



THE UNIVERSITY
of EDINBURGH



Les systèmes de gouvernance provisoire dans les situations fragiles et post-conflit

Sixième Dialogue d'Édimbourg sur l'élaboration de constitutions post-conflit, 2019



Les systèmes de gouvernance provisoire dans les situations fragiles et post-conflit

Sixième Dialogue d'Edimbourg sur l'élaboration de constitutions post- conflit, 2019

Robert Forster

© Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale
© 2020 édition en langue Anglais

Les publications d'IDEA International sont indépendantes de tout intérêt national ou politique. Les points de vue exprimés dans la présente publication ne reflètent pas nécessairement les opinions d'IDEA International, de son conseil d'administration ou des membres du conseil.



La version électronique de la présente publication est disponible sous Creative Commons Licence (CCL) – Creative Commons Attribution–NonCommercial–ShareAlike 3.0 Licence. 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 : <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.fr>

IDEA International
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
Suède
Téléphone : +46 8 698 37 00
Courriel : info@idea.int
Site Internet : <https://www.idea.int>

Traduction: Tsao-Yin Tu
Révision : Christèle Jany
Révision substantielle : Manon Bonnet et Thibaut Noel
DOI : <https://doi.org/10.31752/idea.2021.26>

ISBN: 978-91-7671-399-0

Cette publication a été développée pour le Programme de recherche sur les accords politiques (www.politicalsettlements.org), financé par UK Aid du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth du Royaume-Uni (FCDO) au bénéfice des pays en développement. Les informations et les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la vision officielle du FCDO. Ni le FCDO ni aucune personne agissant en son nom ne peuvent être tenus responsable de l'utilisation qui pourrait être faite de son contenu.

Créé avec Booktype: <https://www.booktype.pro>

Table des matières

Remerciements	5
Résumé	6
1. Un pont pour sortir de la crise	10
1.1. Les composantes d'un système de gouvernance provisoire	11
1.2. Facteurs ayant une incidence sur la sélection des processus de réforme	14
1.3. Le rôle des acteurs internationaux	16
1.4. Les systèmes de gouvernance provisoire infranationaux	19
2. Les défis inhérents aux systèmes de gouvernance provisoire	21
2.1. Inclusion et participation	21
2.2. Modalités des délibérations	23
2.3. Séquencement des modalités et des processus de réforme	24
2.4. Défis posés par la sécurité	25
3. Les obstacles rencontrés durant la période de transition	26
4. Comment atténuer la pression sur les systèmes de gouvernance provisoire	30
Références bibliographiques et lecture complémentaire	32
Références bibliographiques	32
Lecture complémentaire	38
Accords de paix et constitutions	38
Annexe A. Liste d'États ayant mis en place des systèmes de gouvernance provisoire	41
Annexes B. Agenda	43
À propos de l'auteur	46
À propos d'IDEA International	47

Remerciements

Le présent rapport fait suite au sixième Dialogue d'Édimbourg sur l'élaboration de constitutions post-conflit, qui s'est tenu en décembre 2019. Le Dialogue a été coorganisé par IDEA International et le Centre du droit constitutionnel d'Édimbourg, dans le cadre du Programme de recherche sur les accords politiques de l'université d'Édimbourg.

Nous souhaitons adresser nos remerciements à l'ensemble des personnes dont les observations et retours nous ont été d'une aide précieuse pour la conceptualisation du présent rapport et pour l'examen des études de cas qui l'ont façonné. Nous souhaitons remercier tout particulièrement les participants au Dialogue d'Édimbourg, qui nous ont apporté de précieuses contributions tant orales qu'écrites, ainsi que Christine Bell, de l'université d'Édimbourg, Sumit Bisarya, d'IDEA International, et Cheryl Saunders, de l'université de Melbourne, pour leur travail de relecture et de correction des premières versions de ce rapport.

Résumé

Les 9 et 10 décembre 2019, IDEA International, conjointement avec le Centre du droit constitutionnel d'Édimbourg, la Global Justice Academy (GJA) et le Programme de recherche sur les accords politiques de l'université d'Édimbourg, et avec le soutien financier du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth du Royaume-Uni (FCDO), a organisé le sixième Dialogue d'Édimbourg sur l'élaboration des constitutions post-conflit. Le Dialogue d'Édimbourg est un événement annuel qui rassemble experts et praticiens spécialistes des processus constitutionnels, de la résolution et de la médiation des conflits, afin de faire progresser la recherche sur un sujet précis des processus constitutionnels post-conflit. Le sujet du Dialogue de cette année était : « Les systèmes de gouvernance provisoire dans les situations fragiles et post-conflit ».

Le présent rapport éclaire l'organisation et le fonctionnement des systèmes de gouvernance provisoire lors de transitions politiques majeures. Un système de gouvernance provisoire est l'exercice de la puissance publique par un pouvoir exécutif - et parfois par une autorité législative - temporaire, afin de conduire les processus de gouvernance et de réformes dans un contexte de troubles ou de conflits politiques (souvent consécutifs à une rupture de l'ordre constitutionnel), dans le but de restaurer un ordre constitutionnel grâce à des institutions nouvelles ou refondées (De Groof et Wiebusch 2020, p. 1-2). En période de transition, les systèmes de gouvernance provisoire sont à la fois essentiels et fragiles et peuvent s'effondrer à tout moment. Il existe de nombreux cas de systèmes de gouvernance provisoire paralysés (comme celui du Soudan du Sud, depuis 2015), submergés par un nouveau conflit (comme au Yémen depuis 2014) ou qui s'enfoncent de nouveau dans le même conflit (comme au Rwanda en 1993). Lors de la conception et de la mise en place d'un système de gouvernance provisoire, il est important de prendre en compte les aspects suivants :

1. Un système de gouvernance provisoire est un cadre institutionnel créé dans le but de jeter un « pont » entre un ancien régime, souvent autoritaire, interrompu dans sa gouvernance par une crise politique ou violente, et un futur gouvernement plus pacifique, inclusif et démocratique. En tant qu'intermédiaire destiné à faciliter la mise en place d'un cadre institutionnel et constitutionnel plus pérenne, le système de gouvernance provisoire n'a pas vocation à constituer une fin en soi. Sa conception doit répondre à des attentes réalistes, à savoir ce qui est possible de faire avec un dispositif transitoire. Il est, par exemple, important que les décisions portant sur le degré d'inclusivité des institutions transitoires et sur l'exhaustivité des réformes à mener prennent en compte la nécessité de ne pas « surcharger » le pont afin d'éviter de faire périr la transition.

2. Bien que la conception d'un système de gouvernance provisoire soit liée au contexte et sujette à de nombreuses variations, un tel dispositif est généralement composé de trois éléments : (a) la formation d'un gouvernement de transition au sein duquel le pouvoir est partagé entre les acteurs clés ; (b) un engagement à suspendre les hostilités ; et (c) un mécanisme de transfert de pouvoir vers le gouvernement post-transition (généralement par le biais d'élections).
3. Ces trois éléments s'inscrivent souvent dans quatre volets thématiques que la transition peut aborder, à savoir :
 - un **volet politique** qui permet la formation d'un gouvernement provisoire chargé de gouverner durant la période de transition, mais aussi de mettre en place des processus de réforme ;
 - un **volet sécurité** qui comprend l'application du cessez-le-feu, des mécanismes de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) des groupes armés non étatiques ainsi que la réforme du secteur de la sécurité (RSS) de l'État, dont une éventuelle fusion des forces armées et des structures de commandement militaires ;
 - un **volet constitutionnel** qui prévoit les réformes juridiques et constitutionnelles et établit des mécanismes de consultations publiques ;
 - un **volet économique** qui prévoit un financement externe de la transition.
4. Au cours de la période de transition, chaque composante fait l'objet de rivalités intenses entre des élites politico-militaires, soumises au contrôle des parties prenantes nationales et internationales. Les évaluations publiques du caractère inclusif et équitable des prises de décisions ont un impact sur la légitimité du processus. Par conséquent, chaque composante du processus de transition introduit également un certain degré de vulnérabilité dans la mesure où les volets de la transition sont imbriqués les uns dans les autres. Ainsi, les évolutions dans un domaine particulier auront également un effet sur les autres volets de la transition. Les avancées réalisées dans un domaine de réforme peuvent, par exemple, créer une dynamique et faire sortir la transition politique d'une impasse. Par contre, un blocage sur un élément de la transition peut également freiner les progrès de l'ensemble.
5. Les considérations pour une « bonne conception » n'ont souvent qu'un rôle mineur dans la formation des institutions de transition et des accords sur les processus de réforme. L'avancée de ces processus dépend plutôt de la logique des négociations entre les parties en présence et peut être affectée par des facteurs structurels, qui doivent faire l'objet d'un suivi. Ces facteurs comprennent :
 - le rapport de force entre les parties ;
 - la solidité des institutions existantes ;
 - la nature de la crise qui a conduit à la transition ;
 - le besoin d'un changement symbolique ;
 - la nature du processus de négociation politique ;
 - les cadres juridiques préexistants.
6. Les systèmes de gouvernance provisoire peuvent être mis en place au niveau national ou infranational. Les systèmes de gouvernance provisoire au niveau infranational sont mis en place lors de conflits territoriaux, où ils servent de mécanisme pour établir de

nouveaux accords politiques dans l'entité considérée. Toutefois, ces entités infranationales demeurent dans le carcan de « l'espace constitutionnel » défini par la constitution de l'État central. Ainsi, la constitution de l'État central peut imposer des contraintes sur la conception des systèmes de gouvernance infranationaux, provisoires ou permanents, voire entraîner leur contestation devant un tribunal.

7. Les acteurs internationaux jouent un rôle essentiel dans la mise en place et la stabilisation des gouvernements de transition et des processus de réforme, et ce, à la fois au travers de la reconnaissance internationale de ceux-ci, mais aussi en proposant un appui technique, un soutien politique, une assistance militaire et des financements pour la transition. Ce dernier point constitue l'un des enjeux cruciaux qui nécessitent des approches plus adaptées. Paradoxalement, les gouvernements provisoires sont souvent réduits à recourir à des financements à court terme centrés sur des projets et n'ont pas les états de service nécessaires pour accéder à des financements stables, à long terme, provenant des instruments de financement du développement.
8. La nature temporaire de ces systèmes de gouvernement provisoire contraste avec les effets durables des décisions prises et les structures institutionnelles mises en place au cours de la période de transition. Cette période constitue un moment de rivalités politiques intenses entre les différentes parties prenantes, qui tentent d'accéder aux ressources de l'État, d'assurer leur propre survie politique et de trouver un moyen pour influencer sur l'agenda actuel et futur de l'État. Les importants enjeux de la transition l'exposent aux problèmes d'engagement, en ce que les parties prenantes agissent parfois à l'encontre du processus de transition pour acquérir davantage de poids dans les négociations à l'avenir, ou que de nouveaux groupes armés tentent de se positionner dans les structures de transition. Un certain nombre de tensions clés doivent être traitées, dont :
 - l'inclusion : comment trouver un équilibre entre les efforts d'inclusion des élites politico-militaires et les « marchandages » nécessaires à la stabilité avec une participation et des délibérations publiques plus larges, afin d'assurer une transition durable ;
 - le séquençage : comment gérer les relations entre les différents volets de réforme pour les agencer selon une séquence logique, tout en répondant aux réalités politiques locales ;
 - la sécurité : comment faire face aux défis sécuritaires, à savoir désamorcer la violence existante et empêcher de nouveaux groupes de se lancer dans la mêlée durant la période de transition.
9. Par ailleurs, il est généralement nécessaire d'éviter ou de surmonter un certain nombre d'obstacles typiques à la progression de la transition, à savoir :
 - des difficultés à former un gouvernement de transition au sein duquel les pouvoirs sont partagés entre différentes parties prenantes;
 - des difficultés liées aux mandats insuffisamment clairs et qui se chevauchent des institutions provisoires ;
 - des calendriers peu réalistes ou impossibles à tenir ;
 - la difficulté à gérer « les transitions au sein des transitions » lorsqu'un processus est bloqué et qu'un nouveau dispositif de gouvernance provisoire cherche à le remplacer ;

- des acteurs du système de gouvernement provisoire qui ne sont pas prêts à quitter le pouvoir à la fin de la transition et qui cherchent soit à miner, soit à prolonger la transition ;
 - la désaffection du peuple et la perte de légitimité des institutions transitoires causées par l'absence de retombées directes sur le terrain ;
 - des difficultés posées par les retards, les prolongations et les reports ;
 - des défis de « gestion adaptative » qui se posent à mesure que la transition se déroule et qu'elle doit s'adapter à de nouveaux contextes changeants.
10. Enfin, un certain nombre de décisions cruciales doivent être prises afin d'éviter ou de surmonter ces obstacles :
- privilégier la création d'institutions politiques provisoires inclusives, avec des modalités de prise de décision et de délibérations claires ;
 - séparer les éléments de l'agenda qui peuvent être gérés par les processus et institutions existants de ceux qui vont perdurer au-delà de la période de transition officielle, et planifier les réformes en conséquence ;
 - convenir de mécanismes réalistes et crédibles de résolution des conflits ;
 - avoir une approche réaliste des délais de la transition en s'assurant, d'une part, qu'ils ne sont ni trop courts ni trop rigides au point d'être irréalistes et donc intenables, et d'autre part, qu'ils ne sont pas trop longs afin de ne perdre ni l'élan ni le soutien populaire ;
 - s'assurer que les acteurs responsables de réformes ont les fonds adéquats pour mener à bien la transition ;
 - permettre une certaine souplesse dans la gestion de la transition afin de s'adapter aux changements de contexte le cas échéant, reconnaître et mettre en place les modalités d'une médiation continue afin de reconnecter les processus civiques de réforme avec les processus de négociations politiques.

1. Un pont pour sortir de la crise

Un système de gouvernance provisoire est un cadre institutionnel créé dans le but de jeter un « pont » entre un ancien régime, souvent autoritaire, interrompu dans sa gouvernance par une crise politique ou violente, et un gouvernement plus pacifique, inclusif et démocratique¹. Composé d'un organe ou d'un ensemble d'organes, souvent sous la forme d'un gouvernement qui n'a pas été élu mais qui doit superviser un train de réformes, ce type de gouvernance provisoire est très fréquent dans les processus de paix et de transition depuis 1990. Il a également été bien souvent la solution incontournable pour sortir d'une crise politique et mettre en place un système politique nouveau ou révisé (Strasheim, 2014 ; voir Annexe A, Liste d'États ayant mis en place un système de gouvernance provisoire).

Les spécialistes estiment que les processus de paix et les systèmes de gouvernance provisoire deviennent aujourd'hui de plus en plus complexes, avec davantage de problématiques, de processus subsidiaires, de tâches et d'organes intérimaires que dans les années 1990. Toutefois, bien que certains des processus de paix contemporains les plus tendus et les plus délicats se soient déroulés sous la supervision de gouvernements provisoires et se soient accompagnés de nombreux processus de réforme, l'étendue de tels dispositifs reste extrêmement variable d'un cas à un autre. Par ailleurs, les périodes de transition peuvent durer de quelques semaines à plusieurs années. Une telle variabilité dans la durée des périodes de transition s'explique par de nombreuses raisons, comme le nombre de réformes et la quantité de tâches à accomplir nécessaires à l'organisation d'élections libres et régulières, ou d'autres facteurs structurels sur lesquels nous nous pencherons plus en détail dans ce rapport.

Appliquée aux systèmes de gouvernance provisoire, la métaphore du pont véhicule l'idée de la transition comme moyen de passer d'une situation à une autre, sans se prononcer sur la nature même de la transition, qui peut :

- soutenir le passage d'une situation de conflit à une absence de conflit ;
- favoriser la transition d'une gouvernance illégitime à une gouvernance (plus) légitime ;
- accorder un certain répit au cours duquel il est possible de s'entendre sur un accord constitutionnel plus permanent ;
- offrir un cadre pour une gouvernance « ordinaire » tandis que d'autres processus de réforme sont en cours.

