

A decorative background consisting of a grid of grey dots of varying sizes, with several dots highlighted in red. The dots are arranged in a pattern that roughly outlines the map of Côte d'Ivoire.

Quelle viabilité pour le processus de désarmement, démobilisation et réintégration de la Côte d'Ivoire ?

FRANZISKA EHLERT

Juin 2018

- A deux ans de la prochaine présidentielle, des révoltes au sein de l'armée viennent ternir l'image de la Côte d'Ivoire en tant qu'exemple de sortie de crise réussie. Tandis que l'Opération de l'ONU pour la Côte d'Ivoire (ONUCI) se retire et que le gouvernement ivoirien qualifie sa réforme du secteur de la sécurité comme largement aboutie, des signaux laissent à penser que la paix en Côte d'Ivoire est loin d'être aussi durable qu'on ne le pensait.
- Ce nouveau climat de crise trouve sa genèse notamment dans l'application du processus de désarmement qui a suivi le conflit. Car plutôt que d'opter pour un processus dont les exigences auraient traité en profondeur la complexité de la situation d'après-guerre, le gouvernement ivoirien a privilégié les normes des donateurs et des investisseurs internationaux tels que le programme de développement de l'ONU ou de l'Union européenne. Ces derniers ont accepté de bonne grâce l'image d'un désarmement « réussi », ignorant des problèmes fondamentaux comme la méfiance de nombreux ex-combattants dans le nouveau gouvernement, le caractère exclusif du processus et la division des forces de sécurité, qui apparaissent désormais au grand jour.
- Le cas de la Côte d'Ivoire illustre la dynamique complexe née de la pluralité de contextes de conflit et post-conflit, ce qui confère aux interventions des acteurs internationaux des bilans plutôt mitigés. Les particularismes politiques locaux et les luttes de pouvoir sont une variable influente pour l'avenir d'un pays et sa société sur laquelle les acteurs internationaux ne peuvent agir que de façon limitée. L'un des leviers envisageables consiste à soutenir des mesures « post-conflit » telles qu'un programme de désarmement tenant compte de la dimension locale et de moins recourir à des règles strictes et des modèles établis.
- En Côte d'Ivoire, la réforme du secteur de la sécurité et le contrôle démocratique qui l'accompagne offrent une opportunité d'aborder des problèmes non résolus tels que le scepticisme de la population face aux instances sécuritaires et leurs divisions internes à travers un processus participatif, des initiatives de réconciliation civile et l'abolition définitive des structures de guerre encore en place.

Le bilan mitigé de l'ancien processus de paix

Après plus d'une décennie de guerre civile, la Côte d'Ivoire est redevenue l'économie à la croissance la plus soutenue du continent africain depuis la fin de la dernière vague de violences en 2011. L'ONUCI (Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire, présente dans le pays de 2004 à 2017) s'est complètement retirée, le Conseil de sécurité de l'ONU a salué les progrès accomplis en matière de réconciliation civile et les centres de recherche tels que l'International Peace Institute parlent du pays comme d'« un exemple de réussite pour la sortie de crise ».

Toutefois, les événements récents laissent apparaître le bilan en réalité mitigé du processus de paix et son lot de divisions profondes dans le secteur de la sécurité qui tiennent le pays en haleine depuis le début 2017. Au printemps 2017, des soldats se sont mutinés réclamant le paiement de primes qui leur auraient été promises durant la guerre civile, exerçant ainsi une pression telle sur le gouvernement du Président Alassane Ouattara que ce dernier a fini par les leur accorder. Par la suite, des combattants démobilisés qui n'ont pas été admis dans l'armée à la fin de la guerre, se sont sentis lésés et sont descendus dans les rues. A l'été 2017, une cache d'armes d'ampleur a été découverte chez un proche d'un haut dignitaire politique et ancien chef de groupes rebelles, révélateur du nombre élevé d'armes continuant à circuler dans le pays. Des rumeurs de divisions au sein de la coalition gouvernementale se firent entendre, la méfiance bien connue refit surface. A deux ans à peine de la prochaine présidentielle et au beau milieu d'un ambitieux projet de réforme de l'armée, de la police et de la gendarmerie, les récents événements posent une série de questions. Pourquoi le processus de paix de la Côte d'Ivoire s'est-il avéré moins pérenne qu'il ne paraissait ? Quels problèmes sous-tendent les émeutes récentes et quelle forme donner aux nouvelles initiatives politiques et sociales telle que la réforme du secteur sécuritaire pour y apporter une réponse adéquate ?

