

Conception des processus pour les négociations secrètes

Ce *guide de bonnes pratiques* résume les concepts essentiels et les recommandations à prendre en compte dans la conception efficace des processus de négociations secrètes impliquant des États, des groupes rebelles, des partis d'opposition et/ou des organisations criminelles. Ce guide est le produit à la fois d'une revue d'ensemble de la documentation existante, des entretiens avec des experts et des pratiques que nous avons identifiées.

Lorsqu'elles cherchent une solution politique à un conflit armé ou à une crise politique, les parties impliquées recourent souvent d'entrée de jeu à des pourparlers secrets. Par le terme « secret », nous faisons référence au fait que le public n'a pas connaissance de l'existence de tels pourparlers

Dans certains cas, le processus et ses résultats sont tous deux supposés rester secrets (comme le processus de négociation en 2012 entre le gouvernement d'El Salvador et les gangs locaux). Dans d'autres cas, le processus est censé rester secret du début à la fin, mais les parties impliquées comprennent et conviennent que les résultats finaux doivent être rendus publics – en totalité ou en partie – une fois le processus terminé (comme les négociations secrètes menées par les États-Unis entre Israël et l'Égypte après la guerre du Yom Kippour en 1973). Enfin, dans les cas restants, les parties comprennent que les négociations secrètes ne constituent qu'un prélude à une phase « pu-

blique », c'est-à-dire une phase menée de manière confidentielle, mais connue du public (comme les six mois de négociations secrètes entre le gouvernement colombien et les FARC, en 2012, qui ont servi de prélude à une phase publique qui s'est terminée en 2016). Bien entendu, une phase publique peut également être accompagnée par des négociations secrètes parallèles.

Aucun de ces trois schémas n'est fondamentalement supérieur aux deux autres. Le choix du schéma sera inspiré par l'appréciation que les parties feront elles-mêmes de leurs intérêts politiques, juridiques ou stratégiques, lesquels pouvant rendre des discussions publiques ou des résultats publics indésirables et/ou irréalisables.

Quelle que soit l'option choisie, les négociations secrètes peuvent être menées directement en face-à-face entre les parties (avec ou sans la participation d'un tiers médiateur ou facilitateur). Ces

Illustration 1. Formats et séquences possible de négociations secrètes

Option 1

Processus secret

Résultats secrets

Option 2

Processus secret

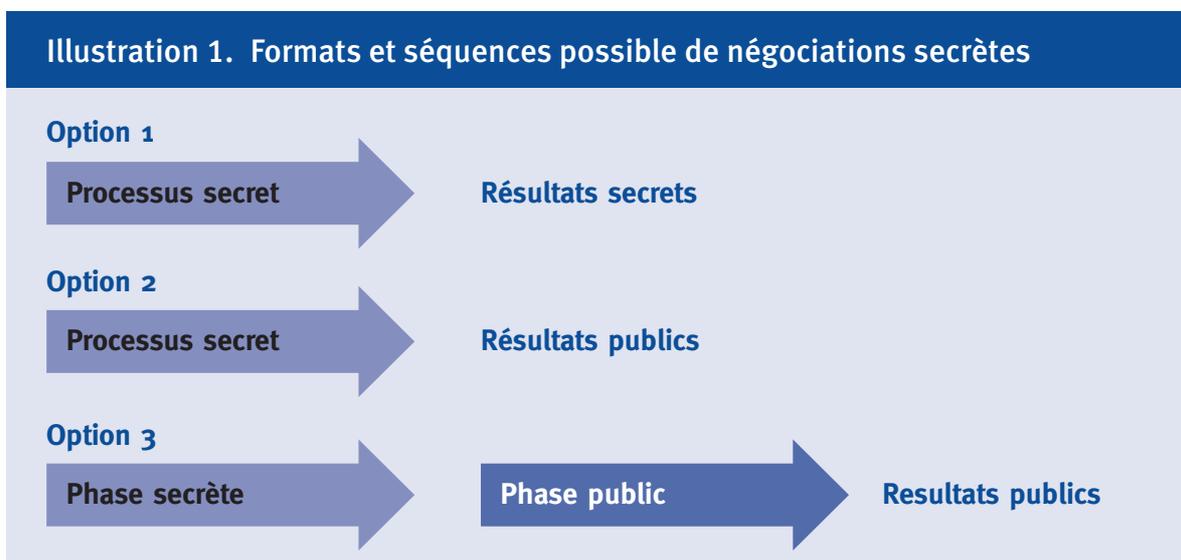
Résultats publics

Option 3

Phase secrète

Phase public

Resultats publics



négociations peuvent également être organisées selon une stratégie de navettes, lors desquelles un tiers discute séparément avec chacune des parties.

