



Conseil de sécurité

Distr. générale
30 mai 2019
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'évaluation 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 daté du 11 juin 2018 [PSC/PR/COMM.(DCCLXXVIII)], et le Conseil de sécurité de l'ONU, dans sa résolution [2429 \(2018\)](#) datée du 13 juillet 2018, ont autorisé la réduction des effectifs de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD). Les Conseils ont approuvé l'adoption d'une approche systémique pour le Darfour et d'un concept de transition, en collaboration avec l'équipe de pays des Nations Unies, échelonnée sur deux ans, dans l'optique du retrait de la Mission le 30 juin 2020 et de sa liquidation d'ici à décembre 2020, sous réserve qu'aucun changement important n'intervienne dans les conditions de sécurité au Darfour et que les grands indicateurs soient atteints. Le Conseil de sécurité a prié le Président de la Commission de l'Union africaine et le Secrétaire général de produire avant le 1^{er} mai 2019, dans le cadre d'un examen stratégique, une évaluation des points suivants : les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la restructuration ; l'incidence globale des nouvelles réductions sur les domaines dans lesquels la MINUAD a cessé d'intervenir ; la coopération du Gouvernement soudanais avec la MINUAD, notamment l'élimination des obstacles d'ordre bureaucratique auxquels se heurte la mission ; la question de savoir si la situation sur le terrain permet toujours de nouvelles réductions ; la question de savoir si les capacités de l'équipe de pays des Nations Unies et du Gouvernement soudanais ont atteint un niveau suffisant pour lui permettre d'absorber les anciennes tâches de la MINUAD.

2. La procédure d'examen a été lancée à l'occasion d'une visite conjointe de la Sous-Secrétaire générale pour l'Afrique des départements des affaires politiques et de la consolidation de la paix et des opérations de paix, de l'Administrateur assistant du Programme des Nations Unies pour le développement et Directeur du Bureau régional pour les États arabes, et du Sous-Secrétaire général chargé du Bureau d'appui à la consolidation de la paix, du 9 au 12 février 2019, qui a permis de définir les priorités de l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne sa contribution au processus de transition au Darfour. Par la suite, une équipe d'évaluation conjointe Union africaine-ONU s'est rendue à Khartoum, au Darfour, et à Addis-Abeba, entre le 6 et le 19 mars. Dirigée conjointement par la Commission de l'Union africaine et les départements des affaires politiques et de la consolidation de la paix et des



opérations de paix du Secrétariat de l'ONU, elle était composée de représentants des deux entités, dont le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), le Département de l'appui opérationnel, le Bureau d'appui à la consolidation de la paix, le PNUD et le Programme alimentaire mondial, et le Coordonnateur adjoint pour les opérations humanitaires au Darfour. L'équipe chargée de l'examen a tenu des consultations avec la MINUAD, le Gouvernement soudanais, l'équipe de pays des Nations Unies et des responsables de l'Union africaine. Ses membres se sont rendus sur les bases d'opérations et ont rencontré des représentants des autorités gouvernementales et locales, de l'administration autochtone, de la société civile et des groupes de déplacés au Darfour.

3. Le présent rapport spécial, qui couvre la période allant du 14 juillet 2018 au 15 mai 2019, contient une analyse des principales tendances observées sur le plan politique et en matière de sécurité, ainsi que des facteurs de conflit au Darfour. On y trouve également une évaluation des progrès accomplis dans l'application de la résolution 2429 (2018) du Conseil de sécurité et un nouveau concept de mission redéfinissant les priorités de celle-ci, qui doit permettre au Conseil de mieux apprécier le mandat futur de la MINUAD (voir S/PRST/2018/19), ainsi que diverses options de réduction des effectifs de la mission en vue de sa liquidation d'ici à 2020. Le rapport contient également des recommandations concernant l'action devant être menée conjointement par l'Union africaine et l'ONU pour lutter contre les facteurs de conflit après le retrait de la MINUAD. Compte tenu de l'incidence que les événements politiques survenus au Soudan depuis le 11 avril ont pu avoir sur la MINUAD, le Conseil de sécurité a accepté de reporter au 1^{er} juin 2019 la date de présentation du rapport d'évaluation.

II. Analyse du conflit

4. Bien que le processus de paix soit toujours au point mort, les événements qui se sont déroulés au Soudan ont offert la possibilité de le relancer et d'appliquer les dispositions restantes du Document de Doha pour la paix au Darfour. La destitution du Président soudanais Omar Hassan A. Al-Bashir, le 11 avril 2019, a donné l'occasion de s'attaquer de manière inclusive et globale aux problèmes que rencontre le pays, notamment d'engager les pourparlers entre le Gouvernement et les groupes non signataires du Document de Doha, longtemps repoussés.

5. Dans l'ensemble, l'évolution récente de la situation politique n'a eu que de faibles répercussions sur la sécurité au Darfour, en dépit d'une flambée de violence dans plusieurs camps de déplacés et des dissensions au sein des forces de sécurité au lendemain des événements du 11 avril. Les conditions de sécurité sont demeurées relativement stables et les tendances observées depuis 2016 n'ont que peu varié. Sur un plan général, le Darfour connaît une situation d'après-conflit qui se caractérise par des institutions publiques fragiles, qui se heurtent à des problèmes liés à la criminalité, à une crise humanitaire prolongée et à une absence de développement. Des facteurs de conflit importants liés à la terre et aux ressources, aux changements climatiques et à la dégradation de l'environnement, ainsi qu'aux violations des droits de la personne, sont loin d'avoir été éliminés.

A. Analyse politique

1. Contexte au Darfour : processus de paix et application du Document de Doha pour la paix au Darfour

6. Le processus de paix au Darfour s'est brièvement débloqué avec la signature d'un accord de prénégociation entre le Gouvernement soudanais, le Mouvement pour

la justice et l'égalité (MJE) et l'Armée de libération du Soudan-faction Minni Minawi (ALS-MM) à Berlin le 6 décembre 2018, qui visait à la reprise des pourparlers de paix sur la base du Document de Doha pour la paix au Darfour. La signature avait été précédée d'intenses négociations conduites par le Commissaire à la paix et à la sécurité de l'Union africaine à Addis-Abeba, le 22 novembre 2018. Par la suite, en solidarité avec les manifestations contre le Gouvernement, les mouvements signataires de l'accord de Berlin ont suspendu leur participation aux négociations qui devaient suivre. Pour sa part, l'Armée de libération du Soudan-faction Abdul Wahid (ALS/AW) a persisté dans son refus de participer aux négociations avec le Gouvernement. Le 12 avril, le Conseil militaire de transition, qui avait destitué le Président Al-Bashir, s'est dit ouvert au dialogue avec les groupes armés.

7. La mise en œuvre du Document de Doha pour la paix au Darfour s'est poursuivie mais à un rythme lent. Le cadre institutionnel et les mécanismes connexes ont été établis, dont les six commissions, mais ne sont encore complètement opérationnels en raison du manque de financement et de ressources humaines, mais surtout de l'absence de volonté politique d'appliquer certaines dispositions. Les engagements pris par le Gouvernement soudanais au titre du Fonds de reconstruction et de développement du Darfour sont loin d'avoir été honorés, et le versement des contributions annoncées par les partenaires extérieurs accuse aussi beaucoup de retard. Il n'en reste pas moins que des progrès ont été enregistrés en ce qui concerne les dispositions relatives au partage du pouvoir, les arrangements définitifs en matière de sécurité et le processus de dialogue et de consultation interne au Darfour. Un examen de la Stratégie de développement du Darfour est en cours, dont l'objet est de revoir ses objectifs compte tenu des questions qui restent à régler dans l'application du Document de Doha pour la paix au Darfour, et de la proroger pour qu'elle couvre la période 2020-2025.

8. Durant la période considérée, le processus de dialogue et de consultation interne au Darfour a été mené à bien dans tous les États du Darfour au niveau des localités, et a été suivi par une conférence tenue à l'intention des déplacés, les 16 et 17 décembre 2018 à Nyala (Darfour méridional). Les participants ont présenté neuf propositions au Vice-Président du Soudan alors en exercice, qui portaient sur des revendications fondamentales, à savoir le règlement pérenne de leurs problèmes et l'instauration d'une paix durable au Darfour.

2. Contexte national

9. Les événements politiques survenus récemment dans le pays ont fait considérablement évoluer le système de gouvernance soudanais vieux de 30 ans, et ont eu des répercussions directes au Darfour. Le mouvement déclenché par la suppression des subventions accordées pour les produits de base essentiels, qui a commencé par des manifestations hostiles au Gouvernement à Atbara le 19 décembre 2018, a rapidement fait tache d'huile dans le pays, aboutissant à la destitution du Président par le Conseil militaire de transition, le 11 avril 2019. La Constitution provisoire de 2005 a été suspendue et l'état d'urgence décrété pour trois mois, à la suite de quoi le couvre-feu a été levé, les prisonniers politiques ont été libérés et un cessez-le-feu a été proclamé dans tout le pays. En parallèle, des négociations ont eu lieu avec les forces de la Déclaration pour la liberté et le changement, groupe d'opposition composite, et d'autres partis aux fins de la création d'un mécanisme transitoire conjoint et de dispositifs connexes, tandis que les manifestations se poursuivaient à Khartoum et ailleurs dans le pays. Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, dans une déclaration publiée le 15 avril, a exigé la passation des pouvoirs à une autorité de transition civile dans un délai de 15 jours, qui a été prorogé de 60 jours supplémentaires dans son communiqué du 30 avril 2019 [PSC/PR/COMM.(DCCCXLVI)].

