



Assemblée générale

Distr. générale
1^{er} mars 2021
Français
Original : anglais

Soixante-quinzième session
Point 151 de l'ordre du jour
**Rapport sur les activités du Bureau des services
de contrôle interne**

Évaluation de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience de l'Opération hybride Union africaine- Nations Unies au Darfour en ce qui concerne l'appui apporté à la transition du maintien de la paix à la consolidation de la paix au Darfour en collaboration avec l'équipe de pays des Nations Unies

Rapport du Bureau des services de contrôle interne

Résumé

De février 2019 à février 2020, la Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne a procédé à une évaluation en temps réel de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD) en ce qui concerne l'appui apporté à la transition du maintien de la paix à la consolidation de la paix au Darfour en collaboration avec l'équipe de pays des Nations Unies. L'évaluation a été réalisée au moyen d'entretiens semi-structurés, de l'examen de documents, d'enquêtes électroniques, d'observations directes et d'une étude de cas en deux phases.

L'équipe du Bureau des services de contrôle interne s'est entretenue avec toutes les parties prenantes concernées, notamment le Siège de l'Organisation des Nations Unies, la MINUAD, l'équipe de pays, l'Union africaine, le Gouvernement soudanais, les populations locales et les organisations de la société civile. En octobre 2019, un mémorandum consultatif a été publié à l'intention des responsables de la transition après la première phase de l'évaluation, à l'issue de l'évaluation en temps réel, pour aider à recadrer et à renforcer en temps utile la planification et la mise en œuvre de la transition. Bien que la transition ait été perturbée à plusieurs reprises en raison de bouleversements politiques, de désaccords sociaux et d'incidents de sécurité, ainsi que de la pandémie de COVID-19, la MINUAD a pu mener efficacement les activités prévues dans le cadre de son mandat malgré les difficultés.



Les résultats de la deuxième phase de l'évaluation indiquaient que la MINUAD avait fait des progrès notables en ce qui concerne la mise en œuvre de la transition, le retrait des effectifs et des moyens et la préparation de la sortie et que ses activités étant pertinentes et conformes au mandat et aux directives. La transition politique au Soudan s'est accompagnée à la fois de perturbations et de possibilités pour la transition au Darfour. Au lendemain du changement de gouvernement au Soudan, les besoins et priorités stratégiques des principales parties prenantes, qui étaient initialement divergents, ont convergé autour du retrait de la MINUAD, de la présence de suivi et des besoins en matière de consolidation de la paix. Toutefois, la disponibilité limitée d'enseignements consolidés et des meilleures pratiques issus de transitions précédentes a eu une incidence sur l'application aux niveaux opérationnel et fonctionnel.

Plusieurs problèmes sont apparus. La MINUAD et l'équipe de pays ont eu du mal à rationaliser la planification, la coordination et l'intégration du fait de divers facteurs. Premièrement, l'équipe chargée de conduire la transition est apparue fragmentée dans un cadre non intégré et géographiquement dispersé, situation aggravée par des priorités institutionnelles changeantes, un manque de clarté dans les attributions et une appropriation limitée des objectifs de transition. Deuxièmement, les mécanismes conjoints de planification et de coordination pour la transition n'ont pas été efficaces en raison d'une collaboration tardive avec le Gouvernement soudanais, de liens insuffisants au niveau opérationnel et du manque de coordination structurée formelle sur le terrain. Troisièmement, les équipes chargées de la liaison avec les États, envisagées comme un outil de transition conjoint de la MINUAD et de l'équipe de pays des Nations Unies, ont fait des avancées et ont généralement atteint les objectifs fixés dans le concept des fonctions de liaison avec les États.

Pour réaliser les objectifs de la transition, la MINUAD a obtenu le soutien de l'Union africaine au niveau stratégique, mais elle a estimé que l'Union africaine devait jouer un rôle plus important au niveau opérationnel. De même, à la suite de la transition politique au Soudan, la MINUAD a eu l'assurance d'une participation, d'un engagement et d'une appropriation accrues du pays pour assurer une transition efficace au Darfour.

À long terme, la MINUAD et l'équipe de pays se sont efforcées de s'attaquer aux facteurs de conflit, mais le risque d'une reprise du conflit reste important. Cette situation était due au fait que les causes profondes du conflit n'avaient pas été réglées, aux besoins humanitaires et de protection de longue date, aux activités déstabilisatrices des forces paramilitaires et des groupes armés, à la présence d'un grand nombre d'armes illicites au sein des communautés et à un processus de paix inachevé. Si la MINUAD a recensé les risques pour sa réputation et s'est efforcée d'y remédier, la gestion interne des biens, l'utilisation abusive et le détournement des bases d'opérations et des biens remis aux entités gouvernementales, la vulnérabilité des bases d'opérations restantes au pillage et aux activités criminelles, les retombées négatives potentielles sur l'environnement et les risques liés aux fautes graves, notamment l'exploitation et les atteintes sexuelles, demeurent des préoccupations majeures.

Certains facteurs essentiels ont contribué à l'efficacité et à l'efficience de la transition au Darfour, ou les ont limitées. Le volet de la transition relatif à la consolidation de la paix a été retardé en raison des incertitudes politiques, de la situation en matière de sécurité, du manque de soutien des donateurs et de problèmes internes de traitement des demandes. En outre, des problèmes systémiques persistants ont affecté la planification et la mise en œuvre de la transition. La réduction des ressources humaines et la baisse du moral du personnel ont eu une forte incidence sur la mise en œuvre de la transition. Si l'appui fourni par le Siège de l'Organisation des

Nations Unies a été jugé adéquat, le soutien du Bureau de la coordination du développement de l'ONU au Bureau du Coordonnateur résident a été jugé insuffisant.

Au total, 13 recommandations (1 cruciale et 12 importantes) ont été formulées en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficiencia de la transition au Darfour.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	5
II. Contexte	5
III. Méthodologie	6
IV. Résultats de l'évaluation	6
A. Les activités de la MINUAD à l'appui de la transition étaient pertinentes et conformes au mandat et aux directives	6
B. La MINUAD et l'équipe de pays des Nations Unies n'ont pas pleinement assuré une planification, une coordination et une intégration cohérentes et rationalisées	10
C. La MINUAD et l'équipe de pays des Nations Unies se sont efforcées de remédier aux facteurs de conflit, mais le risque d'une reprise du conflit demeure	18
D. La MINUAD a identifié les risques de réputation et s'est efforcée d'y remédier	20
E. Des facteurs essentiels ont contribué à l'efficacité et à l'efficience de la transition au Darfour, ou les ont limitées	22
V. Conclusion	26
VI. Recommandations	27
 Annexes	
I. Chronologie des principaux événements qui ont eu une incidence sur la transition politique au Soudan et sur la transition du maintien de la paix à la consolidation de la paix au Darfour ..	30
II. Réponse de l'administration	32
III. Réponse du Bureau des services de contrôle interne aux observations officielles du Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix et du Département des opérations de paix, de la MINUAD et de l'équipe de pays des Nations Unies	37

I. Introduction

1. L'objectif de l'évaluation était de déterminer, de manière aussi systématique et objective que possible, la pertinence, l'efficacité et l'efficience de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD) en ce qui concerne l'appui apporté à la transition du maintien de la paix à la consolidation de la paix au Darfour en collaboration avec l'équipe de pays des Nations Unies. L'évaluation a été menée conformément aux normes et règles d'évaluation applicables dans le système des Nations Unies¹.

2. Les entités concernées du Secrétariat ont été invitées à présenter des observations sur le projet de rapport, lesquelles ont été examinées dans le rapport final. Les réponses officielles de l'administration figurent à l'annexe II du présent rapport.

II. Contexte

3. Les conditions de sécurité s'étant améliorées dans l'ensemble au Darfour, le Conseil de sécurité a approuvé, dans ses résolutions 2363 (2017) et 2429 (2018), une double démarche systémique pour la MINUAD, qui allie les tâches de maintien de la paix et celles de consolidation de la paix à mettre en œuvre en collaboration avec l'équipe de pays au moyen des équipes chargées de la liaison avec les États sur une période de deux ans.

4. Dans ses directives de planification pour l'élaboration de processus de transition de l'ONU uniformes et cohérents et pour la planification et la préparation de la MINUAD, le Secrétaire général a défini un cadre opérationnel pour une meilleure transition au Darfour et dans l'ensemble du système, y compris les attributions, les mécanismes de coordination, la communication de l'information et la dotation en personnel. La Représentante spéciale conjointe adjointe de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour, au nom du Représentant spécial conjoint, et le Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire ont été désignés pour diriger au niveau national la planification et la gestion de la transition.

5. La transition au Darfour s'est déroulée sur fond de bouleversements politiques importants de décembre 2018 à octobre 2019, dont des troubles sociaux, le renversement de l'ancien régime de 30 ans et son remplacement par un Conseil militaire de transition, des attaques et des meurtres de civils, la création d'un Conseil souverain et les négociations de paix qui ont suivi à Djouba.

6. La transition politique et les conditions de sécurité dans le pays ont ralenti et parfois perturbé le processus de transition au Darfour (voir l'annexe I au présent rapport pour la chronologie des événements et leur incidence sur la transition). Au cours de cette période, la collaboration structurée avec le Gouvernement soudanais au niveau national et à celui des États au Darfour a diminué, la mise en œuvre des programmes au titre des fonctions de liaison avec les États a été retardée, l'élaboration des programmes de consolidation de la paix et la mise à jour de la Stratégie de développement du Darfour ont été entravées, l'équipe de pays a mis l'accent non plus sur la transition au Darfour mais sur la transition politique à l'échelle du Soudan, la réduction des effectifs militaires et policiers affectés au maintien de la paix a été interrompue, la fermeture et le transfert des bases d'opérations ont été suspendus, le retrait de la MINUAD a été reporté à deux reprises, et la nécessité d'une présence de suivi est devenue évidente. La prorogation technique du mandat de la MINUAD en

¹ Disponible à l'adresse suivante : <http://www.uneval.org/document/detail/1914>.

juin et octobre 2019 et en avril 2020 a encore compliqué dans une large mesure la planification et la mise en œuvre de la transition.

