



Conseil de sécurité

Distr. générale
1^{er} juin 2018
Français
Original : anglais

Rapport spécial du Président de la Commission de l'Union africaine et du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies sur l'examen stratégique de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour

I. Introduction

1. Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, dans son communiqué du 12 juin 2017[PSC/PR/COMM.(DCXCI)], et le Conseil de sécurité, dans sa résolution [2363 \(2017\)](#), ont autorisé la restructuration en deux phases de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD). Conformément à la demande formulée dans la déclaration du Président du Conseil de sécurité en date du 31 janvier 2018 ([S/PRST/2018/4](#)) visant à mener une étude sur la question, une équipe d'examen conjointe Union africaine-Nations Unies s'est rendue à Khartoum et au Darfour du 2 au 13 avril 2018. Codirigée par la Commission de l'Union africaine et le Département des opérations de maintien de la paix, cette équipe comptait des représentants de la Commission et du Secrétariat de l'ONU, y compris du Bureau d'appui à la consolidation de la paix. En faisaient également partie des fonctionnaires du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Coordinatrice adjointe de l'action humanitaire pour le Darfour, représentant respectivement l'équipe de pays des Nations Unies et l'équipe de pays pour l'action humanitaire. L'équipe d'examen, qui a tenu des consultations avec de hauts responsables soudanais, de même qu'avec des membres de la MINUAD et de l'équipe de pays des Nations Unies, s'est rendue dans les cinq États du Darfour et dans un certain nombre de bases d'opérations, et elle a rencontré les représentants d'autorités locales et centrales, de l'administration autochtone et des populations déplacées.

2. Le présent rapport couvre la période allant du 1^{er} juillet 2017 au 15 mai 2018. On y trouvera une analyse du conflit au Darfour rendant compte des conditions de sécurité actuelles, des facteurs de conflit, de la situation politique et humanitaire, ainsi que des besoins de développement essentiels qui permettraient d'éviter une reprise du conflit. La situation y est évaluée en accord avec les dispositions de la déclaration du Président du Conseil de sécurité ([S/PRST/2018/4](#)), et des modalités d'action novatrices y sont présentées, qui font intervenir l'ensemble des organismes des Nations Unies présents au Darfour ; celles-ci s'accompagnent d'un nouveau concept de mission remaniant les priorités de la MINUAD et d'un cadre de transition pour un retrait sur une période de deux ans, au cours de laquelle la Mission travaillera en collaboration avec l'équipe de pays des Nations Unies en vue de pérenniser la paix au Darfour.



II. Analyse du conflit

3. À la faveur de la supériorité, sur le plan militaire, des forces du Gouvernement soudanais sur les mouvements rebelles, depuis 2016, et du recul du nombre d'affrontements intercommunautaires sérieux enregistré depuis la mi-2015, la sécurité demeure relativement stable et l'autorité de l'État s'est consolidée dans l'ensemble de la région, à l'exception de petites poches au djebel Mara. Dans l'ensemble, la situation a nettement évolué depuis la fin des années 2000, qui ont marqué l'apogée du conflit, caractérisé par des affrontements armés entre les forces gouvernementales et des acteurs non étatiques. Aujourd'hui, pour décrire les conditions de sécurité, il serait plus juste de parler d'anarchie et de criminalité, deux phénomènes accentués par la permanence de la crise humanitaire, la persistance des atteintes aux droits de l'homme et l'absence de développement. Sur le plan politique, le processus de paix reste inachevé, et l'application des dispositions du Document de Doha pour la paix au Darfour qui n'ont pas encore été suivies d'effet exige un nouvel élan. Des progrès encourageants ont toutefois été accomplis concernant la révision de la Constitution, qui se fonde sur l'issue du dialogue national.

Analyse de la sécurité

Affrontements entre le Gouvernement soudanais et les groupes armés

4. Aucun affrontement armé majeur n'a eu lieu entre les forces gouvernementales et les groupes rebelles depuis le 1^{er} juillet 2017, et l'on n'a enregistré que des accrochages, circonscrits au djebel Mara-Est, entre mars et mai 2018. L'Armée de libération du Soudan-faction Minni Minawi (ALS-MM), l'Armée de libération du Soudan-Conseil de transition (ALS/CT), faction dissidente de l'Armée de libération du Soudan-faction Abdul Wahid (ALS/AW), et le Mouvement pour la justice et l'égalité (MJE) n'ont pas été en mesure de maintenir une présence constante au Darfour, ni ailleurs au Soudan, bien qu'ils soient impliqués dans quelques accrochages mineurs indiqués dans le rapport d'évaluation de la première phase de restructuration de la MINUAD (S/2018/12). Dans sa lettre du 28 décembre 2017 (S/2017/1125), le Groupe d'experts sur le Soudan a confirmé que ces groupes s'adonnaient au mercenariat et à d'autres activités illégales en Libye et au Soudan du Sud, pays frontaliers. Des rapports récents indiquent qu'à l'heure actuelle, l'ALS/MM n'est pas en mesure de lancer une offensive contre les forces gouvernementales au Darfour, et que le MJE, affaibli et militairement disloqué, se voit contraint de se retirer du Soudan du Sud.

5. Les accrochages sommaires et circonscrits observés au djebel Mara-Est depuis le début du mois de mars 2018 montrent que, s'ils disposent toujours de moyens opérationnels, les petits groupes affiliés à l'ALS-AW ont un champ d'action très restreint¹. La lettre du Groupe d'experts sur le Soudan et d'autres documents font apparaître que les affrontements intercommunautaires résultent en partie des actes criminels et des activités d'extorsion perpétrés par l'ALS-AW à l'encontre des personnes déplacées. D'après une mission d'information de la MINUAD, les récents combats pourraient avoir un lien avec l'incendie de plusieurs villages et le déplacement de plusieurs milliers de personnes dans la région de Rockero en avril 2018.

6. Bien qu'ils n'aient pas signé de cessez-le-feu permanent, le Gouvernement et les groupes armés ont de nouveau prorogé la cessation temporaire des hostilités. Le 19 mars, le Président du Soudan, Omar Hassan Al-Bashir, a prorogé jusqu'au 30 juin

¹ Pour des informations circonstanciées à ce sujet, voir le rapport du Secrétaire général en date du 25 avril 2018 (S/2018/389).

2018 le cessez-le-feu unilatéral décrété par le Gouvernement, tandis que l'ALS-MM, l'ALS/CT et le MJE ont prorogé jusqu'au 6 août 2018 le cessez-le-feu qu'ils avaient eux-mêmes déclaré.

Questions relatives au secteur de la sécurité

7. Il importe de procéder à des ajustements structurels dans le secteur de la sécurité afin de rendre compte des réalités d'après conflit ; par ailleurs, il demeure urgent de régler les questions touchant les milices et la prolifération des armes (voir également [S/2017/437](#)). Malgré la capture, en novembre 2017, de deux chefs de milice notoires, Abdallah Rizkallah et Musa Hilal (voir [S/2018/12](#), par. 12), les milices de certaines communautés continuent d'entraver le retour des personnes déplacées pour des motifs tenant à l'occupation des terres ou l'exploitation des ressources naturelles, ce qui a une incidence sur la stabilité à long terme. Au Darfour septentrional, les milices des Rizeigat du nord, associées aux gardes frontière, continuent de poser problème aux Beni Hussein à Sereif et à Saraf Omra en raison de leur intérêt dans l'exploitation aurifère. Au Darfour méridional, les milices des Fallata attaquent régulièrement les populations massalit pour s'approprier des terres près de Greida, et des milices des Misseriya, des Zaghawa et des Rizeigat du nord attaquent fréquemment les Four déplacés dans les environs de Kass. Par ailleurs, au cours des récents accrochages qui ont eu lieu au djebel Mara-Est, des milices ont détruit plusieurs villages et provoqué le déplacement de population. Au Darfour oriental, les milices des Rizeigat du sud et des Maaliya prennent une part active au conflit touchant l'occupation des terres et l'exploitation des ressources dans les zones situées au nord de Daein. Un grand nombre de milices des Rizeigat du nord et des Salamat, en entente avec les gardes frontière, continuent de harceler les Four déplacés dans les zones de Moukjar, Bindisi et Oum Doukhoun (Darfour central). Enfin, au Darfour occidental, des milices issues principalement des Rizeigat du nord et des Misseriya, ainsi que des Zaghawa tchadiens empêchent les paysans locaux et les personnes déplacées d'accéder à leurs terres arables dans les environs de Geneina et de Kerenek.