Le processus de désarmement : une réussite en trompe-l'œil

Un point crucial expliquant le climat de crise qui règne depuis 2017 est le secteur de la sécurité. L'armée, la police et la gendarmerie sont soumis depuis 2011 dans le cadre du processus de paix alors en cours à une réforme

complexe qui vise à transformer d'anciens ennemis de guerre en garants unis de la sécurité intérieure et extérieure. L'un des pans de cette réforme fut le processus de désarmement mis en place à la fin du conflit (« programme DDR¹ ») par la Côte d'Ivoire entre 2011 et 2015 avec le soutien de la mission de maintien de la paix de l'ONU, des donateurs internationaux ainsi que l'Union européenne et le programme de développement des Nations Unies ou l'organisation allemande GIZ pour la coopération internationale. L'objectif du programme de désarmement était de désarmer tous les belligérants qui ne pouvaient être intégrés dans les forces de sécurité et de les réinsérer dans la vie civile. Le programme DDR constituait à ce titre une première étape dans la poursuite de la réforme du secteur sécuritaire. Car au cours du processus de désarmement s'est décidé quels combattants rejoindraient les forces de sécurité nouvellement créées et lesquels démarreraient une nouvelle vie civile, quels rapports ils entretiendraient avec le reste de la société ainsi que le sérieux de la dissolution des structures de pouvoir et des milices datant des années de guerre au profit d'un nouvel ordre politique et social pacifié. Le DDR était par conséquent un processus politique et social, dont l'issue allait bien au-delà d'une influence directe sur la vie d'ex-combattants, mais se répercutait également sur le climat social et la répartition du pouvoir au sein de l'Etat. Le résultat du processus de DDR en Côte d'Ivoire est considéré comme une réussite à l'échelle internationale : d'après le gouvernement 95 pourcent de tous les combattants répertoriés ont été réintégrés à la vie civile. Au moins 8 400 rebelles (pas de données plus précises à notre connaissance) ont été intégrés dans les forces de sécurité nationales. La Côte d'Ivoire a financé 68 pourcent du programme elle-même et affiché une volonté incontestée de déployer le projet. Cela a entraîné une coopération efficace entre les nombreux acteurs nationaux et internationaux, un exemple de coordination efficace des donateurs. La Communauté internationale a applaudi et salué là un modèle de réussite.

Mais le printemps 2017 est venu ébranler la perception que l'on avait du programme et de la poursuite du processus de paix. Si les personnes désarmées avaient eu une perspective d'avenir sérieuse, elles ne seraient pas

1. De l'anglais Disarmament (désarmement), Demobilisation (démobilisation) et Reintegration (réintégration). Après la phase de désarmement, la démobilisation vise à casser l'esprit guerrier et le sentiment d'appartenance à une structure armée chez les ex-combattants. La réintégration a elle pour but de réinsérer les combattants dans la vie civile par une formation professionnelle par exemple.

descendues dans les rues à l'été. Si les divisions au sein de l'armée avaient été traitées, les velléités de certains à percevoir des primes supplémentaires n'auraient pas eu à s'exprimer sous forme de mutineries. Un examen plus précis du déploiement et des résultats du programme montre que selon un groupe d'experts de l'ONU, malgré un désarmement prétendument général, quelque 16 500 ex-combattants n'ont pas été démobilisés (VN/S/2016/254:3). Des armes de petit calibre continuent toujours à circuler en nombre, sans réelle visibilité sur leur quantité précise, elles se trouvent en la possession tant d'ex-combattants officiellement démobilisés que de groupes organisés, dont les structures qui ont vu le jour durant la guerre n'ont pas été démantelées. Ces dernières demeurent sous la forte influence des anciens « chefs de guerre » qui ont pu remporter la guerre civile avec l'élection d'Alassane Ouattara à la présidence et participent désormais à la vie politique. La phase de réintégration est également marquée par des insuffisances ainsi que des projets inadaptés ou mal conçus. De nombreux combattants démobilisés se sentent lésés par rapport à ceux qui ont été intégrés dans les forces de sécurité.