7. En revanche, la mise en place d'un gouvernement de transition dirigé par des civils a permis de faire avancer le processus de paix et de transition global et inclusif en mettant l'accent sur l'ensemble du Soudan. La MINUAD et l'équipe de pays ont fait état d'une amélioration notable des relations avec le Gouvernement soudanais et de la disponibilité de celui-ci. Ainsi, la direction de la MINUAD et de l'équipe de pays a davantage accès aux hauts responsables du Gouvernement de transition, les autorités des États et des collectivités locales font preuve d'un engagement et d'une disponibilité accrues face aux exigences de la transition, et le dédouanement du fret de la MINUAD au départ ou à l'arrivée se fait plus rapidement. En outre, il est envisagé, dans le cadre des négociations de paix en cours à Djouba, de s'attaquer aux causes profondes du conflit, en particulier au Darfour, ce qui ouvre la voie à une paix et un développement durables au Soudan.

III. Méthodologie

8. L'évaluation a été réalisée au moyen de quatre méthodes de collecte de données – entretiens semi-structurés, examen de documents, enquête électronique et observations directes – en deux phases. Elle portait sur la période allant de 2014 à 2020. La première phase de collecte de données s'est déroulée de mai à juillet 2019 et les résultats ont été communiqués dans une note consultative aux responsables de la transition en octobre 2019. La deuxième phase a eu lieu de décembre 2019 à février 2020.

IV. Résultats de l'évaluation

A. Les activités de la MINUAD à l'appui de la transition étaient pertinentes et conformes au mandat et aux directives

1. Progrès notables en matière de mise en œuvre de la transition, de réduction des effectifs et de préparation du retrait

9. La MINUAD a réussi à articuler la plupart de ses structures et de ses activités conformément aux résolutions et aux directives de planification du Conseil de sécurité. La MINUAD et l'équipe de pays, en collaboration avec les principales parties prenantes, ont eu recours à plusieurs mécanismes internes et conjoints pour planifier, coordonner et mettre en œuvre les activités de fond et d'appui liées à la transition comme suit (voir tableau 1).

Tableau 1
Mécanismes de coordination utilisés pour planifier et mettre en œuvre les activités de transition

<i>Entité</i>	<i>Niveau stratégique</i>	<i>Niveau opérationnel</i>
Mécanisme conjoint	Mécanisme tripartite Union africaine-Gouvernement soudanais-ONU (groupe de travail conjoint) et équipe spéciale conjointe avec l'Union africaine Comité mixte de coordination technique (comité 5+5) Réunions bimestrielles MINUAD-équipe de pays des Nations Unies	Cellule conjointe pour la transition

Entité	Niveau stratégique	Niveau opérationnel
MINUAD	Comité directeur de la transition et du retrait de la MINUAD	Équipe de planification intégrée
		Équipe administrative de réduction des effectifs
Équipe de pays des Nations Unies	Équipe de gestion des opérations	Groupe de travail sur la réduction des moyens
		Groupe de négociation du QG de la mission
		Comités techniques sectoriels
	Équipe de gestion des programmes	Groupe consultatif sur la cession des biens par voie de don
		Groupe de dépollution
		Responsables des fonctions de liaison avec les États
Groupe de la communication des Nations Unies		Commission de consolidation de la paix
		Coordination de la révision de la Stratégie de développement du Darfour

10. Associés à une communication interne efficace, les mécanismes ont permis aux responsables hiérarchiques et au personnel de parvenir à une compréhension commune des principaux aspects de la transition (voir fig. I) et des attributions au niveau opérationnel (voir fig. II). Des réunions-débats périodiques du personnel et des émissions ont été organisées, que 76 % des personnes ayant répondu à l'enquête ont jugées efficaces. En externe, l'Opération a organisé des manifestations communautaires pour sensibiliser les populations du Darfour au calendrier et aux activités de la transition.

Figure I
Connaissance des principaux aspects de la transition par le personnel de la MINUAD et de l'équipe de pays des Nations Unies

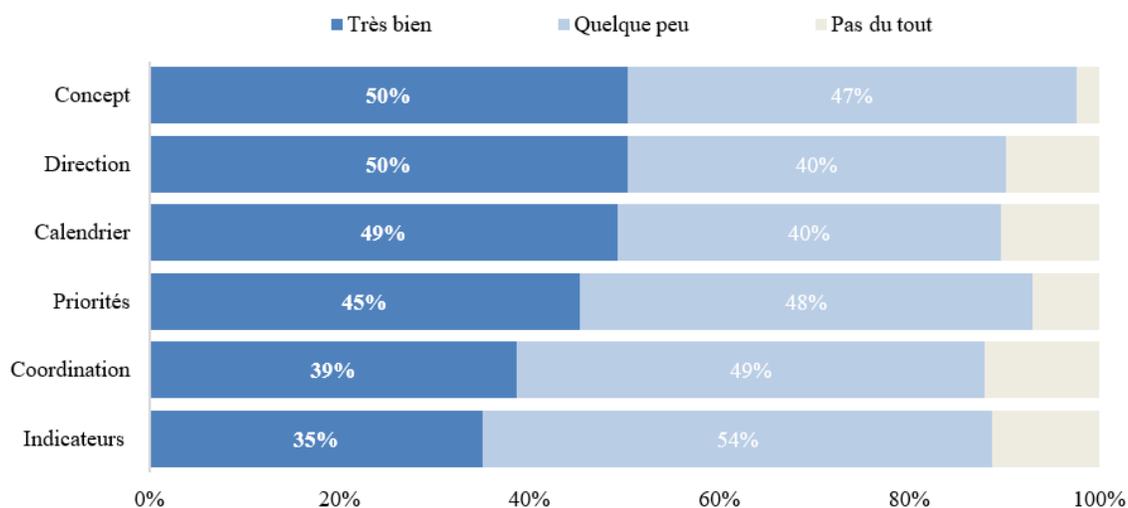
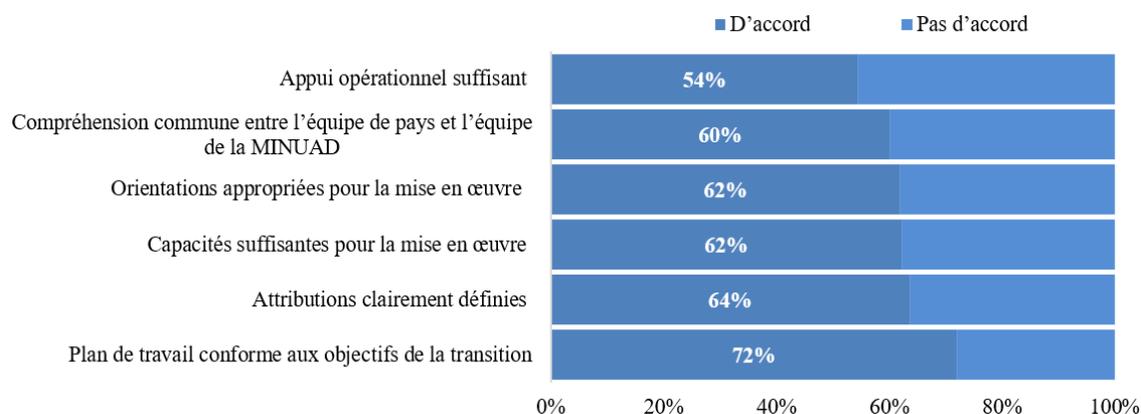


Figure II
Vues du personnel de la MINUAD et de l'équipe de pays quant à la clarté et à la compréhension commune des activités au niveau opérationnel



11. La MINUAD a efficacement mis en œuvre les principales activités de la transition (voir tableau II). Il ressort d'un examen des plans de la MINUAD pour la réduction progressive des effectifs, la fermeture et la liquidation de la mission que celle-ci était prête pour un retrait prévu pour le 31 décembre 2020.

Tableau 2
Récapitulatif des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la transition, de la réduction des effectifs et de la préparation du retrait

Principales activités de la transition	État de la mise en œuvre
Reconfiguration d'une nouvelle structure de mission	Relocalisation du Bureau du Représentant spécial conjoint à Khartoum Nouveau quartier général de la mission installé à Zalingei et relocalisation du Bureau de la Représentante spéciale conjointe adjointe Mise en place d'une base opérationnelle temporaire à Golo Réduction de la zone de l'opération de maintien de la paix au Darfour central
Création et mise en œuvre des fonctions de liaison avec les États	Mise en place des équipes chargées de la liaison avec les États au Darfour oriental, au Darfour occidental, au Darfour septentrional et au Darfour méridional Jusqu'à 90 membres du personnel civil de la MINUAD et policiers hors unités constituées ont été déployés dans neuf organismes, fonds et programmes ou ont partagé des locaux avec la Police soudanaise Programmes des fonctions de liaison avec les États 1 et 2 en cours d'exécution
Réduction des ressources humaines	Réduction d'environ 59 % des effectifs militaires, 47 % des effectifs de police, 72 % du personnel recruté sur le plan national et 57 % du personnel recruté sur le plan international au cours de la période 2014-2019