10. Ces événements ont eu dès le début des répercussions au Darfour, où de grands rassemblements se sont tenus pour célébrer ce qui se passait à Khartoum. Les manifestants s'en sont pris aux locaux du Service national de renseignement et de sécurité, perçus comme des symboles du gouvernement déchu ; à El-Fasher, Nyala, Zalingei, Geneina et Daeïn, des membres des forces de sécurité, pour la plupart, faisant partie du personnel du Service en question, auraient tiré aveuglément sur les manifestants pour les disperser, tuant au moins 15 civils et blessant des centaines d'autres. Dans le camp de déplacés de Kalma à Nyala (Darfour méridional), 16 personnes ont été tuées et 17 autres blessées à la suite de violents affrontements entre des groupes rivaux dans la population du camp. Des attaques menées contre le personnel et les locaux du Service national de renseignement et de sécurité ont également été signalées à Nertiti et Golo (Darfour central), à Kabkabiya, Koutoum et Saraf Omra (Darfour septentrional), et à Kass et Mornei (Darfour occidental). Zalingei, Golo, Nertiti, Kass et Kalma ont été les localités les plus touchées par la flambée de violence consécutive au changement de régime à Khartoum. Les mouvements armés au Darfour se sont certes félicités de la chute du Gouvernement et se sont dit favorables à la mise en place d'un gouvernement de transition dirigé par des civils mais ils n'ont pas encore formulé de position cohérente sur le rôle qu'ils entendaient jouer durant la transition.

3. Contexte régional

11. Au cours de la période considérée, avant les événements du 11 avril, le Soudan a participé activement dans la région à plusieurs processus de paix associant ses voisins les plus proches, dont le Soudan du Sud en juin et juillet 2018, aux côtés du Président ougandais, et la République centrafricaine en janvier et février 2019. Toutefois, la poursuite du conflit en Libye constitue toujours une grave menace pour la stabilité dans la région et particulièrement au Soudan, les groupes rebelles au Darfour étant devenues parties prenantes à ce conflit.

12. Suite à la levée des sanctions économiques imposées par les États-Unis d'Amérique, le 17 janvier 2017, les négociations entre ce pays et le Soudan sont entrées dans une deuxième phase qui a débuté en octobre 2018. Ces négociations, qui s'articulent en six volets, visent notamment à obtenir de nouveaux progrès dans la cessation des hostilités au Darfour et dans les deux zones, améliorer l'accès humanitaire, renforcer la coopération dans la lutte contre le terrorisme et promouvoir les droits de la personne. Les pourparlers ont toutefois été suspendus par les États-Unis en attendant la mise en place d'une autorité de transition civile. Le Soudan est également un membre actif du Processus de Khartoum engagé avec l'Union européenne, dispositif de coopération politique et de collaboration régionale associant les pays situés le long du couloir de migration entre la Corne de l'Afrique et l'Europe.

B. Analyse de la situation en matière de sécurité

1. Affrontements entre le Gouvernement soudanais et les groupes armés

13. Si deux des trois principaux groupes rebelles du Darfour, à savoir ALS-MM et le Mouvement pour la justice et l'égalité-faction Gibril Ibrahim (MJE-faction Gibril Ibrahim), ont perdu leur mainmise sur le Darfour depuis 2014, ils sont toujours actifs en Libye et au Soudan du Sud. Selon le rapport du Groupe d'experts sur le Soudan (voir [S/2019/34](#)) et celui du Groupe d'experts sur la Libye (voir [S/2018/812](#)), la Libye contribue en grande partie au financement de ces groupes qui pratiquent le mercenariat et participent à des activités criminelles. Le groupe ALS-MM aurait l'implantation la plus forte, avec quelque 800 à 1 000 rebelles combattant aux côtés de l'Armée nationale libyenne. Le groupe MJE-faction Gibril Ibrahim comprend

actuellement entre 100 et 200 combattants ; en 2018, sa présence a été signalée dans le sud de la Libye, où ses membres étaient engagés, pour l'essentiel, auprès de forces opposées à l'Armée nationale libyenne. Le MJE-faction Gibril Ibrahim coopérerait étroitement avec l'Union des forces de la résistance, un groupe rebelle tchadien. Depuis octobre 2015, les deux groupes darfouriens ont périodiquement réitéré leur déclaration unilatérale de cessez-le-feu.

14. Le seul groupe armé encore présent au Darfour mais qui n'a toujours pas rejoint le processus politique, à savoir l'ALS-AW, s'est peu à peu fragmenté sous l'effet de divisions internes, en même temps que son territoire s'est considérablement rétréci et que ses capacités opérationnelles se sont sensiblement réduites à la suite des opérations militaires menées par les forces gouvernementales. En 2018, le groupe a perdu Boulei, le Jebel Marra septentrional, Galool dans le Jebel Marra occidental et Gubbo dans le Jebel Marra méridional. Des dissensions internes au sujet de la participation aux négociations avec le Gouvernement soudanais, ont continué de fractionner le groupe et, le 1^{er} mai, plusieurs hauts responsables du mouvement ont décidé de déchoir Abdul Wahid de sa fonction de chef. Actuellement, le groupe disposerait de 1 000 à 2 000 combattants (voir [S/2019/34](#)) qui se livrent la plupart du temps à des opérations de harcèlement contre les forces de sécurité gouvernementales et mènent des attaques contre les tribus nomades. Par ailleurs, l'appui dont il bénéficiait parmi les déplacés s'est érodé durant la période considérée (ibid.), en particulier dans le camp de Hamadiya (Darfour central) et de Kalma (Darfour méridional). L'ALS-AW continue de rejeter l'appel du Conseil militaire de transition en faveur de négociations ou de participer aux accords de transition.

2. Questions relatives au secteur de la sécurité et à l'état de droit

15. Le secteur de la sécurité a subi certaines transformations qui tiennent notamment aux mesures prises concernant les groupes de miliciens et la maîtrise des armements (voir [S/2018/530](#)). Selon les rapports sur la question, les efforts visant à faire des Forces d'appui rapide une composante régulière se poursuivent (voir [S/2019/34](#)), et le recrutement de leurs membres a été étendu aux groupes de population non arabes du Darfour et aux tribus extérieures au Darfour. Toutefois, ce groupe continue de commettre des violations des droits de la personne, dont des actes de violence sexuelle liée au conflit (voir [S/2019/280](#)).

16. Les forces de sécurité ont poursuivi la campagne de collecte d'armes lancée en août 2017, mais le rythme s'est ralenti et le nombre d'armes collectées a baissé. La campagne aurait contribué à améliorer les conditions de sécurité au Darfour, en particulier dans les villes et sur les grands axes, bien que, dans les zones rurales, la quantité d'armes recueillie ait été faible selon les informations obtenues. L'opération a fait l'objet de critiques car elle aurait visé des groupes spécifiques en épargnant les forces tribales alliées au Gouvernement, qui sont souvent accusées d'attaquer et de harceler les déplacés pour les empêcher de regagner leur lieu d'origine.

17. En dehors des principaux centres urbains, la présence sur le terrain et les capacités des institutions chargées du maintien de l'ordre et de l'état de droit ne permettent pas d'assurer un niveau de sécurité suffisant. Les tendances qui ont été mises en évidence dans notre précédent rapport ([S/2018/530](#)) persistent, touchant principalement les déplacés, en particulier les femmes et les enfants. Le nombre élevé de crimes, de violations des droits de la personne et de violences, dont la violence sexuelle liée au conflit, continue d'entraver sérieusement les efforts de protection dans les zones touchées par le conflit au Darfour. Après le 11 avril, le Conseil militaire de transition a dissous le Parlement national et le Gouvernement fédéral, a remplacé les gouverneurs des provinces par des chefs militaires et, pour satisfaire les

revendications des manifestants, a relevé de ses fonctions le Ministre de la Justice et le Président de la Cour Suprême.

3. Conflits intercommunautaires

18. Le nombre d'affrontements intercommunautaires et de victimes a continué de diminuer grâce à l'extension de l'autorité de l'État et aux efforts de réconciliation déployés par les autorités locales et l'administration autochtone. Entre juillet 2018 et janvier 2019, la Mission a recensé au total 10 affrontements intercommunautaires et 30 morts, contre 14 affrontements et 136 morts entre juillet 2017 et janvier 2018. Toutefois, aucune mesure systématique n'est prise pour remédier aux facteurs de conflit, en particulier l'accès à la terre et aux autres ressources naturelles, ce qui porte préjudice aux déplacés rentrant dans leur lieu d'origine et nuit aux relations entre communautés pastorales et communautés agricoles.

