



## Conseil de sécurité

Distr. générale  
6 décembre 2018  
Français  
Original : anglais

### Évaluation stratégique du Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau

#### Rapport spécial du Secrétaire général

#### I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis en application du paragraphe 28 de la résolution [2404 \(2018\)](#) du Conseil de sécurité, dans laquelle ce dernier m'a prié de lui présenter, d'ici à la fin novembre 2018, une évaluation du Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau (BINUGBIS), y compris différentes options concernant une restructuration possible de la présence de l'ONU dans le pays et une nouvelle hiérarchisation des tâches.

2. Un expert principal indépendant a été engagé pour conduire une mission d'évaluation stratégique en Guinée-Bissau du 28 septembre au 4 octobre 2018. Un haut-représentant du Département des affaires politiques et des représentants du Département de l'appui aux missions, du Département des opérations de maintien de la paix, du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (représentant le Groupe des Nations Unies pour le développement durable), de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et du Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel (UNOWAS) ont également été déployés pour l'aider. Les membres de la mission d'évaluation stratégique ont rencontré de nombreux acteurs nationaux, régionaux et internationaux à Bissau et à Dakar ; ils se sont entretenus avec des membres du BINUGBIS et de l'équipe de pays des Nations Unies et rendus au bureau régional du BINUGBIS à Bafatá. Parallèlement, l'expert a tenu des consultations avec des responsables de haut rang de l'Union africaine, de la Communauté des pays de langue portugaise, de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de l'Union européenne.

3. Les conclusions figurant dans le présent rapport, établies en tenant compte des travaux de l'expert principal et des contributions techniques des représentantes et représentants des Nations Unies qui ont participé à la mission d'évaluation stratégique, sont conformes à mon évaluation du BINUGBIS. On trouvera dans le rapport mes recommandations concernant la nouvelle hiérarchisation des tâches et les options de restructuration de la présence de l'ONU dans le pays.



## II. Contexte

4. Le Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau (BANUGBIS) a été créé au lendemain de la guerre civile de 1998/99 par la résolution 1233 (1999) du Conseil de sécurité. Institué en mission politique spéciale, il était dirigé par un représentant du Secrétaire général. En 2009, il comptait jusqu'à 32 fonctionnaires, dont la moitié recrutée sur le plan international.

5. Après sa création, la structure et le mandat de la mission ont évolué. À la suite de l'importante détérioration de la situation politique, due à l'assassinat du général Batista Tagme Na Waie, Chef d'état-major des forces armées, le 1<sup>er</sup> mars 2009, et du Président de la Guinée-Bissau, João Bernardo « Nino » Vieira, le 2 mars, le Conseil de sécurité a créé, par sa résolution 1876 (2009), le BINUGBIS, qui est entré en fonctions le 1<sup>er</sup> janvier 2010. Dirigé par un représentant spécial du Secrétaire général, lui-même aidé par un représentant spécial adjoint, également coordonnateur résident et représentant résident du PNUD, le Bureau devait compter 119 membres (dont 64 agents recrutés sur le plan international). Depuis 2010, les services organiques du Bureau comprennent quatre sections : la Section des affaires politiques ; la Section de la réforme du secteur de la sécurité (puis, par la suite, de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité) ; la Section des droits de l'homme et de l'égalité des sexes ; la Section de l'information. Le BINUGBIS a également ouvert des bureaux extérieurs permanents (il en compte actuellement trois, en plus d'un bureau saisonnier), comprenant chacun un spécialiste des questions politiques et un spécialiste des droits de l'homme recruté sur le plan national, chargés d'aider l'équipe de pays des Nations Unies et de jeter les bases des activités menées par les organismes, fonds et programmes des Nations Unies dans les régions, à l'extérieur de la ville de Bissau.

6. Après le coup d'État militaire d'avril 2012, tout au long de la phase de transition jusqu'à la tenue des élections législatives et présidentielle de 2014, lors de la négociation des Accords de Conakry dans le cadre de la mise en œuvre de la feuille de route de la CEDEAO pour une sortie de crise politique en Guinée-Bissau et tout au long de la période qui a suivi, le Conseil de sécurité a approuvé plusieurs propositions successives visant à ajuster la configuration et le mandat du BINUGBIS. Ces propositions ont été établies à la suite d'une mission d'évaluation technique en 2013, d'une mission d'évaluation stratégique en 2014 et d'une mission d'examen stratégique en 2016. Dans sa dernière configuration, approuvée comme suite à la mission d'examen stratégique de 2016, les capacités politiques du BINUGBIS ont été renforcées, tout comme l'intégration des organismes des Nations Unies sur le terrain. Le Représentant spécial adjoint a été chargé de superviser l'ensemble des activités menées au titre des programmes de consolidation de la paix du Bureau en qualité à la fois de Coordonnateur résident et de Représentant résident du PNUD. Le financement de 142 postes temporaires (dont 63 faisant l'objet d'un recrutement sur le plan international) et de 15 membres du personnel en uniforme est prévu au budget de 2018 du BINUGBIS.

