



## Conseil de sécurité

Distr. générale  
29 octobre 2018  
Français  
Original : anglais

---

### Rôle de l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire

#### Rapport spécial du Secrétaire général

#### I. Introduction

1. Dans la déclaration qu'a faite son président le 30 juin 2017 ([S/PRST/2017/8](#)) à l'occasion de la fermeture de l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI), le Conseil de sécurité m'a prié d'entreprendre une étude approfondie sur le rôle de l'ONUCI dans le règlement de la situation en Côte d'Ivoire. Le présent rapport tient compte des contributions de la médiation politique, du régime des sanctions ainsi que des autres facteurs pertinents qui lui ont permis de mener à bien son mandat. Il s'appuie sur les conclusions d'un travail de recherche mené par un consultant externe à la demande du Secrétariat et sur de vastes consultations menées avec des acteurs ivoiriens, régionaux et internationaux, ainsi qu'avec des représentants de l'Organisation et d'autres parties intéressées. Il présente les enseignements tirés de l'expérience de l'ONUCI et des recommandations formulées sur cette base, ainsi que les succès obtenus et les obstacles qui subsistent au moment du retrait de l'ONUCI, en vue d'améliorer l'efficacité des opérations de maintien de la paix à l'avenir.

#### II. Historique et contexte

##### Évolution du mandat de l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire

2. L'Opération a été déployée en Côte d'Ivoire le 4 avril 2004 en application de la résolution [1528 \(2004\)](#) du Conseil de sécurité, dans laquelle celui-ci l'a autorisée à reprendre, à compter de cette date, les responsabilités de la Mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire (MINUCI), qui était une mission politique, et des forces de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), qui sont passées sous le commandement de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies.

3. Après la tentative de coup d'état menée, en septembre 2002, contre le gouvernement du Président de l'époque, Laurent Gbagbo, la CEDEAO et la France avaient envoyé des forces armées qui étaient parvenues à geler le conflit armé en créant une zone tampon entre le nord du pays, aux mains des rebelles, et le sud, contrôlé par les forces gouvernementales. Le fondement du mandat de l'ONUCI résidait dans l'Accord de Linas-Marcoussis, daté du 23 janvier 2003, qui prévoyait la mise en place d'un gouvernement de réconciliation nationale et dans lequel il était demandé aux Nations Unies de faciliter la tenue d'élections à l'issue d'un processus de



désarmement, démobilisation et réintégration. Pendant ses premières années d'existence, l'ONUCI a principalement servi de force d'interposition ; elle n'intervenait guère dans le processus politique, essentiellement géré par les acteurs régionaux, et le manque de coopération du gouvernement hôte entravait ses opérations.

4. La signature, le 4 mars 2007, de l'Accord politique de Ouagadougou, négocié par le Président burkinabé, Blaise Compaoré, a constitué un tournant majeur pour l'ONUCI. Ce document, qui faisait suite à plusieurs accords de paix conclus sous l'égide de partenaires régionaux, a ouvert la voie à des élections et renforcé le rôle de l'ONU dans la certification électorale. Il a ainsi fait de l'ONUCI un acteur politique central et lui a donné la marge de manœuvre nécessaire pour faire avancer les processus politique et électoral.

5. Après le règlement de la crise postélectorale de 2011, l'ONUCI a réorienté ses activités pour aider le peuple et le Gouvernement ivoiriens à reconstruire leur pays profondément divisé, en menant essentiellement des activités de stabilisation à long terme axées notamment sur la réconciliation nationale, la cohésion sociale et les réformes institutionnelles, et en favorisant la création de conditions propices au retour des dizaines de milliers d'Ivoiriens déplacés dans le pays et dans la région pendant la crise. L'étape finale de la mission a coïncidé avec l'élection présidentielle de 2015, moment auquel la planification de la réduction des effectifs de l'ONUCI et de la transition définitive après les opérations de maintien de la paix, qui avait commencé en 2013, s'est accélérée. La consolidation des avancées réalisées sur le plan politique en 2016 – le déroulement pacifique des élections législatives et la tenue d'un référendum constitutionnel qui a notamment réglé la question identitaire à l'origine de la crise ivoirienne en ont été l'illustration – a servi de toile de fond à l'évolution de l'action des Nations Unies en Côte d'Ivoire en 2017 et au retrait de l'ONUCI le 30 juin de la même année.

6. Le principal facteur qui a contribué au succès de l'ONUCI a sans doute été le mandat explicite dont elle a été investie à l'unisson par le Conseil de sécurité lors du deuxième moment décisif de son déploiement, à savoir l'élection présidentielle de 2010. L'adoption à l'unanimité de la résolution 1975 (2011), le 30 mars 2011, a ouvert la voie au règlement de la crise postélectorale, qui a été rendu possible grâce à la collaboration de la CEDEAO et de l'Union africaine, qui, avec l'ONU, ont reconnu en Alassane Ouattara le Président démocratiquement élu et exhorté le Président déchu d'abandonner le pouvoir.

7. Les principes de subsidiarité et de complémentarité, qui régissent les relations entre les communautés économiques régionales, le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine et le Conseil de sécurité de l'ONU, ont en grande partie été respectés tout au long de l'existence de l'ONUCI. La CEDEAO avait au départ déployé son opération de paix en Côte d'Ivoire en avril 2003 sans demander l'autorisation au Conseil de sécurité, mais c'est elle qui a proposé, après la création de l'ONUCI en 2004, de renouveler le mandat de cette dernière, proposition que le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a fait sienne avant qu'elle soit soumise au Conseil de sécurité de l'ONU. Cette pratique a contribué à asseoir la légitimité nationale et régionale des mesures prises par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies pour remédier à la situation en Côte d'Ivoire.

8. Les mécanismes de suivi ont aussi beaucoup contribué au maintien de l'engagement des partenaires régionaux et internationaux, en particulier le Groupe de travail international ministériel, qui a aidé à rapprocher les points de vue aux niveaux sous-régional, régional et international. Créé par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine en octobre 2005 et avalisé ensuite par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1633 (2005), le Groupe de travail était composé de représentants de l'Afrique du Sud, du Bénin, de la France, des États-Unis d'Amérique, du Ghana, de

la Guinée, du Niger, du Nigéria et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, ainsi que de l'ONU, de l'Union africaine, de la CEDEAO, de l'Union européenne, de la Banque mondiale et de l'Organisation internationale de la Francophonie, et était coprésidé par l'Union africaine et l'ONUSC (représentée par le Représentant spécial du Secrétaire général et Chef de l'Opération), qui assuraient la présidence à tour de rôle. Son secrétariat était coordonné par l'ONU. Le Groupe s'est dissous après la signature de l'Accord de Ouagadougou en 2007.

### **Certification des élections**

9. À Pretoria, le 6 avril 2005, les parties ivoiriennes ont confié à l'ONU une mission originale de certification des élections, qui était un moyen supplémentaire de garantir la crédibilité du scrutin ivoirien. En application de l'Accord de Pretoria sur le processus de paix en Côte d'Ivoire et conformément à la résolution 1603 (2005) du Conseil de sécurité, le Secrétaire général a nommé un haut-représentant pour les élections en Côte d'Ivoire, chargé d'aider la Commission électorale indépendante et le Conseil constitutionnel et de veiller que toutes les phases du processus électoral présentent les garanties nécessaires à la tenue d'élections libres, justes et transparentes. Le Conseil a par la suite élargi le mandat du Haut-Représentant par sa résolution 1721 (2006), dans laquelle il l'a désigné seule autorité habilitée à rendre les arbitrages nécessaires en vue de prévenir ou résoudre toute difficulté ou contentieux liés au processus électoral, en liaison avec le Médiateur.

10. Après la signature de l'Accord de Ouagadougou en mars 2007, certains ajustements ont été apportés aux fonctions d'appui au processus électoral assumées par l'ONU. Par la suite, afin de préserver l'essentiel de la certification du processus électoral assurée par l'ONU, une solution de compromis a été trouvée consistant à dispenser le Haut-Représentant de la certification de tous les stades du processus électoral et de confier cette tâche, en application de la résolution 1765 (2007) du Conseil de sécurité, au Représentant spécial du Secrétaire général. Pour s'acquitter de cette nouvelle mission, le Représentant spécial était secondé par une petite cellule d'appui relevant de son bureau, distincte des sections d'assistance politique et électorale. Cette décision a conforté le rôle politique et les fonctions de bons offices du Représentant spécial. Les critères pour la certification de toutes les étapes du processus électoral ont été définis par l'ONUSC et le Secrétariat, avec l'accord du Facilitateur de la CEDEAO, et approuvés par le Conseil dans sa résolution 1865 (2009).

11. L'importance de la certification de l'élection de 2010 a été clairement démontrée pendant la crise qui a suivi, lorsque le Représentant spécial du Secrétaire général a certifié les résultats compilés par la mission. L'ONUSC et la Commission électorale indépendante ont toutes deux déclaré M. Ouattara vainqueur le 2 décembre 2010, alors que le Conseil constitutionnel avait proclamé que le candidat sortant, le Président Gbagbo, avait remporté le scrutin. Afin de susciter un appui politique en faveur des prochaines étapes, le Représentant spécial du Secrétaire général pour l'Afrique de l'Ouest et le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général pour la Côte d'Ivoire ont effectué une tournée des capitales du continent pour expliquer aux principales parties prenantes africaines l'importance du mandat de certification de l'ONUSC pendant la crise postélectorale. Une démarche similaire a été entreprise auprès des parties prenantes internationales, en particulier les membres du Conseil de sécurité.

### **Emploi de la force à l'appui de la réalisation du mandat de l'Opération**

12. La CEDEAO et l'Union africaine ont reconnu les résultats de l'élection certifiés par l'ONU, ce qui a constitué un argument solide en faveur d'une action résolue du Conseil de sécurité, mais l'impasse politique a perduré malgré les efforts du Groupe de haut niveau de l'Union africaine. Le 17 mars 2011, M. Ouattara a pris un décret

par lequel l'ancien groupe rebelle des Forces nouvelles et les membres des Forces de défense et de sécurité ivoiriennes ont été symboliquement réunis au sein des Forces républicaines de Côte d'Ivoire. Peu après, les anciens membres des Forces nouvelles ont commencé à marcher sur Abidjan et à lancer des attaques contre les Forces de défense et de sécurité, faisant de multiples victimes et déplacés parmi la population civile.

13. Le 30 mars 2011, dans sa résolution 1975 (2011), le Conseil de sécurité a rappelé qu'il avait autorisé l'ONUCI à utiliser tous les moyens nécessaires pour s'acquitter de la tâche qui lui incombait de protéger les civils menacés d'actes de violence physique imminente, dans la limite de ses capacités et dans ses zones de déploiement, y compris pour empêcher l'utilisation d'armes lourdes contre la population civile. Bien que l'ONUCI y fût déjà habilitée, cette résolution montrait une nouvelle fois que le Conseil soutenait unanimement le mandat de la mission et le droit de cette dernière de recourir à la force, y compris contre les Forces de défense et de sécurité ivoiriennes. Elle a également éclairé le débat sur la question de savoir si le maintien de la paix était toujours adapté à la situation ou s'il fallait passer à des mesures d'imposition de la paix.

14. Étant donné que les combats s'intensifiaient à Abidjan et que des armes lourdes avaient une fois encore été utilisées contre la population le 3 avril 2011, l'ONUCI a lancé une opération militaire pour empêcher toutes autres attaques et menaces, y compris contre le personnel des Nations Unies. Le 9 avril, les forces de M. Gbagbo ont attaqué l'Hôtel du Golf, où était temporairement installé le gouvernement du Président Ouattara, assaut auquel les forces internationales ont riposté. Deux jours plus tard, les forces pro-Ouattara ont arrêté M. Gbagbo, ainsi que ceux qui le soutenaient.

