

Partage de pouvoir et gouvernements de transition: le rôle de la médiation

Katia Papagianni



Partage de pouvoir et gouvernements de transition: le rôle de la médiation

Katia Papagianni¹

Les initiatives de rétablissement et de construction de la paix prévoient souvent un partage du pouvoir au sein de gouvernements de transition. Le partage du pouvoir garantit la participation de représentants de groupes importants aux décisions politiques, non seulement au sein du pouvoir exécutif mais également dans les domaines législatif, judiciaire, militaire et policier. Pendant une période de transition, le partage du pouvoir entre groupes rivaux limite le risque de prépondérance d'un parti au détriment de la sécurité de tous les autres. Le Liberia, le Burundi, la République démocratique du Congo, le Kenya, le Népal, l'Iraq et l'Afghanistan, par exemple, se sont tous dotés de tels gouvernements, à qui sont confiés des processus délicats : démobilisation et réintégration de combattants, organisation du retour de personnes déplacées, tenue d'élections et de négociations autour de nouvelles constitutions.

Notre article porte sur le partage de pouvoir au sein de gouvernements et parlements de transition. Nous soutenons que la communauté internationale est en mesure d'aider les gouvernements de transition fondés sur un partage de pouvoir à assurer la transition politique de leurs pays. En effet, les membres de ces gouvernements sont souvent confrontés à la nécessité de résoudre, entre eux, des conflits importants n'ayant pas été réglés au stade des accords de paix. De même, il arrive que des groupes politiques exclus des négociations de paix exigent d'entrer dans l'arène politique à l'occasion d'élections ou qu'ils remettent en cause la légitimité politique d'élites issues de la guerre. Enfin, les modalités du partage de pouvoir entre anciens ennemis et les exigences de groupes d'opposition marginalisés sont difficiles à gérer et risquent d'entraîner des conflits. Des intervenants extérieurs peuvent aider les gouvernements fondés sur un partage des pouvoirs à résoudre ces difficultés.

¹ Katia Papagianni est à la tête du programme de soutien à la médiation du Centre pour le dialogue humanitaire. Avant de rejoindre le HD Centre, elle a travaillé pour le PNUD, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, l'Institut national démocratique (National Democratic Institute), et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. Mme Papagianni a notamment travaillé en Bosnie-Herzégovine, en Russie, et en Irak. Elle est titulaire d'un Doctorat en sciences politiques de l'Université Columbia et enseigne la consolidation de la paix et des États à l'Institut de hautes études internationales et du développement.

L'auteur remercie les personnes suivantes pour leurs commentaires et contributions: Elizabeth Cousens, Susanne Gentz, Caroline Johnigk, David Petrasko, Meredith Preston McGhie, Michael Vatikiotis et Céline Yvon.

Or, il semble que la communauté internationale sous-estime l'importance de l'intervention de tierces parties pendant les périodes de transition : si elle accorde beaucoup d'attention aux négociations en vue d'obtenir un accord de paix, elle tend à négliger les négociations intervenant durant la phase transitionnelle subséquente. La mise en place d'un gouvernement d'unité nationale est souvent perçue comme le début du retour « à la normale », de la reconstruction du pays et d'autres activités dites « post-conflit ». Les compétences déployées pendant les périodes de transition ne reflètent pas suffisamment les exigences de la médiation et d'une action politique devant s'inscrire dans la durée. Ceci s'explique par l'épuisement des acteurs internationaux engagés dans de longues négociations de paix, et renvoie à l'espoir que les accords de paix marquent l'aboutissement du processus de médiation et signalent le commencement d'une nouvelle époque. En réalité, cette approche est malheureuse : le bilan de l'action des gouvernements de transition montre qu'ils ont, très souvent, besoin d'un important soutien pour remplir leurs objectifs.

Le partage de pouvoir dans les situations de transition et l'action de parties tierces

Le rôle de parties tierces dans les situations de transition consiste à faciliter le dialogue entre des partenaires gouvernementaux ayant bien souvent de nombreux contentieux à régler. Simultanément, les parties tierces doivent opérer une médiation entre ces partenaires au pouvoir et d'autres acteurs politiques exigeant d'être reconnus et de jouer un rôle pendant la période de transition. La facilitation des négociations entre les parties ne s'arrête donc pas avec la signature des accords de paix : elle doit au contraire se poursuivre tout au long de la période de transition subséquente.

Outre l'offre d'importantes garanties de sécurité, le rôle des parties tierces est, d'une part, d'encourager les leaders nationaux à mettre en œuvre les accords conclus avec leurs anciens ennemis, en exerçant des pressions si nécessaire ; et, d'autre part, d'engager ces leaders à nouer un dialogue avec les parties non signataires de l'accord de paix. Il n'est pas facile de convaincre des élites locales de s'associer à un processus politique unifié au niveau national. Cette démarche exige, de la part des intervenants extérieurs, qu'ils soient prêts à consentir de très importants efforts politiques. En effet, les gouvernements à partage de pouvoir, une fois installés, ont tendance à résister à l'intrusion prolongée de parties tierces dans leurs affaires – tout particulièrement s'ils entendent profiter de la transition pour consolider les bases de leur pouvoir et mettre en place des institutions susceptibles de promouvoir leurs intérêts sur le long terme. L'intervention de parties tierces soucieuses de promouvoir l'inclusion politique est donc très gênante pour les élites se partageant le pouvoir, qui risquent de voir leurs privilèges s'effriter.