19. Plusieurs conflits intercommunautaires perdurent. Au Darfour septentrional, le différend opposant les éleveurs Rizeigat du Nord et les agriculteurs de retour sur leurs terres, pour la plupart des Tunjour et des Four, au sujet de l'accès aux terres cultivables a persisté à Koutoum, Changil Tobaya, Taouïla, Kabkabiya et Saraf Omra. Au Darfour méridional, en dépit de la signature d'un accord de paix en juillet 2018, les tensions entre les Massalit et les Fallata, à propos de l'occupation des terres et de la concurrence pour l'accès aux ressources naturelles à Greida ne se sont pas apaisées. Des tensions de même nature existent entre les Salamat et les Fallata à Bouram. Au Darfour oriental, le conflit lié à la terre, qui oppose les Rizeigat du Sud aux Maaliyya à Abou Karinka et à Adila n'est toujours pas réglé, mais la signature d'une déclaration de coexistence pacifique, le 29 novembre 2018, marque un progrès. Au Darfour occidental, la médiation conduite par l'administration autochtone et la MINUAD a facilité le règlement de plusieurs différends liés à la terre qui opposaient éleveurs et agriculteurs. Au Darfour central, le vol de bétail commis par l'ALS-AW au détriment des Rizeigat du Nord a aggravé les tensions entre ces derniers et les Four, qui sont perçus comme des alliés du groupe rebelle.

C. Facteurs de conflit

1. Accès à la terre et aux ressources

20. L'occupation des terres et la gestion des ressources naturelles restent des sources permanentes de conflit, en particulier dans les zones rurales du Darfour où les tensions persistent face à des régimes de propriété qui relèvent à la fois de la coutume, de la législation et de la religion, et dont la complexité est aggravée par les situations de déplacements. Les groupes de population qui ont été contraints de quitter leurs terres rencontrent des difficultés pour prouver aux autorités que ces zones leur appartiennent en vertu du droit coutumier et ils ne peuvent donc être indemnisés. Plusieurs solutions concrètes ont été trouvées au niveau des États composant le Darfour, les autorités locales ayant décidé de faire de certains camps de déplacés des zones urbaines de logement. Le 5 novembre 2018, le Gouverneur du Darfour septentrional a officiellement lancé la transformation des camps à Abou Chok, Salam et Zamzam en quartiers d'habitation dotés des équipements collectifs nécessaires. Les chefs des trois camps ont présenté une série de demandes concernant la mise en œuvre de ces nouvelles zones urbaines, qui portent notamment sur la construction d'écoles et de mosquées et la création de possibilités d'emplois pour les jeunes.

2. Changements climatiques et dégradation de l'environnement

21. La dégradation de l'environnement est l'un des principaux facteurs de conflit au Soudan, en particulier au Darfour. Selon des données scientifiques, le désert a

gagné environ 100 kilomètres au sud en 40 ans, et le surpâturage en terrain fragile s'est intensifié en raison de la multiplication par cinq du nombre de têtes de bétail. En outre, les études menées dans tout le Sahel jusqu'au Soudan font état d'une tendance sèche sur le long terme, avec une diminution de la pluviosité médiane annuelle de 15 à 30 %, qui s'apparente à celle observée entre 1970 et 1990, laquelle avait conduit à la sécheresse, à la désertification et à la famine de 1984-85, avant que n'éclate le conflit au Darfour. Le Soudan et le Tchad sont deux des pays qui pourraient souffrir de graves pénuries alimentaires si la tendance persiste. Les chercheurs prévoient qu'en cas de nouvelle période sèche, un plus grand nombre de personnes seront privées de leurs moyens de subsistance et migreront vers les villes ou traverseront les frontières, ce qui, conjugué à la fragilité de la gouvernance locale et des systèmes traditionnels de règlement des conflits et de médiation, pourrait entraîner une reprise du conflit.

3. Droits de la personne et protection

22. Durant la période considérée, des violations des droits de la personne et des actes de violence ont continué d'être commis dans tout le Darfour, le nombre de meurtres, agressions, enlèvements et actes de violence sexuelle liée au conflit signalés ayant considérablement augmenté dans la zone de Jebel Marra. Les déplacés, en particulier les femmes et les enfants, sont les plus exposés aux attaques, dont la plupart sont le fait de membres des forces gouvernementales et des forces qui leur sont affiliées, notamment les Forces d'appui rapide. Ces violations et actes de violence ne sont que rarement réprimés, compte tenu de l'absence d'autorités étatiques dans plusieurs localités et de la faiblesse des institutions judiciaires. De ce fait, les déplacés et la population locale ont fait état de leur manque de confiance dans les forces de l'ordre. Dans la zone de Nertiti, où les cas de violence sexuelle liée au conflit et de violence sexuelle et sexiste sont courants, le nombre de violations des droits de la personne est en hausse, de même que dans les zones de Guldo et de Golo où les Forces d'appui rapide auraient brûlé des dizaines de villages en 2018 et causé le déplacement de centaines de civils à Kass et à Nyala. Les violations des droits de la personne et les violences persistent également dans quelques localités exemptes d'activités militaires, y compris dans les régions d'où la MINUAD s'est retirée, telles que Jebel Moon et le Darfour occidental, où l'attaque d'une milice armée, perpétrée en janvier 2019, a fait des morts et causé le déplacement de populations civiles.

23. Les cas de violence sexuelle liée au conflit et de violence sexuelle et sexiste restent trop peu souvent signalés, en raison de la peur des victimes et de l'accès limité aux zones touchées. La violence sexuelle liée au conflit, le viol représentant 80 % des cas signalés, a sévi à la fois en milieu urbain et en milieu rural, aux alentours des camps de déplacés, à proximité des points d'eau, dans les villages de retour des déplacés ou dans d'autres zones reculées. Il s'est avéré que, dans plus de 30 % des cas, les auteurs des violences sexuelles étaient des membres des forces de sécurité, Forces d'appui rapide ou Forces armées soudanaises. L'impunité demeure extrêmement préoccupante.

24. Les progrès notables qui ont été réalisés en matière de protection de l'enfance ont conduit à la radiation des forces de sécurité du Gouvernement soudanais de la liste des parties au conflit recrutant et utilisant des enfants, le Gouvernement ayant pris l'engagement de transformer le plan d'action national visant à prévenir le recrutement et l'utilisation d'enfants et à y mettre fin en plan de prévention national. Il n'en reste pas moins que les droits, le bien-être et la sécurité des enfants sont demeurés au centre des préoccupations, ceux-ci ayant continué d'être victimes de graves violations commises principalement par les forces de sécurité gouvernementales. Le meurtre et la mutilation ont été les deux violations le plus

fréquemment commises contre des enfants parmi les attaques contre les civils signalées dans le Jebel Marra.

D. Risque de régression lié à la crise économique

25. La crise économique actuelle pourrait compromettre les progrès enregistrés au Darfour et avoir des conséquences pour le Soudan tout entier, notamment au lendemain des événements survenus le 11 avril. Les réformes économiques auxquelles le Gouvernement a procédé avant le 11 avril pour stabiliser l'économie du pays ont entraîné une forte baisse du pouvoir d'achat mais n'ont pas permis d'engendrer une croissance d'envergure. Le Soudan reste un pays fortement endetté qui dispose de réserves internationales limitées et auquel la levée des sanctions n'a été que de peu de secours. La contribution de trois milliards de dollars récemment annoncée par l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis devrait apporter un soulagement immédiat, même si l'économie nécessite des ajustements structurels pour répondre à la demande de moyens de subsistance.

26. Cette situation touche particulièrement ceux qui vivent déjà dans la pauvreté, soit une personne sur trois (36 % de la population), une personne sur quatre vivant actuellement en dessous du seuil d'extrême pauvreté. La crise a des effets majeurs sur la situation humanitaire. Il ressort de la dernière analyse du niveau de sécurité alimentaire que près de 5,7 millions de personnes se trouvaient en situation de crise ou à un niveau de sécurité alimentaire alarmant entre les mois d'octobre et de décembre 2018, alors qu'elles n'étaient que 3,8 millions durant la même période de l'année précédente, du fait d'une augmentation des prix des denrées alimentaires de plus de 100 % par rapport à 2018. Le chômage, estimé à 22 %, est sensiblement plus élevé chez les jeunes, qui représentent environ 60 % de la population, et touche dans une large proportion les diplômés et les femmes qui ont joué un rôle de premier plan dans les événements politiques survenus récemment.

III. Progrès accomplis dans la mise en œuvre du Communiqué du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine en date du 11 juin 2018, de la résolution 2429 (2018) du Conseil de sécurité et de la déclaration de la Présidente du Conseil en date du 11 décembre 2018

A. Questions stratégiques

1. Processus politique et incidence sur le mandat de la Mission

27. Conclu à Berlin le 6 décembre 2018, l'accord de négociation préalable a marqué un tournant dans le processus politique et figure au nombre des réussites de la MINUAD dans l'exercice de son mandat. Son incidence sur les pourparlers de paix intersoudanais sur le conflit du Darfour n'a pas encore été évaluée mais les nouvelles dynamiques politiques amorcées à l'échelle nationale devront sans doute s'accompagner d'un engagement renouvelé de la part des autorités et des mouvements armés soudanais, ainsi que d'une stratégie coordonnée entre l'Union africaine, l'Organisation des Nations Unies et les autres principales parties prenantes associées à la médiation, en vue d'améliorer les perspectives de l'instauration d'une paix durable au Darfour.

