher activement des candidats dotés de l'expertise et des qualités souhaitées pour participer au dialogue. Les politiciens respectés sont généralement considérés comme des participants appropriés s'ils :

- occupent une position adéquate au sein du parti qu'ils représentent ;
- font partie des membres de confiance du parti et sont proches de la direction ;
- ont une solide expérience politique ;
- possèdent une expertise ou un intérêt évident pour le sujet ;
- ont l'intelligence et les compétences nécessaires pour mener un dialogue ;
- agissent comme une force réformatrice au sein du parti ou, du moins, ne sont pas là simplement pour entraver le processus ;
- réagissent aux questions de genre et de diversité au sein de leur parti ;
- ne sont pas des ennemis jurés des autres participants au dialogue ;
- sont capables de travailler avec les différentes factions au sein d'un parti ;

- sont prêts à assumer un rôle actif dans le processus de dialogue ;
- adoptent une attitude généralement positive et constructive ;
- ont la capacité de représenter le parti auprès du monde extérieur.

En outre, comme mentionné précédemment, la taille du parti devrait être prise en compte afin de pouvoir affirmer que tous les participants détiennent un pouvoir similaire non seulement au sein de leur parti, mais aussi dans la société en général.

14.7 Faire participer les nouveaux dirigeants et délégués des partis

Un processus de dialogue qui dure des années finira par être affecté par des élections internes aux partis ou nationales. Par conséquent, les dirigeants d'un parti ainsi que ses représentants au dialogue peuvent changer. Les nouveaux dirigeants et délégués potentiels du parti peuvent donc avoir besoin de se familiariser avec le processus afin d'appréhender le dialogue comme un moyen d'élargir leur vision au-delà de la ligne du parti.

Ce processus de « relève de la garde » exige parfois du temps et de la patience, surtout lorsque le nouveau dirigeant ou délégué n'est pas aussi compréhensif que son prédécesseur. Par exemple, un dialogue peut être l'héritage d'un ancien président de parti tandis que le nouveau président souhaite emprunter un chemin différent. Pour le facilitateur, cela signifie qu'il lui faut en permanence établir des relations, expliquer le fonctionnement de la plateforme de dialogue aux nouveaux arrivants et le faciliter lorsque cela est possible — en s'assurant par exemple que l'agenda du dialogue reflète aussi leur vision.

Le défi consiste à mener cette opération de telle sorte que les nouveaux arrivants comprennent les avantages de la plateforme, mais qu'ils aient aussi l'impression de s'approprier un processus amorcé avant leur arrivée. Le facilitateur doit anticiper de tels changements en collaborant sans relâche avec des réseaux plus larges de politiciens. Les membres de ces réseaux pourraient s'engager dans le dialogue à une date ultérieure, soit par le biais d'une participation directe, soit par l'intermédiaire de discussions internes au parti relatives à l'engagement du parti dans le dialogue.

Le facilitateur doit aussi savoir qu'un détracteur en marge du dialogue peut tout aussi bien miner l'engagement d'un parti au sein d'une plateforme de dialogue lorsque ce sujet est abordé à des réunions du comité exécutif national du parti. Il/elle doit donc s'efforcer de tendre la main aux détracteurs ou aux partisans de la ligne dure au sein du parti.

Certains facilitateurs soulignent l'importance d'assurer la continuité des membres qui composent l'équipe de dialogue et de réduire au minimum les changements des représentants des partis politiques, car une rotation excessive des membres affaiblit le niveau de confiance entre les individus et peut entraîner des retards temporaires ou des échecs.

Cependant, dans d'autres contextes, un changement de personnalités peut avoir un impact positif sur le dialogue ; de nouvelles personnes peuvent apporter des idées neuves et une énergie renouvelée. Le facilitateur devra évaluer en permanence la pertinence des choix effectués et anticiper l'évolution de la dynamique et de la position de chacun en cas d'élections nationales ou internes à un parti.

Conclusions

- Dans le cadre de la sélection des participants, les facilitateurs doivent établir une distinction entre les approches institutionnelles et individuelles.
- Les participants au dialogue sont soit des dirigeants de parti intervenant au plus haut niveau de gouvernance du dialogue, soit des représentants choisis par la direction.
- La direction du parti doit rester informée et en contact avec le forum de dialogue.
- Les facilitateurs peuvent assister dans le processus de présélection des participants au dialogue dotés du profil adéquat.

Recommandations

- Les facilitateurs doivent respecter les structures et les hiérarchies officielles des partis, tout en valorisant les relations informelles au sein d'un parti.
- Les partis doivent s'entendre sur le rôle de la direction du parti et envisager la création d'une équipe de dialogue.
- Il faut résoudre ou prendre en compte autant que possible les questions relatives aux inégalités de genre ou au manque de diversité.

- Les facilitateurs doivent prendre le temps d'impliquer les dirigeants et délégués de partis nouvellement élus et rechercher la participation des décideurs qui ne sont pas directement impliqués.

Chapitre 15 : Égalité de participation et de représentation entre hommes et femmes

La participation politique égale entre hommes et femmes est reconnue dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme et dans d'autres conventions internationales comme principe fondamental de tout système de gouvernance démocratique (voir l'encadré 15.2). L'ensemble de ces cadres reconnaissent la capacité des femmes et des hommes à œuvrer sur un pied d'égalité pour favoriser et façonner le développement de leurs sociétés.

Alors que cette reconnaissance est rarement contestée comme déclaration de principe, dans la pratique, les hommes et les femmes à travers le monde sont victimes d'inégalités dans de nombreux domaines de la vie, y compris au sein des partis politiques. Par exemple, les obstacles structurels et institutionnels inhérents aux processus et méthodes de sélection, d'identification et de désignation des candidats aux postes électifs excluent souvent les femmes.

Du fait de cette pratique, les arènes politiques et les postes de direction des partis continuent d'être dominés par les hommes, tout comme le sont malheureusement trop souvent les forums de dialogue entre partis politiques. Cependant, les partis politiques demeurent le principal moteur d'une participation politique égale, ainsi qu'un véhicule privilégié pour la résolution des conflits sociaux et pour la représentation des intérêts et des revendications des femmes (Llanos et Sample, 2008:7)

Par conséquent, des efforts concertés devraient être consentis pour empêcher que les plateformes de dialogues politiques deviennent l'apanage des hommes et pour y inclure les femmes.

15.1 La participation des femmes dans un contexte de dialogue entre partis politiques

L'amélioration de la participation des femmes au dialogue pose une difficulté spécifique aux facilitateurs, qui est de devoir intégrer à la fois les dirigeants des partis (en tant que principaux détenteurs du pouvoir) et les femmes politiciennes (en tant que groupe sous-représenté au niveau du leadership politique) dans des discussions concernant les façons de modifier les systèmes des partis et les processus politiques.

Cela peut être particulièrement délicat pour les détenteurs de pouvoir d'un parti, ce changement pouvant entraîner une éventuelle reformulation de leur autorité, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du parti. Cela signifie que les facilitateurs devront concilier le respect des structures et des hiérarchies officielles du parti et la nécessité d'attirer l'attention des partis sur l'importance de l'égalité entre hommes et femmes au sein du dialogue.

Ce dilemme présente des difficultés potentielles à chaque étape du dialogue. Il pose des défis au niveau du cadrage de l'objectif du dialogue, qui doit refléter aussi bien les préoccupations des femmes que celles des hommes, de la constitution d'un groupe de dialogue représentatif et inclusif, ainsi que de la conception et de la mise en œuvre du processus de dialogue pour gérer efficacement les problèmes qui viennent de rassembler des personnes occupant des postes très différents au sein du parti (IDEA international, 2007:154).

Les facilitateurs peuvent argumenter en faveur de l'égalité des genres et faire de leur mieux pour encourager un changement d'attitude afin, par exemple, que les partis et leurs dirigeants ne considèrent pas la participation des femmes comme une menace pour leurs postes, mais plutôt comme

un moyen d'améliorer les modes de fonctionnement des partis. En effet, les facilitateurs peuvent s'efforcer de convaincre les partis qu'à long terme, ils seront représentatifs d'au moins la moitié de la population, que cette participation des femmes leur permet, à eux et à leurs partis, d'attirer les femmes électrices et d'accroître les chances d'une réussite électorale, et surtout qu'il s'agit là d'un impératif démocratique inévitable.

Une autre raison fondamentale d'inclure davantage de femmes dans le dialogue réside dans leur capacité à articuler des expériences et des points de vue différents sur les questions de société, ces expériences pouvant concourir à établir un consensus durable sur les problèmes en cause. En d'autres termes, le processus et ses résultats bénéficieront de la participation des hommes et des femmes au dialogue. Le partage de l'information et la participation au dialogue permettent de sensibiliser le public et offrent la possibilité aux participants de démêler les problèmes et trouver des solutions.

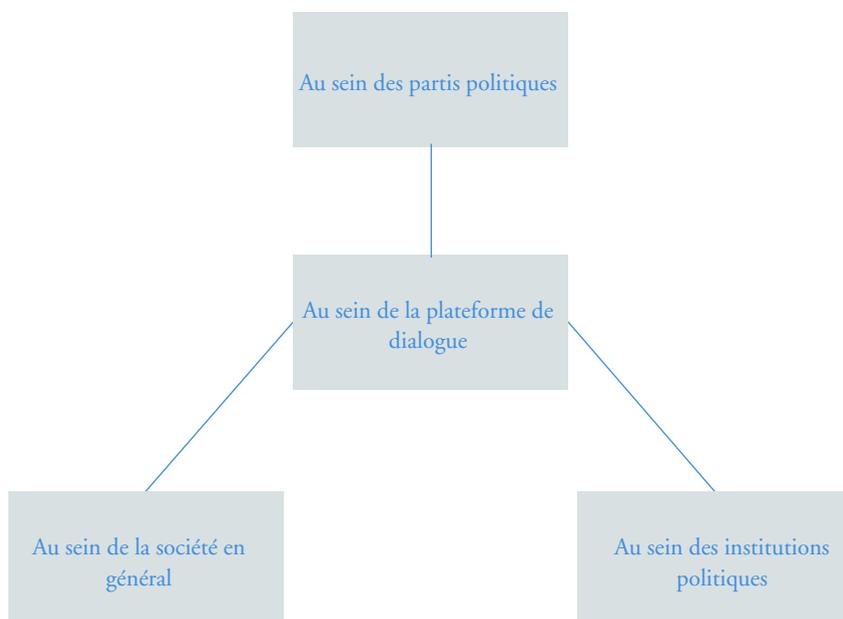
Les participants aux processus de dialogue entre partis politiques doivent veiller à tenir compte de l'égalité entre hommes et femmes dans toutes les initiatives de politique et de réforme. Ils doivent aussi garantir la représentation et la participation égales des participants au sein du dialogue — une minorité critique d'au moins un tiers de l'un des genres est fortement recommandée — et lier étroitement le dialogue aux groupes de femmes externes concernés afin de promouvoir un enrichissement mutuel.

15.2 Un agenda favorable à une politique inclusive

Une plateforme de dialogue peut être un espace utile aux partis pour discuter du rôle des femmes et des hommes en politique. Un dialogue peut s'intéresser au moins à trois niveaux d'inclusivité : le rôle des femmes et des hommes au sein des partis politiques ; le rôle des femmes et des hommes au sein des institutions politiques, y compris le parlement, le gouvernement ou les ministères ; et le rôle des femmes et des hommes au sein de la société.

Figure 15.1.

Niveaux où l'égalité de participation entre hommes et femmes est possible



En commençant par le premier niveau, les partis peuvent avoir recours au dialogue pour examiner leurs structures et leurs règlements internes en matière de genres et formuler des actions communes au niveau national et au niveau du parti afin de corriger la situation. Ces actions pourraient prendre la forme de discussions sur les données comparatives relatives aux règles et règlements internes des partis (par exemple, analyser le langage sensible à la dimension genre), les structures des partis (par exemple, les différents rôles des dirigeants ou des décideurs, ou le rôle des sections de femmes) et les systèmes des partis politiques (par exemple, comment les processus de nomination et de sélection des candidats peuvent influencer sur l'équilibre de la représentation des genres).

Certains partis sont peu enthousiastes à l'idée de discuter de leurs affaires et problèmes internes avec d'autres partis. Néanmoins, il peut leur être utile de partager leurs expériences et leurs solutions pour surmonter les obstacles, une démarche qui permet aussi de créer une pression par les pairs afin d'honorer les promesses en matière de genre faites au cours du dialogue. Le facilitateur peut mettre en évidence ces aspects positifs.

Un dialogue entre partis politiques peut aussi, directement ou indirectement, porter son attention sur les rôles des femmes et des hommes dans les institutions politiques, qui dépendent souvent largement des cadres juridiques nationaux (c'est-à-dire des constitutions ou des lois des partis politiques) régissant la sélection ou la nomination des personnes au sein de ces institutions.

« Dans le cadre de la plateforme de dialogue malawite, il est demandé à chaque parti de s'assurer qu'au moins un représentant sur trois est une femme. Cependant, tous les partis ne se conforment pas à cette demande. Informellement, le Malawi entretient une culture de doctorat (de "rabaisse-la"). Les femmes en politique ont trop souvent la charge de remonter le moral. Dans certains cas, on attend presque des femmes politiciennes qu'elles dansent dans les réunions de parti pour divertir les hommes. »

Ann Maganga
Responsable de programme, Centre pour la démocratie multipartite, Malawi

Il est essentiel de tenir de franches discussions sur les différences de postes et de statuts entre les hommes et les femmes — par exemple, dans le cadre du processus d'élaboration d'un nouveau projet de loi électorale — non seulement parce que cela favorise l'inclusion des femmes dans les processus de dialogue, mais aussi parce qu'il prépare leur inclusion future dans le cadre juridique et politique interne. De même, le dialogue entre partis politiques peut aborder le rôle des hommes et des femmes dans la société, par exemple lors de l'examen de politiques publiques ou socioéconomiques.

Les accords entre partis font partie des pratiques les plus répandues et les plus efficaces que les femmes peuvent employer pour promouvoir les discussions, le consensus et l'approbation de mesures en faveur de leurs droits. Par exemple, les femmes d'Amérique latine ont constaté que des efforts isolés se dissipaient facilement et que certaines questions — au-delà des intérêts ou de l'idéologie d'un groupe ou d'un parti — pouvaient les unir et nécessiter l'élaboration de plateformes communes. À cette fin, elles utilisent au moins trois types d'accords : entre les femmes parlementaires, entre les femmes militantes et entre les femmes militantes et la société civile (Llanos et Sample, 2008).

Encadré 15.1.

Classement des partis politiques colombiens en termes d'égalité entre hommes et femmes

En Colombie, un dialogue entre partis a été mis en place pour traiter des questions de l'équité des genres. Ce dialogue a suscité une discussion autour d'une loi sur les quotas et facilité la définition d'indicateurs de genre adoptés par tous les partis. Ces indicateurs ont permis d'établir un « classement » des partis, ce qui a mis en évidence le parti le plus favorable à l'égalité des genres, créant ainsi une pression des pairs. Le classement couvrait trois aspects touchant à la sensibilité organisationnelle, électorale et programmatique des partis. L'instrument a été le produit d'un processus de concertation avec les experts et de validation par les partis et mouvements politiques. La participation de ces derniers à toutes les étapes du processus a été jugée d'une importance vitale pour promouvoir un sentiment d'appropriation. Le même classement a ensuite

servi de donnée pour établir un dialogue constructif et pour conduire des travaux en la matière.

La position des femmes et des hommes au sein des partis, des institutions politiques et de la société peut être tout autant affectée par les politiques positives ou négatives menées par les partis politiques en matière d'égalité des genres et d'autonomisation des femmes, qu'elles soient énoncées dans les médias ou lors de promesses informelles faites auprès du grand public. Pour éviter tout décalage entre les promesses sur le papier des dirigeants politiques et leurs actions réelles, on peut avoir recours à un dialogue entre partis politiques pour assurer le suivi de la mise en œuvre d'engagements antérieurs.

Encadré 15.2.

Comprendre le cadre juridique et les causes profondes des inégalités

Les facilitateurs peuvent proposer aux partis des moyens d'améliorer leur compréhension des cadres internationaux relatifs aux droits humains et de la façon dont ces dispositions sont mises en œuvre dans leur propre pays.

- La Déclaration universelle des droits de l'Homme (1948) qui reconnaît, à son article 21, le droit de tous les hommes et de toutes les femmes à participer au système politique de leur pays ;
- la Convention sur les droits politiques de la femme (1952) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) qui réaffirment le droit de participer à la vie publique et politique, sans discrimination ;
- la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW, 1979) et le Programme d'action de Pékin (résultant de la quatrième Conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes), qui appellent à une action stratégique pour mettre fin aux inégalités entre hommes et femmes et pour partager le pouvoir et la prise de décision à tous les niveaux ;
- la résolution 1325 adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies en 2000, qui demande instamment aux États membres des Nations Unies d'accroître la représentation des femmes à tous les niveaux de prise de décision au sein des institutions et des mécanismes pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits ;

- les objectifs du Millénaire pour le développement (2000), en particulier l'ODM n°3 : « Promouvoir l'égalité or éga-lité des sexes et l'autonomisation des femmes ».

Même dans les pays les plus développés, l'égalité des genres en politique est loin d'être réalisée, en dépit de l'adhésion de ces pays aux pactes internationaux qui s'y rapportent. S'il est important que les dirigeants des partis politiques soient informés des normes internationales relatives aux droits humains et des instruments juridiques permettant de lutter contre les discriminations à l'encontre des femmes, les facilitateurs doivent également connaître les racines du phénomène, plus profondes que l'absence d'information dans ce domaine.

Comprendre l'héritage historique et plus profond de la marginalisation politique des femmes en fonction de chaque contexte permet également de tempérer les attentes selon lesquelles cette question peut être résolue facilement. Afin d'identifier les contraintes et les opportunités qui permettront de définir des modes d'action et des stratégies en matière de genre, il est important de comprendre l'état actuel de la représentation et de la participation des femmes au sein des partis politiques ainsi que les facteurs qui déterminent le degré d'engagement des partis et leurs réponses aux demandes spécifiques en matière de genre (Roza, Llanos et Garzón de la Roza, 2011).

15.3 Promouvoir l'égalité des genres au sein du dialogue

Outre l'élaboration d'un programme de dialogue prévoyant des discussions sur les disparités entre les genres dans les cadres externes, les partis devraient s'entendre dès le départ sur la façon d'assurer la participation des femmes au sein du forum de dialogue. Comme nous l'avons expliqué au chapitre 14, les participants à un forum de dialogue sont généralement choisis par leur parti et ses dirigeants, et détiennent des postes influents et décisionnels au sein du parti. Les femmes étant généralement sous-représentées au niveau de la direction du parti, on observe que de nombreuses plateformes de dialogue entre partis politiques accueillent souvent plus d'hommes que de femmes.

On peut éviter cette situation en parvenant à un accord entre les partis sur les moyens de créer une meilleure égalité de participation entre hommes et femmes au dialogue. Cet accord pourrait contenir

une stratégie de dialogue visant à inclure et à tendre la main aux femmes — par exemple, en invitant des représentantes issues des groupes de femmes du parti, ou en créant un espace mixte pour le dialogue (voir les options proposées à la section 15.4). Une fois qu'un consensus a été atteint, cet accord peut être formalisé et intégré au protocole d'accord ou à la constitution de la plateforme de dialogue.

Il est également important de faire la distinction entre la participation des femmes et la participation *inclusive* des femmes. Dans certains cas, les femmes peuvent être représentées dans le dialogue sur le plan numérique sans pour autant bénéficier de l'espace inclusif et de la possibilité de participer et de contribuer au dialogue. Les facilitateurs doivent donc veiller à ce que les règles du dialogue et les procédures (voir le chapitre 9 sur les règles du jeu) soient propices à la pleine participation des femmes.

15.4 Espaces mixtes, groupes sexospécifiques et groupes de femmes

Les partis désireux d'impliquer plus activement les femmes politiciennes dans le dialogue examineront tout d'abord les spécificités du contexte dans lequel ils se trouvent et consulteront les politiciennes ou porte-paroles clés au sein de leurs partis respectifs pour réfléchir à différentes options. Trois approches mises en pratique par les partis sont décrites ci-dessous.

Créer un espace mixte pour le dialogue

Les partis peuvent convenir d'un espace mixte de dialogue où les représentants hommes et femmes se retrouvent pour dialoguer. Selon le nombre de représentants des partis présents à la plateforme, le forum peut s'engager à respecter certains pourcentages ; par exemple, si les partis envoient chacun trois représentants au dialogue, ils peuvent garantir qu'au moins un d'entre eux sera de genre différent²⁴.

D'autres formules sont envisageables, comme de toujours inviter un représentant de l'autre genre de même rang (c'est-à-dire que les dirigeants hommes sont accompagnés de leurs homologues féminines au sein du parti, et inversement) ou d'inclure systématiquement une représentante de la faction des femmes du parti. L'avantage de ce type d'agencement est que les femmes et les hommes

sont présents à la même table et ont les mêmes chances d'influencer le cours des discussions.