8. Avec la campagne de collecte d'armes et le déploiement des forces de sécurité gouvernementales, la sécurité s'est nettement améliorée dans l'ensemble du Darfour. Les autorités locales et l'administration autochtone estiment que la campagne a fait reculer la criminalité et la violence intercommunautaire, bien que l'on ne dispose pas de chiffres globaux. Il est à noter toutefois que des groupes de personnes déplacées considèrent que cette campagne vise certaines communautés en particulier.

9. La sécurité pâtit de la défaillance et du manque de moyens des institutions garantes de l'état de droit et de celles chargées du maintien de l'ordre hors des principales agglomérations. Bien que le nombre d'affaires résolues par des tribunaux ruraux soit en constante augmentation, l'étendue de la juridiction de ces derniers, qui sont à l'avant-garde du règlement des litiges fonciers, est restreinte sur le plan géographique. En outre, la présence insuffisante de la Police soudanaise dans les zones rurales et son manque de moyens font que les personnes revenant chez elles, les déplacés, ainsi que les femmes et les enfants sont particulièrement vulnérables, notamment face à la violence sexuelle.

10. Il importe de stabiliser le secteur de la sécurité dans le sens des dispositions du Document de Doha pour la paix au Darfour et du cadre d'orientation de l'Union africaine sur la réforme du secteur de la sécurité. Une réforme plus large de ce secteur pourrait être menée dans l'esprit du Document de Doha (art. 67, par. 399, et art. 74, par. 463) et des principes du cadre d'orientation sur la réforme du secteur de la sécurité, qui permet aux pays de prendre en main la prévention des conflits, les processus de paix et la reconstruction après un conflit.

Conflits intercommunautaires

11. Outre le recul du nombre d'affrontements intercommunautaires graves depuis la mi-2015, il est à noter que la plupart des conflits tenant à l'occupation des terres et à l'exploitation des ressources naturelles sont désormais beaucoup moins aigus. On peut toutefois citer des exceptions : les accrochages qui ont eu lieu en juillet 2017 entre les Maaliya et les Rizeigat du sud à propos de l'occupation de terres et du vol de bétail au Darfour oriental et qui ont fait 43 morts dans les deux camps ; ceux qui se sont déroulés en octobre 2017 entre les Zaghawa et les différentes tribus nomades au Darfour occidental tenant à l'exploitation des ressources naturelles et qui se sont soldés par plusieurs morts, également dans les deux camps ; et ceux entre les Fallata, les Massalit et les Salamat, et entre les Habbaniya et les Salamat au Darfour méridional, tenant à l'occupation de terres et à l'accès à l'eau.

12. Avec l'appui de la MINUAD, les interventions menées par le Gouvernement et les efforts de réconciliation déployés par l'administration autochtone ont atténué l'escalade des conflits intercommunautaires. Ainsi, lors des accrochages ayant eu lieu au Darfour oriental entre les Rizeigat du sud et les Maaliya, le Gouverneur est intervenu pour arrêter des représentants de l'administration autochtone accusés d'inciter les communautés à la violence, et il a déployé les Forces d'appui rapide à la fin du mois de juillet 2017 de sorte à désarmer les combattants des tribus. À la suite des accrochages survenus au début de l'année 2018 entre les Zaghawa tchadiens et des tribus nomades au Darfour occidental, la Force conjointe soudano-tchadienne de surveillance des frontières est intervenue pour apaiser la situation, et les autorités locales sont parvenues à négocier un règlement.

Analyse de la situation politique*Processus de paix*

13. Pendant la période considérée, malgré la poursuite des efforts de négociation avec les non-signataires, aucun résultat tangible n'a été obtenu. En février 2018, le Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine, qui continue de piloter le processus politique au niveau national, a informé le Conseil de paix et de sécurité des difficultés qu'il rencontrait en ce qui concerne le processus de paix mené dans le cadre de l'Accord relatif à la feuille de route pour la fin des conflits au Soudan de mars 2016. Par la suite, dans son communiqué du 20 février 2018 [PSC/PR/COMM. (DCCLIV)], le Conseil de paix et de sécurité a exhorté les mouvements armés qui n'avaient pas signé cet accord à s'engager dans les trois mois pour la paix et la réconciliation, sur la base du Document de Doha pour la paix au Darfour. Du 13 au 17 mars, l'opposition regroupée autour de l'Appel du Soudan, y compris les mouvements armés du Darfour, s'est réunie à Paris pour adopter une position commune sur l'examen de la feuille de route. Le 17 avril, lors de négociations préalables organisées par le Gouvernement allemand à Berlin, le Gouvernement soudanais et deux des groupes non signataires (ALS-MM et MJE-faction Gibril Ibrahim) ne sont pas parvenus à s'entendre sur une déclaration de principes, ces deux mouvements continuant de refuser que les dispositions du Document de Doha régissent les négociations.

Suite donnée au Document de Doha pour la paix au Darfour

14. Depuis le 30 août 2017, date de la lettre du Secrétaire général au Conseil de sécurité relative à la mise en œuvre du Document de Doha pour la paix au Darfour (S/2017/747), des progrès modestes ont été réalisés dans ce domaine. Toutefois, le statut des commissions issues du Document et l'exécution des projets du Fonds de reconstruction et de développement du Darfour n'ont guère avancé depuis l'évaluation de la première phase de restructuration de la MINUAD (S/2018/12).

15. Pour ce qui est du processus de dialogue et de consultation interne au Darfour, les consultations menées aux niveaux national et local se sont achevées en 2017, et des consultations préliminaires ont été menées du 11 au 26 avril 2018 avec des réfugiés au Tchad. Le 7 avril, le Gouvernement soudanais a signé un accord avec la Banque islamique de développement prévoyant une subvention de 63,3 millions de dollars pour le Darfour méridional afin d'appuyer la mise en œuvre du Fonds des Nations Unies pour le relèvement, la reconstruction et le développement du Darfour.

16. Fait important, les 15 et 16 avril 2018, la Commission foncière du Darfour, en coordination avec le PNUD, le Programme des Nations Unies pour les établissements humains et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, a organisé une conférence sur l'aménagement des terres au Soudan afin de discuter de l'état d'avancement des programmes y relatifs, des questions en rapport avec le statut foncier et de la création d'une commission foncière nationale chargée de superviser l'application de la loi de 1970 sur les terres non enregistrées.

Questions foncières et leur incidence sur le retour des personnes déplacées

17. Les terres et les ressources naturelles demeurent au cœur des conflits intercommunautaires et sont la clef de voûte de toute solution durable aux problèmes que connaissent les personnes déplacées. Compte tenu des effets des changements climatiques et de la désertification que connaît le Darfour, il est également primordial, aux fins de la stabilité sur le long terme, que l'aménagement des terres soit bien conçu et transparent. Les problèmes y relatifs existaient avant l'éclatement du conflit, lequel a ébranlé un système mis à l'épreuve par un cadre juridique dysfonctionnel, par l'environnement ainsi que par des décisions politiques controversées. La guerre a entraîné d'importants déplacements de population à cause desquels des tribus, principalement Four et Massalit, ont perdu des terres fertiles au profit de plusieurs tribus arabes nomades ; cherchant à retrouver tant des pâturages que des moyens de subsistance, elles se sont alors ralliées à la contre-insurrection. Régler cette situation exige une volonté politique mais aussi des interventions sur la durée.

18. Le droit au retour et à la restitution des biens est prévu dans le Document de Doha (art. 52, par. 260). Le Comité des réclamations et de la restitution des biens, qui relève de la Commission du retour volontaire et de la réinstallation et fait partie du Bureau de suivi de l'accord de paix au Darfour depuis janvier 2017, est allé de l'avant, mais il a dû suspendre ses travaux faute de financement. Par ailleurs, le Document de Doha instituait une base de données sur l'utilisation des terres ainsi que la Commission foncière, chargée d'adresser des recommandations aux organes législatifs des États du Darfour et d'arbitrer les différends relatifs aux droits fonciers.

19. Au Darfour septentrional, le Gouverneur a demandé aux commissaires des localités de collaborer avec l'administration autochtone et avec le Ministère de l'aménagement du territoire et des services publics de distribution afin d'établir un cadastre, et, pour permettre les retours, les colons ont reçu l'ordre de se retirer des terrains qu'ils occupaient. Toutefois, il y a peu, quelque 176 familles déplacées en provenance du site de rassemblement de Sortoni, qui avaient volontairement regagné leur région d'origine, en ont été à nouveau chassées par les occupants.