Reste que les interventions excessives, de même que les contributions intempestives d'acteurs extérieurs au processus politique risquent d'entraîner plusieurs conséquences négatives. Plutôt que d'inciter les leaders nationaux à adopter une démarche d'inclusion

politique, les acteurs extérieurs empêchent souvent la tenue des consultations indispensables en imposant des délais correspondant à leurs propres intérêts et contraintes de temps. S'ils favorisent la participation de tel ou tel groupe ou leader politique, c'est en fonction de leurs propres intérêts et de leur compréhension des réalités politiques du pays. Ils risquent en outre d'imposer les modèles de consultation qu'ils préfèrent, au détriment de ceux issus de la tradition politique locale. Enfin, les acteurs extérieurs se basent nécessairement sur des hypothèses pas toujours exactes au sujet d'une société donnée et du résultat « souhaitable » ou « juste » de la transition politique qu'elle traverse. La transition politique doit donc être contrôlée par des leaders politiques nationaux, les acteurs extérieurs intervenant, le cas échéant, pour appuyer l'adoption de processus politiques inclusifs ainsi que l'élargissement de la participation politique.

Notre argumentation repose sur trois points :

1. La période de transition est le prolongement naturel des négociations de paix.

L'engagement de la communauté internationale visant à faciliter ces négociations doit être maintenu dans la mesure du possible. Les intervenants extérieurs doivent considérer les gouvernements de transition comme le moyen grâce auquel les parties se partageant le pouvoir poursuivent leurs entretiens et leurs négociations. Compte tenu du fait que les accords de paix ne règlent pas tous les problèmes, la période de transition doit permettre aux parties concernées de maintenir le dialogue.

2. Les périodes de transition sont l'occasion d'élargir la participation au-delà du cercle des signataires des accords de paix. L'inclusion au processus de paix de groupes armés non signataires dépend souvent de l'engagement politique de parties tierces ; de même, leur action est nécessaire pour encourager les gouvernements composés d'anciens ennemis à permettre à des groupes d'opposition et à la société civile de participer pleinement au processus de transition.

3. Les accords de paix ne doivent pas contenir de dispositions relatives aux structures institutionnelles à long terme. Idéalement, les constitutions devraient être adoptées au terme d'un processus de transition prévoyant des débats élargis entre élites ainsi que la participation de la population.

Le partage de pouvoir transitionnel en tant que prolongement des négociations de paix

Lors d'une période de transition, les négociations de paix se poursuivent de deux manières. D'une part, on s'efforce d'inclure dans le processus politique les groupes d'opposition armés ayant refusé de s'associer à l'accord de paix. D'autre part, les signataires de l'accord poursuivent, au sein de gouvernements de transition où ils se partagent le pouvoir, leurs négociations autour de certaines questions en suspens. Le fait de convaincre les parties non signataires de s'associer au processus de paix est un objectif fondamental pendant la période de transition. Le soutien de parties tierces, par le biais d'une médiation, est à cet égard très bénéfique. En offrant de partager le pouvoir, les gouvernements de transition peuvent se concilier ceux des non signataires dont les intérêts auront évolué ou qui réclamaient des garanties supplémentaires pour s'associer au processus de paix.

C'est ainsi que les efforts se sont poursuivis au Burundi, après la signature de l'Accord de paix d'Arusha, en août 2000, pour intégrer au processus politique plusieurs mouvements rebelles. En 2003, le plus important d'entre eux, le Conseil national de défense de la démocratie (CNDD), rejoignait le gouvernement de transition. Les négociations se poursuivirent pour aboutir, en septembre 2006, à la signature d'un accord de cessez-le-feu avec le dernier groupe rebelle. En République démocratique du Congo, la guerre s'est prolongée dans l'est du pays après la mise en place d'un gouvernement de transition (2003) ; l'intégration de groupes rebelles au processus politique est un objectif poursuivi aujourd'hui encore. Dans les deux cas, les parties tierces ont joué un rôle indispensable de médiation entre gouvernements de transition et parties non signataires.

Le cas de l'Iraq illustre les conséquences de l'exclusion du processus politique de factions puissantes et bien armées. Pendant la période de transition qu'a traversée ce pays entre 2003 et fin 2005, date de l'adoption de la nouvelle Constitution, aucun dialogue sérieux n'a été noué avec un certain nombre d'élites politiques dont l'influence était pourtant déterminante. Ceci a entraîné le mécontentement des sunnites et de certains baasistes, dont la cooptation dans la nouvelle réalité politique aurait pu intervenir dès les premiers stades de la transition. La politique de « débaassification » et l'exclusion d'anciens baasistes du processus politique officiel ont eu pour conséquence de délégitimer la période de transition aux yeux d'une part importante de la population. À toutes les étapes du processus de transition, les États-Unis et ses alliés irakiens ont refusé l'élargissement du processus politique, en dépit de l'existence d'alternatives propices à l'ouverture d'un espace de dialogue politique. La gestion très restrictive du processus transitionnel a eu pour résultat le rejet de la Constitution de 2005 par la population sunnite.