La plupart des systèmes de gouvernance provisoire cherchent à accomplir plusieurs des objectifs énumérés ci-dessus de façon simultanée. Pourtant, la période de transition crée aussi un nouveau « terrain » politique sur lequel les acteurs en présence continuent de s'affronter afin d'imposer à l'issue de la transition la forme d'État qui a leur préférence. Dans le cas de la

transition soudanaise en cours, des tensions ont émergé entre les manifestants des villes qui « luttent pour établir une règle basée sur les droits civils » et ceux qui vivent en zones de conflit qui ont pour priorités « l'établissement de la paix et de la sécurité et la fin de la marginalisation régionale » (Mustasilta 2019, p. 4). Le gouvernement provisoire a, par conséquent, une très lourde responsabilité : celle de devoir continuer à négocier un accord sur la nature même de l'État sur fond de visions divergentes.

1.1. Les composantes d'un système de gouvernance provisoire

Les dispositifs de gouvernance provisoire ont trois composantes principales : (a) "l'ensemble d'organes temporaires qui est(sont) chargé(s) de gouverner le pays durant la période de transition ; (b) les processus de réforme supervisés par ces mêmes organes, afin de remplir toutes les conditions nécessaires pour mettre fin à la transition ; et (c) une durée de transition clairement définie.

Les organes de gouvernance provisoire, au sein desquels les parties initialement en conflit se partagent les pouvoirs, sont bien souvent au cœur de la transition. Leur structure, leur composition et leurs portefeuilles sont au centre d'intenses négociations entre les acteurs rivaux. Dans un processus de transition, la formation et la consolidation du pouvoir exécutif provisoire est généralement l'une des premières tâches accomplies à l'issue d'un cessez-le-feu. La participation au gouvernement de transition, les fonctions décisionnelles ainsi que les relations entre les différentes institutions intérimaires sont autant de sujets à controverse dans la mesure où elles donnent accès au pouvoir, aux ressources de l'État, à une reconnaissance et à une légitimité politique. Ces organes provisoires, dans leurs fonctions les plus fondamentales, ont la charge de deux domaines principaux : d'une part assurer la continuité des fonctions administratives de l'État et d'autre part mettre en œuvre des processus de réforme sur lesquels les parties se sont entendues (Strasheim 2014). Les fonctions fondamentales d'un État comprennent également la capacité à assurer le maintien de l'ordre public (p. ex. les tribunaux et les forces de police) ; la fourniture de certains biens et services (p. ex. l'eau, l'électricité, la collecte des déchets, les travaux de reconstruction) et enfin, la représentation sur le plan international, qui a un effet sur la capacité de l'État à obtenir des financements via une architecture financière multilatérale. L'existence d'une liste exhaustive de telles fonctions ainsi qu'une éventuelle hiérarchie entre elles (voir Herbert 2014, p. 2-3) sont l'objet de nombreux débats. Un organe législatif de transition peut également être mis en place. Toutefois, de nombreux systèmes de gouvernement provisoire se concentrent sur l'établissement d'un pouvoir exécutif de transition et font l'impasse sur le pouvoir législatif. La rivalité entre les parties prenantes au sujet de la composition et de la structure du pouvoir exécutif de transition finit, dans de nombreux cas, par faire échouer le fonctionnement des organes de gouvernance provisoire, voire leur création même.

Il existe de nombreuses variations dans la structure des organes de gouvernance provisoire, et on y trouve toujours une forme de partage des pouvoirs entre les acteurs clés du conflit. Le modèle le plus fréquent est celui d'un gouvernement dit « d'unité » ou « d'union », non élu, au sein duquel le pouvoir est partagé entre les parties prenantes locales (généralement les principaux acteurs du conflit). Dans les cas de systèmes semi-présidentiels, le partage du pouvoir se matérialise souvent par la nomination du dirigeant en exercice au poste de président et par la nomination du chef de l'opposition au poste de premier ministre ou de président du parlement (comme en République centrafricaine en 2013). Dans le cas d'un système présidentiel, il existe de nombreuses options. Il est possible, par exemple, de désigner un ou plusieurs vice-présidents (ou présidents adjoints) afin d'assurer au sein de l'exécutif un nombre de sièges suffisamment représentatif du nombre d'acteurs ayant pris part au conflit (comme aux Comores en 2001). Des conseils d'État ou présidentiels peuvent également être créés afin de permettre à davantage d'acteurs de prendre part à l'exécutif. La composition du

conseil d'État du Liberia a ainsi été renégociée cinq fois entre 1993 et 2003. De la même manière, le statut des coprésidents à Madagascar a été vivement débattu entre 2009 et 2011. En Libye, le Conseil présidentiel, créé en 2015, était composé de neuf membres, dont un président, cinq vice-présidents et trois ministres issus de différents groupes d'acteurs. Les mécanismes de prise de décision varient d'un scénario à un autre, et les modèles présentent souvent des modalités de prise de décision différentes (droit de veto, vote à l'unanimité ou à la majorité) qui viennent s'ajouter à des règles sur le quorum nécessaire pour voter une délibération.

Les organes de gouvernance provisoire sont tous spécifiques au contexte dans lequel ils s'inscrivent. Par exemple, l'accord de Peshawar en Afghanistan, signé en 1992, rompt avec le modèle conventionnel d'un exécutif avec à sa tête une figure de proue, en proposant la mise en place d'un conseil islamique, composé de 51 membres, chargé de mener la transition. Lorsque le conflit et le processus de transition qui s'ensuit concernent une entité infranationale (une région ou une province par exemple), les organes de transition infranationaux sont souvent encadrés par un cadre juridique déjà existant et par la constitution de l'État central qu'ils doivent respecter. Lors du conflit de Mindanao, aux Philippines, l'Accord-cadre sur le Bangsamoro de 2012 prévoyait une commission de transition pour Mindanao chargée de l'application des processus de réforme tels que définis dans l'accord. Entre-temps, le gouvernement de l'État central a continué à fonctionner normalement au niveau national, puisqu'il n'est pas de nature provisoire. À Bougainville (Papouasie-Nouvelle-Guinée), l'Accord politique général de 1998 a été rejeté par les parlementaires de Papouasie-Nouvelle-Guinée, au motif que certaines dispositions de l'accord étaient contraires au contenu de la Constitution nationale. Un gouvernement provincial a été établi sur le même modèle que dans d'autres provinces de Papouasie-Nouvelle-Guinée, mais il n'a pas été en mesure de garantir le partage des pouvoirs entre les groupes bougainvillais nécessaire au processus de paix. Malgré ce revers, les Bougainvillais ont réussi à faire suspendre le gouvernement provincial officiel et à mettre en place la Conférence populaire de Bougainville, plus représentative, qui a permis de faire avancer le processus. Cette dernière a été officiellement reconnue comme organe consultatif auprès du gouvernement provisoire provincial établi plus tard, en 2005 (Regan 2002, p. 32-35).

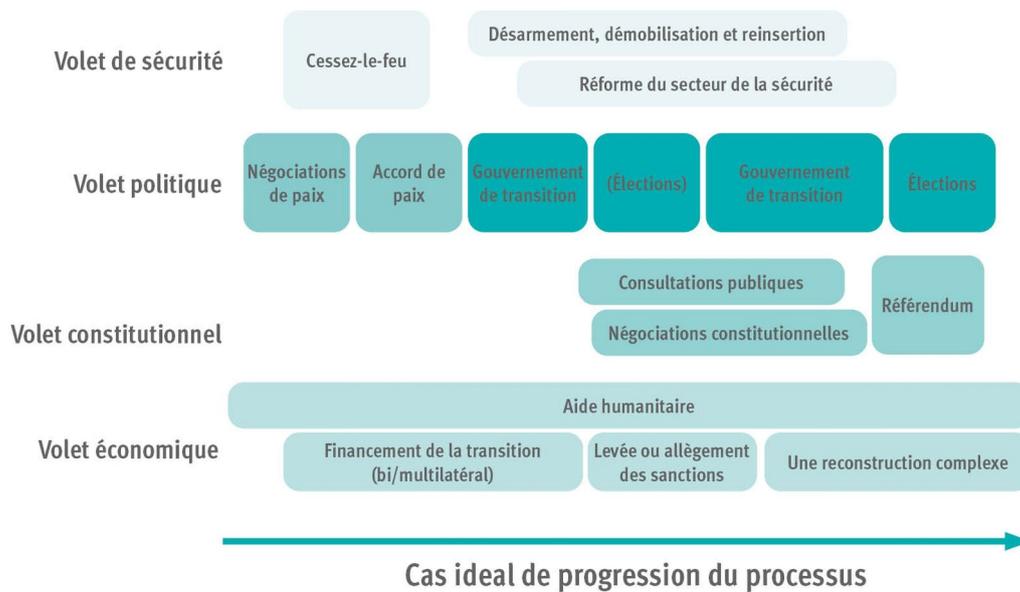
Les processus de réforme en période de transition

Outre les variations de structure des gouvernements provisoires, de tels dispositifs temporaires peuvent être très différents s'agissant du nombre et de la nature des processus de réforme mis en œuvre durant la période de transition. Ces processus de réforme sont le résultat de négociations entre les différentes parties prenantes. Les modèles les plus simples de gouvernance provisoire reposent sur trois éléments : (a) la formation d'un gouvernement de transition au sein duquel le pouvoir est partagé entre les acteurs clés ; (b) un engagement à suspendre les hostilités ; et (c) un mécanisme par lequel le pouvoir sera transféré à un gouvernement post-transition (généralement par le biais d'élections). De tels modèles sont souvent adoptés à l'issue de conflits plus limités, comme cela a été le cas après le coup d'État en Guinée-Bissau en 1999, où la défaillance du système démocratique et l'échec du transfert démocratique du pouvoir étaient à l'origine de la crise.

Des transitions plus complexes qui doivent résoudre des conflits armés prolongés cherchent souvent à réformer tout le système politique du pays, en lançant de vastes réformes touchant à la nature même de l'État (p. ex. au Burundi en 2000-2005, en République démocratique du Congo en 2003-2006, au Soudan en 2005-2011). En général, les réformes ciblent des secteurs stratégiques spécifiques, comme la gouvernance, la sécurité, le cadre juridique, la justice, les droits humains et l'économie (accès aux ressources, imposition, etc.) (De Groof 2019). Toutefois, de nombreux processus de réforme sont imbriqués les uns dans les autres. Cela peut entraîner une « inflation » de processus qui se développent de manière

imprévue durant la période de transition. Par exemple, la nécessité d'organiser des élections sous-entend que le gouvernement de transition doit créer une commission électorale nationale, effectuer un recensement de la population, redessiner la carte administrative du pays, procéder à un examen des lois régissant les élections et les partis politiques, et formaliser ces réformes dans l'ordre juridique, selon les besoins de la transition.

Figure 1. Les différents volets du processus de réforme



Source : Adapté de Bell C. et Forster R. A., « Constituting Transitions : “Predicting Unpredictability” » [Élaboration des transitions. « Prévoir l'imprévisible »], in De Groof E. et Weibusch M. (dir.), *International Law and Transitional Governance: Critical Perspectives* [Le droit international et la gouvernance de transition, Perspectives critiques], Abingdon, Routledge, 2020, p. 41.

La figure 1 présente les différents volets de réforme et propose un résumé simplifié pour comprendre la manière dont un mécanisme de gouvernance provisoire et les processus de réforme s'articulent, les liens entre les différents processus de réforme ainsi que l'ordre chronologique, qui peut varier, dans lequel les composantes de chaque transition peuvent être mises en place. Les étapes mises entre parenthèses, bien que bien moins fréquentes, peuvent être envisageables. Ces volets sont les suivants :

1. Le **volet politique** prévoit la formation d'un gouvernement provisoire et la mise en œuvre d'un cadre pour la transition, sur lequel les parties prenantes au conflit se mettent d'accord. Cela comprend de vastes réformes économiques et civiles, une réforme du droit électoral ainsi qu'un calendrier électoral.
2. Le **volet sécurité** qui comprend l'application du cessez-le-feu, des mécanismes de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) des groupes armés non étatiques ainsi que la réforme du secteur de la sécurité (RSS) des forces de l'État, dont une éventuelle fusion des forces armées et des structures de commandement militaires.
3. Le **volet constitutionnel** recouvre des réformes juridiques et constitutionnelles qui vont guider les mesures politiques, sécuritaires et économiques. Il peut être envisagé d'organiser des consultations publiques (p. ex. les dialogues nationaux au Yémen en 2013-2014 et en Libye en 2018 ou les consultations publiques au Zimbabwe en

2008-2009 puis en 2019), de former une assemblée constituante ou, dans certains cas, de tenir un référendum constitutionnel.

4. Le **volet économique** comprend des financements externes au travers des aides humanitaires ainsi qu'un soutien externe au gouvernement provisoire et aux processus de réforme, en sus d'un soutien humanitaire, au développement et aux efforts de reconstruction post-conflit. Il existe également d'autres leviers tels que la levée des sanctions (préoccupation centrale de la transition soudanaise en 2019) ou le refus de financements internationaux utilisés comme outil diplomatique pour sortir d'une impasse (comme par exemple le retrait des financements pour les élections à Madagascar en 2013).

La figure 1 représente toutefois une situation idéalisée. En pratique, les volets de réforme sont extrêmement interdépendants et étroitement liés. Par ailleurs, le contenu de chacun de ces volets et le séquençage de leur mise en œuvre, varient d'un processus de transition à un autre. Par exemple, le volet sécurité et la RSS au Tadjikistan ont été très différents de celui mis en œuvre durant la transition au Gabon. Au Tadjikistan, l'Opposition Tadjike Unie a accepté le désarmement, la réintégration et la fusion avec l'armée tadjike et un quota de représentation de 30 % au sein des agences étatiques chargées du maintien de l'ordre (Protocole relatif aux questions militaires, 1997). Au Gabon, le rôle des forces de sécurité n'a pas été redéfini et seule une réorganisation des chaînes de commandement a été effectuée (accord de Paris, 1994).

Néanmoins, chacun de ces volets doit être pris en compte et séquençé de façon intégrée, de sorte que chaque phase du processus puisse relayer et soutenir l'objectif général de la transition. De plus, les systèmes de gouvernance provisoire reposent sur des architectures internationales multilatérales, qui prévoient un soutien à la fois logistique et financier au processus de transition. Certaines questions restent cependant en suspens : l'architecture internationale pour la « gestion de la transition » est-elle bien adaptée (voir Section 1.4) ?

1.2. Facteurs ayant une incidence sur la sélection des processus de réforme

Les considérations relatives à la qualité de l'architecture générale du système de gouvernement de transition ne jouent souvent qu'un rôle mineur dans l'élaboration des institutions provisoires et des processus de réforme. L'avancée de ces derniers dépend plutôt de la logique des négociations entre les parties en présence et peut être affectée par les facteurs structurels énumérés ci-dessous.

Le rapport de force entre les parties. Au cours des négociations, l'acteur le plus fort est souvent en mesure d'imposer ses conditions pour la période de transition, exigeant notamment un nombre plus important de sièges au sein des organes de transition ainsi que le poste le plus élevé au sein de l'exécutif. Les autorités en exercice ont souvent l'avantage et peuvent renforcer leur position en mobilisant les forces de défense et de sécurité étatiques qui, contrairement aux milices de l'opposition, n'auront pas à subir de pressions aux fins de leur désarmement lors du processus de réforme (Svensson 2007).

La solidité des institutions existantes. Dans certains pays, certaines institutions, comme les tribunaux, sont plus solides, plus indépendantes, plus fiables ou inspirent plus confiance que les autres. Cela pourrait s'expliquer par le fait qu'elles ne reproduisent pas les injustices rencontrées ailleurs au sein de ces sociétés ou que ces institutions ont su préserver leur indépendance malgré les tentatives d'empiètement par des gouvernements totalitaires. La solidité des institutions peut, dans certains cas, être cruciale pour le bon fonctionnement d'un système de gouvernance provisoire car ces organes peuvent faire office de mécanisme de

résolution de conflit. Des systèmes judiciaires solides préexistants, comme cela a été le cas, par exemple, au Népal ou en Afrique du Sud, ont pu ainsi être remaniés pour être plus inclusifs et il est devenu possible de se reposer sur eux pour mener à bien les transitions.