Quelle que soit l'option privilégiée, l'expérience démontre que les négociations secrètes peuvent offrir de nombreux avantages, notamment déjouer les tentatives de sabotage des détracteurs aux négociations et éviter les formes déstabilisatrices de réactions publiques. Dans la mesure où elles ne sont pas exposées publiquement, les négociations secrètes présentent également moins de risques d'être entraînées dans la dynamique du conflit ou de la crise. Cela permet en conséquence de créer un espace plus sécurisé, favorable au renforcement de la confiance entre les parties. Les questions épineuses sur la reconnaissance officielle d'un belligérant peuvent également être rendues superflues.

Cependant, l'option de la confidentialité a un revers. L'organisation de négociations secrètes, par exemple, a tendance à être plus complexe sur le plan opérationnel. Ces discussions peuvent impliquer la mise en place de mesures logistiques spéciales qui seraient inutiles dans le cas de négociations publiques, telles que le transport confidentiel des parties vers le lieu des négociations, la suspension officielle de mandats d'arrêt et d'emprisonnement, ou l'organisation de lieux de réunion secrets. En outre, étant donné que les négociations secrètes impliquent nécessairement un petit nombre d'individus, excluant ainsi d'importants acteurs de la participation directe, la légitimité publique et la durabilité des résultats peuvent être plus vulnérables à la critique lorsque les résultats finaux sont supposés devenir publics.

Compte tenu de ces considérations préliminaires, nous offrons ci-dessous un ensemble de réflexions méthodologiques essentielles à la conception efficace de négociations secrètes selon l'un des formats mentionnés plus haut. Les choix les plus judicieux dépendent naturellement des particularités du contexte et des objectifs stratégiques de chaque partie.

1. Premier contact avec son homologue et lancement des négociations

- Avant d'établir un premier contact, ayez une vision claire, mais flexible, du pourquoi et du comment mener ces négociations. Votre vision doit comprendre une analyse des principaux intérêts et attentes des parties, ainsi que de leur compétence respective à comparer les différentes options et de leur propension à faire des concessions.

- Confiez la responsabilité d'établir ce premier contact à des individus ou à des institutions dotées de la confiance et des capacités nécessaires. Cela peut être des agences de renseignement, des équipes professionnelles spécialisées, des interlocuteurs culturels de confiance (comme des chefs religieux) ou des facilitateurs internationaux pourraient par exemple en faire partie.
- Une fois le contact établi, convenez des conditions à mettre en œuvre afin que les parties puissent se rendre en toute sécurité sur le(s) lieu(x) de la réunion. Dans le cas de négociations secrètes avec des groupes armés illégaux, les discussions doivent avoir lieu dans un endroit où ils se sentent en sécurité, au vu du statut illégal et du caractère clandestin de leurs opérations. L'envoi de messages par l'intermédiaire de prisonniers ou de membres de la diaspora du groupe peut s'avérer nécessaire (et bénéfique) dans certains cas.
- Définissez des mécanismes de communication sécurisés non seulement pour les pourparlers officiels, mais également pour les processus de discussions internes, de partage d'informations et de formation de stratégies que chaque partie devra mener et mettre en place au sein de ses propres rangs.
- Dès le début, discutez du financement du processus et de la répartition des dépenses entre les parties engagées.
- Convenez des mesures de précaution – telles que des règles de substitution et des canaux de communication – pour gérer les événements imprévus, tels que des crises majeures qui viendraient nuire au bon déroulement de réunions prévues à l'avance.
- Assurez-vous que les conditions sont réunies pour garantir la sécurité physique de toutes les parties que négocient sur le(s) lieu(x) de la réunion. Parfois, de telles garanties peuvent être difficiles à mettre en œuvre ; une chaîne d'intermédiaires peut alors être une option envisageable, à condition 1) de vérifier que chaque intermédiaire est bien celui qu'il ou elle prétend être, 2) que les messages soient suffisamment clairs pour éviter leur déformation et 3) que les intermédiaires puissent s'associer les uns aux autres en tant qu'individus formellement égaux.
- Sous réserve que cela n'entrave pas la confidentialité du processus prévu, envisagez la création d'un cadre juridique général définissant la portée et les restrictions à une réunion entre des représentants étatiques lorsqu'ils rencontrent des interlocuteurs issus de groupes armés illégaux. L'objectif, ici, est de mettre en place un fondement juridique stable pour l'organisation et l'évolution des négociations.