20. En mars 2018, au Darfour central, un comité mixte regroupant des dirigeants Four, des représentants de l'administration autochtone et des membres du comité de coexistence pacifique a arbitré des différends fonciers entre des déplacés et des colons des tribus Khouzam, Beni Halba et Salamat, et il a été convenu que les colons ne pourraient cultiver de nouveau la terre en l'absence d'une autorisation des propriétaires.

21. En mai 2016, au Darfour méridional, le Gouverneur a publié un décret rétablissant les droits des personnes déplacées et des réfugiés sur les terres et les habitations qu'ils avaient dû abandonner depuis février 2003, et il a, dans certaines zones, délivré à des déplacés revenus dans leur lieu d'origine des certificats de propriété foncière. Néanmoins, en janvier 2018, les Fallata ont empêché des Massalit de revenir sur leurs terres, de sorte que ces déplacés sont retournés au camp de Greida pour éviter un conflit.

22. Les autorités du Darfour oriental ont modifié l'ordonnance de 1930 relative à l'acquisition des terres en y introduisant des principes relatifs au droit à la restitution des terres afin qu'il soit possible de revendiquer et d'officialiser les droits de propriété foncière devant les tribunaux de justice formelle. Elles ont par la même occasion créé deux comités chargés, l'un, de vérifier la propriété des terres et de l'enregistrer et, l'autre, de mener une campagne de sensibilisation à la stratégie de retour des autorités de l'État.

Situation humanitaire

23. Depuis 2003, le Soudan doit faire face à deux grands défis humanitaires qui se recoupent, l'un déclenché par les répercussions du conflit, qui a entraîné d'énormes déplacements de population, l'autre causé par les conditions climatiques, qui ont contribué à l'insécurité alimentaire et à la malnutrition. De nombreuses populations n'ont toujours pas accès à certains services ni à quelque soutien que ce soit. Or, au fil des années, l'aide humanitaire à destination du Soudan a diminué, et le Darfour demeure la région la plus durement touchée par cette situation. La mise en œuvre du plan d'aide humanitaire pour le Soudan élaboré par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires du Secrétariat (voir www.unocha.org/sudan) se heurte à un fort déficit de financement, n'étant actuellement financée qu'à hauteur de 23 %. Le Darfour reçoit l'aide de 159 organismes humanitaires (14 organismes des Nations Unies et autres organisations internationales, 39 organisations non gouvernementales internationales et 106 nationales).

24. Selon le rapport du Bureau de la coordination des affaires humanitaires sur l'aperçu des besoins humanitaires du Soudan pour 2018 et son rapport sur le plan d'aide humanitaire pour le Soudan pour janvier-décembre 2018 (voir www.unocha.org/sudan), le Soudan compte 1,997 million de déplacés, dont quelque 1,6 million sont enregistrés dans des camps au Darfour. Bien que les estimations relatives au nombre de déplacés non enregistrés varient considérablement, les organismes humanitaires des Nations Unies et leurs partenaires estiment que 500 000 autres déplacés vivent dans des villages et localités au Darfour même. Or, dans cette région, le nombre de réfugiés du Soudan du Sud s'élève actuellement à environ 174 000. Depuis 2003, quelque 625 000 personnes ont regagné leur lieu d'origine, dont 301 000 civils (environ 197 000 déplacés et 104 000 réfugiés) entre le début de 2015 et octobre 2017. Les conditions essentielles les plus fréquemment citées par les déplacés pour leur retour sont la sûreté et la sécurité, l'accès à la terre et l'accès à des services sociaux de base.

25. S'agissant de la sécurité alimentaire, le Système d'alerte rapide aux risques de famine a fait état de très mauvaises saisons pastorales et agricoles au Darfour septentrional, ce qui pourrait aggraver jusqu'à la mi-2018 les besoins en ce qui concerne l'aide alimentaire et les moyens de subsistance fondés sur l'agriculture et l'élevage. En outre, la crise économique actuelle et les récentes pénuries de carburant entravent les cultures et font basculer davantage de ménages dans l'insécurité alimentaire. L'accès restreint à la terre, le manque d'emplois dans le secteur agricole et la pénurie de stocks, autant de circonstances dues à l'insécurité dans le djebel Mara, continuent d'amoindrir la capacité de production des ménages. Les affrontements

survenus dans le djebel Mara-Est depuis mars 2018 ont eu des répercussions sur les opérations humanitaires, obligeant trois organisations non gouvernementales à suspendre ou à repousser des activités.

Besoins de développement à satisfaire pour éviter la relance du conflit

26. Depuis 2016, l'amélioration de la sécurité a ouvert la voie à un relèvement rapide et à la consolidation de la paix. Les efforts de relèvement et de développement sont toutefois entravés par le manque de confiance dans les organes de gouvernance et ceux chargés de faire respecter l'état de droit, ainsi que par la destruction des infrastructures, le manque de moyens de subsistance et d'emplois, l'érosion de la cohésion sociale et de la stabilité des communautés, les litiges fonciers non résolus, la gestion non viable des ressources naturelles et l'accès insuffisant aux services sociaux de base. En conséquence, de nombreuses personnes touchées par le conflit sont encore tributaires de l'aide humanitaire. Les changements climatiques ont de lourdes répercussions, à savoir la dégradation des terres, la désertification et la lutte pour l'accès à la terre et à l'eau, tout ceci étant exacerbé par la mauvaise gestion et la faible capacité des institutions d'atténuer les risques.

27. Par ailleurs, le pourcentage d'enfants ayant accès en toute sécurité à l'éducation de base est très bas, et les services de soins de santé primaires ne couvrent qu'une petite partie de la population, les services essentiels étant insuffisants et d'accès limité. En outre, certaines pratiques suscitent de graves préoccupations au regard de la protection des populations, en particulier pour ce qui est de la sécurité des femmes et des filles, qui sont victimes d'actes de violence sexuelle et sexiste.

III. Progrès dans la mise en œuvre des phases une et deux

Intervention à deux niveaux

28. Le concept de mission de la MINUAD repose sur deux axes, la consolidation de la paix et la stabilisation, d'une part, et le maintien de la paix, d'autre part, pour adapter les différentes tâches aux besoins de la population du Darfour. Si la mission a su mettre en place avec succès le Groupement tactique du djebel Mara à la fin de la phase une, en menant ses opérations conformément aux priorités du volet consacré au maintien de la paix, elle a rencontré des difficultés dans la mise en œuvre de sa stratégie de consolidation de la paix et de stabilisation dans les limites de son mandat. Bien que le cadre stratégique intégré ait été adopté en septembre 2017, l'accent n'a pas été assez mis sur la communication et la coopération avec l'équipe de pays des Nations Unies en ce qui concerne la planification, la programmation et la mise en œuvre. Les activités limitées de consolidation de la paix conduites par la mission dans les domaines de l'état de droit, de la police, de la protection de l'enfance, des droits fondamentaux et de la stabilisation locale se sont poursuivies, sans toutefois la moindre stratégie ou consigne générale cohérente à l'appui de l'équipe de pays ou des collectivités territoriales.

Fermeture de bases d'opérations et incidence du retrait de la mission

29. La fermeture de 11 bases d'opérations au cours de la phase une de la reconfiguration de la mission dans son ensemble n'a pas eu de répercussion négative sur les conditions de sécurité dans les zones concernées par le désengagement. Les pouvoirs publics, y compris la police et la justice, établissent progressivement leur présence, et les collectivités locales citent généralement les besoins humanitaires et de développement comme leurs principales préoccupations. Néanmoins, le retrait de la mission réduit la capacité de surveillance et de communication de l'information dans ces zones.