2. Une reconfiguration à deux volets

28. Au cours de la période considérée, il a été procédé à la reconfiguration et à la réduction des effectifs de la MINUAD, conformément aux recommandations et au calendrier figurant dans le précédent Rapport spécial (S/2018/530), au Communiqué du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine en date du 11 juin 2018 [PSC/PR/COMM.(DCCLXXVIII)] et à la résolution 2429 (2018) du Conseil de sécurité. La mission a renforcé sa double démarche en mettant l'accent sur le maintien de la paix dans la région du Jebel Marra et sur la consolidation de la paix et la stabilisation au Darfour. Au cours de la période allant de mars à juin 2019, la MINUAD s'efforcera de : a) ramener ses effectifs militaires à 4 050 soldats ; b) procéder au transfert de responsabilité concernant trois états-majors de secteur (Daeïn, Geneina et Nyala) ; c) supprimer 799 postes et emplois de temporaire civils (94 agents recrutés sur le plan international, 668 agents recrutés sur le plan national et 37 Volontaires des Nations Unies).

3. Évaluation de la réduction des effectifs et de l'incidence de la fermeture de bases d'opérations et d'états-majors de secteur

29. Il ressort des évaluations menées lors de la visite conjointe du PNUD, du Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix et du Département des opérations de paix et des missions conduites par l'équipe chargée de l'examen, ainsi que celle menée par la MINUAD et l'équipe de pays des Nations Unies que la réduction des effectifs de la mission et la fermeture de bases d'opérations n'ont entraîné que peu d'effets négatifs. La population locale et les personnes déplacées ont indiqué que la diminution du nombre de patrouilles de la MINUAD n'avait pas eu d'incidence notable sur leur liberté de mouvement et leur accès à des moyens de subsistance. Dans certaines zones du Darfour oriental et du Darfour occidental, des personnes déplacées ont déclaré avoir été harcelées physiquement et verbalement par des nomades. À Labado (Darfour oriental), Greida et Salam (Darfour méridional) des nomades armés auraient empêché des villageois d'accéder à leur exploitation agricole. À Mornei (Darfour occidental), Korma et Oum Barou (Darfour septentrional), la population locale s'est plainte des conséquences socioéconomiques du retrait de la Mission, dans une région où le niveau de pauvreté est élevé.

30. Dans l'ensemble, les responsables locaux ont indiqué que les conditions de sécurité à l'intérieur des camps de déplacés étaient restées globalement stables mais que l'on avait tout de même enregistré plusieurs cas de violation des droits de la personne ou d'atteinte à ces derniers, ainsi que des incidents mineurs comme des menaces, des vols ou des pillages. La plupart des camps sont dotés de postes de police mais le manque d'effectifs policiers et les problèmes logistiques demeurent préoccupants. Dans certains camps, les volontaires chargés d'assurer une police de proximité ayant été formés par la MINUAD ont cessé d'exercer, faute de mesures incitatives. Mornei (Darfour occidental) et Labado (Darfour oriental) feraient office de centres de recrutement et de formation. À Korma (Darfour septentrional) les responsables locaux ont demandé que la MINUAD mette ses moyens à la disposition de la population locale et se sont plaints du manque de services dans la région, notamment s'agissant des écoles et des hôpitaux.

31. L'évaluation stratégique a permis de constater que la majorité des 23 bases d'opérations dont le contrôle a été transféré au Gouvernement soudanais au cours des phases précédentes de réduction des effectifs, est toujours occupée par les forces de sécurité, contrairement à ce qui a été énoncé dans la lettre d'engagement adressée par les autorités locales au sujet de l'utilisation future de ces locaux, tandis que d'autres ont été abandonnées et risquent de ne plus être utilisables si elles ne sont pas entretenues correctement. Le Gouvernement s'est de nouveau engagé à ce que ces

locaux soient utilisés exclusivement à des fins civiles et a entrepris de faire le nécessaire au plus vite. En outre, la mission devrait renforcer la protection du personnel et des biens, suite à l'attaque et au pillage perpétrés à Geneina les 14 et 15 mai contre le grand camp de la MINUAD, avant que le contrôle de celui-ci ne soit transféré.

32. De nombreux interlocuteurs ont souligné la nécessité de renforcer les mécanismes garants de l'état de droit. À Labado (Darfour oriental), l'absence de tribunaux locaux semble encourager la criminalité et l'impunité. À Mornei (Darfour occidental), les responsables locaux se sont résolus à assurer leur propre sécurité. À Oum Barou (Darfour septentrional), la population s'en remet à des tribunaux ruraux, tandis que dans la région de Salam (Darfour méridional), la présence de la police est faible dans plusieurs villages et des difficultés logistiques entravent le travail des policiers. La MINUAD continue d'aider l'État à étendre son autorité au niveau local, notamment en contribuant à la création de tribunaux ruraux et en renforçant les capacités de la police moyennant le financement de programmes et par l'intermédiaire des équipes chargées de la liaison avec les États.

4. Équipes chargées de la liaison avec les États

33. La mise en œuvre de la transition a considérablement progressé, notamment grâce à la création d'équipes chargées de la liaison avec les États dans quatre États du Darfour (Darfour oriental, Darfour occidental, Darfour septentrional et Darfour méridional), conformément aux recommandations formulées dans le précédent rapport spécial (S/2018/530), suite à la conclusion de dix mémorandums d'accord et au transfert de ressources financières à neuf entités de l'équipe de pays des Nations Unies. Dans ce cadre, 58 membres du personnel de la MINUAD, notamment des conseillers pour les questions de police, ont partagé des locaux avec du personnel de neuf organismes des Nations Unies en vue de mener à bien, ensemble, des activités relatives aux programmes qui représentent un budget total de 15 millions de dollars et qui visent à progresser dans trois domaines d'action prioritaires en rapport avec la transition, l'objectif étant d'éviter la reprise du conflit : l'état de droit (police, justice et services pénitentiaires) ; les solutions durables pour les populations déplacées et les communautés d'accueil ; les droits de la personne et le renforcement des capacités. Une équipe mobile de la MINUAD surveille le respect des droits de la personne dans les zones où opèrent les équipes chargées de la liaison avec les États. Environ 47 % des fonds alloués ont été décaissés ou engagés à l'appui d'activités relatives aux programmes.

34. En moins d'un an, les équipes chargées de la liaison avec les États se sont révélées être des initiatives pilotes prometteuses eu égard à l'intégration du système des Nations Unies au Darfour et ont permis à la MINUAD et à l'équipe de pays des Nations Unies de planifier, de programmer et de mettre en œuvre conjointement les activités qu'elles ont été chargées de mener, en coordination avec les interlocuteurs gouvernementaux. Le fait d'avoir partagé des locaux avec du personnel de la MINUAD a permis à l'équipe de pays des Nations Unies de renforcer ses capacités dans quatre États du Darfour. Toutefois, les financements sont prévus à court terme et le contexte dans lequel s'opère la levée de fonds est difficile, ce qui risque de remettre en cause la pérennité des effets du travail des équipes, alors même que les liens établis entre les activités de ces dernières et les projets et programmes menés par les organismes des Nations Unies visaient à l'appuyer. Les activités menées conjointement par la MINUAD et l'équipe de pays des Nations Unies serviront à mobiliser de nouveaux investissements dans les domaines essentiels que sont la prévention des conflits et la consolidation de la paix. Il s'agira notamment de continuer à fournir une aide humanitaire et de procéder à des investissements pluriannuels visant à favoriser la résilience. Sous la direction conjointe de la Coordinatrice résidente et de la Représentante spéciale conjointe adjointe, un groupe

chargé de la transition a été créé à Khartoum pour faciliter la mise en place des équipes chargées de la liaison et la conception et l'exécution des programmes. La gestion et les aspects opérationnels des programmes sont coordonnés par les composantes de la mission au Darfour. Toutefois, il convient de renforcer la coordination et la communication au niveau de l'État et au sein de l'équipe de pays des Nations Unies à Khartoum. Les équipes chargées de la liaison avec les États ont aussi fait état de difficultés de mise en œuvre causées par des problèmes de trésorerie et des pénuries de carburant, eux-mêmes imputables à la crise économique générale qui frappe le Soudan, qui devraient continuer d'entraver leurs activités.

5. Progrès accomplis dans la réalisation des objectifs

35. Dans la déclaration de sa Présidente en date du 11 décembre 2018 (S/PRST/2018/19), le Conseil de sécurité a demandé la rationalisation des objectifs et des indicateurs proposés par le Secrétaire général (voir S/2018/912) tout en reconnaissant que certains étaient plus immédiatement prioritaires et que d'autres correspondaient à des objectifs de consolidation de la paix à long terme au Darfour. Sur le fond, les dispositions du Document de Doha pour la paix au Darfour pourraient servir à établir des indicateurs de succès en vue du retrait à terme de la mission [voir la résolution 2429 (2018)]. L'équipe d'évaluation propose donc un ensemble rationalisé d'objectifs et d'indicateurs de succès qui orienteront les activités jusqu'au retrait de la MINUAD et qui permettront d'aider les autorités soudanaises à mieux cibler les travaux qu'elles mèneront conjointement avec leurs partenaires internationaux après le mois de juin 2020.