7. Par sa résolution 2404 (2018), le Conseil de sécurité a prorogé le mandat du BINUGBIS jusqu'au 28 février 2019 et prié la mission de se concentrer sur les trois tâches prioritaires suivantes : a) appuyer l'application complète des Accords de Conakry et faciliter le dialogue politique sans exclusive et la réconciliation nationale ; b) appuyer, par ses bons offices, les opérations électorales afin d'assurer, en 2018, la tenue d'élections législatives ouvertes, libres et crédibles, dans les délais prescrits par la loi ; c) apporter une aide aux autorités nationales, notamment en leur fournissant une assistance technique, afin qu'elles accélèrent et mènent à bien l'examen de la Constitution de la Guinée-Bissau. Il a également chargé le Bureau : a) de renforcer les institutions démocratiques et les organes de l'État ; b) de promouvoir et protéger

les droits de l'homme ; c) de fournir des conseils et un appui stratégiques au Gouvernement de la Guinée-Bissau afin qu'il puisse lutter contre le trafic de drogues et la criminalité transnationale organisée, en étroite collaboration avec l'ONUDC ; d) d'inscrire le principe de l'égalité des sexes dans l'entreprise de consolidation de la paix ; e) de mobiliser, d'harmoniser et de coordonner l'assistance internationale, à savoir celle fournie par la CEDEAO, la Communauté des pays de langue portugaise, l'Union africaine et l'Union européenne, en vue des prochaines élections. Parallèlement, les trois paragraphes concernant l'appui à l'état de droit et aux institutions chargées de la sécurité, qui figuraient dans le mandat de la mission depuis sa création, ont été supprimés.

### **III. Conclusions de l'évaluation stratégique**

#### **A. Analyse de la situation**

8. Le BINUGBIS ne pourra atteindre son objectif général, qui consiste à appuyer la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, que si les dirigeants politiques du pays s'engagent à consolider la paix et la stabilité, à renforcer la démocratie et à assurer une gouvernance efficace, dans le respect de l'état de droit et des droits de l'homme. Or, ce n'est pas le cas : la situation politique a été marquée par une série de coups d'État, par l'assassinat ciblé d'importantes figures politiques et militaires et par des crises institutionnelles générées par des désaccords personnels entre les principales personnalités de l'exécutif. Ainsi, si elle a pu éviter une situation de violence généralisée, de violations flagrantes des droits de l'homme et de crise humanitaire, la Guinée-Bissau souffre d'instabilité politique chronique, principalement due aux différends de longue date qui opposent les élites politiques et qui ont été portés sans résultat devant la justice politisée de Bissau.

9. La dernière crise institutionnelle a été directement déclenchée par la décision prise en 2015 par le Président, José Mário Vaz, de renvoyer le Premier Ministre, Domingos Simões Pereira. Ce dernier est le dirigeant du Parti africain pour l'indépendance de la Guinée et de Cabo Verde (Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde-PAIGC), parti qui a été porté au pouvoir après avoir remporté la plus grande part des voix (près de 48 %) aux élections législatives de 2014. Les mois qui ont précédé l'éviction du Premier Ministre, la relation entre celui-ci et le Président s'était détériorée en raison d'importants désaccords sur la manière de gérer le pays et d'utiliser les fonds publics ainsi que sur la composition du Gouvernement. Les dirigeants de plusieurs factions du PAIGC et des hommes d'affaires influents n'ayant pu obtenir de poste au sein du Gouvernement et ne pouvant donc pas avoir accès à l'argent public auraient alimenté les tensions entre le Président et le Premier Ministre.

10. Entre la fin 2015 et la fin 2016, le Président a nommé deux premiers ministres, qu'il a ensuite démis pour n'avoir pas réussi à mobiliser une majorité à l'Assemblée nationale aux fins de l'adoption du programme du Gouvernement et du budget de l'État. Finalement, un processus de médiation facilité par la CEDEAO a abouti à l'adoption en septembre 2016 d'une feuille de route à six points et à la signature le 14 octobre de la même année des Accords de Conakry. Si cette signature a suscité un regain d'optimisme en faveur de la réconciliation et de la stabilité ainsi que l'appui de la communauté internationale, les accords n'ont pas pu être mis en œuvre en raison de l'incapacité des signataires bissau-guinéens à s'entendre sur l'application de deux dispositions clefs, à savoir la nomination d'un premier ministre de consensus et les modalités de réintégration dans le parti des 15 dissidents du PAIGC.

