

Les gouvernements intérimaires : enseignements et principales recommandations

La présente note de synthèse de l'IFIT fournit une vue d'ensemble des questions et recommandations clés concernant la création de gouvernements intérimaires dans le cadre des transitions négociées aux situations de conflit ou de régime autoritaire. Elle s'inspire d'entrevues avec des experts ainsi que de l'étude approfondie de la littérature disponible et des pratiques en place.

Comme l'ont démontré les transitions récentes au Soudan (2019), au Pakistan (2018) et en Haïti (2016), un gouvernement intérimaire peut constituer un mécanisme important de rapprochement ou de stabilisation en temps de crise et de changement drastique. L'IFIT définit un tel gouvernement comme suit :

Un gouvernement intérimaire est un gouvernement constitué de manière officielle et investi du mandat extraordinaire de gérer les affaires gouvernementales pour une durée extraordinaire s'achevant avec l'élection d'un nouveau gouvernement désigné pour une durée ordinaire et doté d'un mandat ordinaire.

Cette définition exclut d'office : 1) Les gouvernements non élus établis pour une période intérimaire sans promesse de tenue d'élections ordinaires dans un délai raisonnable, et 2) Les gouvernements élus qui restent en place de manière provisoire dans le cadre du processus et des règles ordinaires régissant le transfert du pouvoir ou pour combler temporairement un vide constitutionnel conventionnel.

Les gouvernements intérimaires sont créés dans des circonstances diverses comme l'effondrement du régime en place, les accords négociés, les

élections spéciales ou les interventions internationales. Ils peuvent s'affirmer au niveau national ou sous-national et compter un large éventail de formations différentes : nationale, internationale ou mixte ; parti unique ou partage du pouvoir ; civil, militaire ou hybride. Leurs mandats sont variés. Ils peuvent consister à fournir ou à restaurer les services publics de base, ou inclure des fonctions spéciales telles que l'élaboration d'une nouvelle constitution ou l'adoption de réformes économiques.

Les exemples abondent. Un régime aux prises avec des crises de fond comme des problèmes économiques aigus, une fracture au sein de l'élite au pouvoir, ou une opposition revigorée, pourrait se transformer en gouvernement intérimaire pour retarder sa chute ou fournir un plus grand espace politique en vue d'un relèvement ou d'un règlement à plus long terme (par exemple, l'Espagne (1975-1976) ; l'Indonésie (1998-1999)). Une intervention internationale pourrait produire un gouvernement international intérimaire, lequel constituerait un moyen pratique pour réinstaurer la gouvernance après une guerre ou une dictature ou à l'issue d'un processus politique à l'arrêt (l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor Oriental en 1999-2002). Un régime en place et l'opposition peuvent parvenir à un accord de paix ou à un règlement politique établissant un

gouvernement intérimaire pour une période déterminée (El Salvador (1992-1994) ; le Népal (2006-2008).

Cette note de synthèse porte exclusivement sur les situations où le gouvernement intérimaire est le *produit des négociations* entre deux ou plusieurs acteurs politiques en transition après une crise grave, un conflit armé ou un régime autoritaire. Alors que la politique est importante dans tous les scénarios, son importance s'accroît davantage dans un contexte de négociations. Des acteurs politiques multiples, farouchement opposés les uns aux autres par le passé, doivent désormais composer dans des situations de forte tension où aucun camp ne peut imposer sa volonté. Les parties partagent également le défi d'assurer la légitimité et la stabilité de toute forme négociée de gouvernement intérimaire sur une période qui s'annonce étendue.

Le règlement politique, soit la structure négociée et la répartition du pouvoir sur les acteurs clés, est le premier facteur à considérer à l'heure d'établir un gouvernement intérimaire. Généralement conclu au niveau de l'élite, le règlement peut se baser sur un texte formel (accord de paix, pacte national) ou simplement sur une interprétation commune.