30. Dans le Darfour septentrional, la MINUAD s'est retirée de six bases d'opérations, à savoir Oum Kaddada, Mellit, Maliha, Tine, Zamzam et Abou Chouk. Partout, la situation de sécurité était stable et le retrait de la mission n'a pas eu d'incidence négative à ce jour. À Oum Kaddada, les autorités locales se sont inquiétées de l'absence de registre foncier et du manque d'eau, de semences et d'engrais. À Mellit, les personnes déplacées ont exprimé leur préoccupation quant à l'absence de la Police soudanaise dans les camps ou à l'extérieur de la ville, tandis que les habitants se sont plaints du manque de médicaments et d'eau. Les projets de retour des personnes déplacées dans leur foyer ont été entravés par le manque de services de base et des inquiétudes sur le plan de la sécurité, s'agissant notamment de l'établissement d'une présence policière dans les zones de retour. À Maliha, les Forces d'appui rapide sont très présentes pour assurer le contrôle de la frontière avec la Libye et empêcher l'infiltration de groupes armés rebelles. À Tine, les forces de surveillance conjointe de la frontière entre le Tchad et le Soudan assurent efficacement la sécurité, créant des conditions propices au retour attendu de plus de 20 000 Soudanais réfugiés au Tchad. À Zamzam, les personnes déplacées se sont inquiétées de la faible présence de la Police soudanaise et de l'occupation de leurs terres par de nouveaux colons, tandis qu'à Abou Chouk, elles se sont plaintes du manque d'accès à la nourriture, à l'eau et aux services de santé.

31. Dans le Darfour méridional, la fermeture des sites de Toulous et d'Edd el-Foursan n'ont pas eu, à ce jour, d'effet préjudiciable sur la situation en matière de sécurité. À Toulous, un certain nombre de réfugiés sont arrivés de République centrafricaine, tandis qu'à Edd el-Foursan la campagne de collecte d'armes a contribué à empêcher des affrontements entre agriculteurs et éleveurs. Certains animateurs de collectivité se sont plaints que les Forces d'appui rapide harcèlent les populations locales. Des organisations non gouvernementales internationales ont fait état d'un libre accès aux communautés cibles. À Toulous et Edd el-Foursan, des demandes précises ont été faites pour obtenir des outils susceptibles d'améliorer la production agricole.

32. Dans le Darfour occidental, la fermeture des bases d'opérations de Habila et Foro Boronga n'a pas eu d'incidence négative sur la sécurité. Cependant, les effectifs de la Police soudanaise y sont restés les mêmes en dépit de plans prévoyant le déploiement de policiers supplémentaires. Au Darfour oriental, la fermeture de la base d'opérations de Mouhajiriya n'a pas eu d'effet sur la sécurité, mais les notables ont demandé plus de nourriture, d'hébergements, de semences, d'outils agricoles et de soins médicaux.

Bases d'opérations transférées à des unités de police constituées

33. Au 31 mai 2018, le transfert des responsabilités de l'armée aux unités de police constituées était achevé pour six bases d'opérations ; pour la dernière, Kalma, le transfert aura lieu en juin 2018, comme prévu. Depuis lors, on n'a observé aucune menace d'ordre militaire contre ces bases. La présence de la Police soudanaise et de la magistrature reste limitée à Korma, el-Sireif, et Saraf Omra, où les miliciens se tournent de plus en plus vers la criminalité. Les populations ont fait entendre leur préoccupation que les unités de police constituées ne s'attachent pas assez à communiquer et patrouiller, en particulier à Saraf Omra. Au cours de la mission d'examen, il a été noté que les effectifs actuels des unités de police constituées, à 140 agents, ne suffisaient pas à assurer la sécurité des camps et à s'acquitter des tâches prescrites, et que leur soutien aux activités des policiers hors unités de police constituées était très restreint.

Situation opérationnelle

Attaques et menaces d'attaque

34. Au cours de la période considérée, la MINUAD n'a été la cible d'aucune entité ni d'aucun groupe armé au Darfour. Toutefois, le banditisme et les activités criminelles demeurent un trait proéminent de la situation de sécurité au Darfour en raison de plusieurs facteurs, dont la dégradation des conditions économiques, les conflits liés aux ressources naturelles et la possession d'armes par les citoyens. De juillet 2017 au 15 mai 2018, le personnel, les installations et les opérations des Nations Unies ont fait l'objet de 184 incidents criminels, dont 63 cas de vol, effraction, cambriolage ou intrusion, 36 tentatives de vol, 5 détournements de voiture, 11 cas de vol qualifié ou de banditisme routier, 7 fusillades et 33 jets de pierres.

Restrictions d'accès

35. Au cours des deux dernières années, le nombre de restrictions d'accès imposées à la mission a sensiblement diminué. On a dénombré neuf cas de restrictions entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 2017, et quatre entre le 1^{er} janvier et le 31 mars 2018. En avril et mai 2018, il y a eu trois cas de refus d'accès recensés dans la zone du djebel Mara, du fait que les accrochages avec les groupes rebelles se poursuivaient. Les restrictions imposées aux vols directs entre bases d'opérations ont continué car le Gouvernement a insisté pour que les vols passent par les capitales des États.

Questions relatives aux visas et au dédouanement

36. Depuis le 1^{er} juillet 2017, le Gouvernement a délivré 2 854 visas à la MINUAD dont 441 à des militaires, 980 à des policiers et 91 à du personnel civil, ainsi que 1 342 à d'autres catégories de personnes. Il reste au total 130 demandes de visa en cours de traitement et 161 qui n'ont pas été traitées dans le délai réglementaire de 15 jours, dont certaines sont en instance depuis avril 2017. En ce qui concerne la Section des droits de l'homme, 17 demandes sont en instance, y compris celle du Chef de la Section, d'où un taux de vacance de postes de 32 %, alors que ce même taux pour l'ensemble du personnel civil de l'Opération recruté sur le plan international a diminué, passant de 17 % à 6 %, dont 3 points sont le fait de demandes en instance.

37. À Port-Soudan, les autorités soudanaises continuent de dédouaner des conteneurs de rations alimentaires. Des progrès ont été enregistrés dans le dédouanement des autres envois, mais 23 cargaisons de matériel appartenant aux contingents et à l'ONU sont encore en instance. La MINUAD continue de tenir des réunions techniques mensuelles avec des représentants du Gouvernement afin de régler les différentes questions en suspens. Les autorités l'ont informée en février 2018 que les renseignements sur les nouvelles modalités remplaçant le certificat d'exemption fiscale lui seraient communiqués. Elle n'a cependant pas encore reçu ces renseignements.

IV. Une approche systémique au Darfour

38. Pour la deuxième saison sèche consécutive, les combats entre le Gouvernement et les groupes rebelles ont diminué, ne se produisant que de manière sporadique dans certaines zones du djebel Mara. Toutefois, si la situation en matière de sécurité s'est considérablement améliorée et que le Gouvernement a réussi à consolider son autorité dans la plupart des régions du Darfour, les facteurs sous-jacents de conflit, y compris la répartition des terres et des ressources, restent largement sans solution. Jusqu'à ce qu'un règlement global ait été trouvé à ces questions difficiles, on ne saurait totalement exclure la possibilité d'une reprise du conflit. Alors que les activités de

maintien de la paix devraient se concentrer sur les zones les plus menacées où la protection des civils, l'aide humanitaire et la médiation des conflits locaux demeurent une nécessité pour faire progresser le processus de paix, une mobilisation marquée en faveur de la consolidation de la paix, du relèvement et du développement dans l'ensemble du Darfour revêt un caractère crucial pour avancer sur la voie de la paix dans la région. L'équipe de pays des Nations Unies et la MINUAD devraient définir des priorités communes et travailler main dans la main, y compris avec d'autres partenaires, en mettant l'accent sur des activités et des aspects de nature à éviter une reprise du conflit.

A. Concept de maintien de la paix

Des priorités redéfinies

39. Dans le cadre de cette approche systémique, la MINUAD mettrait l'accent sur la médiation, tant en ce qui concerne le processus politique qu'au niveau local, la protection physique, la neutralisation des restes explosifs de guerre et les secours d'urgence. Ces tâches seraient accomplies en lien et en coordination avec l'équipe de pays chargée des questions humanitaires afin d'œuvrer à la stabilisation dans une zone d'opérations redéfinie plus étroite. Les priorités redéfinies seraient notamment les suivantes : a) la protection des civils, la surveillance des droits de l'homme, la facilitation de l'aide humanitaire et la sûreté et la sécurité du personnel humanitaire ; b) la médiation entre le Gouvernement soudanais et les mouvements armés non signataires sur la base du Document de Doha pour la paix au Darfour ; c) la médiation au niveau local pour régler les conflits intercommunautaires et autres conflits locaux susceptibles de compromettre la situation de sécurité dans la zone d'opérations.