Toutefois, l'effet inverse est possible : la solidité des institutions peut devenir un obstacle à la réforme lorsque celles-ci constituent de véritables acteurs politiques indépendants au sein du pays concerné. Dans de nombreux États affectés par des conflits, l'armée joue souvent un rôle particulièrement important dans le gouvernement de l'État et reçoit une part substantielle du budget national, ce qui lui permet d'agir en tant qu'acteur politique indépendant à part entière. Par conséquent, le gouvernement provisoire doit s'entendre avec les représentants de l'armée, voire leur proposer d'intégrer les organes du gouvernement de transition, afin de s'assurer de leur soutien tout au long de la transition. À Madagascar, l'armée, qui avait menacé d'intervenir à de multiples reprises lors de la transition, a refusé toute réforme la concernant malgré les divergences au sein de ses unités (Cawthra 2010, p. 18 ; Hauge 2011, p. 525-527). Les autorités militaires malgaches ont ainsi rejeté l'article 22 de la Charte de la transition malgré le mandat limité du Comité de réflexion sur la défense et la sécurité qui avait été proposé (Charte de la transition, 2009). L'implication de l'armée – comme cela a été le cas dans la transition soudanaise en 2019 – peut limiter le potentiel de responsabilité d'officiers militaires de haut rang, atténuant ainsi la menace qui pèse sur leur survie politique (Skaar 2020, 1999).

Le type de crise qui a déclenché la transition. Les systèmes de gouvernance provisoire qui résultent d'une crise électorale, d'une impasse politique ou d'un coup d'État sont plus susceptibles de mettre en œuvre des réformes ciblées, visant par exemple le système électoral, la décentralisation ou la sous-représentation de certains groupes dans certains secteurs (comme la fonction publique ou l'armée), en plus de rétablir la confiance par le partage de pouvoirs, plutôt que de lancer des processus de réformes majeurs (p. ex. en Guinée en 2020, en Guinée-Bissau en 1999 ou au Liban en 2008). En revanche, lorsque des conflits de sécession éclatent, la décentralisation est au cœur des préoccupations (en Papouasie-Nouvelle-Guinée/Bougainville en 1994 et 1998 ; aux Philippines/Mindanao en 2012). Quant aux parties à un conflit civil prolongé, elles exigeront plutôt une refonte de l'État et des programmes de réforme globaux ciblant de multiples secteurs (p. ex. au Soudan en 2005 ou au Népal en 2007). Il existe une exception à la règle : si le gouvernement en exercice, dans le cadre d'un « processus de paix unilatéral » (Bell *et al.* 2020, p. 5), propose des réformes afin d'éviter une défection en masse, comme cela est arrivé au Bahreïn en 2000 ou en Algérie en 1994, ces réformes sont plus modestes. Par conséquent, dans chaque cas, les causes et la nature de la crise auront une incidence sur le type et l'étendue des réformes proposées.

Un besoin symbolique de changement. Lorsque la transition est enclenchée, certaines institutions vont être considérées comme étant en partie à l'origine de la crise et vont, de ce fait, être l'objet de réformes. La question du symbole peut se poser lorsqu'il s'agit d'ordres constitutionnels qui ont survécu et perpétué jusque-là une piètre gouvernance, ou qui ont été suspendus de manière prolongée en raison de l'instauration d'un état d'urgence, et qui doivent être refondés. Dans le cas où les forces de sécurité et l'armée doivent rendre des comptes pour violation des droits humains ou oppression, il est également nécessaire de les réformer afin de rétablir la confiance. Lorsque les transitions ont pour but d'instaurer des régimes plus démocratiques, une refonte des institutions centrales peut être exigée par le peuple, afin de faciliter la rupture avec l'ancien système. En Égypte, par exemple, dès le début de la transition menée par le Conseil suprême des forces armées suite au renversement du président Hosni Moubarak début 2011, la réforme de la Constitution avait été considérée comme un symbole central du changement de régime (Serôdio 2017).

L'état d'avancement des négociations. Le niveau de détail du système de gouvernance provisoire et des institutions de transition qui le compose dépend du contexte et diffère selon l'étape à laquelle se trouve le processus de négociation. Des documents relativement simples

de type feuille de route², qui fournissent un résumé des réformes à mener, n'entreront guère dans les détails de la mise en œuvre de ces réformes. C'est le cas, par exemple, de la déclaration d'Arta signée en 2000, qui proposait de mettre en place un dispositif de gouvernance provisoire en Somalie. Pour pallier ce manque de détails, de nombreux systèmes de gouvernance provisoire sont négociés au travers de multiples accords successifs qui détaillent les changements convenus au cours de la transition³. Des plans (ou « blueprints ») exposent quant à eux un programme plus complet et moins ambigu que les feuilles de route (Holsti 1991, cité dans Lacatus et Nash 2020, p. 907, fn1). Ces documents détaillés peuvent être le fruit d'un assemblage de plusieurs accords, comme cela s'est fait au Tadjikistan (Accord général de 1997), ou encore le produit de longues négociations comme l'accord de Lomé concernant la Sierra Leone en 1999 ou l'Accord de paix global au Soudan en 2005.

Des cadres juridiques préexistants. Les systèmes de gouvernance provisoire sont façonnés par le cadre juridique préexistant ainsi que par les décisions sur ce qui doit être fait, à savoir s'il faut remplacer, réformer ou ignorer ce cadre. Il existe de nombreuses façons de rendre licites les systèmes de gouvernance provisoire, allant de l'adhésion à un cadre constitutionnel existant jusqu'à la formation de nouveaux cadres juridiques qui font fi de ce qui existe, en passant par des ruptures temporaires des cadres constitutionnels existants par le biais de déclarations extraconstitutionnelles (Bell et Forster 2020). Chaque voie présente à la fois des avantages et des inconvénients. Les gouvernements de transition qui s'inscrivent dans les cadres existants peuvent être limités dans leur effort de réforme. Dans le cas de gouvernements provisoires de niveau infranational, cela peut avoir des implications sur le degré de décentralisation, comme initialement tenté en Papouasie-Nouvelle-Guinée/Bougainville et aux Philippines/Mindanao. En revanche, des processus qui cherchent à établir des cadres juridiques et des constitutions entièrement nouvelles, sont confrontés aux questions liées à la légitimité des processus de délibération et de participation, questions qui seront examinées plus en détail ci-dessous. Les accords renégociés de gouvernance provisoire peuvent également se heurter à des documents de paix et de transition établis antérieurement lorsque l'une des parties refuse d'abandonner ces structures. Au Yémen, l'un des fils conducteurs du processus de négociation en cours depuis mars 2015 était le strict respect des « trois références » que sont : (a) l'initiative du Conseil de Coopération du Golfe (CCG) de 2011, qui soutient le gouvernement provisoire d'Abd Rabbo Mansour Hadi et assure sa légitimité ; (b) les résultats de la conférence du dialogue national mandatée par l'initiative du CCG ; et (c) la résolution 2216 du Conseil de sécurité des Nations Unies (ONU 2015) qui prévoit les termes des négociations de paix contemporaines. Ces documents établissent un cadre favorable au gouvernement de Hadi qui, huit ans après son arrivée au pouvoir, a beaucoup perdu de sa légitimité.

1.3. Le rôle des acteurs internationaux

Les architectures politiques, financières et de maintien de la paix internationales sont souvent cruciales pour soutenir et permettre les transitions. Cela est particulièrement flagrant dans les cas où les gouvernements de transition reposent sur la reconnaissance par la communauté internationale et ne gouvernent que sur le papier dans certaines régions du pays (p. ex. cas de la Somalie, voir Hesse 2010, p. 252-253 ; pour le Yémen, voir Salisbury 2018, p. 14). Les conflits intra-étatiques n'ont pas lieu en vase clos ; ils ont une incidence sur les pays voisins. L'impact sur les pays limitrophes qui ne sont pas en conflit peut être d'ordre économique, migratoire (flux de migrants ou de réfugiés) ou encore politique. De plus, la plupart des conflits intra-étatiques prennent une ampleur internationale, en raison de liens ethniques transfrontaliers, d'un soutien politico-militaire transnational ou bien de frontières poreuses (voir Gleditsch 2007). Les gouvernements de transition doivent remplir des obligations juridiques internationales en termes de bonne gouvernance et de droits humains afin de

pouvoir commercer et recevoir des financements pour le développement et l'avancement du processus de paix (Salmon, publication à venir). Les acteurs internationaux peuvent jouer un rôle crucial en soutenant la transition dans des domaines divers, dont les suivants :

Appui technique. Les acteurs internationaux sont une source d'expertise technique qui peut être précieuse lorsque les parties locales doivent faire des choix en lien avec la transition. Cela est particulièrement vrai durant les 18 premiers mois (Salmon, publication à venir). Les experts techniques issus de gouvernements étrangers, d'organisations multilatérales, d'organisations internationales non gouvernementales ou d'universités peuvent apporter leurs connaissances et former aux meilleures pratiques pour réformer les secteurs stratégiques, en s'appuyant sur une expérience pratique et comparative. Ce faisant, la transmission de l'expertise permet de renforcer les capacités des parties prenantes locales et de rendre les interactions entre elles plus professionnelles. Les sessions de formation deviennent souvent des plateformes officieuses de négociations dans la mesure où elles rassemblent des individus issus de groupes d'intérêts opposés ainsi que des acteurs issus de la société civile. Les interventions ponctuelles et non planifiées d'acteurs internationaux pourraient en revanche entraîner des pratiques inefficaces, voire dangereuses. La prédominance d'acteurs internationaux peut noyer les voix locales et avoir des effets néfastes sur les institutions étatiques de transition. Des mécanismes de coordination qui fonctionnent mal entre les acteurs internationaux peuvent également entraîner des objectifs contradictoires (OCDE 2012, p. 50-54).

Appui politique. Grâce à tout un éventail de mesures, allant des plus punitives comme des opérations de maintien de la paix, des sanctions ou des condamnations, aux moins coercitives, telles que l'organisation de forums, de réunions, de missions de bons offices et de procédures moins formelles (Griffiths et Barnes 2008), les acteurs internationaux peuvent influencer sur le processus de transition en :

- renforçant les capacités des parties prenantes ;
- améliorant la visibilité des groupes marginalisés ;
- fournissant des garanties de sécurité (Walter 2002) ;
- encourageant la « maturation » des positions des parties pour qu'elles parviennent à un accord (USAID 2009, p. 6) ;
- apportant de l'aide pour surmonter les difficultés rencontrées lors de l'identification de solutions (Walter 2002) ;
- créant des canaux de communication neutres et fiables, par le biais desquels la médiation est possible ;
- modifiant les relations entre les parties « en influant sur l'environnement socio-économique dans lequel interviennent les dynamiques de conflit et de paix » (Frerks 2006, p. 14-15).

Bien que certains acteurs internationaux optent pour la neutralité, il existe de nombreux exemples d'États ou d'organisations qui soutiennent activement un des belligérants et peuvent ainsi contribuer à prolonger le conflit.

Financement des gouvernements de transition. Les acteurs internationaux jouent également un rôle essentiel dans le financement des négociations qui mèneront à la mise en place d'un système de gouvernance provisoire. Un tel soutien financier peut être déterminant car le gouvernement de transition doit être en mesure de verser les salaires et de fournir des biens et des services pour ne pas susciter le mécontentement populaire, qui risquerait d'augmenter l'instabilité. Toutefois, le financement international est régulièrement confronté

à deux problèmes. Premièrement, c'est un processus lent, et deuxièmement, il est généralement accordé pour des échéances à court terme, pour des projets spécifiques (OCDE 2012, p. 56). Par conséquent, les systèmes de transition sont confrontés à une certaine précarité et peuvent s'effondrer dès que les fonds s'épuisent. Le financement international peut découler de relations bilatérales entre États, auquel cas les donateurs s'engagent à soutenir le processus ou la reconstruction. Lorsqu'un pays ne parvient pas à obtenir des financements multilatéraux, le tout nouveau gouvernement provisoire peut se retrouver dans la situation de devoir rechercher des médiateurs en s'appuyant sur des financements bilatéraux.

Outre l'aide humanitaire, les instruments de financement du développement proposés par les banques de développement, comme la Banque mondiale, constituent une autre source de financement. Pour y avoir accès, les pays doivent prouver qu'ils sont capables de respecter un certain nombre de critères de gouvernance et de développement, ce qui est très difficile pour des pays déchirés par la guerre. Les États qui ne remplissent pas les critères se retrouvent dans une situation délicate, coincés entre la Banque mondiale (et d'autres banques de développement) et les Nations Unies, qui, ni l'une ni l'autre, ne sont en mesure d'apporter un financement à long terme. La période de transition est bien souvent trop courte pour que le gouvernement puisse se constituer des états de service solides qui remplissent les critères requis. L'aspect politique de ces processus se limite aux moments de vote par les États qui vont décider si un État peut avoir accès à un financement, permettant alors une durabilité du financement. Par conséquent, l'établissement d'un système de gouvernance provisoire tend à reposer sur des projets d'aide humanitaire ponctuels et des contributions de donateurs gérées par des fonds d'affectation multipartenaires créés dans le but de soutenir des projets de gouvernance et de consolidation de la paix (voir le Fonds d'affectation multipartenaires – MPFT Office, s. d.).

Assistance militaire. Les acteurs externes jouent souvent un rôle dans le soutien des groupes armés non étatiques. Très répandue durant la guerre froide, cette pratique se poursuit aujourd'hui dans des contextes variés. En Syrie, par exemple, il existe un financement externe de divers groupes de militants depuis 2011. D'après Dudouet et Galvanek (2018, p. 3), le financement peut être fourni sous forme « d'argent, d'armes, d'équipement et/ou de formations ». Ce type de financement continu, surtout lorsqu'il provient de sources multiples, nuit au processus de consolidation du gouvernement de transition.

Sanctions et embargos. Des sanctions qui visent à limiter les capacités à faire la guerre (application d'embargos commerciaux) ou à opprimer des populations vulnérables (embargos sur les armes) sont appliquées afin de punir un pays tiers pour des actions indésirables (Griffiths et Barnes 2008, p. 10). Des sanctions ciblées contre des individus ou des groupes peuvent également être appliquées, comme le gel des avoirs et l'interdiction de voyager. Dans les cas de groupes financés principalement par la diaspora, des réglementations-sanctions peuvent être utiles pour faire tarir ces sources de revenus, comme cela a été le cas pour les Tigres de Libération de l'Eelam Tamoul, au Sri Lanka, qui ont été ajoutés en 2006 par l'Union européenne sur la liste des organisations terroristes (Dudouet et Galvanek 2018, p. 6). Les sanctions peuvent également parfois être utiles en ce qu'elles amènent les parties à faire des concessions lors des négociations, comme en 2011, lorsque le président yéménite Ali Abdallah Saleh en a été menacé. Toutefois, l'inverse est également possible : les sanctions peuvent durcir les conflits en déclenchant un effet de « ralliement au drapeau » chez les groupes (Griffiths et Barnes 2008, p. 11). De plus, certaines sanctions plus spécifiques, comme l'inscription d'individus ou de groupes sur des listes de surveillance de terroristes, peuvent contribuer à les isoler alors même que leur participation est nécessaire pour inclure un maximum d'acteurs dans la transition. Cela empêche l'établissement d'un dialogue et encourage une radicalisation plus forte encore lorsqu'ils revendiquent, en toute légitimité, à

être inclus dans le processus et ne sont pas entendus (Griffiths et Barnes 2008). Dans le cas du Soudan, l'inscription du gouvernement de transition sur la liste des financeurs du terrorisme international est devenue un problème majeur lorsque le gouvernement provisoire en exercice a tenté d'obtenir des financements pour la transition (Hudson 2020).

1.4. Les systèmes de gouvernance provisoire infranationaux

Des systèmes de gouvernance provisoire peuvent être mis en place au niveau infranational (au niveau d'une région ou d'une province par exemple) en réaction à la volonté des autorités de l'État central de restaurer l'autorité et les capacités de l'État au sein de l'entité territoriale en question, ou en réponse à l'initiative des autorités locales (Menkhous 2006). De tels systèmes intérimaires au niveau infranational, qui possèdent des caractéristiques similaires aux systèmes provisoires nationaux envisagés plus haut, sont nettement plus rares. Ils peuvent toutefois être mis en place lorsqu'une transition est lancée afin de mettre un terme à un conflit territorial infranational (Zulueta-Fülscher et Welikala 2017). Cette pratique est liée au conflit infranational, mais bien souvent aussi à un besoin de trouver à la fois un accord régional plus inclusif et d'établir une nouvelle relation entre la région concernée et l'État central.