Il existe le risque que les partis acceptent de respecter une certaine formule, mais n'agissent pas dans l'esprit de l'accord, nommant par exemple des femmes sans aucune influence réelle au sein du parti. Dans ce cas, le facilitateur peut entamer des discussions bilatérales avec le parti concerné pour essayer de changer au mieux cette situation. Le facilitateur a pour rôle de s'assurer que toutes les personnes désignées par les partis pour participer à un dialogue sont véritablement représentatives du parti, qu'elles disposent d'un mandat fort et qu'elles peuvent apporter une contribution significative. Cela vaut aussi bien pour les hommes que pour les femmes.

« Au Mali, tous les secrétaires généraux des partis sont des hommes. Ainsi, le plan stratégique du CMDID s'intéresse en particulier à l'égalité de participation et à la question de la participation des femmes : chaque groupe a décidé d'envoyer deux dirigeants — un homme et une femme — pour prendre part au dialogue entre les partis. Le CMDID aide également les bureaux nationaux des partis à se sensibiliser aux questions relatives aux femmes et à renforcer les capacités des femmes grâce à la formation au leadership. »

Soumano Moumouni

Directeur exécutif, Centre pour la démocratie multipartite (CMDID), Mali

Mettre en place un groupe référent sexospécifique

Une deuxième option consiste à mettre en place un groupe référent sexospécifique spécial, composé de femmes et d'hommes, pour accompagner le forum de dialogue entre partis politiques. Ce groupe pourra être établi dans le cadre de la structure de concertation ou de façon plus indépendante, en vue de réunir des politiciens et politiciennes, de définir des objectifs communs, de s'informer sur les lois et les règlements internes du parti et d'émettre des suggestions pour améliorer l'égalité au sein des partis.

Le groupe référent sexospécifique aura pour tâche de proposer des points de vue sexospécifiques sur l'agenda du dialogue entre partis politiques ou de répondre aux questions qui ressortent du dialogue. Il permettra aussi de nouer des liens avec

d'autres groupes de la société civile favorables aux revendications générales des femmes dans le pays.

Groupes « réservés aux femmes » et groupes parlementaires

Un groupe multipartite « réservé aux femmes » peut se révéler utile dans des contextes où les femmes politiciennes se sentent mal à l'aise pour discuter de leurs préoccupations en présence des hommes, par exemple en raison de sensibilités culturelles ou parce qu'elles veulent éviter d'être accusées de porter atteinte à la discipline du parti — il arrive que les revendications des femmes aillent à l'encontre d'une certaine ligne du parti politique, par exemple lors de l'examen de nouveaux systèmes électoraux.

Ces groupes de dialogue composés de femmes peuvent agir comme incubateurs d'un dialogue plus général. Parfois, bien qu'appartenant à différents partis, les femmes constatent que leurs opinions se rejoignent sur les questions relatives aux femmes, offrant ainsi une opportunité naturelle d'amorcer un dialogue. Dans d'autres contextes, les chefs de partis considèrent les questions concernant les femmes comme des sujets moins sensibles pour ouvrir un dialogue et sont donc plus facilement enclins à soutenir une initiative de dialogue multipartite.

Le facilitateur devrait être conscient de ces possibilités et les mettre à profit le cas échéant. Cependant, la mise en place d'un groupe spécial de femmes peut entraîner le risque que le rôle des femmes politiciennes reste associé (ou même limité) aux « questions relatives aux femmes ». L'existence d'un groupe de femmes peut même servir d'excuse pour ne pas traiter des questions relatives aux femmes dans le cadre du dialogue général.

Parce que ce groupe ne doit jamais servir à marginaliser les femmes en dehors du forum général de dialogue, une plateforme de dialogue « réservée aux femmes » ne doit en aucun cas être considérée comme la seule méthode pour parvenir à l'égalité des genres. Dans un certain nombre de pays, on observe que différents groupes de femmes existent en parallèle, chacun pouvant servir des fins différentes. En Équateur par exemple, des femmes appartenant à des partis politiques et à la société civile ont créé un réseau formel, Red de Mujeres Políticas del Ecuador (Réseau des femmes politiques d'Équateur), qui vise à soutenir

les femmes aux postes de direction, tandis qu'un groupe de femmes multipartite et informel s'est formé pour renforcer la position et la visibilité des politiciennes au sein de leurs propres partis.

La création de groupes de femmes parlementaires tient aussi au fait que les femmes issues de partis différents partagent des préoccupations particulières communes. Dans les pays où ces groupes existent, on les considère parfois comme un mécanisme de dialogue institutionnalisé.

Les groupes qui se consacrent à la défense des droits des femmes subissent parfois des critiques au sein de leurs partis respectifs, qui peuvent leur reprocher de privilégier les intérêts des femmes au détriment du programme du parti. Dans d'autres pays, il n'y a pas de place pour les groupes de femmes parlementaires. C'est le cas en Bolivie, où les réunions publiques entre les femmes indigènes et non indigènes ont été jugées, à un certain moment, trop délicates en raison des fortes pressions exercées pour mettre en avant le programme indigène (par opposition au programme relatif aux femmes).

Au lieu de mettre en place une plateforme formelle, on pourrait envisager une autre approche consistant à encourager des réunions plus informelles, à huis clos. Un dialogue de femmes multipartite peut aider à préparer le terrain en vue de la création d'un futur groupe parlementaire. La formation d'associations féminines et de groupes de femmes concourt à l'objectif général d'une égalité de participation entre les hommes et les femmes dans le domaine politique. Le facilitateur s'assurera de la coordination des efforts entre les différents groupes.

« Il est crucial de se faire des alliées chez les femmes, d'être amies en tant que femmes et politiciennes. »

Cecilia Velasques

Femme politique, Mouvement de l'unité plurinationale Pachakutik, Équateur

15.5 Prise en compte des questions de genre au sein du dialogue

Beaucoup de femmes sont confrontées à des obstacles spécifiques lorsqu'elles entrent dans la vie politique, y compris la nécessité de gérer la dichotomie entre vie publique et vie privée d'une autre manière que les hommes. Ces différences

doivent être prises en compte lorsqu'on aborde le fonctionnement du dialogue. Il en va de même au parlement, où l'un des obstacles à la participation des femmes est la nécessité de travailler de longues heures ou d'assister à des réunions en fin de soirée, ce que bien des femmes doivent prendre en compte tenu de la nécessité de s'occuper de leurs familles.

En conséquence, les facilitateurs doivent dès le début tendre la main aux femmes élues et tenter d'identifier les préoccupations communes à prendre en compte dans le processus de dialogue. Dans le même temps, il ne faut pas oublier dans les discussions sur la participation politique des femmes et des hommes qu'aucun des deux groupes n'est homogène. Les femmes politiciennes possèdent autant d'identités que les hommes (par exemple, le fait d'être d'un certain genre, d'appartenir à un groupe indigène, ethnique ou religieux en particulier, d'être pauvre ou de faire partie de l'élite économique) et elles jonglent avec de multiples responsabilités différentes, tout en étant peut-être confrontées à divers types de discrimination et de préjugés.

Cela signifie que dans un processus de dialogue, il faudra idéalement prendre en compte les opinions d'une grande diversité de femmes et d'hommes. Le facilitateur peut également aider les partis à développer leur propre capacité d'analyse des questions selon une perspective de genre (par exemple, en proposant une formation sur la façon dont les rôles des hommes et des femmes sont façonnés et dont les hommes et les femmes s'intègrent à la vie socioéconomique et au monde politique).

Conclusions

- Les femmes sont encore sous-représentées dans le monde politique, surtout parmi les cadres, et donc souvent exclues des participants au dialogue.
- À travers le dialogue entre partis politiques, les partis peuvent discuter des stratégies, des mesures et des pratiques qui concourent à réduire les disparités entre les genres.
- Les plateformes de dialogue peuvent également créer l'émulation nécessaire pour appuyer la mise en œuvre et le suivi de mesures tenant compte des genres.
- Les femmes et les hommes peuvent partager des préoccupations similaires, mais ils ne forment

pas des groupes homogènes : les partis peuvent choisir de renforcer leur capacité à effectuer une analyse en matière de genres.

Recommandations

- Les partis doivent s'entendre dès le départ sur la façon d'assurer la participation des femmes au sein de leur propre forum de dialogue.
- Les facilitateurs peuvent proposer des options, comme la création d'un espace mixte pour le dialogue, d'un groupe référent sexospécifique ou d'un groupe de femmes.
- Ces dialogues ne doivent jamais être considérés comme un moyen de marginaliser les femmes et doivent être coordonnés avec les autres groupes de femmes et groupes parlementaires.

Chapitre 16 : Représentation des minorités et diversité

Le respect et la prise en compte des droits et des rôles des minorités dans les processus de prise de décision à la majorité sont essentiels à toute démocratie. La politique dans une société démocratique est, par sa nature même, plus qu'une simple question de droits des majorités simples ou absolues. La maturité de nombreuses démocraties peut être évaluée en fonction de leur capacité et de leur volonté d'inclure et de prendre en compte les minorités.

Les partis politiques jouent un rôle fondamental en tant qu'institutions dans l'élaboration de ce type de système démocratique, et ils ont pour responsabilité de représenter et, dans une certaine mesure, de refléter la population. L'absence (réelle ou imaginaire) de pouvoir politique et l'aliénation politique de certains groupes peuvent entraîner des troubles à l'intérieur d'un pays. L'exclusion de groupes minoritaires des processus politiques peut même faire éclater des troubles civils et des conflits.

L'avantage d'un dialogue par rapport à un débat politique classique est qu'il permet d'intégrer plus facilement les minorités dans un processus de décision politique. Toutefois, le fait d'inclure la notion de diversité dans un dialogue engendre de nouveaux dilemmes. Vu les nombreux chevauchements et les multiples définitions qui caractérisent les identités, le facilitateur va devoir trouver un équilibre entre ces identités et en limiter le nombre afin que le dialogue soit efficace.

Par ailleurs, les partis politiques ont chacun leurs particularités en matière de diversité, étant donné qu'ils peuvent légitimement représenter une certaine identité au détriment d'autres, surtout lorsque le parti en question représente un groupe défavorisé. Dès lors, comment le facilitateur peut-il assister les partis dans la diversification du dialogue ou, du moins, dans la sensibilisation aux questions de diversité ?

16.1 Créer une compréhension partagée des définitions

Avant d'aborder cette question, il convient de dégager une compréhension commune des principes de base. Les facilitateurs et les partis doivent se demander ce qu'ils entendent par diversité dans un contexte politique, puisque des termes différents revêtent des significations différentes selon le contexte.

La *diversité* peut être définie comme faisant référence à des variables caractéristiques telles que (entre autres) la religion, l'ethnie, le genre, la langue, l'orientation sexuelle, les incapacités, l'âge, la classe et la situation géographique. Le terme « *minorité* » peut permettre de mettre en évidence les processus d'exclusion, faisant ainsi référence aux données numériques tout en soulignant les questions de pouvoir et d'influence. Il est important de rappeler que les groupes marginalisés constituent parfois la majorité numérique, l'Afrique du Sud de l'apartheid étant un bon exemple.

Le terme « *représentation des minorités* » est souvent utilisé pour désigner l'inclusion des groupes et des individus précédemment exclus des processus politiques et des procédures décisionnelles. Les groupes minoritaires peuvent être définis selon la religion, l'appartenance ethnique, la classe, la langue, les incapacités, l'âge, le genre, l'identité de genre, l'expression de genre, l'orientation sexuelle ou la caste.

Le terme « *genre* » ne doit pas être compris comme un simple synonyme des différences entre les femmes et les hommes, mais plutôt comme un terme qui englobe le processus de construction des notions de féminité et de masculinité, ainsi que ses répercussions sur la répartition du pouvoir et des ressources. La construction des genres est ainsi liée

à des processus sociaux qui se mêlent à d'autres marqueurs d'identité ou démographiques comme la religion, l'âge et la classe.

Le terme « *identité* » désigne généralement le caractère d'ensemble d'un groupe ou la personnalité d'un individu. L'identité peut revêtir diverses formes (par exemple, politique, sociale, culturelle, religieuse ou personnelle) et une personne ou un groupe peut avoir des identités multiples. Les différents types de partis politiques sont liés à l'identité d'un groupe politique, chaque type représentant des idéologies politiques, questions stratégiques, systèmes de croyance, intérêts de groupe, systèmes, normes et valeurs, qui lui sont propres.

Les *idéologies politiques* sont au cœur des programmes et des actions politiques menés par les partis et la plupart des politiques se définissent en fonction d'une idéologie politique (par exemple, libérale, conservatrice ou socialiste). Par conséquent, l'idéologie politique influence fortement les positions et les opinions exprimées par un parti dans un processus de dialogue.

Encadré 16.1.

Qu'est-ce que l'« intersectionnalité » ?

Bien que les minorités, en tant que groupe, souffrent d'exclusion, les groupes ne sont pas des entités homogènes. Il est donc important de représenter les « minorités au sein de la minorité » comme de multiples couches d'obstacles à l'inclusion politique. Ces couches interagissent avec les différents membres du groupe et les affectent différemment en fonction du contexte et de leurs caractéristiques (genre, âge ou orientation sexuelle, par exemple). L'exclusion est par conséquent un concept fluide, qui tient compte de la convergence entre plusieurs structures intersectionnelles

différentes, certaines étant plus dominantes que d'autres dans certains milieux et certaines renforçant les autres. Ce terme peut aussi désigner des personnes ayant de multiples identités, ce qui produit souvent des couches d'exclusion. Par exemple, une femme handicapée issue d'une minorité ethnique ou religieuse peut être victime de stigmatisation, de rejet et de discrimination à plusieurs niveaux.

16.2 Représentation des minorités en politique

Les partis, en tant que principaux représentants du peuple dans les processus décisionnels politiques, devraient (dans leur ensemble) refléter les intérêts de l'ensemble des citoyens. Cela est valable non seulement quand on parle de prise de décision, mais quand il s'agit de représenter les groupes marginalisés politiquement, car cela renforce leur sentiment d'inclusion dans la société.

La représentation des minorités dans la vie politique s'organise différemment selon les pays et prend donc diverses formes. Par exemple, un groupe minoritaire peut décider de fonder son propre parti politique (comme le parti Ang Ladlad aux Philippines, qui représente les lesbiennes, homosexuels, bisexuels et transsexuels philippins), de s'exprimer par le biais de différents partis politiques (par exemple, les Dalits au Népal) ou de ne pas s'organiser politiquement. Cette dernière option peut être choisie quand la minorité concernée n'a ni la volonté ni la capacité de s'organiser par l'intermédiaire de mouvements politiques.

Dans d'autres cas, la réglementation d'un pays peut interdire aux partis d'exclure certains groupes. C'est le cas au Burundi, où les partis politiques ne sont pas autorisés à s'associer avec un groupe ethnique en particulier, à l'exclusion d'autres. En outre, dans certains pays, il est interdit de pratiquer l'identification formelle selon des caractéristiques ethniques (au Rwanda, par exemple), ou bien il est

difficile de former des partis religieux (en Tanzanie, par exemple).

Cela prouve qu'à l'instar des groupes de femmes, les groupes minoritaires ne sont pas des entités homogènes dont les membres pensent et agissent de façon identique. Cela complique le processus de représentation de la diversité inhérente à un groupe national.

« La diversité et la pluralité sont des principes écrits et tacites. La pluralité fait référence au niveau de respect à l'égard de l'ensemble des opinions d'un groupe, et à une situation où il est inacceptable d'empêcher un groupe donné d'accéder au dialogue. »

Ernesto Aranibar

Coordinateur de programme, Ágora Democrática (IDEA–NIMD), Équateur

16.3 Création d'une plateforme de dialogue diverse

Bien que le rôle des facilitateurs ne soit pas de résoudre la question de la représentation dans la société, ils peuvent néanmoins conseiller les partis afin de mettre en place une plateforme de dialogue aussi diverse que possible et maximiser le processus de dialogue pour formuler des propositions de réformes pertinentes. On peut distinguer trois types de dialogue : un « dialogue sur la diversité », un « dialogue dans la diversité » et un « dialogue dans le respect de la diversité ». S'ils sont tous aussi importants les uns que les autres, chacun d'entre eux requiert de la part d'un facilitateur des actions différentes.

Les sections suivantes présentent diverses approches selon les trois types de dialogue.

Dialogue sur la diversité

Dans beaucoup de démocraties émergentes, les questions liées à la diversité sont au cœur des luttes politiques : l'existence de partis politiques qui représentent (ou dans certains pays excluent) des ethnies, groupes indigènes, régions, langues, religions ou orientations sexuelles déterminés peut, dans certains cas, conduire à une grave polarisation et à une opposition violente.

La mise en place d'un dialogue sur les questions liées à la diversité, comme le statut secondaire de certaines minorités ou même de certaines majorités

dans la société (par exemple, les Hutus au Rwanda ou les chiïtes sous le régime de Saddam Hussein en Irak) peut concourir à réduire les tensions et permettre de trouver des solutions pacifiques à des problèmes ou des sentiments d'injustice persistants.

Si la diversité est perçue comme un problème de société, les partis voudront sans doute porter la question à l'agenda du dialogue, ou même créer de façon formelle ou informelle des groupes à thèmes spécifiques pour discuter de la question, échanger des idées et élaborer des propositions visant à résoudre le problème. Ces questions peuvent être évidentes dès le début du dialogue ou prendre une soudaine importance à un stade ultérieur du processus, mettant en évidence la valeur d'une analyse politique continue.

Quelle que soit la société, les problèmes peuvent émerger d'une désinformation ou d'un manque de reconnaissance vis-à-vis des opinions essentielles des groupes minoritaires. Les facilitateurs ont donc pour rôle clé de veiller à ce que les partis politiques soient informés et agissent sur la base d'informations correctes — au moins dans le cadre du dialogue.

Grâce à l'accès à ces informations, les représentants à un dialogue entre partis politiques peuvent acquérir une compréhension plus uniforme et une meilleure appréciation générale de la question de la diversité dans la société. Les facilitateurs peuvent également apporter leur aide en menant une analyse conjointe ou en invitant des experts à expliquer les origines de certains problèmes touchant à la représentation et à la discrimination des minorités.

Le fait de disposer de données et d'informations identiques permet aux partis d'ouvrir plus facilement les discussions et de chercher un terrain d'entente dans le dialogue. Cette compréhension est également indispensable pour que le dialogue donne lieu à des réformes politiques tenant compte de la diversité, par exemple lors de discussions sur des dispositions constitutionnelles.

Toutefois, dans les environnements marqués par de récentes violences ethniques ou sectaires, une discussion sur la question de la diversité n'est pas forcément le meilleur moyen d'établir un climat de confiance au début d'un dialogue. Dans ces

situations, il est recommandé de discuter de sujets moins sensibles (toujours dans le cadre d'un groupe composé de participants ethniquement et religieusement divers) afin de rétablir un niveau de confiance permettant d'aborder ces questions plus tard, de manière pacifique.

Dialogue dans la diversité

Les facilitateurs désireux de lutter contre ce que l'on appelle parfois le dilemme de l'« homme blanc et riche » ou de l'« élite inamovible » peuvent consulter la direction du parti sur les moyens d'inclure une diversité de participants au dialogue. Le choix de ces participants potentiels dépend du contexte et de l'objectif du dialogue, mais il exige que la recherche de candidats s'étende au-delà du cercle des dirigeants ou des décideurs clés du parti. Des participants issus de groupes minoritaires sans représentation politique peuvent aussi être conviés au forum de dialogue.

En réalité, un facilitateur de dialogue a le choix entre la diversité politique dans la somme de ses parties séparées (c'est-à-dire entre les différents partis) ou la diversité au sein de chaque parti. Dans le premier cas, le facilitateur doit connaître les types de partis participant au dialogue, car ils peuvent être très disparates, venir d'horizons totalement distincts et représenter différents groupes de la société. En revanche, si le but est que chaque parti individuel traduise une certaine diversité, des suggestions pratiques peuvent être faites pour éviter la sous-représentation, notamment en proposant que les partis envoient trois ou quatre représentants (dont l'un doit être une femme ou membre d'une minorité ethnique, religieuse, de genre ou d'orientation sexuelle minoritaire).

L'assortiment exact d'identités devrait correspondre aux principaux enjeux posés par la diversité dans une société. L'une des difficultés consiste à rassembler une diversité de représentants dotés de postes similaires au sein des partis, afin que les mandats autorisant les participants à prendre la parole ne soient pas dissemblables. Si, en termes d'identité de genre, le facilitateur doit s'assurer que tous les partis respectent la diversité, en ce qui concerne les autres problèmes liés à la diversité, il peut autoriser la représentation d'une seule identité par les partis réunis autour de la table de dialogue.

Dialogue dans le respect de la diversité

Lors d'un dialogue entre partis politiques, les participants peuvent représenter une minorité (ou même une majorité) à condition qu'ils respectent les questions liées à la diversité (personne ne peut nier l'identité de l'autre) et que le dialogue, dans son ensemble, reflète autant d'identités que possible. C'est le rôle du facilitateur d'y veiller.