La deuxième raison qui justifie de considérer les périodes de transition comme le prolongement des négociations de paix est le fait que les parties se partageant le pouvoir au sein de gouvernements de transition continuent de négocier autour de problèmes n'ayant

pas été réglés par les accords de paix. Au Burundi, des décisions importantes concernant le processus de paix ont été prises après la signature de l'accord d'Arusha, en 2000 : ainsi le cessez-le-feu n'est-il intervenu qu'en 2003 seulement, tandis que la Constitution nationale était adoptée au début de 2005. Il revient très souvent aux gouvernements de transition de négocier un certain nombre de questions clés laissées en suspens : désarmement et démobilisation de combattants, préparation de lois et mise en place de commissions électorales, modalités de contrôle des institutions d'État, création d'une armée et d'une police unifiées, rédaction de nouvelles Constitutions. En dépit du fait que ces négociations sont rarement sereines, la communauté internationale estime qu'à ce stade le processus de médiation est bel et bien achevé et que d'autres types d'intervention et de compétences doivent être déployés.

Il est certain que le simple fait de partager le pouvoir entre anciens ennemis peut favoriser une certaine modération et une perception positive du jeu politique. Le partage de pouvoir, surtout s'il s'accompagne de garanties prodiguées par des parties tierces, minimise les inquiétudes sécuritaires des parties prenantes. Par ailleurs, leur participation au processus de transition permet aux parties de vérifier l'engagement de leurs adversaires à respecter les intérêts d'autrui. Enfin, en partageant le pouvoir, les signataires d'un accord de paix se donnent la possibilité de maintenir le dialogue, de renforcer leur confiance mutuelle et de se prodiguer des assurances et garanties mutuelles.

Mais le fonctionnement d'un gouvernement basé sur le partage de pouvoir entre anciens ennemis ne va pas de soi. Les relations et échanges de routine qui s'instaurent en principe entre membres d'un même gouvernement peinent à s'y matérialiser ; les partenaires de gouvernement ont peu d'intérêts en commun, voire aucun ; ils ne se font guère confiance et sont obsédés par les aspects sécuritaires. D'autre part, le principe même du partage de pouvoir implique la lenteur des prises de décision, qui doivent être adoptées par consensus afin de rassurer les parties quant à la prise en compte effective de leurs avis sur les questions d'importance. Enfin, étant donné leurs intérêts divergents et le pouvoir de veto dont disposent toutes les parties, ces gouvernements ne sont en général pas capables de s'atteler à la reconstruction ni à la réconciliation. Ils tendent à stagner et sont souvent incapables de trancher.

Le risque existe d'autre part que les membres de ces gouvernements soient soumis aux pressions d'éléments extrémistes au sein de leurs camps respectifs, opposés au compromis et au partage du pouvoir avec leurs adversaires. Les institutions sont alors à la merci de la surenchère politique émanant d'éléments extrémistes imposant, aux modérés de leur propre bord participant au gouvernement, des exigences déraisonnables. La prise de décisions dans un tel contexte est extrêmement difficile, les leaders n'étant pas incités à dépasser les positions défendues pendant les négociations de paix. Compte tenu des nombreuses raisons qui poussent à l'inertie des gouvernements fonctionnant sur la base d'un partage de pouvoir, les parties tierces doivent absolument rester engagées tout au long de la période de transition et encourager les gouvernements à prendre les décisions permettant de faire aboutir ce processus. Ceci est d'autant moins facile à obtenir que ces gouvernements sont rarement réceptifs à de telles démarches.

À cet égard, les exemples de blocage sont très nombreux. Au Cambodge, le gouvernement partagé depuis 1993 entre Hun Sen et le prince Sihanouk s'est trouvé paralysé par la lutte entre les deux premiers ministres, avant de tomber lors du coup de force de 1997. Le gouvernement de transition du Liberia, empêtré dans une série de scandales liés à la corruption, a été incapable d'agir dans un certain nombre de dossiers clés ; certains observateurs estiment que les chefs des factions armées ont délibérément bloqué le processus de désarmement afin d'obtenir davantage de postes au gouvernement. Ce dernier, qui disposait d'un délai de deux ans pour rétablir les services de base à la population, a consacré plusieurs mois à débattre du partage des postes aux plus hauts échelons des institutions de transition (ICG, janvier 2004).

De même, au Burundi, la seule prise en fonction du gouvernement de transition a duré plus d'une année, par suite des désaccords entre parties concernées relativement à sa direction. L'impasse a entraîné l'intervention de Nelson Mandela en personne, qui a décidé que Pierre Buyoya (de l'UPRONA) présiderait les dix-huit premiers mois de la transition tandis qu'un représentant du FRODEBU assurerait la vice-présidence, les rôles devant être inversés pendant les dix-huit mois suivants (Curtis, 2007, p. 179). En Côte-d'Ivoire, un an après la signature de l'accord de paix de Ouagadougou (mars 2007), les deux aspects les plus cruciaux du processus de paix n'ont guère avancé : l'« identification » de la population, pour déterminer qui est citoyen(ne) et dispose ainsi du droit de vote ; et le désarmement et la réintégration des anciens rebelles.

Outre les difficultés mentionnées, les membres de gouvernements basés sur un partage de pouvoir manquent souvent de cohésion et de discipline, ce qui complique singulièrement toute négociation. En RDC par exemple, les signataires de l'Accord de Sun City ne contrôlaient pas complètement leurs ailes politiques et militaires : il existait, en effet, des chaînes de commandement parallèles au sein de l'armée, des anciens groupes rebelles et du gouvernement de transition civil. Ce dernier était, par ailleurs, composé de personnalités poursuivant des objectifs disparates et souvent contradictoires. C'est ainsi que « l'intégration des belligérants dans les mêmes structures de pouvoir, destinée à mettre un terme au conflit armé, a eu pour corollaire une gouvernance peu efficace et peu efficiente » (Curtis, 2007, p. 191).