11. En dépit des efforts diplomatiques soutenus de la CEDEAO, avec l'appui de la Communauté des pays de langue portugaise, de l'ONU, de l'Union africaine et de l'Union européenne, les signataires des Accords de Conakry n'en ont appliqué aucune des dispositions pendant près de deux ans. Après que la CEDEAO a demandé en vain maintes et maintes fois qu'un premier ministre de consensus soit nommé par le Président, l'organisation sous-régionale a imposé, le 4 février 2018, des sanctions ciblées contre 19 acteurs politiques qu'elle estimait faire obstacle à la mise en œuvre des Accords. Discrédités par cette mesure, ces derniers ont finalement engagé le dialogue en interne, sous l'égide de l'évêque de Bissau, aidé en cela par les bons offices de l'Angola et du BINUGBIS.

12. Après presque trois ans de paralysie institutionnelle, la CEDEAO a réalisé une percée lors de son sommet extraordinaire à Lomé le 14 avril 2018. En effet, le Président Vaz a accepté de nommer Aristides Gomes au poste de Premier Ministre et de programmer des élections législatives pour le 18 novembre 2018. Le Président de l'Assemblée nationale s'est quant à lui engagé à convoquer une séance plénière en vue de proroger la législature en cours et de désigner les membres de la Commission électorale nationale. Depuis, la plupart des dispositions clés des Accords ont été appliquées, ou sont en cours d'application. Toutefois, les 15 membres expulsés du PAIGC n'ont toujours pas été réintégrés et aucun pacte de stabilité n'a encore été signé. Entre-temps, certains d'entre eux ont lancé leur propre parti.

13. Depuis la précédente mission d'examen stratégique de 2016, les grands facteurs structurels d'instabilité n'ont guère évolué. Ils peuvent être classés en plusieurs catégories : une classe politique profondément divisée, dont les groupes sont motivés par des intérêts étriqués et antagonistes ; l'influence croissante sur la classe politique d'une économie parallèle fondée sur le trafic de stupéfiants ; l'absence d'institutions étatiques, en particulier dans les zones rurales, ou leur inefficacité lorsqu'elles existent ; le non-respect généralisé de l'état de droit ; les violations des droits de l'homme et l'impunité qui règne partout ; un climat général de résignation vis-à-vis de la pauvreté ; le manque d'accès aux services de base. En outre, les signes inquiétants de la présence en Guinée-Bissau d'agents des réseaux extrémistes du Sahel et d'ailleurs se multiplient.

## **B. Rôle des partenaires internationaux**

14. Au fil des ans, le BINUGBIS a tissé des liens de collaboration solides avec la CEDEAO, la Communauté des pays de langue portugaise, l'Union africaine et l'Union européenne ainsi qu'avec les partenaires bilatéraux de Guinée-Bissau. Ensemble, ces partenaires ont continué de mobiliser activement les parties prenantes bissau-guinéennes et d'appuyer les programmes de réformes nationaux. Toutefois, les partenaires internationaux sont frustrés de la lenteur des progrès dans ce domaine et de ce qu'ils perçoivent comme un manque d'engagement et un sens limité des responsabilités de la part des acteurs nationaux. La longue paralysie institutionnelle qui a bloqué le pays de 2015 à début 2018 n'a pas contribué à dissiper ces préoccupations.

15. Sur le plan politique, les efforts de dialogue menés par la CEDEAO ont été nombreux et pris de multiples formes : activités du bureau de liaison à Bissau, déploiement régulier du comité de suivi, au niveau ministériel ; initiatives conjointes ou individuelles conduites par le Médiateur de la CEDEAO pour la Guinée-Bissau et la présidence de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement. L'organe continue également d'œuvrer en faveur de la sécurité dans le cadre de sa mission en Guinée-Bissau, opération de paix qui vise à protéger les institutions étatiques et les dirigeants politiques. Depuis le déploiement de cette mission, en 2012, l'armée

bissau-guinéenne a gardé une attitude républicaine, conformément à son mandat constitutionnel. Aucun assassinat politique ni aucune flambée de violences n'ont été enregistrés. Le caractère dissuasif et salutaire de la mission est largement reconnu.