### **III. Assentiment du pays hôte et qualité du commandement de la mission**

15. Les grands principes du maintien de la paix, qui comprennent l'assentiment des parties, l'impartialité et le non-recours à la force sauf en cas de légitime défense ou pour la défense du mandat, ont tous été mis en évidence à un moment ou un autre de la crise ivoirienne. L'assentiment du pays hôte s'est révélé particulièrement important dans ce contexte. Il doit être maintenu tout au long de l'existence d'une mission de maintien de la paix pour garantir l'efficacité de ses opérations et la sécurité de son personnel. Initialement, le Président Gbagbo avait accepté le déploiement de l'ONUCI, ayant le sentiment qu'elle pourrait faire tampon face aux rebelles du nord. Cependant, il a rapidement remis en cause la mission en plaçant sur sa route un certain nombre d'obstacles, notamment en contestant les dispositions de l'accord sur le statut des forces, en refusant de mettre une fréquence à la disposition de la mission pour sa station de radio et en entravant la relève des contingents.

16. La nomination d'un haut-représentant pour les élections chargé de la certification visait à préserver l'image d'une ONUCI impartiale. Toutefois, jugeant cette fonction intrusive, le Président Gbagbo est parvenu à obtenir le départ du titulaire du poste, Gérard Stoudmann (Suisse), en 2007. Il a en outre formulé des objections aux candidats au poste de représentant spécial du Secrétaire général et chef de l'ONUCI après le départ du Représentant spécial Pierre Schori (Suède) en février 2007 et le transfert du mandat de certification au Représentant spécial (qui a eu pour effet de fusionner les fonctions de haut-représentant pour les élections et de représentant spécial du Secrétaire général). Il a finalement accepté, après huit mois, la nomination de Young-Jin Choi (République de Corée), au poste de Représentant spécial du Secrétaire général.

17. Après la certification des résultats de l'élection par le Représentant spécial du Secrétaire général, le 3 décembre 2010, le gouvernement du Président Gbagbo a adressé au Secrétaire général, le 17 décembre, une lettre demandant le départ immédiat de l'ONUCI, prétextant que la mission n'était plus impartiale. Il a en outre refusé à la mission l'accès à des fournitures de première nécessité et le dédouanement de marchandises en zone portuaire, l'a empêchée de s'approvisionner en carburant, lui a retiré les droits d'atterrissage pour la relève des contingents en tenue, a entravé sa liberté de circulation et a interdit au personnel des Nations Unies l'entrée de l'Hôtel du Golf, où se trouvaient le Président Ouattara et son gouvernement.

18. Lorsque la CEDEAO, l'Union africaine et le Conseil de sécurité, une fois les résultats de l'élection certifiés par le Représentant spécial, ont considéré que M. Ouattara était le Président légitimement élu de la Côte d'Ivoire, même s'il n'avait pas encore pris ses fonctions, l'ONUCI a demandé au nouveau Gouvernement l'autorisation de poursuivre ses opérations dans le pays. Le 18 décembre 2010, l'ONU a obtenu l'assentiment du gouvernement hôte, dans un document signé par M. Ouattara.

19. Parallèlement, l'ONUCI a apporté des ajustements à ses opérations pour pouvoir continuer à exercer ses activités de façon viable en Côte d'Ivoire. Elle a dû faire venir par avion des fournitures essentielles, notamment du carburant, la plupart des fournisseurs du pays ayant cessé de proposer leurs services en raison des menaces dont ils avaient été l'objet de la part des forces demeurées fidèles à M. Gbagbo. Avec l'appui du Siège, elle a mis en place des dispositifs pour contourner les restrictions et assurer le ravitaillement de son personnel, ainsi que de l'Hôtel du Golf. Pour ce faire, elle a notamment organisé des navettes aériennes, installé une base logistique subsidiaire à Bouaké et ouvert de nouveaux itinéraires de ravitaillement terrestres et aériens à travers les pays voisins. L'idée qu'une mission des Nations Unies reste dans le pays dans ces circonstances ne faisait pas l'unanimité entre l'ONUCI et le Secrétariat. Au sein du Conseil, les discussions et les prises de décisions ont parfois été difficiles. Sur les conseils de ses principaux collaborateurs, le Secrétaire général a finalement adopté une position de principe, en vertu de laquelle l'ONU devait faire tout ce qui était en son pouvoir pour rester en Côte d'Ivoire.

20. Le succès ou l'échec d'une mission dépend principalement de son commandement et de la capacité de celui-ci à communiquer avec l'ensemble des parties prenantes et à exercer sur elles une influence positive, ainsi qu'à obtenir l'assentiment toujours crucial du gouvernement hôte, même si cela s'avère parfois difficile. Tout au long de l'existence de l'ONUCI, même dans les moments les plus difficiles, les représentants spéciaux du Secrétaire général ont maintenu des canaux de communication avec le gouvernement hôte, y compris avec le Président et ses proches conseillers, ainsi qu'avec les principaux acteurs politiques ivoiriens. Les représentants spéciaux ont entretenu avec le gouvernement hôte des relations qui ont été perçues de diverses façons, mais ils ont exercé avec fermeté leur rôle politique et leurs fonctions de bons offices, en particulier pendant la crise postélectorale et depuis le début de la période de transition jusqu'au retrait de la mission. Ils ont travaillé en étroite collaboration avec les pays de la région et leurs efforts ont été complétés par le Secrétariat, qui est intervenu auprès des États Membres à New York et dans les capitales. Sur les conseils du Siège et conformément aux principes de l'ONU, les représentants spéciaux ont pris des risques politiques calculés. L'un des grands enseignements qu'il faut ici retenir est que les représentants spéciaux jouent un rôle politique et qu'ils doivent donc avoir la personnalité, le profil politique, l'expérience et les aptitudes à la communication nécessaires pour entreprendre des démarches diplomatiques sensibles. Il importe également qu'ils sachent juger quels problèmes doivent être rapidement portés à l'attention du Siège, notamment les faits nouveaux que les acteurs nationaux pourraient exploiter pour entraver le processus de paix, comme l'évolution des dynamiques entre acteurs régionaux.

## IV. Personnel en tenue et dispositif de sécurité

21. Entre 2004 et 2008, l'ONUCI a dû faire face à plusieurs difficultés qui ont mis à l'épreuve son dispositif et sa crédibilité. Elle a eu à relever son premier défi en tant que force d'interposition en octobre 2004, lorsque les forces gouvernementales ont lancé une opération militaire contre les Forces nouvelles. Plusieurs centaines de soldats ivoiriens ont traversé la zone de confiance en direction du nord malgré les efforts déployés par l'Opération pour les en empêcher. Les forces gouvernementales ont également procédé à plusieurs bombardements aériens ; l'un d'eux s'est soldé par la mort de neuf soldats français à Bouaké, ce à quoi les forces françaises de l'Opération Licorne ont riposté en détruisant notamment tous les aéronefs militaires ivoiriens. Cet épisode, qui a causé la mort de civils et de soldats, a porté un rude coup au processus de paix et a remis profondément en question l'utilité des forces de maintien de la paix. Néanmoins, en dépit de ces difficultés, l'ONUCI a réussi à protéger les civils qui se sont réfugiés à Bouaké. Avec l'Opération Licorne, elle a aussi sécurisé l'Hôtel du Golf et assuré la protection du personnel et des installations des Nations Unies.

22. La gestion des manifestations violentes a constitué un défi permanent pour l'ONUCI, à laquelle trois unités de police constituées ont été adjointes afin de renforcer ses capacités d'interventions antiémeutes et de protection du personnel, des installations et du matériel des Nations Unies, en particulier à Abidjan. Malgré la barrière linguistique à laquelle se heurtaient les unités de police constituées non francophones, ces dernières ont facilité les opérations antiémeutes et ont joué un rôle déterminant en janvier 2006, lorsque des manifestations de grande ampleur contre la proposition faite par le Groupe de travail international de dissoudre le Parlement ivoirien ont été organisées à Abidjan et dans d'autres villes. Le renforcement des effectifs de police n'a toutefois pas suffi à surmonter le fait que la zone de confiance soit une zone de non-droit, qui était surveillée par les Forces impartiales, et où les forces internationales n'étaient habilitées ni à procéder à des arrestations ni à placer des personnes en détention.

23. Pendant cette même période, des comportements irresponsables et des allégations d'actes d'exploitation et de violences sexuelles commis par certains soldats de la paix ont entaché l'image de l'Opération. Il convient d'en tirer un enseignement important, à savoir qu'il faut tout faire pour prévenir ces actes, tout au long du cycle de vie d'une mission, et fournir l'aide nécessaire aux victimes, conformément à la politique de tolérance zéro du Secrétaire général.

### Protection des acteurs politiques

24. L'ONUCI assurait la sécurité des hauts fonctionnaires du Gouvernement de transition et des signataires de l'Accord de Linas-Marcoussis, même si la protection des citoyens incombait en premier lieu au Gouvernement. Dans un contexte marqué par la volonté de nouer des relations de confiance, ce dispositif a permis d'amener les principaux acteurs du processus de paix à se sentir davantage en sécurité et en confiance. Plus précisément, il a facilité le retour à Abidjan de certaines figures importantes des Forces nouvelles, telles que Guillaume Soro, et de candidats à l'élection présidentielle issus de l'opposition, notamment l'ancien Président Henri Konan Bédié et Alassane Ouattara en 2005. L'ONUCI a également assuré la sécurité du personnel d'institutions financières et d'autres organismes ivoiriens en vue de faciliter le rétablissement des services administratifs et publics dans le nord du pays. Soixante-seize agents sont finalement venus renforcer l'effectif du groupe spécial de protection de l'ONUCI, qui a ainsi été porté à 282 agents tous grades confondus, en plus des 135 gendarmes ivoiriens et soldats des Forces nouvelles ayant suivi une formation à la protection rapprochée organisée par le Gouvernement sud-africain.



25. Pendant la crise postélectorale de 2010 et 2011, il a fallu notamment, pour respecter la volonté démocratiquement exprimée par le peuple ivoirien, assurer comme il se devait la protection de M. Ouattara à l'Hôtel du Golf. L'ONUCI a progressivement renforcé ses effectifs militaires et les unités de police constituées autour de l'hôtel et de son enceinte, ce qui lui a permis de repousser l'attaque lancée le 9 avril 2011 contre l'hôtel par les forces pro-Gbagbo.

**Stratégie de sécurité adossée à une force internationale parallèle, arrangements entre missions et force d'intervention rapide novatrice**

26. Par sa résolution [1528 \(2004\)](#), le Conseil de sécurité a autorisé le déploiement de l'Opération Licorne, menée par les forces françaises. Placée sous commandement national, cette opération indépendante était un dispositif unique en son genre ayant pour mandat d'user de tous moyens nécessaires pour soutenir l'ONUCI. Les forces françaises ont ainsi apporté une contribution décisive pendant toute la durée du déploiement de la mission, grâce à leur solide connaissance du terrain, leurs capacités de discernement tactique et stratégique et leur puissance de feu, en particulier leur appui aérien. L'ONUCI a ainsi pu compter sur la constante solidarité politique de la France en sa qualité de membre permanent du Conseil de sécurité. Ces deux forces se complétant mutuellement – l'Opération Licorne permettait le déploiement de l'ONUCI et multipliait la puissance de force de celle-ci –, les opérations menées pendant la crise postélectorale, visant notamment à porter secours aux diplomates bloqués dans le pays et à neutraliser les armes lourdes, s'en sont trouvées facilitées. Encore l'ONUCI a-t-elle pu être quelque peu trop tributaire des forces françaises, car elle manquait de capacités professionnelles de réserve et de moyens d'intervention rapide. La coordination aurait en outre pu être améliorée, comme l'a montré la riposte de l'Opération Licorne après le bombardement à Bouaké en 2004.