<i>Principales activités de la transition</i>	<i>État de la mise en œuvre</i>
Fermeture et liquidation	<p>Élaboration de plans de réduction des effectifs pour le personnel civil et en uniforme restant</p> <p>25 bases d'opérations et 3 PC de secteur fermés pendant la période 2017-2019</p> <p>Jusqu'en 2019, des biens d'une valeur de plus de 75 millions de dollars et 28 bases opérationnelles d'une valeur de 126 millions de dollars remis au Gouvernement soudanais</p> <p>Élaboration des plans de sécurité et de remise des 14 bases d'opérations restantes, y compris le quartier général de la mission et la base de soutien logistique</p>
Soutien aux négociations de paix et démarrage de la présence de suivi	Fourniture d'un soutien logistique, technique et consultatif au processus de paix de Djouba
Interventions en faveur des femmes, de la paix et de la sécurité	<p>Mise en place de réseaux de médiation et de protection des femmes dans les camps de personnes déplacées, les zones de retour et les zones touchées</p> <p>Consultations ouvertes à l'échelle du Darfour pour consolider la présence des femmes et faire place à leurs préoccupations dans les pourparlers de paix</p> <p>Création du cadre d'action commun du réseau soudanais de prévention de l'exploitation et des atteintes sexuelles</p>

2. Convergence des besoins stratégiques et des priorités des principales parties prenantes au fil du temps

12. Les vues multiples et divergentes des principales parties prenantes ont eu une incidence sur la pertinence et les progrès des activités de transition de la MINUAD au Darfour. Au départ, le consensus entre les membres du Conseil de sécurité, l'Union africaine et le Gouvernement soudanais concernant le calendrier, l'échelonnement et la portée de la transition n'était pas tout à fait évident. Les avis sur le moment approprié de la transition étaient mitigés, 60 % des personnes ayant répondu à l'enquête réalisée par la MINUAD et l'équipe de pays et 26 % des personnes interrogées estimant que ce n'était pas le bon moment pour mener la transition au Darfour. Ce sentiment était également partagé et souligné par les représentants des déplacés interrogés, qui ont exigé que la décision de mener la transition soit revue à cause des préoccupations en matière de protection et d'aide humanitaire. Bien que l'évolution du conflit au Darfour vienne corroborer la décision de passer du maintien de la paix à la consolidation de la paix, les personnes interrogées au Siège de l'ONU pensaient qu'il existait une résistance interne à la transition au sein de la MINUAD. Au total, 29 % des responsables au Siège ont affirmé que l'internalisation tardive sur le terrain de la décision de mener la transition en a retardé la planification, comme en témoignent la reconfiguration de la structure de la mission, l'approbation d'un concept de transition et la mise en place des équipes chargées de la liaison avec les États en février 2019 au plus tard.

13. Toutefois, au lendemain de la transition politique, ces divergences d'opinion ont été largement aplanies et les parties prenantes ont convergé vers des plans de sortie et la nécessité d'une présence de suivi, en mettant l'accent sur les activités de consolidation de la paix.

3. La disponibilité limitée d'enseignements tirés et des meilleures pratiques issues de transitions précédentes a eu une incidence sur l'application

14. L'application des enseignements tirés et des meilleures pratiques issues des transitions précédentes a été limitée au niveau stratégique, alors que l'on s'attendait à ce que le Comité exécutif crée une culture d'apprentissage et améliore les processus de transition pour l'ensemble du système des Nations Unies à tous les niveaux. Le Siège de l'ONU n'avait pas systématiquement rassemblé, examiné, documenté et diffusé les enseignements et les meilleures pratiques en matière de transition devant être appliqués par la MINUAD. Le projet conjoint pour la transition n'a fait part aux responsables de la transition que de certains enseignements précis, qui n'ont pas eu d'effet de ruissellement efficace au niveau fonctionnel. La MINUAD a pris contact avec l'équipe de direction qui a géré la transition au Libéria afin d'obtenir des informations sur son expérience. Toutefois, 70 % des personnes interrogées ne croyaient pas qu'il y ait eu des enseignements tirés ou des meilleures pratiques appliqués au cas du Darfour, ou n'étaient pas au courant. Il apparaît donc que les enseignements tirés et les meilleures pratiques transmis sur le terrain étaient insuffisants.

B. La MINUAD et l'équipe de pays des Nations Unies n'ont pas pleinement assuré une planification, une coordination et une intégration cohérentes et rationalisées

15. La MINUAD et l'équipe de pays ont difficilement fait preuve de cohérence lors de la planification et de la mise en œuvre conjointe des priorités de la transition, notamment avec les principaux acteurs (Gouvernement soudanais et Union africaine), en raison de plusieurs facteurs.

1. Manque de cohérence entre les responsables de la transition au sein de la MINUAD et de l'équipe de pays et entre ces deux entités

16. Les responsables de la transition au sein de la MINUAD et de l'équipe de pays semblaient divisés quant à leurs rôles et responsabilités et n'arrivaient pas à forger et à maintenir l'unité et la cohésion autour de la transition. Au total, 72 % du personnel et des cadres interrogés ont relevé trois niveaux de fragmentation.

17. Premièrement, au niveau des hauts responsables de la MINUAD, la fragmentation a été attribuée à deux facteurs. Le principal facteur était le manque de clarté quant aux attributions en matière de gestion de la transition du Bureau du Représentant spécial conjoint, du Bureau de la Représentante spéciale conjointe adjointe et des autres hauts responsables de la mission, d'autant que les liens hiérarchiques entre les fonctions de fond et d'appui ne cadraient pas correctement avec les responsabilités définies dans la directive de planification du Secrétaire général pour la planification et la préparation de la MINUAD. Comme autre facteur, on peut citer la reconfiguration géographique de la structure de la mission en vertu de la résolution 2363 (2017) du Conseil de sécurité et du Rapport spécial de la Présidente 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 (S/2017/437), qui a délimité les zones de maintien de la paix et de consolidation de la paix au Darfour et précisé que la MINUAD devra se concentrer sur la région de Jebel Marra. Le Bureau du Représentant spécial conjoint, le Bureau de la Représentante spéciale conjointe adjointe et la division de l'appui à la mission étant installés respectivement à Khartoum, Zalingei et El-Fasher, une communication et une coordination efficaces en temps voulu entre les principaux acteurs étaient compromises. En plus de coûter environ 7,5 millions de dollars, la

reconfiguration a augmenté le temps et les coûts de déplacement entre les bases d'opération, ce qui a compliqué la programmation de conversations importantes sur la transition.

18. Le deuxième niveau de fragmentation se situe au sein de l'équipe de pays, dont plus de la moitié des parties prenantes ont estimé qu'elle n'avait pas pleinement adhéré aux objectifs de la transition. Au total, 64 % des personnes interrogées au sein du Bureau du Coordonnateur résident et de l'équipe de pays ont fait état de confusion quant à la justification de la présence au Darfour de l'équipe de pays uniquement et ont confirmé leurs réserves initiales quant à la collaboration avec la MINUAD. En outre, 87 % des responsables de la MINUAD ont reconnu qu'il était difficile d'opérer le changement d'état d'esprit nécessaire chez l'équipe de pays pour qu'elle s'adapte aux exigences de la transition, attribuant le manque d'adhésion de l'équipe à l'importance croissante qu'elle accordait à la transition politique à l'échelle du Soudan plutôt qu'à la transition au Darfour². Les organismes, fonds et programmes (8 entités participantes sur 10) estimaient que le temps et les efforts consacrés à la planification de la transition au Darfour étaient disproportionnés par rapport à leurs programmes à l'échelle du Soudan, tandis que les membres du personnel de la MINUAD interrogés pensaient que le succès de la transition à l'échelle du Soudan dépendait de celui de la transition au Darfour.

19. Considérée comme un facteur aggravant de cette fragmentation, l'incapacité du Bureau du Coordonnateur résident à unifier les organismes, fonds et programmes autour des objectifs de la transition a été attribuée à la réforme du système des Nations Unies pour le développement, qui a modifié les chaînes hiérarchiques en matière de gestion, de contrôle et de redevabilité dans les opérations de l'équipe de pays. La responsabilité de gérer conjointement la transition avec le Bureau de la Représentante spéciale conjointe adjointe pendant cette réforme a limité la capacité du Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire à coordonner efficacement les organismes, fonds et programmes. Certains postes du Bureau du Coordonnateur résident n'ont pas été pourvus en temps voulu pour assurer la cohérence des activités de transition liées aux équipes chargées de la liaison avec les États et aux programmes de consolidation de la paix, puisque le processus n'avait pas été clairement défini et les ressources nécessaires dégagées qu'au milieu de 2019. Le Bureau du Coordonnateur résident a mené ses activités relatives à la transition avec l'appui d'un agent prêté par la MINUAD et d'un spécialiste de la transition fourni par le projet de transition.

20. Le dernier niveau de fragmentation, entre les deux responsables de la transition au sein de la MINUAD et de l'équipe de pays, tenait à l'évolution des priorités institutionnelles engendrée par le contexte politique général et la possibilité de la création d'un mécanisme de suivi des Nations Unies à l'échelle du Soudan. En conséquence, l'équipe de pays aurait pris une part moins active à la transition au Darfour. L'impact du manque de cohésion entre la MINUAD et l'équipe de pays s'est manifesté par la suspension des réunions bimensuelles de coordination entre les deux entités d'octobre 2019 à mars 2020.

2. Les mécanismes conjoints de planification et de coordination créés pour la transition au Darfour n'étaient pas d'une efficacité optimale

21. Les lacunes des mécanismes conjoints de planification et de coordination ont contribué à limiter la cohérence de la mise en œuvre de la transition.

² Communication de la MINUAD sur le changement d'orientation de l'équipe de pays des Nations Unies et la réduction de sa participation à la planification et à la gestion de la transition au Darfour.