L'ancrage local comme facteur de légitimité. Même lorsque l'objectif principal n'est pas de mettre en place une transition au niveau infranational, il sera nécessaire de trouver un moyen d'ancrer une transition nationale dans une nouvelle gouvernance et des initiatives de transition locales. De nombreuses transitions politiques ne se concentrent que sur le niveau national et sont fragilisées dès lors que les décisions, prises au niveau national, sont rejetées par les entités infranationales. En effet, les processus lancés au niveau national peuvent être déconnectés du peuple et de son quotidien. Cela se matérialise par une véritable séparation spatiale, constituée de blocs de béton, de barbelés, d'hôtels de luxe et de discussions qui ont lieu dans une capitale lointaine (Al-Ali 2018, p. 152 ; Hill 2017, p. 263). Prenons l'exemple de la transition soudanaise qui a débuté en 2019 : les régions périphériques, étant sous la gouvernance de représentants militaires (établis sur place à cause d'états d'urgence déclarés précédemment), résistent au processus de transition lancé par le gouvernement central.

En outre, lorsque le partage de pouvoirs au niveau central n'est pas répercuté au niveau régional ou local, le conflit, auparavant national, va se décliner au niveau local et se prolonger. L'Afghanistan a tenté d'appliquer un modèle différent, dans lequel des « chartes citoyennes » ont été adoptées afin d'améliorer la fourniture de services de base et l'engagement de l'État avec les communautés locales, et ce, pour que les autorités locales puissent s'approprier davantage le développement et une plus grande souveraineté (gouvernement de la République islamique d'Afghanistan 2016 ; voir aussi Loha 2018). Si un accord portant sur les transitions politiques est perçu comme ayant été porté ou imposé par des gouvernements étrangers, ce ressenti rend l'appropriation locale moins crédible et crée un déficit de confiance qui sera difficile à surmonter.

Intégrer les dispositifs transitoires locaux au niveau étatique. Il est nécessaire de créer des mécanismes de coordination entre le niveau national et les niveaux infranationaux, quel que soit le niveau auquel se trouve le gouvernement de transition (national ou infranational). Pour qu'un système de gouvernement provisoire infranational contribue aux efforts de consolidation de la paix, outre la gestion de la violence dans les conflits locaux, il est nécessaire d'articuler ses efforts avec ceux qui sont faits au niveau national (Wise, Forster et Bell 2019). L'accord-cadre de 2012 sur le Bangsamoro dans le cas des Philippines/Mindanao prévoyait ainsi une nouvelle Autorité Nationale pour la Transition, chargée de superviser la transition dans la région de Mindanao et de former un gouvernement régional de transition. Une Commission pour la Transition avait ensuite été créée, composée de membres désignés à la fois par le Front Moro islamique de libération et le gouvernement philippin, pour travailler ensemble sur la Constitution infranationale (la Loi Fondamentale), les révisions de la

Constitution des Philippines ainsi que sur les programmes de développement pour Mindanao (accord-cadre sur le Bangsamoro, 2012, et Annexe sur les dispositions et les modalités de la transition à l'accord-cadre sur le Bangsamoro, 2013). Quant au Myanmar, le pays a rencontré des difficultés dans ses efforts de coordination en raison d'ambiguïtés dans l'accord national sur le cessez-le-feu de 2015, qui confiait aux organisations ethniques armées (EAO) des « tâches à accomplir durant la période de transition ». Toutefois, comme évoqué par South *et al.* (2019, p. 16-17), l'accord ne détaillait ni les tâches à accomplir ni de mécanisme de coordination entre les dispositifs de gouvernance des EAO et l'État (voir le chapitre 6 de l'accord national sur le cessez-le-feu). Comme il ressort d'autres cas tels que celui de la Somalie, un manque de précision sur la manière dont les systèmes transitoires infranationaux sont intégrés dans des structures plus importantes peut permettre à des entités qui en ont la capacité de résister et de s'opposer activement au processus d'intégration (Menkhaus 2006).

Notes

1. Pour des textes de référence sur les gouvernements provisoires, voir : Shain Y. et Linz J. J. (dir.), *Between States: Interim Governments in Democratic Transitions* [Entre les États. Les gouvernements provisoires dans les transitions vers la démocratie], Cambridge, Cambridge University Press, 1995 ; Strasheim J. « Interim Governments and the Stability of Peace » [Les gouvernements de transition et la stabilité de la paix], thèse de doctorat, Heidelberg, université d'Heidelberg, 2016 ; Guttieri K. et Piombo J., *Interim Governments: Institutional Bridges to Peace and Democracy?* [Les gouvernements de transition. Des ponts institutionnels vers la paix et la démocratie ?], Washington D.C., Institut des États-Unis pour la paix, 2007.
2. Les documents issus des négociations pour la transition prennent diverses formes et ont une intensité normative différente : accords de paix, constitutions provisoires, déclarations constitutionnelles, chartes et feuilles de route. Ils sont produits à différentes étapes du processus de négociations, que ce soient des accords de pré-négociations, des accords-cadres ou des accords globaux, mais ce n'est pas le cas pour les accords de cessez-le-feu (Bell et Forster 2020).
3. Des systèmes de gouvernance provisoire à plusieurs étapes peuvent être le fruit de la conception de processus. Au cours de la conception du processus de transition et du système de gouvernance provisoire, les parties prenantes se mettent d'accord pour réformer certains aspects (ou lancer des réformes déjà approuvées) au coup par coup, comme au Burundi (2000-2005), en République démocratique du Congo (2000-2006), en Guinée-Bissau (1998-1999), au Kenya (2008-2010) et au Népal (2006-2015). En cas de reprise du conflit, il peut être nécessaire de renégocier les accords et de réévaluer leur contenu, comme cela a été le cas en Afghanistan (1992-1993), en Angola (1994-1998), au Burundi (1994-2000), en République centrafricaine (2013), au Liberia (1993-2003), en Libye (2011-2015) et au Mali (2015).

2. Les défis inhérents aux systèmes de gouvernance provisoire

Tous les processus de réforme et toutes les institutions qui composent un système de gouvernance provisoire sont confrontés aux défis que sont la participation inclusive, le processus de délibération et le séquençage des réformes, sans oublier la fourniture des moyens nécessaires au maintien de la sécurité et à un bien-être économique suffisants pour pouvoir les relever. Si les parties ne parviennent pas à gérer ces questions, le processus de transition risque de paraître illégitime et d'être bloqué. En tout état de cause, les parties doivent anticiper et se préparer aux défis qui peuvent se poser et concevoir des mécanismes de résolution de conflits adéquats afin de pouvoir s'adapter aux changements de circonstances qui surviendront inévitablement tout au long de la transition.

Comme nous le verrons ci-après, certains défis typiques sont susceptibles de se présenter. Chacun d'entre eux touche à des problématiques cruciales, telles que l'approbation et la légitimité du processus, et est assujéti aux négociations politiques en cours portant sur l'influence qu'aura le gouvernement de transition sur le paysage politique post-transition¹. En effet, ces négociations sont intimement liées aux ambitions de pouvoir des parties au conflit. Utile à la restauration de la légitimité du gouvernement, la transition remet à plus tard des questions sujettes à controverse et prévoit des mesures temporaires avant qu'un processus plus inclusif soit envisageable (Brandt *et al.* 2011, p. 67-70). C'est également le moment où de nombreux acteurs (pas seulement le gouvernement et les groupes armés) ont l'occasion de définir l'agenda politique. Par conséquent, la période de transition devient, pour les parties en présence, un moment d'intenses tractations pour s'assurer une certaine légitimité politique et pour maximiser ses propres gains. Ces enjeux majeurs sous-entendent que l'ensemble du processus est exposé à la solidité de l'engagement des parties prenantes (particulièrement puissantes) qui peuvent faire rempart contre le processus en cours si elles estiment pouvoir améliorer leur position de négociation à l'avenir (Mattes et Savun 2009).

2.1. Inclusion et participation

Étant donné que de nombreuses transitions sont le résultat de protestations de la société civile, des formes plus poussées de délibération publique, une plus grande inclusivité et une participation publique plus importante sont attendues durant cette période par les principales parties en présence et la communauté internationale. Dans la pratique, la transition se doit souvent de trouver un équilibre entre le pacte politique (c'est-à-dire l'accord horizontal conclu entre les leaders des parties au conflit) nécessaire pour mettre fin aux violences, et un nouveau pacte social plus large et plus exhaustif qui a reçu l'approbation populaire (c'est-à-

dire un accord vertical, conclu entre le gouvernement et le peuple). Les éléments centraux de ce pacte social sont l'assurance de davantage de droits, la reconnaissance et une distribution plus égalitaire du pouvoir et des ressources publiques. Les décisions prises auront une incidence sur la manière dont la transition est perçue. Elles doivent toutefois prendre en considération les attentes réalistes vis-à-vis des tâches que la transition est censée remplir. Les éléments clés d'une transition, et notamment l'élaboration ou la réforme de la constitution, nécessitent une participation large dans la mesure où la souveraineté du peuple doit pouvoir s'exercer et où ils auront un effet décisif sur l'issue de la transition.

Concernant la participation, les questions qui se posent le plus souvent sont : quelles sont les parties en présence ? lesquelles sont incluses dans les processus, et quels processus ? quels sont les critères d'inclusion ? comment les représentants de chaque groupe sont-ils choisis ? dans quelle mesure le choix des représentants affecte-t-il l'influence politique de son groupe ? Ces questions reviennent dès lors que sont évoquées les institutions de transition qui touchent à la gouvernance et aux réformes juridiques (comme le gouvernement provisoire, le parlement de transition ou les assemblées constituantes). Selon les réponses apportées, des points de friction peuvent apparaître et saper le dispositif de transition.

Au niveau des hautes sphères, les parties prenantes à inclure sont choisies en fonction de leur capacité à opposer leur veto à un choix, à décider de façon unilatérale de perpétuer le conflit si elles ne sont pas satisfaites des termes de l'accord (Cunningham 2013). Toutefois, bien que le principe paraisse simple, les critères nécessaires à l'identification de tels acteurs ne sont pas toujours clairs et dépendent à la fois du contexte et de la gravité du conflit. Bien souvent, les capacités réelles des protagonistes ne peuvent être clairement évaluées du fait de campagnes de propagande ou d'autres obstacles empêchant d'obtenir des informations fiables, ce qui est particulièrement vrai lorsque les conflits, qu'ils soient locaux, nationaux, transnationaux ou internationaux, sont imbriqués les uns dans les autres. Accorder trop d'importance aux acteurs armés (souvent considérés comme ayant un pouvoir de veto) peut également inciter les nouveaux groupes à devenir plus violents afin d'obtenir une place dans l'espace politique. Élargir l'inclusion verticale afin de faciliter l'élaboration d'un nouveau pacte social ou d'un « accord constitutionnel » n'est pas non plus chose aisée étant donné la grande diversité identitaire des parties (critères d'appartenance religieuse, politique, ethnique, à la société civile et à un genre) qui pourraient revendiquer de prendre part au processus. L'inclusivité est importante, mais l'on fait souvent valoir pour limiter la participation qu'il est difficile de parvenir à un accord quand les acteurs se multiplient. L'inclusivité soulève également la question de savoir si, en l'absence d'élections, les participants sont véritablement représentatifs de ceux qu'ils sont censés représenter. Sans légitimité ni autorité adéquate auprès de ces électeurs, les compromis que les parties prenantes devront inévitablement faire à la table des négociations risqueront de ne pas tenir.

Les débats entre les parties en présence sur les modalités de participation sont un aspect central des systèmes de gouvernance provisoire. En août 2019, ces tensions ont pesé sur la formation du gouvernement de transition soudanais, constitué de cinq membres désignés par le Conseil Militaire de Transition (CMT), cinq par la coalition de l'opposition et un dernier choisi par les deux parties. Un tel gouvernement semblait présenter un avantage, celui d'avoir inclus un dernier membre qui permet de rompre le *statu quo*. Toutefois, certains se sont demandé s'il était vraiment possible de mettre en œuvre de vraies réformes étant donné l'importance du rôle joué par l'armée et les liens entre les membres du CMT et les Forces de soutien rapide (*Rapid Support Forces*, RSF), une milice impliquée dans des violations des droits humains au Darfour (Ghitis 2020). Le rôle que l'armée soudanaise jouera dans la politique intérieure et son impact potentiel sur la démocratisation du régime sont autant de questions cruciales qui se posent en pleine transition.

Au fur et à mesure de la transition, les modalités de la participation des principaux acteurs sont régulièrement renégociées, et ce, souvent de façon simultanée dans différentes arènes.

Ces renégociations incluent les critères de participation pour les partis politiques, les restrictions sur les processus de réforme, les conditions d'éligibilité au plus haut poste exécutif, etc. Le degré de participation du peuple est, quant à lui, non seulement affecté par les critères d'inclusion mais aussi plus largement par l'espace civil et les questions de droits (liberté d'expression et de réunion), les conditions à remplir pour pouvoir voter ou encore la réglementation concernant les organisations non gouvernementales. Les paramètres d'inclusion du peuple et des élites ont un impact sur la structure des institutions de transition ainsi que sur les paramètres des délibérations, que ce soit au regard de la forme du gouvernement provisoire, celle de l'assemblée législative, les modalités des élections (dont le découpage des circonscriptions) ou la conception de dialogues nationaux et autres consultations publiques.

Un groupe peut également renverser l'équilibre des pouvoirs en sa faveur en modifiant la réglementation de façon unilatérale et ce, d'une façon qui peut, de prime abord, paraître complètement inoffensive. À Madagascar par exemple, Andry Rajoelina, l'actuel président, a abaissé l'âge minimum requis pour se présenter aux élections présidentielles (afin de pouvoir se présenter lui-même) et imposé des restrictions sur les individus qui possèdent plusieurs nationalités (afin d'empêcher l'un de ses rivaux de se présenter) (Connolly 2013). Nombre de processus de transition se grippent lorsqu'une ou plusieurs de ces modalités sont manipulées ou semblent avoir été manipulées afin d'exclure certains groupes (qu'ils soient politiques, ethniques ou liés au genre).

2.2. Modalités des délibérations

Outre la participation, une autre question qui se pose en période de transition est celle des modalités et des mécanismes de délibérations ainsi que l'incidence de ces derniers sur les choix faits durant la transition². Comme le souligne Castillejo (2017, p. 4), le fait de se concentrer sur les processus formels inclusifs finit souvent par éclipser « les décisions et les politiques publiques qui émergent de tels processus [ainsi que] les résultats que ces derniers produisent sur les populations. » Le processus de prise de décision est examiné de près par chaque partie prenante de la transition. Pour pouvoir déterminer l'avantage de chacune des parties au cours du processus décisionnel, il est nécessaire d'avoir une connaissance approfondie du contexte dans lequel la transition se déroule. Les questions fréquemment posées sur le processus de délibération sont : le mécanisme de prise de décision est-il juste et représentatif ? qui a conçu le mécanisme de prise de décision ? une partie possède-t-elle un avantage significatif (surreprésentation ou encore droit de veto) lorsqu'un tel mécanisme est utilisé pour la prise de décision ? la décision est-elle « juste » ? la décision aurait-elle pu être prise dans un forum de meilleure qualité ou plus global ? À l'instar des questions portant sur la participation, la réponse à ces questions peut mettre en évidence certains points sensibles dans les institutions provisoires.