Une zone d'opérations redéfinie

40. Dans le cadre des priorités redéfinies de l'opération de maintien de la paix, la MINUAD aurait son quartier général à Zalingei (Darfour central), et sa zone d'opérations couvrirait les 13 bases d'opérations suivantes : Koutoum, Saraf Omra, Kabkabiya, Taouïla, Sortoni et Changil-Tobaya (Darfour septentrional), Zalingei, Nertiti et Golo (Darfour central), Kalma, Kass, Menawachei et Khor Abeche (Darfour méridional). La totalité des autres bases d'opérations et des camps géants restants seraient fermés. Le camp géant d'El-Fasher serait réduit en taille et servirait de principale plateforme logistique jusqu'à la liquidation de la mission. Sur la base des structures existantes de l'équipe de pays des Nations Unies, les bureaux de liaison étatiques situés à El-Fasher, Geneina, Nyala et Daeïn seraient gérés par ladite équipe et tomberaient sous le coup des arrangements respectifs qu'elle a établis en matière de sécurité. Chaque bureau se composerait de membres de l'équipe de pays des Nations Unies, dont 20 à 25 membres du personnel civil et policiers de la MINUAD. Les modalités de fonctionnement de chaque bureau de liaison seraient adaptées en fonction du contexte et selon l'État du Darfour et élaborées conjointement par l'équipe de pays des Nations Unies et la MINUAD. La mission serait financièrement responsable de la création et du maintien de ces bureaux pour une période de deux ans à compter de juillet 2018.

Concept militaire

41. Avec la fermeture de 14 bases, la capacité opérationnelle de la force au djebel Mara serait rehaussée en allouant aux opérations de maintien de la paix davantage de matériel militaire, essentiellement des éléments habilitants et des réserves, ce qui aurait pour effet d'améliorer la portée de l'action de la force dans la nouvelle zone d'opérations. Sur les 13 bases d'opérations de la nouvelle zone d'opérations, celles

de Koutoum, Taouïla, Changil Tobaya et Khor Abeche seraient transférées aux unités de police constituées de la MINUAD. Des contingents distincts seraient spécialement affectés à la protection des camps géants jusqu'à leur fermeture ou leur transformation.

42. D'ici au 31 décembre 2018, la force comprendrait trois composantes : a) la force en elle-même, chargée de l'exécution du mandat (quartier général de la force, 3 bataillons, 1 bataillon de réserve, 1 unité de police militaire et des éléments habilitants) ; b) l'élément de protection temporaire pour la plateforme logistique d'El-Fasher (2 compagnies) ; c) l'élément de protection temporaire pour les trois camps géants de Nyala (2 compagnies), Daeïn (1 compagnie) et Geneina (2 compagnies et 1 installation médicale de niveau 2), soit un total de cinq compagnies et une installation médicale. L'actuelle installation médicale de niveau 3 de Nyala sera rétrogradée au niveau 2 et transférée à Zalingei dans le cadre de la composante a). L'effectif total de la force serait ramené de 8 735 militaires au 31 décembre 2018 à 5 470, dont 4 220 pour la composante a), 350 pour la composante b) et 900 pour la composante c). Les sept compagnies [deux pour la composante a) et cinq pour la composante b)] et l'installation médicale de niveau 2 (située à Geneina), désignés comme l'élément de protection temporaire affecté aux camps géants d'El-Fasher, de Geneina, de Nyala et de Daeïn, ainsi qu'une compagnie du génie, seraient rapatriés au plus tard le 30 juin 2019. L'effectif global de la force serait ramené à 4 050 d'ici au 30 juin 2019.

43. La composante de la force chargée de l'exécution du mandat opérerait depuis le quartier général de Zalingei et à partir de six bases d'opérations, à savoir Kabkabiya et Sortoni, Kass et Menawachei, Nertiti et Golo. En vue d'assurer une présence permanente dans la zone d'opérations, la MINUAD adopterait une démarche coordonnée et décentralisée, intervenant depuis des bases permanentes, temporaires et mobiles, effectuant des patrouilles robustes, établissant des points de contrôle, menant des activités d'observation et fournissant des escortes, en liaison et en coordination actives avec les parties au conflit à tous les niveaux. Afin qu'il soit possible de réagir sans délai à toute évolution de la situation, la force de réserve, y compris les moyens aériens, serait maintenue en état de préparation élevé, de façon à faciliter un déploiement *in extremis*.

Concept de police

44. La composante policière axerait ses activités sur : a) l'appui à la protection physique des civils et la facilitation de l'aide humanitaire ; b) la création d'un environnement propice à la protection en coordonnant le renforcement et la formation de la Police soudanaise ; c) des initiatives de police de proximité, notamment sur la violence sexuelle et sexiste et la protection de l'enfance, menées en collaboration avec l'équipe de pays des Nations Unies et avec la participation des bureaux de liaison étatiques et des structures nationales. Le concept de police prévoit de permettre aux autorités de l'État hôte de relever les défis relatifs à l'état de droit et d'instaurer la confiance entre les collectivités locales et les organismes publics.

45. L'effectif actuel des unités de police constituées en charge des tâches de sécurité sur la base d'opérations de Saraf Omra devrait être porté de 140 à 180, afin de répondre aux prescriptions de sécurité revues à la hausse sur place, de disposer d'une capacité opérationnelle adaptée pour soutenir les activités conduites par les policiers hors unités constituées et de ménager une réserve opérationnelle en vue de réagir à toute évolution de la situation en matière de sécurité. Compte tenu d'exigences de sécurité particulières, deux unités de police constituées (140 hommes chacune) seraient déployées à Kalma. Il faudrait maintenir le déploiement d'une unité de police constituée dotée de 140 hommes à Zalingei afin de faire face à des problèmes de

sécurité à caractère non militaire tels que des manifestations ou le maintien de l'ordre parmi les personnes déplacées. Des unités de police constituées, composées chacune de 180 hommes, reprendraient à leur charge les tâches de sécurité sur les bases d'opérations de Koutoum, Taouïla, Changil Tobaya et Khor Abeche.

46. On déploierait un maximum de 10 policiers hors unités constituées auprès de chaque nouveau bureau de liaison étatique et un maximum de 5 auprès du bureau de liaison de Khartoum. L'effectif de la composante policière serait réduit, passant de 2 500 à 1 870 policiers, dont 550 policiers hors unités constituées et 1 320 membres d'unités de police constituées.

Neutralisation des restes explosifs de guerre

47. L'amélioration des conditions de sécurité offre la possibilité d'intensifier les activités de neutralisation des restes explosifs de guerre étant donné que de nouvelles zones deviennent accessibles pour la première fois depuis la mise en place de la mission. En conséquence, un travail systématique de repérage et de dépollution peut à présent être accompli et le risque de recontamination est faible. La période considérée a connu une augmentation des activités de détection et de neutralisation des engins non explosés d'environ 31 % par rapport à la période précédente. Étant donné que la neutralisation des restes explosifs de guerre facilite grandement les opérations militaires et les tâches de protection de la MINUAD et revêt un caractère crucial pour favoriser les retours volontaires, elle restera un élément clef des activités de la mission, même s'il faudrait prévoir de transférer progressivement le travail restant à accomplir sur ce plan à des partenaires tels que le Centre national de lutte antimines du Soudan, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et le Comité international de la Croix-Rouge.

B. Modèle de transition proposé

48. Le modèle de transition proposé à l'échelle du système viserait à apporter, dans un délai de deux ans, des solutions durables aux facteurs critiques de conflit, en agissant dans quatre domaines jugés critiques pour prévenir une résurgence du conflit et permettre au Gouvernement, à l'équipe de pays des Nations Unies, aux partenaires de la société civile et aux acteurs de la communauté internationale de préparer comme prévu le départ de la mission. Cette phase de transition est l'occasion pour la MINUAD et les organismes, fonds et programmes des Nations Unies d'arrêter les grandes priorités communes dans ces quatre domaines et de collaborer, dans le cadre d'une planification et d'une exécution conjointes, à leur réalisation. L'examen stratégique est arrivé à la conclusion qu'il faut faire preuve de pragmatisme durant la phase de transition, qui consistera essentiellement à réaliser conjointement des activités concrètes dans des domaines qui font déjà l'objet d'une collaboration entre la MINUAD et l'équipe de pays des Nations Unies et à veiller à ce que l'équipe de pays dispose de ressources suffisantes pour progresser dans son œuvre de consolidation de la paix et de développement au Darfour. Il s'agirait de préserver conjointement les acquis obtenus en matière d'accès humanitaire pendant et après le retrait progressif de la mission, en assurant, notamment, la continuité des vols des Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies à destination des populations à secourir.