27. La coopération entre missions de maintien de la paix voisines en Afrique de l'Ouest a également été envisagée comme un moyen de tirer tout le parti possible de l'interdépendance stratégique et opérationnelle des missions. Par sa résolution [1609 \(2005\)](#), le Conseil de sécurité a autorisé le transfert temporaire d'effectifs de police et d'unités militaires d'une mission à l'autre afin de faire face à tels ou tels problèmes dépassant les moyens en hommes autorisés de telle mission donnée, sous réserve de l'accord du pays hôte, du pays fournisseur de contingents ou de personnel de police et du Conseil de sécurité. L'ONUCI a ainsi reçu à plusieurs reprises le soutien de la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL), notamment en janvier 2006, à la suite de troubles violents qui ont éclaté à Abidjan, et pendant l'élection présidentielle de 2010 et les élections législatives de 2011. À la fin de 2010 et au début de 2011, trois compagnies d'infanterie et des moyens aériens ont été transférés temporairement de la MINUL à l'ONUCI. Ces capacités ont apporté un renfort crucial, initialement en remplissant une importante mission d'intervention rapide et de dissuasion. Elles ont joué un rôle décisif s'agissant de faire usage de la force en application de la résolution [1975 \(2011\)](#) pour empêcher l'utilisation d'armes lourdes contre la population civile. À son tour, l'ONUCI a envoyé des renforts à la MINUL à l'occasion des élections présidentielle et législatives tenues au Libéria en octobre et novembre 2011.

28. En raison de l'instabilité des zones frontalières, l'ONUCI et la MINUL ont mené conjointement diverses activités transfrontalières, comme des patrouilles aériennes, des patrouilles de police des frontières et des opérations transfrontières coordonnées. Elles ont également entrepris des activités civiles transfrontalières et tenu des réunions quadripartites entre les acteurs des missions et les gouvernements des pays hôtes. Dans le cadre de cette coopération, et ce, jusqu'à la fermeture de l'ONUCI, elles ont organisé des activités de fond, le but en ayant été d'aider les autorités nationales et locales à stabiliser les frontières. Elles ont ainsi notamment échangé des informations sur les armes légères et de petit calibre, en particulier pour surveiller

l'embargo sur les armes, coopéré dans les domaines des droits de l'homme, de la protection de l'enfance et de l'état de droit et organisé des campagnes d'information et d'actions humanitaires. De concert avec le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest, les deux missions ont aidé la CEDEAO et l'Union du fleuve Mano à arrêter et mettre en œuvre une stratégie régionale qui permette de faire face aux menaces transfrontières, des projets de réconciliation locale étant exécutés avec l'appui du Fonds pour la consolidation de la paix.

29. Compte tenu du retrait des effectifs et des moyens des opérations de maintien de la paix en Afrique de l'Ouest, et à l'issue de l'examen stratégique conjoint de l'ONUCI et de la MINUL mené en février 2014, il a été proposé au Conseil de sécurité de mettre sur pied une force d'intervention rapide régionale pour ainsi donner aux missions des moyens propres d'intervention rapide et d'atténuation de crise dans le cadre de la coopération entre les missions, le Secrétariat pouvant toutefois décider, en cas d'urgence, de déployer la force en dehors de la mission à laquelle elle est rattachée. Un bataillon de 650 personnes a été jugé suffisant et serait déployé compte tenu de l'évaluation des menaces, du mandat des missions et des moyens à disposition. Ce bataillon comprendrait deux compagnies d'infanterie motorisée, une compagnie d'infanterie mécanisée et les éléments de soutien nécessaires, notamment des moyens aériens, pour mener des opérations militaires dans les différentes zones de responsabilité des missions.

30. Dans sa résolution [2162 \(2014\)](#), le Conseil de sécurité a approuvé la création de la force d'intervention rapide au sein de l'ONUCI. Conformément à cette résolution, le Secrétaire général l'a déployée au Libéria pour une période maximale de 90 jours sans demander l'autorisation du Conseil. Auparavant, le Conseil avait également autorisé les missions à partager leurs moyens aériens militaires, dans le respect des zones de responsabilité de chaque mission, arrangement qui trouvera application jusqu'à la fermeture de l'ONUCI. Ces innovations qui disent assez la confiance que le Conseil place dans le Secrétariat ont pu se concrétiser grâce à la coopération des pays hôtes et à la volonté des pays fournisseurs de contingents d'assumer un surcroît de responsabilités. Le Sénégal, qui s'est vu confier pour mission de constituer la force d'intervention rapide vu son expérience du maintien de la paix au Libéria et en Côte d'Ivoire, a préventivement renforcé ses moyens de façon à garantir le succès de l'expérience. Une partie de la force a été détachée en République centrafricaine en 2015, mais n'a jamais été appelée à intervenir au Libéria. Par sa résolution [2295 \(2016\)](#), le Conseil a autorisé le transfert de la force d'intervention rapide à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), tout en lui conservant la vocation d'intervenir au Libéria en cas d'urgence jusqu'à la fermeture de la MINUL en 2018.

31. Regardées comme preuve de bonnes pratiques, la structure et la composition de la force d'intervention rapide devraient servir de modèles à d'autres forces de ce type, les faiblesses relevées en ladite force tenant en ceci que la mission n'était pas suffisamment préparée et dotée de moyens propres à lui permettre de s'assimiler de tels renforts. Il apparaît ainsi qu'il faudrait par exemple astreindre toutes futures forces d'intervention rapide à des exercices périodiques en cours de planification, ce qui soulève la question du financement de ces exercices, quand on connaît les réalités budgétaires des missions. Il s'agira d'affiner encore ce dispositif, le but étant de préciser, entre autres choses, la charge financière de chaque mission et des pays fournisseurs de contingents ou d'effectifs de police concernés et les effectifs minimaux pouvant être transférés, et de raccourcir les délais des interventions. Il s'agira également d'éviter toute restriction de nature à nuire à l'employabilité opérationnelle de la force d'intervention rapide. Il s'agira, dans la mesure du possible, de donner la prééminence au militaire (moyens aériens et autres matériels) sur le civil.



## V. Autres contributions essentielles de l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire

### Extension de l'autorité de l'État

32. Au départ, l'ONUCI s'était vu confier pour mandat en grande partie de rétablir l'autorité de l'État du Gouvernement ivoirien sur toute l'étendue du territoire national et d'aider à organiser la future réunification du pays. Il s'agissait pour elle d'accompagner le redéploiement de l'administration, en particulier du système judiciaire et de la police. Au lendemain de la crise postélectorale, elle a eu à relever le pari majeur de réunifier le système de perception des impôts et le Trésor public car les Forces nouvelles avaient perçu des impôts et taxes et vendu des ressources dans le nord du pays pendant des années.

### État de droit et institutions chargées de la sécurité

33. La longue crise ivoirienne a érodé la confiance de la population ivoirienne dans les acteurs de la justice et de la sécurité du pays. À la suite de la crise de 2010 et 2011, le système judiciaire a pratiquement cessé de fonctionner, de graves atteintes à la loi étant venues menacer la cohésion sociale et toutes tentatives de réconciliation menées un peu partout dans le pays. Plus de la moitié des prisons du pays ont été détruites et plus de 12 000 détenus se sont évadés.

34. L'ONUCI a grandement contribué à permettre à l'État d'asseoir son autorité dans l'ensemble du pays. Elle a aidé le personnel du service de la justice à s'installer dans ses fonctions, à rouvrir les portes des tribunaux de première instance et cours d'appel et à ouvrir de nouveaux tribunaux. Elle a également aidé à rouvrir certaines prisons délaissées pendant la crise, notamment la maison d'arrêt d'Abidjan. En partenariat avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et des organisations non gouvernementales, l'ONUCI a aidé à améliorer sensiblement l'état des prisons ivoiriennes, les conditions de détention y étant ainsi devenues plus humaines. L'Opération a en outre aidé le Gouvernement à se doter d'un système de gestion des données sur les détenus et d'une stratégie nationale du secteur de la justice ainsi qu'à exécuter des projets de réforme de la justice financés par des partenaires internationaux. De plus, dans le cadre de l'entreprise de désarmement, démobilisation et réintégration, 2 000 ex-combattants ont été intégrés dans le système pénitentiaire comme geôliers.

35. En concourant à réformer et à restructurer les institutions chargées de la sécurité nationale et à donner aux deux organismes nationaux de maintien de l'ordre les moyens de leur mission, l'ONUCI a aidé la police et la gendarmerie à se redéployer sur l'ensemble du territoire. En outre, ses patrouilles conjointes avec la police ivoirienne viendront redonner au citoyen ivoirien confiance dans la police et la gendarmerie et aider généralement à faire avancer l'entreprise de réconciliation nationale. En organisant un système de mentorat et la formation des formateurs, l'ONUCI a aidé à confectionner et à exécuter des programmes de formation générale et spécialisée, notamment sur la prise en compte des différences entre les sexes dans les activités de police. On verra ainsi, pour la première fois, des femmes être admises à l'école de la gendarmerie et affecter spécialement des ressources à l'assistance aux victimes de violence sexuelle et sexiste.

36. La longue crise a causé des clivages au sein de l'armée, de la police et de la gendarmerie et sapé la légitimité des institutions légitimement chargées de la sécurité. Elle a également entraîné l'apparition d'autres acteurs de la sécurité, parfois non légitimes, aux multiples et douteuses allégeances. Toutefois, la réforme du secteur de la sécurité n'entrera dans la mission de l'ONUCI que lorsque le Conseil de sécurité

est venu, par sa résolution 2000 (2011), lui assigner pour mandat d'aider le Gouvernement ivoirien à arrêter une stratégie nationale de sécurité. Elle aidera ainsi celui-ci à instituer le Conseil national de sécurité et à se donner une stratégie nationale de sécurité (adoptée en 2012), envisageant la mise en place d'un cadre national venant gouverner le secteur de la sécurité. En aidant le Gouvernement ivoirien à réformer ce secteur, elle entreprendra principalement de voir privilégier l'action préventive, notamment sous la forme de mesures de renforcement de la confiance, d'instaurer le dialogue entre les institutions chargées de la sécurité, de proposer ses conseils et avis, de doter les personnels de ces institutions de « savoir-faire non technique », notamment en matière de droits de l'homme et de protection de l'enfance, ou encore d'arrêter des stratégies et textes de lois à l'intention de la commission parlementaire de la défense et de la sécurité. À la fin de son mandat, elle privilégiera la réforme du secteur de la défense, son concours ayant abouti à l'adoption d'une loi importante portant organisation de la défense et d'une loi de programmation militaire pour la période 2016-2020.

37. Clairement investie d'un mandat de coordination de la réforme du secteur de la sécurité, notamment de coordination avec les partenaires internationaux et bilatéraux, l'ONUCI a organisé des réflexions d'intérêt stratégique avec les donateurs, le but étant de mutualiser les ressources pour lui permettre ainsi de transférer pleinement ses responsabilités aux forces nationales de sécurité et de pourvoir à la continuité de la fourniture d'un appui par l'équipe de pays des Nations Unies après son départ. Le succès de cette mission de coordination s'est traduit notamment par ceci qu'elle aura permis à l'ONUCI, agissant en partenariat avec le Fonds pour la consolidation de la paix, de concourir à l'exécution de la stratégie nationale de réforme du secteur de la sécurité et à l'avènement de la police sensible aux différences entre les sexes à la faveur de cette réforme.

38. Le programme de désarmement, de démobilisation et de réintégration de deux ans achevé le 30 juin 2015 avait ceci de singulier qu'il appartenait aux Ivoiriens, ayant été financé par le Gouvernement ivoirien à hauteur de 62 % du coût total de 130 millions de dollars et procédant d'une volonté et d'une initiative politique fortes. Mis au point avec le concours financier et technique de l'ONUCI, ce programme était inspiré par les leçons tirées des échecs des précédentes opérations de désarmement, de démobilisation et de réintégration victimes de rivalités institutionnelles. Cette nouvelle opération souffrira toutefois de l'opacité entourant la liste de près de 65 472 ex-combattants réintégrés contre les 69 506 démobilisés. D'après les données fournies par les autorités ivoiriennes pour 2016, 16 500 ex-combattants au moins n'ont pas encore été démobilisés, d'importantes quantités d'armes et de munitions n'ayant toujours pas été retrouvées. L'initiative dite des « 1 000 microprojets », lancée en 2008 par l'ONUCI et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en Côte d'Ivoire, avec le financement du Fonds pour la consolidation de la paix, s'est révélée un utile palliatif de l'entreprise de désarmement, démobilisation et réintégration mis en œuvre à titre d'appui à la réintégration sociale et économique à long terme. Toutefois, la reconversion inachevée de certains ex-combattants en agents de développement économique viendra sans cesse remettre en cause les acquis de l'entreprise de consolidation de la paix.