En général, la diversité permet d'enrichir le dialogue politique, en augmentant ses valeurs démocratiques ainsi que la profondeur et la portée du dialogue. Parallèlement, l'affirmation de l'identité de l'un ne doit pas reposer sur la négation de l'identité de l'autre. Un facilitateur doit donc faire en sorte que les participants à une réunion de dialogue respectent la diversité de chacun.

L'une des méthodes employées pour renforcer le respect mutuel consiste à donner aux gens le temps de comprendre les expériences des autres participants, notamment par le biais de « l'apprentissage par l'expérience ». On peut avoir recours à d'autres techniques de dialogue pour créer cette « compréhension de l'autre » et aider à surmonter des prédispositions émotionnelles fortes entre certaines personnalités ou groupes de personnes (des exemples sont fournis dans IDEA international, 2007 : 215).

Il est primordial que le facilitateur comprenne les différents défis auxquels sont confrontés les divers groupes minoritaires, ainsi que leur impact sur le dialogue. Dans certains cas, les groupes minoritaires ont été victimes de subordination ou de discrimination pendant des années. Il est possible que leur niveau d'éducation ou d'enseignement professionnel ne soit pas à la hauteur de celui du groupe de la majorité, et il est donc nécessaire de compléter le dialogue par des formations visant l'amélioration des capacités.

De même, il est important de tenir compte des questions linguistiques pouvant se poser dans un pays multilingue : si un pays a reconnu une langue unique et majoritaire à des fins officielles, cela risque de compliquer la tenue d'un dialogue avec des groupes minoritaires. Le recrutement d'interprètes pour les séances de dialogue permet de résoudre ces problèmes.

Enfin, un facilitateur doit savoir que les groupes ethniques (par exemple, les populations indigènes, les élites ou les populations locales) s'expriment différemment sur les questions et les problèmes qui les concernent. Par exemple, pour certains, il est acceptable d'aller directement au cœur du problème, tandis que d'autres préfèrent construire leur argument de façon plus indirecte. Il est important de le savoir, en particulier lors d'un dialogue entre des partis de diverses origines.

Conclusions

- Les partis politiques ont la responsabilité de représenter et, dans une certaine mesure, de refléter la population.
- Dans la pratique, les partis politiques ont généralement plusieurs façons de traiter la question de la représentation des minorités et ont souvent des difficultés à respecter la diversité en interne.

Recommandations

- Les facilitateurs doivent trouver un équilibre entre la diversité des groupes (minoritaires) à inclure et un nombre raisonnable d'identités permettant au dialogue d'être efficace.
- Les parties prenantes d'un dialogue doivent établir une compréhension commune de la notion de diversité.
- Tandis que les facilitateurs peuvent prendre des mesures pour soutenir les partis dans la mise en place d'un « dialogue sur la diversité » ou d'un « dialogue dans la diversité », il est important de compléter ces deux approches par un respect général de la diversité.

Chapitre 17 : Participation des organisations de la société civile et des médias

Les partis politiques peuvent finir par « travailler en vase clos » s'ils n'impliquent pas les acteurs clés de la société civile et les médias qui les entourent. Cela s'applique à tous les domaines politiques, y compris les situations où les partis politiques s'engagent dans un processus de dialogue entre partis. Dans tout dialogue entre partis politiques, il est nécessaire d'examiner les moyens d'impliquer les organisations de la société civile (OSC) — y compris les associations de bénévoles et les réseaux souvent très actifs à travers lesquels les citoyens gèrent leurs propres affaires et influencent les politiques publiques — ainsi que les filières de communication indépendantes et pluralistes (IDEA international, 2008 a).

Les partis politiques peuvent bénéficier à bien des égards du processus de dialogue ou de recherche de consensus dans lequel ils s'engagent. Cependant, s'ils omettent d'expliquer pourquoi ils se réunissent, de quoi ils discutent et sur quoi ils sont parvenus à un consensus, les organisations médiatiques et les OSC (par exemple, les organisations des droits humains, d'observation électorale et religieuses) peuvent leur reprocher d'agir en marge de la société.

Cette perception peut ternir l'image des partis politiques en tant qu'institutions démocratiques et aggraver la stigmatisation des partis aux yeux du public. Elle peut également nourrir la thèse selon laquelle les partis politiques forment une élite qui préfère conclure des « accords secrets » derrière des portes closes au lieu d'interagir avec les personnes qu'ils représentent.

Chaque fois que de nouvelles entités, comme des OSC, sont incluses, les partis politiques perdent automatiquement de leur exclusivité au sein d'un dialogue entre partis, risquant de diminuer

l'engagement des parties prenantes. En même temps, les OSC et les médias peuvent aider à élargir la portée du dialogue auprès des secteurs de la société difficilement accessibles. Le présent chapitre examine de plus près le rôle de la société civile et des médias dans le dialogue.

17.1 Participation et validation à un stade précoce

Les facilitateurs doivent se souvenir qu'au bout du compte, les processus de dialogue entre partis politiques ont pour objet de renforcer le système démocratique d'un pays, ainsi que le rôle et le fonctionnement des partis au sein de ce système. Cela signifie qu'à un certain moment, le processus de dialogue et ses résultats doivent être validés par les citoyens, lesquels sont informés par la société civile et les médias. Cela permet d'améliorer la légitimité démocratique du dialogue.

Dès lors que ce principe est remis en cause, par exemple quand les gros titres des journaux affichent des allégations publiques destinées à discréditer le processus de dialogue, les bonnes intentions et les résultats positifs du dialogue risquent d'être éclipsés et la réputation des partis politiques peut être endommagée.

Il est possible d'empêcher une telle situation de se développer si l'on établit, à un stade précoce du dialogue, des relations positives entre la plateforme de dialogue, la société civile et les médias.

Encadré 17.1.

Forum de dialogue tripartite : l'Accord national du Pérou

Dans de nombreux processus de dialogue national, les partis politiques ne sont qu'un type d'acteur parmi d'autres. Le processus de développement de l'Acuerdo Nacional (Accord national, AN) au Pérou, par exemple, a pris la forme d'un forum de dialogue tripartite, composé de partis politiques, d'organisations gouvernementales et de la société civile, ainsi que de syndicats et d'églises.

Le forum de l'AN a été créé après la fin du gouvernement Fujimori en 2000, dans le but de redéfinir la politique de l'État et de bâtir un consensus autour de 24 objectifs politiques divisés en quatre catégories : la démocratie et l'État de droit ; l'équité et la justice sociale ; la compétitivité économique ; et un cadre institutionnel pour l'efficacité, la transparence et la décentralisation.

Le forum s'est réuni tous les deux mois et a choisi d'adhérer aux règles de Chatham House : la presse et les révélations sur les désaccords internes n'étaient pas autorisées et seuls les documents finaux sur les politiques adoptées conjointement étaient communiqués aux médias. Pour les sujets nécessitant des connaissances techniques, des groupes de travail ont été formés et plus de 25 nouvelles lois ont ainsi été élaborées. La signature de l'AN a eu lieu le 22 juillet 2002.

L'important est que l'AN a créé une culture de dialogue, de respect et de tolérance. Le forum continue d'offrir des opportunités pour la recherche de consensus ainsi qu'un espace d'apprentissage où les politiques, la société civile et le gouvernement peuvent échanger des idées et construire ensemble leur vision du Pérou à long terme.

En lien avec ce processus, les partis politiques péruviens ont mis en place leur propre plateforme temporaire de dialogue entre partis et rédigé conjointement une nouvelle loi sur les partis politiques, adoptée avec succès en 2003 (voir aussi l'encadré 4.1).

17.2 Différences entre partis politiques et organisations de la société civile

Pour comprendre le rôle de la société civile dans un dialogue entre partis politiques, il faut d'abord étudier les différents rôles que jouent les partis

et les OSC au sein de la société. Malgré leurs nombreux points communs, ce sont des institutions fondamentalement différentes. Les partis sont généralement associés à une course au pouvoir et jouent un rôle dans la représentation de divers groupes de citoyens et dans l'agrégation d'une vaste panoplie d'idées politiques, alors que les OSC sont en général plutôt perçues comme des instances de surveillance préconisant des politiques ou des prestations de services spécifiques.

Chargés de trouver des solutions à des problèmes communs, les partis politiques ont tendance à appréhender leurs responsabilités différemment des OSC, lesquelles n'ont pas l'obligation de gouverner. Contrairement aux partis, elles ne sont généralement pas élues via un processus démocratique à l'échelle nationale et sont rarement mandatées officiellement par la constitution d'un pays pour représenter l'ensemble du peuple dans ses rapports avec l'État. Elles ne sont donc pas jugées démocratiquement responsables au même titre que les partis.

Par conséquent, lorsque l'on inclut des OSC dans un dialogue, les partis peuvent avoir le sentiment de ne pas être sur un pied d'égalité. Les facilitateurs doivent être attentifs à cette dimension.

« Les modes de travail avec les partis politiques et avec les organisations de la société civile sont différents. Les OSC ont généralement un programme de plaidoyer ciblé, tandis que les partis négocient un programme complet de revendications et ne montrent pas toujours jusqu'où ils sont prêts à miser pour parvenir à un consensus ou un compromis. Il s'agit plus d'un jeu. D'un côté, cela complique la collaboration avec les partis politiques, mais d'un autre côté, cela offre davantage de souplesse. Les partis politiques ont des chances de changer, plus que le programme d'action de la société civile ; le but ultime d'aujourd'hui n'est pas celui de demain. »

Leena Rikkila Tamang

Responsable de mission, Bureau d'IDEA au Népal

Bien qu'elles aient tendance à s'opposer aux actes répréhensibles commis par ceux au pouvoir, les OSC ne sont pas forcément politiquement neutres, certains de leurs représentants pouvant même avoir des origines politiques spécifiques. Le fait d'inviter des OSC « alignées politiquement » ou autrement affiliées peut avoir un impact sur le niveau de confiance des autres partis dans le processus de

dialogue. Dans d'autres contextes, ce sont les OSC qui peuvent refuser de participer à un dialogue avec les partis politiques, par exemple lorsqu'il existe une méfiance totale des citoyens à l'égard d'un ou plusieurs des partis politiques.

Dans de telles situations, les OSC peuvent craindre d'être cooptées par les partis politiques ou de perdre leur autonomie à travers le processus. Elles peuvent également craindre le risque d'être perçues comme se rangeant du côté d'un ou de plusieurs des partis. Les facilitateurs ne doivent pas juger, mais plutôt chercher à comprendre la manière dont les partis politiques et les OSC préfèrent interagir.

Il est indispensable de comprendre ces relations ainsi que le niveau de confiance ou de méfiance entre les protagonistes tout au long du processus de dialogue, car ces paramètres risquent d'influencer non seulement la dynamique entre les partis, mais aussi la perception positive ou négative de la société vis-à-vis du dialogue. L'identification des OSC doit donc faire partie intégrante de l'analyse politique. Dans tous les cas, il est utile de vérifier la capacité, l'expertise et les affiliations politiques des OSC concernées.

Encadré 17.2.

Coopération entre les partis politiques et les organisations de la société civile au Ghana

La société civile et les partis politiques au Ghana ont toujours entretenu des relations difficiles. Cela résulte d'une longue période de régime militaire inconstitutionnel, au cours de laquelle les partis politiques ont été incapables de renforcer leurs capacités humaines et institutionnelles. Après l'introduction du système multipartite en 1992, les partis politiques ont été souvent accusés d'être devenus des « machines électorales » et avoir relégué au second plan les questions de politique publique. Les OSC ont comblé cette lacune et repris une partie de ces questions stratégiques. Dans le même temps, les partis politiques avaient le mandat de l'électorat pour formuler et élaborer des politiques publiques. Cette tension a créé un ressentiment entre les groupes. Par conséquent, en 2005, lorsque les partis politiques ghanéens — avec l'assistance du Programme des partis politiques du Ghana (GPPP) de l'Institut des affaires économiques (IEA) — se sont réunis pour

mettre en place une plateforme de dialogue entre partis à long terme, ils en ont profité pour prendre contact et dialoguer avec les OSC. Citons parmi les réformes positives et les domaines où les partis politiques et les OSC du Ghana ont collaboré, un cadre pour les ressources naturelles, un programme commun de réforme démocratique, le projet de loi sur la transition présidentielle (2012) et une révision de la constitution du Ghana.

17.3 Le rôle des organisations de la société civile dans le dialogue entre partis politiques

Malgré leurs différences, la société civile et les partis politiques ont un défi commun à relever : promouvoir une vision collective de la société et œuvrer plus ou moins collectivement à l'élaboration de réformes nationales et de politiques publiques. La participation de la société civile au dialogue est importante, car elle permet d'offrir aux partis une perspective plus large et souvent critique sur les questions traitées.

Une concertation régulière avec les OSC vise également à maintenir de bons rapports avec un large éventail de groupes d'intérêts spécifiques concernés par les activités des partis politiques. Les OSC peuvent comprendre des organisations centrées, entre autres, sur le développement démocratique et la réforme électorale, la gouvernance, l'éducation civique, la réforme du secteur public, la lutte contre la corruption, la réforme des systèmes juridiques, les droits humains, la situation des travailleurs ou des employeurs, l'autonomisation des femmes, les personnes en situation de handicap et la tolérance religieuse ou ethnique (ACE — Le réseau du savoir électoral, non daté). Ces acteurs peuvent évoluer à la fois à l'échelle nationale et internationale.

Les partis dépendent régulièrement des OSC, tant pour leur expertise que pour leur soutien éventuel aux réformes politiques. Cette interdépendance peut trouver un point naturel de convergence dans une plateforme de dialogue.

Fournisseurs d'expertise

Dans certains cas, les OSC peuvent être invitées comme parties prenantes formelles au dialogue, notamment lorsqu'elles forment un élément essentiel d'un problème politique ou d'une solution qui est traité au sein du dialogue. Toutefois, dans la majorité des cas, elles seront impliquées dans le processus

de dialogue d'une façon plus souple, souvent dans un rôle de fournisseurs d'expertise. Dès le début du dialogue, des acteurs de la société civile peuvent être impliqués en tant qu'experts ou invités en tant que personnes-ressources, les partis pouvant ainsi faire appel à leurs idées et leurs connaissances.

Par exemple, la consultation d'OSC de confiance lors de l'analyse politique ou durant la phase de préparation de l'agenda du dialogue peut permettre d'identifier plus facilement les questions nationales pertinentes, car pour les OSC, il n'y a « aucun vote en jeu ». De même que la société civile est impliquée dans les processus législatifs parlementaires par le biais des audiences publiques, les acteurs de la société civile peuvent être, eux aussi, invités à participer à l'élaboration de l'agenda du dialogue et à fournir des informations sur certains points de vue au sein de la société ou sur des expériences comparatives menées dans leurs domaines d'expertise.

Par ailleurs, la société civile peut être consultée au cours du dialogue sur certaines questions techniques ou spécialisées figurant à l'agenda. D'un point de vue purement pratique, l'implication de groupes de la société civile comme personnes-ressources peut permettre aux partis d'obtenir « gratuitement » l'expertise dont ils ont besoin. Les réunions thématiques ou les groupes de travail techniques permettent également d'inclure des représentants issus de diverses OSC (par exemple, lors de l'examen d'un cadre juridique politique).

« Là où la société civile est forte, les partis politiques devraient voir la valeur ajoutée dans la formation de partenariats grâce au dialogue. »

Njeri Kabeberi

Directeur exécutif, CMD–Kenya

Partenaires dans l'information et la diffusion auprès des citoyens

Tout au long d'un processus de dialogue, la société civile peut servir de lien crucial avec certains groupes d'intérêts dans la société. Dans ce contexte, un engagement efficace des OSC peut conduire à un renforcement de la légitimité et de l'acceptation au sein de ces groupes et de leurs réseaux civiques. En particulier, lorsque les sujets traités lors du dialogue nécessitent la prise de conscience et le consentement des citoyens,

les OSC peuvent être de précieux partenaires stratégiques pour atteindre ces groupes. Par ailleurs, en consultant les OSC dès le début d'un dialogue pour solliciter l'avis de groupes plus larges et diversifiés au sein de la société, on peut élargir le champ de représentativité du dialogue en termes de population et de ses besoins.

Une fois qu'un processus de dialogue a porté ses fruits (par exemple quand les partis politiques ont convenu d'un code de conduite), les OSC, de même que les médias, peuvent jouer un rôle majeur dans la socialisation et la diffusion de ces résultats. La société civile peut, par exemple, aider à sensibiliser la population sur le contenu du code de conduite des partis politiques pendant des élections, ou sur la signification de nouvelles dispositions constitutionnelles (par exemple, les ONG locales peuvent utiliser leurs réseaux pour transmettre des messages).

Encore une fois, d'un point de vue pratique, puisque l'organisation de processus de concertation et de dialogue coûte de l'argent et énormément d'efforts (surtout quand ces actions sont menées à l'échelon local), il serait judicieux de partager cette responsabilité avec les acteurs de la société civile.

17.4 Améliorer progressivement les rapports entre les organisations de la société civile et les partis politiques

Compte tenu du paradoxe de l'interdépendance et de la méfiance qui caractérisent les rapports entre les partis politiques et les OSC, il est essentiel de créer à long terme un rapport de confiance et d'ouverture entre ces deux types d'institution. L'amélioration progressive de ce rapport devrait permettre aux partis de prendre en compte les perspectives des OSC et de divulguer aux médias et au public le plus d'informations possible sur le dialogue.

Cependant, la notion de « possible » dépend de ce qui va servir ou desservir les intérêts du dialogue. Les facilitateurs doivent garder à l'esprit qu'il existe une différence entre soutenir la transparence comme un moyen d'« informer sur les progrès et les résultats » et comme une volonté de tenir le processus de dialogue ouvert. Cette dernière option est peu propice au renforcement de la confiance et à un échange honnête d'opinions.

Les facilitateurs peuvent également obtenir un accord préalable sur le niveau de coopération que les partis sont prêts à établir avec la société civile et ils devraient être attentifs à accorder aux OSC et aux partis politiques un statut égal dans le dialogue. Cela ne signifie pas que la contribution et le rôle des OSC ne soient pas importants, mais plutôt que le niveau et le calendrier de leur participation sont des facteurs stratégiques.

Encadré 17.3.

Mouvements de citoyens

Les événements récents montrent une augmentation des manifestations menées par des forces démocratiques citoyennes, qu'il s'agisse de mobilisations populaires contre des gouvernements autoritaires ou de mouvements politiques liés à des organisations de la société civile. Ces mobilisations et ces mouvements comprennent les révolutions dans le monde arabe, les mouvements « d'occupation » en Europe et aux États-Unis, les manifestations du mouvement des « Indignés » en Espagne, les protestations étudiantes au Chili et les protestations après les élections présidentielles de 2012 en Russie.

Les mouvements citoyens peuvent être de puissantes forces politiques et jouer un rôle représentatif de premier plan, quoiqu'informel (Norris, 2004). Il est donc pertinent, voire nécessaire, que les facilitateurs impliquent stratégiquement ces mouvements afin de parvenir à des accords efficaces sur les questions politiques.

Aussi puissants que soient les mouvements citoyens, leur fonction, leur rôle et leur statut ne sont pas toujours clairement définis et peuvent facilement évoluer avec le temps, ce qui complique la tâche des facilitateurs de dialogue sur le terrain désireux d'impliquer les mouvements citoyens et de les différencier des OSC (Norris, 2004). Cela vaut tout particulièrement pour les OSC et les mouvements citoyens qui sont étroitement liés, par exemple lorsqu'ils défendent les mêmes causes comme le changement politique ou les droits des citoyens.

Néanmoins, tout en s'efforçant de mobiliser les OSC et les médias à des stades stratégiques du dialogue, les facilitateurs devraient aussi étudier les possibilités et les avantages potentiels d'une participation des mouvements citoyens.

Pour entrer en contact avec les mouvements citoyens, on peut inviter leurs dirigeants comme observateurs ou simples invités à la plateforme des partis, communiquer avec les plateformes de dialogue nationales plus générales auxquelles ces mouvements appartiennent ou participer à des forums de mouvements citoyens comme les médias sociaux.

17.5 Faire participer les médias au processus de dialogue

Les médias professionnels ont une influence à la fois sur la manière dont les gens interagissent et sur la façon dont la démocratie fonctionne dans la pratique. Dans la mesure où la communication et l'interaction font partie des fondements de la démocratie, tous les partis ont intérêt à défendre une presse indépendante libre et fonctionnelle, améliorer le degré de confiance entre les partis politiques et les médias, ainsi que reconnaître la valeur d'une information professionnelle et non partisane de la part des médias (Institut néerlandais pour la démocratie multipartite (NIMD) 2004).

Les médias peuvent jouer un rôle aussi bien positif que négatif en informant le public sur un processus de dialogue entre partis politiques, pouvant faire du dialogue soit une réussite, soit un échec.