49. Sachant que l'Union africaine demeurera un partenaire à part entière durant la phase de transition au Darfour, il est prévu que la Commission de l'Union et ses services compétents collaboreront avec le Gouvernement, l'équipe de pays et la MINUAD pour fournir l'assistance nécessaire. La Commission jouerait un rôle clef en accompagnant le processus politique en vue d'un règlement durable du conflit au

Darfour et en œuvrant dans des domaines comme la réforme du secteur de la sécurité, le processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration et les autres grands domaines de gouvernance mis en exergue dans les différents communiqués du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine sur le Darfour.

50. Les priorités communes sont définies sur la base des besoins critiques recensés dans les documents de planification existants, dont le Cadre stratégique intégré, la Stratégie de développement du Darfour pour 2013-2019, le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et la Stratégie humanitaire pluriannuelle pour le Soudan 2017-2019. Les actions prioritaires recensées au Darfour se fondent sur la stratégie pilote mise en place au Soudan par l'équipe de pays des Nations Unies et l'équipe de pays pour l'action humanitaire pour trouver des solutions durables, dans le cadre de la « nouvelle méthode de travail ». Au cours de la phase de transition, l'action de l'équipe de pays et des partenaires de la MINUAD porterait donc en priorité sur les objectifs communs énoncés ci-après.

État de droit : police, justice, système pénitentiaire

51. L'assistance fournie conjointement par la MINUAD et l'équipe de pays dans ce domaine aurait essentiellement pour but d'aider les pouvoirs publics à étendre l'état de droit, plus particulièrement l'accès à la justice et l'autorité de l'État dans les zones reculées afin de renforcer la confiance du public dans la primauté du droit et les forces de l'ordre, de réduire les conflits intercommunautaires, de renforcer le respect du principe de responsabilité et de créer des conditions permettant de résoudre durablement la question des populations déplacées et de favoriser leur retour volontaire. Les interventions envisagées permettraient de renforcer l'aptitude de l'État et des mécanismes locaux de gestion des conflits et de réconciliation à faire office de médiateur et à régler des conflits locaux ou des conflits portant sur les ressources, et de renforcer le cadre législatif et politique en matière de gestion des terres et des ressources.

52. Dans le domaine de l'état de droit, la transition s'opérerait en deux temps, selon qu'il s'agit a) de domaines où la MINUAD pourrait, d'ici deux ans, passer le relais aux autorités nationales après avoir mené à bien ses interventions (par exemple, les programmes de renforcement des capacités des juges des tribunaux ruraux, qui seraient confiés à l'École fédérale de la magistrature, le suivi des procès, qui incomberait aux organisations non gouvernementales nationales, ou le renforcement des capacités et la professionnalisation de l'administration pénitentiaire), ou b) de domaines d'intervention dans lesquels les partenaires de l'équipe de pays seraient appelés à maintenir leur collaboration, pour empêcher toute résurgence du conflit (par exemple, l'existence et le fonctionnement des tribunaux ruraux, la police de proximité, le renforcement des capacités et l'aide juridictionnelle). Compte tenu de la nature de l'appui fourni au Tribunal spécial pour le Darfour et au Procureur spécial chargé des crimes commis au Darfour, la mission est la mieux placée pour continuer d'apporter son concours dans ce domaine, dont elle devrait faire une priorité.

Résilience et moyens de subsistance/des solutions durables pour les populations déplacées et les communautés d'accueil

53. Des stratégies et des plans intégrés de règlement durable seraient mis au point dans un cadre participatif et consultatif associant partenaires et communautés au niveau local. Il s'agirait notamment d'interventions répondant aux besoins des populations les plus vulnérables, comme les nomades et les pasteurs, et des communautés touchées par le conflit, visant à protéger les biens, à les recouvrer et à offrir des moyens de subsistance plus stables. Pour que ces solutions durables portent leurs fruits et bénéficient aux populations, il faut assurer la sécurité, l'intégrité

physique et la protection des bénéficiaires, d'où le caractère indispensable du maintien d'un environnement protecteur dans les zones de déplacement et de retour. Toute solution durable doit contribuer à l'intégration socioéconomique des populations au sein des communautés d'accueil, laquelle passe par l'amélioration de l'accès aux services essentiels (santé, éducation, nutrition), aux services d'infrastructure (eau, énergie, sols) et au logement. À cet égard, les questions foncières revêtent un rôle déterminant dans le retour des populations déplacées et des réfugiés et la viabilité des solutions trouvées, d'où l'importance essentielle de la coopération et de la poursuite des projets en cours avec la Commission foncière du Darfour et les pouvoirs publics au niveau des États.

Accès immédiat des populations déplacées aux services de base

54. Dans l'immédiat, les besoins tournent toujours, au Darfour, autour de la prestation des services de base, en particulier aux plus vulnérables. L'assistance sera fonction des besoins, et les programmes privilégieront la protection de la population locale, ses moyens de subsistance et le renforcement des ressources et des services dont elle dispose, ainsi que la cohésion sociale. Après une évaluation des points faibles, 376 000 personnes déplacées ont été jugées capables d'assurer leur subsistance ou de recevoir uniquement des distributions saisonnières de vivres, tandis que 716 000 d'entre elles continueront de bénéficier d'une aide alimentaire toute l'année. Le soutien humanitaire nécessaire aux ménages vulnérables qui ont toujours besoin de secours serait maintenu. L'objectif serait d'améliorer plus durablement l'accès de tous aux services de base tels que la santé, l'eau, l'assainissement et l'hygiène pour tous et l'éducation.

Droits de la personne

55. En dehors de sa zone d'opérations telle que redéfinie, la mission continuerait d'aider à surveiller et signaler les violations des droits de l'homme et de contribuer au renforcement des capacités, afin de consolider la bonne gouvernance dans les organismes publics, la société civile et les organisations locales. La MINUAD, grâce à une aide accrue de l'équipe de pays, s'emploiera en priorité au renforcement des institutions publiques, à la sensibilisation, à l'éducation et à la fourniture d'un appui aux structures locales qui favorisent l'autonomie des titulaires de droits, notamment les personnes déplacées et les rapatriés. L'équipe de pays des Nations Unies assumerait certaines fonctions, notamment en ce qui concerne l'institutionnalisation des activités dans les domaines de la protection de la population, de la protection de l'enfance, de la violence sexuelle et sexiste et du retour des déplacés. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés devrait ouvrir au Soudan un bureau ayant pour mission de contribuer à renforcer la protection des droits de l'homme, en dépit de l'absence de progrès dans ses échanges avec le Gouvernement soudanais sur la question d'un éventuel programme de coopération technique.

Mise en œuvre

56. Afin de faciliter la transition dans les domaines prioritaires susmentionnés, il est impératif que les partenaires des Nations Unies renforcent leur collaboration au service d'objectifs communs clairement définis, en assurant de concert les processus de planification et d'exécution. Cette collaboration doit porter sur les aspects stratégiques, notamment les liens structurels entre l'adjoint du Représentant spécial conjoint et le Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire, et les aspects techniques, comme la mise en place d'équipes communes au niveau des États et une présence renforcée de la MINUAD à Khartoum. Dans cette optique, l'une des recommandations de l'examen stratégique concerne la création de bureaux de liaison dans la capitale de quatre États du Darfour (hormis le Darfour central, où serait situé

le quartier général de la mission), qui regrouperaient, dans la mesure du possible, les grandes composantes organiques de la MINUAD et le personnel de l'équipe de pays, afin de former des équipes conjointes. La composition de ces bureaux dépendrait des besoins à satisfaire dans la région concernée. D'un point de vue logistique, on pourrait utiliser, dans certaines zones, les bureaux actuels de la MINUAD alors que dans d'autres, il s'agirait de rénover les bureaux de l'équipe de pays ou de trouver de nouveaux locaux. Il conviendrait que la MINUAD assure le financement de ces bureaux pendant le restant de la mission tandis que le PNUD, chargé de gérer les services communs, en assurerait la gestion. Selon que de besoin, le Siège devrait envisager de mettre à disposition des ressources pour planifier et engager des processus de collaboration, notamment dans le cadre de la Cellule mondiale de coordination des activités policières, judiciaires et pénitentiaires de promotion de l'état de droit et du Corps permanent de spécialistes des questions judiciaires et pénitentiaires. Cela permettrait de soutenir l'action de l'équipe de pays, notamment dans le domaine des droits de l'homme, puisque la MINUAD ne sera plus en mesure, après sa restructuration, de poursuivre son activité de surveillance, de contrôle et de signalement des problèmes afférents à la protection des civils en dehors de la région du djebel Mara et que l'équipe de pays dispose de moyens limités pour veiller au suivi, au signalement et au règlement des problèmes de protection.