La transition yéménite, au travers d'un mécanisme de consultation populaire novateur qu'était la conférence du dialogue national (NDC), en est un exemple. Malgré les qualités de la NDC, des problèmes de participation se sont posés et ont eu une incidence sur les délibérations sur certains sujets en particulier, parmi lesquels le fait que deux mouvements rebelles (les Houthis et le Mouvement de la mobilité du sud) n'avaient pas été consultés lors du premier appel pour la NDC, définie par l'initiative du CCG qui avait défini le cadre de la transition. Bien qu'ils aient été intégrés par la suite, chacun avec son propre groupe de travail, cela n'a pas pu effacer l'exclusion initiale. Les deux groupes ont ainsi déclaré à de multiples occasions que la NDC n'avait aucune légitimité et manifesté leur opposition à celle-ci. Le mécontentement a continué à enfler lorsque la NDC, fondée sur une base large, a été réduite à un organe national de 82 membres, dans lequel les mouvements rebelles se sont de nouveau estimés mal représentés. Les discussions portant sur la forme définitive de l'État yéménite et

des régions ont été paralysées, forçant le président par intérim Hadi à user de son pouvoir de veto pour sortir de l'impasse, ce qui a encore participé à saper les modalités de délibération et contribué en partie à un redémarrage d'un conflit qui va progressivement dégénérer. Le cas du Yémen montre qu'il est important que la conception des institutions soit en cohérence avec « l'esprit » de la transition. Autrement dit, si une transition est qualifiée d'inclusive et que le peuple attend d'elle qu'elle le soit, le système de gouvernance provisoire doit répondre à ces attentes. Inclure les représentants d'un groupe ne leur garantit pas forcément d'avoir de l'influence sur le processus (Castillejo 2017). L'incapacité à avoir une influence significative peut miner le propos et être brandie comme argument par l'opposition pour faire défection.

2.3. Séquencement des modalités et des processus de réforme

On entend par séquencement la manière dont le système de gouvernance provisoire organise l'accomplissement des tâches et le calendrier de la transition. Il pose un certain nombre de défis : certaines réformes doivent-elles être menées plus tôt que d'autres ? une séquence en particulier pourra-t-elle contribuer à la stabilisation et au renforcement du processus ? quels obstacles administratifs et pratiques peuvent affecter le séquencement ? quelle est la procédure à suivre si un processus subit des retards inévitables ? Les systèmes de gouvernance provisoire présentent un certain paradoxe dans la mesure où ils comportent habituellement au moins une séquentialisation partielle des processus, explicitée dans des documents de transition, qui peut toutefois entrer en contradiction avec les séquencements plus « organiques » qui découlent de la « logique des négociations » (pour la consolidation de la paix et le séquencement, voir Herbert 2014 ; Bell et Zulueta-Fülscher 2016 ; Langer et Brown 2016).

Le séquencement adopté par des systèmes de gouvernance provisoire repose sur quatre postulats, qui émergent de la logique de la transition et qui sont mis en avant dans les ouvrages portant sur la consolidation de la paix. Selon le premier postulat, qui pose un cadre global, de tels systèmes de gouvernance sont fondés sur l'adoption d'une approche progressive de la consolidation de la paix, au cours de laquelle les questions sont réglées une à une, scindées de sorte à pouvoir être résolues plus aisément (Weiss 2007). Le deuxième postulat est qu'un certain degré de sécurité est nécessaire pour qu'un processus de transition puisse avancer (Steadman 2008, p. 148). Le troisième postulat est qu'il est nécessaire d'établir un gouvernement de transition pour rendre possible une grande partie des processus de réforme et pour que le pays puisse continuer à fonctionner entre-temps. Quatrièmement et dernièrement, l'institutionnalisation de l'État doit être achevée avant la libéralisation de la politique pour deux raisons, qui peuvent être concomitantes : les élections et les débats politiques ouverts peuvent éventuellement le déstabiliser et/ou une certaine forme de réforme institutionnelle est souvent nécessaire avant de pouvoir organiser des élections justes et libres (Paris 2004).

Les élections exigent souvent des modalités de consultation populaire et une participation large des parties au cours de périodes particulièrement fragiles. Pour faire face à ce défi et pour avoir suffisamment de temps pour instaurer la confiance et stabiliser le pays, on peut envisager une période de transition plus longue. Toutefois, plus la transition est longue, plus le gouvernement provisoire, qui a été nommé et non élu, paraîtra illégitime. En pratique, les délais souvent courts fixés dans les documents de transition l'ont été pour des raisons pragmatiques : des transitions plus courtes coûtent moins cher et promettent de minimiser la période d'incertitude, ce qui peut attirer davantage de soutien local et international. D'un point de vue international, les soutiens aux systèmes de gouvernance provisoire reposent sur des cycles de financements qui poussent à mettre en place des transitions plus courtes, afin de se ménager la possibilité de se désengager du processus.

2.4. Défis posés par la sécurité

Tout au long du processus de transition, les parties prenantes locales sont confrontées à de multiples défis sécuritaires et qui peuvent influencer sur les progrès de cette transition. Au début des négociations, les gouvernements doivent régler un certain nombre de problématiques : doivent-ils négocier avec les groupes armés non étatiques ? Le cas échéant, ils rendent légitime la lutte dans laquelle ces groupes sont engagés et peuvent, par cette décision, inciter d'autres rebelles qui y voient un avantage à prendre les armes. Les groupes armés non étatiques, d'autre part, sont confrontés à un autre défi sécuritaire lors du processus de désarmement puisque : une fois désarmés, ils n'auront plus aucun recours si jamais le gouvernement, qui a conservé ses forces armées, décide de sévir contre eux durant le processus de mise en œuvre (Svensson 2007). Ainsi, au cours du processus, l'ensemble des acteurs est confronté à des défis sécuritaires puisqu'ils peuvent être désavantagés si l'une des autres parties décide de quitter l'accord et de lancer une offensive. De la même manière, de nombreux exemples montrent que certains belligérants profitent des périodes de cessez-le-feu pour manœuvrer les troupes à leur avantage en prévision des prochains combats. Ces défis existent dans tous les processus de paix et ne sont pas propres aux systèmes de gouvernance provisoire. Toutefois, les acteurs nationaux et internationaux doivent les résoudre pour que la transition puisse progresser.

Notes

1. Les constitutions provisoires peuvent être très semblables voire identiques à leur version « finale ». Voir la Constitution provisoire du Népal de 2007 et la Constitution du Népal de 2015, ou encore la Constitution de transition de 2001 au Burundi et la Constitution de 2005.
2. S'agissant des différences entre participation et processus de délibération dans un contexte de réformes constitutionnelles, voir Suteu et Tierney (2018).

3. Les obstacles rencontrés durant la période de transition

En partie à cause des défis présentés ci-dessus, les systèmes de gouvernance provisoire ont tendance à s'effondrer ou à revenir au *statu quo*, auxquels cas la transition se poursuit par le biais de processus itératifs. Certaines problématiques qui émergent au cours des périodes de transition sont énumérées ci-dessous.

Rupture du cessez-le-feu. La défection des acteurs du conflit peut survenir à tout moment de la transition. Elle peut être le résultat de l'une des dynamiques énumérées plus haut, du fait d'un déficit dans les modalités de délibération participative, dans la mesure où les parties prenantes estiment qu'elles pourront obtenir de meilleurs résultats en sortant de l'accord, ou parce que le dispositif n'est pas en mesure de fournir suffisamment de garanties de sécurité qui permettraient aux parties d'intégrer le système de gouvernance provisoire. Si un tel système est établi, il est nécessaire d'instaurer un cessez-le-feu entre les principaux belligérants dès le début du processus, puisque les parties prenantes ne pourront pas former de gouvernement aux pouvoirs partagés si leurs électeurs sont encore en conflit ouvert. Toutefois, malgré la présence de violences dans certaines régions, la mise en place de certaines transitions a pu se poursuivre (par exemple les insurrections régionales qui se sont poursuivies en République démocratique du Congo alors qu'était appliqué l'accord de Sun City de 2003 (Autesserre 2008, p. 94)). De telles dynamiques de conflit témoignent d'une recrudescence des éléments de conflit. Les conflits locaux, régionaux et nationaux sont souvent imbriqués les uns dans les autres et créent ainsi un système de conflits plus large, véritable défi pour la gestion de la transition.

Défis posés par le partage des pouvoirs. Les modalités de partage des pouvoirs, en tant que moyen de garantie de la survie politique et de la pertinence des acteurs du conflit tout au long du processus de transition, sont utiles pour encourager les parties à parvenir à un accord. Néanmoins, elles rendent souvent plus difficile la mise en place de la transition. En novembre 2019 par exemple, la période « pré-transition » au Soudan du Sud avait ainsi été prolongée à défaut d'un accord sur la composition du gouvernement, alors même que cette période avait pour objectif de former au bout de 100 jours un gouvernement de transition aux pouvoirs partagés (APA News 2019). Non seulement des difficultés peuvent émerger lors de la nomination des ministres sur des critères de partage de pouvoir, mais aussi lorsque les parties prenantes refusent d'intégrer dans l'armée nationale des structures parallèles, telles que des unités militaires loyalistes, dans le cadre d'accords sur la sécurité prévoyant le partage des pouvoirs militaires. Il est nécessaire de bien gérer les accords de partage des pouvoirs afin d'éviter le plus possible d'inciter au recours à la violence et à des rivalités entre les parties (Avis 2020, p. 14). Les accords nationaux de partage des pouvoirs sont également confrontés

à des difficultés s'ils ne se limitent qu'aux institutions centrales, car celles-ci ne sont pas en mesure de soutenir le développement institutionnel et la résolution des conflits au niveau local. De tels accords sont ainsi considérés par la population comme étant élitistes et non pertinents. Même lorsque ces accords de partage des pouvoirs s'étendent au niveau infranational, ils sont, du reste, souvent la cause d'une très forte rotation du personnel des administrations locales, entraînant une dégradation de la mémoire institutionnelle et éventuellement le recrutement de personnes non qualifiées. On reproche aussi aux accords de partage de pouvoirs d'institutionnaliser des divisions politiques inhérentes au conflit dont il est ensuite difficile de se départir (Bell 2018). Les institutions, au sein desquelles les pouvoirs sont partagés, peuvent également, sans le vouloir, augmenter la taille du système institutionnel de l'État en créant des institutions provisoires trop imposantes ou superflues, comme par exemple des conseils présidentiels élargis, des organes consultatifs qui se chevauchent ou des assemblées législatives comprenant un nombre de membres trop important.

Des mandats institutionnels peu clairs. Dans la conception des dispositifs de transition, une certaine ambiguïté peut être utile afin de laisser une marge de manœuvre suffisante autour des questions controversées. Toutefois, si cela engendre des mandats institutionnels insuffisamment clairs, des tensions peuvent survenir. Comme l'explique Mahiga (2018, p. 366-367), le gouvernement fédéral de transition de Somalie, établi en 2004, a ainsi rencontré des difficultés à cause de tensions « entre le président Sharif Sheikh Ahmed et le premier ministre d'alors Omar Sharmake sur des questions relatives à la répartition des responsabilités administratives et à la mise en œuvre des tâches à accomplir par la transition prévues par la charte fédérale, dont notamment le processus d'élaboration d'une nouvelle constitution ». Ces mandats, peu clairs, sont souvent intégrés à des documents de transition par « une formule mixte dans laquelle toutes les parties insèrent le mécanisme qu'elles veulent et des médiateurs internationaux proposent autant de solutions aux problèmes identifiés qu'il est possible » (Bell 2008, p. 275). Toutefois, le besoin de trouver un moyen pour clarifier et appliquer les mandats montre bien que les systèmes de gouvernance provisoire ne constituent pas la dernière étape des négociations de paix et que les mécanismes de résolution de conflits ainsi que la continuité des négociations sont essentiels pour éviter les impasses qui naissent de la conception institutionnelle.

De la difficulté à gérer « les transitions au sein des transitions ». Lorsqu'un accord se dégrade, les médiateurs et les parties prenantes, tentent, dans la plupart des cas, d'impulser une nouvelle transition. Le nouveau dispositif de gouvernance provisoire peut être différent des précédents mais il est généralement fortement inspiré des cadres antérieurs. Au Soudan du Sud, l'Accord Revitalisé sur la Résolution du Conflit de 2018, par exemple, a tenté de réinstituer l'accord de 2015, au nom similaire, avec seulement quelques modifications mineures. Un exemple plus significatif est celui de l'accord politique libyen de 2015, qui a tenté de renégocier la transition qui reposait alors sur la Déclaration constitutionnelle de 2011, qui était le cadre juridique d'origine. Les « transitions au sein des transitions » sont complexes à gérer dans la mesure où les accords précédents façonnent les options disponibles. L'échec des accords antérieurs peut également porter atteinte aux nouvelles tentatives d'élargissement de la transition.

Des acteurs de la gouvernance pas prêts à quitter le pouvoir à l'issue de la transition. De nombreux systèmes de gouvernance provisoire comptent à leur tête des personnes qui ne souhaitent pas quitter le pouvoir, ce qui n'est pas surprenant puisque ce sont au premier chef la lutte pour le pouvoir et la volonté d'y être associé qui ont créé le besoin d'une transition. Cet état de fait signifie que les détenteurs du pouvoir au sein d'un système de gouvernance de transition vont souvent tenter d'influencer les résultats afin de le conserver, ou simplement se démotiver de sorte que la transition ne puisse s'achever. Une des conséquences possibles est une prolongation de la transition avec les mêmes dirigeants, ou ces derniers vont trouver un

moyen de rester au pouvoir une fois la transition achevée, malgré leur manque de légitimité. Les motivations individuelles sont importantes mais s'il est possible de rester au pouvoir, c'est aussi en partie à cause de l'économie politique propre aux processus de transition. De fait, la participation au système de gouvernance de transition donne un accès inédit à des ressources via les institutions de l'État, les fonds internationaux (dont les financements pour les processus de paix) et les profits tirés de l'économie de guerre. Cet accès donne à des personnes la possibilité de renforcer les logiques de clientélisme et de pérenniser leurs postes supposés temporaires. Sans suffisamment de mesures incitatives à passer à la phase suivante, le processus de transition risque ainsi d'être paralysé. Dans les situations où il y a un suivi suffisant et où des élections sont organisées, un autre scénario est possible : même lorsque les élections sont libres et justes, elles sont souvent favorables aux figures de la transition car ce sont des personnalités publiques avec de l'expérience en tant que dirigeants, ce qui leur procure un avantage lors de la campagne. Cela montre comment, sans être foncièrement de mauvaise foi, les membres d'un gouvernement supposément provisoire peuvent s'enraciner dans le pouvoir. L'Afghanistan fournit, en la personne de Hamid Karzai, un exemple de figure de transition restée au pouvoir à l'issue d'élections. Nommé entre 2001 et 2004 président du gouvernement intérimaire puis du gouvernement de transition, il a gagné les élections présidentielles de 2004 puis a été réélu pour un second mandat de 2009 à 2014.

L'absence de retombées sur le terrain. À propos de la transition soudanaise de 2019, une juriste a fait la remarque suivante : « Changer les lois est chose aisée [...] le plus grand défi, c'est de changer les mentalités. » (Hamilton 2019). Pour un gouvernement de transition, une des clés du succès est de s'assurer que les réformes politiques promises au niveau national se répercutent sur le terrain. Si les pratiques en cours avant la transition se perpétuent (que ce soient les violations perpétrées par les forces de sécurité ou la corruption au sein des autorités locales), les avancées issues des discussions au niveau national et l'optimisme vis-à-vis du processus de transition régressent. Un autre élément, tout aussi important, est le besoin d'amélioration des conditions économiques sur le terrain. Les bouleversements politiques sont souvent accompagnés d'un certain nombre de problèmes économiques, dont de fortes perturbations, une baisse de la confiance des investisseurs, l'inflation monétaire, l'afflux de populations déplacées ainsi qu'une augmentation du coût de la vie, sans parler du coût faramineux de la reconstruction. Les gouvernements de transition sont encore plus désavantagés par la destruction des institutions de gouvernance, des systèmes comptables et des infrastructures publiques, par la corruption et l'incapacité à retenir les travailleurs qualifiés ainsi que des problèmes de trésorerie, notamment des difficultés à payer les fonctionnaires. En outre, un plus fort taux de chômage crée un vrai vivier de combattants. Par ailleurs, les affrontements peuvent avoir endommagé les infrastructures de services publics, dont la fourniture d'électricité et la gestion des déchets. Dans certains cas, les financements pour le développement peuvent se tarir, détournés vers les processus et les programmes politiques, au lieu d'être utilisés pour soutenir les programmes humanitaires et de développement déjà fragiles.