Encadré 17.4.

Différentes perceptions de l'utilisation des médias en Bolivie

En janvier 2012, le président bolivien a invité l'ensemble des 27 partis enregistrés ainsi que les médias à participer à un dialogue entre partis, dans le cadre d'un événement appelé le Sommet social. Du point de vue du parti au pouvoir, le dialogue entre partis politiques avait été conçu pour tendre la main à l'opposition, les médias ayant pour rôle de relayer cette information à la population. En revanche, aux yeux de l'opposition, le Sommet social était juste un élément supplémentaire de la campagne de publicité du parti au pouvoir, le parti en place n'ayant aucune intention d'ouvrir un véritable dialogue. C'est ainsi que, pendant plusieurs mois, les partis d'opposition ont refusé de prendre part à un quelconque dialogue entre partis, aussi sérieux soit-il.

L'image et les perceptions sont importantes et les médias influencent la façon dont le public

perçoit le dialogue entre les partis, soit comme une véritable collaboration, soit comme un moyen de conclure des accords secrets derrière des portes closes. Si le fait de ne pas informer le public sur le déroulement du dialogue peut compromettre ses résultats, une surinformation risque aussi de donner aux participants du dialogue l'impression d'être surveillés, rompant ainsi la spontanéité et la confiance au sein du dialogue.

Dans un processus de dialogue politique, la sensibilisation des citoyens par rapport aux sujets traités peut être un facteur déterminant pour garantir la légitimité démocratique du processus et le soutien du public, qui permettront d'adopter les lois ou les mesures politiques proposées au cours du dialogue. En raison de leur influence, les médias doivent devenir des alliés stratégiques dans l'information du public sur le processus et le résultat du dialogue, afin de sensibiliser la population et d'ouvrir la voie à la réforme.

Dans certains cas, les partis peuvent toutefois être réticents à informer les médias sur le processus de dialogue, par exemple dans des contextes extrêmement polarisés ou après un conflit, où la confiance entre les partis est absente ou fragile et où le dialogue est un sujet sensible. Dans ces situations, il est recommandé d'adopter une approche plus prudente et graduelle pour mobiliser les médias.

Les facilitateurs devraient toujours évaluer comment tirer parti de la médiatisation du dialogue afin qu'elle soit une incitation pour les parties prenantes et qu'elle renforce la légitimité démocratique du résultat du dialogue.

En général, il s'agit d'instaurer le bon équilibre entre transparence et isolement, ce qui suppose de choisir le moment opportun et de définir la portée et le niveau de détail de l'information à communiquer. Par exemple, si les séances de dialogue sont régies par les règles de Chatham House, les résultats du dialogue peuvent être communiqués aux médias via des séances d'information régulières, peut-être dès qu'un consensus sur un sujet précis a été atteint. Le chapitre 9 se penche plus en détail sur le rôle du porte-parole du dialogue.

Encadré 17.5.

L'influence des médias quant à la Loi sur les partis politiques du Pérou (2003)

« En 2002-2003, les partis péruviens ont participé à un processus de dialogue pour élaborer un nouveau projet de loi sur les partis politiques. La stratégie des partis a consisté à solliciter la participation des médias à un stade précoce, ce qui a eu un effet positif : les médias ont compris les problèmes devant être évoqués dans le projet de loi et se sont rangés aux côtés des partis. Cela a permis l'approbation finale de la Loi sur les partis politiques au sein du parlement. Cependant, sur la question du financement des partis politiques, cela n'a pas fonctionné comme prévu : le public est resté contre, si bien que les partis parlementaires ont modifié et affaibli la disposition. Cela montre combien il est important de mobiliser et d'informer à temps les médias et la société civile — même lorsqu'un consensus est atteint dans les forums extra-parlementaires, le parlement devra encore approuver la loi, et les médias ont un rôle à jouer dans la bonne façon d'informer le public. »

Jorge del Castillo Gálvez, à l'époque du dialogue membre du Congrès pour le Parti apriste péruvien (parti de l'APRA), Pérou

Conclusions

- La société civile, les médias et les organisations de partis politiques jouent généralement des rôles différents dans la société.
- Impliquer les OSC et les médias à différentes étapes du dialogue peut améliorer la représentation des points de vue des citoyens.
- À un certain moment, le processus de dialogue entre partis et ses résultats doivent être validés par les citoyens, souvent en informant la société civile et les médias.
- Un engagement précoce favorise la légitimité démocratique des résultats du dialogue.
- Les OSC et les partis politiques ont pour enjeu commun d'œuvrer, plus ou moins collectivement, à l'élaboration des réformes nationales et des politiques publiques.
- L'attention des médias peut servir d'incitation positive, mais aussi parfois négative pour les parties prenantes.

Recommandations

- Le rôle du facilitateur est d'établir un équilibre entre l'inclusion et l'exclusion des OSC et des médias tout au long du processus de dialogue.
- Le facilitateur doit être conscient des rapports (par exemple, une méfiance mutuelle ou une appartenance politique) existant entre les partis politiques, les OSC et les médias.
- Les OSC peuvent jouer un rôle utile dans un dialogue entre partis politiques en offrant leur expertise et en se faisant le relais des opinions des citoyens, ainsi qu'en les informant et en les sensibilisant.
- Les médias devraient constituer des alliés stratégiques dans l'information du public sur le processus général du dialogue et ses résultats.

Chapitre 18 : Conclusion : aller au-delà de la poignée de main

Les processus de dialogue sont conçus pour encourager un libre échange d'opinions dans le but de créer une meilleure compréhension entre les participants. Comme nous l'avons vu tout au long de ce guide, l'échange d'opinions politiques produit souvent des résultats très concrets, par exemple quand les partis parviennent à un consensus sur des mesures de réforme politique. Les partis peuvent même communiquer ces résultats à travers une déclaration commune ou un projet d'accord signé par tous.

Un des risques pour les partis et les facilitateurs est de présumer de la réussite du processus de concertation dès lors que le dialogue a produit un résultat. Alors que cette supposition peut paraître correcte à court terme, elle constitue l'un des principaux obstacles à des mécanismes de dialogue durables et à des résultats à long terme.

Un processus de dialogue entre partis politiques ne s'arrête pas à la signature d'accords ou de déclarations communes, mais doit se poursuivre en mettant l'accent sur la phase de mise en œuvre effective (« The Role of Political Dialogue in Peace Building and Statebuilding, 2011 » – Le rôle du dialogue politique dans la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, 2011). Cette section propose cinq recommandations essentielles pour créer des processus de dialogue plus efficaces et à long terme.

Veiller à ce que le dialogue produise des résultats **Recommandation 1 : Attirer l'attention sur la phase de mise en œuvre**

L'importance de la phase de mise en œuvre est souvent négligée dans la pratique. L'absence de mise en œuvre n'est pas seulement un problème pour le succès et l'impact du processus de dialogue, mais elle peut aussi entraîner une baisse de confiance du public.

Par exemple, si des partis politiques s'entendent sur un code de conduite pour des élections sans violence, ils voudront probablement le présenter comme un accomplissement majeur à travers les médias. Toutefois, si ces partis ne respectent pas leurs promesses et que le public constate leur manque de sérieux dans la mise en œuvre du code, ils perdront leur crédibilité. Si cela se reproduit, il n'est pas surprenant que les gens perdent confiance dans le dialogue entre partis ainsi que dans la fiabilité générale des partis.

Une absence de mise en œuvre peut également affaiblir le soutien à long terme d'une culture du dialogue entre partis, voire créer une « lassitude du dialogue ». Les facilitateurs peuvent attirer l'attention sur ce problème et encourager les partis à prendre au sérieux la phase de mise en œuvre. La tâche principale du facilitateur est de s'assurer que ce qui a été convenu par les partis est mis en œuvre, suivi et idéalement amélioré à une date ultérieure.

Recommandation 2 : Susciter des attentes réalistes et suivre une feuille de route

Peu de choses sont plus dangereuses pour un dialogue que des résultats irréalistes, à savoir des accords qui s'avèrent inexécutables.

Le fait de contester a posteriori un résultat de dialogue nuit gravement à la crédibilité de l'ensemble du processus de dialogue. Pour cette raison, les facilitateurs doivent évaluer tout au long du processus les conséquences pratiques de toute promesse ou accord conclu entre les partis ; en substance, un facilitateur doit toujours avoir un temps d'avance sur les partis.

La gestion d'un dialogue consiste dans une large mesure à empêcher les partis d'adopter des accords irréalistes. Les facilitateurs et les partis

peuvent collaborer avec enthousiasme pour s'entendre sur une proposition de loi ou une mesure de réforme, pour finalement constater que cet enthousiasme disparaît une fois que la mesure en question est adoptée par la plateforme comme un objectif commun.

Cette perte d'intérêt peut être due au fait que, malgré la difficulté d'aboutir à un consensus ou à un accord, la phase de mise en œuvre est moins intéressante d'un point de vue politique et implique souvent un processus fastidieux et de longue haleine. Par exemple, cela peut prendre des semaines, voire des mois pour s'entendre sur les quotas des partis politiques pour promouvoir l'égalité de participation entre femmes et hommes, mais il faudra sans doute des années avant que les partis appliquent vraiment cette mesure.

La transformation des institutions demande souvent beaucoup de temps, tout comme l'application de la législation (des mesures de décentralisation, par exemple). Chaque parti politique qui défend ces réformes doit donc faire preuve d'un engagement solide dans les mois ou les années qui suivent.

Le facilitateur peut aider les partis à rester attentifs à cette dimension du dialogue en mettant en évidence la nature à long terme des réformes politiques avant que le dialogue sur une question de réforme ne soit finalisé. Cela peut aider à gérer les attentes et à s'assurer que les accords sont réalistes.

Les plans de mise en œuvre ou les feuilles de route sont des outils importants pour y veiller. Une feuille de route peut détailler les différentes étapes de la mise en œuvre ainsi que le calendrier prévu et identifier les personnes responsables de leur application au sein de chaque parti. Un certain degré de précision est souvent indispensable pour

faire comprendre aux partis les implications de leurs décisions.

Recommandation 3 : Établir des mécanismes de suivi et d'évaluation

Lorsque les partis parviennent à un consensus ou à un accord, ils devraient également discuter des options dont ils disposent pour suivre conjointement la mise en œuvre des mesures de réforme. L'une de ces possibilités consiste à accepter de poursuivre le dialogue et de faire du suivi conjoint des accords l'un de ses objectifs principaux (ou secondaires). Le dialogue fonctionne alors comme une sorte de mécanisme de pression par les pairs ou de responsabilisation, ainsi que comme un moyen de s'assurer que les partis respectent leurs promesses.

Si la mise en œuvre présente des problèmes, les partis peuvent également utiliser la plateforme de dialogue pour les soumettre et identifier des solutions possibles. Par exemple, lors de l'élaboration d'un code de conduite des partis politiques, les partis peuvent convenir de surveiller son application durant la période électorale et discuter de leurs préoccupations dans le cadre du forum de dialogue. Ils peuvent même aller jusqu'à définir des indicateurs précis pour mesurer les résultats, par exemple en acceptant que les partis prennent des mesures concrètes pour faire appliquer le code en interne.

L'avantage de travailler avec ces indicateurs est qu'ils permettent de suivre plus facilement les progrès réalisés et d'analyser où se situent les problèmes de mise en œuvre. L'inconvénient est que ce type d'évaluation des résultats peut être considéré comme bureaucratique ou chronophage. Pour le facilitateur, le compromis consisterait à consigner les progrès accomplis selon ces indicateurs et à en informer régulièrement les partis.

À la fin de la phase de mise en œuvre (ou à un stade intermédiaire), les partis peuvent aussi décider d'évaluer conjointement le niveau de mise en application de leur accord ainsi que son impact sur la société. Ce genre d'évaluation conjointe dans le cadre du dialogue a parfois conduit à une mise à jour de l'accord (par exemple, un code de conduite révisé en fonction des leçons tirées de la précédente élection).

Les facilitateurs doivent s'assurer que les résultats du dialogue sont concrets et non pas simplement de vagues promesses. La tâche est souvent difficile : plus les résultats sont concrets, plus les partis doivent s'engager et risquer leur réputation politique.

Le facilitateur doit toujours trouver un équilibre entre ce qui est politiquement réalisable et ce qui est suffisamment réaliste.

Recommandation 4 : Relier les partis au parlement

Pour que les accords de dialogue se transforment en lois ou en politiques gouvernementales, ils doivent généralement passer par des processus formels d'élaboration de lois et de politiques au sein du parlement. Dans le cadre du dialogue, le facilitateur peut attirer l'attention des délégués de partis sur cette réalité et demander aux partis de réfléchir sur les moyens de « traduire » les accords de dialogue en engagements réels pouvant être débattus au sein de la société et, dans la mesure du possible, confirmés au sein du parlement.

Cela pourrait également impliquer, par exemple, d'étudier le cycle parlementaire et d'identifier des moments précis pour soumettre les projets de lois. En général, cela signifie aussi qu'il faut veiller à ce que les représentants des partis au parlement soient bien informés et favorables à l'accord ou au consensus obtenu grâce au dialogue.

On pourrait s'attendre à ce que l'accord d'un parti dans le cadre d'un forum de dialogue entraîne automatiquement un accord similaire au parlement, mais ce n'est pas toujours le cas. Parfois, certains développements politiques se produisent entre le moment où le processus de dialogue prend fin et le moment où l'accord est débattu au parlement. Dans d'autres situations, lorsque les partis s'avèrent divisés en interne, les participants au dialogue peuvent penser et argumenter différemment de leurs homologues au parlement.

Les partis souhaitant éviter un tel décalage entre ce qui se passe pendant le dialogue et au parlement devront s'assurer que leurs députés sont consultés et informés à chaque étape du processus de dialogue. Il faut donc que les délégués au dialogue, les dirigeants du parti et les députés fassent usage des mécanismes de communication interne de leur parti. Il appartient au facilitateur de souligner l'importance d'utiliser le dialogue interne aux partis en sus du dialogue entre partis.

En outre, étant donné que le statut d'un accord entre les partis requiert toujours un débat démocratique au sein et hors du parlement, les facilitateurs pourront choisir d'accentuer la nécessité d'une « transition démocratique » entre le moment où les partis concluent un accord à huis clos et le moment où cet accord est présenté au parlement. Les partis doivent investir suffisamment de temps pour promouvoir la légitimité démocratique de leurs propositions (par exemple, en expliquant leurs points de vue et en encourageant un débat public sur le sujet).

Recommandation 5 : Parvenir à la validation du public en impliquant la société civile et les médias

Comme nous l'avons expliqué au chapitre 17, l'influence de l'opinion publique est un facteur à prendre en compte tout au long d'un processus de dialogue. Du point de vue des partis qui ont investi beaucoup de temps et d'efforts dans l'élaboration de leurs propositions, un manque de soutien de la part du public ou du parlement envers les résultats du processus de dialogue pourrait être considéré comme un échec ou, dans certains cas, le processus pourrait être vu comme une perte de temps.

Le seul moyen d'éviter une telle situation dans le respect des valeurs démocratiques est de faire de la société civile et des médias des partenaires stratégiques dans toute tentative de dialogue. La société civile, par exemple, a un rôle essentiel à jouer dans le suivi des accords et dans la responsabilisation des partis, tandis que les journalistes ont pour tâche décisive d'informer le public sur les avantages et les inconvénients de certaines mesures grâce aux médias en ligne ou à la presse écrite, et d'ouvrir des débats publics (« The Role of Political Dialogue in Peace Building and Statebuilding, 2011 » – Le rôle du dialogue

politique dans la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, 2011).

La mise en place d'une stratégie de communication impliquant les médias peut être un outil utile pour gérer les attentes du grand public. Les partis peuvent décider d'adopter une stratégie consistant non pas à vanter leur succès lors de la signature d'un accord, mais à présenter ce premier résultat comme le début positif d'un processus à long terme. De cette façon, les citoyens seront plus à même d'apprécier les résultats positifs du dialogue au lieu d'escompter des changements radicaux du jour au lendemain.

« Entamer un dialogue avec les autres partis politiques devrait être un réflexe, plutôt qu'une exception. »

Soumano Moumouni

Directeur exécutif, Centre pour la démocratie multipartite, Mali

un rôle important dans le suivi et l'évaluation conjoints de la mise en œuvre des réformes et des mesures politiques.

Conclusions

- Assurer le suivi du dialogue dans la phase de mise en œuvre des résultats est un moyen essentiel d'expliquer les résultats du dialogue et de créer un impact à long terme.
- Le statut de consensus ou d'accord entre les partis nécessite un débat démocratique supplémentaire au sein et hors du parlement.
- Le dialogue entre partis sert à mettre les dirigeants des partis et les membres du dialogue sur la même longueur d'onde que les députés lors de l'adoption de réformes.
- La société civile et les médias sont des partenaires stratégiques pour garantir le soutien du public et la validation du dialogue une fois qu'il a été convenu de ses résultats.

Recommandations

- Les facilitateurs devraient mettre l'accent sur la phase de mise en œuvre et assister les partis à créer des attentes réalistes et à se servir d'une feuille de route.
- Il faut être attentif au lien qui relie le dialogue au parlement, où sont généralement adoptées les propositions de lois et de politiques.
- Les facilitateurs doivent encourager les partis à promouvoir un débat public sur les résultats (possibles) du dialogue avant de soumettre des accords au parlement.
- Le dialogue entre partis devrait continuer de jouer

Annexes

Annexe 1 : Études de cas

Les cinq études de cas présentées ci-dessous illustrent des aspects particuliers du processus de dialogue entre partis politiques et s'inspirent d'expériences de facilitateurs de dialogue en Bolivie, en Équateur, au Mozambique, au Népal et en Ouganda.

Bien qu'ils représentent un échantillon relativement réduit de dialogues entre partis, ces cas permettent au lecteur de réfléchir aux multiples et diverses situations dans lesquelles le dialogue entre partis peut entrer en jeu. Ils évoquent également les défis récurrents auxquels sont confrontés les facilitateurs de dialogue et présentent des moyens de contourner les obstacles les plus difficiles (par exemple, un manque de confiance entre les partis) grâce à des approches créatives et à la persévérance.

Tous les cas soulignent la difficulté extrême d'entamer un dialogue officiel et organisé dans des contextes politiques polarisés. En revanche, ils montrent aussi que l'absence initiale de confiance entre les partis et leur manque de volonté d'ouvrir un dialogue formel ne sont pas des obstacles insurmontables.

Comme nous l'avons montré, les initiatives visant à améliorer la confiance peuvent prendre plusieurs formes, qu'il s'agisse d'organiser des activités conjointes de renforcement des capacités et de formation, de gérer un magazine politique multipartite ou encore de créer des groupes de femmes entre différents partis. Presque tous les cas mettent en évidence l'importance stratégique du facteur temps : les changements ont tendance à se produire très progressivement, non pas sur des mois, mais sur des années.

Bolivie : Du réseau d'amis à la fondation

Contexte

Il y a dix ans, les partis politiques et le système politique boliviens étaient en crise. À cette époque, la montée d'un mouvement populaire indigène, le Movimiento al Socialismo (Mouvement pour le socialisme, MAS), a cristallisé les revendications de changement social et augmenté la participation du public dans le processus décisionnel. Quand le MAS a obtenu la majorité des sièges au Congrès national en 2006, ainsi que la présidence, un gouvernement dirigé par le MAS a été formé et Evo Morales a été nommé président.

À son arrivée au pouvoir, le président Morales a promis un programme de réforme constitutionnelle qui donnerait aux groupes exclus une voix politique. Le MAS s'est heurté à l'ancien establishment politique et le processus d'élaboration de la constitution a basculé dans la confrontation politique et la violence. Ce n'est qu'en 2008 que le gouvernement et l'opposition sont parvenus à un accord sur le texte de la nouvelle constitution, laquelle a été ensuite approuvée par un référendum populaire.

Les élections de 2009 ont renouvelé le mandat du président Morales et apporté au MAS une majorité des deux tiers à la fois à l'Assemblée législative plurinationale (alors nouvellement constituée) et au Sénat. Grâce à sa nette majorité, le MAS n'a eu aucun mal à faire adopter ses propositions de lois et de politiques publiques. Cependant, comme le soutien des groupes d'opposition (principalement basés dans les plaines de l'Est de la Bolivie) n'était

plus nécessaire, leur voix a été ignorée, ce qui a provoqué une aggravation de la frustration et de la polarisation.

Création d'une fondation

Les turbulences de cette dernière décennie, marquée par un changement fondamental des rapports entre les partis, ont affecté le niveau et la nature du dialogue politique entre les partis à la fois de manière positive et négative, et se sont traduites dans les défis rencontrés par la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (Fondation bolivienne pour une démocratie multipartite, fBDM).

Créée en 2002 par des partis et mouvements politiques boliviens, avec le soutien du NIMD, la fBDM a été mise en place pour répondre à la perte généralisée de légitimité du système politique et pour essayer de transformer la culture politique de la confrontation en une culture du dialogue.