Financement du développement à long terme au Darfour

57. Alors que la mission se retire, il est indispensable que des dispositifs de financement à long terme soient en place pour empêcher la résurgence du conflit. Pour réussir la transition du maintien de la paix à un engagement des Nations Unies axé sur la consolidation de la paix et le développement, il faut pouvoir compter sur une stratégie intégrée de mobilisation des ressources et une campagne de mobilisation des donateurs au plus haut niveau. La stratégie conjointe de financement adoptée par l'ONU aux fins de la pérennisation de la paix au Darfour est axée sur l'engagement politique du système des Nations Unies, et prévoit de faire appel à des partenaires traditionnels et non traditionnels et d'associer le Gouvernement soudanais, afin de faciliter l'application du cadre stratégique intégré et d'obtenir des ressources de sa part. De plus, à titre transitoire, il faudrait s'attacher à mobiliser des contributions volontaires et à obtenir un financement au moyen du budget statutaire. Ces dispositions transitoires de financement permettraient de mettre en place les bureaux de liaison au niveau des États et d'en assurer le fonctionnement, ainsi que d'appuyer la mise en œuvre des priorités communes en vue de préserver les acquis en matière de paix et de sécurité.

58. Le Fonds pour la consolidation de la paix du Secrétaire général pourrait constituer un facteur déterminant dans cette transition. Il faudrait intensifier l'effort mené actuellement avec le Bureau d'appui à la consolidation de la paix afin de mobiliser un financement au titre des priorités fixées pour la transition et de mettre en œuvre d'autres initiatives potentielles dans le cadre de la nouvelle méthode de travail et de solutions durables aux fins de la consolidation de la paix au Darfour. Dans la perspective de la transition de la mission, l'équipe de pays des Nations Unies au Soudan met actuellement la dernière main à un projet visant à offrir des solutions durables et un appui à l'état de droit au Darfour, avec le concours du mécanisme de financement rapide créé dans le cadre du Fonds. En outre, le Secrétaire général a également reçu, fin décembre 2017, une requête du Président soudanais sollicitant que son pays soit admis à bénéficier d'un financement du Fonds pour la consolidation de la paix.

59. Pour coordonner ces différents aspects, les nouveaux financements devraient être acheminés par le Fonds de relèvement, de reconstruction et de développement du Darfour. Puisque les fonds provenant de la contribution du Qatar seront épuisés en

2018, il importera également de diversifier les sources de financement du Fonds. Dans la nouvelle phase d'appui au cours de la transition, le Fonds pourrait par exemple être financé : a) par le Fonds pour la consolidation de la paix, si le Soudan remplit les conditions requises, les subsides étant affectés à des projets spécifiques ; b) par les contributions statutaires des États Membres, sous réserve de l'approbation de l'Assemblée générale ; c) par des capitaux de démarrage mis à disposition par le PNUD ; et d) suite à un effort ciblé visant à encourager les partenaires existants à renouveler leurs promesses de financement après 2018 et à attirer en même temps de nouveaux donateurs au profit du Fonds. L'acheminement de ressources par le Fonds permettrait à l'équipe de pays de renforcer ses programmes de consolidation de la paix et aux autres donateurs de disposer d'un cadre stratégique pour le versement de contributions volontaires.

C. Dispositif de mise en œuvre, calendrier et direction de la mission

60. Les principaux axes de la mise en œuvre de ce concept stratégique révisé seraient les suivants : a) réduction des effectifs et repositionnement de la mission, à savoir rapatriement des composantes militaires et de police, fermeture des bases d'opérations et des grands camps, redimensionnement des effectifs du personnel civil et renforcement des modalités de collaboration avec l'équipe de pays ; b) passage du nouveau quartier général de la mission à la phase opérationnelle, autrement dit l'installation de toutes les composantes de la mission à Zalingei ; c) création des bureaux de liaison au niveau des États, à El-Fasher, Geneina, Nyala et Daeïn ; et d) liquidation. La restructuration de l'Opération commencerait immédiatement après l'adoption du nouveau mandat par le Conseil de sécurité, et sa phase de liquidation s'achèverait au plus tard en décembre 2020. Différents éléments des quatre composantes devant être mis en place simultanément, il faudrait organiser l'appui à la mission suivant deux axes principaux, c'est-à-dire, d'une part, la prestation des tâches prescrites dans la nouvelle zone de responsabilité de la mission et, de l'autre, la réduction des effectifs de la mission et sa fermeture.

61. Dans le cadre du nouveau concept stratégique, le Représentant spécial conjoint pour le Darfour serait affecté, avec effet immédiat, à Khartoum afin d'assurer le suivi de la mise en œuvre du Document de Doha pour la paix au Darfour ainsi que du processus de paix et de rester en contact étroit avec le Gouvernement. Les objectifs stratégiques et opérations de la mission continueraient de relever du Représentant spécial conjoint, qui continuerait de se rendre fréquemment dans la zone d'opérations. Son adjoint serait affecté à Zalingei, afin de diriger les opérations de la mission au jour le jour. Les effectifs de la direction des composantes militaire et de police, ainsi que de l'encadrement des sections et divisions des composantes civiles, à l'exception de la composante Appui, devraient être redimensionnés suite à la réduction de la présence de l'Opération, sur le modèle des effectifs d'opérations de taille analogue.

62. À condition qu'il ne se produise pas de changement notable dans les conditions de sécurité au Darfour et que les critères des principaux indicateurs soient atteints (voir annexe), le calendrier de mise en œuvre suivrait *grosso modo* le schéma suivant : a) d'ici au 31 août 2018, tous les processus de planification et dispositifs institutionnels mis en place avec le Gouvernement devraient avoir été menés à bien, y compris le projet de budget révisé indiquant les nouvelles dotations en effectifs ; b) d'ici au 31 décembre 2018, le quartier général de la mission à Zalingei et les bureaux de liaison des États devraient être opérationnels et le redimensionnement des effectifs du personnel civil correspondant à la restructuration du tableau d'effectifs de la mission devrait être achevé ; c) les bases d'opérations situées hors de la zone de responsabilité de la mission devraient être fermées et les unités militaires et de police détachées rapatriées d'ici au 31 mars 2019 ; d) les anciens états-majors de secteur de

Geneina, Nyala et Daeïn devraient avoir cessé leurs activités et transféré leurs opérations au plus tard en juin 2019 ; et e) l'Opération quitterait les lieux le 30 juin 2020, et sa liquidation serait achevée au plus tard en décembre 2020.

63. La coopération du Gouvernement à cette restructuration est essentielle, pour permettre un bon déroulement du processus de clôture des bases d'opérations et de rapatriement du matériel et pour garantir la liberté de circulation dans la nouvelle zone d'opérations. Il sera également primordial qu'il continue de s'investir dans le devenir du Darfour et de coopérer activement au modèle de transition, surtout dans le domaine des droits de l'homme, pour assurer la sécurité de la population et la fourniture des services.

64. Pour assurer le suivi des progrès en matière de réalisation des priorités de la mission et de la période de transition, il conviendrait d'élaborer un plan d'action biennal sur la base des dispositions du Document de Doha. Comme indiqué dans la lettre datée du 30 août 2017 que le Secrétaire général a adressée au Président du Conseil de sécurité au sujet de la mise en œuvre du Document de Doha pour la paix au Darfour (S/2017/747), les dispositions suivantes du Document de Doha pourraient servir à établir des indicateurs de succès en vue du retrait à terme de la mission (voir annexe). Les résultats concrets obtenus au cours de la période biennale en matière de réalisation du plan d'action et les progrès supplémentaires enregistrés en matière de sécurité, en même temps qu'un investissement soutenu du Gouvernement au Darfour, sont autant d'éléments nécessaires au retrait de la MINUAD du Darfour.

V. Aspects financiers

65. Par sa résolution 72/259, l'Assemblée générale a ouvert, au titre de l'exercice allant du 1^{er} juillet 2017 au 30 juin 2018, un crédit de 910,9 millions de dollars des États-Unis destiné à financer le fonctionnement de l'Opération, y compris le montant de 486 millions de dollars qu'elle avait approuvé antérieurement pour l'Opération pour la période du 1^{er} juillet au 31 décembre 2017 dans sa résolution 71/310. Le projet de budget d'un montant de 782,6 millions de dollars aux fins du fonctionnement de l'Opération pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 2018 au 30 juin 2019 (A/72/794) a été présenté à l'Assemblée pour examen durant la seconde partie de la reprise de sa soixante-douzième session. Il convient de noter que le montant prévu est fondé sur le mandat en cours et l'envergure de la mission.