36. Comme indiqué dans les rapports d'activité sur la MINUAD et dans le bilan de la mise en œuvre du Document de Doha pour la paix au Darfour (S/2017/747, annexe), les objectifs relatifs à l'application du cadre institutionnel et législatif prévu dans le Document de Doha ont été progressivement atteints. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire pour garantir la mise à disposition de ressources humaines et de financements adéquats, sans lesquels les mécanismes d'appui à la mise en œuvre dudit Document ne pourront être pleinement opérationnels.

37. L'expérience a montré que les équipes chargées de la liaison avec les États permettent d'aider le Gouvernement soudanais et la société civile à mettre l'accent sur les questions prioritaires aux fins du maintien de la paix. Dans le domaine de l'état de droit, elles contribuent à renforcer la chaîne pénale dans les zones de retour et de réinstallation, à donner plus de moyens aux tribunaux ruraux chargés de statuer sur les conflits intercommunautaires et à fournir des services de médiation. Elles jouent ainsi un rôle dans la stabilisation à l'échelle locale, le désarmement, la démobilisation et à la réintégration et le renforcement de l'application du principe de responsabilité s'agissant des crimes liés aux conflits. En ce qui concerne la protection des droits de la personne, elles permettent de collaborer avec les autorités, la Commission nationale des droits de l'homme et la société civile en vue de renforcer le cadre de protection des civils, les dispositifs d'alerte rapide et les capacités du pays en matière de suivi des droits de la personne et d'établissement de rapports à ce propos ainsi que sur les questions concernant la justice transitionnelle. Des discussions avec les autorités soudanaises sont en cours concernant l'ouverture d'un bureau de pays du HCDH. Une équipe d'évaluation technique du HCDH s'est rendue au Soudan au début du mois de décembre 2018, à la suite de quoi elle a soumis au Gouvernement soudanais une proposition relative à la création d'un bureau de pays pleinement mandaté. En avril, puis en mai 2019, les autorités soudanaises ont invité le HDCH à entamer des négociations au sujet du projet d'accord avec le pays hôte, mais compte tenu des événements récents, la visite a été reportée.

38. Répondre durablement aux besoins des personnes déplacées continue de figurer au nombre des défis à relever pour éviter une reprise du conflit au Darfour. Dans l'Aperçu des besoins humanitaires de l'Organisation des Nations Unies pour l'année 2018, il a été indiqué que le Soudan comptait 2 millions de personnes déplacées, dont 1,8 million au Darfour, parmi lesquelles 1,6 million étaient recensées dans des camps. En outre, le Tchad a accueilli 300 000 réfugiés darfouriens, dont certains sont en cours de rapatriement. Le Darfour accueille également près de 147 000 réfugiés originaires du Soudan du Sud, dont 80 % vivent hors des camps, au sein des communautés d'accueil. Les gouvernements des États du Darfour ont proposé trois solutions aux personnes déplacées, en vue de répondre à leurs besoins à long terme : l'intégration aux communautés d'accueil, le retour dans leur région d'origine ou la réinstallation dans une autre région. La mise en œuvre de ces solutions varie d'un État à l'autre. Ainsi, le Darfour septentrional et le Darfour méridional affichent de meilleurs résultats en la matière. Les personnes déplacées se heurtent à des difficultés permanentes en termes de sécurité et d'accès à leur région d'origine et à des moyens de subsistance. Elles souffrent en outre du manque de perspectives économiques. Dans les villes, des tensions existent entre les communautés d'accueil et les personnes déplacées, la présence de ces dernières ayant modifié la composition ethnique des villes et exercé une pression sur les ressources locales.

B. Questions opérationnelles

39. Au cours de la période considérée, 11 cas de tirs à l'arme à feu, d'intimidation ou de menaces et d'agression physique visant des membres du personnel des Nations Unies et des travailleurs humanitaires ont été enregistrés. Tous constituaient une infraction pénale. La MINUAD s'est vu refuser l'accès aux zones d'affrontements avec les groupes armés ou a été soumise à des restrictions de mouvement à 36 reprises. Dans 34 cas, ces mesures ont été imposées par le Gouvernement et dans les deux autres par l'ALS-AW. L'acheminement des cargaisons et la délivrance des visas se sont nettement améliorés. En effet, seules quatre expéditions ont été retardées au-delà de la période d'approbation normale et 97 % des visas ont été approuvés. Le 18 avril, le Conseil militaire de transition a réaffirmé aux représentants de l'ONU qu'il entendait les aider à exécuter leurs mandats.

IV. Organiser le retrait et une stratégie d'ensemble

40. L'équipe d'évaluation stratégique a conclu qu'en dépit du fait que le Darfour continuait de se heurter à un certain nombre de difficultés, la trajectoire positive de la mission dans la région n'avait pas été remise en cause depuis le précédent renouvellement de mandat. Au vu de l'évolution récente de la situation politique à Khartoum, la mission doit toutefois adopter une stratégie de retrait responsable. Bien que la conjoncture actuelle ne justifie pas un report de la date de retrait, prévu pour le mois de juin 2020, la mission devrait réduire ses effectifs de manière progressive. À cet égard, les activités visant directement à fournir un appui politique et à assurer la médiation, la prévention des conflits, la réconciliation et la protection doivent être maintenues et intensifiées pendant la transition et l'accent doit être mis sur les domaines d'action jugés prioritaires dans la région du Jebel Marra. En outre, il est recommandé aux équipes chargées de la liaison avec les États d'adopter une approche fondée sur les droits de la personne s'agissant des activités liées aux programmes, en particulier dans les domaines de l'état de droit et de la protection, moyennant la conduite d'activités de sensibilisation et de renforcement des capacités, entre autres choses. Il est également recommandé de mettre davantage l'accent sur le soutien et l'accompagnement à l'échelle locale, en attendant la mise en place de structures de

gouvernance à long terme, qui seront fondées sur un consensus national concernant la voie à suivre, consensus qui est au cœur des négociations politiques actuelles. Un examen de la situation devrait être effectué en novembre 2019 afin de déterminer la marche à suivre en ce qui concerne le rythme de la réduction des effectifs militaires et civils.

41. L'équipe propose que les activités de la mission en matière de prévention soient désormais axées sur la consolidation de la paix et non plus sur le maintien de la paix, étant donné que : a) les effectifs actuels chargés du maintien de la paix qui, en janvier 2019, couvraient une infime partie du territoire du Darfour, ne permettront pas à la MINUAD de faire face aux problèmes de sécurité dans la région ; b) le Gouvernement soudanais a continué d'étendre l'autorité de l'État dans l'ensemble du Darfour, et ses forces de sécurité contrôlent le territoire ; c) en 2017 et 2018, le retrait de la MINUAD des zones qui étaient auparavant sous son contrôle n'a eu que très peu de répercussions négatives ; d) les perspectives d'une reprise rapide du processus politique, qui pourraient justifier le maintien de moyens pour faire face aux éventuels problèmes de sécurité dans les mois à venir, sont incertaines ; e) les défis qui subsistent nécessitent la fourniture d'un appui politique et la conduite d'activités de consolidation de la paix et de stabilisation. Compte tenu de ce qui précède, l'équipe a conclu que le maintien de la paix n'était plus la stratégie la plus appropriée au Darfour et que toutes les conditions en vue de la réduction des effectifs étaient réunies.

42. Les priorités actuelles de la mission doivent donc être revues et cette dernière devrait consacrer sa dernière année d'activité à la facilitation politique, à la protection des civils dans les régions où elle est déployée et à la liaison avec les États par l'intermédiaire des équipes créées à cet effet, qui feront office de mécanisme d'intégration novateur en faveur de la mise en place d'une stratégie d'ensemble visant à appuyer les autorités soudanaises, l'objectif étant de jouer un rôle de premier plan aux fins de la consolidation de la paix. À cet égard, les quatre priorités qui orientent actuellement la transition peuvent servir de points d'ancrage pour optimiser le mandat de la mission et la reconfigurer en conséquence. Il est recommandé d'investir pour appuyer la transition et d'intensifier les efforts en matière de mobilisation des ressources.

A. Rationaliser les objectifs et ajuster le dispositif de la mission

43. Compte tenu des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs et le règlement des questions prioritaires en suspens s'agissant du maintien de la paix au Darfour, l'équipe d'évaluation stratégique propose de rationaliser les objectifs en vue d'en faire des indicateurs de progrès à long terme, qui resteront pertinents après le départ de la MINUAD, dans les trois domaines d'action prioritaires suivants :

a) **Processus politique** : l'équipe chargée de l'examen recommande que le Président de la Commission de l'Union africaine et le Secrétaire général de l'ONU élaborent une stratégie actualisée concernant le processus de paix au Darfour avec l'appui des États Membres, du Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine, de la MINUAD et de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la Corne de l'Afrique. Les objectifs ci-après revêtiront un caractère prioritaire :

i) Les pourparlers de paix entre les parties reprennent avec l'appui sans réserve des parties prenantes internes et externes. À cet égard, il est nécessaire de prendre un certain nombre de mesures visant à renforcer la confiance, notamment la levée de l'état d'urgence au Darfour et le renouvellement par les parties de leur engagement à participer aux pourparlers ;

ii) Les commissions issues du Document de Doha pour la paix au Darfour et le Fonds de reconstruction et de développement du Darfour disposent des ressources humaines adéquates et sont opérationnels dans tous les États du Darfour. Des mécanismes visant à accompagner le processus politique, notamment en ce qui concerne le désarmement, la démobilisation et la réintégration des anciens combattants et la maîtrise des armements, sont en place ;