- Utilisez des moyens de transport, des lieux de réunion et des technologies de communication qui limitent les risques prévisibles de fuites d'informations. Mettez également en œuvre des mesures de contrôle spécifiques et strictes liées à l'utilisation d'ordinateurs, d'appareils photo, de logiciels, de téléphones et d'applications mobiles.
- Créez une liste restreinte d'acteurs essentiels qui ne s'engagent pas officiellement dans les discussions, mais qui devraient être informés de leur existence (et de leur évolution) sous le sceau du secret. Il est capital de prendre de telles mesures afin de pouvoir bénéficier du soutien futur de ces acteurs si une phase publique des négociations devait s'ensuivre ou si leurs résultats devaient être rendus publics.
- Assurez-vous que vos interlocuteurs ont un pouvoir de décision ou qu'ils bénéficient d'un accès privilégié à ceux qui possèdent ce pouvoir, afin que le risque non négligeable de s'engager dans des négociations secrètes ne s'avère pas vain.
- Établissez des règles de base relatives à la progression des pourparlers et mettez l'accent sur la clarté des aspects procéduraux et sur l'espace nécessaire au renforcement de la confiance.
- Définissez des protocoles afin de gérer tout abandon ou échec éventuel du processus et de rétablir la situation à l'état de statu quo ante. Les protocoles peuvent inclure des conditions de réactivation qui permettraient aux parties de revenir aux règles et procédures d'origine.

2. Une logistique propice au dialogue et au renforcement de la confiance

- Sélectionnez des lieux de réunion permettant aux parties (ainsi qu'à tout tiers médiateur ou facilitateur) d'approfondir leurs connaissances concernant le conflit ou la crise et les principales aspirations de chacune des parties.
- Évitez un planning du temps trop serré afin de permettre la création d'un dialogue sérieux et le renforcement de la confiance nécessaire à la préservation du secret des négociations et à leur progrès.
- Évitez les lieux de réunion qui demanderaient un effort logistique exceptionnel de la part des parties ou, dans le cas de négociations directes, des lieux trop proches du centre habituel des activités militaires ou politiques de l'une ou l'autre des parties.
- Planifiez les détails sur les aspects « souples » de ces pourparlers, tels que le protocole des places et le code vestimentaire, ainsi qu'un planning du

temps aménageant des moments d'interaction sociale (repas, promenades, etc.) qui pourraient favoriser de tenir en aparté des conversations qui pourraient s'avérer cruciales.

- Sous réserve que cela ne compromette pas la confidentialité du processus, convenez et organisez d'éventuelles venues et interventions d'experts techniques et de tiers compétents susceptibles de contribuer à l'évolution des négociations. Déterminez à l'avance les objectifs spécifiques et les termes du contenu substantiel de ces interventions.
- Dans les cas où les résultats des négociations secrètes ne sont pas censés être rendus publics, rendez plus rigoureux les mécanismes et les responsabilités pour garantir la confidentialité des négociations, et ce, au moyen de procédures de vérification indépendantes et confidentielles en cas de violation présumée du secret convenu.
- Le cas échéant, déterminez la manière dont certains membres d'une délégation recevront une marque de reconnaissance pour leur travail. L'objectif, ici, est d'éviter qu'ils ne recherchent cette reconnaissance publique par leurs propres voies (par le biais, par exemple, de fuites dans les médias, qui pourraient alors menacer le processus et ses résultats).
- Dès le début du processus, envisagez l'éventualité que l'existence des négociations puisse être accidentellement exposée au public ou divulguée intentionnellement par des tiers. Il importe donc de convenir, à l'avance, d'un communiqué de presse si cela devait se produire.

3. Contenu des discussions secrètes

- Établissez chez les parties une vision claire et commune des objectifs, de la nature et de la portée des négociations. Cette vision peut comprendre, entre autres, un énoncé d'objectifs, un ensemble minimal de règles procédurales ainsi qu'un agenda des questions à aborder.
- Lors des négociations, précisez le plus tôt possible votre intention (ou non) de révéler les résultats finaux (en tout ou en partie) ou de passer à une phase publique.
- Assurez-vous qu'un consensus soit obtenu sur l'importance de tenir les pourparlers à l'écart des médias et hors de vue du public, mais prenez le temps de discuter comment le public perçoit la crise et les parties en conflit.
- Plutôt que d'imposer une longue liste de conditions préalables aux négociations, concentrez-vous sur les discussions qui encouragent les parties à

réfléchir aux actions qu'elles sont disposées à entreprendre afin d'instaurer un climat de confiance. En effet, la plupart de ce qui aurait fait partie des préconditions auront davantage de chance d'être résolues une fois le processus entamé.