39. Même si l'on savait que le programme ne viendrait pas, à lui seul, permettre de mettre fin à la circulation des armes légères et de petit calibre, le programme gouvernemental de suivi du désarmement de la population civile est également demeuré sous-financé. La prévention de la prolifération des armes légères et de petit calibre constituait ainsi toujours un problème de taille pour la stabilité du pays au moment de la fermeture de l'ONUCI, au vu du relativement grand nombre d'ex-combattants qu'il restait à démobiliser et rapatrier.

40. On a vu un exemple de bonne pratique dans le fait pour le Service de la lutte antimines de l'ONU d'avoir aidé les autorités ivoiriennes à pourvoir à la gestion en toute sécurité des armes et munitions. Les mesures d'envergure prises lors des mutineries, auront permis de prévenir les cambriolages massifs de dépôts de munitions et d'armureries même si l'on a déploré la disparition d'un petit nombre d'armes. Grâce au concours du Service de la lutte antimines, l'ONUCI a aidé les autorités ivoiriennes à se donner les moyens de gérer leurs stocks d'armes et de munitions en toute sûreté et sécurité, en détruisant les stocks de munitions obsolètes ou dangereux, en remettant en état des armureries et dépôts de munitions, en se donnant les textes et normes idoines, en dispensant aux personnels une formation technique à la gestion et à l'administration d'entrepôts d'armes et de munitions et en chargeant une structure administrative de coordonner l'action des différentes entités. Ces efforts ont amené le Conseil de sécurité à lever complètement l'embargo sur les armes en avril 2016.

### **Assistance électorale**

41. L'ONUCI avait pour mission originelle, avec le concours de la CEDEAO et des autres partenaires internationaux, d'offrir au Gouvernement de réconciliation nationale un encadrement, des orientations et une assistance technique en vue de préparer et faciliter la tenue de consultations électorales libres, honnêtes et transparentes dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord de Linas-Marcoussis, en particulier de l'élection présidentielle (résolution 1528 (2004) du Conseil de sécurité), mission que viendront réaffirmer des résolutions postérieures, l'élection présidentielle initialement prévue en 2005 ayant été sans cesse reportée, avant d'être organisée en définitive à la fin de l'année 2010.

42. La crise ivoirienne avait été nourrie de discours tirés de concepts d'identité, d'ivoirité et de nationalité. Première étape de l'opération d'identification des habitants du pays, les audiences foraines tenues entre 2006 et 2008 qui s'adressaient à toutes personnes nées en Côte d'Ivoire mais non détentrices de papiers d'identité sont venues permettre aux intéressés de s'inscrire sur les listes électorales. L'équipe de pays des Nations Unies a encouragé les femmes à s'inscrire sur les listes électorales, si bien que la parité de l'électorat a presque été atteinte. Outre l'identification d'électeurs potentiels, cette campagne sera également l'occasion de régler le cas des sans-papiers. Pendant le premier semestre 2009, on reconstituera l'état civil, qui remontait à l'an 2000, et on établira un nouveau fichier électoral. À la demande de l'opposition, une entreprise privée a été associée à l'opération d'identification biométrique, à titre de mesure de confiance, pour faire contre-poids aux institutions publiques jugées peu impartiales.

43. L'assistance électorale technique de l'ONU à la Côte d'Ivoire a souffert notamment de l'absence de coordination entre l'action de l'ONUCI et les interventions du PNUD, qui avait mobilisé 70 millions de dollars à cette fin. Le problème était en partie d'ordre structurel, l'ONUCI étant chargée de la certification et de l'assistance électorale qui relevait du pilier politique de la mission, cependant que le programme d'assistance électorale du PNUD était du ressort du Représentant spécial adjoint du Secrétaire général investi d'une triple fonction. Les élections ayant été reportées, les deux entités qui avaient eu amplement le temps de se concerter au stade de la planification, ont cependant chacune fait cavalier seul au lieu d'agir ensemble pour fournir une assistance électorale au nom de l'unité d'action des Nations Unies même si elles ont échangé des informations. Si la qualité de l'assistance électorale de l'ONU a été saluée par les parties prenantes ivoiriennes toutes sensibilités politiques confondues, certains membres de la Commission électorale indépendante ont déploré le fait par l'ONU de « parachuter » dans le pays des consultants électoraux guère au fait des réalités du terrain, ainsi que le manque

de souplesse des règles et procédures qui ne permet pas de réagir face à des situations imprévues.

### **Droits de l'homme et justice transitionnelle**

44. Depuis sa création en 2004, la Division des droits de l'homme de l'ONUCI a suivi l'évolution de la situation en Côte d'Ivoire et en a fait rapport, contribuant à la protection générale des droits de l'homme dans l'ensemble du pays. Elle a ainsi dressé le constat de violations des droits de l'homme partout dans le pays, en particulier dans l'ouest et le nord et dans l'ancienne zone de confiance, où des individus armés et des miliciens opéraient en toute impunité. On a spécialement déploré des cas d'enlèvements, de viols et de violences sur la personne de femmes et de filles. Les retards accusés dans le redéploiement des entités du service de la justice, la coopération restreinte et, par moments, l'hostilité des Forces de défense et de sécurité ivoiriennes ont sérieusement mis à mal toutes tentatives de prévention et de répression de l'impunité et de la violence faites par l'ONUCI pendant la première phase de son mandat.

45. L'ONUCI a néanmoins informé l'opinion publique et le Conseil de sécurité de toutes violations des droits de l'homme qu'elle aura constatées, en dénonçant périodiquement dans des rapports la persistance de cas de détention arbitraire d'inspiration politique, d'exécution extrajudiciaire de viols, de confiscation de propriétés privées et d'actes d'intimidation de chefs de l'opposition et de leurs partisans. L'ONUCI a fait état de violations commises en toute impunité par des éléments des Forces de défense et de sécurité ivoiriennes et des Forces nouvelles de Côte d'Ivoire et par des milices proches d'elles, ainsi que d'atteintes aux droits de la personne d'inspiration ethnique, comme des cas de meurtre, viols et destruction de logements, commises également par des milices ethniques et locales.

46. Le Conseil de sécurité n'a pris que des mesures modestes en matière de droits de l'homme. S'il a, par la résolution 1572 (2004), autorisé l'application de sanctions aux personnes responsables de violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire, aucun individu ne sera inscrit sur la liste au titre de cette résolution par le Comité des sanctions avant février 2006. Il n'a pas examiné un rapport établi par la Commission internationale d'enquête sur les violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire en Côte d'Ivoire, pendant la période allant du 19 septembre 2002 au 16 octobre 2004, qui lui a été communiqué le 23 décembre 2004. Il s'ensuit que ses résolutions officielles et déclarations présidentielles condamnant l'impunité cadrent mal avec sa réticence à prendre des mesures concrètes contre les auteurs et commanditaires de violations des droits de l'homme.

47. L'Accord politique de Ouagadougou, adopté en 2007, ne s'est pas expressément intéressé à la situation des droits de l'homme en Côte d'Ivoire, alors que les violations graves de ces droits avaient été l'une des causes profondes de la crise ivoirienne. L'ONUCI a toutefois continué d'accompagner toutes initiatives de promotion et de protection des droits de l'homme et surveillé, constaté et signalé les atteintes à ces droits commises dans le pays. Elle a en outre continué d'aider le Gouvernement à arrêter et mettre en œuvre un plan d'action national en faveur des droits de l'homme, à établir et déposer tous rapports de pays en souffrance prescrits par les organes conventionnels des droits de l'homme et à pourvoir au bon fonctionnement de la nouvelle Commission nationale des droits de l'homme.

48. Les violations des droits de l'homme étant devenues monnaie courante pendant et au lendemain de la crise postélectorale de 2010 et 2011, l'ONUCI privilégiera les enquêtes, notamment sur les violences sexuelles liées au conflit et autres violations imputées aux Forces républicaines. Ayant séjourné en Côte d'Ivoire en mai 2011, des

représentants de la Commission internationale d'enquête créée par le Conseil des droits de l'homme le 25 mars 2011 ont pu constater que des violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire y avaient été commises pendant la crise de 2010-2011. Soulignant que toute réconciliation nationale sans justice serait sans lendemain, ils ont recommandé au Gouvernement ivoirien de mener en toute impartialité et transparence des enquêtes complètes sur les violations des droits de l'homme afin de traduire en justice les auteurs de ces actes.

49. Dans les années qui ont suivi la crise postélectorale, d'aucuns ont dénoncé une justice unilatérale des vainqueurs, motif pris de ce que les procédures judiciaires engagées aux plans interne et international visaient exclusivement les violations commises par M. Gbagbo et ses partisans, les éléments des Forces nouvelles ayant commis des violations n'étant pas amenés à répondre de leurs actes. Le fait que l'ONUCI ait concouru aux enquêtes menées par la Cour pénale internationale et aux poursuites judiciaires internes est venu remettre en cause son impartialité. Tout au long de la présence de la mission, le Gouvernement ivoirien se sera montré peu enclin à épouser la cause de la défense des droits de l'homme, notamment à entretenir l'opinion publique de la question, et il subsistait quelque tension, voire conflit, entre l'impératif d'identifier publiquement et de corriger toutes lacunes concernant les droits de l'homme et les exigences des bons offices du Représentant spécial du Secrétaire général.

50. Innovation majeure, l'ONUCI a ouvert, pendant la crise postélectorale, un centre d'appels pour victimes de violences sexuelles doté d'effectifs recrutés sur le plan international dans un souci d'impartialité et de confidentialité. En 2014, donnant suite à la résolution 1888 (2009) du Conseil de sécurité, l'ONUCI a recruté un conseiller pour la protection des femmes, qui viendra l'aider à se donner les moyens de gérer ce type de violence dans le cadre de sa vocation de suivi, d'analyse et de communication de l'information et de sa collaboration avec le Gouvernement. Le Gouvernement s'est clairement engagé à mettre fin à la violence sexuelle, ayant adopté plusieurs mesures concrètes à cet égard, notamment une stratégie nationale de lutte contre la violence sexiste et un code de conduite contre la violence sexuelle à l'intention des soldats ivoiriens. Malgré tout, la violence sexuelle et sexiste constituait toujours un fléau national, et, bien que le Gouvernement ait commencé à prendre des mesures positives pour y remédier, les effets sur le terrain sont restés minimes. La stratégie nationale de lutte contre la violence sexiste a été adoptée par le Gouvernement en 2014, mais une évaluation indépendante mandatée par l'équipe de pays des Nations Unies a montré qu'elle n'était pas dûment appliquée.

51. L'ONUCI a aidé à instituer un mécanisme conjoint, rassemblant les Forces républicaines, la Commission nationale des droits de l'homme et les composantes police et droits de l'homme de l'Opération, ayant pour mission d'amener tous éléments des forces armées nationales auteurs de violations des droits de l'homme à répondre de leurs actes. Les membres dudit mécanisme se sont réunis tous les mois, notamment dans les bureaux de la mission, afin d'examiner les allégations de violations des droits de l'homme et de prendre les mesures qui s'imposaient. En facilitant le dialogue direct avec le Gouvernement, ce mécanisme a permis de réduire le nombre de cas de violations, y compris d'agressions sexuelles, imputés aux Forces républicaines, lesquelles ont été, en 2017, ôtées de la liste des parties au conflit figurant à l'annexe du rapport du Secrétaire général sur les violences sexuelles liées aux conflits, sur laquelle elles avaient été inscrites en janvier 2012.

52. L'ONUCI s'était donné notamment pour priorité majeure d'aider la Commission nationale des droits de l'homme à se donner les moyens de sa mission première de protection et de promotion des droits de l'homme après son départ. Même si la Commission s'est donné un document stratégique valable pour quatre ans fondé

sur l'évaluation et les recommandations de l'Alliance globale des institutions nationales des droits de l'homme, elle continuera de pâtir de son manque d'indépendance et de moyens institutionnels et de difficultés logistiques après que l'ONUCI a quitté le terrain des droits de l'homme, lui restant encore à se conformer aux Principes de Paris, ensemble de normes internationales qui encadrent et guident les activités des institutions nationales de défense des droits de l'homme.