iii) Les dernières phases du processus de dialogue et de consultation interne au Darfour sont achevées et les conclusions tirées du processus, en particulier celles intéressant le système de gouvernance, sont prises en compte dans le processus constitutionnel ;

b) **Renforcement des institutions** : le processus politique doit s'accompagner d'efforts visant à renforcer les institutions soudanaises garantes de l'état de droit, de manière à créer les conditions nécessaires au bon fonctionnement d'une administration capable d'assurer des services de sécurité publique, l'accès à la justice et l'administration de celle-ci, l'accès aux terres et aux autres ressources naturelles et le respect des droits fondamentaux des populations, conformément aux obligations internationales qui incombent au Soudan. Les objectifs à atteindre sont les suivants :

i) Des postes de police, des bureaux des procureurs, des tribunaux et des prisons et centres de détention existent dans les principales zones de retour et de réinstallation des personnes déplacées. Ces institutions devraient être en mesure de s'acquitter de fonctions de base ;

ii) La Commission foncière du Darfour est pleinement opérationnelle et des tribunaux ruraux sont opérationnels dans les zones prioritaires de retour et de réinstallation et dans celles touchées par des conflits intercommunautaires ;

iii) Des mesures ont été prises pour veiller à ce que le Procureur spécial du Tribunal spécial pour le Darfour adopte une approche équilibrée dans le cadre des enquêtes, y compris dans les cas de violences sexuelles liées au conflit ;

iv) La Commission nationale des droits de l'homme applique les Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris) et ses sous-comités chargés des droits de la personne sont opérationnels au Darfour ;

v) Conformément au Document de Doha pour la paix au Darfour, le Gouvernement accordera un accès sans restriction aux acteurs internationaux et nationaux qui apportent soutien et protection aux personnes déplacées, aux réfugiés et aux victimes du conflit ;

c) **Appui à long terme à la stabilisation** : afin de réunir, à plus long terme, les conditions nécessaires pour prévenir une reprise du conflit, il faudra établir un état de droit et des institutions de police fiables, trouver des solutions durables pour les personnes déplacées, fournir des services de base et adopter une stratégie durable et fondée sur les droits concernant la population darfourienne. Ces points et ceux énoncés ci-après constituent les objectifs à long terme que doivent atteindre le Gouvernement soudanais et ses partenaires nationaux et internationaux :

i) La Force de police soudanaise, le Tribunal spécial pour le Darfour, le Bureau du Procureur spécial, les tribunaux et les autorités pénitentiaires sont en place et en mesure d'exercer leurs fonctions dans le respect des droits de la personne et conformément aux normes internationales sur l'ensemble du territoire du Darfour, en mettant l'accent sur les cas de violence sexuelle et fondée sur le genre et la protection de l'enfance ;

- ii) Les institutions gouvernementales locales et les autorités tribales sont en mesure de régler les conflits locaux, notamment les conflits intercommunautaires ;
- iii) Conformément au Document de Doha pour la paix au Darfour, les autorités soudanaises prennent les mesures nécessaires pour garantir la liberté d'expression, le droit de réunion et d'association, le droit de participer aux affaires publiques et le droit de former des organisations de la société civile au Darfour et d'y participer ;
- iv) Les négociations menées avec le HCDH aboutissent à la création d'un bureau de pays pleinement mandaté au Soudan.

B. Tirer parti des équipes chargées de la liaison avec les États

44. La mise en place des équipes chargées de la liaison avec les États a permis à la MINUAD, à l'équipe de pays des Nations Unies et aux autorités soudanaises d'œuvrer de concert afin d'enrayer les causes profondes du conflit et d'éviter la résurgence de celui-ci en s'appuyant sur des analyses et activités de planification conjointes. À l'avenir, la MINUAD devrait avoir davantage recours à ces équipes pour favoriser l'intégration et permettre une meilleure appropriation de la part des autorités soudanaises. L'évolution récente de la situation politique au Soudan offre une plus grande marge de manœuvre et permet d'apporter les ajustements nécessaires à la programmation et de renforcer la coordination avec les autorités et les partenaires locaux afin de favoriser l'appropriation. La MINUAD et l'équipe de pays des Nations Unies devraient améliorer la planification, les capacités d'analyse, la coordination et la communication au sujet des équipes chargées de la liaison avec les États à tous les niveaux. Il convient également de regrouper les fonctions de la MINUAD liées à la gestion et à la coordination des programmes avec celles du groupe chargé de la transition, et de renforcer la structure de coordination des équipes chargées de la liaison avec les États au niveau du Darfour.

45. Dans le cadre de la prochaine phase de retrait des effectifs de la MINUAD dans la région du Jebel Marra, il convient d'étendre la présence des équipes chargées de la liaison avec les États déjà existantes dans le Darfour septentrional et le Darfour méridional et d'en créer de nouvelles dans le Darfour central, y compris à Golo. Toutes les ressources de programme restantes de la MINUAD devront être réaffectées à l'appui aux activités de consolidation de la paix en cours et aux équipes chargées de la liaison avec les États. Il est recommandé que les arrangements administratifs et financiers relatifs aux équipes chargées de la liaison avec les États et au personnel correspondant soient maintenus jusqu'en décembre 2020.

46. Sous la direction du Gouvernement et avec l'appui de l'Allemagne, de l'Italie, du Qatar, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, de l'Union européenne et du PNUD, une nouvelle impulsion a été donnée à la Stratégie de développement du Darfour en mars 2019, qui devrait s'achever plus tard en 2019. La Stratégie ainsi redynamisée, qui s'attaque aux facteurs de conflit et traite les questions de la stabilisation et du développement du Darfour à plus long terme, servira de stratégie globale de consolidation de la paix. À cet égard, les activités pertinentes des équipes chargées de la liaison avec les États et du Fonds pour la consolidation de la paix et les autres activités devront s'inscrire dans la nouvelle Stratégie et être conformes à ses objectifs, donnant la priorité à la consolidation de la paix, fournissant rapidement un appui synergique et faisant le lien avec les objectifs politiques de référence. La prochaine phase de la Stratégie et les programmes de consolidation de la paix en cours devraient s'appuyer sur les recommandations issues du processus de dialogue et de consultation interne au Darfour.

C. Concilier les priorités du maintien de la paix et de la consolidation de la paix aux fins de la prévention

47. Compte tenu de ce qui précède, l'équipe chargée de l'évaluation stratégique a conclu que la situation actuelle au Darfour et les difficultés qu'il reste à surmonter pour parvenir à une paix durable ne relevaient plus du maintien de la paix, et a donc proposé que l'action stratégique et le mandat de la MINUAD soient désormais axés sur le soutien politique et l'appui à la consolidation de la paix, conformément aux recommandations figurant dans le rapport précédent (S/2018/530). Il convient donc d'adapter le dispositif, la présence et les capacités opérationnelles de la mission et de procéder à une réduction progressive et responsable du personnel de maintien de la paix et à un retrait d'ici à juin 2020.

Options de retrait

48. Trois options sont soumises au Conseil de sécurité pour examen. Deux d'entre elles consistent en un retrait en deux phases, selon un calendrier similaire mais suivant deux rythmes différents, comme suit : du 1^{er} juillet au 31 décembre 2019 et du 1^{er} janvier au 30 juin 2020. Une option comporte trois phases, à savoir : du 1^{er} juillet au 31 décembre 2019 ; du 1^{er} janvier au 31 mars 2020 et du 1^{er} avril au 30 juin 2020. Pour appuyer les efforts déployés en vue de parvenir à un règlement politique, un groupe composé d'observateurs militaires, de policiers hors unités constituées et de membres du personnel civil dialoguera avec les parties sur le terrain. En outre, une capacité de réserve composée d'au maximum un bataillon est maintenue pour intervenir dans les situations d'urgence, par exemple pour assurer la protection physique des civils lorsque, en dépit des demandes, les forces de sécurité soudanaises ne sont pas en mesure d'intervenir. Les trois options sont présentées ci-après :

a) La première option tient compte de l'évolution du conflit au cours de l'année écoulée et des sites touchés par les événements survenus après le 11 avril 2019, sites qu'il est proposé de fermer pendant la deuxième phase. La mission maintiendra une capacité de réserve d'au moins deux compagnies pour intervenir en urgence dans les zones d'où la MINUAD aura retiré ses effectifs pendant la première phase. Les huit bases d'opérations suivantes seront fermées au cours de la première phase : Kabkabiya, Sortoni, Koutoum, Taouïla, Changil Tobaya, Menawachei, Khor Abeche et Saraf Omra. Au moins 1 759 membres du personnel militaire, 287 policiers hors unités constituées et 4 unités de police constituées seront rapatriés. La fermeture des cinq autres bases d'opérations (Zalingei, Golo, Kass, Nertiti et Kalma) ainsi que le rapatriement des membres du personnel en tenue restants et du matériel appartenant aux contingents auront lieu au cours de la deuxième phase ;