22. Au niveau stratégique, la coordination avec le Gouvernement soudanais a été inégale, notamment en raison de l'instabilité de l'environnement politique et des changements de direction au niveau fédéral et à celui des États. La MINUAD et l'équipe de pays ont créé le comité 5+5 pour examiner, suivre et discuter l'allocation des ressources aux programmes des équipes chargées de la liaison avec les États³. L'examen des procès-verbaux de sept réunions et des entretiens avec le Gouvernement soudanais ont montré que les priorités et les besoins du Gouvernement, notamment l'équilibre entre les projets de renforcement des capacités et les projets d'infrastructure, la réintégration des anciens combattants, la fourniture de ressources aux éleveurs et l'ouverture d'itinéraires de transhumance, n'étaient pas pleinement pris en compte dans les programmes des fonctions de liaison avec les États 1 et 2. La première réunion du comité a été organisée après que les programmes des fonctions de liaison avec les États 1 avaient été déjà approuvés. Les besoins du Gouvernement soudanais ont été davantage pris en compte dans les programmes des fonctions de liaison avec les États 2, comme en témoigne la création d'une composante fourniture immédiate de services. En outre, les responsables de la MINUAD ont indiqué que les programmes des fonctions de liaison avec les États ont été définis en consultation avec les gouverneurs des États et les communautés locales.

23. Au niveau opérationnel, la cellule conjointe pour la transition, principal mécanisme de coordination de la transition entre la MINUAD et l'équipe de pays, n'a pas été suffisamment efficace pour ce qui est d'assurer la cohérence des activités communes. La cellule avait pour mandat d'assurer la supervision et le suivi du plan d'action conjoint pour la transition en facilitant et en coordonnant la mise en œuvre des priorités communes de la transition. Toutefois, 65 % des membres du personnel et des cadres ont cité des facteurs qui ont contribué à limiter l'efficacité de la cellule, notamment la sous-représentation du personnel de l'équipe de pays, l'absence de relations de travail claires avec les mécanismes de coordination de l'équipe de pays et le manque de coordination sur le terrain entre les organismes, fonds et programmes au Darfour.

24. Au niveau tactique, la coordination entre la MINUAD et le siège de l'équipe de pays et les bases d'opérations des équipes chargées de la liaison avec les États dans chaque État du Darfour ainsi que la coordination entre ces bases d'opérations dans chaque État n'ont pas été formalisées et structurées. En l'absence d'une approche coordonnée de la mise en œuvre, 59 % du personnel des équipes chargées de la liaison avec les États craignaient que les efforts ne fassent double emploi et que les avantages comparatifs ne soient pas exploités.

3. La MINUAD a reconnu le rôle joué avec succès par l'Union africaine au niveau stratégique et la nécessité pour l'Union africaine de jouer un rôle plus important au niveau opérationnel

25. Dans sa résolution [2429 \(2018\)](#), le Conseil de sécurité n'a confié à l'Union africaine qu'un rôle stratégique qui, de l'avis des représentants de l'Union africaine, a été rempli avec succès grâce au travail du mécanisme tripartite, aux consultations de la mission d'évaluation stratégique et à d'autres efforts diplomatiques. Par exemple, l'Union africaine a joué un rôle essentiel dans la gestion de la transition politique en suspendant le Soudan de ses activités jusqu'à la formation d'un gouvernement civil. Un représentant de l'Union africaine a indiqué que son organisation avait mis en garde contre le risque d'un retrait rapide de la MINUAD en prévision de ce changement politique. De même, l'Union africaine aurait joué un rôle direct dans l'annulation du décret 102 du Conseil militaire de transition, qui exigeait

³ Le comité était composé de cinq membres représentant la MINUAD et l'équipe de pays et cinq membres représentant le Gouvernement.

que la MINUAD remette toutes les bases d'opérations aux Forces d'appui rapide. Dans l'ensemble, l'Union africaine s'est déclarée satisfaite de sa contribution aux décisions stratégiques et a jugé constructif et positif son partenariat avec l'ONU.

26. En plus de ce rôle qui lui a été confié, 32 % des responsables du Siège de l'ONU et de la MINUAD estimaient que pour assurer le succès de la transition, il faut que l'Union africaine joue un rôle opérationnel renforcé. Interrogée à ce sujet, l'Union africaine a soutenu qu'il était préférable que la planification et la mise en œuvre de la transition au niveau opérationnel soient laissées aux entités des Nations Unies afin d'éviter les doubles emplois dans la gestion, et qu'elle se concentre sur son assistance stratégique.

4. La mission a obtenu des autorités nationales qu'elles fassent preuve d'une volonté et d'un engagement accru en faveur d'une transition efficace au Darfour, mais des risques subsistent

27. Au total, 72 % des personnes interrogées ont estimé que le changement de gouvernement au Soudan avait été un catalyseur qui a favorisé une large appropriation nationale à un niveau suffisamment élevé pour soutenir une transition efficace au Darfour. L'engagement croissant du Gouvernement soudanais s'est manifesté par le nombre de participants aux réunions du comité 5+5 et leur niveau d'engagement et par le fait que les priorités et les besoins nationaux du Soudan ont été clairement définis en vue d'une éventuelle présence de suivi des Nations Unies.

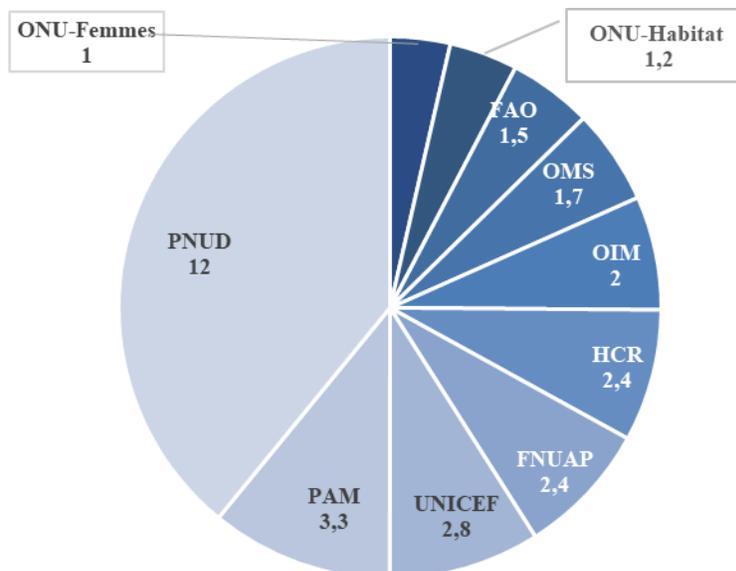
28. Près de 60 % des personnes interrogées à la MINUAD, au niveau de l'équipe de pays et au Siège de l'ONU ont toutefois souligné combien cet engagement était fragile du fait de deux facteurs principaux. Premièrement, 68 % des participants à l'enquête et 52 % des personnes interrogées pensaient que le Gouvernement avait besoin d'une aide supplémentaire après la MINUAD pour maintenir la paix. Deuxièmement, malgré un changement de classe politique à Khartoum, l'appareil d'État au Darfour est resté largement intact, certains gouverneurs militaires nommés par le Conseil militaire de transition étant toujours au pouvoir.

5. Les activités des équipes chargées de la liaison avec les États ont progressé, les objectifs fixés dans le concept des fonctions de liaison avec les États ayant été atteints dans l'ensemble

29. L'un des principaux résultats de la planification et de la coordination de la transition entre la MINUAD et l'équipe de pays a été la création des équipes chargées de la liaison avec les États, qui constituent un mécanisme commun d'analyse, de planification et d'exécution en vue de réalisations communes et de stabilisation pour éviter une reprise du conflit au Darfour. Les équipes chargées de la liaison avec les États ont été conçues pour faciliter une transition sans heurts du maintien de la paix à la consolidation de la paix en se concentrant sur des priorités communes dans les quatre domaines suivants : moyens de subsistance et solutions durables, état de droit, droits de l'homme et fourniture immédiate de services. Les programmes des fonctions de liaison avec les États ont été mis en œuvre sur des périodes de six mois en deux phases entre janvier et décembre 2019. Les programmes des fonctions de liaison avec les États 1 et 2 ont été financés par un budget statutaire total de 32,2 millions de dollars réparti entre 10 organismes, fonds et programmes dans les quatre domaines (voir fig. III et IV). Au moment de la rédaction du présent rapport, les programmes des fonctions de liaison avec les États 3 étaient en cours d'élaboration, avec une allocation de 9,1 millions de dollars à mettre en œuvre entre janvier et mars 2020.

Figure III
Répartition du budget statuaire entre les 10 organismes, fonds et programmes au Darfour pour les programmes des fonctions de liaison avec les États 1 et 2

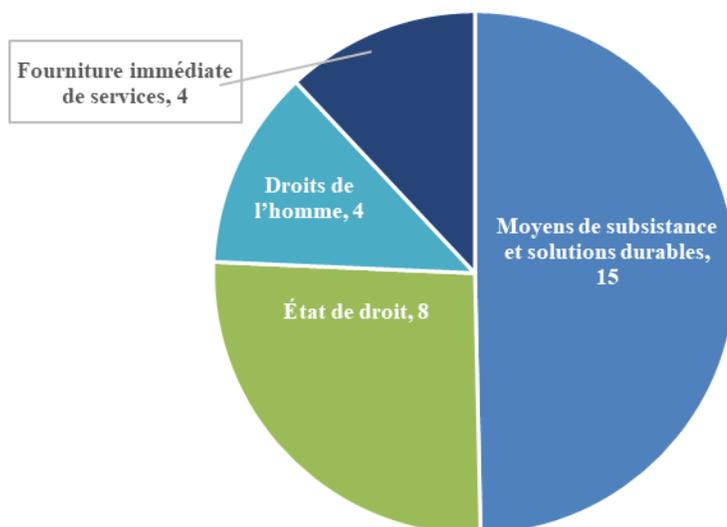
(En millions de dollars des États-Unis)



Abréviations : FAO, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture ; OIM, Organisation internationale pour les migrations ; PNUD, Programme des Nations Unies pour le développement ; FNUAP, Fonds des Nations Unies pour la population ; ONU-Habitat, Programme des Nations Unies pour les établissements humains ; HCR, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ; UNICEF, Fonds des Nations Unies pour l'enfance ; ONU-Femmes, Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; PAM, Programme alimentaire mondial ; OMS, Organisation mondiale de la Santé.