16. Actuellement, l'aide internationale passe principalement par la fourniture d'un appui technique, financier et matériel en vue de l'organisation d'élections législatives crédibles en 2018. Les préparatifs sont en cours mais, comme dans tout processus électoral bissau-guinéen, il a fallu faire face à plusieurs défis. Par ailleurs, rien ne dit que ces élections permettront de résoudre les problèmes qui minent le pays. La solution passe peut-être par une révision de la Constitution de sorte que la répartition des tâches entre les deux figures y soit mieux définie.

## **IV. Évaluation de la présence de l'ONU en Guinée-Bissau**

### **A. Rôle du BINUGBIS**

17. La présence du BINUGBIS fait l'unanimité au Gouvernement, au sein de la société civile et parmi les partenaires internationaux sur le terrain. Une des personnes consultées dans le cadre de l'évaluation a affirmé que, même si le Bureau n'était pas parfait, il jouait un rôle préventif fondamental et que, sans lui, la situation en Guinée-Bissau serait probablement bien pire. D'autres se sont accordées sur le fait que, dans l'avenir immédiat et jusqu'à la fin du cycle électoral, qui devrait se terminer vers la mi-2019, la présence conjointe du BINUGBIS et de la mission de la CEDEAO en Guinée-Bissau serait indispensable, en raison de l'effet dissuasif que ces deux missions devraient continuer d'avoir sur les éventuels fauteurs de troubles lors de cette période sensible sur le plan politique. De nombreuses parties ont toutefois demandé que l'ONU réduise ses activités politiques dans le pays après le cycle électoral et que l'assistance internationale se concentre sur le développement économique et social.

18. Si le BINUGBIS a joué un rôle de prévention important, par l'intermédiaire des bons offices et de la médiation politique de mon Représentant spécial, il a aussi fortement contribué à renforcer les capacités des organisations de la société civile, en particulier des groupes de femmes, qui ont aidé à mobiliser la volonté politique ayant débouché sur les Accords de Conakry. Il a apporté un appui essentiel aux membres de la commission chargée d'organiser la conférence nationale de réconciliation, en les aidant à attirer l'attention et les ressources nationales et internationales en faveur de la réconciliation et des efforts de consolidation de la paix.

19. Le BINUGBIS a dialogué avec de nombreuses parties prenantes nationales liées à la crise politique et institutionnelle en vue de faciliter un dialogue constructif et soutenu et de favoriser la pleine mise en œuvre des Accords de Conakry. Il a collaboré avec la CEDEAO, l'Union européenne et l'Union africaine à Bissau ainsi qu'avec l'ensemble du corps diplomatique afin de mobiliser leur soutien et de les inciter à faire pression, tous ensemble, aux fins de la mise en œuvre des Accords. Il a notamment tenu des consultations régulières avec les acteurs politiques nationaux, auprès de qui il a usé de ses bons offices, apporté un soutien financier et logistique aux missions de haut niveau de la CEDEAO en Guinée-Bissau et appuyé la participation des parties prenantes bissau-guinéennes aux sommets de la Communauté. Toutefois, le Bureau pourrait renforcer son rôle d'organisateur des réunions du groupe « P5 Guinée-Bissau », composé de la CEDEAO, de la Communauté des pays de langue portugaise, de l'ONU, de l'Union africaine et de l'Union européenne.

20. Depuis avril 2018, on constate que la volonté des autorités nationales de lutter contre le trafic de drogues et la criminalité transnationale organisée s'est peu affermie.

Les personnes consultées au Gouvernement ont reconnu l'ampleur du problème et le rôle que certains responsables de l'armée et de la sécurité jouaient dans le commerce de stupéfiants. Certaines ont sous-entendu que d'autres acteurs, en plus de ceux susmentionnés, participaient également aux réseaux, ce qui sapait les efforts déployés par le Gouvernement pour lutter contre ce fléau. D'autres encore ont souligné que ce problème avait une dimension sous-régionale, qu'il fallait donc y apporter une réponse concertée et le placer au rang des priorités de la CEDEAO sur le plan politique et sur le plan de la sécurité et qu'il était nécessaire de se pencher davantage sur l'origine du trafic. Toutefois, dans un contexte caractérisé par le refus des parties concernées, qui sont particulièrement influentes, de mettre en place des institutions étatiques efficaces, les efforts menés par le BINUGBIS et l'équipe de pays des Nations Unies pour combattre le trafic de drogues et la criminalité transnationale organisée ne risquent pas de porter des fruits.