b) La deuxième option suit la même logique que la première mais propose une réduction plus progressive des effectifs. Au cours de la première phase, les huit bases d'opérations suivantes seront fermées : Kabkabiya, Sortoni, Koutoum, Taouïla, Changil Tobaya, Menawachei, Khor Abeche et Saraf Omra. Au moins 1 719 membres du personnel militaire, 330 policiers hors unités constituées et 4 unités de police constituées seront rapatriés. Au cours de la deuxième phase, les sites de Kass et de Kalma seront fermés, ce qui entraînera le rapatriement d'au moins 1 009 membres du personnel militaire, 90 policiers hors unités constituées et 2 unités de police constituées. La fermeture des trois autres bases d'opérations (Zalingei, Golo et Nertiti) ainsi que le rapatriement des membres du personnel en tenue restants et du matériel appartenant aux contingents auront lieu au cours de la troisième phase. La mission maintiendra une capacité de réserve moyenne de deux compagnies pour intervenir en urgence dans les zones d'où la MINUAD aura retiré ses effectifs pendant les deux premières phases ;

c) La troisième option tient compte de l'évolution du conflit au cours de l'année écoulée et suit une logique géographique. En outre, dans le cadre de cette option, il est demandé aux autorités soudanaises d'assurer la sécurité dans certaines zones sensibles et de laisser à la mission le temps nécessaire pour suivre la situation et intervenir avec des moyens suffisants en cas d'intensification du conflit. La mission maintiendra une capacité de réserve d'un bataillon pour intervenir en urgence dans les zones d'où la MINUAD aura retiré ses effectifs au cours de la première phase. Au cours de cette phase, les dix bases d'opérations suivantes seront fermées : Kabkabiya, Sortoni, Koutoum, Saraf Omra, Taouïla, Changil Tobaya, Menawachei, Khor Abeche, Kass et Kalma. Au moins 1 759 membres du personnel militaire, 420 policiers hors unités constituées et 7 unités de police constituées seront rapatriés. La fermeture des trois autres bases d'opérations (Golo, Nertiti et Zalingei), ainsi que le rapatriement des membres du personnel en tenue restants et du matériel appartenant aux contingents auront lieu au cours de la deuxième phase.

49. La MINUAD réduira progressivement ses effectifs en tenue et s'efforcera de se retirer du Darfour de manière contrôlée et coordonnée. Selon l'équipe chargée de l'évaluation stratégique, la fermeture des bases d'opérations et les rapatriements prévus en juin 2020 pourraient être entravés par la saison des pluies, ce qui prolongerait la période de liquidation au-delà de la fin de 2020.

50. Il convient d'organiser comme il convient la sûreté et la sécurité de la plateforme logistique d'El-Fasher, qui joue un rôle crucial dans les opérations de retrait et de liquidation de la mission. De ce fait, il faudrait envisager de retenir la solution consistant à employer des membres du personnel en tenue comme agents de sécurité à des fins de protection, qui a été approuvée par le Conseil de sécurité, jusqu'à la liquidation finale de la MINUAD. En outre, les autorités soudanaises doivent apporter leur soutien, notamment en fournissant des escortes de sécurité pour les déplacements entre les bases d'opérations et El-Fasher et pour les expéditions vers Port Soudan.

51. Afin de suivre les progrès réalisés et la coopération et l'appui fournis par les autorités soudanaises pendant la fermeture des bases d'opérations et la phase de liquidation, nous proposons que ces dernières : a) remettent rapidement à la disposition des utilisateurs finals civils les bases d'opérations avant que l'état de ces installations ne soit dégradé par des éléments armés. La remise à disposition de l'état-major de secteur et des bases d'opérations aux utilisateurs finals doit contenir des engagements précis assortis de délais ; b) délivrent rapidement des visas aux membres de l'équipe de liquidation et des permis d'exportation pour tout le matériel appartenant aux contingents et le matériel appartenant à l'ONU ; et c) assurent la sécurité de l'ensemble du personnel, du matériel et des installations de la mission. Le 13 mai 2019, le Conseil militaire de transition a adopté le décret n° 102 (2019) demandant la remise à disposition des camps de la MINUAD aux Forces d'appui rapide.

D. Éléments favorisant la transition vers la consolidation de la paix

1. Appropriation par le Gouvernement soudanais : planification conjointe, coordination et structures de suivi

52. Pour assurer que les opérations de retrait des effectifs et de liquidation de la MINUAD s'effectuent sans heurts, et pour garantir le rapatriement en temps voulu du personnel de la mission et du matériel appartenant aux contingents et le transfert et la liquidation des biens de la mission, il sera indispensable que les autorités soudanaises continuent de fournir un appui. Les autorités devront également coopérer en délivrant rapidement des visas aux membres des équipes supplémentaires chargées d'appuyer

les opérations de retrait et de liquidation, ainsi que des permis d'exportation pour tous les biens, et en assurant la protection de l'équipe de liquidation et du matériel après le rapatriement complet des contingents et des unités de police constituées de la MINUAD. Afin de garantir une meilleure coordination avec les agents de l'État à tous les niveaux, la MINUAD devrait relancer les travaux du mécanisme de coordination tripartite existant, tant au niveau stratégique (toutes les 6 à 8 semaines) qu'au niveau opérationnel (tous les mois). Il convient en outre de créer un mécanisme consultatif similaire aux niveaux régional et national afin de faciliter le dialogue avec les autorités de l'État en s'appuyant sur des mécanismes de renvoi à la hiérarchie.

2. Renforcement de la direction de la mission et coordination avec l'équipe de pays des Nations Unies

53. Afin d'appuyer les activités soutenues de retrait et de liquidation, il est nécessaire de mettre en place une direction, une intégration et une coordination adaptées. Il est actuellement procédé au renforcement des capacités de planification et de coordination de la mission pour que celle-ci soit en mesure de superviser le retrait et la transition, grâce notamment au déploiement d'une surcapacité temporaire spécialisée destinée à appuyer la mission et l'équipe de pays des Nations Unies. Il faudra en outre que la composante appui de la MINUAD crée, dans la limite des ressources existantes, une cellule de planification de la liquidation indépendante et autonome, qui axe ses efforts sur la coordination et la direction des activités de liquidation. Ces activités doivent être soutenues par une bonne stratégie de communication.

3. Financement : ressources de programme, Fonds pour la consolidation de la paix et mobilisation de ressources supplémentaires

54. Afin d'assurer une transition sans heurts et d'éviter la reprise du conflit en s'attaquant aux facteurs structurels de la violence au Darfour, il sera nécessaire de mobiliser d'importantes ressources dans les décennies à venir. À cette fin, le Fonds pour la consolidation de la paix du Secrétaire général peut jouer un rôle important en apportant en temps voulu un soutien stratégique et tolérant au risque, en parallèle et en complément des fonds de programme existants et prévus pour le Darfour, notamment en appuyant la participation des équipes chargées de la liaison avec les États et les priorités en matière de transition définies dans la version actualisée de la Stratégie de développement du Darfour.

55. Si le Soudan est admis à bénéficier d'un financement du Fonds pour la consolidation de la paix, celui-ci devrait être utilisé dans les domaines suivants : a) l'état de droit, en particulier l'amélioration de l'accès aux institutions judiciaires locales et de l'efficacité des tribunaux ruraux ; b) la recherche de solutions durables, en particulier la fourniture d'un appui aux populations déplacées et aux rapatriés en garantissant leurs droits fonciers, en améliorant leurs moyens de subsistance et en leur garantissant l'accès aux services de police et à la justice ; et c) la consolidation de la paix en faveur de la sécurité humaine, en particulier le renforcement des capacités des autorités locales et des institutions nationales à promouvoir la consolidation de la paix et à régler efficacement les différends intercommunautaires. Au cours de la première phase d'appui, des programmes de consolidation de la paix seront élaborés dans une localité de chaque État du Darfour en se fondant sur l'analyse des facteurs de conflit locaux, avec l'appui de l'administration locale et en coordination avec celle-ci. Ces programmes seront menés en collaboration avec les équipes chargées de la liaison avec les États et contribueront à la mise en œuvre de la Stratégie de développement du Darfour révisée et des priorités définies dans le cadre du processus de dialogue et de consultation interne au Darfour. Les phases suivantes

seront axées sur la mobilisation d'importantes ressources supplémentaires aux fins de la mise en œuvre de la Stratégie révisée.

4. Situation et mécanismes de protection des droits de l'homme

56. Au cours de la période à venir, il sera indispensable d'aider le Gouvernement à s'acquitter de son obligation d'assurer en permanence la protection des civils. La dernière année d'opérations de la MINUAD offrira une bonne occasion de collaborer avec les autorités et avec la société civile en vue de créer un réseau de protection des civils plus solide et des dispositifs d'alerte rapide, de renforcer les capacités du pays en matière de surveillance et de signalement des violations des droits de l'homme et de s'attaquer aux problèmes qui se posent, notamment en appliquant les recommandations formulées dans le cadre du dispositif d'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme. La mission continuera en outre de suivre la situation des droits de l'homme dans les zones où sont installées ses bases d'opérations et dans celles dans lesquelles interviennent les équipes chargées de la liaison avec les États en vue d'orienter les efforts de consolidation de la paix et d'informer les mécanismes de protection au sein de l'équipe de pays des Nations Unies et de contribuer à la stratégie de protection des Nations Unies pour le Darfour après le retrait de la MINUAD. Dans le cadre des efforts de prévention, la composante Droits de l'homme collaborera étroitement avec les composantes Police et État de droit des équipes chargées de la liaison avec les États afin de promouvoir la sensibilisation aux droits de l'homme dans le cadre de la formation du personnel de la police nationale, de l'appareil judiciaire et des forces de sécurité. Conformément à la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme, il faudra également continuer d'évaluer tout soutien éventuel à des forces de sécurité non onusiennes de manière directe ou indirecte.