- Lorsqu'un processus de négociations secrètes est supposé passer en phase publique, veillez à discuter le plus tôt possible de ses règles et de ses paramètres, y compris le rôle des médiateurs ou des garants éventuels, la structure des délégations de chacune des parties, la participation éventuelle d'experts et de toute partie prenante au processus, et les sujets qui peuvent être laissés à la phase publique.
- Discutez dès le départ des questions de méthodologie de rédaction. Généralement, il est préférable de travailler sur la base d'un texte officiel unique et d'échanges réguliers d'ébauches de textes imprimés et numériques tout au long du processus.
- Convenez de règles liées aux relations entre les événements internes et externes aux négociations ; accordez-vous en particulier sur le type d'événements externes, le cas échéant, pouvant servir de motif valable à leur suspension ou à leur fin.

4. L'intégration des pourparlers secrets à un processus plus large

- Lorsqu'une phase publique est envisagée, créez un ordre précis de séquence des étapes (par exemple : phase exploratoire, phase publique, phase de mise en œuvre) afin de garantir à la fois la direction et la clarté du processus. En outre, mettez en place tout règlement procédural qui pourrait s'avérer nécessaire ou utile.
- A condition qu'elles ne mettent pas en danger la confidentialité des négociations, entreprenez des actions qui favorisent un environnement constructif et qui renforcent la confiance entre les parties. Citons notamment, telles que les gestes humanitaires, les actions de sensibilisation auprès de communautés touchées et l'abstention de l'emploi de tout terme méprisant à l'égard de l'adversaire, dans les références publiques à celui-ci.
- De manière séparée ou conjointe, préparez une stratégie politique et médiatique en faveur de la transition vers une phase publique, y compris une

explication des accords conclus en secret et la nécessité de passer à une phase ultérieure.

- Si les résultats d'un processus de pourparlers secrets doivent être rendus publics (en tout ou en partie), convenez des mécanismes et des messages qui révéleront l'existence et le contenu de l'accord, afin d'affaiblir l'impact de fuites prévisibles. L'accord révélé ne doit pas avoir d'effet de surprise sur les acteurs clés. Si tel devait être le cas, ils seront plus enclins à saboter ou à délégitimer les résultats.
- Si le processus et ses résultats (en tout ou en partie) doivent rester secrets, préparez-vous à la mise en œuvre effective de l'accord tout en préservant le secret absolu.

5. Équilibrer la tension entre les notions de secret et d'inclusion

- Identifiez tous les acteurs concernés qui n'ont pas participé aux négociations secrètes, en particulier ceux qui pourraient troubler le bon déroulement du processus ou qui pourraient jouer un rôle dans les étapes ultérieures, et déterminez une stratégie pour les impliquer. N'oubliez pas non plus que leur exclusion des négociations ne doit pas nécessairement entraîner l'exclusion des sujets connus pour être importants pour eux.
- Pour tout processus de pourparlers secrets censé aboutir à des résultats publics, établissez un planning de temps et des mécanismes qui pourraient permettre la participation de groupes et secteurs importants de la société aux étapes ultérieures ou à la phase de mise en œuvre.
- Avancez des arguments clairs et convaincants qui combattent l'idée simpliste selon laquelle un processus de négociation est intrinsèquement imparfait, de par sa nature secrète. La confidentialité est parfois une condition sine qua non pour la tenue de pourparlers de diverses sortes.
- Indépendamment de la complexité du processus et des questions débattues, veillez à livrer un récit simple du processus si les résultats devaient être portés à la connaissance du public, en admettant que de nouveaux progrès ne seront accomplis que si le soutien du public est suffisant.

Fondée en 2012, IFIT est une organisation internationale, non gouvernementale et indépendante qui propose une analyse complète et des conseils techniques aux acteurs nationaux impliqués dans des négociations et des transitions au sein de sociétés fragiles et touchées par un quelconque conflit. L'IFIT a soutenu les négociations et les transitions de divers pays tels que la Colombie, El Salvador, la Gambie, la Libye, le Nigeria, la Syrie, le Sri Lanka, la Tunisie, l'Ukraine, le Venezuela et le Zimbabwe.