Le cas du Burundi illustre l'importance d'un engagement constant de la communauté internationale durant les périodes de transition. Il montre aussi que le rôle de tierce partie exige l'application d'une forte dose de persuasion active, comme c'est souvent le cas lors d'une médiation. Le gouvernement de transition du Burundi, rassemblant des factions auparavant opposées, est entré en fonction en novembre 2001 et est resté en place jusqu'au mois d'août 2005. Tout au long de cette période de transition, l'action de l'Afrique du Sud et des pays de la région en appui au processus de paix s'est révélée déterminante,

d'une part pour intégrer les non signataires au processus, et d'autre part pour convaincre les acteurs concernés d'aller réellement de l'avant dans ce même processus. La pression internationale et l'engagement permanent de l'Afrique du Sud ont été des facteurs cruciaux dans l'aboutissement des négociations précédant l'adoption d'une nouvelle Constitution, en 2004 (Reyntjens, 2006, p. 121). La médiation sud-africaine a exercé une pression permanente pour faire avancer le processus. Simultanément, chacun des accords obtenus a été ostensiblement entériné par les chefs d'États réunis lors de plusieurs sommets régionaux. Ces démarches ont eu pour effet de limiter la marge de manœuvre politique de partis opposés aux accords et d'empêcher toute renégociation ultérieure (ICG, décembre 2004, pp. 5-6).

Les difficultés inhérentes au partage de pouvoir au sein de gouvernements de transition expliquent le rôle important des tierces parties pour inciter les leaders politiques à poursuivre le dialogue, régler leurs différends par le biais d'accords et surmonter les obstacles dressés par des trouble-fête. Toute personne familière des activités de médiation sait à quel point ce rôle est difficile et exige un engagement politique coordonné et constant aux niveaux régional et international. Il peut aussi se révéler judicieux de prévoir, dans les accords de paix, des dispositions impliquant l'intervention automatique de parties tierces lorsque la transition traverse des difficultés particulièrement graves.

Du partage de pouvoir à la participation politique élargie

Les gouvernements de transition restent parfois en place pendant plusieurs années et prennent des engagements à longue échéance : il n'est donc pas surprenant que des groupes d'opposition et la population exigent d'avoir leur mot à dire dans leurs décisions. La période suivant la signature d'un accord de paix est marquée par de fortes attentes pour une vie politique rénovée et inclusive. La population attend des changements politiques significatifs que les gouvernements de transition ne sont cependant pas en mesure de mettre en œuvre, préoccupés qu'ils sont par le maintien du statu quo et par la consolidation de leur pouvoir.

Le partage de pouvoir récompense d'anciens belligérants en assurant leur entrée dans la vie politique, l'espoir étant qu'ils seront cooptés par le système politique. Le risque est que les gouvernements fondés sur cet espoir, incapables d'évoluer dans le sens de l'ouverture d'espaces politiques propices à l'expression d'intérêts variés, ne fassent en réalité que geler les réalités issues de la guerre. Pendant une transition, il n'est ni souhaitable, ni possible de ne tenir que des discussions fermées entre élites. Et les restrictions à la participation politique avant la tenue d'élections deviennent d'autant plus difficiles à justifier que de nouveaux acteurs politiques exigent que leurs intérêts soient représentés.

Pour répondre à ces demandes, les autorités responsables durant une période de transition doivent élargir la participation politique au-delà du cercle des signataires de l'accord de paix fondateur, de manière à inclure un spectre plus large de groupes politiques ainsi que

de représentants de la société civile et de la population dans les débats autour de l'avenir du pays. Idéalement, le processus de transition doit créer un espace de dialogue politique indépendant du gouvernement, propice à l'apparition de nouveaux leaders politiques et au renforcement de la société civile. Or, un tel processus risque d'affaiblir progressivement l'influence des chefs politiques issus de la guerre en favorisant l'expression de nouvelles opinions : c'est bien pourquoi les élites au pouvoir résistent à l'élargissement de la participation politique, source de déstabilisation potentielle.

De nombreuses raisons justifient que des tierces parties encouragent l'élargissement de la participation politique et, si nécessaire, exercent des pressions sur les membres de gouvernements à partage de pouvoir pour qu'ils autorisent une telle évolution. Nous exposons ici quatre de ces raisons : renforcement de la légitimité du gouvernement, représentation de nouveaux groupes d'opposition, émergence de nouveaux leaders et pose des bases du développement institutionnel à long terme.

Tout d'abord, après la signature d'un accord de paix, la population attend avec impatience une ouverture de la vie politique et le lancement de débats publics portant sur l'avenir du pays. Dans ce contexte, les leaders de la guerre participant au gouvernement ne bénéficient pas toujours d'un soutien populaire et risquent d'apparaître davantage occupés à s'entredéchirer pour le pouvoir plutôt que soucieux de la reconstruction du pays et de sa réconciliation. En outre, ces leaders bénéficient de postes garantis au sein du gouvernement : ils ne sont, par conséquent, guère motivés à ouvrir, avec les électeurs, un débat sur l'avenir du pays. L'absence de participation publique et les querelles entre membres du gouvernement risquent de susciter un sentiment de désillusion au sein de la population et de la détourner du processus de paix.