Si un gouvernement intérimaire réussit l'exercice du pouvoir politique lors de la transition, il renforcera la confiance dans la capacité des parties participantes à travailler ensemble pacifiquement de manière continue et dans le cadre du nouvel arrangement politique censé le remplacer. Un gouvernement intérimaire peut également être l'occasion pour des acteurs jusque-là violents d'adopter une conduite et un comportement plus calmes et conformes à la loi, ou de modifier l'équilibre du pouvoir de sorte à réduire la capacité des fauteurs de trouble à entraver le progrès. Si le nouveau système jouit d'une légitimité étendue, il sera plus difficile aux forces jusque-là puissantes de recouvrer leur influence. Cependant, tous les gouvernements intérimaires ne sont pas formés avec les meilleures intentions, et même ceux qui le sont peuvent ne pas générer de bons résultats ou ne pas asseoir les conditions futures pour une contestation politique ordinaire.

De cette toile de fond, générale découle une synthèse de recommandations pratiques destinées aux décideurs politiques. Les recommandations

placent l'accent sur les deux dimensions centrales des gouvernements intérimaires : la composition et le mandat. Bien entendu, elles doivent être à la mesure des possibilités et des contraintes associées à la situation concernée.

1. Recommandations relatives à la composition des gouvernements intérimaires

- Très tôt, les parties aux négociations doivent s'atteler à trouver un consensus sur la procédure visant à nommer les membres du gouvernement intérimaire et à répartir le pouvoir sur ces derniers. Étant donné leur nature extraordinaire, les gouvernements intérimaires ne sont pas créés à travers des mécanismes participatifs larges tels que les élections, mais plutôt à travers des négociations au niveau de l'élite entre les dirigeants politiques, militaires et/ou civils. Le plus tôt de tels détails sont arrêtés, le mieux.
- Les postes de responsabilité peuvent être fixés par les parties en conflit soit directement lors des négociations, soit indirectement (et ultérieurement) à l'issue d'un processus de sélection décidé lors des négociations. Les postes les plus importants devront être assignés, de préférence, à des individus reconnus pour leur crédibilité et leur autorité morale par l'ensemble du spectre politique du pays.
- S'il est vrai que la composition du gouvernement reflétera essentiellement les négociations au niveau de l'élite, il est souvent préférable de désigner des personnes qui accepteront de ne pas prétendre ou de ne pas être éligibles à des postes politiques après l'expiration de la période intérimaire. Ceci devrait conférer une légitimité supplémentaire et, partant, une stabilité renforcée, à l'arrangement.
- L'exclusion des acteurs principaux entraîne souvent une instabilité ou un manque de légitimité (L'Irak (2003-2005); l'Afghanistan (2001-2002)). Toutefois, un processus largement inclusif serait plus controversé et plus difficile à gérer, retardant ou faisant échouer les négociations. En étant "suffisamment inclusif" – à savoir en permettant une participation suffisante des perturbateurs puissants ou des parties susceptibles d'opposer leur veto aux politiques futures comme les politiques militaires, pour garantir la

stabilité de l'accord – le processus offrira un compromis entre l'inclusivité et l'efficacité. Une telle approche augmenterait de manière substantielle les chances de succès du gouvernement intérimaire.

- Le cas échéant, il convient de vérifier si les personnalités locales (l'Espagne, 1975) ou les acteurs externes (des parties influentes ayant des intérêts dans le pays) peuvent jouer un rôle de médiation utile dans le processus de formation du gouvernement, en désignant les candidats ou en participant à la prise de décision par exemple. Les acteurs internationaux s'avèrent parfois nécessaires pour établir un gouvernement intérimaire (par exemple, en servant d'intermédiaire lors des pourparlers menant à la création dudit gouvernement). Toutefois, si le processus de sélection n'est pas impulsé localement et si les acteurs locaux ne se l'approprient pas, le gouvernement intérimaire risque de perdre sa légitimité (le Kosovo, 1999).
- Afin de rendre l'accord intérimaire moins vulnérable aux tentatives de sabotage, il convient d'arrêter un nombre de garanties et d'incitatifs de nature à augmenter l'investissement des parties principales dans l'accord. Ceux-ci devraient être contrebalancés par des clauses d'extinction qui atténueraient graduellement les conditions spéciales requises par certains acteurs.
- Tout en veillant à ne pas porter préjudice à la réussite d'un accord éventuel, il faudrait voir si un processus participatif étroit au processus de désignation – impliquant un organe représentatif existant ou ad hoc – peut faire partie d'une négociation au niveau de l'élite afin de renforcer la légitimité du gouvernement intérimaire et parer à une éventuelle réaction publique négative contre certains dirigeants (le dialogue national en Tunisie en 2013).