Née des inquiétudes d'un groupe d'individus issus de plusieurs partis boliviens et du monde universitaire, la fBDM était au départ une organisation fondée sur les liens d'amitié qui unissaient des politiciens sympathisants appartenant à différents partis. Elle s'est ensuite progressivement développée en une plateforme de dialogue plus institutionnalisée. Au fil du temps, certains membres se sont inquiétés du caractère subjectif de ces liens d'amitié, ce qui a finalement mené à la création d'une fondation.

Dans le cadre du processus d'institutionnalisation de la fBDM, un conseil a été établi. Cet organe est composé de dix membres : quatre d'entre eux représentent des partis politiques et les six autres sont des intellectuels publics non alignés et des représentants de la société civile. Cette division repose sur l'idée que la fondation est « un institut

pour les partis politiques, et non pas un institut des partis politiques » et implique que chaque parti représenté au conseil de la fBDM dispose du même droit de parole dans le dialogue et la prise de décision organisationnelle.

Le rôle positif de la fBDM dans les processus de dialogue entre partis en Bolivie

Le rôle de la fBDM dans le renouvellement et le renforcement des partis politiques démocratiques a toujours été double. Tout d'abord, la fondation fonctionne comme un « espace » ou une plateforme visant à encourager le dialogue, le consensus et la confiance entre les partis politiques. Deuxièmement, la fBDM fonctionne comme une entité organisatrice d'activités visant à améliorer la qualité démocratique des partis politiques et du système politique (Koonings et Felipe Mansilla, 2004).

En 2008, par exemple, la fondation a aidé le gouvernement et l'opposition à conclure un accord sur le texte de la nouvelle constitution bolivienne. En 2009, la fBDM a également joué un rôle crucial dans l'obtention d'un consensus multipartite sur la réforme de la loi électorale.

La fondation a pu contribuer à ces accords en réunissant des modérés issus à la fois du gouvernement et de l'opposition, ainsi qu'en prônant un processus de recherche de consensus. D'autres organisations, telles qu'IDEA international et le PNUD, ont complété ce travail en apportant aux partis leur appui en matière d'expertise technique et d'analyse de la constitution.

L'impact d'un parti dominant sur le processus de dialogue

Avant 2009, les partis au pouvoir et de l'opposition, qui ne disposaient d'aucune majorité politique significative, avaient besoin les uns des autres.

Cependant, quand le MAS est devenu la première force politique du pays, cela a eu un impact profond sur le système politique bolivien et, par ricochet, sur la fBDM.

Dans ce contexte hautement polarisé, le processus de dialogue entre partis, qui était facilité par la fondation depuis des années, s'est soudain arrêté en 2010 et le conseil de la fondation a cessé de fonctionner normalement.

Ce changement s'explique principalement par la querelle née de l'exigence du MAS d'un plus grand rôle dans le processus décisionnel de la fondation, ainsi que d'une part plus importante des ressources mises à la disposition des partis politiques par la fondation. Les autres membres du conseil ont rejeté cette demande, souhaitant maintenir le principe d'égalité qui avait toujours régi le fonctionnement de la fondation.

Malgré ce désaccord, les partis de la fBDM se sont rendu compte que, pour mettre un terme à cette impasse, il était impératif de modifier les règles et la structure organisationnelle de la fondation. Une commission de règlement des différends a donc été mise en place, les quatre principaux partis et mouvements (représentés par les quatre politiciens ayant recueilli le plus de votes au Congrès) étant chargés de trouver une solution.

Enseignements

Même si le renouvellement de la fBDM était jugé fondamental, il ne s'est pas fait sans heurts. En 2012, un nouveau lancement de la fondation était en préparation.

Alors que l'on espère encore pouvoir trouver une solution, l'expérience bolivienne montre surtout que les pouvoirs égaux rendent le dialogue plus facile. Lorsqu'un parti domine, le dialogue devient plus difficile et a moins de chances d'être efficace.

La deuxième leçon à tirer est qu'un changement dans la composition du parlement, suite à des élections, peut ébranler la structure de dialogue initiale et que cette possibilité devrait être anticipée et discutée lors de l'institutionnalisation d'un dialogue.

Équateur : Créer une ouverture grâce à des activités multipartites

Contexte

Malgré le retour à un gouvernement civil démocratiquement élu en 1979, l'Équateur reste marqué par une forte instabilité politique et de faibles institutions. Depuis les années 1990 en particulier, la crédibilité des partis politiques traditionnels a diminué tandis que l'influence des mouvements sociaux (souvent indigènes) a augmenté.

Rafael Correa et son organisation politique « Alianza PAIS — Patria Altiva i Soberana » (Alliance pour une patrie fière et souveraine) ont pris le pouvoir en 2007, introduisant une nouvelle constitution définie par ce qu'on appelle la révolution citoyenne de 2008. Un an plus tard, Correa a été réélu président. Un référendum national, organisé en mai 2011, a montré un soutien populaire en faveur des réformes proposées par Correa au niveau du système judiciaire et des lois relatives aux médias. L'opposition a accusé le président de mener une « politique de l'homme fort » et d'utiliser les réformes pour accroître son pouvoir. Cela a contribué à augmenter la méfiance et la suspicion entre le gouvernement et les forces de l'opposition.

IDEA international et le NIMD ont cofondé le programme Ágora Democrática (Agora démocratique, AD) en 2006 comme moyen de parer au niveau de méfiance dans la vie politique équatorienne. Mis en place dans le cadre d'un programme de réforme du système politique et de renforcement des partis, AD a été conçu pour fournir une assistance technique aux organisations politiques et soutenir la coopération entre les partis.

AD a pour mission de contribuer à la consolidation d'un système démocratique multipartite durable, notamment en encourageant le dialogue entre partis politiques. Cependant, après sept ans d'existence, AD n'a que partiellement réussi à atteindre ce dernier objectif, puisque les partis n'ont pas systématiquement institutionnalisé leur dialogue mais, à l'inverse, se sont engagés dans un certain nombre d'initiatives multipartites.

Réticence des partis à participer au dialogue politique

Depuis sa création, AD a été étroitement impliqué dans le processus de réforme démocratique engagé après l'adoption de la nouvelle constitution équatorienne en 2008. AD a mené des efforts concertés pour améliorer les rapports entre les partis et encourager les partis et mouvements politiques à œuvrer ensemble sur la réforme constitutionnelle ainsi que sur la réglementation des partis et des élections.

Selon l'expérience d'AD, il n'a pas été facile de rassembler les organisations politiques équatoriennes, et encore moins de promouvoir un dialogue sur les questions litigieuses d'intérêt national. La plupart des partis ne semblent pas avoir la volonté et la confiance nécessaires pour tendre la main à leurs adversaires politiques, et même quand ils établissent des contacts, ce n'est généralement qu'à l'approche d'élections, dans l'intention de créer une coalition transitoire.

La réticence des partis à participer à un dialogue s'explique en partie par le fait que l'opposition n'en voyait pas l'utilité tant que l'Alianza PAIS et le président Correa étaient perçus comme prenant seuls toutes les décisions concernant le pays. De surcroît, en raison de sa position relativement confortable au parlement, Alianza PAIS n'avait aucun intérêt à consulter l'opposition.

Initiatives multipartites

Compte tenu de la perception négative du dialogue politique au sein des partis, AD a décidé d'opter pour une approche graduelle et pragmatique. Le programme s'est abstenu de mettre en place des plateformes de dialogue formelles, choisissant plutôt de soutenir d'autres formes d'interaction entre les partis (complétées, si possible, par un dialogue).

En adoptant cette approche flexible et en évitant « l'étiquette dialogue », AD s'est trouvé en meilleure position pour rassembler les partis. AD a assisté les partis dans l'établissement de rapports de confiance et a ouvert la voie, grâce à un certain nombre d'initiatives multipartites, à un dialogue entre partis plus régulier et constructif.

Premièrement, AD a rassemblé en 2010 des représentants des principaux mouvements politiques équatoriens. Ce groupe s'est organisé

en Comité de rédaction d'un nouveau magazine politique, *Agora Política* (Agora politique). L'objectif de cette revue trimestrielle est de diffuser une diversité de perspectives politiques sur la nouvelle situation politique en Équateur. Le comité se réunit régulièrement pour discuter des sujets pertinents et choisir des articles axés sur les tendances et développements politiques en Équateur. Tandis que les questions litigieuses ont tendance à être mises de côté, les sujets sont sélectionnés sur la base d'un consensus.

Deuxièmement, depuis 2009, AD apporte son soutien au groupe multipartite de femmes informel « Grupo Multipartidario de Mujeres » (Groupe multipartite de femmes, GMM). Ce groupe, avec d'autres femmes membres d'OSC, utilise le dialogue entre partis et au sein des partis pour accroître les capacités de plaider des femmes et élargir leur zone d'influence au sein des organisations politiques et dans l'ensemble de la sphère politique. Le but du GMM est de mieux mettre en pratique les dispositions de la nouvelle constitution et du Code de la démocratie relatives aux droits politiques des femmes et à l'égalité de la représentation politique.

Troisièmement, un groupe parlementaire multipartite mixte a été mis en place dans le cadre de la nouvelle législature de 2009. Le groupe appuie la législation tenant compte des genres ainsi que le programme sur les droits des femmes au sein de l'assemblée, y compris un processus de budgétisation nationale conçu selon une perspective de genre. Il utilise des processus de dialogue pour faire progresser la prise en compte des questions de genre dans les propositions législatives, notamment les lois sur l'égalité et la santé, ainsi que dans le Code pénal. Depuis sa création, le groupe a collaboré avec le réseau politique féminin équatorien Políticas Red de Mujeres del Ecuador (Réseau politique des femmes de l'Équateur, REMPE), le GMM et d'autres OSC, et a reçu l'appui d'AD, d'ONU Femmes et du Fonds des Nations Unies pour la population.

Quatrièmement, en 2008-2009, AD et le système de radiodiffusion communautaire Coordinadora de Radios Populares y Educativas de Ecuador (Coordination des radios populaires et éducatives d'Équateur, CORAPE) ont organisé des débats publics entre les organisations politiques, les OSC et les médias locaux. L'émission de radio *Ágora Constituyente* (Agora constituante), mise en place

pour diffuser des informations sur l'assemblée nationale constituante et son contenu, a favorisé l'échange informel d'opinions entre les différentes parties prenantes politiques. L'émission continue d'être diffusée à travers le pays par CORAPE et vise à fournir une analyse de l'information et du contexte politique.

Pourquoi le dialogue politique reste important

En dépit de ces initiatives multipartites, certains experts équatoriens demeurent préoccupés par le déclin inéluctable des partis politiques, à moins que ces derniers ne fassent peau neuve et ne redynamisent leur rôle au sein de la société — en faisant par exemple de sérieux efforts pour élaborer des programmes à plus long terme sur les questions essentielles au bien-être général de la population.

Même si le dialogue institutionnalisé entre les partis politiques n'en est encore qu'à ses débuts en Équateur, les initiatives d'AD ont contribué à créer un environnement où les acteurs nationaux étudient de plus en plus les mécanismes de dialogue entre partis. En 2012, par exemple, l'organisme équatorien chargé de la gestion électorale a mis en place le Conseil consultatif politique ainsi qu'un Institut de la démocratie prévu par la constitution, dans le but de rassembler les partis.

L'une des leçons apprises en Équateur est qu'un dialogue constructif n'est possible qu'à partir du moment où les partis au pouvoir et de l'opposition estiment qu'ils ont un intérêt commun à renforcer le système dans lequel ils évoluent.

Mozambique : **Du renforcement des partis au dialogue**

Contexte

Le Mozambique s'est libéré de ses colonisateurs portugais en 1975. L'indépendance s'est soldée par une longue et sanglante guerre civile entre le Renamo (Resistência Nacional Moçambicana, Mouvement de résistance nationale) et le parti au pouvoir, le Frelimo (Frente de Libertação de Moçambique, Front de libération du Mozambique). Après 15 ans de combats, un accord de paix a été signé en 1992, permettant d'instaurer un système de démocratie multipartite. Le Frelimo a remporté les premières élections générales en 1994 et est resté au pouvoir depuis lors. Les quatre élections multipartites subséquentes ont permis au Frelimo d'augmenter progressivement sa représentation au parlement, au détriment du Renamo.

Le NIMD (alors appelé Stichting Nieuw Zuid-Afrika/ Instituut voor Meerpartijen Democratie, NZA/ DGI) a commencé à être actif au Mozambique en 2000, dans le cadre d'efforts visant à dépoliariser le discours politique. En 2003, il a ouvert un petit bureau de pays afin de s'engager dans un processus graduel de mise en relation et en confiance avec les partis politiques. Son but principal était de soutenir les partis politiques mozambicains dans le domaine du renforcement des capacités et de la consolidation des institutions, ainsi que de promouvoir une culture démocratique au sein des partis.

Pour atteindre cet objectif, le NIMD a eu recours à deux composantes de programme : un fonds bilatéral pour les projets directs avec les partis politiques et un fonds spécial pour les activités multipartites. Ces activités multipartites étaient destinées à favoriser les échanges entre les participants et à rapprocher les partis. À ce stade initial, le dialogue entre partis n'était pas encore inscrit au programme.

Vaincre la méfiance grâce à des événements multipartites

Au début, le NIMD a travaillé avec tous les partis enregistrés, sans faire de discrimination, ce qui a permis d'éviter les critiques de favoritisme et

de susciter la confiance de l'ensemble des partis politiques. Cette approche ouverte et transparente s'est avérée essentielle, puisque l'une des difficultés majeures était la méfiance extrême qui régnait entre le Renamo et le Frelimo. En fait, cette méfiance était tellement intense que les représentants des deux partis n'étaient pas prêts à se rencontrer, à se parler ni même à s'asseoir ensemble dans la même pièce, en dehors des espaces formels de réunion.

Grâce à une formation multipartite, les deux partis ont eu l'occasion d'apprendre peu à peu à mieux se connaître. Il a fallu cependant attendre 2006, soit cinq ans après la première rencontre entre le NIMD et les partis, pour que le Renamo et le Frelimo acceptent d'envoyer des représentants à une conférence du NIMD à Nairobi. Cet événement a marqué l'ouverture d'une nouvelle phase dans le programme de soutien aux partis, où les partis étaient prêts à collaborer sur des questions d'intérêt commun.

Ajouter l'élément de dialogue

Afin d'élargir la portée des activités multipartites, un forum pour le dialogue entre partis a été envisagé. Un dialogue informel en dehors du parlement semblait nécessaire dans la mesure où le climat politique du Mozambique était tellement tendu que le dialogue et la réconciliation au sein du parlement n'étaient guère efficaces : les partis avaient tendance à adopter des positions opposées sur presque toutes les questions.

De surcroît, en raison du système de représentation proportionnelle et de la position dominante du parti dirigeant, le Frelimo contrôlait pratiquement tous les rouages du parlement. Fatigués de leur incapacité à influencer sur les décisions prises au sein du parlement, les partis d'opposition ont cherché un espace informel pour rencontrer le parti au pouvoir, et ont pu trouver dans les représentants du NIMD des facilitateurs impartiaux.

Réticence du parti au pouvoir à s'engager dans le dialogue

Dans ce contexte, la mise en place d'un processus de dialogue entre partis n'a pas été chose facile, notamment pour le facilitateur. Le Frelimo a continué de résister à la création d'une plateforme de dialogue informelle, estimant que le parlement et les médias avaient déjà créé suffisamment d'espace pour permettre le dialogue. Le NIMD, organisation

attachée à promouvoir la démocratie multipartite, était confronté à un dilemme : il ne pouvait soutenir le dialogue que dans la mesure où tous les partis politiques étaient d'accord, en particulier les deux partis dotés d'une représentation parlementaire.

Le facilitateur a résolu ce dilemme en engageant des discussions avec les partis sur une base individuelle, les incitant à réfléchir sur la nécessité d'un dialogue entre partis et sur les avantages qu'il y aurait à le rendre plus systématique. Au cours de ce processus, les partis ont bénéficié du temps et de l'espace nécessaires pour mener à bien leurs réflexions internes.

Des résultats prometteurs

Cette période d'engagement a duré environ deux ans. En 2009, à l'approche des élections générales, le Frelimo a accepté de se joindre aux séances de dialogue touchant aux questions électorales et à la préparation des élections. Grâce à cette plateforme, la Comissão Nacional de Eleições (Commission électorale nationale, CNE) a enregistré les partis politiques et les autres parties prenantes aux élections du Mozambique ont pu échanger des informations et traiter des questions et enjeux communs.

Les séances de dialogue sur les questions électorales ont été animées par le NIMD et ont constitué un pas modeste, mais positif vers une coopération plus structurée entre les partis. En 2012, un dialogue relativement systématique était en place, réunissant les trois partis politiques parlementaires du Mozambique sur des questions d'intérêt commun.

L'agenda du dialogue est désormais défini en étroite concertation avec les trois partis, en fonction de leurs besoins et de leurs intérêts. Il n'existe pas encore de structures d'organisation formelles ni de règles d'engagement officielles, mais cela peut changer à l'avenir. Les séances de dialogue sont considérées comme un moyen d'activer le système en place et de susciter un dialogue plus permanent dans des espaces aussi bien formels qu'informels.

Enseignements

L'environnement politique hautement polarisé, ainsi que la majorité des deux tiers et la position dominante du parti dirigeant Frelimo, ont en grande partie dicté le rythme et la forme du dialogue au

Mozambique. Un programme du NIMD visant au départ un renforcement des capacités a progressivement évolué vers une plateforme de dialogue entre partis politiques.

Sur une période de près de dix ans, le NIMD a fourni une aide bilatérale aux différents partis, les a encouragés à apprendre à se connaître en participant à des activités multipartites et a facilité le dialogue entre partis. En 2012, les partis ont convenu de discuter ouvertement de la possibilité d'établir une plateforme de dialogue plus systématique entre les partis.

Cela montre que, dans un environnement comme le Mozambique, où toutes les initiatives sont immédiatement étiquetées comme favorables soit au gouvernement, soit à l'opposition, la seule façon de créer un climat de confiance et de proximité est de passer du temps ensemble et d'accorder suffisamment d'espace au dialogue pour qu'il mûrisse.

Népal : Trouver un terrain d'entente sur la réforme constitutionnelle

Contexte

Les élections de 2008 au Népal ont mis fin à une décennie de guerre civile, de protestation populaire et d'impasse constitutionnelle. L'Assemblée constituante (AC) qui en a résulté a été chargée d'élaborer une nouvelle constitution dans le cadre de la consolidation de la paix et du processus de transition démocratique au Népal. Durant les quatre années qui ont suivi, l'AC a œuvré à la rédaction d'une constitution susceptible d'aboutir à un consensus.

Renforcer l'inclusion

Dès le départ, le processus d'élaboration de la constitution a été conçu pour être inclusif. Le système électoral de l'AC a conduit à un renforcement notable de la non exclusion, avec l'élection de 197 femmes sur un total de 601 membres et l'inclusion de membres indigènes, de jeunes et de minorités exclues (par exemple, les Dalits ou « intouchables », dont la présence était nulle, sont passés à 48 membres). Outre les débats formels au sein de l'AC, de nombreux dialogues informels entre partis politiques ont eu lieu, certains ayant été organisés par les partis politiques eux-mêmes (plus particulièrement un forum tripartite entre partis à haut niveau), d'autres ayant été animés par des acteurs internationaux.

IDEA international a apporté sa contribution en réunissant et en soutenant un Groupe de dialogue entre partis, qui comprenait entre dix et douze principaux dirigeants de partis et membres influents de l'AC représentant les grands partis politiques, y compris les partis régionaux basés dans la région népalaise du Téraï. « Dans les coulisses », les membres du groupe ont cherché à comprendre et à examiner les positions et les idées des uns et des autres, et à élargir leur champ de connaissances et leur éventail d'options en s'inspirant de séances d'information conduites par des experts. Le but de ces membres était d'aboutir à des positions ou des compromis susceptibles d'être acceptés par tous les partis, en particulier par leurs dirigeants.

Les dialogues ont commencé en mai 2009, avec pour objectif d'identifier les questions sur lesquelles les partis politiques avaient une position commune et celles sur lesquelles leurs positions différaient, ainsi qu'un éventuel terrain d'entente. Les résultats des dialogues ont été fonction des connaissances, des compétences et de la volonté politique dont avaient fait preuve les partis politiques népalais pour clarifier leurs propres positions politiques et essayer de tenir compte des points de vue de chacun.

Complications liées à la prise de décision en dehors de l'Assemblée constituante

Cependant, la prise de décision finale sur les questions constitutionnelles importantes revenait aux principaux dirigeants des partis et avait souvent lieu en marge des processus formels de l'AC. Le rôle décisionnel assigné à l'AC était contourné. C'est ainsi que les débats et la prise de décision sur des questions clés au sein de l'AC ont été abandonnés et les consultations publiques promises pour la première ébauche de la constitution n'ont jamais eu lieu. Par conséquent, de nombreux membres de l'AC, ainsi que le public, se sont sentis frustrés et déçus par leurs dirigeants politiques.