Le processus de transition au Burundi illustre toutes ces difficultés. Le gouvernement de transition y a été constitué au terme de négociations entre représentants des élites. Or, les négociateurs disposaient tous de la capacité d'user de la violence et, à ce titre, ne bénéficiaient pas d'un réel soutien public ni ne jouissaient d'un authentique respect. Aux yeux de la population, le gouvernement de transition n'était composé que de représentants d'élites soucieuses de se partager les postes de pouvoir. Globalement, le processus de transition était déconnecté de la population locale : « le partage de pouvoir entre élites n'a pas renforcé la relation entre les citoyens et leurs gouvernants » (Curtis, 2007, p. 191).

Le processus de transition au Népal a été marqué par des phénomènes similaires. Jusqu'au début de 2007, le processus a porté exclusivement sur la recherche d'un consensus entre membres des élites, au détriment d'un débat politique élargi et d'une consultation publique. Il est significatif à cet égard qu'aucune structure institutionnelle n'ait été mise en place pour structurer d'éventuelles consultations publiques et en traiter les résultats (ICG, février 2007, i-ii). Le comité chargé de rédiger la Constitution provisoire était initialement composé de

six hommes, sans aucune femme ni représentant des Dalits et des minorités ethniques. Les critiques entraînent une réorganisation du comité, qui resta cependant dominé par les principaux partis politiques et par les maoïstes (ICG, février 2007, 6). Les observateurs du processus constatent que cette absence de communication et de consultation ne fit qu'aggraver le mécontentement de la population (ICG, décembre 2007, 12).

Le deuxième argument en faveur d'un élargissement de la participation politique découle du précédent. Il s'agit de l'apparition, à la faveur des périodes de transition, de nouveaux groupes politiques exigeant d'être représentés et refusant d'attendre, pour ce faire, la tenue d'élections. Ces groupes d'opposition savent en effet que des décisions importantes, ayant des implications sur le long terme, seront prises pendant la période de transition et entendent y contribuer. Même si, au début de la transition, les membres des gouvernements de transition étaient effectivement représentatifs des principaux intérêts politiques et militaires en présence, leur soutien populaire risque de pâtir de l'apparition ultérieure de ces nouvelles formations politiques. L'incapacité de donner suite à leurs exigences, du fait de la fermeture et de l'opacité du processus transitionnel, risque d'entraîner de nouvelles violences.

Le Népal a failli être confronté à ce triste scénario au début de 2007, lorsque trois semaines de manifestations violentes dans le sud du pays entraînent la mort de plus de vingt personnes. L'accord de partage de pouvoir était basé sur l'hypothèse que les principaux partis politiques et les maoïstes représentaient la majorité des citoyens népalais. Or, les manifestations de 2007 ont bien montré que ni les partis politiques, ni les maoïstes n'étaient réellement représentatifs de la société népalaise (ICG, décembre 2007, p. 3). Les manifestants protestaient contre la Constitution provisoire, dont les dispositions ne remédiaient pas à la situation de prépondérance des Népalais « des collines » et renforçaient, au contraire, d'anciens schémas discriminatoires. Aux yeux des manifestants, « "le nouveau Népal" promis par les politiciens ressemblait encore beaucoup trop à l'"ancien Népal" qui méritait d'être dans les poubelles de l'Histoire » (Chalmers, 2007, p. 161). En fin de compte, la Constitution fut amendée et le gouvernement et les maoïstes parvinrent à nouer des rapports de travail.

Le troisième argument justifiant un élargissement de la participation politique pendant les périodes de transition tient à la tendance des gouvernements à partage de pouvoir à empêcher l'apparition de nouveaux leaders politiques. Toujours à propos du Népal, Chalmers explique ainsi que « les partis politiques traditionnels furent soulagés par le fait que le mouvement de masse d'avril 2006, quelque agitation qu'il ait entraîné, ne produisit aucune nouvelle figure politique, non plus qu'il ne les contraignit à revoir leur manière de faire de la politique » (Chalmers, 2007, p. 167). Cette tendance est nuisible aux efforts d'instauration et de consolidation de la paix : dès lors que des élites ayant un intérêt au maintien de structures héritées des temps de guerre conservent le pouvoir, elles résisteront aux processus de démilitarisation et de démocratisation de la vie politique. Les nouvelles

élites politiques doivent émerger progressivement, leurs intérêts devant être découplés du legs de la guerre, de telle sorte qu'elles véhiculent d'autres messages et qu'elles fédèrent l'électorat autour d'autres structures d'intérêts. Le changement est rarement le fruit de l'action de parties profitant du statu quo.

Quatrième argument favorable à l'élargissement de l'espace politique par les gouvernements de transition à partage de pouvoir : les débats qu'il est ainsi possible d'ouvrir sont les seuls à même d'ouvrir la voie à la création d'institutions durables, permettant d'accommoder des intérêts divergents au sein d'un même État. Cette question est traitée dans les paragraphes suivants.

L'élargissement de la participation politique en l'absence d'élections est une entreprise extrêmement difficile et aux effets potentiellement déstabilisateurs, et ce pour deux raisons. D'abord, les gouvernements à partage de pouvoir ne sont guère enclins à mettre en place les conditions d'une participation politique élargie qui permettrait à des groupes d'opposition d'influencer les décisions. L'inclusion de nouveaux points de vue dans le processus politique risque en effet de perturber le délicat équilibre de pouvoirs négocié dans l'accord de paix. La seconde difficulté est liée à la question de savoir qui doit déterminer, en l'absence d'élections, quels groupes seront habilités à participer au processus politique de transition et selon quelles modalités.