Retards, prolongations et reports. L'euphorie de départ peut rapidement se dissiper si les transitions sont retardées ou prolongées. De plus, les transitions peuvent être vues comme peu légitimes surtout lorsque les gouvernants n'ont pas été élus. Il faut être précis sur la manière dont les processus de réforme peuvent être prolongés au-delà de la période de transition initiale et, dans la mesure du possible, ils devront être distincts, à la fois conceptuellement et politiquement, du reste du processus. Dans les autres domaines où des retards sont possibles (comme la formation du gouvernement de transition ou la mise en place de modalités de consultation populaire), des mécanismes de résolution de conflits devraient être mis en place.

Les difficultés d'une gestion adaptative. Il est essentiel, dans la gestion adaptative d'un système de gouvernance provisoire, d'incorporer des mécanismes de résolution de conflits.

Les documents détaillant le dispositif transitoire convenu sont produits par une constellation spécifique de parties à un moment donné, mais les conditions sont susceptibles de changer, souvent rapidement. De nouveaux acteurs peuvent émerger, d'autres peuvent perdre leur pertinence, le soutien international peut fluctuer, et des moments politiques forts peuvent soit créer de nouvelles alliances, soit en briser. Les contraintes que subissent les gouvernements de transition dans l'exercice de leurs fonctions font que bien souvent, ils finissent par s'effondrer ou menacent de le faire. Les nombreux accords qui doivent être renégociés à cause de litiges le prouvent assez bien (Bell et Forster 2019), en particulier ceux qui élargissent l'accord pour inclure de nouveaux acteurs, grâce à des sièges supplémentaires au sein de l'organe exécutif ou de l'assemblée législative.

Se reposer sur « une prise de décision consensuelle » dans l'espoir d'optimiser les points de vue de l'ensemble des parties prenantes présuppose que toutes les parties négocient de bonne foi, ce qui n'est souvent pas le cas. La présence de parties tierces, notamment des forces armées de maintien de la paix, s'avère efficace lors de l'application des accords négociés. En l'absence de tels engagements, certains processus de transition comptent sur des médiateurs internationaux pour résoudre les litiges (comme au Soudan du Sud depuis 2013). Dans des contextes moins internationalisés, il est nécessaire de trouver des solutions locales. S'ils sont indépendants, recourir aux tribunaux peut constituer une méthode efficace pour résoudre les litiges sans devoir créer des organes de transition supplémentaires (comme au Kenya ou au Népal). Il existe d'autres méthodes issues des processus de paix (qui ne sont pas forcément des systèmes de gouvernance provisoire), comme les commissions de mise en œuvre et de suivi (en Colombie, au Népal ou en Afrique du Sud, par exemple), les comités de résolution de conflits (comme en Libye), le recours à des mécanismes de résolution de conflits traditionnels (comme au Kenya, au Nigéria, aux Philippines/Mindanao ou au Soudan du Sud), ou encore l'adoption de procédures spécifiques pour la résolution de conflits (comme en Papouasie-Nouvelle-Guinée/Bougainville)¹. Les mécanismes de résolution de conflits peuvent également être spécifiques à un domaine en particulier, comme les litiges électoraux, souvent considérés comme relevant de la compétence des cours suprêmes et des commissions nationales électorales. Lorsqu'un mécanisme est envisagé, il est utile de chercher à savoir si l'organe choisi pourrait se politiser. En effet, faire appel à des parties non neutres pour sortir d'une impasse pourrait aggraver les tensions.

Notes

1. Les exemples tirés d'accords de paix en relation avec les processus concernés peuvent être consultés dans la base de données des accords de paix PA-X (<<https://www.peaceagreements.org>>).

4. Comment atténuer la pression sur les systèmes de gouvernance provisoire

Chaque processus de réforme ou organe provisoire qui est incorporé dans un système de gouvernance de transition y introduit un « terrain » supplémentaire sur lequel les parties peuvent continuer à s'affronter au travers de négociations. Par conséquent, chaque domaine peut être source d'impasse, d'échec ou de déception et ainsi faire perdre toute légitimité à un processus de transition, il est donc une source potentielle de vulnérabilité. Compte tenu des contraintes formulées par les parties tant locales qu'internationales, la gouvernance provisoire peut éventuellement s'alourdir ; le dispositif peut devenir lourd du fait du grand nombre de négociations en cours qui sont interdépendantes, ce qui peut envenimer le conflit plutôt que l'apaiser. Il est essentiel de savoir s'il est possible de rationaliser le système de gouvernance provisoire afin d'éviter de surcharger le « pont », en admettant que le processus transitoire n'est qu'un moyen et non une fin. Les recommandations ci-dessous proposent des pistes possibles pour y arriver.

Accorder la priorité à l'infrastructure de la gouvernance de transition. Il s'agit de former en priorité des organes de gouvernance provisoire inclusifs, et d'établir des mécanismes de contrôle et d'équilibre des pouvoirs, ainsi que de définir des modalités de délibération claires. De nombreux processus de transition se retrouvent paralysés simplement à cause de l'incapacité des parties à s'entendre sur les titulaires des différents postes à pourvoir. Il est ainsi nécessaire de trouver des moyens pour renforcer l'engagement des parties envers la transition, en définissant des modalités de nominations qui soient justes et objectives ou en introduisant d'autres mesures telles que des quotas ou des fonctions tournantes. Les organes de gouvernance de transition assurent un leadership qui, bien que parfois précaire, reste malgré tout un symbole de la transition ; retarder les nominations à ces postes pourrait faire obstacle à l'ensemble du processus de transition.

Identifier les problématiques qui peuvent être résolues par les institutions existantes ou après la fin officielle de la transition. Il n'est pas nécessaire d'aborder toutes les problématiques du contexte en question dans leur intégralité lors des négociations de paix ni de toutes les inscrire à l'agenda des réformes à mener pendant la transition. Certaines problématiques peuvent peut-être être résolues par des institutions existantes. Recourir aux institutions et aux administrations existantes, lorsqu'elles en ont la capacité et ont une certaine légitimité à participer au processus décisionnel, peut être utile pour éviter les questions contentieuses portant sur la composition et les modalités de délibération des institutions de transition.

S'entendre sur les mécanismes de résolution des différends. Différents types d'institutions peuvent être adoptés en vue de résoudre les litiges qui pourraient survenir au

cours d'une période de transition. Nombre d'aspects doivent être examinés : leur longévité, leur structure, leur neutralité, leur indépendance, leur mandat et leur capacité juridique ainsi que les personnes qui sont impliquées. Si la prise de décision par consensus est retenue comme la principale modalité décisionnelle au cours d'une transition, les médiateurs doivent mettre en place des structures de soutien et de recherche de consensus afin de résoudre les désaccords sur les sujets contentieux et éviter des blocages prolongés. Ces dernières devront être soit informelles, soit liées de façon formelle au processus (Barsoum *et al.* 2019, p. 28).

Faire preuve de réalisme sur le calendrier de la transition. Établir la confiance et une culture de coopération entre les parties prenantes et au sein des institutions prend du temps. Or, la durée de 12 à 24 mois, généralement fixée pour les périodes de transition, est souvent insuffisante pour accomplir toutes les tâches. Il est important d'accorder de l'attention au séquençage et à la définition de délais réalistes pour les différentes réformes. Des leçons peuvent être tirées de calendriers qui ont été *réellement* appliqués dans d'autres contextes. Il a fallu par exemple presque six ans à la transition népalaise pour mener à bien le processus d'intégration des forces armées non étatiques dans l'armée nationale (Institut népalais pour les études politiques 2013, p. 6). La justice transitionnelle est également un processus très long : les tribunaux *gacaca* du Rwanda ont eu besoin d'une décennie pour juger près de deux millions de personnes (BBC World Service 2012). Par conséquent, même les processus qui sont souvent considérés comme techniques peuvent durer des années. Il est certes important d'établir des calendriers dans les documents encadrant la transition afin de définir des échéances et des objectifs clairs, il convient néanmoins de ne pas oublier qu'ils sont susceptibles d'être adaptés. Il faut trouver un équilibre entre le maintien d'un certain élan et la capacité de s'adapter.

Concevoir les processus de réforme plus longs hors du cadre des systèmes provisoires. Il est par ailleurs possible d'isoler les domaines de réforme susceptibles de s'étendre au-delà de la période de transition ou de séquencer les transitions recouvrant des tâches multiples, comme cela a pu se faire au Soudan du Sud avec l'adoption d'une période de pré-transition afin de former le gouvernement provisoire. Une telle organisation peut être utile pour mieux gérer et concentrer les efforts sur chacune des tâches à accomplir en priorité durant la transition. Bien que de tels mécanismes semblent relever de la sémantique (quelle est la différence entre une période de pré-transition et une période de transition ?), ils peuvent étayer le scénario d'une nécessaire progression graduelle, en réduisant l'ampleur des enjeux pour les parties prenantes en laissant entendre que les questions traitées lors de la période transitoire ne sont pas toutes tranchées de manière définitive.

Pour conclure, la gestion de la transition demande souvent un équilibre entre l'inclusion des élites et une participation plus large ; entre la création d'un élan dans le processus de transition et le maintien d'une vitesse suffisamment modérée pour ne pas le faire échouer ; et enfin, la gestion de la transition requiert de ne pas organiser d'élections tant qu'elles ne peuvent pas conférer de légitimité au régime en résultant, tout en ayant conscience que plus la transition dure sans que des élections soient organisées, plus les institutions provisoires vont perdre en légitimité. La métaphore du pont pour qualifier la transition, qui permet de s'éloigner d'un passé conflictuel pour un avenir plus pacifique, rappelle aux parties prenantes la nécessité de ne pas surcharger ce pont de leurs attentes, sous peine de le faire s'effondrer. Toutefois, le pont en est effectivement un puisqu'il doit être construit et reconstruit au fur et à mesure que le pays le traverse, puisque les conflits et les rapports de pouvoir dont il doit tenir compte sont à la fois complexes et changeants.

Références bibliographiques et lecture complémentaire

Références bibliographiques

- Afghanistan, gouvernement de la République islamique d', Citizen's Charter National Priority Programme [Programme de priorités nationales de la Charte des citoyens], 2016, <<https://www.refworld.org/pdfid/5b28f2ed4.pdf>>, consulté le 18 août 2020
- Al-Ali Z., « International Assistance to Arab Spring Transitions » [L'aide internationale apportée aux transitions arabes], in Filiu J.-P. et Lacroix S. (dir.), *Revisiting the Arab Uprisings: The Politics of a Revolutionary Moment* [Revoir les soulèvements arabes. La politique d'un moment révolutionnaire], New York, Oxford University Press, 2018, <<https://doi.org/10.1093/oso/9780190876081.003.0009>>
- APA News, « South Sudan foes agree extended pre-transition period » [Les rivaux sud-soudanais conviennent de l'extension de la période de pré-transition], 7 novembre 2019, <<http://apanews.net/en/news/south-sudan-foes-agree-extended-pre-transition-period>>, consulté le 8 août 2020
- Autesserre S., « The trouble with Congo: how local disputes fuel regional conflict » [Le problème du Congo. Comment les litiges locaux alimentent le conflit régional], *Foreign Affairs*, 87/3 (2008), p. 94-110, <<https://www.jstor.org/stable/20032653>>
- Avis W., *International Actors' Support on Inclusive Peace Processes* [Le soutien des acteurs internationaux aux processus de paix inclusifs], K4D Helpdesk Report, Brighton, Institute of Development Studies, 2020, <<https://gsdrc.org/publications/international-actors-support-on-inclusive-peace-processes/>>, consulté le 2 septembre 2020
- Barsoum D., Kushbakov I., Hollasch L., Gambaryan A. et Neuweiler S., « Breaking Deadlocks: Peace Process Support » [Sortir de l'impasse : le soutien aux processus de paix], in *Berghof Glossary on Conflict Transformation and Peacebuilding: 20 Essays on Theory and Practice* [Glossaire de la fondation Berghof sur les transformations des conflits et la consolidation de la paix : 20 essais sur la théorie et la pratique], 8, Berlin, fondation Berghof, 2019, <https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Books/Berghof_Glossary_2019_eng.pdf>, consulté le 18 août 2020

- BBC World Service, « Rwanda “gacaca” genocide courts finish work » [Les tribunaux *gacaca* pour le génocide au Rwanda terminent leur travail], 18 juin 2012, <<https://www.bbc.com/news/world-africa-18490348>>, consulté le 18 août 2020
- Bell C., *On the Law of Peace: Peace Agreements and the Lex Pacificatoria* [Sur le droit de la paix. Accords de paix et Lex Pacificatoria], Oxford, Oxford University Press, 2008, <<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199226832.001.0001>>
- , *Accessing Political Power: Women and Political Power-Sharing in Peace Processes* [Accéder au pouvoir politique. Les femmes et le partage du pouvoir politique dans les processus de paix], New York, ONU-Femmes, 2018, <<http://www.politicalsettlements.org/wp-content/uploads/2018/12/Inclusive-peace-processes-Accessing-political-power-en.pdf>>, consulté le 18 août 2020
- Bell C. et Forster R., *Women and the Renegotiation of Transitional Governance Arrangements* [Les femmes et la renégociation des systèmes de gouvernance de transition], Rapport PA-X, collection Spotlight, Édinburgh, Global Justice Academy, université d'Édimbourg, 2019, <<https://www.politicalsettlements.org/publications-database/women-and-the-renegotiation-of-transitional-governance-arrangements>>, consulté le 18 août 2020
- , « Constituting Transitions: “Predicting Unpredictability” » [Constituer les transitions. « Prévoir l'imprévisible »], in De Groof E. et Weibusch M. (dir.), *International Law and Transitional Governance: Critical Perspectives* [Droit international et gouvernance de transition. Perspectives critiques], Abingdon, Routledge, 2020, <<https://doi.org/10.4324/9780429057786-4>>
- Bell C. et Zulueta-Fülscher K., *Sequencing Peace Agreements and Constitutions in the Political Settlement Process* [Séquencer les accords de paix et les constitutions dans un processus d'accord politique], Document politique n° 13, Stockholm, IDEA International, 2016, <<https://www.idea.int/publications/catalogue/sequencing-peace-agreements-and-constitutions-political-settlement-process>>, consulté le 18 août 2020
- Bell C. *et al.*, *PA-X Peace Agreements Database and Dataset V3: Codebook* [Base de données des accords de paix PA-X et données de la version n° 3. Recueil des codes], Programme de recherche sur les accords politiques, université d'Édimbourg, 2020, <<https://www.peaceagreements.org/files/PA-X%20codebook%20Version3.pdf>>, consulté le 18 août 2020
- Brandt M., Cottrell J., Ghai Y. et Regan A., *Constitution-Making and Reform: Options for the Process* [Élaboration de constitutions et réformes. Quelles options pour le processus ?] Genève, Interpeace, 2011, <<https://www.interpeace.org/resource/constitution-making-and-reform-options-for-the-process-2>>, consulté le 18 août 2020
- Castillejo C., *Dilemmas and Experiences of International Support for Inclusive Peacebuilding* [Dilemmes et expériences de soutien international pour une consolidation inclusive de la paix], Oslo, Centre norvégien pour la résolution des conflits, 2017, <<https://noref.no/Publications/Themes/Peacebuilding-and-mediation/Dilemmas-and-experiences-of-international-support-for-inclusive-peacebuilding>>, consulté le 2 septembre 2020
- Cawthra G., *The Role of SADC in Managing Political Crisis and Conflict: The Cases of Madagascar and Zimbabwe, Peace and Security Series* [Le rôle de la SADC dans la gestion

des crises politiques et des conflits. Les cas de Madagascar et du Zimbabwe, collection Paix et sécurité, Maputo, Friedrich-Ebert-Stiftung Mozambique, 2010, <<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mosambik/07874.pdf>>, consulté le 2 septembre 2020

Connolly L., *The Troubled Road to Peace: Reflections on the Complexities of Resolving the Political Impasse in Madagascar*, [Le chemin accidenté vers la paix. Réflexions sur les complexités de la sortie d'impasse à Madagascar], Rapport politique et pratique, Centre africain pour la résolution constructive des conflits (ACCORD), 21 (2013), <<https://www.accord.org.za/publication/troubled-road-peace/>>, consulté le 2 septembre 2020

Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 2216 (2015), 14 avril 2015, <[https://www.undocs.org/S/RES/2216%20\(2015\)](https://www.undocs.org/S/RES/2216%20(2015))>, consulté le 17 août 2020