Le 27 mai 2012 (date butoir pour que l'AC parvienne à un accord sur la constitution, déjà ajournée quatre fois), les dirigeants politiques semblaient avoir enfin trouvé une formule de compromis sur la question controversée du fédéralisme et le projet de constitution a pu être préparé pour l'impression.

Toutefois, les dirigeants des partis ont finalement échoué à conclure un accord définitif. Cet échec est dû à la très profonde méfiance entre les personnalités en présence, ainsi qu'aux désaccords entre les différents groupes sur les modalités de formation des États dans un nouveau système fédéral, eu égard notamment à la force numérique de certains groupes identitaires. En conséquence, l'AC a été dissoute, laissant la constitution inachevée.

Cela a conduit inévitablement à une période de récriminations. La voie à suivre restait incertaine dans un environnement où il manquait un cadre constitutionnel ou légal suffisamment reconnu pour déterminer l'avenir et où il n'existait aucun consensus politique pour guider les acteurs en l'absence de clarté juridique.

La valeur de l'interaction

Malgré cela, le processus de dialogue mis en place par IDEA international a permis aux partis participants d'interagir avec des experts nationaux et internationaux. Cet accès identique aux connaissances et à l'expertise techniques a permis aux partis de bâtir une compréhension partagée des différentes options susceptibles de résoudre les questions constitutionnelles controversées, et de jouer un rôle plus efficace au sein de l'AC et de ses sous-commissions constitutionnelles.

Le dialogue entre partis s'intéresse aux partis en tant qu'institutions et pas seulement en tant qu'individus. Des délégations officielles de dialogue ont été constituées, généralement composées de deux ou trois membres de parti proches de la direction du parti et concernés par le sujet et le processus de dialogue.

Il ne faut pas pour autant sous-estimer la valeur des individus : les dialogues ont été conçus de façon à ce que les mêmes participants puissent s'y impliquer plus longtemps, leur permettant ainsi d'établir une relation mutuelle de confiance et de complicité. Cette stratégie a été largement couronnée de succès, même dans les cas où la position et le prestige d'un individu avaient changé au sein du parti et auraient pu entraîner une relève de garde.

Il est nécessaire de faciliter le dialogue aussi bien entre les partis qu'au sein des partis. Au terme de chaque séance, de nombreux participants ont cherché à utiliser des mécanismes de communication et de dialogue en interne pour diffuser leurs nouvelles idées au sein de leur parti. Les connaissances acquises au cours du dialogue ont été souvent directement transmises à l'AC, notamment par le biais des participants au dialogue également membres de l'AC.

Bien que les dirigeants des partis aient été régulièrement consultés, les participants au dialogue ont eu du mal à combler le fossé entre les délégations des partis et leurs dirigeants. Certaines délégations, n'ayant pas toujours pu obtenir toute l'attention de leurs dirigeants, ont attribué ces difficultés au manque de temps ou d'engagement de ces derniers. Quelle que soit la raison, il a été plus difficile de garantir un soutien sans faille de la part du parti.

Enseignements

Les divers processus de dialogue ont eu pour effet positif de permettre aux partis politiques népalais, en l'espace de quatre ans, de réduire considérablement le nombre de questions litigieuses qui les opposaient. Malgré une absence d'accord sur la forme et le fondement du fédéralisme, les partis se sont entendus de fait sur la mise en place d'une république inclusive et laïque, dotée d'un cadre semi-présidentiel et d'un système électoral mixte, et sur le principe du fédéralisme lui-même.

Même si la constitution n'avait pas été formellement adoptée au moment de la dissolution de l'AC, la réflexion et le débat ayant conduit à ce niveau d'accord ont clairement laissé une empreinte susceptible d'encourager l'ouverture des futures discussions. Cependant, le sentiment général au sein de la population népalaise, suite à la dissolution de l'AC, était que si les règles de procédure convenues avaient été suivies et si l'AC avait pu débattre et voter sur les questions litigieuses, l'impasse aurait pu être évitée.

Dans la pratique, les dirigeants des partis étaient souvent peu enclins à déléguer leur pouvoir aux membres de l'AC. La question est donc de savoir si les règles convenues étaient en fait réalistes ou si, dans la pratique, dans ce type de processus, il est inévitable qu'un accord final sur les questions les plus conflictuelles et les plus litigieuses ne peut être conclu que par les hauts dirigeants des partis derrière des portes closes, pour être ensuite ratifié par le biais d'un processus plus large.

L'expérience du Népal montre que le dialogue entre partis politiques, même quand il est généralement efficace, est certainement nécessaire, mais insuffisant en soi pour garantir une réforme démocratique. Une telle réforme exige une coordination permanente avec les institutions officielles, une communication efficace avec les dirigeants et un engagement suffisant de leur part pour parvenir à un accord et, si nécessaire, à un compromis.

Ouganda : Amorcer un dialogue à l'approche des élections

Contexte

L'histoire récente de l'Ouganda a été marquée par de graves troubles politiques et tensions internes : depuis son indépendance en 1962, le pays a assisté à cinq coups d'État militaires et est passé d'une dictature militaire à une démocratie multipartite. Pendant près de 20 ans, dans le cadre du système « sans parti », les partis politiques ont été interdits ; ce n'est qu'en 2006, lors des premières élections multipartites en Ouganda, qu'est apparu de nouveau un système de compétition entre les partis politiques.

Bien que les élections aient été un événement marquant de la démocratie multipartite ravivée de l'Ouganda et qu'elles aient introduit de nouveaux acteurs sur la scène politique, le terrain politique est resté inéquitable. Lors des élections générales de 2011, le Président Yoweri Museveni a été réélu et son parti, le National Resistance Movement (Mouvement de résistance nationale, NRM), a remporté encore plus de sièges qu'aux élections de 2006.

Avec le NRM qui détient aujourd'hui environ 70 pour cent des sièges parlementaires, l'Ouganda demeure un système de parti dominant.

Raisons de la création d'une plateforme de dialogue entre partis

Compte tenu de l'environnement politique instable et des craintes d'élections violentes au sein du public, les partis parlementaires ougandais ont invité le NIMD à lancer un programme de dialogue à l'automne 2009. La mise en place d'un processus informel de dialogue entre partis qui n'existait pas encore, malgré une disposition juridique permettant sa création, a été clé dans l'approche adoptée par le NIMD.

L'instauration d'une plateforme de dialogue, baptisée Organisation interpartis en faveur du dialogue (IPOD), avait pour justification la volonté de créer un espace de rencontre sûr, dans un environnement inclusif, confidentiel et informel en dehors du parlement, afin de permettre aux partis d'apprendre à se connaître et de renforcer graduellement la confiance à la fois entre individus et entre partis.

La plateforme offrait également aux partis la possibilité de s'organiser autour d'un agenda commun de réformes et pouvait servir de mécanisme d'apaisement des tensions et d'atténuation des conflits, à la fois à l'approche et au lendemain d'élections.

La question du calendrier

Au début du programme, la question du calendrier était le principal dilemme qui se posait au NIMD. La mise en place de la plateforme de dialogue ayant lieu dans une année préélectorale, cela signifiait que les partis seraient réunis dans une atmosphère politiquement chargée. Si le démarrage tardif du processus a suscité de fortes attentes par rapport aux réformes électorales pouvant résulter de la plateforme, cela a donné peu de temps au dialogue pour mûrir, ou encore pour mettre en place des structures ou instaurer la confiance.

Le NIMD a donc estimé qu'il prenait un grand risque en s'engageant à un stade si tardif dans le processus de réforme électorale. Au cas où les réformes électorales ne se matérialiseraient pas, le processus de dialogue pourrait bien être paralysé, voire abandonné si les partis se retiraient du processus. Le facilitateur a vécu cette tension au quotidien et a dû multiplier ses efforts pour convaincre les partis de se réunir et dialoguer.

Les contributions positives du facilitateur

Malgré ces défis, les partis de part et d'autre sont restés engagés et impliqués dans le dialogue. Trois facettes du travail du facilitateur ont contribué de manière positive à la mise en place de la plateforme de l'IPOD.

Premièrement, le facilitateur a fait naître un engagement et un soutien à différents niveaux au sein des partis membres de l'IPOD. Initialement, la majorité des partis voyait dans le processus de dialogue de l'IPOD une initiative réservée à une poignée d'individus plutôt qu'aux partis eux-mêmes. Un accord conclu dans de telles circonstances n'aurait eu aucune chance de recevoir la bénédiction des partis politiques.

Le facilitateur a tenté d'atténuer ce risque en cherchant une adhésion plus large au processus par les partis, y compris par les dirigeants des partis régionaux et des ligues de partis. La préparation interne des partis a été cruciale à la création de ce niveau d'appropriation par les partis. Une série de réunions et de concertations axées sur l'organisation et la mise en place de la plateforme de l'IPOD ont eu lieu au sein de chaque parti.

Ces réunions ont rassemblé les chefs de file nationaux et régionaux des partis, ce qui a permis de garantir l'adhésion au processus par ce plus grand groupe de dirigeants. Par ailleurs, tous les partis ont veillé à ce que leurs comités exécutifs nationaux respectifs approuvent le protocole d'accord établissant les règles et l'organisation de la plateforme de dialogue, afin d'assurer l'appropriation du processus par les partis.

Deuxièmement, dans le cadre de ces concertations, les secrétaires généraux des partis au pouvoir et de l'opposition au Ghana, accompagnés d'un expert ghanéen très respecté, ont rendu visite à chacun des partis politiques ougandais. Lors de ces visites, ils se sont entretenus avec un groupe plus large de dirigeants de partis afin de partager les résultats positifs d'un processus de dialogue semblable qui s'était déroulé quelques années plus tôt au Ghana. Ces échanges ont joué un rôle capital pour garantir l'adhésion et le soutien des dirigeants politiques ougandais envers leur propre programme de dialogue.

Troisièmement, un effort spécial a été fourni pour garantir quelques succès modestes très tôt dans le processus, afin de prévenir le risque d'effondrement de la plateforme de dialogue. En raison des contraintes de temps dont étaient tributaires les facilitateurs et les partis, l'IPOD a limité les sujets de l'agenda aux questions électorales. Cela a permis de mettre le dialogue en mouvement, qui a abouti à la production d'une série de modifications législatives acceptées par tous les membres des partis politiques de l'IPOD.

Enseignements

Pour parvenir à ce genre d'accord dans un court délai, les partis au pouvoir et de l'opposition ont dû faire des compromis. Le facilitateur a activement encouragé cette attitude en prévenant les partis qu'ils auraient à faire des concessions durant ces périodes préélectorales s'ils voulaient établir leur bonne foi vis-à-vis du processus.

Avec le recul, la plateforme a servi de soupape de sécurité pour relâcher la pression et a contribué à diminuer les risques électoraux. Malgré ces résultats positifs, l'expérience de l'Ouganda montre également que la question du calendrier et des élections ne peut être sous-estimée et que le report du dialogue jusqu'au lendemain des élections ou l'orientation sur des activités modestes restent des solutions alternatives valables.

Annexe 2 : Facteurs à prendre en considération lors de la conception d'un processus de dialogue entre partis politiques

La liste de questions suivante s'adresse aux facilitateurs de dialogue qui ont été contactés par des partis politiques (ou autres acteurs) pour étudier les possibilités d'engager un processus de dialogue entre partis politiques.

Les questions correspondent aux 18 chapitres et domaines d'intérêts évoqués dans le présent guide. Il ne s'agit pas d'une liste de vérification, mais plutôt d'une base de départ pour lancer une discussion. Idéalement, ces questions vont déclencher une conversation et une réflexion commune entre les partis et au sein des partis au début du processus de dialogue, afin d'aider les facilitateurs à bâtir une compréhension partagée de ce qu'un processus de dialogue pourrait apporter et de la forme qu'il pourrait adopter.

Cette liste constitue un outil pratique pouvant servir d'agenda de base pour des réunions d'étude entre le facilitateur, les partis politiques et/ou les autres acteurs du gouvernement et de la société civile. Elle peut être utilisée pour guider et inspirer des discussions sur divers aspects du dialogue entre partis politiques pendant des ateliers ou des séances de formation (multipartites) et pour générer des informations de base qui serviront à formuler des propositions ou des conseils sur le rôle potentiel du dialogue entre partis politiques dans un pays donné.

Chaque section du questionnaire porte sur un chapitre particulier du guide et comprend trois composantes. La brève introduction (en italique) fournit quelques courtes déclarations dont le facilitateur peut se servir pour présenter le sujet à traiter ; la question clé (en gras) vise à définir la portée et l'objet de la discussion ; et les questions de suivi peuvent être utilisées pour favoriser un échange d'opinions sur des questions plus spécifiques.

Cette liste de questions peut être appliquée de la même manière dans différents pays et peut être aussi développée et contextualisée par les facilitateurs et les partis comme ils l'entendent.

Première partie :

Caractéristiques générales du dialogue entre partis politiques dans le pays X.

1. Définition du dialogue entre partis politiques

Le bon fonctionnement d'une démocratie dépend souvent de la capacité et de la volonté des partis politiques de coopérer avec leurs adversaires. Tandis que les luttes de pouvoir peuvent être féroces, les discussions de contenu peuvent toujours aboutir à un dialogue fructueux et parfois à un accord entre les partis. Un mécanisme de dialogue entre partis politiques peut aider les partis à atteindre cet objectif. Les trois principaux groupes d'acteurs impliqués dans un dialogue entre partis politiques sont les partis politiques, le facilitateur et, dans certains cas, des acteurs de la société civile ou du gouvernement.

Question clé : Dans quelle mesure le pays X jouit-il d'un juste équilibre entre compétition et coopération entre partis politiques ?

- Quels sont les exemples les plus importants de la compétition politique dans le pays X ?
- Ce qui constitue un « parti politique » dans le pays X est-il clairement défini ?
- Quels sont les exemples de coopération politique dans le pays X ?
- Dans quelle mesure l'équilibre entre compétition et coopération s'est-il amélioré ou détérioré au cours des deux, cinq et dix dernières années ?
- Quelles sont les raisons d'étudier les moyens d'organiser un dialogue entre partis politiques ?
- Quels sont les mécanismes de dialogue utilisés au sein du parlement ? (Par exemple, s'agit-il de coalitions ou de groupes ?)
- Quels sont les mécanismes de dialogue utilisés

en dehors du parlement ? (Par exemple, s'agit-il de processus de dialogue informels ?)

- Dans quelle mesure les parlements fonctionnent-ils comme un espace principal de dialogue entre partis ? (Par exemple, on peut examiner le fonctionnement d'un parlement, les liens entre les députés et leur parti ou les rapports de force tendus entre les partis ?)
- Comment le dialogue entre partis politiques peut-il servir à compléter et à informer le débat parlementaire ?
- Quel serait l'objectif du dialogue proposé entre les partis politiques ?
- Quels acteurs devraient devenir les membres principaux du dialogue, et quels sont ceux qui devraient être impliqués en périphérie du processus ou dans d'autres fonctions ?
- De quelles façons chacun des partis politiques et des autres acteurs peut être connecté au processus de dialogue ?

2. Le rôle du facilitateur

Le principal rôle du facilitateur est celui d'intermédiaire impartial entre les partis politiques qui, en raison de leur nature, sont en situation de compétition et auront donc du mal à prendre l'initiative. Travailler avec les partis politiques présente une grande complexité, et les facilitateurs doivent donc posséder un sixième sens politique et une personnalité qui leur permet d'interagir avec des politiciens de haut niveau. En outre, les principes directeurs tels que l'appropriation conjointe, la viabilité et l'intégration peuvent guider les facilitateurs dans la création de processus de dialogue légitimes et constructifs entre les partis.

Question clé : **Quel devrait être le rôle d'un facilitateur de dialogue entre partis politiques dans le pays X ?**

- Qu'est-ce qui permet de penser que le facilitateur de dialogue est non-aligné et capable d'agir de

façon impartiale ?

- Est-il possible d'identifier des exemples de facilitateurs dotés d'un bon instinct politique ?
- Quels sont les exemples de facilitateurs ne pouvant pas travailler dans des contextes politiques sensibles ?
- De quelles façons le facilitateur peut-il montrer sa volonté et sa capacité à créer un sens d'appropriation du dialogue par les partis ?
- Comment le facilitateur peut-il aider les partis à établir un rapport de confiance et à œuvrer à la réforme démocratique ?
- Quelle est la répartition idéale des rôles entre le facilitateur et les partis ?
- Quels seraient le profil et la fiche de poste du facilitateur s'ils devaient être définis dans un document de « termes de référence » ?
- Quels sont les organisations locales et internationales et/ou individus qui pourraient agir comme facilitateurs impartiaux ?
- Comment les partis politiques interprètent-ils et définissent-ils les principes d'appropriation conjointe, de viabilité et d'intégration dans le pays X ?
- Quels autres principes directeurs pourraient être ajoutés pour orienter le dialogue entre partis ?

3. Évaluer l'environnement politique

Avant de mettre en place un dialogue entre partis, les facilitateurs doivent respecter le principe de « ne pas nuire » en veillant à comprendre parfaitement l'environnement et l'infrastructure politiques dans laquelle les partis politiques évoluent. Différents outils d'évaluation peuvent être employés pour analyser le contexte politique et socioéconomique et suivre l'évolution de la situation politique.

Question clé : **Quelle est la meilleure méthode pour évaluer l'environnement politique ?**

- Quels sont les approches et outils disponibles pour procéder à l'analyse de l'environnement politique ?

- Dans quelle mesure permettent-ils d'évaluer le contexte politique général et les besoins spécifiques des partis politiques ?
- Peut-on utiliser des outils tels que les concertations multilatérales ou les autoévaluations conjointes par les partis ?
- Comment les facilitateurs peuvent-ils garantir une réévaluation continue ? (Par exemple, par des analystes de partis politiques.)
- Dans quelle mesure l'évaluation mettra-t-elle l'accent sur l'histoire politique et le climat du pays, le système de partis existant, le paysage politique, les réglementations et les exigences externes, le fonctionnement et la structure internes des partis politiques et leurs relations extérieures, et la culture politique ?
- Y a-t-il une grande différence entre la façon dont les partis sont tenus d'agir légalement et leur comportement dans la pratique ?
- Dans quelle mesure l'évaluation permettra-t-elle d'identifier les risques et les obstacles possibles au dialogue entre partis politiques ?
- Comment l'évaluation nous orientera-t-elle vers la possibilité d'assurer le succès du dialogue entre partis politiques ?

Deuxième partie : le dialogue entre partis politiques en pratique

4. Étapes et dynamique du dialogue

En théorie, les processus de dialogue passent par une série d'étapes au cours de leur cycle de vie. Celles-ci incluent généralement une phase d'exploration et de conception, un coup d'envoi officiel et le déroulement propre du dialogue. Le dialogue peut être ouvert ou avoir pour objectif de parvenir à un résultat précis ou de respecter une date butoir. En réalité, beaucoup de processus de dialogues sont dépourvus d'un « itinéraire logique ».

Question clé : **Quelles sont les principales étapes d'un processus de dialogue anticipé entre partis politiques ?**

- Quels sont le calendrier prévu et l'approche générale du dialogue ?
- Comment le dialogue sera-t-il affecté par la nature à court ou à long terme du processus ?
- Quelles sont les échéances prévues et les caractéristiques de chaque phase du processus de dialogue ?
 - Phase d'exploration : ...
 - Phase de conception : ...
 - Lancement du dialogue : ...
 - Déroulement du dialogue : ...
 - Clôture du dialogue : ...
- Quels sont les événements susceptibles de marquer des pauses naturelles entre chaque phase ?
- Quels événements imprévus et imprévisibles, risquant d'avoir une incidence sur le dialogue, pourraient être anticipés ?
- Comment les fluctuations du niveau de confiance entre les partis pourraient-elles influencer les mesures prévues dans le processus ?
- Comment peut-on utiliser les connaissances comparatives et l'expertise pour promouvoir un flux constant d'idées ?
- Est-il possible de faire appel aux connaissances et à la compréhension au niveau local pour aider à faciliter chacune de ces étapes ?

5. Définition des objectifs et de l'agenda

Les processus de dialogue entre partis politiques peuvent aider à accomplir de multiples objectifs. Ils peuvent servir de mécanisme pour renforcer la confiance et la coopération entre les partis ou bien aider les partis à poursuivre des réformes démocratiques ou des objectifs de développement communs. Les sujets abordés dans le cadre d'un dialogue sont presque illimités, tant que les participants s'accordent sur leur pertinence. Fixer les objectifs et l'agenda permet d'établir le mandat du dialogue.