Certains praticiens et universitaires estiment que les processus d'inclusion politique ne devraient être lancés qu'après la reconstruction des institutions étatiques et le rétablissement de l'état de droit. L'inclusion politique aux tous premiers stades d'une transition risque d'avoir des effets déstabilisateurs, tout comme les élections prématurées : les partis politiques récemment créés entretiennent des liens trop lâches avec leur base ; les institutions d'État, encore fragiles, ne sont pas capables de canaliser les aspirations populaires ; les médias ne sont pas assez modérés pour évoquer avec sérénité des débats chargés. En outre certaines élites menacées risquent, par le recours à une rhétorique manipulatrice destinée à protéger leurs positions et leurs intérêts, d'instiller la peur et l'insécurité au sein de la population, voire de la dresser contre leurs opposants.

Pour notre part, nous soutenons que l'extension graduelle des processus politiques au-delà des seuls signataires des accords de paix peut effectivement préparer le terrain avant des élections et favoriser la mise en place d'institutions étatiques pérennes. D'autre part, les débats approfondis et l'élargissement progressif de la participation politique avant la compétition politique proprement dite, et avant l'adoption de textes constitutionnels engageant le pays sur le long terme, favorisent l'acceptation des résultats électoraux et des constitutions.

Les parties tierces ont un rôle très important à jouer dans l'élargissement de la participation politique, qu'elles doivent promouvoir contre la réticence des parties se partageant le pouvoir au sein d'un même gouvernement. Le Gouvernement national de transition du Liberia (NTGL), entré en fonction en octobre 2003, est un parfait exemple de l'attitude de certaines élites au pouvoir, qu'un politicien de l'opposition résumait ainsi : « Le gouvernement [du NTGL] agit pour le compte des factions en guerre. Ce sont elles qui contrôlent le gouvernement. Il faut se rendre à l'évidence : les civils n'ont aucune place dans ce gouvernement et n'ont quasiment rien à dire » (ICG, janvier 2004, p. 13). Compte tenu de l'absence de mécanismes de responsabilisation, les membres du NTGL furent, tout au long de la période de transition, beaucoup plus occupés par le partage de pouvoir que par l'élaboration et l'application de mesures d'intérêt public.

De même, des observateurs relevaient en 2007 qu'au Népal « les chefs de partis témoignent d'un intérêt très limité pour le pluralisme. Il n'existe pas d'opposition officielle, les partis royalistes seront probablement exclus de l'Assemblée constituante et les nouveaux partis auront des difficultés à s'enregistrer pour les élections » (ICG, février 2007, i-ii). En Somalie, la majorité des conférences pour la réconciliation nationale organisées depuis 1991 ont porté, en réalité, sur les modalités du partage de pouvoir entre membres des gouvernements de transition centraux successifs. Dans certains cas, l'ordre du jour portait exclusivement sur la répartition des postes gouvernementaux entre clans et factions, dans la plus pure tradition du partage de butin (Menkhaus, 2007).

Nous estimons qu'il est possible de compenser le caractère élitiste du partage de pouvoir transitionnel en le combinant avec différentes formes de participation politique élargie. Le processus politique peut prévoir des mécanismes de prises de décision inclusive tels que commissions et groupes de travail conjoints, chargés d'élaborer certains aspects de la transition : lois électorales et questions constitutionnelles, lois régissant le contrôle des institutions d'État, création d'une police et d'une armée unifiées, réforme de l'administration publique. Au Mozambique par exemple, la négociation et la planification se poursuivirent après la signature de l'Accord de Rome. Dans le cadre d'un processus consultatif présidé par le représentant spécial du Secrétaire général, les principaux acteurs politiques et donateurs se réunirent au sein d'institutions décisionnelles, telles la Commission de surveillance et de contrôle et la Commission de cessez-le-feu. D'autres organes spécialisés furent chargés de la réintégration des anciens combattants, de la réforme des forces armées mozambicaines et de la préparation des élections.

D'autre part, des instances non élues, telles que conférences nationales et commissions constitutionnelles, peuvent être le lieu de débats politiques dépassant les membres des gouvernements de transition. En Afghanistan, le Gouvernement provisoire mis en place aux termes de l'Accord de Bonn, en 2001, a procédé à la répartition du pouvoir entre les élites des principales factions, à l'exception des talibans. À ce gouvernement succéda, en

2002, un nouvel exécutif prévoyant le partage du pouvoir, le Gouvernement de transition, dont les membres furent désignés lors d'une grande assemblée (*loya jirga*) réunissant plusieurs centaines de personnes. La Constitution nationale fut quant à elle rédigée dans le contexte d'un vaste effort de participation publique. Bien qu'entachée d'intimidations et de manipulations, cette participation permit néanmoins de moduler quelque peu le partage de pouvoir organisé par et entre les élites.

Faute d'élections, quels mécanismes faut-il adopter pour sélectionner les participants au dialogue national et à d'autres modalités de consultation publique ? Comment définir la portée de l'inclusion et de la participation ? Il n'y a pas de réponses parfaites à ces questions. Les intervenants extérieurs ont un rôle important à jouer dans l'organisation du débat autour des critères d'éligibilité et des procédures décisionnelles relatifs aux mécanismes consultatifs. Inévitablement, les tentatives d'assurer la participation du public, dans le sillage d'accords de paix succédant à de longs conflits civils, seront bancales et au moins partiellement manipulées par les élites. Néanmoins, l'adoption de règles transparentes régissant la sélection et la prise de décision est susceptible d'améliorer sensiblement l'influence du public sur le processus politique. De même, le recours à des systèmes de sélection par étapes, dirigés par des leaders et par des commissions indépendantes dotés d'une bonne crédibilité au niveau national, peut se révéler bénéfique. Cependant, ces mesures ne suffiront probablement pas à surmonter la nature fondamentalement problématique de l'élargissement de la participation politique. Les parties tierces doivent donc maintenir leur engagement en faveur de la levée de toutes ces difficultés.