Pression du résultat et crédulité au sein de la Communauté internationale

Le fait que malgré ces déficits, le projet soit considéré comme une réussite à l'échelle internationale s'explique par le critère à l'aune duquel il a été évalué. Le gouvernement et la Communauté internationale ont mis l'accent sur le nombre de personnes désarmées, la coordination réussie des donateurs et la mise en place rapide du programme. Ils étaient d'accord sur la définition de ces critères de réussite, car l'un comme l'autre étaient soumis à la pression politique de fournir un programme couronné de succès. Déjà pendant la guerre civile, il avait été reproché à l'ONU et aux troupes françaises d'intervention de prendre parti pour le côté des rebelles actuellement au pouvoir en la personne du président Alassane Ouattara, proche des rebelles. Alors que le résultat de la présidentielle de 2011 était contesté, les Nations Unies et les troupes françaises facilitèrent son accession au pouvoir suprême en permettant l'arrestation de l'ancien président Gbagbo par une intervention militaire et la traduction de ce dernier

devant la cour pénale internationale de la Haye.² Dans le contexte de bilans mitigés pour de nombreux processus de désarmement sur le continent, notamment au Libéria, en République démocratique du Congo et au Soudan, le concept DDR érigé en modèle par l'ONU et faisant partie intégrante de la politique libérale de maintien de la paix avait bien besoin de redorer son blason.³ Depuis des années, les résultats en trompe-l'œil des missions de maintien de la paix de l'ONU préoccupent l'organisation, les responsables politiques tout comme les chercheurs. L'une des raisons fréquemment invoquées est le manque d'adaptation au contexte local individuel et la prise en compte insuffisante des conditions politiques et des rapports de pouvoir locaux – ce qui s'applique doublement dans le cas de la Côte d'Ivoire. La pression du résultat conjuguée à l'existence de conditions politiques locales spécifiques a conduit à la négligence de maillons importants dans le processus de désarmement, car ces derniers étaient hostiles ou trop peu attrayants pour le gouvernement et les donateurs internationaux. Les propositions innovantes et les voix critiques qui se sont élevées dans l'opinion publique et la société civile ont été majoritairement ignorées. Le mépris conscient ou inconscient de ces problèmes majeurs (et prévisibles) transparaît aujourd'hui à la lumière des derniers événements.

La guerre civile a divisé le pays

L'intégralité du processus de DDR en Côte d'Ivoire reflète les particularités d'une guerre civile qui a divisé le pays. Dans les années quatre-vingts, une crise économique mondiale a fait chuter les cours du cacao et par là-même la principale source de revenus du pays après deux décennies de croissance économique sous le président Felix Houphouët-Boigny, longtemps en fonction. La baisse de niveau de vie a exacerbé les hostilités entre d'un côté les autochtones, habitants d'origine du pays, et de l'autre les groupes allochtones venus des pays voisins du Nord à travers la politique migratoire pratiquée par l'état depuis

2. Il est incontestable que le résultat des élections qui opposèrent Laurent Gbagbo et Alassane Ouattara fut serré. Après le premier comptage, chaque candidat revendiqua la victoire pour son camp. Il n'y eut jamais de recomptage des votes, si bien que le résultat reste toujours contesté.

3. Déjà en 2000, le rapport Brahimi sur l'amélioration des missions de paix des Nations Unies décrivait le concept DDR comme une clé pour maintenir la stabilité et éviter le retour à la violence dans les contextes post-conflit (UN/A/55/305-S/2000/809: 7). En 2017, les « normes intégrées de DDR » de l'ONU célébraient leur dixième anniversaire (<http://www.unddr.org/iddrs.aspx>).