Question clé : **Quels sont les objectifs à court, moyen et long terme du dialogue ?**

- Comment organiser la définition des objectifs de sorte qu'elle devienne une démarche conjointe pour les partis ?
- Quelles sont les questions d'intérêt national et quelles sont celles qui touchent aux intérêts des partis politiques ?
- Dans quels domaines les partis sont-ils les plus influents et où peuvent-ils apporter des changements positifs en travaillant ensemble ?
- Dans quelle mesure les objectifs du dialogue reflètent-ils les problèmes auxquels l'ensemble des partis est confronté, au-delà de tout clivage politique ?
- Dans quelle mesure les multiples intérêts et priorités des partis sont-ils différents ?
- Peut-on identifier des motivations positives afin de rendre le dialogue attractif pour chacun ?
- Quels sujets litigieux devraient et ne devraient pas figurer dans l'agenda du dialogue ?

- Peut-on garantir que les objectifs et l'agenda du dialogue seront ajustables et mesurables au fil du temps ?

6. Soutien à la réforme politique et au développement national

Les partis politiques jouent un rôle essentiel lorsqu'il s'agit de lancer des réformes politiques et de construire une vision à long terme de la société. Les partis ont la responsabilité de mettre au point des mesures stratégiques et des programmes visant un développement économique et humain équitable. Le dialogue entre partis peut aider les partis à voir au-delà de leurs propres intérêts et à établir un consensus sur des sujets d'importance nationale.

Question clé : **Comment le dialogue peut-il contribuer de façon positive à la réforme démocratique et au développement ?**

- Quels sont les processus essentiels de réforme politique et de développement dans le pays X ?
- Quels rôles positifs (et négatifs) le dialogue entre partis politiques pourrait-il jouer dans ces processus ?
- Comment les résultats du dialogue entre partis pourraient-ils s'intégrer aux processus de réforme constitutionnelle ?
- Dans quelle mesure les partis peuvent-ils utiliser le dialogue pour améliorer les lois et la réglementation des partis politiques ?
- Comment le dialogue peut-il aider à renforcer les cadres électoraux, la réglementation ou les codes de conduite ?
- Comment le dialogue peut-il aider à améliorer la prévisibilité sur les questions d'importance nationale ?
- Comment le dialogue peut-il aider à établir un consensus minimal sur les plans de développement national à long terme ?
- Peut-on utiliser le dialogue pour identifier conjointement les nouvelles tendances et les évolutions qui affectent l'ensemble des partis ?

7. Le calendrier et le cycle électoral

Le calendrier et la dynamique d'un dialogue entre partis politiques sont étroitement liés au cycle électoral. Dans un pays, les élections sont un repère temporel clair et ont souvent une influence considérable sur les rapports entre les partis, notamment à l'approche du jour des élections. La période préélectorale et la phase de consolidation sont les meilleurs moments pour mener des réflexions et élaborer de nouvelles lois et politiques.

Question clé : **Peut-on planifier le dialogue de manière à prendre en compte le cycle électoral ?**

- Comment le temps et le calendrier peuvent-ils avoir une incidence sur le dialogue, et inversement ? Quels en sont les exemples ?
- Quels sont le délai général et les principales étapes du cycle électoral dans le pays X ?
- Quelles sont les caractéristiques principales des phases préélectorale, électorale, postélectorale et de consolidation ?
- Quels sont les opportunités et les risques que les partis peuvent rencontrer lors de chaque phase du cycle électoral ?
- Que peut-on attendre des activités et des changements de mentalité des partis lors de chaque phase du cycle ?
- Existe-t-il déjà des mécanismes de coordination avec les acteurs essentiels tels que les OGE ?
- Comment optimiser la période des phases postélectorales et des phases de consolidation pour entreprendre des réformes ?
- Quels sont les autres processus internes et externes aux partis, soumis à des calendriers, que les partis doivent gérer simultanément ?

8. Concevoir la structure organisationnelle du dialogue

Lorsque les partis conviennent de se réunir de façon plus structurée, ils peuvent souhaiter organiser leurs rapports et leurs interactions. Il existe une grande diversité de structures de dialogue entre partis politiques. Selon le contexte politique, ces structures de dialogue peuvent aller de plateformes très informelles et peu organisées à des organisations de partis politiques formelles et institutionnalisées.

Question clé : **Quel est le mode privilégié d'organisation et de structure d'une plateforme de dialogue ?**

- Quels sont les avantages et les inconvénients des plateformes de dialogue informelles par rapport à celles qui sont plus institutionnalisées ?
- Comment la structure organisationnelle peut-elle soutenir l'objectif du dialogue tout en garantissant l'appropriation du dialogue par les partis ?
- La structure facilite-t-elle uniquement le dialogue ou également les programmes de renforcement des capacités des partis ?
- Quels sont les rôles et responsabilités du secrétariat et des organes de gouvernance (le conseil, par exemple) ?

- Un mandat écrit ou un protocole d'accord peut-il aider les partis à se mettre d'accord sur une conception organisationnelle ?
- Quelles ressources (humaines et financières) seront nécessaires pour mettre en place et pérenniser la plateforme ?
- Comment peut-on rendre la structure suffisamment flexible pour réagir à des événements politiques ? (Par exemple, en alternant les structures de pouvoir.)
- En quoi la structure peut-elle concourir à la résolution de conflits ou de différends ?

9. Les règles du jeu du dialogue

Dans tout contexte de dialogue, la définition de règles fondamentales de conduite pour les partis politiques est une étape importante dans la mise en place d'un environnement dans lequel les participants se sentent en sécurité et à l'aise. Chaque espace de dialogue a une structure, une logique et une complexité qui lui sont propres et devra donc exiger des partis qu'ils élaborent leurs propres règles de conduite et principes directeurs.

Question clé : **Quelles règles et procédures les partis souhaitent-ils adopter pour leur espace de dialogue ?**

- Quelles sont les valeurs comportementales auxquelles les partis adhèrent conjointement ? (Par exemple, le respect, l'honnêteté, la tolérance ou l'engagement.)
- Ces valeurs sont-elles acceptées de façon informelle ou font-elles l'objet d'un protocole d'accord ?
- Quels types de dispositions relatives à la gouvernance et/ou à l'adhésion sont nécessaires ?
- Si des fonds sont en jeu, quelles sont les règles à prévoir concernant les dépenses et la responsabilité financière ?
- Comment les réunions de dialogue doivent-elles se dérouler et être organisées ? (Par rapport aux questions de calendrier, de correspondance et de quorums.)
- Quels sont les mécanismes de prise de décisions ? (Par exemple, le consensus.)
- Comment les résultats du dialogue seront-ils communiqués aux médias et au public ? (Par exemple, par le porte-parole du dialogue.)
- A-t-on spécifié les mécanismes de résolution des différends ? (Par exemple, un conseil consultatif, un conseil des sages ou un code de conduite.)

10. Instauration de la confiance entre les partis politiques

En cas de craintes et de soupçons profondément ancrés entre les adversaires politiques, il est essentiel d'établir tout d'abord un seuil minimal de confiance réciproque, qui permet de poser les fondements d'un dialogue durable et fructueux. Pour instaurer la confiance, il est souvent primordial que les politiciens apprennent à se connaître.

Question clé : **Comment peut-on utiliser le dialogue pour établir un seuil minimal de confiance entre les partis ?**

- Quels sont les exemples de tensions et de conflits stériles existant entre les partis politiques ?
- Est-il possible de mieux appréhender les raisons historiques et politiques de cette méfiance entre les partis ?
- Quelles seraient les options pour surmonter ces tensions ?
- Les partis seraient-ils prêts à échanger leurs points de vue sur les avantages potentiels d'un dialogue entre partis ?
- Y a-t-il des possibilités de dialogue entre les partis politiques et des acteurs non partisans ?
- Quels événements multipartites (formations, ateliers ou visites d'étude) peuvent contribuer à réunir les partis ?
- Comment le fait d'orienter le dialogue sur des sujets non litigieux pourrait permettre aux partis de dialoguer ?
- Combien de temps faudra-t-il pour établir un seuil minimal de confiance ?

11. Recherche de consensus par le biais d'un dialogue structuré

Les facilitateurs peuvent jouer un rôle important dans la création d'un environnement dans lequel les partis se sentent encouragés à chercher un consensus et donc faire preuve d'une volonté de compromis. La création d'un consensus implique en général un mélange de dialogue, de médiation, de négociation, de délibération et de prise de décision. Cela permet également l'égalité entre les partis et d'éviter les situations où il faut voter pour parvenir à une décision.

Question clé : **De quelles façons peut-on utiliser le dialogue pour établir un consensus ?**

- Dans quelle mesure les dynamiques de pouvoir au sein de la plateforme de dialogue diffèrent-elles de celles qui existent au parlement ?

- Dans quelle mesure peut-on associer au dialogue des éléments de négociation, de médiation ou de prise de décision ?
- Les partis sont-ils prêts à travailler à la mise en place d'un consensus et à s'éloigner du système de la prise de décision par vote ?
- Comment la détermination d'un agenda inclusive et consultative peut-elle être un outil pour essayer d'établir un consensus ?
- Comment le facilitateur peut-il donner à chaque parti le temps et la possibilité de présenter ses points de vue et ses propositions ?
- Comment le facilitateur peut-il s'assurer que tous les partis ont un accès identique aux informations relatives aux questions examinées ? (Par exemple, en invitant des experts, en soutenant la recherche et l'analyse.)
- Comment les partis prévoient-ils d'utiliser leur capacité à communiquer, à se concerter et à rechercher des consensus et des compromis ?
- Quelle forme adopterait un consensus dans la pratique (par exemple, un accord sur une seule question ou un consensus plus large) et comment peut-on le pérenniser ?

12. Communication et préparation au sein des partis

Idéalement, les partis politiques s'engagent dans un processus de dialogue sur un pied d'égalité, pas nécessairement sur le plan du pouvoir politique réel, mais en disposant en amont des mêmes connaissances, capacités et compréhension de ce que suppose le dialogue. Le dialogue et la préparation au sein de chaque parti sont des conditions préalables au déroulement efficace du dialogue entre partis.

Question clé : **Comment le facilitateur peut-il renforcer les mécanismes internes de communication et de préparation des partis ?**

- Comment les facilitateurs peuvent-ils fournir aux partis des informations et un soutien identiques en amont du dialogue ?
- Quels sont les mécanismes internes de communication et de préparation dont disposent les partis ?
- Ces mécanismes servent-ils dans la pratique à promouvoir la réflexion au sein du parti, la préparation et la diffusion des résultats ?
- Quels sont les membres de partis faisant partie de ces structures ? (Par exemple, des parlementaires, des dirigeants locaux, des participants au dialogue, des groupes de femmes et de jeunes ou des experts de partis.)
- Dans quelle mesure les représentants des partis bénéficient-ils d'un mandat clair, flexible et avalisé par la direction du parti ?
- Comment les partis peuvent-ils combler les lacunes d'informations entre les délégués du dialogue et la direction du parti ?
- Est-il possible de prévoir un délai suffisant entre les séances de dialogue pour permettre la communication et la préparation au sein des partis ?
- Peut-on utiliser un « document de préparation interne au parti » comme outil de préparation au dialogue ?

Troisième partie : Le dialogue inclusif

13. Déterminer les partis à inviter au dialogue

La mise en place d'un processus de dialogue entre partis politiques est, par définition, une démarche multipartite, puisqu'elle concerne au moins deux partis, si ce n'est plus. L'adoption d'une méthode multipartite peut supposer de prendre contact avec l'ensemble des partis politiques enregistrés alors que, dans les faits, on sera amené à décider d'en inclure ou d'en exclure certains. En se basant sur des critères transparents, il est possible de créer un sentiment d'équité.

Question clé : **Que doit faire le facilitateur pour faire participer les partis politiques ?**

- Combien de partis politiques existent dans le pays X et en quoi diffèrent-ils les uns des autres ?
- Dans quelle mesure chaque parti politique participant au dialogue :
 - Agit en tant que représentant du peuple ?
 - S'approprie les problèmes dont traite le dialogue ?
 - Prend au sérieux les résultats du dialogue ?
 - Possède les capacités de participer à des discussions constructives susceptibles d'aboutir à un consensus ?
- Le nombre de partis proposé à la table de dialogue permettra-t-il un dialogue efficace ?
- Quels critères transparents les partis souhaitent-ils utiliser lors de la sélection des participants au dialogue ou de l'adhésion à la plateforme ?
- Dans quelle mesure ces critères tiennent-ils compte des changements survenus dans le contexte politique ou dans les rapports de pouvoir ?
- Peut-on définir des stratégies pour traiter avec les partis dominants, réticents ou nouvellement

créés, ainsi qu'avec les mouvements politiques et sociaux ?

- Quel est le rapport entre les partis politiques et les groupes armés ou rebelles ?
- Est-il possible de préparer des stratégies de communication et de coopération avant de traiter avec les partis politiques exclus ?

14. Choisir les représentants au dialogue entre partis politiques

Chaque parti doit décider en interne de la personne qui la représentera au sein la plateforme de dialogue. Elle peut être sélectionnée en fonction de sa position au sein de l'organisation du parti ou de sa personnalité, mais en pratique, le choix tient généralement compte de ces deux aspects. Les facilitateurs doivent savoir identifier « qui est qui » au sein des partis et respecter la hiérarchie interne.

Question clé : **Quels individus seront invités à prendre place à la table du dialogue ?**

- Qui sont les dirigeants et les cadres au sein de chaque parti politique aux niveaux national et local ?
- Comment les partis peuvent-ils être tous représentés et à quel niveau (dirigeants, cadres, experts) ?
- Quelle importance revêtent les relations personnelles formelles et informelles entre les partis ?
- Quel sera le rôle et le niveau d'implication de la direction du parti ?
- Comment les participants au dialogue et leurs suppléants sont-ils nommés et avec quel mandat ?
- Peut-on envisager des moyens de faire participer les délégués et dirigeants de partis élus ultérieurement ?
- Dans quelle mesure prend-t-on en compte le genre, la représentation des minorités et la diversité ?

15. Égalité de participation et de représentation entre hommes et femmes

Idéalement, les femmes et les hommes devraient œuvrer sur un pied d'égalité pour développer leur société. Cependant, dans la pratique, les hommes et les femmes à travers le monde sont victimes d'inégalités dans de nombreux domaines de la vie, y compris au sein des partis politiques. Des efforts concertés doivent être fournis pour inclure les femmes politiciennes et empêcher que les plateformes de dialogue soient dominées par les hommes.

Question clé : **Comment le facilitateur peut-il garantir que les femmes et les hommes sont également représentés dans le dialogue ?**

- Dans quelle mesure les traités pertinents relatifs aux droits humains sont-ils respectés et mis en œuvre dans le pays X ?
- Dans quelle mesure les femmes et les hommes sont-ils également représentés en politique et au sein des partis politiques dans le pays X ?
- Quelle est la répartition entre hommes et femmes au niveau de la direction et des cadres du parti ?
- Comment la plateforme de dialogue et sa composition peuvent-elles assurer une participation plus équitable des femmes et des hommes ?
- Le dialogue peut-il appuyer les lois et les stratégies politiques permettant de réduire les disparités de genre ?
- Peut-on coordonner les efforts avec d'autres groupes de femmes dans la société ou avec les groupes parlementaires ?
- Comment le dialogue peut-il refléter le fait qu'en dépit de certaines préoccupations communes, les femmes et les hommes n'agissent pas toujours comme des groupes homogènes ?

16. Représentation des minorités et diversité

La maturité d'une démocratie se juge à sa capacité et sa volonté d'inclure et de prendre en compte les minorités dans les processus décisionnels. L'avantage du dialogue par rapport au débat politique classique est qu'il permet de faire participer plus facilement les minorités à un processus de décision politique. Pour rester efficace, le dialogue doit par ailleurs rassembler un nombre raisonnable de personnes.

Question clé : **Comment les facilitateurs peuvent-ils s'assurer que le dialogue accorde l'attention voulue aux questions liées à la diversité et aux minorités ?**

- Quels sont les enjeux majeurs de la représentation des minorités et de la diversité dans le pays X ?
- Comment ces enjeux s'inscrivent-ils dans les thèmes et les processus du dialogue ?
- De quelle façon ces enjeux concernent-ils chacun des partis politiques ?
- Comment l'ensemble du dialogue peut-il refléter un maximum d'identités de façon réaliste ?
- Quels sont les obstacles pour y arriver (c'est-à-dire être inclusif) et comment peuvent-ils être surmontés ?

- Quelles sont les possibilités d'ouvrir un dialogue sur les questions de diversité dans la société, un dialogue dont la composition ou les participants sont variés et un dialogue dans le respect de la diversité (de l'identité des personnes, par exemple) ?

17. Participation des organisations de la société civile et des médias

À un moment donné, les citoyens doivent être informés de l'existence du processus de dialogue entre partis et de ses résultats et les valider, par l'intermédiaire de la société civile et des médias. Le facilitateur peut jouer un rôle utile en rapprochant davantage les partis et la société civile, mais il sera sans doute confronté au problème de l'équilibre entre l'inclusion et l'exclusion des organisations de la société civile.

Question clé : **peut-on faire participer la société civile au dialogue de façon efficace ?**

- Quels sont les rôles des organisations de la société civile et de partis politiques dans le pays X ?
- Dans quelle mesure ces organisations sont-elles liées ou opposées les unes aux autres ?
- Quelles sont les questions de réforme et de politique publique auxquelles travaillent à la fois les partis politiques et la société civile ?
- Comment faire participer les OSC de façon à ce que les partis aient le sentiment que le processus de dialogue leur appartient ?
- Comment les OSC peuvent-elles jouer un rôle utile dans le dialogue ? (En tant que fournisseurs d'expertise, par exemple.)
- Comment les OSC peuvent-elles travailler comme partenaires stratégiques dans l'information et la diffusion auprès des citoyens ?

18. Conclusion : aller au-delà de la poignée de main

Le dialogue entre partis politiques est souvent un exercice qui se déroule entre politiques, mais son impact dépend de la diffusion et du partage de ses résultats à l'intérieur comme à l'extérieur du parti. Un processus de dialogue entre partis politiques ne s'arrête pas à la signature d'accords ou de déclarations communes, mais doit se poursuivre et s'attacher à la mise en œuvre de ses résultats au sein de la société.

Question clé : **Comment les partis prévoient-ils de garantir la pérennité et la mise en œuvre des résultats du dialogue ?**

- Quels sont les principaux objectifs du processus de dialogue répertoriés dès le départ ?
- Quels sont certains des « résultats non tangibles » à prévoir ? (Par exemple, une amélioration des rapports entre les partis ou une augmentation des niveaux de confiance.)
- Quels résultats concrets le dialogue prévoit-il de fournir ? (Par exemple, des lois ou des mesures politiques.)
- Quand les partis espèrent-ils obtenir ces résultats ?
- Les partis prévoient-ils un suivi ou une mise en œuvre des résultats ? (Une « feuille de route », par exemple.)
- Comment le facilitateur peut-il assurer des liens continus avec les acteurs concernés, y compris le parlement et le pouvoir exécutif ? (Par exemple, lorsque des lois ou des politiques doivent être adoptées.)
- Comment les partis prévoient-ils de garantir leur engagement vis-à-vis des intentions et des résultats du dialogue ?
- Quels mécanismes pratiques et communs de suivi et d'évaluation permettent d'expliquer et de suivre les progrès ?
- Comment le facilitateur peut-il aider à assurer un soutien public continu et une validation des résultats du dialogue ?