53. Dans le domaine de la justice transitionnelle, l'ONUCI a, par ses conseils techniques, aidé le Gouvernement ivoirien à créer la Commission dialogue, vérité et réconciliation en 2011 et la Commission nationale pour la réconciliation et l'indemnisation des victimes des crises survenues en Côte d'Ivoire en 2015 grâce au concours financier du Fonds pour la consolidation de la paix et d'autres partenaires. Au début du mois d'août 2018, le Président Ouattara a, au nom de la réconciliation nationale, amnistié quelque 800 personnes poursuivies ou condamnées pour infractions commises pendant la crise postélectorale ou pour crimes contre la sécurité commis après le 21 mai 2011, y compris l'ex-Première Dame, Simone Gbagbo. Cependant, les inégalités, les litiges fonciers et une opposition mécontente, composée principalement de partisans pro-Gbagbo accusant le Gouvernement de promouvoir une justice de vainqueurs et des privilèges liés à l'origine ethnique et de maintenir des opposants en détention arbitraire, constituaient également des facteurs de déstabilisation susceptibles de compromettre la pérennisation de la paix. De plus, les processus de réconciliation et de justice transitionnelle concernant les violences et le conflit ne sont pas encore pleinement mis en œuvre. Bien que la Commission dialogue, vérité et réconciliation ait mis la dernière main à son rapport en décembre 2014, celui-ci n'a jamais été rendu public et les audiences publiques tenues n'ont jamais été diffusées, ce qui a limité tout effet potentiel du processus.

#### **Cohésion sociale et dialogue au niveau communautaire**

54. Au cours de sa dernière phase de déploiement, l'ONUCI a donné la priorité à la prévention des conflits locaux et à la promotion de la réconciliation et de la cohésion sociale au moyen de la médiation locale. Alors que le processus de réconciliation nationale était au point mort et que les violences intercommunautaires se poursuivaient, il a été décidé de privilégier la réconciliation et la cohésion sociale au niveau local. D'un point de vue stratégique, ces initiatives de prévention étaient directement liées aux bons offices et au mandat politique de la Représentante spéciale du Secrétaire général, Aïchatou Mindaoudou. Les activités de médiation et les dialogues intercommunautaires ont été utilisés pour apaiser certaines des tensions sociales et intercommunautaires exacerbées par la crise ivoirienne, notamment les déplacements et les litiges fonciers que ceux-ci ont provoqués. De 2013 à 2017, de concert avec l'équipe de pays des Nations Unies et d'autres partenaires, l'Opération a organisé aux niveaux régional et local une centaine de dialogues intercommunautaires qui ont aidé les communautés à trouver en leur sein des moyens de prévenir et de régler les conflits, et à les maintenir. La présence de personnel civil de l'ONUCI, y compris de personnel recruté sur le plan national et de femmes, dans les bureaux locaux situés dans l'ensemble du pays, et la participation active des hauts responsables de l'Opération ont été essentielles pour ces activités de prévention.

55. Après examen des initiatives locales de médiation et de dialogue intercommunautaire, l'ONUCI a recensé des projets à petite échelle pouvant contribuer à rapprocher les communautés. Quelque 1 025 projets à effet rapide axés sur la réconciliation nationale et la cohésion sociale ont été mis en œuvre tout au long du mandat de l'ONUCI. Ces projets ont permis de rénover des centres de santé, des écoles, des installations sportives, des bâtiments administratifs, ainsi que des infrastructures pour les commerçants, les autorités traditionnelles et religieuses, et les groupes de femmes et de jeunes. Selon des entretiens menés avec des parties prenantes



locales par l'équipe d'évaluation en vue de tirer des enseignements de cette expérience, ces projets ont fortement contribué à renforcer les mécanismes locaux de consolidation de la paix et à instaurer la confiance entre Ivoiriens. En dépit de leur durée et de leur ampleur limitées, ils ont favorisé une coexistence pacifique en posant les jalons de la cohésion sociale. Les activités qui portaient sur la cohésion et les problèmes transfrontières, financées au titre des projets à effet rapide, comptaient parmi les contributions les plus efficaces de l'ONUCI aux processus de médiation locale.

### **Communication stratégique**

56. La station ONUCI FM a vu le jour en juin 2004 et permis de combler le manque d'information, en particulier en dehors d'Abidjan. Tout au long de son existence, ONUCI FM a diffusé des informations impartiales, tenu le public informé du processus de paix et d'autres faits nouveaux, fait campagne pour la paix et la réconciliation et organisé des débats politiques. La station a émis 24 heures sur 24 pendant plus de 13 ans, couvrant environ 76 % du territoire et proposant des programmes en français et dans cinq des principales langues ivoiriennes. Si elle a été particulièrement utile pendant la période précédant le scrutin et durant la crise électorale, elle a aussi grandement contribué à préserver la stabilité dans la phase postélectorale, ainsi qu'à faire connaître les activités de toutes les composantes de l'ONUCI.

57. Alors que la clôture de l'ONUCI se profilait à l'horizon, le Gouvernement ivoirien a souhaité conserver ONUCI FM, qui a été rebaptisée « Radio de la paix » et qui est actuellement administrée par la Fondation Félix Houphouët-Boigny pour la Recherche de la Paix, dans le cadre de son partenariat sur la culture de la paix avec l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture. Selon le Mémoire d'accord signé avec le Gouvernement, ce dernier est chargé de couvrir les coûts de fonctionnement de la station, et l'impartialité et l'indépendance de la rédaction ainsi que l'égalité d'accès à la radio de toutes les composantes de la société ivoirienne doivent être garanties. L'un des principaux enseignements tirés du transfert d'ONUCI FM concerne l'importance de la continuité, qui a été assurée en l'espèce puisque le Gouvernement a décidé de réembaucher le personnel de la radio, y compris les animateurs.

## **VI. Embargo et régime de sanctions**

58. Fin 2004, la Côte d'Ivoire s'est vu imposer un embargo sur les armes, à la suite des attaques commises par le Gouvernement contre l'ONUCI. Dans sa résolution [1572 \(2004\)](#), le Conseil de sécurité a imposé un embargo immédiat sur les armes en Côte d'Ivoire, ainsi que des restrictions aux déplacements et le gel des avoirs des personnes impliquées dans le conflit. Il a également établi un Comité des sanctions chargé de superviser l'application de la résolution. Par la suite, dans sa résolution [1584 \(2005\)](#), le Conseil a chargé l'ONUCI et l'Opération Licorne de surveiller l'application de l'embargo sur les armes et prié le Secrétaire général de créer un Groupe d'experts à cette fin. Fin 2005, dans sa résolution [1643 \(2005\)](#), il a également ajouté un mandat de surveillance concernant la production et l'exportation illicite de diamants bruts.

59. Le Groupe d'experts avait recommandé une bonne pratique novatrice, à savoir la mise en place au sein de l'ONUCI de la Cellule embargo, qui faisait rapport au Comité créé par la résolution [1572 \(2004\)](#) concernant la Côte d'Ivoire par l'intermédiaire du Département des affaires politiques. Initialement établie en 2005, cette cellule intégrée composée de quatre civils, de deux militaires et de deux

membres de la police des Nations Unies avait pour mandat de fournir un appui technique et logistique aux travaux du Groupe d'experts. Après avoir relevé successivement de différentes sections de l'Opération, elle est devenue une entité autonome en 2008, placée sous les ordres directs des hauts responsables de l'ONUCI. Elle a contribué à renforcer les capacités du Groupe d'experts en se chargeant de la collecte et de l'analyse de données, ainsi que de la mémoire institutionnelle qui fait souvent défaut à ces groupes. Elle a également aidé l'ONUCI à s'acquitter de son mandat de surveillance de l'embargo, en établissant à cette fin des directives à l'intention des différentes sections.

60. La mise sur pied de la Cellule embargo a permis d'améliorer sensiblement la méthode employée pour les inspections effectuées par la mission et la qualité et le nombre des inspections, ainsi que l'établissement de bases de données et la coordination entre l'Opération et le Groupe d'experts (voir [S/2006/964](#)). Elle a aussi contribué à assurer la liaison avec le Système de certification du Processus de Kimberley et avec l'Opération Licorne pour les questions de surveillance et d'application des mesures. Par ailleurs, elle a conseillé les hauts responsables de l'ONUCI dans certains domaines tels que la criminalité organisée et le trafic. Toutefois, la Cellule avait besoin de personnel spécialisé, car les consultants étaient chargés de combler les lacunes dans des domaines tels que l'administration des douanes et le financement spécialisé. Il était également nécessaire d'améliorer la confidentialité dans le cadre de la gestion de l'information au sein de l'Opération.

61. Le régime de sanctions impliquait une surveillance des médias. Lors des épisodes de violence survenus fin 2004, certains médias ivoiriens ont été directement pris pour cible par les Jeunes patriotes, des émetteurs de stations de radio étrangères ont été sabotés et il y a eu une vague manifeste et troublante de propos hostiles aux étrangers et à l'ONU dans les médias. Dans sa résolution [1572 \(2004\)](#), le Conseil de sécurité a exigé que les autorités ivoiriennes mettent un terme à toutes les émissions de radio et de télévision incitant à la haine, à l'intolérance et à la violence, et demandé à l'ONUCI de renforcer sa surveillance des médias locaux. Dans sa résolution [1739 \(2007\)](#), il a étendu le mandat d'information de l'ONUCI, la chargeant d'assurer une surveillance étroite des médias ivoiriens, s'agissant en particulier de tous cas d'incitation par les médias à la haine, à l'intolérance et à la violence, et de tenir le Comité régulièrement informé de la situation à cet égard.

62. À l'époque, il était particulièrement innovant de charger l'ONUCI d'informer le Comité des sanctions de ses activités de surveillance des médias et de contrôle du respect des droits de l'homme. Depuis, cela a été fait dans le cadre d'autres opérations de maintien de la paix. L'ONUCI a également aidé le Ministère de la communication à créer un service d'alerte rapide au sujet des médias de la haine, qui comprenait des représentants de l'État, des organes de réglementation des médias, de l'Association nationale des journalistes et de l'ONUCI. Elle a par ailleurs renforcé sa collaboration avec les organes de réglementation des médias (voir [S/2007/133](#)).

### **Incidence des sanctions**

63. Bien qu'il s'agisse d'un outil important, propre à compléter les opérations de maintien de la paix, l'embargo n'a eu qu'un effet mitigé sur les transferts effectifs d'armes en Côte d'Ivoire, et ce pour plusieurs raisons. Dans un de ses rapports, le Groupe d'experts a déclaré qu'en dépit de tous les efforts consentis et de l'établissement de la Cellule embargo susmentionnée, il estimait que le mode opératoire qui avait été établi par les forces impartiales et les acteurs ivoiriens, ainsi que les instruments dont disposaient l'ONUCI et l'Opération Licorne pour vérifier la mise en application de l'embargo sur les fournitures de matériel d'armement et de matériel connexe étaient peu efficaces (voir [S/2007/611](#)). La première série de

difficultés était liée au fait que le Groupe d'experts n'avait qu'un accès limité au sud du pays, contrôlé par un gouvernement hôte récalcitrant, et au nord, dominé par les rebelles des Forces nouvelles. Les contrôles dans les aéroports, les ports maritimes et les bases militaires, aux postes frontière et dans les mines de diamants étaient presque systématiquement refusés, bien que le Conseil de sécurité eût clairement indiqué que l'ONUCI devait être en mesure d'y procéder en tout lieu et sans notification préalable.

64. La deuxième série de difficultés était liée au défaut de coopération des États voisins, ce qui rendait pratiquement impossible la surveillance des transferts d'armes légères et de petit calibre. Le Groupe d'experts a signalé que malgré l'embargo sur les armes, les parties ivoiriennes dans le nord et le sud étaient en mesure de se réarmer ou de se rééquiper (voir [S/2009/521](#)). Cela étant dit, le régime de sanctions a pu servir à prévenir l'entrée d'armes lourdes telles que les hélicoptères d'attaque, plus difficiles à dissimuler et plus faciles à tracer que les armes légères et de petit calibre. Dans le cas de parties rebelles et d'États voisins peu coopératifs, une pression accrue de la part du Conseil de sécurité pourrait contribuer à rendre le régime de sanctions plus efficace.