Cunningham D. E., « Who should be at the table? Veto players and peace processes in civil war » [Qui devrait être à la table des négociations ? Les détenteurs du droit de veto et les processus de paix dans les guerres civiles], *Penn State Journal of Law and International Affairs*, 2/1, 2013, p. 38-47, <<https://elibrary.law.psu.edu/jlia/vol2/iss1/6/>>, consulté le 2 septembre 2020

De Groof E., *The Features of Transitional Governance Today* [Caractéristiques de la gouvernance de transition d'aujourd'hui], Rapport PA-X, Édimbourg, Programme de recherche sur les accords politiques, université d'Édimbourg, 2019, <<http://www.politicalsettlements.org/wp-content/uploads/2019/09/Interim-Transitions-Report-DIGITAL.pdf>>, consulté le 18 août 2020

De Groof E. et Wiebusch M., « Introduction » [Introduction], in De Groof E. et Wiebusch M. (dir.), *International Law and Transitional Governance: Critical Perspectives* [Droit international et gouvernance de transition. Perspectives critiques], Abingdon, Routledge, 2020, <<https://doi.org/10.4324/9780429057786>>

Dudouet V. et Galvanek J. B., *Financing Armed Groups during Ceasefires* [Financement des groupes armés en temps de cessez-le-feu], Oslo, Centre norvégien pour la résolution des conflits, 2018, <<https://noref.no/Publications/Themes/Peacebuilding-and-mediation/Financing-armed-groups-during-ceasefires>>, consulté le 2 septembre 2020

Fonds d'affectation multipartenaires, site officiel, Programme des Nations unies pour le développement, s. d., <<http://mptf.undp.org>>, consulté le 18 août 2020

Frerks G., *The Use of Peace Conditionalities in Conflict and Post-Conflict Settings: A Conceptual Framework and a Checklist* [De l'utilisation des conditionnalités de paix dans les contextes de conflit et post-conflit. Cadre conceptuel et aide-mémoire], La Haye, Institut Clingendael, 2006, <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2016-02/20061000_cru_frerks.pdf>, consulté le 2 septembre 2020

Ghitis F., « Can Sudan's transitional government persuade the skeptics? » [Le gouvernement de transition du Soudan peut-il convaincre les sceptiques ?], *World Politics Review*, 20 février 2020 <<https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28548/almost-a-year-after-bashir-sudan-tries-to-sway-the-skeptics>>, consulté le 18 août 2020

Gleditsch K. S., « Transnational dimensions of civil war » [Les dimensions transnationales de la guerre civile], *Journal of Peace Research*, 44/3, (2007), p. 293-309, <<https://doi.org/10.1177/0022343307076637>>

- Griffiths A. et Barnes C. (dir.), « Powers of Persuasion: Incentives and Sanctions in Peace Processes » [Pouvoirs de persuasion. Mesures incitatives et sanctions dans les processus de paix], *Accord*, 19, 2008, p. 9-14, <https://www.c-r.org/accord/incentives-sanctions-and-conditionality>, consulté le 2 septembre 2020
- Guttieri K. et Piombo J., *Interim Governments: Institutional Bridges to Peace and Democracy?* [Les gouvernements de transition. Des ponts institutionnels vers la paix et la démocratie ?] Washington D.C., Institut des États-Unis pour la paix, 2007
- Hamilton R., « The enemies of Sudan’s democracy are lurking everywhere » [Les ennemis de la démocratie soudanaise sont partout], *Foreign Policy*, 6 décembre 2019, <<https://foreignpolicy.com/2019/12/06/sudan-democracy-enemies-everywhere-bashir>>, consulté le 18 août 2020
- Hauge W., « Madagascar between peace and conflict—Domestic capabilities for peaceful conflict management » [Madagascar entre guerre et paix. Les capacités nationales pour une gestion pacifique du conflit], *Conflict, Security & Development*, 11/5 (2011), p. 509-531, <<https://doi.org/10.1080/14678802.2011.641768>>
- Herbert S., *Sequencing Reforms in Fragile States* [Séquencer les réformes dans les pays fragiles], Topic Guide, Birmingham, GSDRC, université de Birmingham, 2014, <<https://gsdrc.org/topic-guides/sequencing-reforms-in-fragile-states/>>, consulté le 2 septembre 2020
- Hesse B., « Introduction: The Myth of “Somalia” » [Introduction. Le mythe de la « Somalie »], *Journal of Contemporary African Studies*, 28/3, (2010), p. 247-259, <<https://doi.org/10.1080/02589001.2010.499232>>
- Hill G., *Yemen Endures: Civil War, Saudi Adventurism, and the Future of Arabia* [Le Yémen souffre. La guerre civile, l’aventurisme saoudien et l’avenir de l’Arabie], Oxford, Oxford University Press, 2017
- Hudson C., « Removing Sudan’s terrorism designation: Proceeding with caution » [Retirer l’étiquette terroriste du Soudan : à procéder avec précaution], Atlantic Council, Africa Source, 16 mars 2020, <<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/africasource/removing-sudans-terrorism-designation-proceeding-with-caution>>, consulté le 18 août 2020
- Institut népalais pour les études politiques, *Nepal’s Peace Process: A Brief Overview* [Le processus de paix au Népal : présentation générale] Policy Paper, Vol. 8, N° 1, Katmandou, Institut népalais pour les études politiques, 2013, <<https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library2/Policy-and-Research-Papers/Nepal-s-Peace-Process-A-Brief-Overview>>, consulté le 18 août 2020
- Lacatus C. et Nash K., « Peace agreements and the institutionalisation of human rights: a multi-level analysis » [Accords de paix et institutionnalisation des droits humains. Analyse multiniveaux], *The International Journal of Human Rights*, 24/6, (2020), p. 889-912, <<https://doi.org/10.1080/13642987.2019.1690467>>
- Langer A. et Brown G. K. (dir.), *Building Sustainable Peace: Timing and Sequencing of Post-Conflict Reconstruction and Peacebuilding* [Consolider une paix durable. Calendrier et séquençement de la reconstruction et de la consolidation de la paix post-conflit],

- Oxford, Oxford University Press, 2016, <<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198757276.001.0001>>
- Loha W., « Citizen's Charter Afghanistan Project » [Projet de charte des citoyens d'Afghanistan], Mouvement pour un développement piloté par la communauté, 12 février 2018, <<https://communityleddev.org/2018/02/12/citizens-charter-afghanistan-project-ccap>>, consulté le 18 août 2020
- Mahiga A., « The Practice of Peacemaking and Peacebuilding in Somalia » [Pratiques d'élaboration et de consolidation de la paix en Somalie], in Karbo T. et Virk K. (dir.), *The Palgrave Handbook of Peacebuilding in Africa* [Guide Palgrave de la consolidation de la paix en Afrique], Cham, Palgrave MacMillan et le Centre pour la résolution des conflits, 2018, p. 355-376, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-62202-6_20>
- Mattes M. et Savun B., « Fostering peace after civil war: commitment problems and agreement design » [Promouvoir la paix après une guerre civile. Problèmes d'engagement et élaboration d'accords], *International Studies Quarterly*, 53/3, (2009), p. 737-759, <<https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2009.00554.x>>
- Menkhous K., « Governance without government in Somalia: Spoilers, state building, and the politics of coping » [Gouvernance sans gouvernement en Somalie. Pillages, création d'un État et les politiques d'adaptation], *International Security*, 31/3, (2006), p. 74-106, <<https://doi.org/10.1162/isec.2007.31.3.74>>
- Mustasilta K., *Three Scenarios for Sudan: From Non-Violent Revolution to Democratic Reform?* [Trois scénarios pour le Soudan. D'une révolution non violente vers une réforme démocratique ?], Brief 10, Conflict Series, Paris, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, 2019, <<https://doi.org/10.2815/658407>>
- OCDE, *Improving International Support to Peace Processes: The Missing Piece* [Améliorer le soutien international aux processus de paix. La pièce manquante], *Conflits et fragilité*, Paris, OCDE, 2012, <<https://doi.org/10.1787/9789264179844-en>>
- Paris R., *At War's End: Building Peace After Civil Conflict* [Fin de conflit. Consolider la paix après une guerre civile], Cambridge, Cambridge University Press, 2004, <<https://doi.org/10.1017/CBO9780511790836>>
- Regan A., « Phases of the negotiation process » [Les phases du processus de négociations], *Accord*, 12, 2002, p. 32-35, <<http://www.c-r.org/accord/papua-new-guinea%E2%80%93bougainville>>, consulté le 18 août 2020
- Salisbury P., *A Multidimensional Approach to Restoring State Legitimacy in Yemen* [Une approche multidimensionnelle de la restauration de la légitimité de l'État du Yémen], Londres/ Oxford, Commission sur la fragilité, la croissance et le développement de l'État, London School of Economics et université d'Oxford, 2018, <<https://www.theigc.org/publication/multidimensional-approach-restoring-state-legitimacy-yemen/>>, consulté le 18 août 2020
- Salmon J., *The Role of International Actors in Transition Management* [Le rôle des acteurs internationaux dans la gestion des transitions], Édimbourg, Programme de recherche sur les accords politiques, université d'Édimbourg, publication à venir, <<http://www.politicalsettlements.org>>, consulté le 18 août 2020

- Seródio D., « Shaping Egypt's 2014 Constitution: Controversy and Negotiations » [Façonner la Constitution égyptienne de 2014. Controverse et négociations], in Hulsman C. (dir.), *The 2014 Egyptian Constitution: Perspectives from Egypt* [La Constitution égyptienne de 2014. Perspectives égyptiennes], Baden-Baden, Tectum Verlag, 2017, <<https://doi.org/10.5771/9783828869332-51>>
- Shain Y. et Linz J. J. (dir.), *Between States: Interim Governments in Democratic Transitions* [Entre les États. Les gouvernements provisoires dans les transitions vers la démocratie], Cambridge, Cambridge University Press, 1995, <<https://doi.org/10.1017/CBO9781139174381>>
- Skaar E., « Truth commissions, trials-or nothing ? Policy options in democratic transitions » [Des commissions pour la vérité, des procès... ou rien ? Les options politiques dans les transitions démocratiques], *Third World Quarterly*, 20/6, (1999), p. 1109-1128, <<https://doi.org/10.1080/01436599913316>>
- , « Interview—Elin Skaar on Sudan transitional justice: “No victorious army has ever been prosecuted” » [Interview – Elin Skaar à propos de la justice de transition au Soudan: “Aucune armée victorieuse n’a jamais été jugée”], Radio Dabanga, 19 janvier 2020, <<https://www.dabangasudan.org/en/all-news/article/interview-elin-skaar-on-sudan-transitional-justice-no-victorious-army-has-ever-been-prosecuted>>, consulté le 18 août 2020
- South A. et al., *Between Ceasefires and Federalism : Exploring Interim Arrangements in the Myanmar Peace Process* [Entre cessez-le-feu et fédéralisme : l’exploration des dispositifs provisoires au Myanmar], Yangon, Covenant Consult, 2019, <<https://covenant-consult.com/2018/11/between-ceasefires-and-federalism-exploring-interim-arrangements-in-the-myanmar-peace-process/>>, consulté le 18 août 2020
- Steadman S. J., « Peace Processes and the Challenges of Violence » [Les processus de paix et les défis de la violence], in Darby J. et MacGinty R. (dir.), *Contemporary Peacemaking: Conflict, Peace Processes and Post-War Reconstruction* [L’élaboration de la paix à l’ère contemporaine : conflit, processus de paix et reconstruction post-conflit], 2^e édition, Houndsmills, Palgrave MacMillan, 2008, <<https://doi.org/10.1057/9780230584556>>
- Strasheim J., « Interim Governments: Short-Lived Institutions for Long-Lasting Peace » [Gouvernements de transition : des institutions éphémères pour une paix durable], GIGA Focus, 9, 2014, <<https://www.giga-hamburg.de/en/publication/interim-governments-short-lived-institutions-for-long-lasting-peace>>, consulté le 2 septembre 2020
- , « Interim Governments and the Stability of Peace » [Les gouvernements de transition et la stabilité de la paix], thèse de doctorat, université de Heidelberg, 2016, <<https://doi.org/10.11588/heidok.00022484>>
- Suteu S. et Tierney S., « Squaring the Circle? Bringing Deliberation and Participation Together in Processes of Constitution-Making » [La quadrature du cercle ? Rassembler délibérations et participation dans les processus d’élaboration de la constitution] in Levy R., Kong H., Orr G. et King J. (dir.), *The Cambridge Handbook of Deliberative Constitutionalism* [Le guide de Cambridge sur le constitutionnalisme délibératif], Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, (2018), p. 282-294, <<https://doi.org/10.1017/9781108289474>>

- Svensson I., « Bargaining, bias and peace brokers: How rebels commit to peace » [Marchandage, partis pris et négociateurs de paix. Comment les rebelles s'engagent pour la paix], *Journal of Peace Research*, 44/2, (2007), p. 177-194, <<https://doi.org/10.1177/0022343307075121>>
- USAID, *Supporting Peace Processes: A Toolkit for Development Intervention* [Soutenir les processus de paix. Boîte à outils pour les interventions pour le développement], Washington D.C., USAID, 2009, <http://www.dmeformpeace.org/sites/default/files/USAID_Supporting%20Peace%20Processes.pdf>, consulté le 18 août 2020
- Walter B. F., *Committing to Peace* [S'engager pour la paix], Princeton, Princeton University Press, 2002
- Weiss J. N., « Trajectories toward peace: Mediator sequencing strategies in intractable communal conflicts » [Les trajectoires vers la paix : les médiateurs qui séquent les stratégies dans les conflits communautaires insolubles], *Negotiation Journal*, 19/2, (2007), p. 109-115, <<https://doi.org/10.1023/A:1023641716414>>
- Wise L., Forster R. et Bell C., *Local Peace Processes: Opportunities and Challenges for Women's Engagement* [Les processus de paix locaux. Défis et opportunités pour l'engagement des femmes], Rapport PA-X, collection Spotlight, Édinburgh, Global Justice Academy, université d'Édimbourg, 2019, <<https://www.politicalsettlements.org/publications-database/local-peace-processes-opportunities-and-challenges-for-womens-engagement/>>, consulté le 18 août 2020
- Zulueta-Fülscher K. et Welikala A., *Substate Constitutions in Fragile and Conflict-Affected Settings* [Les constitutions infra-étatiques dans les contextes fragiles et de conflit], Document politique n° 15, Stockholm, IDEA International, 2017, <<https://www.idea.int/publications/catalogue/substate-constitutions-fragile-and-conflict-affected-settings>>, consulté le 18 août 2020

Lecture complémentaire

- De Groof, E., *State Renaissance for Peace: Transitional Governance under International Law* [Renaissance de l'État pour la paix : la gouvernance de transition en vertu du droit international], Cambridge, Cambridge University Press, 2020

Accords de paix et constitutions

Tous les accords de paix auxquels le présent rapport fait référence peuvent être consultés dans la base de données des traités de paix PA-X (<<https://www.peaceagreements.org>>), compilée par le Programme de recherche sur les accords politiques de l'université d'Édimbourg.