Acronymes et abréviations

AC	Assemblée constituante (Népal)	GMM	Grupo Multipartidario de Mujeres (Groupe multipartite de femmes, Équateur)
ACDI	Agence canadienne de développement international	GPPP	Programme des partis politiques du Ghana
AD	Ágora Democrática (Agora démocratique) (Équateur)	IDEA	Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale
AN	Acuerdo Nacional (Accord national) (Pérou)	IEA	Institut des affaires économiques (Ghana)
CLPP	Comité de liaison avec les partis politiques	IPOD	Organisation interpartis en faveur du dialogue
CMD	Centre pour la démocratie multipartite	IPU	Union interparlementaire
CMD-K	Centre pour la démocratie multipartite – Kenya	MAS	Movimiento al Socialismo (Mouvement pour le socialisme)
CMD-M	Centre pour la démocratie multipartite – Malawi	NDI	National Democratic Institute (Institut national démocratique)
CMDID	Centre malien pour le dialogue interpartis et la démocratie	NIMD	Institut néerlandais pour la démocratie multipartite
CNE	Conseil électoral national (Équateur)	NRM	Mouvement de résistance nationale (Ouganda)
CRC	Commission de révision constitutionnelle (Ghana)	OGE	Organisme de gestion électorale
DfID	Department for International Development (Département britannique pour le développement international)	ONG	organisation non gouvernementale
DSCP	Document stratégique de renforcement démocratique	ONU	Organisation des Nations Unies
ECN	Commission électorale du Népal	OSC	Organisation de la société civile
fBDM	Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (Fondation bolivienne pour une démocratie multipartite)	PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
Frelimo	Frente de Libertação de Moçambique (Front de libération du Mozambique)	Renamo	Resistência Nacional Moçambicana (Mouvement de résistance nationale, Mozambique)
		TCD	Centre pour la démocratie en Tanzanie
		TdR	termes de référence

Références

« Agenda Nacional Compartida, un enfuerzo multipartidario para la Guatemala del siglo XXI », consultable en espagnol à l'adresse : <<http://www.undp.org.gt/data/publicacion/Agenda%20Nacional%20Compartida.pdf>>

BARTOLINI S. et MAIR P., « Challenges to Contemporary Political Parties », chez L. Diamond and R. Gunther (eds), *Political Parties and Democracy* (Baltimore, MD : Johns Hopkins - University Press, 2001) (utilisé dans Norris, Pippa, « Building Political Parties: Reforming Legal Regulations and Internal Rules », Harvard University, rapport commissionné par IDEA international, 2004)

Boîte à outils du Overseas Development Institute (ODI), « Mapping Political Context: Drivers of Change », janvier 2009, disponible à l'adresse : <<http://www.odi.org.uk/publications/5399-drivers-change-dfid-doc>>

CAROTHERS T., *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies* (Washington, DC : Carnegie - Endowment for international Peace, 2006)

CAROTHERS T., « International Assistance for Political Party Development », Bergen : Carnegie Endowment for Peace, U4 Centre de ressources anti-corruption, 2008, consultable en anglais à l'adresse : <<http://www.cmi.no/publications/publication/?3015=international-assistance-for-political-party>>

Centre pour la démocratie multipartite Kenya, <<http://www.cmd-kenya.org/index.php/about-us>>

Commission européenne pour la démocratie par le Droit (Commission de Venise), Code de bonne conduite en matière de partis politiques, adopté par la Commission de Venise lors de sa 77ème session plénière (Venise, 12-13 décembre 2008) et rapport explicatif, adopté par la Commission de Venise lors de sa 78ème session plénière (Venise 13-14 mars 2009), Étude n° 4141/2006, CDL-AD(2009)021, parag. 176

Commission mondiale sur les élections, la démocratie et la sécurité, *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide* (septembre 2012)

Communiqué des partis politiques du CMDID suite au coup d'État au Mali, « Rencontre de recherche de solution de sortie de crise par les mouvements politiques du Mali », 31 mars 2012, consultable à l'adresse : <<http://www.nimd.org/document/2677/>>

Commission de révision constitutionnelle (CRC) du Ghana, <<http://www.crc.gov.gh/>>

DALTON Russell J., FARRELL David M. et MCALLISTER Ian, *Political Parties and Democratic Linkage* (Oxford : Oxford University Press, 2011), pp. 224-225

Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières, adoptée à l'unanimité par le Conseil interparlementaire lors de sa 154ème session, Paris, 26 mars 1994, consultable à l'adresse : <<http://www.ipu.org/cnl-f/154-free.htm>>

GRIFFITHS Martin et WHITFIELD Theresa, « Mediation Ten Years On: Challenges and Opportunities for Peacemaking », Centre pour le dialogue humanitaire, mars 2010, p. 18

Institut néerlandais pour la démocratie multipartite (NIMD), « NIMD: A Framework for Democratic Party Building », La Haye, 2004

— « Evaluation of Dutch Support to Capacity Development: The Case of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD) », IOB Evaluation no. 331, 2010, consultable en anglais à l'adresse : <<http://www.nimd.org/document/2368/evaluation-of-dutch-support-to-capacity-development>>

— « L'approche du NIMD : Faciliter le dialogue entre les partis », juin 2012, consultable à l'adresse : <http://www.nimd.org/wp-content/uploads/attachments/documents-N-nimd_approach2012_frans_lowres.pdf>

Institut néerlandais pour la démocratie multipartite, Centre des études africaines et IDEA international, « Constitutional Reform Processes and Political Parties », 2012, p. 14

IDEA international, *Democracy and Deep-rooted Conflict: Options for Negotiators* (Stockholm : IDEA international, 1998)

— « Parties Sign Electoral Ethics Pact », avril 2005, consultable en anglais à l'adresse : <http://www.idea.int/americas/peru/ethics_pact_05.cfm>

— *Concevoir la gestion électorale : le manuel d'IDEA international* (Stockholm : IDEA international, 2006)

— *Le dialogue démocratique : un manuel pratique* (Stockholm : publié conjointement par IDEA international, le Programme des Nations Unies pour le développement [PNUD], l'Organisation des États américains [OEA] et l'Agence canadienne de développement international [ACDI] en 2007)

— *Évaluer la qualité de la démocratie : guide pratique* (Stockholm : IDEA international, 2008), consultable à l'adresse : <<http://www.idea.int/publications/aqd/index.cfm>> (2008a)

— *Justice traditionnelle et réconciliation après un conflit violent : La richesse des expériences africaines* (Stockholm : IDEA international, 2008) (2008b)

— *Guide on Factors of Election-related Violence Internal to Electoral Processes*, novembre 2012, projet présenté lors d'un séminaire organisé par IDEA international et l'Union africaine à Addis Abeba et désormais intégré à l'Outil de gestion des élections et des conflits d'IDEA international (2012a)

— *Political Finance Regulations Around the World: An Overview of the International IDEA Database* (Stockholm : IDEA international, 2012) (2012b)

IDEA international et Transparencia, *Ley de Partidos Políticos: La construcción de un consenso*, Biblioteca de la Reforma Política No. 3 (Lima : Edición Percy Medina, 2004)

KOONINGS C. G. et FELIPE MANSILLA H. C., « Evaluation Report: NIMD Programme in Bolivia », NIMD, 2004

Le réseau du savoir électoral ACE, « Parties prenantes des OGE : les organismes de la société civile », consultable à l'adresse : <http://aceproject.org/ace-fr/topics/em/rerelations-des-oge-avec-les-parties-prenantes/parties-prenantes-des-oge-les-organismes-de-la?set_language=fr>

LLANOS B. et SAMPLE K., « From Words to Action: Best Practices for Women's Participation in Latin America Political Parties », IDEA international, 2008

MCLEAN Iain et MCMILLAN Alistair, *The Concise Oxford Dictionary of Politics* (3e éd.) (Oxford : Oxford University Press, 2009)

MENSA Jean, « Ghana's DCSP: A Home-grown Democratic Agenda », 2009, consultable à l'adresse : <<http://www.nimd.org/document/1111>>

National Democratic Institute (NDI) et UK Department for International Development (DfID), « Peru's Political Parties and the Promotion of Pro-poor Reform », Rapport de synthèse, mars 2005

NORRIS Pippa, « Building Political Parties: Reforming Legal Regulations and Internal Rules », Harvard University, rapport commissionné par IDEA international, 2004

OFORI-MENSAH Michael (Analyste politique, Institut des affaires économiques (IEA)), « Over to You Mr President », Ghanaian Chronicle, consultable à l'adresse <<http://ghanaian-chronicle.com/over-to-you-mr-president/>> Olukya, Godfrey, « Signing of Memorandum of Understanding, Uganda », NIMD, 2010

POWER Greg et COLEMAN Oliver, « The Challenges of Political Programming: International Assistance to Parties and Parliaments », Document de travail préparé pour IDEA international, Global Partners and Associates : Stockholm, 2011

ROZA V., LLANO, B. et GARZON DE LA ROZA G., « Gender and Political Parties: Far from Parity », IDEA international et la Banque interaméricaine de développement (BID), juin 2011 (version espagnole, décembre 2010)

SPEIJCKEN Renée, « Strengthening the Roles of Political Parties in Public Accountability: A Case Study of a New Approach in Political Party Assistance in Kenya », 2012 consultable à l'adresse (en anglais uniquement) <<http://www.idea.int/resources/analysis/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=52018>>

Swedish International Development Cooperation Agency (Sida), « Power Analysis », Stockholm, Sida, 2006

ten Hoove, Lotte et Scholtbach, Álvaro Pinto, *Democracy and Political Party Assistance in Post-Conflict Societies* (La Haye : NIMD, août 2008), pp. 16-17

« The Role of Political Dialogue in Peace Building and Statebuilding: An Interpretation of Current Experience », Deuxième réunion mondiale, Monrovia, Libéria, 15-16 juin 2011, document de séance n° 1, « International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding », p. 6, consultable à l'adresse : <<http://www.oecd.org/international%20dialogue/48153494.pdf>>

UK Department for International Development (DfID), « Drivers of Change Analysis », Note d'information publique sur les catalyseurs du changement, Londres, septembre 2004

— « Political Economy Analysis: How to Note », Document de pratique, Londres, 2009

Union interparlementaire (IPU), « Parlement et démocratie au vingt-et-unième siècle : Guide des bonnes pratiques » [2006], consultable à l'adresse : <<http://www.ipu.org/dem-f/guide/guide-1.htm>>

UNSWORTH S. et l'Unité de recherche sur les conflits, « Framework for Strategic Governance and Corruption Analysis: Designing Strategic Responses towards Good Governance », Institut néerlandais des relations internationales, Clingendael, La Haye, 2007

VAN DEN BERG C., « Strategic Planning Tool for Political Parties », IDEA international et NIMD, 2013

VAN BREUKELAN Anne-Mieke et MAGOLOWONDO Augustine, « Peer Learning for Political Parties: NIMD's Africa Regional Exchange Programme », novembre 2010, consultable à l'adresse : <http://www.nimd.org/wp-content/uploads/attachments/documents-N-nimd_arp_peer_v02.pdf>

Notes de fin

- 1 Définition de « party » (groupe politique) tirée du *Cambridge Advanced Learner's Dictionary & Thesaurus* (Cambridge University Press), consultable en anglais à cette adresse : <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/british/party_2>.
- 2 Pour des raisons de simplicité, le terme « parlement » est employé dans le présent guide pour décrire les institutions démocratiquement élues. Il peut également inclure d'autres institutions démocratiquement élues, telles que des corps législatifs ou assemblées à tous les niveaux de la société.
- 3 Cette analyse repose sur un aperçu des différences entre le dialogue et le débat. Voir <<http://www.crnhq.org/pages.php?pid=15>>. Le « Public Conversations Project » mené par le Family Institute of Cambridge est titulaire des droits d'auteur du tableau 1.1. 46 Kondazian Street, Watertown, MA 02172 USA, e-mail : thepcpteam@aol.com, tél. +1 (617) 923-1216, fax +1 (617) 923-2757.
- 4 En raison de la nature sensible de la facilitation de dialogue entre partis politiques, en particulier dans des environnements politiques tendus, certaines personnes interrogées dans le cadre du présent guide ont préféré rester anonymes.
- 5 Inspirés des termes de référence (TdR) de l'Inter-Party Alliance (IPA) au Népal, rédigés avec le soutien du NDI.
- 6 Voir <<http://www.gsdcrc.org/go/display&type=Document&id=3195>> (en anglais uniquement), basé sur Bjuremalm, Helena, résumé de « Power Analysis: Experiences and Challenges », 2006.
- 7 Pour en savoir plus sur les cadres d'analyse politique : <<http://www.gsdcrc.org/go/topic-guides/political-economy-analysis/tools-for-political-economy-analysis#key>> (en anglais uniquement).
- 8 Plus d'informations sur le Governance Assessment Portal à l'adresse <<http://gaportal.org/>> et sur les évaluations de l'état de la démocratie (locale) à l'adresse <<http://www.idea.int/sod/index.cfm>> (en anglais uniquement).
- 9 Pour de plus amples informations, voir la base de données Political Finance Database d'IDEA international, consultable à l'adresse <<http://www.idea.int/political-finance>> (en anglais uniquement) et les publications associées, dont IDEA international, *Political Finance Regulations Around the World: An Overview of the International IDEA Database* (Stockholm : IDEA international, 2012), en anglais uniquement.
- 10 Voir <http://aceproject.org/ace-en/topics/es/es10?set_language=fr>.
- 11 Voir <[http://aceproject.org/ace-en/topics/pc/pcc/pcc04/pcc04c/?searchterm=political system](http://aceproject.org/ace-en/topics/pc/pcc/pcc04/pcc04c/?searchterm=political%20system)> (en anglais uniquement).
- 12 DUNDAS Carl, commentaires consultables à l'adresse : <http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/252855249/mobile_conversation_view> (en anglais uniquement).
- 13 Commentaires de Lucien Toulou (Expert ACE, Directeur pays EISA pour le Tchad), 4 avril 2012, consultable à l'adresse : <http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/252855249/mobile_conversation_view> (en anglais uniquement).
- 14 Voir le témoignage sur le site du Réseau du savoir électoral ACE, sur le rôle des OGE dans le dialogue entre partis, consultable à l'adresse : <<http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/252855249#505403454>>.
- 15 De plus amples informations sont disponibles à l'adresse <<http://www.cmd-kenya.org/index.php/about-us>> (en anglais uniquement).
- 16 Ce document a été rédigé par Renée Speijcken, de la Maastricht Graduate School of Governance/UNU-Merit, Université de Maastricht (les Pays-Bas) dans le cadre des travaux du programme « Démocratie et développement » d'IDEA international en 2011. Il a été retenu comme contribution visant à stimuler le débat et à améliorer les connaissances concernant l'impact de la responsabilité démocratique sur les services rendus. Voir <<http://www.idea.int/resources/analysis/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=52018>> (en anglais uniquement).
- 17 Les contraintes susceptibles de limiter les activités d'une plateforme composée de différentes entités peuvent être liées à sa propre organisation institutionnelle, à sa nature ou à sa structure de gouvernance. Voir Speijcken, « Strengthening the Roles of Political Parties in Public Accountability ».
- 18 D'après l'organisation de la fBDM en 2012.
- 19 Le descriptif et l'organigramme s'appuient sur le protocole d'accord de l'IPOD, tel qu'il a été décrit dans OLUKYA Godfrey, « Signing of Memorandum of Understanding, Uganda », NIMD, 2010.
- 20 Reformulation d'une question posée par Carothers dans *Confronting the Weakest Link*, p. 205.
- 21 Le Manuel pratique sur le dialogue démocratique explique plusieurs de ces phases plus en détail. *Le dialogue démocratique : un manuel pratique*, IDEA international, annexe 22.
- 22 De plus amples informations sur les processus, ainsi que les outils de processus pour le dialogue et la délibération, sont disponibles dans *Le dialogue démocratique : un manuel pratique*, IDEA international, annexe 2.
- 23 Basé sur « La riposte au conflit, 2000 » (figurant dans les documents distribués au cours de la formation Dialogue et Médiation, Folke Bernadotte Academy, Suède, mai 2012).
- 24 Bien que cela ne soit pas très courant, certains pays reconnaissent non pas deux, mais trois genres (par exemple, au Népal et en Australie, les personnes transsexuelles ou « indéterminées » sont officiellement reconnues), auquel cas d'autres dispositions doivent être prises.
- 25 Voir <<http://www.acuerdonacional.pe/>> (en espagnol uniquement).

Colophon

© Institut International pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA international) 2014

© Institut néerlandais pour la démocratie multipartite (NIMD) 2014

Édition anglais 2013

La version électronique de la présente publication est disponible sous Creative Commons Licence (CCL) — Attribution–Pas d'Utilisation Commerciale–Partage dans les Mêmes Conditions 3.0 non transposé. Vous pouvez librement partager cette publication ou en faire des travaux dérivés uniquement à des fins non commerciales, et à condition d'en avoir correctement nommé les sources et de les diffuser sous une licence identique à celle-ci. Pour de plus amples informations sur cette licence, veuillez consulter : <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.fr>.

La présente publication ne reflète aucun intérêt national ou politique particulier. Les opinions exprimées dans cet ouvrage ne représentent pas nécessairement celles de ses éditeurs ou des membres de leurs conseils d'administration ou comités respectifs.

ISBN : 978-91-87729-43-0

Auteur :

Brechtje Kemp

Illustration :

Jose Ortega, image Corbis

Contributeurs :

Sam van der Staak

Bjarte Tørå

Augustine Magolowindo

Conception graphique :

Stephan Csikós, The Netherlands

Conception graphique de l'édition française :

Turbo Design, Ramallah

Éditeurs :

Anne Marsaleix

Gaëlle Deriaz

Impression :

Trydells Tryckeri, Suède

Pour télécharger le fichier PDF de cette publication ou d'autres publications, veuillez consulter les sites : www.idea.int, www.nimd.org ou www.oslocenter.no

IDEA international

Strömsborg

SE-103 34 Stockholm

Suède

Tél. : +46 8 698 37 00

Fax : +46 8 20 24 22

info@idea.int

www.idea.int

NIMD

Passage 31

2511 AB La Haye

Les Pays-Bas

Tél. : +31 (0)70 311 54 64

Fax : +31 (0)70 311 54 65

info@nimd.org

www.nimd.org

Centre pour la paix et les droits humains d'Oslo

Øvre Slottsgate 11

NO-0157 Oslo, Norvège

Tél. : +47 23136670

Fax : +47 23136677

post@oslocenter.no

www.oslocenter.no

À propos des auteurs

Brechtje Kemp (LLM) est une professionnelle internationale du développement et une analyste politique spécialisée dans la coopération politique et les réformes démocratiques. Elle possède plus de dix ans d'expérience dans les sociétés sujettes aux conflits et les pays en développement. Avant de rejoindre IDEA international comme chercheuse et auteure principale du présent ouvrage, elle a travaillé avec le NIMD pour soutenir les processus de dialogues entre partis en Afrique. Auparavant, elle avait occupé des postes de gestion de programmes au sein du PNUD au Soudan et en Indonésie, portant sur le renforcement l'État de droit et des institutions démocratiques dans ces pays. Elle a com-mencé sa carrière professionnelle au ministère de la Défense.

Contributeurs

Sam van der Staak est responsable de l'équipe chargée des Partis politiques au sein d'IDEA international. Il a travaillé avec les partis politiques de pays comme le Kenya, la Mongolie, le Burundi, le Zimbabwe, la Géorgie et l'Afghanistan. Outre son travail sur le dialogue entre partis politiques, Sam étudie le développement organisationnel des partis politiques et l'impact de l'argent sur la politique. Il a conseillé des législateurs dans les domaines du financement politique et des lois sur les partis politiques. Avant de se consacrer à l'aide à la démocratie, Sam a travaillé à la Chambre des représentants des Pays-Bas. Il est titulaire d'une maîtrise en Relations internationales de l'Université du Witwatersrand à Johannesburg, en Afrique du Sud.

Bjarte Tørå œuvre depuis plus de 30 ans pour le développement de la démocratie et le renforcement des partis politiques, avec lesquels il travaille en Estonie, en Lettonie, en Lituanie, en Russie et en Bosnie-Herzégovine. Bjarte a rejoint le NDI en 2001 et a dirigé les programmes du NDI au Kenya pendant huit ans. Il a également étendu son expertise aux programmes de soutien de la démocratie en Somalie et au Soudan du Sud. En janvier 2009, il a pris la tête du programme Partis politiques, participation et représentation d'IDEA international. Il travaille actuellement comme conseiller spécial auprès du Centre pour la paix et les droits humains d'Oslo.

Augustine Magolowondo (PhD) est politologue de formation, spécialisé dans les domaines du soutien à la démocratisation, de la coopération au développement, du renforcement des partis politiques, de la décentralisation et de la gestion des conflits, et travaille surtout sur l'Afrique subsaharienne. Il est le Coordinateur régional pour l'Afrique au NIMD. Avant de rejoindre le NIMD, Augustine a travaillé comme expert national pour la Coopération technique allemande (GIZ) au Malawi pour des programmes de promotion de la dé-mocratie, de la décentralisation et du dialogue. Il est lauréat 2006 du prix de l'Université Justus-Liebig de Giessen (Allemagne) décerné aux jeunes chercheurs des pays en développement.

‘La facilitation du dialogue et la recherche de consensus ont été au cœur de mes responsabilités en tant que président du Parlement européen et restent l’un des aspects importants de mon action en tant que député européen. [...] Je suis convaincu que l’ouvrage que vous avez entre les mains sera [...] une source d’inspiration et de conseils. Conçu de façon équilibrée, il décrit tour à tour les mécanismes et les étapes du dialogue entre partis, aborde les aspects pratiques, présente les stratégies de mise en place d’un dialogue participatif et, surtout, il associe les éléments théoriques à l’étude d’outils pratiques et d’exemples réels. Je suis certain que cet ouvrage permettra à ses lecteurs d’échanger de façon encore plus approfondie et constructive leurs points de vue, unis par la conviction que le dialogue, comme tous les autres actes démocratiques, est au service d’un objectif ultime : le bien de chacun d’entre nous.’

Extrait de l’avant-propos de :

Jerzy Buzek

Député européen

Ancien président du Parlement européen

Ancien Premier ministre polonais

IDEA international

Strömsborg

SE-103 34 Stockholm

Suède

Tél : +46 8 698 37 00

Fax : +46 8 20 24 22

info@idea.int

www.idea.int

NIMD

Passage 31, 2511 AB

La Haye

Les Pays-Bas

Tél : +31 (0)70 311 54 64

Fax : +31 (0)70 311 54 65

info@nimd.org

www.nimd.org

Centre pour la paix et les droits humains d’Oslo

Øvre Slottsgate 1

NO-0157 Oslo

Norvège

Tél : +47 23136670

Fax : +47 23136677

post@oslocenter.no

www.oslocenter.no