65. Difficiles à appliquer, les « sanctions intelligentes » ont également produit des résultats modestes en Côte d'Ivoire. Les sanctions visant des personnes se sont révélées plus efficaces, surtout lorsqu'elles concernaient les membres d'une classe politique d'élite qui possédaient des avoirs à l'étranger, même si elles ne les ont pas empêchés de se rendre dans des pays qui ne respectaient pas le régime de sanctions. L'effet combiné des sanctions, y compris le gel des avoirs par l'ONU, les États-Unis, l'Union européenne et la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest, a progressivement restreint la capacité de M. Gbagbo de rémunérer ses forces de défense et de sécurité et ses fonctionnaires, et a pu avoir une certaine influence sur son entourage. Toutefois, les sanctions n'ont pas été un facteur déterminant pendant la crise postélectorale. En effet, outre les fonds qu'il recevait de la part de gouvernements amis, M. Gbagbo a continué de générer des recettes en imposant le port d'Abidjan et en nationalisant les industries du cacao et du café.

66. Le gouvernement démocratiquement élu a demandé la levée de l'embargo peu après la fin de la crise postélectorale, en 2011, mais le processus s'est déroulé de façon progressive. Le Conseil de sécurité s'est servi du régime de sanctions pour encourager, d'une part, l'élaboration d'un plan d'action en faveur du Processus de Kimberley et la mise en place d'un système de contrôle interne du commerce des diamants bruts, et d'autre part, des progrès en matière de désarmement, de démobilisation et de réintégration ainsi que de réforme du secteur de la sécurité, de réconciliation nationale et de lutte contre l'impunité. En outre, les Forces républicaines ayant initialement montré de graves faiblesses, notamment dans la gestion des armes, la levée progressive de l'embargo a entraîné d'importantes conséquences structurelles, en ce que le Conseil national de sécurité a dû solliciter de façon coordonnée des dérogations pour l'équipement de certaines unités.

67. Le Conseil de sécurité a levé toutes les sanctions imposées à la Côte d'Ivoire en avril 2016, juste avant de décider de mettre fin au mandat de l'ONUCI, mais de graves problèmes n'étaient toujours pas résolus. Dans son rapport final ([S/2016/254](#)), le Groupe d'experts a établi que d'anciens membres des Forces nouvelles avaient enfreint l'embargo sur les armes en acquérant, au lendemain de la crise postélectorale, quelque 300 tonnes de matériel, a mis en garde contre le caractère dysfonctionnel des forces de sécurité ivoiriennes et a exprimé sa préoccupation au sujet du contrôle des frontières, de l'administration des douanes, de la circulation transfrontalière des ressources naturelles et des personnes, et du trafic de diamants.

## VII. Évolution de l'action de l'ONU

68. La planification de la transition en Côte d'Ivoire a commencé après que le Conseil de sécurité a demandé, dans sa résolution 2062 (2012), que le Secrétaire général établisse des jalons permettant de planifier la transition et qu'il formule des recommandations concernant les éventuelles modifications de la structure et des effectifs de l'ONUCI. En 2013, l'ONUCI a travaillé en étroite collaboration avec le Gouvernement et l'équipe de pays des Nations Unies sur deux procédures stratégiques liées à la transition : un examen des avantages comparatifs et la définition d'objectifs assortis d'un calendrier de transfert des tâches confiées à l'ONUCI. Ces procédures ont révélé que l'équipe de pays ne disposait pas des ressources humaines et financières nécessaires pour prendre en charge les responsabilités qui incombaient à l'ONUCI, de sorte que certaines tâches critiques risquaient d'être interrompues après la clôture de la mission.

69. La planification de la transition a pris un nouvel élan en 2015, après que l'élection présidentielle s'est déroulée dans le calme et que le Conseil a demandé, dans ses résolutions 2226 (2015) et 2260 (2016), que des propositions soient formulées concernant l'éventuelle fin du mandat de l'ONUCI, compte tenu de l'amélioration des conditions de sécurité sur le terrain et de l'aptitude du pays à assumer la mission de sécurité de l'Opération. Cette année-là, l'ONUCI a élaboré un plan de transition interne axé sur la réduction de ses effectifs et sur la manière de hiérarchiser les tâches prescrites dans son mandat. Le Conseil a engagé la fermeture progressive de l'ONUCI, alors que le Gouvernement rétablissait la position de chef de file régional du pays, dans un contexte de croissance économique considérable.

70. Les recommandations demandées dans l'optique de mettre fin au mandat de l'ONUCI étaient fondées sur un examen stratégique multidisciplinaire mené par le Département des opérations de maintien de la paix et figurent dans un rapport spécial du Secrétaire général (S/2016/297). Aucune nouvelle mission des Nations Unies n'a été sérieusement envisagée pour succéder à l'ONUCI, principalement en raison de la position du Gouvernement, mais aussi du fait de la relative stabilité des institutions nationales. Bien qu'une recommandation ait été formulée en ce sens, aucun bureau des droits de l'homme indépendant n'a été créé au sein de l'équipe de pays, le Gouvernement ayant jugé que ce n'était pas nécessaire. Sur la base des enseignements tirés dans le cadre de la MINUL, il avait également été recommandé que l'ONUCI confie ses responsabilités en matière de sécurité aux autorités ivoiriennes alors qu'elle était encore déployée dans le pays, tout en conservant un mandat de protection des civils en cas d'urgence uniquement. Dans sa résolution 2284 (2016), le Conseil de sécurité a prorogé une dernière fois le mandat de l'ONUCI jusqu'au 30 juin 2017 et décidé que la période du 1<sup>er</sup> mai au 30 juin 2017 serait consacrée à la fermeture de la mission et au passage de relais au Gouvernement ivoirien et à l'équipe de pays des Nations Unies.

71. La situation en matière de sécurité commençant à s'améliorer après la crise postélectorale de 2011, le mandat et le dispositif de l'ONUCI ont fait l'objet de plusieurs examens et les effectifs ont été revus plusieurs fois à la baisse. Par la suite, la mission a arrêté et affiné des objectifs stratégiques et évalué les besoins en personnel civil, ce qui l'a aidée à mieux tenir compte des priorités stratégiques et à faire en sorte que ses effectifs civils et ses moyens lui permettent de répondre efficacement aux problèmes résiduels jusqu'au cycle électoral de 2015, mais également au-delà. Le retrait progressif de l'Opération et le moment choisi pour sa clôture, en juin 2017, ont permis d'assurer la sécurité tout au long de l'élection présidentielle et des élections législatives de 2015 et de 2016 de manière à remédier à d'éventuelles tensions ; c'est là une bonne pratique, qui devrait servir d'exemple pour d'autres transitions ailleurs.

### Mise en œuvre du plan de transition

72. Le coût du plan de transition définitif découlant de la clôture de l'Opération était estimé à quelque 500 millions de dollars, dont 50 millions devaient être pris en charge par l'équipe de pays des Nations Unies. Les ressources nécessaires ont été mobilisées de diverses manières, qui comprenaient un montant de 3 millions de dollars provenant des contributions à l'ONUCI. Du fait des lourdeurs administratives et de l'approbation tardive du budget de l'Opération par l'Assemblée générale, en décembre 2016, la période d'exécution du plan a été considérablement réduite et la valeur catalytique et stratégique des fonds transférés de l'ONUCI à l'équipe de pays a été limitée. Le Fonds pour la consolidation de la paix s'est engagé à verser 5 millions de dollars en partant du principe que le Gouvernement verserait 10 millions de dollars sur 18 mois pour financer les activités résiduelles. Le Gouvernement a envoyé un signal fort en s'engageant en faveur de la consolidation de la paix, mais il n'a pas encore décaissé les montants annoncés.

73. Les donateurs bilatéraux se sont engagés à verser des contributions volontaires d'un montant de 8,5 millions de dollars. Ils n'ont pas annoncé de contributions plus élevées pour un certain nombre de raisons, notamment parce que certains voyaient dans le plan un moyen pour l'équipe de pays des Nations Unies de collecter des fonds pour elle-même plutôt que pour la Côte d'Ivoire. Certains donateurs en ont déclaré avoir besoin de plus de temps pour s'engager à verser des fonds. La principale raison, cependant, tenait au fait que la Côte d'Ivoire avait accompli de grands progrès depuis 2011 et que les donateurs s'étaient donc désintéressés de son sort ou avaient privilégié des initiatives de développement socioéconomique, plutôt que des activités résiduelles ayant trait à la gouvernance et à la sécurité. En tout, l'équipe de pays des Nations Unies est parvenue à mobiliser 25 millions de dollars sur les 50 millions nécessaires à la consolidation de la paix. Aussi considérable soit-il, ce déficit reste tout de même inférieur à ceux d'autres processus de transition récents et montre qu'il est difficile de maintenir l'engagement politique et financier après le retrait d'une mission.

### Liquidation

74. Pendant les 13 ans qu'a duré son mandat, l'ONUCI a été présente sur 64 sites dans le pays. En outre, au moment de réduire ses activités en prévision de sa liquidation, elle comptait 3 500 agents en tenue et près de 18 000 articles, de sorte que la planification de la liquidation et la clôture de la mission représentaient une entreprise considérable. Avant la période officielle de transition et de liquidation, l'ONUCI a entamé le retrait du personnel civil dès octobre 2015 et février 2016. Le 28 avril 2016, dans sa résolution 2284 (2016), le Conseil de sécurité a déterminé que l'ONUCI devait rester opérationnelle jusqu'au 30 avril 2017, et achever sa clôture et sa liquidation le 30 juin 2017 au plus tard. Ces deux échéances étaient incompatibles, étant donné que la liquidation d'une mission de maintien de la paix de cette envergure ne pouvait être accomplie en 60 jours, compte tenu des procédures de l'Organisation et de ses règles et règlements.

75. Afin de respecter la date butoir du 30 juin 2017 pour l'achèvement de la liquidation, l'ONUCI et le Secrétariat ont convenu que les activités de fond dans les secteurs se termineraient fin décembre 2016. La mission pourrait ainsi conclure le retrait anticipé des agents en tenue le 15 février 2017 au plus tard et la réduction progressive des activités de fond le 30 avril 2017 au plus tard. Cette stratégie reposait sur une analyse effectuée par l'Opération pour déterminer le temps qu'il faudrait dans le meilleur des cas pour procéder aux principales activités de liquidation et sur les dates arrêtées dans le plan de transition et de liquidation établi par les services d'appui à la mission en août 2016 et modifié en mars 2017.

76. L'ONUCI a rapatrié, transféré ou licencié 5 585 agents, dont du personnel recruté sur le plan international et du personnel recruté sur le plan national, des Volontaires des Nations Unies, des observateurs militaires, des membres des contingents, des membres de la police des Nations Unies et des membres des unités de police constituées. Au 30 juin 2017, la liquidation et la clôture de l'Opération avaient été achevées avec succès. Tous les locaux avaient été restitués, certains des biens avaient été cédés et les documents archivés.

77. Vers la fin de la liquidation, afin de ne pas fausser l'économie ivoirienne et pour générer des recettes, l'ONUCI a vendu sur le marché local le matériel en état de marche qui n'avait pas été transféré vers d'autres missions de maintien de la paix, conformément aux procédures de l'ONU. Dans un premier temps, le matériel qui n'avait pas été vendu a été détruit, pratique qui a été abandonnée quand il s'est avéré qu'elle nuisait à l'image de l'ONUCI. Il ne restait que peu de matériel à transférer à l'équipe de pays des Nations Unies ou au Gouvernement et à ses partenaires, et celui-ci était presque obsolète. Le transfert s'est déroulé en une semaine, laissant peu de temps aux organismes, fonds et programmes des Nations Unies pour planifier quoi que ce soit. La remise des véhicules au Gouvernement et à des organisations non gouvernementales a posé des problèmes considérables, liés à des coûts supplémentaires imprévus en matière de dédouanement, de plaques d'immatriculation et de réparations.