Figure IV
Répartition approximative du budget statuaire entre les domaines prioritaires pour les programmes des équipes chargées de la liaison avec les États 1 et 2

(En millions de dollars des États-Unis)



30. Malgré son importance cruciale pour l'ensemble de la transition, la mise en place des équipes chargées de la liaison avec les États a été retardée en raison de la conclusion tardive du mémorandum d'accord avec les 10 organismes, fonds et programmes, de retards dans le versement des fonds aux organismes, du déploiement tardif du personnel de la MINUAD et d'une définition inégale des fonctions du personnel. Les problèmes qui ont suivi (voir tableau 3) ont nui à l'efficacité des équipes chargées de la liaison avec les États puisqu'ils ont retardé davantage la mise en œuvre. Toutefois, les responsables de la transition ont pris des mesures pour atténuer, voire éliminer, la plupart de ces préoccupations. Sur la base d'un accord de principe, le retard pris dans la conclusion du mémorandum d'accord a été comblé en demandant aux organismes, fonds et programmes d'avancer des fonds pour commencer la mise en œuvre des programmes des fonctions de liaison avec les États. En outre, une série d'ateliers et de visites à l'intention du personnel des équipes chargées de la liaison avec les États et des représentants du gouvernement ont été organisés plusieurs mois après la création du mécanisme des fonctions de liaison avec les États afin d'écouter les préoccupations du personnel et d'aligner la mise en œuvre du programme sur les priorités et les besoins sur le terrain.

Tableau 3

Problèmes cités par le personnel et les dirigeants des équipes chargées de la liaison avec les États

<i>Nature du problème</i>	<i>Description</i>
Problèmes liés aux programmes	<p>Manque de coordination et d'intégration entre les équipes chargées de la liaison avec les États au Darfour</p> <p>Déblocage tardif et insuffisance des fonds et calendrier serré</p> <p>Manque de communication ou communication sporadique avec les principales sections de la MINUAD</p> <p>Manque de visibilité du travail des partenaires de mise en œuvre des organismes</p> <p>Manque de capacité de suivi et d'évaluation au sein de la MINUAD</p>
Problèmes liés à l'intégration	<p>Manque de clarté dans le double rattachement hiérarchique à la MINUAD et aux organismes</p> <p>Manque d'orientation du personnel de la part de la MINUAD et des organismes</p> <p>Insuffisance ou absence de plans d'évacuation sanitaire et de sécurité</p> <p>Insuffisance des ressources</p> <p>Manque de connectivité entre les équipes chargées de la liaison avec les États et le quartier général et la base de soutien logistique de la MINUAD</p> <p>Difficulté pour les organismes, fonds et programmes d'intégrer pleinement le personnel de la MINUAD</p>
Problèmes liés au contexte	<p>Manque de liquidités dans le pays et retards de paiement des sommes dues aux partenaires d'exécution, aux contractants ou aux fournisseurs</p> <p>Inflation continue et manque de carburant dans le pays</p> <p>Bouleversements politiques à Khartoum ayant entraîné un remaniement des autorités de l'État, ce qui a eu une incidence sur la mise en œuvre</p>

31. Une valeur relative avait été reconnue aux équipes chargées de la liaison avec les États en tant que mécanisme d'exécution conjoint. D'une part, 43 % du personnel et des cadres de la MINUAD et de l'équipe de pays estimaient que ces équipes apportaient une valeur ajoutée en accélérant la mise en œuvre des priorités de la transition, certains proposant que le concept soit reproduit comme pratique exemplaire dans d'autres contextes de transition. On a estimé que les équipes chargées de la liaison avec les États avaient pu :

a) Rassembler les entités non intégrées des Nations Unies et les autorités nationales autour d'un objectif commun ;

b) Fournir des ressources financières et humaines supplémentaires pour étendre la présence de l'équipe de pays au Darfour (par exemple, ONU-Femmes et ONU-Habitat) ;

c) Comblent le fossé entre les piliers Paix et Développement, jetant ainsi les bases des programmes de consolidation de la paix.

d) Donner une certaine confiance à la population locale au Darfour en maintenant la présence des Nations Unies.

32. D'autre part, 30 % des cadres et du personnel se sont montrés plus prudents quant à la valeur des équipes chargées de la liaison avec les États. Ils trouvaient l'initiative judicieuse en théorie, mais avaient des préoccupations liées à sa conception, à sa mise en œuvre, à sa viabilité et à son effet s'agissant de prévenir une reprise du conflit. Résumant ce sentiment, un chef de secrétariat d'un organisme a déclaré que les équipes chargées de la liaison avec les États étaient certes utiles, mais elles ne changeaient pas la donne. Au total, 73 % des personnes interrogées ont remis en question la rigueur de la conception des programmes des fonctions de liaison avec les États, arguant que le développement des infrastructures et les ateliers de formation non coordonnés ne peuvent prévenir la reprise du conflit au Darfour. Quelques responsables de la MINUAD et de l'équipe de pays ont soutenu que les programmes des fonctions de liaison avec les États ont été réaménagés en fonction des fonds disponibles sans évaluation crédible des avantages comparatifs ou des capacités de chaque entité chargée de la mise en œuvre, ni de la dynamique des conflits sur le terrain.

Figure V
Répartition de plus de 300 projets au titre des fonctions de liaison avec les États 1 et 2

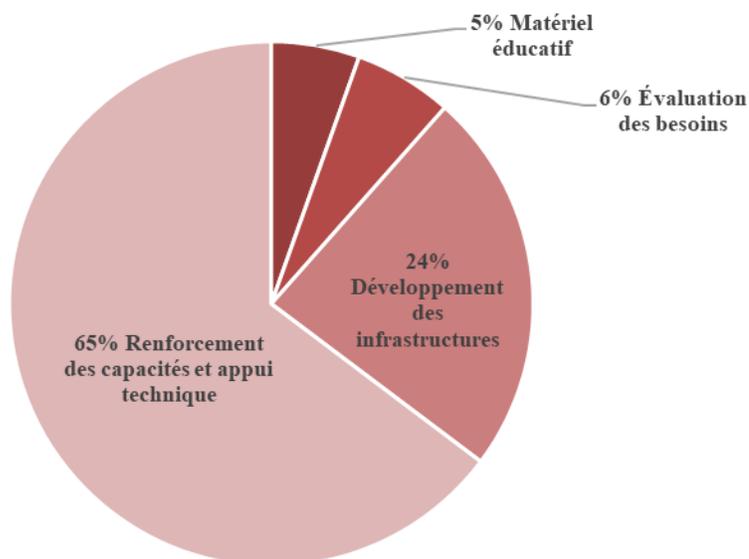
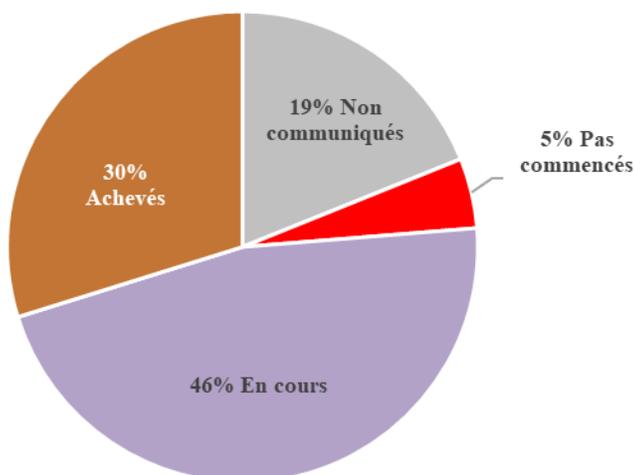


Figure VI
Taux d'exécution de plus de 300 activités assignées au titre des fonctions de liaison avec les États 1 et 2



33. Les coûts et le calendrier de la mise en œuvre constituaient une autre préoccupation majeure partagée. Quelque 44 % du personnel et des responsables des équipes chargées de la liaison avec les États ont estimé que les ressources financières affectées à ces équipes étaient insuffisantes pour générer une valeur visible à long terme. Malgré ces lacunes dans la conception et la mise en œuvre, les programmes des fonctions de liaison avec les États ont produit quelques premiers résultats à court terme. Au total, 25 % du personnel et des cadres ont confirmé l'absence d'un système de suivi et d'évaluation systématiques et de moyens pour évaluer les résultats des équipes chargées de la liaison avec les États sur le terrain. Malgré cette faiblesse, 90 % du personnel et des cadres ont estimé que la fourniture de services de base, le

développement des infrastructures et le renforcement des capacités de l'État et des communautés étaient des résultats visibles devant concourir à l'édification, au renforcement et au soutien de l'autorité de l'État dans tout le Darfour. De même, tous les fonctionnaires du Gouvernement et les représentants des déplacés (63 personnes) interrogés se sont déclarés satisfaits du soutien apporté par les programmes des équipes chargées de la liaison avec les États, en particulier dans les domaines des services de base, et ont demandé la poursuite de cet effort et de la fourniture de ressources, notamment pour les activités génératrices de revenus.

34. Quelque 35 % du personnel et des cadres avaient des réserves quant à la durabilité des programmes des équipes chargées de la liaison avec les États. Les préoccupations étaient multiples, allant de la sélection non ciblée des bénéficiaires et des localités au manque de ressources humaines et de capacités techniques des acteurs de l'État et de la société civile pour entretenir les installations.

C. La MINUAD et l'équipe de pays des Nations Unies se sont efforcées de remédier aux facteurs de conflit, mais le risque d'une reprise du conflit demeure

35. Plus de 80 % des personnes interrogées et 60 % des répondants à l'enquête ont indiqué que le risque d'une reprise du conflit à travers le Darfour persistait et se sont inquiétés de l'absence d'une stratégie globale pour faire face à plusieurs aspects de ce risque.