Afghanistan, Accord de Peshawar, 24 avril 1992, <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/482>>

Burundi, Constitution de transition du 28 octobre 2001, 28 octobre 2001, <www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/1425>

Burundi, Constitution du 18 mars 2005, 18 mars 2005, <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/1421>>

- Congo, République démocratique du, Accord de Sun City, 2 avril 2003, <<https://www.peaceagreements.org/view/404>>
- Gabon, Accord de Paris, 7 octobre 1994, <<https://www.peaceagreements.org/masterdocument/8>>
- Libye, Déclaration constitutionnelle, 3 août 2011, <<https://www.peaceagreements.org/view/728>>
- Libye, Accord politique libyen, 17 décembre 2015, <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/1370>>
- Madagascar, Charte de la Transition, 9 août 2009, <<https://www.peaceagreements.org/masterdocument/836>>
- Myanmar, Accord national de cessez-le-feu (NCA) entre le gouvernement de la République de l'Union du Myanmar et les organisations ethniques armées (EAO), 15 octobre 2015, <<https://www.peaceagreements.org/masterdocument/1436>>
- Népal, Constitution provisoire du Népal, 15 janvier 2007, <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/1322>>
- Népal, Constitution népalaise de 2015, 20 septembre 2015, <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/1361>>
- Papouasie-Nouvelle-Guinée/Bougainville, Accord de base concernant le gouvernement de réconciliation de Bougainville, 24 décembre 1998, <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/370>>
- Philippines/Mindanao, Accord-cadre sur le Bangsamoro, 15 octobre 2012, <<https://www.peaceagreements.org/masterdocument/867>>
- Philippines/Mindanao, Annexe sur les dispositifs et les modalités de la transition à l'accord-cadre sur le Bangsamoro, 27 février 2013, <<https://www.peaceagreements.org/masterdocument/872>>
- Sierra Leone, Accord de paix entre le gouvernement de Sierra Leone et le Front révolutionnaire uni de Sierra Leone (RUF/SL) (accord de Lomé), 7 juillet 1999, <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/478>>
- Somalie, Declaration of National Commitment (Arta Declaration) [Déclaration d'engagement national (Déclaration d'Arta)], 5 mai 2000, <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/1682>>
- Somalie, Charte fédérale de transition de la République de Somalie, 29 janvier 2004 <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/590>>
- Soudan du Sud, Accord sur le règlement du conflit en République du Soudan du Sud (ARCSS), 17 août 2015, <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/1357>>
- Soudan du Sud, Accord revitalisé sur le règlement du conflit en République du Soudan du Sud (R-ARCSS), 12 septembre 2018, <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/2112>>

Soudan, Accord de paix global entre le gouvernement de la République du Soudan et l'armée de libération du peuple soudanais/Mouvement de libération du peuple soudanais (accords de Naivasha), 9 janvier 2005, <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/337>>

Soudan, Accord politique sur l'établissement des structures et des institutions de la période de transition entre le Conseil militaire de transition et les forces de la déclaration pour la liberté et le changement, 17 juillet 2019, <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/2243>>

Tadjikistan, Protocole relatif aux questions militaires, 8 mars 1997, <<https://www.peaceagreements.org/masterdocument/514>>

Tadjikistan, Accord général sur l'établissement de la paix et d'un accord national au Tadjikistan, 27 juin 1997, <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/388>>

Tadjikistan, Protocole relatif aux questions politiques, 28 mai 1997, <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/515>>

Yémen, Initiative du Conseil de coopération du Golfe (CCG), 23 novembre 2011, <<https://www.peaceagreements.org/view/1401>>

Yémen, Document final de la conférence du dialogue national (NDC), 25 janvier 2014, <<https://www.peaceagreements.org/view/1400>>

Annexe A. Liste d'États ayant mis en place des systèmes de gouvernance provisoire

The PA-X Peace Agreement Database (<https://www.peaceagreements.org>) archive les documents de paix et de transition convenus entre 1990 et 2019. La liste qui suit mentionne les pays au sein desquels et les années durant lesquelles les documents négociés prévoient la formation ou la révision d'un organe exécutif de transition, intérimaire ou provisoire. Pour certains pays, plusieurs documents ont pu être négociés dans la même année. La liste n'inclut pas les transitions imposées par la communauté internationale et qui ont été combinées à des interventions militaires, comme celles imposées en Afghanistan (2001), au Cambodge (1993), en Croatie (1992), au Timor oriental (2006), en Irak (2004) ou au Kosovo (2008).

Pays	Années au cours desquelles des dispositifs de gouvernance provisoire ont été négociés
Afghanistan	1992, 1993
Afrique du Sud	1993
Algérie	1994
Bosnie-Herzégovine	1993–1994
Burundi	1994, 2000, 2001, 2003, 2004
Comores	1999, 2001, 2010
Côte d'Ivoire	2003
Congo, République Démocratique du	2002, 2003
Éthiopie	1991
Gabon	1994
Guinée	2010

Pays	Années au cours desquelles des dispositifs de gouvernance provisoire ont été négociés
Guinée-Bissau	1998
Honduras	2009
Israël/Palestine	1993
Kenya	2008
Liban	2008
Liberia	1990, 1991, 1993, 1994, 1995, 2003
Libye	2011, 2015
Madagascar	2009, 2011
Mali	2012, 2015
Népal	2006, 2007
Papouasie-Nouvelle-Guinée / Bougainville	1994, 1998
Philippines/Mindanao	2012, 2013
République centrafricaine	2013
Rwanda	1992, 1993
Sierra Leone	1999
Somalie	1997, 2000, 2004, 2012
Soudan	2002, 2005, 2019
Soudan du Sud	2014, 2015, 2018
Tadjikistan	1997
Togo	2006
Ukraine	2014
Yémen	2011, 2014, 2019
Zimbabwe	2008

Source: Base de données des accords de paix PA-X (<https://www.peaceagreements.org>).

Des données complémentaires sur les systèmes de gouvernance provisoire et les gouvernements de transition, utilisant des critères d'inclusion légèrement différents, peuvent être consultés dans les travaux de De Groof (2019) et Strasheim (2016).

Annexe B. Agenda

JOUR 1 : 9 décembre 2019	
Heure	Séance
09 h 30– 10 h 00	Accueil des participants
10 h 00– 10 h 30	<p>Séance I : Allocution de bienvenue et présentations</p> <p>Christine Bell, professeure de droit constitutionnel ; directrice, Global Justice Academy, université d'Édimbourg Asanga Welikala, directeur, Centre pour le droit constitutionnel d'Édimbourg Louise Hancock, conseillère pour les questions de gouvernance, Unité conjointe FCO-DFID pour le Soudan Sumit Bisarya, responsable, Programme d'appui aux processus de réformes constitutionnelles, IDEA International</p>
10 h 30– 11 h 45	<p>Séance II : Planter le décor</p> <p>Modérateur : Jason Gluck, PNUD Nicholas Haysom, Nations Unies: Vue d'ensemble – Quels sont les questions, les problèmes et les facteurs clés ? Katia Papagianni, Centre pour le dialogue humanitaire : L'optique de la médiation des conflits Sumit Bisarya, IDEA International : L'optique constitutionnelle</p>
11 h 45– 13 h 30	<p>Séance III : Déclencheurs, nature, forme et composition des systèmes de gouvernance provisoire</p> <p>Modératrice : Kimana Zulueta-Fülscher, IDEA International</p> <p>Christine Bell, Université d'Édimbourg : Quelles circonstances donnent lieu à un dispositif de gouvernance de transition ? Quel est l'effet produit selon les circonstances ?</p> <p>Tom Ginsburg, Chicago Law School : Quelles formes de gouvernement observons-nous dans les systèmes de gouvernance provisoire ? Comment sont-elles sélectionnées ? Quels sont, selon les systèmes, les arbitrages en termes de stabilité et d'inclusion ?</p> <p>Cheryl Saunders, Melbourne Law School : Comment les systèmes de gouvernance provisoire affectent-ils la structure étatique en termes de gouvernance infranationale ? La fédéralisation étant de plus en plus considérée comme un pilier dans les accords politiques, quels sont les enjeux et les défis rencontrés par un système de gouvernance provisoire au cours des négociations menant au fédéralisme ?</p> <p>David Lanz, SwissPeace : Surmonter le défi du partage des pouvoirs : comment un système de gouvernance provisoire peut-il fonctionner en tant que forum de négociations sur les questions liées au conflit et au potentiel établissement d'un nouvel ordre constitutionnel ? Quel rôle peuvent/pourraient jouer des parties externes (médiateurs locaux et internationaux notamment) pour surmonter les obstacles au progrès ?</p>

13 h 30– 14 h 45	Pause
14 h 45– 16 h 30	<p>Séance IV : Élargissement de l'horizon : l'économie politique, les processus de réforme menés en parallèle et le rôle des acteurs internationaux</p> <p>Nicholas Haysom, Nations Unies : Comment l'économie politique influence-t-elle la conception et la composition d'un gouvernement de transition ? Comment l'économie de guerre menace-t-elle la stabilité et les objectifs de ce type de gouvernement ?</p> <p>Jago Salmon, Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI) : Financements et aides internationales : quels sont les principaux défis rencontrés par les gouvernements de transition dans leur quête de financements et d'aides internationales ? Quels en sont les facteurs et les préconditions ?</p> <p>Paul Seils, Justice transitionnelle et gouvernement de transition : comment les engagements à mettre en place une justice transitionnelle affectent-ils le système de gouvernance provisoire ? quels sont les mécanismes de justice transitionnelle qui peuvent être mis en place durant la période de transition ? quelle place est accordée aux engagements de non-poursuite pris précédemment ?</p>
JOUR 2 : 10 décembre 2019	
Heure	Séance
09 h 30– 11 h 00	<p>Séance V : Soudan du Sud (première partie) : comprendre le système de gouvernance provisoire de l'Accord revitalisé sur le règlement du conflit en République du Soudan du Sud (R-ARCSS)</p> <p>Débat modéré entre participants du Soudan du Sud et partenaires internationaux de haut niveau Modératrice : Louise Hancock</p> <p>Oyet Nathaniel Pierino, Mouvement populaire de libération du Soudan en opposition (SPLM-IO) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comment le R-ARCSS a-t-il été négocié ? Quelles sont ses principales caractéristiques en termes de gouvernance de transition au niveau national ? • Quelles sont les autres grandes étapes prévues par le R-ARCSS ? <p>S.E. le Ministre Richard Mulla, Ministre des Affaires fédérales, gouvernement de transition du Soudan du Sud :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les principales motivations d'engagement en direction du fédéralisme tel qu'évoqué par le R-ARCSS ? • Pourquoi le nombre d'États fédérés et la délimitation de leurs frontières sont-ils des sujets aussi controversés ? • Quels sont les autres défis rencontrés aujourd'hui dans l'application du R-ARCSS ?
11 h 00– 11 h 15	Pause

11 h 15– 12 h 30	Séance VI : Soudan du Sud (seconde partie)
	<p>Débat modéré entre participants du Soudan du Sud et partenaires internationaux de haut niveau Lorna Merekaje, Programme de suivi et d'observation de l'engagement démocratique au Soudan du Sud Jackline Nasiwa, responsable thématique, Groupement des réformes constitutionnelles et législatives CSF Guy Bennett, directeur, mission des Nations Unies au Soudan du Sud, Division des affaires politiques Stephen Oola, conseiller principal sur les affaires juridiques et constitutionnelles, JMEC Modérateur : Sumit Bisarya</p> <p>Questions proposées pour orienter le débat :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quelle est la situation économique du Soudan du Sud ? Comment affecte-t-elle les objectifs et la stabilité du gouvernement de transition ? Quels sont les revenus disponibles et comment sont-ils répartis ? Comment les revenus issus de l'économie de guerre vont-ils être remplacés ? • Quel est le rôle joué par la société civile ? Comment ce rôle peut-il être renforcé durant la phase de transition • Quel a été le rôle des principaux médiateurs externes ? • Quels vont être les principaux défis et questions litigieuses au cours du processus d'élaboration de la constitution ?
12 h 30– 13 h 30	Pause
13 h 30– 15 h 00	Séance V : Soudan <p>Discussion modérée entre participants du Soudan : Professeur Munzoul Assal, directeur de l'Institut de recherche sur la paix, université de Khartoum Sami Abdel Halim Saeed, spécialiste des réformes juridiques Abdelgalil Elmekki, conseiller principal sur la gouvernance, British Council Modératrice : Christine Bell, université d'Édimbourg</p> <p>Questions proposées pour orienter le débat :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aperçu de la Charte constitutionnelle : les points principaux à la lumière du système de gouvernance provisoire ; la manière dont elle a été négociée. • Formation du gouvernement de transition et mise en œuvre : quelles sont les principales réussites et difficultés à ce jour ? • L'influence étrangère : quelle a été l'influence des acteurs internationaux, médiation externe et financements internationaux inclus ? • Qu'est-il envisagé pour le processus d'élaboration de la constitution ? Quelles difficultés prévoyez-vous ? • Comment la question de la justice transitionnelle est-elle traitée ? Quelles difficultés prévoyez-vous ?
15 h 00– 15 h 15	Pause
15 h 15– 16 h 00	Séance VI : Conclusions et clôture Christine Bell Cheryl Saunders

À propos de l'auteur

Robert Forster est doctorant à l'Institut Chr. Michelsen à Bergen, en Norvège, et associé du Programme de recherche sur les accords politiques (PSRP) à l'université d'Édimbourg. Il a été chercheur associé au PSRP de 2015 à 2019, où il a été l'un des principaux contributeurs à la base de données des accords de paix PA-X. Il a été chercheur sur le projet d'ONU-Femmes intitulé « Renforcer le leadership des femmes pour une paix durable dans les contextes fragiles dans la région MENA ». Robert Forster rédige actuellement sa thèse de doctorat à l'université de Bergen sur les réponses et les expériences de déplacements urbains de 1955 à nos jours dans la ville de Tripoli au Liban, dans le cadre du projet « Déplacements urbains, développement et politiques des donateurs" or "Déplacements et développement urbains et politiques des donateurs », financé par le Conseil norvégien de la recherche. Il est titulaire d'un Master en relations internationales et en langue arabe de l'université d'Édimbourg. Les recherches de Robert Forster portent sur la gouvernance, la résolution des conflits et la migration forcée au Moyen-Orient, en particulier au Liban et au Yémen. Ses travaux ont été publiés dans le *Middle East Journal*, le *Middle East Policy* et le *Journal of Peacebuilding and Development*.

À propos d'IDEA International

L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA International) est une organisation intergouvernementale dont la mission est de promouvoir la démocratie dans le monde, laquelle est à la fois une aspiration humaine universelle et un moteur du développement durable. Pour ce faire, nous contribuons à la mise en place, au renforcement et à la protection d'institutions et processus politiques démocratiques à tous les niveaux. Notre vision est celle d'un monde dans lequel les processus, acteurs et institutions démocratiques sont non seulement inclusifs et responsables, mais suscitent également un développement durable qui bénéficie à tous.

En quoi consiste notre mission ?

Nos activités se concentrent sur trois grands domaines d'influence : les processus électoraux, les processus d'élaboration de la constitution, ainsi que la participation et la représentation politiques. L'égalité des sexes et l'inclusion, la sensibilisation au conflit et le développement durable sont autant de questions qui sont intégrées à l'ensemble de nos domaines d'intervention.

IDEA International œuvre sur plusieurs fronts : il fournit une analyse sur les tendances démocratiques mondiales et régionales ; produit des données comparatives relatives aux bonnes pratiques démocratiques internationales ; offre aux acteurs engagés dans les processus démocratiques une assistance technique et contribue au renforcement de leurs capacités en matière de réforme démocratique ; et engage un dialogue sur les questions qui relèvent du débat public sur la démocratie et sa mise en place.

Où sommes-nous basés ?

Notre siège se trouve à Stockholm et nous avons des bureaux régionaux et de pays en Afrique, en Asie et dans le Pacifique, en Europe, en Amérique latine et dans les Caraïbes. IDEA International est observateur permanent auprès des Nations Unies et est accrédité auprès des institutions de l'Union européenne.

<<https://www.idea.int>>

Le présent rapport éclaire l'organisation et le fonctionnement des systèmes de gouvernance provisoire lors de transitions politiques majeures. Un système de gouvernance provisoire est un cadre institutionnel créé dans le but de jeter un « pont » entre un ancien régime, souvent autoritaire, interrompu dans sa gouvernance par une crise politique ou violente, et un gouvernement plus pacifique, inclusif et démocratique.

En décembre 2019, IDEA International, conjointement avec le Centre du droit constitutionnel d'Édimbourg, la Global Justice Academy (GJA) et le Programme de recherche sur les accords politiques de l'université d'Édimbourg, et avec le soutien financier du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth du Royaume-Uni (FCDO), a organisé le sixième Dialogue d'Édimbourg sur l'élaboration des constitutions post-conflit. Le Dialogue d'Édimbourg est un événement annuel qui rassemble experts et praticiens spécialistes des processus constitutionnels, de la résolution et de la médiation des conflits, afin de faire avancer la recherche sur un sujet précis des processus constitutionnels post-conflit.



IDEA International

Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
Suède
Téléphone : +46 8 698 37 00
Courriel : info@idea.int
Site Internet : <http://www.idea.int>

ISBN: 978-91-7671-399-0 (PDF)