78. Un autre enseignement tiré du cas de l'ONUCI est que la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme s'applique au transfert de matériel aux institutions chargées de la défense et de la sécurité nationales dans le contexte de la liquidation des missions, une procédure que l'Opération a scrupuleusement respectée, mais qui a frustré les homologues ivoiriens. Parmi les bonnes pratiques appliquées, il y a lieu de citer la participation de la Représentante spéciale du Secrétaire général et du personnel des services organiques à la sélection des acteurs locaux, de sorte que le transfert des tâches n'attise pas les conflits. Il convient également de mentionner les efforts de préservation de l'environnement, notamment la décontamination systématique des sols avant la restitution des sites occupés par l'ONUCI à leurs propriétaires.

### **Pérennisation de l'action**

79. Depuis la clôture de l'ONUCI, la pérennisation de l'action des Nations Unies en Côte d'Ivoire incombe au Coordonnateur résident et à l'équipe de pays des Nations Unies, qui sont tributaires de contributions volontaires. Un point positif a été le maintien du Représentant spécial adjoint pour l'ONUCI dans sa triple fonction, dont celle de Coordonnateur résident, au rang de Sous-Secrétaire général, pour faciliter la transition et assurer la continuité au niveau de la direction. Toutefois, les tâches du Bureau du Coordonnateur résident sont restées inchangées, ce qui limite l'importance du rôle fédérateur de l'ONU.

80. Il importe de retenir que le Coordonnateur résident doit être doté des moyens, de l'autorité et des ressources nécessaires pour que l'équipe de pays des Nations Unies puisse poursuivre les activités de consolidation de la paix après la clôture d'une mission. Faute de mécanisme à même de garantir la mise en place d'un conseiller pour la paix et le développement ou d'un conseiller pour les droits de l'homme, le Coordonnateur résident n'a pu obtenir les moyens nécessaires qu'avec beaucoup de retard. Depuis janvier 2018, le Fonds pour la consolidation de la paix finance les services d'un conseiller pour les questions de transition et de consolidation de la paix. Un fonds commun propre au pays et destiné à la transition aurait donné des moyens d'agir au Coordonnateur résident et à l'équipe de pays, tout en améliorant l'intégration et en rassurant les donateurs. En 2017, le cas de la Côte d'Ivoire a été



inscrit à la liste des questions dont est saisi le Comité exécutif du Secrétaire général, dans la rubrique des transitions, et reste à l'examen. Après la clôture de l'ONUCI et le transfert au Département des affaires politiques des principales attributions du Département des opérations de maintien de la paix, une équipe spéciale coprésidée par le Département des affaires politiques et le PNUD a été chargée d'assurer la liaison entre le Siège, le Coordonnateur résident à Abidjan et le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel à Dakar.

## VIII. Conclusions et réflexions

81. Au moment où j'ai pris mes fonctions de Secrétaire général, en janvier 2017, les Nations Unies ajustaient leur présence dans la sous-région en tenant compte de la fermeture imminente de l'ONUCI, une de nos réussites en matière de maintien de la paix en Afrique de l'Ouest. L'analyse des 13 ans d'activités de l'ONUCI, y compris de ses succès et de ses échecs, est une entreprise importante, en particulier compte tenu de mes efforts visant à réformer l'architecture de paix et de sécurité de l'ONU et à améliorer l'efficacité politique et la performance des opérations de maintien de la paix. Je suis donc heureux que le Conseil de sécurité m'ait demandé, dans une déclaration de son président datée du 30 juin 2017 (S/PRST/2017/8), d'entreprendre une étude approfondie du rôle de l'ONUCI dans le règlement de la situation en Côte d'Ivoire.

82. Comme souligné dans le présent rapport, l'expérience ivoirienne met en exergue des enseignements importants pour ce qui est de la primauté des politiques, de la performance des opérations de maintien de la paix des Nations Unies sur les plans stratégique et opérationnel, de l'établissement de partenariats viables avec une multitude de parties prenantes, de l'entretien de relations étroites avec le gouvernement et la nation hôtes, et de la nécessité de se concentrer dès que possible sur la consolidation et la pérennisation de la paix. Cette étude constitue une bonne occasion de tirer de cette expérience des enseignements qui pourraient nous aider à améliorer l'efficacité des activités de maintien de la paix, dans le contexte de l'initiative « Action pour le maintien de la paix » que j'ai présentée aux États Membres en mars 2018.

83. Dans le cadre de mes efforts visant à réformer l'architecture de paix et de sécurité de l'ONU et à améliorer l'efficacité de nos opérations de paix sur les plans politique et opérationnel, j'ai jugé important de revenir sur la trajectoire complexe de l'Opération et sur les nombreux obstacles et succès qui ont jalonné ses 13 ans d'existence, et je suis heureux de faire part au Conseil de sécurité de mes observations à cet égard.

84. Quand, début 2004, le Secrétaire général Kofi Annan a recommandé au Conseil de sécurité d'approuver le déploiement de l'ONUCI, la Côte d'Ivoire était divisée en deux parties, nord et sud, séparées par une zone de confiance sous contrôle militaire, et enlisée dans une situation politique et sociale complexe et instable. Aujourd'hui, le pays est sorti de la crise et présente des perspectives encourageantes de réconciliation politique et nationale, associées à une amélioration spectaculaire de la situation socioéconomique en cours depuis la fin de la crise postélectorale de 2010 et 2011. Cette transformation est due à l'effet combiné de divers facteurs, mondiaux, régionaux, nationaux et locaux, qui est clairement exposé dans le présent rapport et qui peut être qualifié de « succès » dans un contexte généralement sombre où, dans de nombreuses régions du monde, les conflits durent sans qu'il n'y ait de paix à maintenir.

85. La signature de l'Accord de Linas-Marcoussis, en janvier 2003, sous les auspices du Gouvernement français et grâce aux efforts de facilitation de la

CEDEAO, de l'Union africaine et de l'ONU, a ouvert la voie au déploiement, quelques semaines plus tard, d'une opération de paix dirigée par les pays africains, parallèlement à une mission politique des Nations Unies, la MINUCI. Cet accord, qui a contribué à établir les fondements d'un cadre politique sans exclusive pour la stabilisation du pays, a été suivi de plusieurs autres accords, notamment ceux signés à Accra en 2004, à Pretoria en 2005, et à Ouagadougou en 2007. Le processus de paix engagé sur la base de ces accords s'est poursuivi grâce à la participation de la sous-région, de l'Union africaine, de l'ONU et des parties intéressées ivoiriennes.

86. L'expérience ivoirienne a montré que, lorsque les stratégies politiques mises en place par les opérations de maintien de la paix sont appuyées par une communauté internationale unie et s'exprimant d'une seule voix et par les missions de bons offices des représentants spéciaux, elles ont plus de probabilités de produire des résultats conformes aux priorités définies dans les accords de paix. Lors de la crise postélectorale de 2010, divisée quant à la nécessité de faire respecter les résultats de l'élection présidentielle certifiés par le Représentant spécial du Secrétaire général de l'époque, la communauté internationale s'est trouvée au bord de l'éclatement. L'unité dont ont fait preuve les partenaires régionaux et internationaux au sujet du déploiement de l'ONUCI a contribué à créer un environnement plus favorable et à mieux faire accepter l'opération de maintien de la paix par le gouvernement hôte.

87. L'expérience ivoirienne a également montré que, lorsque les opérations de paix reçoivent du Conseil de sécurité un mandat clair, jouissant de l'appui des parties prenantes régionales et continentales, et de ressources suffisantes, elles peuvent atteindre leurs objectifs et être rapidement retirées. De tous les points de vue, l'élection présidentielle de 2010 a constitué un tournant majeur pour l'ONUCI, qui, grâce à sa gestion de la crise qui a suivi, s'est finalement engagée sur la voie de la réalisation de son mandat. L'Opération a produit un effet positif sur le cours de l'histoire de la Côte d'Ivoire en certifiant les résultats d'une élection présidentielle démocratique conformément au mandat qui lui avait été donné, en engageant un dialogue politique sur le terrain et dans la capitale, et en prenant des mesures de sécurité fermes sur le terrain – en conjonction avec l'Opération Licorne, pour protéger les civils et rétablir la démocratie.

88. De plus, l'équipe dirigeante joue un rôle essentiel et les opérations de paix peuvent mieux s'acquitter de leur mandat lorsque le gouvernement hôte est un partenaire responsable fermement résolu à honorer ses responsabilités vis-à-vis de ses citoyens. Aucune opération ne peut se substituer à la volonté politique ou à l'action nationale pour éliminer les causes profondes d'un conflit. Au cours des six dernières années du déploiement de l'ONUCI, des progrès considérables ont été accomplis en Côte d'Ivoire sur tous les plans. Par ailleurs, une équipe de direction unie disposant d'une stratégie politique cohérente est essentielle à la gestion efficace des crises et à l'encadrement des réformes nécessaires. Il n'en a certes pas toujours été ainsi au cours des différentes phases de l'ONUCI mais, globalement, l'expérience ivoirienne a confirmé que l'unité de l'équipe de direction était un facteur de succès crucial pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Cette unité a en outre eu un effet positif sur les relations avec le gouvernement hôte, comme on l'a observé au cours des dernières années d'existence de la mission.

89. Un autre enseignement important tiré de cette expérience est que l'entretien de voies de communication avec les parties et la conduite d'opérations conjointes dans leurs zones respectives, ainsi que le dialogue avec les acteurs de la société civile, peuvent contribuer, entre autres, à prévenir les manifestations violentes et les violations du cessez-le-feu.

90. L'évolution des relations entre l'ONUCI et les autorités ivoiriennes montre que l'assentiment d'un pays hôte est rarement absolu ou constant. Il peut s'émousser ou

évoluer avec le temps et demeure inextricablement lié à la perception du mandat, du rôle et des responsabilités de la mission. En Côte d'Ivoire, le mandat de certification de toutes les phases du processus électoral dont avait été investi le Représentant spécial a suscité certaines tensions entre l'ancien Président, Laurent Gbagbo, et l'ONU.

91. Avant le départ de l'ONUCI, plusieurs réformes en matière de politique et de sécurité, ainsi que des processus de réconciliation et de justice transitionnelle, ont été différés. La direction de l'ONUCI a en outre souvent eu des difficultés à aborder des questions sensibles, notamment la réforme du secteur de la sécurité qui s'imposait de toute urgence, avec les dirigeants du pays. Les mutineries organisées au début de 2017 par des éléments des Forces armées de Côte d'Ivoire (anciennement Forces républicaines) témoignent des problèmes complexes qui ne sont toujours pas complètement résolus, alors qu'approche l'élection présidentielle de 2020. Un enseignement clef à tirer de ces événements est donc qu'une mission devrait s'efforcer d'anticiper l'éventuel retrait de l'assentiment d'un pays hôte et se préparer à en atténuer l'effet. La question de l'assentiment du pays hôte devrait être réglée dès le départ, au niveau de la direction de la mission et au Secrétariat. D'autre part, le Conseil de sécurité devrait activement soutenir les missions de paix lorsqu'un gouvernement hôte retire son assentiment.

92. Les opérations de maintien de la paix, et en particulier leurs responsables, doivent se montrer plus responsables et s'adapter à leurs objectifs afin de préserver leur légitimité et de conserver la confiance des nations et des gouvernements hôtes, ainsi que l'appui continu des parties prenantes régionales et internationales, y compris du Conseil de sécurité. C'est dans cet esprit que, m'inspirant de l'expérience de plusieurs opérations des Nations Unies, dont l'ONUCI, j'ai décidé d'entreprendre en 2018 des examens indépendants de plusieurs opérations. Je suis résolu à soumettre les opérations de paix à des examens réguliers afin de garantir qu'elles s'acquittent de leurs tâches prioritaires conformément au mandat que leur a confié le Conseil.

93. Dans le cas de l'ONUCI, le Secrétariat a détaché plus d'une dizaine d'équipes d'évaluation stratégique en Côte d'Ivoire au cours de l'existence de l'Opération. Ces évaluations ont servi de base à la formulation de recommandations à l'intention du Conseil de sécurité sur l'opportunité du mandat et la situation de l'ONUCI. En outre, le Secrétariat avait, pour la transition et, finalement, le retrait de l'Opération, une stratégie sur plusieurs années qui était également liée à celle de la MINUL, l'idée étant d'avoir une approche régionale des crises en Afrique de l'Ouest. De plus, les membres du Conseil ne seront pas sans se rappeler que, lorsque l'ONUCI a mené à bien son mandat, mon prédécesseur, le Secrétaire général Ban Ki-moon, a recommandé que les soldats sénégalais formant la force régionale d'intervention rapide, basée en Côte d'Ivoire, soient transférés à la MINUSMA.