1. Les causes profondes du conflit n'ayant pas été traitées, la stabilité et la consolidation de la paix au Darfour s'en trouvent menacées

36. De l'avis général des parties prenantes, les causes profondes du conflit, notamment la gestion des terres, de l'eau et des autres ressources et l'accès à celles-ci, ainsi que l'absence de sécurité, de services de base et de moyens de subsistance, qui a conduit à des affrontements intercommunautaires, n'ont pas été suffisamment prises en compte au Darfour et ont nui à l'efficacité de la transition. Si la MINUAD, en collaboration avec l'équipe de pays et le Gouvernement soudanais, a proposé des solutions durables pour remédier aux facteurs de conflit afin d'éviter une reprise du conflit, les progrès ont été lents pour ce qui est d'étendre l'autorité de l'État, de renforcer l'état de droit et de trouver des solutions durables pour les populations déplacées.

2. Les besoins humanitaires et de protection des populations vulnérables restent élevés

37. Les risques liés aux besoins humanitaires et de protection au Darfour sont restés élevés et non traités, plus de 3 millions de personnes étant touchées, dont 2 millions de personnes déplacées et 1,3 million de réfugiés. Selon la MINUAD, les attaques criminelles perpétrées contre des personnes alors qu'elles mènent leurs activités de subsistance comme l'agriculture, ainsi que l'intimidation, le harcèlement et la violence sexuelle et fondée sur le genre visant les populations vulnérables sont persistantes. Pendant la période de transition, l'analyse des données du Centre d'analyse conjointe de la mission a révélé qu'environ 40 % des décès de civils étaient dus à des actes criminels et que 17 % de tous les incidents criminels et de sécurité visaient des personnes déplacées.

38. Conformément à la résolution [2429 \(2018\)](#) du Conseil de sécurité, la protection des civils continue d'être un mandat de la MINUAD, y compris dans les zones déjà libérées « in extremis ». Le fait que la MINUAD ne soit pas intervenue pour protéger les civils lors de l'attaque des camps de déplacés et de 21 villages dans les environs

de Geneina, le 29 décembre 2019, attaque au cours de laquelle 65 personnes ont été tuées, 54 autres blessées et 46 000 déplacées et qui a poussé 11 000 personnes à fuir au Tchad, a fait l'objet d'un examen minutieux au Siège de l'ONU et au Conseil de sécurité.

3. Les activités des forces paramilitaires et des groupes armés demeurent préoccupantes

39. La population du Darfour juge avec prudence et craint les activités déstabilisatrices et l'influence croissante des forces paramilitaires, dont les Forces d'appui rapide. Selon les estimations de la MINUAD, le retour au Darfour d'environ 2 500 à 3 000 combattants des Forces d'appui rapide et de 1 000 autres éléments opérant comme mercenaires en Libye pourrait alimenter l'instabilité. Une intensification du recrutement de combattants par les groupes armés a été signalée parmi les réfugiés du Darfour au Tchad et les personnes déplacées à l'intérieur du Darfour. Dans la région de Jebel Marra, les affrontements entre les forces gouvernementales et le Mouvement de libération du Soudan-faction Abdul Wahid ont créé l'instabilité.

4. La présence d'armes dans les communautés et les problèmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration restent un facteur susceptible d'aggraver l'instabilité

40. Le transfert illicite, l'accumulation et l'utilisation abusive d'armes légères et de petit calibre ont été l'un des facteurs de risque pour la stabilité au Darfour les plus cités par les principales personnes interrogées, notamment les représentants de la MINUAD, des déplacés et du Gouvernement. La Cellule d'analyse conjointe de la mission a estimé que le programme de collecte d'armes exécuté par le Gouvernement pendant la période 2017-2018 était inégal et discriminatoire envers certaines tribus, la conséquence étant qu'un nombre limité d'armes a été collecté. De plus, des groupes armés du Darfour auraient acquis des armes sophistiquées pour exploiter le vide sécuritaire laissé au Darfour après le départ de la MINUAD (voir [S/2019/34](#)). Selon la Cellule d'analyse conjointe de la mission, quelque 700 000 à 2 millions d'armes se trouveraient dans les communautés au Darfour. Grâce à l'assistance technique et logistique que la MINUAD a fournie à la Commission soudanaise de désarmement, de démobilisation et de réintégration, environ 7 500 combattants ont été démobilisés durant la période 2015-2017 et environ 2 000 anciens combattants ont été réintégrés, ce qui a permis d'atténuer en partie le risque.

5. Malgré le processus de paix en cours, le risque d'une reprise du conflit au Darfour demeure

41. Malgré le processus de paix lancé par le Gouvernement soudanais à Djouba en octobre 2019, le risque d'une reprise du conflit au Darfour reste préoccupant. Dans le cadre des discussions sur le volet Darfour, les principaux groupes armés du Darfour, à l'exception du Mouvement de libération du Soudan-faction Abdul Wahid, ont signé un accord-cadre en décembre 2019. Si, lors des entretiens, certaines personnes déplacées affiliées au Mouvement de libération du Soudan-faction Abdul Wahid ont rejeté les efforts en cours, les hauts responsables de la MINUAD et de l'équipe de pays se sont déclarés confiants quant à l'issue positive des négociations de paix, ouvrant ainsi la voie à une paix durable au Darfour. De même, les autorités de l'Union africaine et du gouvernement interrogées et certains groupes de déplacés ont jugé les négociations de paix opportunes, positives et crédibles.

42. Conformément à la résolution [2495 \(2019\)](#) du Conseil de sécurité, la MINUAD a pour mandat de fournir un soutien logistique, technique et consultatif au processus

de paix de Djouba. La MINUAD a organisé des réunions consultatives avec des femmes, des personnes déplacées et des réfugiés du Darfour et a facilité leur participation aux pourparlers de paix de Djouba. Les hauts responsables de la MINUAD ont exprimé leur satisfaction quant au rôle joué par la mission en ce qui concerne la facilitation de la médiation entre le Gouvernement et les groupes armés et l'appui à la Commission nationale pour la paix et à ses préparatifs en vue de la mise en œuvre des dispositions des accords de paix.

D. La MINUAD a identifié les risques de réputation et s'est efforcée d'y remédier

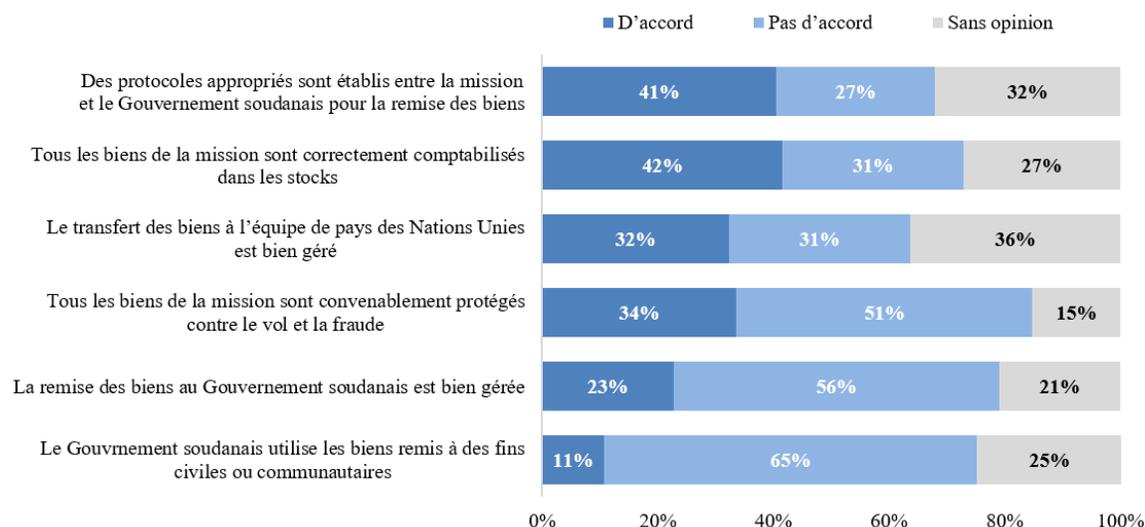
43. La majorité des personnes interrogées sur le terrain et au Siège ont fait état de certains risques pour la réputation de l'Organisation, découlant de facteurs internes et externes.

1. La gestion interne des biens demeure une préoccupation majeure

44. L'absence de comptabilité appropriée, de gestion des stocks, de mesures d'élimination (dons, transferts, ventes commerciales, rebuts, déchets électroniques, etc.) et d'amortissement des biens des missions reste une préoccupation majeure et un risque pour la réputation. Le volume total et la valeur de tous les biens et équipements de la mission n'étaient pas clairement déterminés. Les participants à l'enquête de la MINUAD ont relevé plusieurs disparités concernant les avoirs physiques et les aspects financiers de ces biens (voir fig. VII).

Figure VII

Vues du personnel de la MINUAD concernant la gestion – correcte ou non – du transfert des biens



45. La MINUAD a pris des mesures pour comptabiliser et vérifier physiquement les biens au cours de l'année écoulée afin de déterminer l'ampleur des difficultés auxquelles elle est confrontée. Les problèmes persistants étaient imputables, dans une large mesure, à des questions héritées du passé (c'est-à-dire les biens reçus de la Mission de l'Union africaine au Soudan et d'autres missions de maintien de la paix) et à des facteurs historiques (c'est-à-dire l'absence de contrôle systématique, l'irrégularité de l'inventaire physique, la rotation du personnel essentiel, etc.). En outre, la migration des données relatives au matériel et aux stocks de Galileo vers

Umoja en 2017, l'existence de conteneurs non ouverts, l'élimination en suspens d'articles sous restrictions de certificats d'utilisateur final et la destruction tardive de marchandises dangereuses ont été cités comme des problèmes majeurs. L'absence d'une comptabilité appropriée pendant les phases de retrait des effectifs et des moyens et de liquidation aurait augmenté les possibilités de vol et de chapardage des biens de la MINUAD et de fraude les concernant.