66. Au 16 mai 2018, le montant des contributions non acquittées au compte spécial de la MINUAD s'élevait à 244,7 millions de dollars. À cette date, le montant total des contributions non acquittées pour l'ensemble des opérations de maintien de la paix était de 2 147,0 millions de dollars.

67. Le remboursement des dépenses afférentes aux contingents et aux unités de police constituées a été effectué pour la période allant jusqu'au 31 janvier 2018, tandis que le remboursement des dépenses afférentes au matériel appartenant aux contingents a été effectué pour la période allant jusqu'au 30 septembre 2017, conformément à l'échéancier trimestriel.

VI. Observations

68. L'amélioration de la situation générale en matière de sécurité au Darfour a créé les conditions permettant à la MINUAD de préparer son retrait après plus de 10 ans de présence au Soudan. Les succès militaires du Gouvernement contre les mouvements rebelles ont visiblement changé la donne, malgré la tentative vaine d'incursion faite par deux groupes rebelles en provenance de la Libye et du Soudan du Sud en mai et juin 2017, afin d'établir une présence au Darfour, et pendant la

deuxième saison sèche consécutive, aucune opération d'envergure n'a eu lieu. La campagne de collecte d'armes, lancée en août 2017, a permis de renforcer le contrôle du Gouvernement sur le territoire et de créer les conditions favorables à l'extension de l'autorité de l'État sur toute l'étendue du territoire du Darfour. Dans ce contexte, l'Union africaine et les Nations Unies doivent adapter leur présence de manière à répondre aux besoins actuels de la population du Darfour. C'est dans cet esprit que nous proposons une restructuration de notre présence, pour déployer les opérations de maintien de la paix là où elles sont encore nécessaires et pour intensifier les efforts en matière de relèvement rapide et de développement en vue de s'attaquer aux causes profondes du conflit et consolider et préserver la paix. Par conséquent, nous présentons au Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine et au Conseil de sécurité des Nations Unies cette approche globale pour le Darfour, qui associe un nouveau concept d'opérations pour la MINUAD et un modèle de transition prévoyant le retrait de la mission de maintien de la paix, dans le cadre de laquelle la MINUAD travaillerait en collaboration avec l'équipe de pays des Nations Unies, sur deux ans.

69. Cependant, les griefs fondamentaux à l'origine du conflit n'ont toujours pas été résolus. Les parties continuent à prolonger leurs cessez-le-feu unilatéraux mais n'ont pas encore décidé une cessation complète des hostilités. L'application du Document de Doha pour la paix au Darfour est lente et près d'un tiers de la population du Darfour continue de subir les conséquences du déplacement. Bien qu'il n'y ait pas eu de déplacements majeurs au cours des deux dernières années, il faudrait trouver des solutions pragmatiques et durables pour permettre la réinstallation de près de 2 millions de personnes déplacées. Il convient d'examiner les pratiques récentes de certains gouvernements des États du Darfour à cet égard, tout en prônant les principes du retour volontaire et le droit d'accès à la terre. Il faudrait rendre pérennes les avancées réalisées en matière de réduction des violences intercommunautaires par les administrations locales et l'administration autochtone, avec l'appui de la mission, en adoptant des mesures adéquates pour résoudre les problèmes liés à la terre et aux ressources. Les incidences positives de la campagne de collecte d'armes sur les conditions de sécurité et du contrôle des milices armées doivent être renforcées par des mesures fondées sur les dispositions du Document de Doha.

70. Il est essentiel d'appliquer intégralement le Document de Doha au bénéfice de la population du Darfour et de prévenir la reprise des conflits. Notre proposition et le retrait de la MINUAD sont intrinsèquement liés à l'application de ce document et nous exhortons le Gouvernement soudanais à faire tout son possible pour assurer la sécurité, l'état de droit et les services de base à tous ses citoyens vivant au Darfour, et à s'attaquer aux causes profondes du conflit dans ce cadre. Nous invitons également les pays donateurs à fournir l'appui financier nécessaire pour que le relèvement rapide, la consolidation de la paix et les activités de développement puissent être entrepris de manière durable. Nous avons trop investi au Darfour au cours des 15 dernières années pour prendre le risque d'y voir une résurgence du conflit faute de ressources. Cet appui est encore plus essentiel, au vu de la crise économique actuelle, qui a eu de graves incidences, en particulier dans les zones rurales, et constitue une menace pour la stabilité.

71. Enfin, nous tenons à exprimer notre gratitude aux hommes et femmes membres du personnel de la MINUAD, de l'ONU et des organismes humanitaires, qui continuent d'œuvrer sans relâche afin d'améliorer les conditions d'existence des habitants du Darfour. Nous souhaitons également remercier et féliciter le Représentant spécial conjoint de l'Union africaine et de l'Organisation des Nations Unies pour le Darfour, Kingsley Jeremiah Mamabolo, l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour le Soudan et le Soudan du Sud, Nicholas Haysom, et les anciens Présidents sud-africain et nigérian, Thabo Mbeki et Abdulsalami Abubakar, du Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine, pour leur engagement inébranlable en faveur d'une paix et d'une stabilité durables au Soudan.

Annexe

Indicateurs de succès pour la proposition de retrait sur deux ans de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour

Compte tenu de la lettre datée du 30 août 2017, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général au sujet de la mise en œuvre du Document de Doha pour la paix au Darfour (S/2017/747), les dispositions ci-après du Document de Doha pourraient servir d'indicateurs de succès pour la proposition de retrait sur deux ans de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour :

1. Secteur de la sécurité :
 - Réforme de certaines institutions militaires au Darfour et recherche de sources de financement et d'experts [art. 74, par. 463 et 464]
 - Désarmement des milices et responsabilité du Gouvernement soudanais [art. 67, par. 399 à 401]
 - Contrôle volontaire des armes civiles [art. 71, par. 416 et 417]
 - Désarmement et démobilisation des combattants des Mouvements [art. 72, par. 422 et 430 à 432]
2. État de droit : police, justice et administration pénitentiaire :
 - Facilitation de l'accès à la justice [art. 56, par. 296]
 - Commission vérité, justice et réconciliation pleinement opérationnelle [art. 58, par. 311 à 321]
 - Tribunal spécial pour le Darfour [art. 59, par. 322 à 328]
3. Solutions durables pour les personnes déplacées et les communautés d'accueil :
 - Mécanismes et modalités visant à garantir la liberté de circulation des personnes déplacées [art. 46, par. 235 à 237 ; art. 47, par. 238 ; art. 48, par. 239 et 240]
 - Conditions garantissant le droit au retour volontaire [art. 49, par. 241 à 246]
 - Mécanismes visant à garantir les conditions nécessaires au retour des personnes déplacées [art. 50, par. 249]
 - Commission du retour volontaire et de la réinstallation pleinement opérationnelle [art. 51, par. 252 à 259]
 - Mécanisme d'indemnisation/Jabr Al Darar pleinement opérationnel [art. 57, par. 301 à 304]
 - Mise en place de mécanismes destinés à assurer la gestion et l'utilisation durables des terres et autres ressources naturelles [art. 33, par. 186]
 - Modification de la législation pour y inclure les droits à la terre et à son utilisation (*hawakeer*) [art. 33, par. 182]
 - Constitution d'une base de données cartographiques sur l'utilisation des terres dans les États du Darfour [art. 38, par. 197]
 - Plein exercice des compétences de la Commission foncière du Darfour [art. 38, par. 196 à 207]
 - Représentation des États du Darfour par trois membres non permanents à la Commission nationale du pétrole [art. 41, par. 214]

- Deux pour cent des recettes pétrolières allouées aux États producteurs de pétrole [art. 41, par. 215]
4. Prestation de services immédiats aux personnes déplacées :
- Mesures visant à assurer la sécurité et la protection contre toutes les formes d'agression physique [art. 44, par. 226 à 229 ; art. 45, par. 230 et 231]
 - Comités conjoints de coordination chargés des alertes rapides et de la prévention de l'escalade : habilitation des autorités locales et des administrations autochtones à remédier aux conséquences du conflit [art. 13, par. 86]
5. Droits de l'homme :
- Promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales [art. 1, par. 1 à 18 ; art. 61, par. 331]
-