plusieurs années. Les emplois se faisant rares dans les plantations et sous les encouragements des nationalistes, les » Nordistes « furent rapidement transformés en boucs émissaires et subirent des discriminations structurelles. Dans le même temps, une lutte de pouvoir éclata pour la succession du président Houphouët-Boigny, longtemps en fonction. Un coup d'état fomenté en 1999 par le Général Robert Guéï et l'élection de Laurent Gbagbo à la tête de la présidence en 2000 firent jaillir les premières vagues de violence. Le conflit s'est finalement embrasé en guerre civile en 2002 au démarrage de la rébellion dans le Nord du pays. Les » Forces Armées des Forces Nouvelles « occupèrent de grands territoires et divisèrent le pays en deux : le Nord qu'elles détenaient et le Sud sous le contrôle du président Gbagbo et de l'armée officielle de Côte d'Ivoire, les deux zones étant séparées par des soldats français puis l'ONU plus tard. La division du pays fut consacrée par un contrat de partage du pouvoir en 2007 jusqu'à la dissolution définitive du conflit. Lors de l'élection présidentielle de 2010 qui a vu les deux candidats en lice, Laurent Gbagbo et Alassane Ouattara, revendiquer la victoire, la violence a de nouveau éclaté. Ce n'est qu'avec l'intervention des troupes françaises et onusiennes qu'Alassane Ouattara put se proclamer président, poste dans lequel il fut reconduit à l'occasion de nouvelles élections en 2015, organisées dans la paix mais boycottées par une partie de l'opposition.

Si les formes sont nouvelles, les racines sont anciennes : causes et conséquences d'un processus de désarmement non inclusif.

Le déroulement de la guerre civile, la division de la société et la politisation de l'armée forment un lourd héritage pour le programme de désarmement contre lequel ce dernier n'a agi que de façon insuffisante. Le fait que Laurent Gbagbo fut traduit devant la cour pénale internationale et envoyé à la Haye après son arrestation en 2011 mais que personne côté rebelles n'ait demandé de compte pour ses crimes de guerre, a renforcé la méfiance déjà présente au sein du peuple vis-à-vis du nouveau président. Un processus de réconciliation initié par le gouvernement donnait l'impression de manquer d'entrain et n'a pas réussi à convaincre les opposants et les sceptiques, soit près de la moitié de la population tout de même. Lorsque le processus de désarmement a officiellement débuté en 2012, les combattants fidèles à Laurent Gbagbo ont hésité à restituer leurs armes. Qui

leur garantissait que le nouveau gouvernement n'allait pas se venger de tous les fidèles de l'ancien président ?

Chez les rebelles aussi, un vent de morosité se mit à souffler. Lorsque les listes des ex-combattants furent établies, les chefs de guerre y contribuèrent de façon déterminante et plutôt que d'inscrire le nom du combattant réel, ils le remplaçaient ici par celui d'un frère, là par celui d'un cousin ou d'un beau-frère en raison de la prime qui était versée au début du programme en échange d'une arme remise. A cela vint s'ajouter que pendant la guerre, la promesse s'était généralisée dans les deux camps, qu'après la guerre, les combattants fidèles seraient intégrés dans l'armée d'union nationale, une promesse évidemment impossible à tenir dans la pratique. Ces circonstances ont suscité une méfiance collective dans le processus de DDR. Etant donné que la remise d'une simple arme permettait de participer au processus, les sceptiques ne remirent alors qu'une seule de leurs armes et conservèrent l'autre par sécurité. D'autres, notamment des combattants fidèles à Gbagbo, ne participèrent pas du tout au programme dans un premier temps et se cachèrent ou fuirent au Libéria voisin. Le processus n'était donc pas inclusif ; des combattants et un grand nombre d'armes restaient ainsi en dehors du système.

Une réintégration trop hâtive et de la négligence de toutes parts

Entre-temps, près de 8 400 ex-combattants avaient été intégrés à la nouvelle armée, où ils se virent attribués des rangs ne correspondant pas à leurs qualifications militaires. Un sentiment de privilèges réservés aux anciens rebelles apparut et perdure jusqu'à aujourd'hui. Au final, ce furent également eux qui réclamèrent un rattrapage de primes à l'été 2017 et les obtinrent, tandis que leurs camarades fidèles à Laurent Gbagbo repartirent les mains vides.

Bien que le contrat de paix stipule que les forces de sécurité constituent le cœur de l'unité ivoirienne, on n'en est encore bien éloigné en réalité. Sur le volet réintégration aussi, de graves insuffisances sont à pointer. Tandis que l'offre d'origine de monnayer la remise d'armes paraissait attrayante, les combattants ont eu vite fait de dépenser leur rétribution et de se retrouver sans perspective d'avenir. Lorsque le gouvernement est passé à des projets de réintégration de long terme, ces derniers

se sont souvent avérés peu attrayants. Des organisations de la société civile chargées d'appliquer les projets de réintégration furent confrontées à un groupe cible démotivé, qui n'était d'accord que sur un point : avoir été négligé par le gouvernement.