2. Recommandations relatives au mandat et aux fonctions des gouvernements intérimaires

- Il convient d'établir une vision partagée claire entre l'ensemble des parties concernant les objectifs, l'étendue et le mandat du gouvernement intérimaire. Étant donné la nécessité d'une légitimité et d'un soutien internes et externes, cette

vision commune devrait se traduire en un récit simple pour le public.

- En règle générale, le mandat doit inclure, au minimum, deux missions spécifiques : assurer le fonctionnement du pays durant la crise ou la transition (en donnant la priorité aux bénéfices tangibles pour les citoyens ordinaires) et paver la voie à des élections ordinaires (avec probablement un soutien international).
- Il importe de préciser que le gouvernement intérimaire se basera, fort probablement, dans son fonctionnement de base, sur la bureaucratie existante. Bien que souvent obérés par les problèmes qui ont contribué à la crise, les ministères et les bureaucraties fonctionnent avec quelque capacité au moins ; et il serait difficile de bâtir de nouvelles agences avec des capacités de gouvernance. Par conséquent, et malgré le désir de certains (notamment les acteurs de l'opposition déçus depuis longtemps), de prendre un nouveau départ, il est souvent préférable d'utiliser les institutions publiques et le personnel existants, en faisant appel à de nouvelles personnes selon le besoin afin de surmonter les problèmes de capacité ou de corruption.
- Il est nécessaire de réunir le plus grand consensus possible quant au processus de prise de décision au sein de la structure du gouvernement intérimaire, en intégrant des mécanismes de règlement des conflits dès le début. Une délimitation claire des rôles entre les différents membres et les différentes structures du gouvernement intérimaire (les commissions sectorielles par exemple) permet d'éviter des interruptions ou une paralysie inutile et garantit une appropriation du processus par les parties prenantes principales.
- Il convient de déterminer le mandat public du gouvernement intérimaire et d'en définir l'objectif et les priorités le plus explicitement possible. Alors que le gouvernement intérimaire œuvre souvent pour préparer et tenir des élections en vue d'un gouvernement permanent, il doit s'acquitter d'une panoplie plus large de tâches quotidiennes, incluant le rétablissement de la sécurité (ce qui exige une gestion des forces armées), la prestation des services de base (éducation, santé), la levée de fonds, la coordination des relations étrangères et l'adoption de réformes mandatées urgentes. Par suite,

il serait judicieux de séparer les besoins à court et à long terme de l'arrangement intérimaire, au vu de ce qui s'apparente souvent à un mandat populaire limité.