21. En ce qui concerne les priorités du BINUGBIS, les personnes consultées ont souvent cité la réforme des secteurs de la sécurité, de la justice et de l'administration publique ainsi que la poursuite des travaux de la mission relatifs à l'égalité des sexes et aux droits de l'homme. Le trafic de drogues et l'extrémisme religieux croissant ont également été jugés préoccupants et il a été fait remarquer que le système des Nations Unies dans son ensemble devrait concentrer davantage ses efforts sur ces problèmes. Cependant, le BINUGBIS et les partenaires internationaux auront beau faire tout ce qu'ils peuvent, ils n'obtiendront de résultats que si les autorités nationales font preuve d'une volonté politique forte et prennent en main la situation.

## **B. Équipe de pays des Nations Unies**

22. L'équipe de pays des Nations Unies est composée de 16 organismes, fonds et programmes, de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. Ses activités reposent sur le Plan-cadre de partenariat pour la période 2016-2020, conclu entre la Guinée-Bissau et l'ONU et doté d'un budget total de 341 millions de dollars. Le Plan-cadre vise à appuyer la concrétisation des priorités nationales telles qu'énoncées dans le plan national de développement « Terra Ranka » pour la période 2015-2020, dans lequel l'accent est mis sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté, le développement humain, la gestion durable des ressources ainsi que le renforcement de l'état de droit et de la gouvernance. À ce jour, le Plan-cadre a donné des résultats limités.

23. En 2017, le pays avait progressé vers la réalisation de certains objectifs de développement durable, notamment s'agissant de réduire le taux de mortalité infantile, d'élargir l'accès à l'enseignement primaire et d'améliorer la protection de l'environnement. Néanmoins, au classement de 2018 de l'indice de développement humain, le pays occupe la 177<sup>e</sup> place sur 189, avec un score de 0,455. Près de 70 % de la population vit sous le seuil de pauvreté (avec moins de 2 dollars par jour) et plus d'un tiers dans l'extrême pauvreté (avec moins de 1 dollar par jour). La mauvaise qualité et la disponibilité limitée des services de santé restent l'un des plus grands problèmes du pays, dont l'espérance de vie moyenne de la population n'atteint que 57,8 ans. Le développement humain demeure précaire, en grande partie en raison de la faible part des ressources budgétaires allouée à l'éducation (8,2 % en 2018, soit 2,1 % du produit intérieur brut) et à la santé (6,1 %, soit 1,6 % du produit intérieur brut).

24. Même si la Guinée-Bissau ne participe pas au programme pilote « Unis dans l'action », le Gouvernement et l'équipe de pays tentent d'appliquer progressivement l'approche qui y est préconisée. Le Plan-cadre facilite les liens entre le BINUGBIS et l'équipe de pays des Nations Unies. Le Bureau copréside le groupe chargé de suivre

les résultats en matière d'état de droit et de gouvernance. Un programme sur la police, la justice et le système pénitentiaire est mis en œuvre conjointement par le PNUD, le BINUGBIS, le HCDH, l'ONUDC, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) pour un budget total de 25 millions de dollars sur trois ans. Depuis l'adoption de la résolution 2404 (2018), par laquelle le mandat du BINUGBIS a été modifié, les activités portant sur la police et le système pénitentiaire ont été suspendues, tandis que le PNUD axe ses efforts sur la justice.

25. La situation en Guinée-Bissau est inscrite à l'ordre du jour de la Commission de la consolidation de la paix. Par ailleurs, le Fonds pour la consolidation de la paix lui apporte un appui important. Depuis 2008, il a alloué 40 millions de dollars à des programmes de consolidation de la paix mis en œuvre dans le pays. Actuellement, au titre du mécanisme de financement des interventions rapides, il finance six projets d'une valeur de près de 7,5 millions de dollars, répartis sur 18 mois, exécutés par le PNUD, l'UNICEF, le BINUGBIS, ONU-Femmes, le Fonds des Nations Unies pour la population, le Programme alimentaire mondial et l'Organisation internationale pour les migrations.

## C. Difficultés

26. Les principales difficultés que le BINUGBIS rencontre dans l'application de la résolution 2404 (2018) sont exposées ci-après.