2. L'utilisation abusive et le détournement des bases d'opérations et des biens remis aux entités gouvernementales ont donné aux populations une impression négative

46. Les conséquences de l'utilisation abusive et du détournement des biens et des locaux de la MINUAD par des personnes et des entités non autorisées ont été citées par certaines personnes clés interrogées comme un important risque d'atteinte à la réputation. La valeur comptable nette totale des biens qui se trouvaient dans les 28 bases de la MINUAD remises au Gouvernement était de 126 millions de dollars, y compris ceux qui ont été pillés dans les camps de Geneina et de Nyala, d'une valeur respective de 25,7 millions et 55,7 millions de dollars. L'usurpation des biens et des bases d'opérations par les Forces d'appui rapide, rapportée dans les médias et par la MINUAD, a été perçue par les communautés locales comme un fait préjudiciable à leur sûreté et à leur sécurité. Par exemple, d'anciens biens appartenant à l'ONU, notamment des véhicules, des groupes électrogènes, des meubles et des climatiseurs, ont été volés par la population locale, y compris des membres du personnel en tenue, lors du pillage du camp géant de Nyala après sa remise. Le Gouvernement s'est engagé auprès du Conseil de sécurité à faire en sorte que les bases d'opérations de la MINUAD qui lui ont été remises soient exclusivement utilisées à des fins civiles⁴.

47. Certains responsables ont indiqué que les bases d'opérations de la MINUAD présentaient des problèmes qui en limitaient l'utilité, notamment la distance qui les séparait des localités et qui en réduisait ainsi l'accessibilité, l'inadaptation de l'infrastructure à une utilisation finale civile sans modification et la nécessité de disposer de connaissances spécialisées pour exploiter les biens de grande valeur et assurer l'entretien des installations. Certains membres du personnel ont souligné le manque de collaboration constructive de la MINUAD avec les utilisateurs finaux prévus, notamment les autorités et les communautés locales, en vue d'assurer la protection et la propriété des bases et des biens et d'obtenir l'engagement qu'ils seront utilisés à bon escient.

3. Les bases d'opérations résiduelles sont restées vulnérables aux pillages et aux activités criminelles

48. Soixante-deux pour cent des dirigeants et du personnel de la MINUAD se sont dit préoccupés par le fait que le reste des bases d'opérations et des biens de grande valeur continuait d'être une cible lucrative pour le pillage et les activités criminelles. Le Département des opérations de paix a constaté que les enseignements tirés du pillage de Geneina n'avaient pas aidé la MINUAD à prévenir un incident similaire à Nyala⁵. Il reste encore à la MINUAD à remettre 12 bases d'opérations ainsi que le quartier général de la mission à Zalingei et la base de soutien logistique à El-Fasher, qui représentent des biens d'une valeur totale de 56 millions de dollars. Les hauts responsables et le personnel d'encadrement de la MINUAD ont souligné combien il était difficile de répondre vigoureusement aux pillages et aux actes criminels lorsque la grande foule de pillards comprend des femmes, des enfants et du personnel en uniforme. Pour atténuer ces risques, le quartier général de la mission et les bases

⁴ Réunion du Mécanisme tripartite du 7 octobre 2019 et par. 5 de la résolution 2429 (2018) du Conseil de sécurité.

⁵ Exposé du Département des opérations de paix au Conseil de sécurité, 8 janvier 2020.

d'opérations ont élaboré des plans de sécurité d'urgence et des plans de défense des bases pour le reste des bases d'opérations.

4. Les risques liés aux retombées environnementales doivent faire l'objet d'une attention soutenue

49. La MINUAD a pris des mesures efficaces pour gérer et réduire l'impact environnemental de la mission sur le personnel, les communautés locales et les écosystèmes, notamment la sensibilisation à l'environnement des composantes de la mission, la communication d'informations aux entités gouvernementales et aux populations, la vérification de la neutralisation des munitions, l'évaluation environnementale et la dépollution systématiques et l'obtention d'autorisations pour les bases opérationnelles remises au Gouvernement. Toutefois, quelques responsables de la MINUAD et membres du personnel de la division de l'appui à la mission ont souligné le risque permanent d'atteinte à la réputation lié au stockage, au conditionnement, à l'entreposage et à la tenue de registres des matières et marchandises dangereuses ; au stockage et à l'élimination des déchets électroniques, de la ferraille et des marchandises dangereuses (y compris les munitions périmées) ; et à l'inspection environnementale en cours des conteneurs de stockage non ouverts.

5. Le risque de fautes graves, notamment d'exploitation et d'atteintes sexuelles, pendant la réduction des effectifs et le retrait, est resté élevé

50. Pendant la transition, le Bureau du Coordonnateur résident a élaboré, en collaboration avec la MINUAD, un cadre complet pour la prévention de l'exploitation et des atteintes sexuelles, assorti d'un plan d'action. Toutefois, l'augmentation soudaine des cas d'exploitation et d'atteintes sexuelles signalés à la MINUAD au cours du premier trimestre de 2020 a constitué un risque et une préoccupation graves pour l'éthique et la réputation de l'Organisation. La MINUAD n'a signalé qu'un seul cas d'exploitation et d'atteintes sexuelles en 2017 et en 2019, contre cinq cas au premier trimestre de 2020. En outre, 19 cas de conduite interdite ont été signalés en 2019. Selon l'Équipe déontologie et discipline de la MINUAD, la situation d'instabilité pendant le retrait et la fermeture de la mission ainsi que les efforts de la communauté locale pour obtenir des avantages financiers avant le départ de la MINUAD ont pu contribuer à la hausse des cas présumés d'exploitation et d'atteintes sexuelles.

E. Des facteurs essentiels ont contribué à l'efficacité et à l'efficience de la transition au Darfour, ou les ont limitées

1. Les activités de consolidation de la paix ont pris du retard en raison de facteurs liés au contexte et nécessitaient un effort soutenu

51. Les personnes interrogées au sein de l'équipe de pays ont confirmé que le volet de la transition consacré à la consolidation de la paix a été excessivement retardé en raison de la transition politique et des conditions de sécurité au Soudan, du manque de soutien des donateurs et de problèmes internes de critères d'admissibilité. Ce retard s'est manifesté par l'absence d'une stratégie de consolidation de la paix à l'échelle du Darfour, d'un plan intégré de mobilisation conjointe des ressources, d'un état des lieux de l'assistance technique de l'équipe de pays en faveur du Darfour et d'une analyse des avantages comparatifs des principaux acteurs sur le terrain, comme l'exigeaient le mandat et les directives.

52. Ce retard a été accentué par la disponibilité limitée et l'imprévisibilité des fonds destinés à la consolidation de la paix, au relèvement rapide et au développement au Darfour. Près de la moitié (43 %) des personnes ayant répondu à l'enquête pensaient

que l'équipe de pays ne disposait pas des ressources financières nécessaires pour mener l'action de consolidation de la paix au Darfour. Les personnes interrogées au sein de la MINUAD et de l'équipe de pays ont déclaré que les fonds alimentés par des quotes-parts étaient conçus comme capital d'amorçage et servaient de base aux initiatives de consolidation de la paix au niveau local. Alors que la mise en œuvre de la transition a commencé avec l'adoption de la résolution 2429 (2018) du Conseil de sécurité, le Soudan n'a été admis au bénéfice du Fonds pour la consolidation de la paix que pour cinq ans et les fonds ont été mis à disposition en janvier 2020 après un délai de 18 mois cruciaux, ce qui a finalement retardé la mise en œuvre du programme.

53. Les personnes interrogées au niveau du Gouvernement, de la MINUAD et de l'équipe de pays se sont félicitées de l'affectation par le Fonds pour la consolidation de la paix de 20 millions de dollars à la consolidation de la paix au Darfour et de 2,8 millions de dollars provenant du mécanisme de financement des interventions rapides pour soutenir la Commission nationale pour la paix, et de la création d'un secrétariat du fonds pour la consolidation de la paix par le Bureau d'appui à la consolidation de la paix du Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix. Les responsables de la MINUAD et des équipes de pays ont confirmé que les projets du Fonds pour la consolidation de la paix étaient alignés et fondés sur les priorités du mandat de la MINUAD, les programmes des équipes chargées de la liaison avec les États en cours au Darfour, du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et les programmes de la Stratégie de développement du Darfour (mise à jour)⁶ proposés, et les complétaient.

2. Les problèmes systémiques de l'Organisation des Nations Unies ont nui à la transition au Darfour

54. Des problèmes systémiques persistants ont influé sur la planification et la mise en œuvre de la transition. Comme le montrent les sections précédentes, le manque de cohésion géographique et fonctionnelle entre les responsables de la transition, les silos institutionnels au sein des entités et entre celles-ci, les différents mandats et leur application ont limité le niveau d'intégration requis pour mettre en œuvre conjointement l'approche systémique.

55. Le manque d'intégration entre la MINUAD et l'équipe de pays, en particulier pour les programmes des fonctions de liaison avec les États et de consolidation de la paix, a été cité par un tiers des personnes interrogées comme un obstacle majeur à une transition efficace. Deux principaux facteurs ayant contribué à cette situation ont été relevés. Le premier était la structure non intégrée de la mission (32 % des personnes interrogées), la MINUAD et l'équipe de pays n'ayant pas en partage un processus décisionnel commun. Le second était lié aux différents mandats et cultures institutionnelles, comme en témoignent les différences en matière de programmes, de règles de gestion financière et administrative et de règlements.