Périodes de transition, édification institutionnelle et négociations constitutionnelles

Les négociations autour de nouveaux textes constitutionnels touchent directement aux questions les plus conflictuelles qui se posent à un pays : structure des institutions d'État et modalités de partage du pouvoir en leur sein, droits des minorités, obligations de l'État envers ses citoyens. L'expérience montre que les institutions d'État légitimes et solides sont généralement le fruit de longues consultations entre toutes les élites nationales et d'une importante participation de la population (Kritz, 2003 ; Samuels, 2006 ; Brandt, 2004). Les modalités du processus d'édification institutionnelle, en particulier la détermination des conditions de la participation au processus et le choix de ses modes de décision, influencent le contenu des institutions, leur légitimité et le jeu politique qui se mettra en place à leur faveur.

L'expérience suggère que les décisions concernant l'organisation institutionnelle à long terme d'un pays ne doivent pas être prises à la hâte, ni être déterminées par les gouvernements de transition à partage de pouvoir. S'il convient d'ancrer le principe du partage de pouvoir dans la loi fondamentale d'un pays, ce doit être au terme d'un débat

approfondi organisé pendant la période de transition avec la participation de toutes les parties intéressées. Les dispositions relatives à l'organisation institutionnelle à long terme d'un pays ne devraient pas être traitées dans les accords de paix : le risque est la perte d'une opportunité de prolonger le dialogue autour des options institutionnelles et d'élargir la participation politique à d'autres intervenants que ceux représentés aux négociations. L'exemple de la Bosnie témoigne de l'inconvénient qu'il y a à prévoir, dans les accords de paix, des mécanismes de partage de pouvoir à long terme. Les accords doivent donc se borner à définir les mécanismes grâce auxquels les leaders politiques prendront des décisions relatives aux mécanismes constitutionnels, et ne pas se prononcer sur la forme que prendront les institutions. Idéalement, les mécanismes devraient également définir les modalités de la consultation des élites et de la participation de la population aux processus constitutionnels et transitionnels.

Un certain nombre d'éléments concrets confirment l'idée que les processus constitutionnels excluant des parties importantes de la population suscitent une contestation des institutions. Le cas de l'Iraq est éloquent à cet égard. Les observateurs relèvent que les débats organisés à l'été 2005 autour de la rédaction de la future Constitution de ce pays ont souffert, d'une part, des contraintes de temps imposées par les États-Unis, d'autre part de la faible participation des Arabes sunnites (Morrow, 2005). Lors du référendum d'octobre 2005, la Constitution a été approuvée par 78,6% votants – sauf dans les régions d'Anbar et de Salaheddin, à dominante sunnite, qui ont refusé le texte par 97% et 82% des votants respectivement. On peut naturellement soutenir que même s'il avait été possible d'organiser des consultations plus longues et davantage inclusives, les sunnites n'auraient, probablement, jamais accepté l'accord passé entre chiites et kurdes autour de l'organisation fédéraliste de l'Iraq. Cependant, d'autres observateurs font remarquer que la position des sunnites en matière de fédéralisme avait bel et bien évolué, cette modalité commençant d'être perçue comme potentiellement avantageuse. Morrow soutient qu'au mois d'août 2005, certains des principaux négociateurs arabes sunnites étaient favorables à des modèles très précis de fédéralisme iraquien, mais que pour les soutenir publiquement, ils auraient eu besoin de sensibiliser leur base aux conséquences de ces modèles (Morrow, 2005). Un processus plus long aurait permis non seulement aux leaders politiques d'engager un débat public, mais aussi à la Commission constituante de se consacrer à la sensibilisation et à l'éducation du public. Or, cette chance a été gâchée.

L'expérience prouve que les constitutions adoptées en l'absence de consultations élargies au niveau des élites et sans participation de la population sont condamnées à ne pas durer. Mais il est aussi vrai que « la pression pour un processus davantage participatif équivaut à une remise en cause de la structure de longue durée de l'État » (Chalmers, 2006, p. 166). Dans bien des cas, « une élite politique peu consciente de l'importance de répondre aux attentes de la population devra très vite apprendre à être plus réactive et à ne pas se contenter de "concessions-réflexes" n'entraînant aucune amélioration appréciable en termes d'équité » (Chalmers, 2007, p. 166). Des observateurs notaient à la fin 2007 qu'au Népal « aucun parti n'a accordé davantage qu'une attention de pure forme aux appels en faveur d'une plus grande participation du public au processus constitutionnel » (ICG, décembre 2007, i).

De la même manière, au Burundi, le débat politique de fond autour de l'avenir du pays et de ses grands problèmes socioéconomiques n'avait toujours pas commencé à la fin des négociations constitutionnelles (ICG, décembre 2004, p.2). La population était peu informée du contenu de la future Constitution et du déroulement des élections prévues ; les débats autour des modalités du partage de pouvoir, entachés de dénonciations et récriminations virulentes, suscitaient un climat de peur (ICG, décembre 2004, p. 11). La nouvelle Constitution fut certes adoptée par 92% des votants lors du référendum de février 2005, mais « l'organisation d'un référendum à la fin d'un processus de transition ne garantit, à elle seule, l'adhésion de toute la population au processus de paix (Curtis, 2007, p. 188).