### 1. Volonté politique limitée

27. Pour que la Guinée-Bissau puisse progresser vers une paix, une stabilité et un développement durables, ses dirigeants doivent faire preuve d'une volonté politique solide. Il s'agit en effet d'un facteur essentiel qui permettra aux diverses forces politiques de privilégier l'intérêt de la nation par rapport à leurs intérêts propres, de s'entendre sur des principes fondamentaux et de définir une vision commune pour le présent et l'avenir du pays. Surtout, cela contribuera à mettre en place des conditions à même de renforcer l'efficacité de l'assistance internationale, qui prend de nombreuses formes, y compris des efforts que l'ONU déploie dans le pays. Toutefois, du fait de la volonté politique limitée et inégale des acteurs bissau-guinéens, la mise en œuvre des réformes institutionnelles prescrites dans les Accords de Conakry s'enlise régulièrement. D'après les Accords, ces réformes auraient dû être appliquées avant les élections, mais les manœuvres électorales ont supplanté les négociations politiques et les préparatifs techniques devant y conduire.

### 2. Faibles capacités d'absorption

28. La Guinée-Bissau dispose de moyens particulièrement limités, qu'il s'agisse d'infrastructures institutionnelles ou physiques ou encore de ressources humaines qualifiées. Aggravée par l'instabilité politique et institutionnelle chronique, cette situation nuit aux capacités du pays d'absorber l'aide technique et financière fournie par les partenaires internationaux et limite l'efficacité de cette assistance.

29. L'ONU organise régulièrement des séances de formation et des ateliers visant à renforcer les capacités des partenaires dans les institutions publiques nationales. Cependant, ces activités sont généralement organisées de manière non coordonnée, sans que le lien soit fait avec les politiques en matière de ressources humaines et sans évaluation préalable des besoins. Par ailleurs, les participants à ces séances, conférences et ateliers sont bien souvent motivés par la perspective de recevoir une indemnité journalière de subsistance et une indemnité de transport, lesquelles sont presque systématiquement versées à celles et ceux qui assistent aux manifestations

organisées par l'ONU en Guinée-Bissau, ce qui a peut-être contribué à créer l'idée que la participation aux ateliers était une activité rémunérée.

### **3. Dépendance de longue date vis-à-vis de la mission**

30. Les activités stratégiques menées par le BINUGBIS, qui s'efforce de coordonner les représentants de la communauté internationale dans le pays et de dissuader les auteurs de troubles, sont primordiales. Cependant, elles pourraient avoir contribué à ce que les dirigeants bissau-guinéens ne s'approprient pas pleinement le processus politique et se désengagent de leur responsabilité de faire avancer le pays.

### **4. Unité d'action insuffisante du système des Nations Unies**

31. Les instruments de l'intégration sont en place mais doivent être pleinement mis à profit pour promouvoir la cohérence de l'action des Nations Unies en Guinée-Bissau. Les mécanismes de coordination devraient servir non seulement à échanger des informations mais également à mener des activités de planification stratégique et conjointe et d'évaluation.

### **5. Sous-utilisation des bureaux et programmes régionaux**

32. Sachant qu'il reste difficile d'appliquer les réformes au niveau national et que les pouvoirs publics continuent de se désintéresser des collectivités locales dans les régions, il pourrait être bon de miser davantage sur le niveau local et de renforcer les capacités en partant de la base. Auparavant, l'action des bureaux régionaux de la mission (Bafatá, Buba, Bubaque et São Domingos) portait principalement sur l'état de droit et les institutions chargées de la sécurité et comportait un volet information et, dans le cas du bureau de Bafatá, un volet questions politiques, dans le cadre desquels des échanges étaient menés au niveau local. Si le BINUGBIS a tenté de recentrer l'activité des bureaux régionaux autour de l'analyse politique et du dialogue avec les autorités locales ou régionales, ni lui ni l'équipe de pays des Nations Unies n'utilisent pleinement les capacités de ces bureaux. En outre, ceux-ci se situent en dehors des zones d'intervention des autres organismes, comme le PNUD. Par ailleurs, les frais de fonctionnement connexes sont très élevés.

## **V. Nouvelle hiérarchisation des tâches et reconfiguration de la présence de l'ONU en Guinée-Bissau**

33. Depuis la fin de la guerre civile, en 1999, la Guinée-Bissau n'a pas connu de situation de violences généralisées, d'urgence humanitaire ou de violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme. Le pays se caractérise toutefois par son instabilité politique chronique, qui tend à s'accroître encore en période électorale. Alors que le pays entre dans un nouveau cycle électoral, qui devrait durer jusqu'à la mi-2019, le BINUGBIS et la mission de la CEDEAO en Guinée-Bissau sont perçus comme ayant un effet dissuasif sur les auteurs de troubles. Si toutes les personnes consultées préconisent que le BINUGBIS reste en Guinée-Bissau, du moins jusqu'à la fin du présent cycle électoral, elles ont également recommandé qu'après les élections, l'ONU s'attache à renforcer l'aide au développement et à consolider les capacités, y compris à instaurer des conditions propices à la mise en œuvre de l'ensemble du programme de réformes.