5. Mesures de sécurité

57. Compte tenu de la réduction des effectifs en tenue de la MINUAD et de la réduction notoire de sa présence d'ici au 31 décembre 2019, tous les plans et arrangements pratiques en matière de sécurité devront être mis en place au plus tard le 31 mars 2020 afin de faciliter le transfert progressif et sans heurts des responsabilités de l'agent habilité au Darfour au coordonnateur résident.

V. Questions financières

58. Par sa résolution [73/278](#) en date du 22 décembre 2018, l'Assemblée générale a décidé d'ouvrir, au titre de l'exercice allant du 1^{er} juillet 2018 au 30 juin 2019, un crédit de 715,5 millions de dollars des États-Unis destiné à financer le fonctionnement de la MINUAD, y compris le montant de 385,7 millions de dollars qu'elle avait approuvé antérieurement pour la mission pour la période du 1^{er} juillet au 31 décembre 2018 dans sa résolution [72/259](#) B. Au 13 mai 2019, le montant des contributions non acquittées au compte spécial de la MINUAD s'élevait à 160,8 millions de dollars. À cette date, le montant total des contributions non acquittées pour toutes les opérations de maintien de la paix était de 1 989,1 millions de dollars. Le remboursement des dépenses afférentes aux contingents et aux unités de police constituées a été effectué pour la période allant jusqu'au 31 janvier 2019, tandis que le remboursement des dépenses afférentes au matériel appartenant aux contingents a été effectué pour la période allant jusqu'au 31 décembre 2018, conformément à l'échéancier trimestriel.

VI. Observations et recommandations

59. Il y a plus de dix ans, le 5 juin 2007, le Conseil de sécurité de l'ONU et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine ont été saisis d'une proposition (S/2007/307/Rev.1) relative au mandat et à la structure de la toute première mission de maintien de la paix hybride entre l'Union africaine et l'ONU, l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD). Si plusieurs facteurs de conflit et objets de revendication doivent encore être réglés, l'amélioration progressive de la situation générale en matière de sécurité au Darfour ainsi que d'autres évolutions majeures au Soudan et dans la région contraignent la MINUAD à s'adapter aux nouvelles réalités et à engager sa restructuration, ainsi qu'à examiner les modalités de son retrait d'ici à la fin de 2020, comme l'a recommandé le Conseil de sécurité dans sa résolution 2429 (2018). Au moment de sa création, la MINUAD avait un mandat très large et était l'opération de paix la plus importante ; toutefois, dans sa configuration actuelle, elle concentre son action sur la région du Jebel Marra. Au fil des années, la mission a apporté des contributions essentielles à l'appui apporté au processus de paix, notamment à la mise en application de l'Accord d'Abuja et du Document de Doha pour la paix au Darfour, ainsi qu'aux efforts de médiation locale visant à résoudre les conflits intercommunautaires ; à la protection des civils qui en avaient besoin ; et à la facilitation de l'acheminement de l'aide humanitaire dans tout le Darfour.

60. La situation globale reste toutefois difficile. En effet, malgré la signature d'un accord de négociation préalable entre le Gouvernement soudanais et les groupes du Darfour encore actifs dans la région, et malgré les cessez-le-feu unilatéraux prolongés par les parties au conflit, aucun accord définitif de cessation des hostilités n'a encore été conclu. Il ne pourra pas y avoir de paix durable au Darfour sans un règlement politique global de la situation. Les événements du 11 avril et les faits nouveaux survenus depuis à Khartoum, notamment l'accord relatif aux arrangements transitoires fixant l'objectif ambitieux de signer un accord de paix pour mettre fin aux conflits au Soudan au cours des six premiers mois de la période de transition, peuvent être l'occasion d'y parvenir. Nous encourageons les parties prenantes soudanaises à respecter cet engagement et ce calendrier et sommes fermement convaincus que ces événements marquent le début d'une nouvelle étape pour le Soudan et le peuple soudanais, y compris au Darfour, en vue du règlement de problèmes anciens. L'Union africaine et l'ONU sont prêtes à renforcer leur soutien au Gouvernement et au peuple soudanais dans ce tournant décisif pour veiller à ce que la transition prenne la forme d'un dialogue constructif, ordonné et inclusif, et à ce qu'elle débouche sur des réformes politiques et une reprise économique durable qui seront bénéfiques pour l'ensemble de la population soudanaise.

61. Le contexte régional reste instable, du fait notamment que des groupes armés du Darfour continuent de participer activement à d'autres conflits dans la région. La MINUAD entrant dans sa dernière année d'opération, il est impératif que les acteurs régionaux restent mobilisés pour appuyer le processus de paix au Darfour et la stabilité du Soudan à long terme, notamment en exhortant toutes les parties prenantes nationales à se joindre au processus de paix, en évitant la multiplication des initiatives et en décourageant les fauteurs de troubles. Pour notre part, nous entendons élaborer et présenter aux États Membres, dans le cadre du prochain rapport d'activité, une stratégie commune Union africaine-ONU qui pourrait aider à ouvrir la voie à un retrait responsable de la mission de maintien de la paix hybride, à recenser les facteurs de conflit appelant une attention constante du Gouvernement et du peuple soudanais et de leurs partenaires régionaux et internationaux, et à proposer un mécanisme de suivi permettant de régler les problèmes et revendications politiques de longue date au Darfour.

62. Si des difficultés continuent d'entraver la stabilité à long terme du Darfour, telles que la présence de 1,8 millions de personnes déplacées dans le pays, la faible incidence des événements survenus récemment au Soudan sur la situation politique et les conditions de sécurité au Darfour montre que la situation s'est améliorée depuis dix ans et que la progression de la région n'est pas affectée par les principaux retournements stratégiques et que, par conséquent, la MINUAD peut poursuivre la réduction de ses effectifs, puis son retrait et sa liquidation d'ici à la fin de 2020. Dans le cadre des prochaines étapes du retrait de ses effectifs, la MINUAD doit toutefois tenir compte des éventuelles zones sensibles et des facteurs de conflit qui doivent encore être réglés. Nous recommandons donc que, parmi les trois options présentées au Conseil de sécurité pour examen, une attention particulière soit accordée à la première, qui propose une approche échelonnée qui permettrait de maintenir des capacités de réserve dans la région du Jebel Marra et dans d'autres régions touchées par les événements récents jusqu'à la fin du mandat de la MINUAD en juin 2020. En outre, nous demandons au Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine et au Conseil de sécurité de prendre dûment en considération la proposition relative au maintien de capacités de réserve jusqu'à la clôture de la mission, afin de permettre des interventions d'urgence pour assurer la protection des civils dans les zones d'opération de la MINUAD.

63. À l'avenir, dans le cadre d'une stratégie de sortie responsable de la MINUAD, il sera tenu dûment compte de la nécessité pour les institutions de l'État et leurs interlocuteurs de l'équipe de pays des Nations Unies de disposer des moyens nécessaires pour préserver les acquis des dix dernières années dans les domaines de la protection, de l'état de droit, des droits de l'homme et de la recherche de solutions durables pour les déplacés et les populations locales dans tout le Darfour. D'importants efforts sont faits au Darfour en vue de préserver les résultats obtenus par la MINUAD et nous nous félicitons de l'expérience réussie des équipes chargées de la liaison avec les États. Nous préconisons la poursuite des investissements dans la transition et l'élargissement de la présence des équipes chargées de la liaison avec les États dans le Jebel Marra, qui constituent un point de départ pour l'intégration et le renforcement de l'appropriation par le Gouvernement et le peuple soudanais, ainsi que l'intensification des efforts de mobilisation de ressources pour accroître les capacités de l'équipe de pays des Nations Unies. Il est de notre responsabilité collective d'apporter un appui significatif à la transition du maintien de la paix vers la consolidation de la paix au Darfour grâce à la mobilisation de la communauté internationale, en particulier des institutions financières internationales. Comme en témoignent les événements survenus récemment au Soudan, la résilience du tissu social et de l'économie du pays a été mise à rude épreuve au cours des trente dernières années, et il ne sera possible de parvenir à une paix durable et à une transition politique réussie dans le pays que si une attention immédiate est accordée aux besoins urgents du pays en matière de redressement économique. Les autorités soudanaises doivent impérativement veiller à ce que les objectifs de référence de la phase de retrait de la MINUAD soient atteints, notamment le renforcement des capacités d'appui des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme au Soudan.

64. Pour terminer, nous tenons à remercier le Représentant spécial conjoint Union africaine-ONU pour le Darfour, M. Mamabolo, la direction et le personnel de la MINUAD, l'équipe de pays des Nations Unies et les partenaires de l'action humanitaire, qui continuent de travailler de concert pour assurer la transition vers le retrait de la MINUAD. Nous tenons également à saluer le Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine, dirigé par l'ancien Président Thabo Mbeki, pour son engagement indéfectible en faveur d'une paix et d'une stabilité durables au Soudan.