94. L'expérience ivoirienne a en outre servi de laboratoire pour la conduite des opérations de paix des Nations Unies. L'Opération a combiné de façon judicieuse et claire les stratégies politiques et l'emploi de la force, notamment dans le contexte de la crise postélectorale, où il a fallu faire respecter la certification des résultats de l'élection. La stratégie de sécurité de l'ONUCI mêlait la force et la dissuasion, en particulier face aux groupes armés et aux milices d'autodéfense qui menaçaient les civils dans les zones d'activité des opérations des Nations Unies. Le déploiement parallèle d'une force internationale, l'Opération française Licorne, a grandement aidé l'ONUCI à s'acquitter de ses obligations en matière de sécurité. De plus, avec l'adoption de la résolution [1609 \(2005\)](#), le Conseil de sécurité a établi des lignes directrices permettant, pour la première fois, que des opérations de paix en Afrique de l'Ouest s'entraident en déployant pour des durées déterminées des capacités de renfort, notamment du personnel en tenue. Comme mentionné plus haut, pendant la

crise postélectorale de 2010 et 2011, certains militaires et éléments de police de la MINUL ont été déployés en Côte d'Ivoire à l'appui de la composante militaire de l'ONUCI, qui manquait de capacités. Cependant, bien que je sois favorable à ce procédé, y compris aux moyens de garantir que la mission hôte fournisse aux contingents et aux éléments de police redéployés les moyens nécessaires, cette coopération ne doit pas se substituer aux efforts visant à doter les missions de capacités adéquates.

95. Comme je l'ai souligné dans mon exposé sur l'initiative « Action pour le maintien de la paix » au Conseil de sécurité le 28 mars, je demeure convaincu qu'il est essentiel d'accorder la priorité à l'amélioration de la performance des contingents et de la police, notamment en concluant avec les pays fournisseurs des mémorandums d'accord qui ne portent pas seulement sur les aspects logistiques, mais également sur les résultats attendus de l'unité dans un contexte donné. Le même enseignement s'appliquerait à la force d'intervention rapide, qui était parmi les derniers contingents à être rapatriés à la fermeture de l'ONUCI avant d'être transférée à la MINUSMA. Cette unité bien équipée et entraînée a joué un rôle facilitateur en assurant la sécurité des activités civiles de la mission. Ces unités ont toutefois été indûment utilisées pour accomplir des tâches de routine et ont été substituées à des contingents qui n'atteignaient pas leurs objectifs, alors que les agents nationaux assumaient déjà de plus en plus de responsabilités s'agissant de la stabilité du pays et de la protection des civils.

96. Il est également important d'insister sur l'appui efficace apporté par l'ONU à l'établissement d'institutions, principalement dans les domaines de l'état de droit et de la sécurité. Les transferts de responsabilités en matière de sécurité et les stratégies de retrait mises en œuvre avant le départ de l'ONUCI de la Côte d'Ivoire et le départ de la MINUL du Libéria ont une fois encore confirmé la nécessité d'ajuster progressivement la présence et les moyens militaires des opérations de paix des Nations Unies en fonction de l'évolution des circonstances sur le terrain, y compris l'évolution des responsabilités et des capacités des institutions nationales de sécurité. En ce qui concerne l'expérience de l'ONUCI, celle-ci a pu, en participant dès le début à l'élaboration de la stratégie nationale de réforme du secteur de la sécurité, immédiatement après la crise postélectorale de 2011, faire en sorte que le Gouvernement tienne compte, dans ses stratégies, du lien étroit unissant les activités de désarmement, démobilisation et réintégration et la réforme du secteur de la sécurité. La mise en œuvre du programme de désarmement, démobilisation et réintégration n'a toutefois toujours pas été menée à bien à ce jour, ce qui montre que le Gouvernement et ses partenaires devront déployer des efforts suivis et considérables pour pérenniser les avancées obtenues avec le soutien de l'ONUCI, bien après la fermeture de celle-ci.

97. Étroitement liés à la réforme inachevée des institutions de sécurité et d'état de droit, les troubles observés dans plusieurs garnisons au début de 2017 ont attesté de la fragilité des acquis républicains et démocratiques atteints par les institutions ivoiriennes de sécurité. Ces troubles ont en outre contribué à alimenter l'image globale d'une « justice des vainqueurs » qui a persisté jusqu'au départ de l'ONUCI à la fin juin 2017.

98. Les gestes d'apaisement faits par le Président Ouattara ces dernières semaines sont louables. Je tiens également à souligner que les mesures d'amnistie politique et de grâce devraient être assorties d'un dispositif de responsabilisation solide qui réponde aux attentes de la société civile et des citoyens ivoiriens, qui veulent depuis longtemps que les membres des Forces nouvelles – aujourd'hui intégrés aux Forces armées de Côte d'Ivoire – qui ont commis des violations graves des droits de l'homme pendant la crise postélectorale de 2010 et 2011 soient traduits en justice.

99. Je félicite ma dernière Représentante spéciale pour la Côte d'Ivoire, Aïchatou Mindaoudou, pour s'être attachée sans relâche, au moyen de ses bons offices, à favoriser le dialogue politique et la réconciliation au niveau local et à appuyer la stratégie nationale de réconciliation et de cohésion sociale. Toutefois, ces efforts ne peuvent être durables à long terme qu'avec une stratégie de réconciliation globale et sans exclusive qui place au premier plan les principes et les obligations en matière de droits de l'homme et permette la mise en œuvre d'une stratégie efficace de justice transitionnelle. Une considération importante issue de l'expérience en Côte d'Ivoire est la nécessité d'encourager en permanence les gouvernements hôtes à rester ouverts aux interventions relatives aux droits de l'homme, même lorsque la situation du pays s'est stabilisée et qu'ils assument progressivement leurs responsabilités. Pour de nombreux observateurs, les Nations Unies ont cessé trop rapidement leurs activités en matière de droits de l'homme en Côte d'Ivoire au vu de la fragilité des institutions nationales de défense des droits de l'homme. De plus, bien que le Gouvernement n'ait pas été disposé à envisager la création d'un bureau autonome chargé des droits de l'homme au sein de l'équipe de pays des Nations Unies après la fermeture de l'ONUCI, la contribution continue d'un expert indépendant des droits de l'homme aurait pu être utile pour conseiller les autorités ivoiriennes au cours de la mise en place de mécanismes plus solides de protection des droits de l'homme et de justice transitionnelle.

100. En ce qui concerne la consolidation de la paix, le Président Ouattara a fait preuve d'initiative en promouvant pour son pays un programme porteur de changement que les Nations Unies ont utilisé comme base pour l'élaboration de leur plan de transition et le transfert des activités et responsabilités résiduelles. Une bonne pratique à cet égard a été la planification conjointe, à laquelle ont participé l'ONUCI, le Gouvernement ivoirien, l'équipe de pays des Nations Unies et les partenaires internationaux, l'idée étant d'élaborer un plan de transition centré sur la consolidation des acquis de la mission et de définir, d'un commun accord entre entités responsables, les difficultés restant à relever et les priorités. Le plan de transition définitif, qui décrivait les résultats du processus de consultation, a été officiellement signé par l'ONUCI, et le Gouvernement et ses partenaires le 17 octobre 2016. Les questions résiduelles qui y étaient recensées ont été intégrées au programme national de développement pour la période 2016-2020, et au programme d'appui à la consolidation de la paix. En outre, le système des Nations Unies a pris conscience de la nécessité de prévoir une transition réellement intégrée plus tôt dans le processus de planification du retrait de l'ONUCI, et a convenu que le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général investi d'une triple responsabilité devrait, avec les conseils stratégiques de la Représentante spéciale, assumer la direction des aspects techniques de la planification de la transition, même après la fermeture de l'Opération. Ce modèle de transition a depuis été reproduit au Libéria, où il a bénéficié de la participation d'un éventail plus large de parties prenantes nationales, y compris la société civile.

101. À peine plus d'un an après la fermeture de l'ONUCI, la Côte d'Ivoire est toujours sur la voie de la paix et de la stabilité durables et de la prospérité économique. Au lieu d'être à l'ordre du jour du Conseil de sécurité, elle accomplit la première année de son mandat de deux ans en tant que membre non permanent du Conseil. Plutôt que d'accueillir une opération de maintien de la paix, elle fournit des soldats de la paix à la MINUSMA. Cependant, dans un environnement où le terrorisme et l'extrémisme violent ont mis à rude épreuve la résilience des pays de l'Afrique de l'Ouest, nous devrions continuer de nous attacher principalement à préserver les dividendes de la paix obtenues au prix de grands sacrifices par le peuple et le Gouvernement ivoiriens sur la voie de la stabilité.

102. Dans ce contexte, je salue les efforts déployés sans relâche et avec détermination par le peuple et le Gouvernement ivoiriens pour faire disparaître les causes profondes de la crise ivoirienne, qui continuent de fragiliser le pays. En fin de compte, leur détermination décidera de la stabilité de la Côte d'Ivoire. Ils doivent avant tout axer leurs efforts sur le dialogue politique, les réformes du secteur de la sécurité, la réconciliation nationale, la cohésion sociale, la promotion des droits de l'homme et la réduction des inégalités socioéconomiques. À cet égard, la réforme du développement en cours et la nouvelle fonction confiée au Coordonnateur résident des Nations Unies contribueront à éliminer les facteurs de fragilité, avec la participation du peuple et du Gouvernement ivoiriens.

103. Je tiens à saluer les efforts déployés sans relâche par le Coordonnateur résident en Côte d'Ivoire, Babacar Cissé, et mon Représentant spécial pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel, Mohammed Ibn Chambas. Tous deux travaillent avec énergie à la pérennisation de la paix depuis la fermeture de l'ONUCI en juin 2017.

104. J'exprime également ma profonde gratitude à tous les membres du personnel civil et du personnel en tenue qui ont servi au cours du déploiement de l'ONUCI et à leurs familles. Je rends un hommage particulier aux Casques bleus qui ont perdu la vie au service de la paix en Côte d'Ivoire. Je tiens également à présenter mes remerciements à tous les cadres supérieurs qui ont travaillé à l'ONUCI depuis sa création, notamment ma dernière Représentante spéciale, Aïchatou Mindaoudou. M<sup>me</sup> Mindaoudou et ses prédécesseurs, Albert Gerard (Bert) Koenders, Young-Jin Choi, Pierre Schori et Albert Tévoédjrè, ainsi que l'ancien Représentant spécial du Secrétaire général pour l'Afrique de l'Ouest, Saïd Djinnit, ont contribué à la réalisation du mandat de l'ONUCI.

105. Ma reconnaissance va également aux pays qui ont fourni des contingents et du personnel de police à l'ONUCI. Je salue, en particulier, le rôle de la CEDEAO, dont les Casques verts ont ouvert la voie à l'ONUCI, et je remercie les forces parallèles françaises, l'Union africaine, l'Union du fleuve Mano, l'Union européenne et les autres organisations régionales, multilatérales et bilatérales, les organismes, fonds et programmes des Nations Unies, les organisations non gouvernementales et tous les autres partenaires, de la contribution inestimable qu'ils ont apportée.

106. Je tiens également à exprimer ma gratitude au peuple et au Gouvernement ivoiriens, qui ont contribué de façon décisive à surmonter la crise, et dont les efforts résolus et suivis garantissent la pérennisation de la paix.

107. Enfin, je tiens à saluer l'esprit d'initiative de mes prédécesseurs, les Secrétaires généraux Kofi Annan et Ban Ki-moon, et des membres du Conseil de sécurité, qui ont, dans le cadre de leurs fonctions respectives, dûment géré et suivi la situation en Côte d'Ivoire et ses effets potentiels en Afrique de l'Ouest.