- Dans le cadre de l'accord politique, il convient de fixer la durée du gouvernement intérimaire (6 - 18 mois en général, à moins dont il ne s'agit d'un accord de partage du pouvoir), tout en anticipant une extension possible de cette durée afin de permettre une plus grande marge pour l'exécution des tâches assignées. Entretemps, il faudrait convenir, au préalable, des conditions nécessaires pour déterminer toute extension potentielle (l'état de préparation pour la tenue d'élections ordinaires par exemple) afin que cela ne soit pas perçu comme une prise de pouvoir arbitraire. En effet, il faut du temps pour dépasser les divisions historiques, bâtir les institutions et préparer le pays, notamment les groupes de l'opposition, à la politique basée sur la concurrence (l'Égypte en 2011 par exemple).
- Les limites de la prise de décision par le gouvernement doivent être énoncées clairement par rapport aux autres organes, y compris les organes existants (les parlements par exemple) et ad hoc (un organe en charge de la rédaction de la constitution).
- Les défis qu'un gouvernement intérimaire est susceptible de rencontrer en matière de gouvernance doivent être pris au sérieux (par exemple, croissance économique et rétablissement des services de base). Ce gouvernement doit avoir, dans la mesure du possible, l'expérience et la capacité technique minimales pour réaliser deux choses : (ré-)instaurer la stabilité institutionnelle et gérer les crises fréquentes. Un soutien et des points d'ancrage internationaux peuvent s'avérer nécessaires à cet égard.
- La prudence est de mise lorsqu'il s'agit d'adopter des politiques susceptibles de contraindre indûment un gouvernement successeur ordinaire (à moins d'une assignation spécifique à cet égard). En effet, cela peut entraîner des réactions brutales et générer une instabilité au regard de la nature limitée du mandat intérimaire.
- Il convient de mettre au point une stratégie de communication publique bien réfléchie afin de gérer les attentes populaires quant à un changement rapide et à un meilleur niveau de vie, ce qu'un gouvernement intérimaire a peu de chances de réaliser. Si possible, il faudrait créer ou soutenir des forums publics en vue de discussions plus étendues sur des questions d'importance symbolique, lesquelles pourraient contribuer à un consensus plus large.

Exemples de gouvernements intérimaires (sur la base des dates officielles de début et de fin)

L'Espagne 1975-1976	Le Kosovo 1999-2001	Le Bangladesh 2007-2008	La République Centrafricaine 2014-2016
Fiji 1987	L'Afrique du Sud 1993-1994	Le Togo 2006-2007	Haïti 2016
La Roumanie 1989-1990	L'Indonésie 2005-2006	Le Népal 2006-2008	Le Pakistan 2018
Le Liban 1989-1992	Le Timor-Oriental 1999-2002	Le Kenya 2008-2013	Le Soudan 2019-
Le Bangladesh 1997-1999	Le Burundi 2000-2005	Le Zimbabwe 2009-2013	La Bolivie 2019-2020
L'Albanie 1991	Le Pérou 2000-2001	La Guinée 2010	
Le Cambodge 1991-1993	L'Angola 2002-2008	Le Kirghizistan 2010-2011	
El Salvador 1921-1994	L'Afghanistan 2001-2002	La Tunisie 2011 et 2013-2015	
Le Burundi 1992-1993	Le Liberia 2003-2005	La Libye 2011-2012	
Le Mozambique 1992-1994	L'Irak 2003-2005	L'Égypte 2011	
Le Guatemala 1997		L'Ukraine 2014	
Le Tadjikistan 1997-2000			

Lectures supplémentaires

Dudouet, Véronique and Stina Lundström (2016). "Post-War Political Settlements: From Participatory Transition Processes to Inclusive State-building and Governance." Berghof Foundation. Disponible sur : https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Papers/IPS_Synthesis_Report_web.pdf.

Guttieri, Karen and Jessica Pombo (eds.) (2007). *Interim Governments: Institutional Bridges to Peace and Democracy?* Washington D.C. United States Institute of Peace.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2020). *Interim Governance Arrangements in Post-Conflict and Fragile Settings*. Stockholm: IDEA. Disponible sur : <https://www.idea.int/publications/catalogue/interim-governance-arrangements-post-conflict-and-fragile-settings>.

Shain, Yossi and Juan J. Linz (1995). *Between States: Interim Governments and Democratic Transitions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Strasheim, Julia and Hanne Fjelde (2014). "Pre-Designing Democracy: Institutional Design of Interim Governments and Democratization in 15 Post-Conflict Societies." *Democratization* 21 (2): 335-358.

Fondé en 2012, l'IFIT est une organisation non-gouvernementale internationale indépendante qui fournit des analyses exhaustives et des avis techniques aux acteurs nationaux impliqués dans les négociations et les transitions dans les sociétés fragiles et affectées par les conflits. L'IFIT a soutenu des négociations et des transitions dans des pays comme l'Afghanistan, la Colombie, El Salvador, la Gambie, la Libye, le Nigeria, la Syrie, le Sri Lanka, la Tunisie, l'Ukraine, le Venezuela et le Zimbabwe.