34. À supposer que les élections législatives aient bien lieu, malgré les retards, et que les tensions ne culminent pas en crise politique, il faudrait envisager de reconfigurer le BINUGBIS et de redéfinir ses priorités, compte tenu du besoin de mettre en œuvre le pilier paix et sécurité de manière plus cohérente, plus souple et

plus efficace, en plus grande harmonie avec les piliers développement et droits de l'homme. Selon moi, il faudrait alors procéder en trois phases, au cours desquelles l'ONU userait de ses bons offices et s'attacherait à coordonner l'action des partenaires internationaux. Le personnel sur place mènerait également des tâches en lien avec la protection des droits de l'homme et la lutte contre le trafic de drogues et la criminalité transnationale organisée, en étroite collaboration avec l'ONUSC, et aiderait le Gouvernement à intégrer une démarche soucieuse de l'égalité des sexes dans les activités de consolidation de la paix, à des degrés divers. Ces trois phases sont décrites plus en détail ci-après.

#### **A. Phase I : période électorale (jusqu'en juin 2019)**

35. Au cours de cette phase, le BINUGBIS conserverait sa configuration actuelle et privilégierait l'appui à la tenue d'élections législatives et présidentielle. Il intensifierait ses efforts de bons offices auprès des acteurs nationaux et apporterait un soutien politique aux autres membres du groupe « P5 Guinée-Bissau », avec lesquels il se coordonnerait. Les autres composantes du Bureau apporteraient un appui aux fonctions de bons offices et faciliteraient la coordination, sur le plan technique, avec les autres membres du groupe « P5 Guinée-Bissau ».

#### **B. Phase II : période postélectorale (de juin à décembre 2019)**

36. Le personnel de l'ONU tenterait d'instaurer les conditions propices à la mise en œuvre du programme de réformes. Dans ce cadre, il s'attellerait aux préparatifs du plan de transition du Bureau, qui seraient liés à ceux du nouveau plan-cadre de partenariat des Nations Unies, en coordination avec les autorités nationales et les partenaires internationaux. Les autres composantes s'attacheraient à promouvoir une démarche de renforcement de la gouvernance fondée sur les efforts de bons offices et fourniraient des conseils et un appui stratégiques au Gouvernement aux fins du renforcement des institutions démocratiques. Il conviendrait de fournir, dans le cadre d'une stratégie de transition intégrée, des orientations plus complètes sur les objectifs des activités de programmes, y compris la priorité à accorder aux activités locales ou régionales, s'il existe des points d'ancrage adéquats. Cette stratégie serait élaborée compte tenu des recommandations formulées dans le présent rapport, des conclusions de la mission qui sera menée par le PNUD dans le cadre de sa stratégie d'intégration, d'accélération et de soutien aux politiques, qui vise à fixer des priorités afin d'aider les pays à progresser plus rapidement vers la réalisation des objectifs de développement durable, ainsi que des résultats d'une évaluation des capacités dont dispose l'équipe de pays des Nations Unies s'agissant d'apporter l'appui voulu aux programmes.

#### **C. Phase III : transition et retrait (le 31 décembre 2020 au plus tard)**

37. La phase III consisterait à mettre en œuvre le plan de transition établi à la phase précédente et à transférer progressivement les responsabilités du BINUGBIS à l'équipe de pays des Nations Unies, à l'UNOWAS et aux partenaires internationaux. De manière générale, il faudrait poursuivre les efforts visant à renforcer les capacités des citoyens d'engager le dialogue avec les institutions et les autorités publiques au sujet de questions touchant à la consolidation de la paix, la réconciliation, la gouvernance et le développement économique. Il faudrait également chercher à accroître les capacités de l'ONU de concevoir et appliquer des programmes de consolidation de la paix ciblant la société civile et les organisations locales.

38. La reconfiguration du BINUGBIS ne devrait avoir lieu qu'une fois terminé le cycle électoral, donc à partir de la phase II. Je recommande qu'une mission de bons offices, plus petite et plus efficace, soit créée à Bissau. Cette mission politique

spéciale serait dirigée par un représentant spécial ayant rang de sous-secrétaire général et serait chargée de faciliter le processus politique. À cette fin, il faudrait mettre en place une stratégie intégrée visant à renforcer progressivement les capacités de l'équipe de pays des Nations Unies et, en parallèle, à réduire graduellement les effectifs de la mission, en vue de son retrait définitif du pays le 31 décembre 2020 au plus tard. Je recommande également de commencer la réduction des effectifs du BINUGBIS, engagée comme suite à la résolution 2404 (2018) du Conseil de sécurité, en fermant immédiatement les bureaux régionaux.