Enfin, même le reste de la population n'affichait pas moins de scepticisme à l'égard du processus de désarmement. Pourquoi les anciens va-t-en guerre étaient-ils rétribués pour leurs crimes ?

Ce sentiment était d'autant plus prégnant que les victimes de la guerre n'avaient obtenu, sauf rares exceptions, aucune compensation et qu'aucune tentative généralisée de réconciliation civile n'avait été mise en place. Le résultat est une société marquée jusqu'à ce jour du sceau de la méfiance.

Pas de marge de manœuvre pour les innovations

Les problèmes exposés du processus de désarmement et ses causes, à l'avant-poste desquels figure la méfiance de la population pro Gbagbo, étaient possibles à anticiper et prévisibles dès le début du processus, comme en attestent divers acteurs de la société civile et des détracteurs internationaux ayant participé au processus et qui en observent les effets jusqu'à aujourd'hui. Toutefois en raison de la pression politique présentée en introduction, le gouvernement a renoncé à instaurer un processus participatif dans la conception du programme et a opté pour un déploiement vertical du haut vers le bas. Des organisations de la société civile étaient certes formellement associées au programme, mais n'avaient pas de marge de manœuvre réelle sur sa conception. Les autorités traditionnelles qui exercent souvent une grande influence sur leur communauté et en connaissent précisément les besoins n'ont presque pas été impliquées. Même si les motivations sont compréhensibles sur le plan politique et sécuritaire, cette stratégie n'a pas réussi à gagner la confiance nécessaire des combattants à désarmer, ni de l'opinion publique dans le processus. Les propositions de la société civile d'inverser le processus et, plutôt que de suivre l'ordre habituel de désarmement, démobilisation et réintégration, de commencer par des mesures destinées à susciter la confiance et une vraie « démobilisation des esprits », ne trouvèrent pas d'écho. Des acteurs de la société civile locaux tels que les ONG « SOS Sinistres »

et le « Réseau d'action sur les armes légères en Afrique de l'Ouest » (RASALAO-CI) arguèrent que les combattants seraient plus enclins à remettre leurs armes s'ils se sentaient vraiment en sécurité, même si cela prenait plus de temps ; que le processus devrait éventuellement être étendu au-delà de 2015 pour intégrer les combattants et les détenteurs d'armes non répertoriés jusque-là ; que les projets de réintégration devaient offrir de meilleures perspectives sur du plus long terme.

La communauté internationale comme véritable groupe cible du programme

Cependant, le gouvernement s'en est tenu aux phases prévues par le concept, malgré toutes les voix d'opposition qui s'élevèrent localement : d'abord le désarmement, ensuite la démobilisation puis seulement la réintégration. Après tout, c'est bien ce que préconise le guide des Nations Unies sur les normes intégrées de DDR. Au printemps 2017, des entretiens menés par l'auteure avec des représentants du gouvernement, des donateurs internationaux impliqués et de la société civile montrent qu'il n'était pas question d'individualiser le concept pour l'adapter à la situation post-conflit de la Côte d'Ivoire. C'était notamment lié à la conception rigide du concept de DDR, qui ne laissait absolument aucune place à la modification ou à l'adaptation des phases. Comme aspect individuel du programme ivoirien, on déclara la resocialisation grâce à laquelle les combattants démobilisés devaient apprendre des valeurs sociales, (un concept pourtant déjà vu au Rwanda sur le principe).

Au lieu de cela, le gouvernement a investi dans la mise en scène, efficace sur le plan médiatique, des résultats de son programme de désarmement. Des manifestations en grande pompe appelaient à travers le pays à participer au programme de DDR, le magazine « ADDR-Infos » imprimé sur papier glacé informait régulièrement des avancées du programme - pour les donateurs et les investisseurs, mais pas pour le large public (en partie analphabète). Le gouvernement comptait les participants, au final 95 pourcent des 74 000 combattants répertoriés. Pour les acteurs internationaux impliqués, l'intérêt du gouvernement à faire éclater sa réussite au grand jour était un soulagement. Et tout à fait objectivement, on pouvait constater que la Côte d'Ivoire avait suivi les normes internationales de DDR, qu'elle avait investi dans le programme et fait preuve de volonté politique.