Compte tenu de nos observations, nous estimons que les tierces parties jouent un rôle très important en favorisant la consultation d'élites exclues de gouvernements organisés sur la base d'un partage de pouvoir et en insistant sur l'importance de la participation de la population. De telles décisions ne peuvent et ne doivent être imposées par des intervenants extérieurs. Il leur appartient néanmoins de plaider pour une participation élargie aux processus constitutionnels et de se poser, à cet égard, en médiateurs entre la résistance des tenants du pouvoir, peu soucieux de concéder une telle participation, et l'impatience des groupes exclus.

Conclusion

Dans cette étude, nous avons défendu le principe du maintien de l'engagement politique de tierces parties dans le prolongement des accords de paix, notamment pendant les périodes de transition, qui sont particulièrement volatiles. Nous avons soutenu que les parties tierces devraient considérer les gouvernements de transition à partage de pouvoir comme un canal permettant de poursuivre des négociations de paix, compte tenu du fait que la signature d'un accord de paix laisse en réalité de nombreuses questions en suspens. Nous avons jugée irréaliste l'idée d'attendre de gouvernements de transition composés d'anciens ennemis qu'ils jettent les fondations d'une politique électorale stable et d'institutions d'État solides faute de consulter d'autres élites ni, à un moment ou à un autre, la population. Les coalitions restreintes seront fatalement confrontées à la résistance de la population et des nouveaux partis d'opposition.

Pour qu'il soit possible, au terme de la période de transition, de poser les fondations de la stabilité et d'une compétition politique pluraliste, les élites se partageant le pouvoir doivent apprendre à écouter la population ainsi qu'à consulter un cercle élargi de concurrents politiques. Les processus transitionnels parvenant à élargir la participation politique de manière progressive avant que la compétition ne passe aux urnes, et avant l'adoption de constitutions, favoriseront probablement l'acceptation des textes constitutionnels et du résultat des élections.

Compte tenu des nombreuses difficultés que rencontrent les gouvernements transitionnels prévoyant un partage de pouvoir à prendre des décisions conjointes, à intégrer des parties non signataires au processus de paix et à répondre aux exigences d'inclusion de la population et de l'opposition non armée, le rôle des tierces parties reste indispensable.

Nous avons fait valoir que les intervenants extérieurs doivent aider ces gouvernements à accomplir les tâches qui leur sont confiées ainsi qu'à gérer les demandes pour une plus grande participation politique émanant de différents segments de la société, avant la tenue d'élections. Ce rôle est particulièrement exigeant pour des médiateurs qui consacrent déjà beaucoup de ressources politiques et financières à la signature d'accords de paix, et qui sont en outre confrontés à la résistance des élites au pouvoir face à ce qu'elles perçoivent comme des intrusions dans leurs affaires. Cependant, faute d'engagement politique continu de la part des médiateurs, il est à craindre que les processus de paix ne capotent ou n'atteignent pas les objectifs fixés.

Références

Brandt, Michele : UN Assistance to Constitution-making Processes: the Cases of East-Timor, Cambodia and Afghanistan, PNUD / Bureau pour la prévention des crises et pour le relèvement, 2004

Chalmers, Rhoderick : "Toward a New Nepal?", Current History, avril 2007

Curtis, Devon : "Transitional Governance in Burundi and the Democratic Republic of the Congo", in Karen Guttieri et Jessica Piombo: Interim Governments; Institutional Bridges to Peace and Democracy?, United States Institute for Peace Press, Washington, DC, 2007

International Crisis Group : Elections in Burundi: the Peace Wager, briefing du Crisis Group Africa, 9 décembre 2004

International Crisis Group : Rebuilding Liberia: Prospects and Perils, ICG Africa Report, n° 75, Freetown / Bruxelles, 30 janvier 2004

International Crisis Group : Nepal's Constitutional Process, Asia Report, n° 128, 26 février 2007

International Crisis Group : Nepal: Peace Postponed, Asia Briefing, n° 72, 18 décembre 2007

Kritz, Neil : "Constitution-making process: lessons for Iraq", témoignage de Neil Kritz, directeur du programme « état de droit » du US Institute for Peace lors de son audition par le Comité sénatorial des affaires judiciaires (sous-comité de la Constitution, des droits civils et du droit à la propriété) et par le Comité sénatorial des affaires étrangères (sous-comité Proche-Orient et Asie du Sud), 2003. Sur Internet : http://www.usip.org/congress/testimony/2003/0625_kritz.html

Menkhaus, Ken : "Mediation Efforts in Somalia", document de base du HD Centre, réunion informelle des médiateurs africains, avril 2007

Morrow, Jonathan : "Iraq's Constitutional Process II: an Opportunity Lost", Special Report 155, United States Institute for Peace, novembre 2005

Reyntjens, Filip : "Briefing: Burundi: a Peaceful Transition After a Decade of War?", African Affairs 105/418, janvier 2006

Samuels, Kirsti : Constitution-Building Processes and Democratization: a Discussion of Twelve Case Studies, International IDEA, 2006. Sur Internet : <http://www.idea.int/conflict/cbp/>

Note

Cette étude s'inscrit dans une série de documents de base publiés à l'occasion du Forum d'Oslo 2008, organisé conjointement par le Ministère des affaires étrangères du Gouvernement royal de la Norvège et le Centre pour le dialogue humanitaire.