## VI. Conclusion

39. Je me félicite d'avoir eu la possibilité d'évaluer le BINUGBIS, comme me l'a demandé le Conseil de sécurité. L'appui aux opérations électorales demeure hautement prioritaire pour l'ONU, comme indiqué dans la résolution 2404 (2018) du Conseil. Si les autorités de l'État ont fait des progrès depuis l'adoption de la résolution en février 2018, le fait de maintenir les effectifs et le mandat du BINUGBIS jusqu'en juin 2019 permettra à celui-ci d'être pleinement en mesure d'accompagner ces opérations, y compris en usant de ses bons offices auprès des acteurs nationaux et en se coordonnant avec les autres membres du groupe « P5 Guinée-Bissau ».

40. Au vu des moyens considérables que l'ONU a mis en œuvre en Guinée-Bissau, où elle a notamment déployé une mission politique spéciale pendant une vingtaine d'année, il faut impérativement faire en sorte que le retrait du BINUGBIS soit géré de façon à conserver les acquis obtenus jusqu'ici. Je suis convaincu que pour ce faire, il convient de créer, une fois le cycle électoral achevé, une mission de bons offices, plus petite et plus efficace, instituée en mission politique spéciale. Ce « BINUGBIS rationalisé » mettrait au point un plan de transition, dans lequel les activités de programmes dont la responsabilité devra être transférée à l'équipe de pays des Nations Unies seraient clairement énoncées et assorties d'un calendrier. Ce plan serait établi en collaboration étroite avec les autorités nationales, l'équipe de pays des Nations Unies et les partenaires internationaux, de façon à ce que toutes les parties concernées s'en sentent investies.

41. Au vu du rôle prépondérant que joue la CEDEAO à l'appui du processus politique en Guinée-Bissau et du mandat de l'UNOWAS, j'ai demandé à mon Représentant spécial pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel d'intensifier la participation du bureau régional de l'UNOWAS à l'action menée dans le pays. Ainsi, l'UNOWAS et le BINUGBIS veilleront, ensemble, à ce que la CEDEAO et les divers acteurs de la région continuent de se préoccuper de la situation en Guinée-Bissau au cours du cycle électoral mais également après cette période sensible, lorsque le pays aura besoin de l'aide de la communauté internationale pour appliquer son programme de réformes. L'UNOWAS contribuera aussi à promouvoir, à la CEDEAO, la tenue de débats de plus haut niveau sur des questions régionales qui présentent un intérêt pour la Guinée-Bissau, comme le trafic de drogues et la criminalité transnationale organisée. Une fois le BINUGBIS fermé, il assumera les fonctions de bons offices.

42. Dans ce contexte d'austérité économique, l'ONU devra absolument rester présente en Guinée-Bissau, tout au long de la phase de transition et de retrait et même après, et aider à mobiliser l'appui de la communauté internationale en faveur du programme de réformes institutionnelles. À cet égard, le rôle de la Commission de consolidation de la paix sera essentiel. L'ONU pourrait également miser sur une meilleure coordination de l'aide et le renforcement des capacités de mobilisation des ressources dans le pays. Une telle démarche s'inscrirait dans la droite ligne du processus de redynamisation du rôle et des capacités du système des coordonnateurs résidents, mené conformément à la résolution 72/279 de l'Assemblée générale.

43. Je tiens à remercier l'expert principal, João Honwana, qui a conduit l'évaluation, et mon Représentant spécial pour la Guinée-Bissau et Chef du BINUGBIS, José Viegas Filho, pour son rôle à la tête de la mission, ainsi que l'ensemble des membres du personnel des Nations Unies en Guinée-Bissau, pour leur appui et leur participation. Je remercie également celles et ceux qui m'ont fait part de leurs vues sur le rôle du BINUGBIS. Les recommandations ont été formulées compte tenu des priorités des parties nationales ainsi que des préoccupations des partenaires régionaux et internationaux. La poursuite des liens de partenariats entre le Gouvernement bissau-guinéen et l'ONU, quelle que soit la forme qu'ils prendront sur le terrain à l'avenir, sera déterminante pour garantir le soutien de la communauté internationale en faveur de la consolidation de la paix et de l'application des principales réformes dans le pays.

---