Le cas de la Côte d'Ivoire illustre la dynamique complexe née de la pluralité des contextes de conflit et post-conflit. Les particularismes politiques locaux et les luttes de pouvoir sont une variable influente pour l'avenir du pays et sa société, sur laquelle les acteurs internationaux ne peuvent agir que de façon limitée. Un levier envisageable serait d'exiger et de soutenir des mesures post-conflit telles qu'un programme de désarmement avec une sensibilité accrue pour le contexte local. C'est sur cette mission que les donateurs et les organisations internationales achoppent encore trop souvent en érigeant à la place des interventions qu'ils qualifient par la suite de réussites lorsqu'elles respectent les normes internationales, voire les standards européens.

Un premier pas vers l'amélioration consisterait à travailler avec moins de règles et d'indicateurs rigides. Cela allégerait les pressions auxquelles sont confrontés les gouvernements locaux de devoir respecter des normes internationales. La réussite ne se résumerait pas à cocher une liste de critères fondamentaux. Les acteurs internationaux devraient à leur tour jeter un regard plus attentif sur les scénarios et afficher une plus grande disposition à soutenir de façon flexible des programmes de plus long terme.

La réforme du secteur sécuritaire : une deuxième chance ?

Le processus de réforme du secteur sécuritaire qui se déroule actuellement peut tirer les leçons des problèmes rencontrés par le programme de désarmement. Conçu comme une réforme participative, il doit être à la hauteur de cette promesse et accorder un espace aussi bien aux acteurs de la société civile qu'aux autorités traditionnelles. Dans le contexte d'un grand scepticisme de l'opinion publique vis-à-vis de sa propre armée, de sa police et de sa gendarmerie, les acteurs de la société civile peuvent faire beaucoup et par exemple contrecarrer le sentiment que les anciens chefs de guerre sont à nouveau privilégiés par de nouveaux investissements. Il n'est par ailleurs pas trop tard non plus pour proposer de nouvelles formations initiales ou continues aux combattants désarmés et démobilisés pour atténuer leur ressentiment vis-à-vis de leurs camarades qui ont pu être intégrés dans les forces de sécurité. La réforme se présente comme une bonne transition pour relancer d'autres initiatives sécuritaires telles que la lutte contre la circulation illégale d'armes de petit calibre.

Enfin, et non des moindres, le gouvernement doit afficher la volonté politique de se soumettre lui-même au processus de réforme. Cela signifie notamment de désarmer et de démobiliser les anciens chefs de guerre influents. Et tandis que de nouvelles brochures sur les progrès de la réforme du secteur sécuritaire sont déjà en cours d'impression sur papier glacé, la Communauté internationale devrait montrer moins d'empressement à valider les tableaux de réussite affichés.

Le processus de paix de la Côte d'Ivoire n'est certes pas un échec. Mais le saluer trop prématurément et exonérer le gouvernement de M. Ouattara du devoir d'une réconciliation réelle est tout aussi précipité.



A propos de l'auteure

Franziska Ehlert est politologue spécialisée dans la coopération internationale à l'interface entre conflit, paix et développement. Ses travaux de recherche se concentrent essentiellement sur les initiatives de sécurité dans les contextes d'après-conflit. En 2017, elle a fait des recherches en Côte d'Ivoire avec la fondation Friedrich-Ebert-Stiftung.

Mentions légales

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Afrika
Hiroshimastraße 17 | 10785 Berlin | Allemagne

Responsable :
Dr. Manfred Öhm, Directeur du département Afrique
(Département Afrique)

Tel. : +49-30-269-35-7446 | Fax : +49-30-269-35-9217
<https://www.fes.de/afrika>

Commandes / contact :
Caroline.Lemmer@fes.de

Il est interdit d'utiliser les supports édités par la FES à des fins commerciales sans l'accord écrit de celle-ci. Les visions et avis présentés dans la présente publication ne correspondent pas nécessairement à ceux de la fondation » Friedrich-Ebert-Stiftung «.



ISBN 978-3-96250-177-8