3. Le soutien du Siège de l'Organisation des Nations Unies a été adéquat

56. L'appui fourni par le Siège de l'ONU, en particulier par le Département des opérations de paix et le Département d'appui opérationnel pour le retrait, la fermeture et la liquidation de la mission, a été adéquat. Les hauts dirigeants de la MINUAD se sont félicités du projet de transition conjoint du Département des opérations de paix, du Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix et du Programme des Nations Unies pour le développement, qui a fourni un appui au

⁶ L'instrument servant à définir les activités relatives aux programmes de l'équipe de pays des Nations Unies au Darfour.

renforcement des capacités (ateliers de formation, consultants, etc.), un soutien direct (rédaction du plan d'action conjoint pour la transition et mentorat de haut niveau) et un appui au moyen du partage des données d'expérience et des enseignements tirés de transitions précédentes. De même, certains responsables de la division de l'appui à la mission de la MINUAD ont confirmé non seulement l'application des orientations fournies par le groupe de coordination multifonctionnel du Département de l'appui opérationnel pour la fermeture, le retrait et la liquidation de la mission, diffusées dans le cadre d'un atelier de planification, mais aussi la diffusion des rapports de fin de mission établis à l'issue de la fermeture de la Mission des Nations Unies au Libéria, de l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire et de la Mission des Nations Unies pour l'appui à la justice en Haïti. Le Siège de l'ONU a, pour sa part, fourni une capacité de montée en puissance pour combler les lacunes graves au niveau technique.

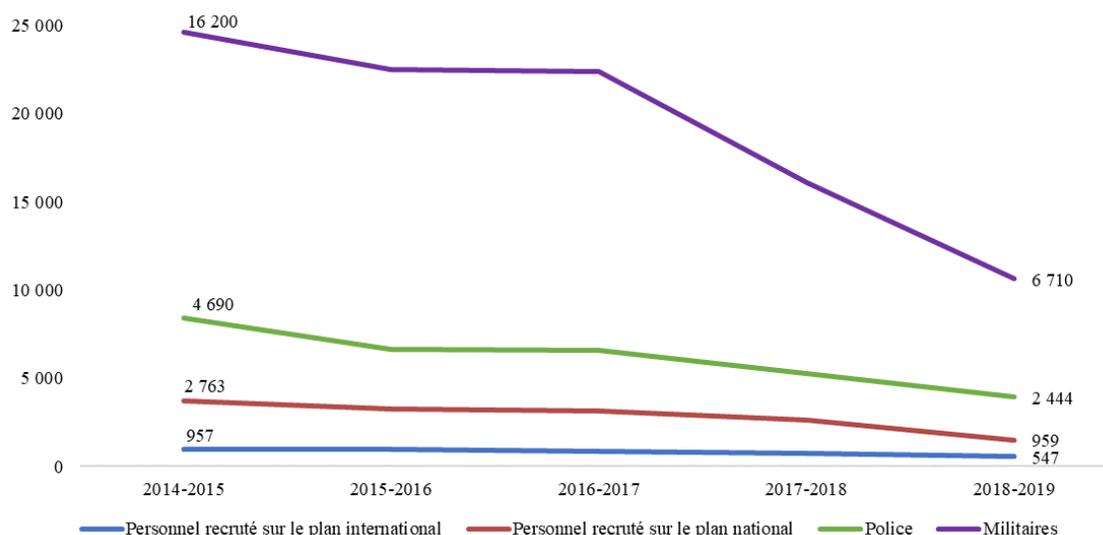
57. Certaines insuffisances ont également été mentionnées s'agissant du soutien du Siège de l'ONU. Presque tous les responsables de la MINUAD se sont inquiétés du fait que la mission d'évaluation stratégique ne reflétait pas pleinement la réalité du terrain communiquée par les sections de la MINUAD. Comme illustration parfaite de cette situation, on peut citer un rapport spécial (S/2019/445) dans lequel la mission d'évaluation stratégique ne reconnaît pas l'impact de la transition politique à Khartoum sur la situation en matière sécurité au Darfour alors que les sections de la MINUAD en ont fait état. Cependant, le Département des opérations de paix a précisé que la mission d'évaluation stratégique était un processus consultatif et factuel et qu'elle reflétait les contributions de la MINUAD. En outre, le Bureau du Coordonnateur résident a fait état d'un manque de diffusion des informations et de collaboration systématique avec le Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix et le Département des opérations de paix sur les questions liées à la paix et à la sécurité au Soudan. Le Bureau du Coordonnateur résident a également indiqué que la collaboration et le soutien du Bureau de la coordination du développement aux fins de la planification et de la mise en œuvre de la transition étaient limités.

4. La réduction des ressources humaines et la baisse de moral ont eu une incidence sur la transition

58. La réduction des ressources humaines de la MINUAD et la baisse de moral qui en a résulté ont eu une incidence sur les préparatifs du retrait, de la sortie et de la liquidation de la mission ainsi que sur la planification et la mise en œuvre conjointes de la transition.

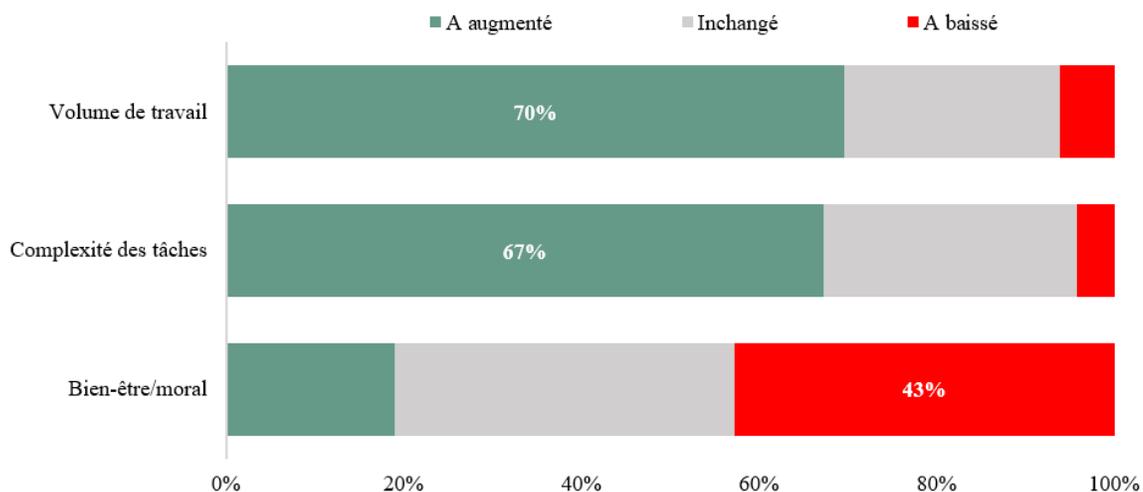
Figure VIII
Réduction des ressources humaines de 2014 à 2019

(Nombre d'agents)



59. Le personnel et les responsables de la MINUAD ont déclaré que le volume et l'intensité des activités liées à la transition à mettre en œuvre étaient écrasants (voir fig. IX ci-dessous). L'incertitude entourant les emplois a également contribué à la baisse de moral et de la productivité de certains membres du personnel. Les services de soutien psychosocial ont été consultés 3 763 fois entre avril 2018 et février 2020, ce qui indique des problèmes persistants de moral. En outre, selon les dirigeants et les membres du personnel de la mission, l'attrition aux postes essentiels avait un impact sur la mémoire institutionnelle et la gestion de la transition.

Figure IX
Corrélation entre l'augmentation du volume et de la complexité des tâches et la baisse de moral



60. La MINUAD a continué à aider les membres du personnel à améliorer leurs possibilités d'emploi et à organiser l'évolution de leur carrière. Depuis janvier 2018, 130 membres du personnel ont été réaffectés à d'autres entités du système des Nations Unies et à des missions de maintien de la paix, avec le soutien actif du Département de l'appui opérationnel et de la section des ressources humaines de la MINUAD. De juillet 2018 à mars 2020, la MINUAD a organisé 178 stages de renforcement des capacités au cours desquels 1 866 membres du personnel recrutés sur le plan national et 31 Volontaires des Nations Unies ont été formés. Toutefois, les membres du personnel recruté sur le plan national et leur syndicat se sont inquiétés de l'utilité et des avantages concrets de ces efforts. En outre, le mémorandum d'accord entre le Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité, le Département de l'appui opérationnel et le Bureau de la coordination du développement visant à permettre des modalités de placement plus souples entre le Secrétariat de l'ONU et les organismes, fonds et programmes, y compris la politique de réduction des effectifs du Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité et du Département de l'appui opérationnel envisagée dans la directive de planification du Secrétaire général pour l'élaboration de processus de transition de l'ONU cohérents, en application du « principe d'unité d'action en matière d'effectifs », était toujours en attente au niveau du Siège.

V. Conclusion

61. La transition en cours au Darfour témoigne de certains succès et innovations, mais aussi de problèmes persistants. Toute évaluation de son efficacité globale doit nécessairement tenir compte de la complexité de son environnement extérieur, marqué par des bouleversements politiques et sécuritaires propres, mais elle doit maintenant aller de l'avant dans le contexte de la nouvelle réalité mondiale de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19).

62. Comme aspect positif, les activités de transition de la MINUAD ont rassemblé le système des Nations Unies, l'Union africaine, le Gouvernement soudanais et les communautés locales dans un élan commun. Si la transition politique sans précédent a ralenti le processus, elle a également conféré souplesse et agilité à la restructuration de l'intervention des entités des Nations Unies au Darfour. Parmi les progrès réalisés, on peut citer le réalignement des préparatifs internes, le réaménagement de la stratégie de sortie, l'avancement des travaux des équipes chargées de la liaison avec les États, la prise en compte d'éventuels risques d'atteinte à la réputation et une collaboration renforcée et dynamique avec le Gouvernement.

63. Toutefois, il existe des difficultés persistantes liées à l'unité de direction, ainsi qu'aux différences entre les mandats, les cultures et procédures, les priorités et les préférences des diverses entités du système des Nations Unies. Il est peu probable que ces difficultés soient réduites de façon substantielle sans une attention soutenue de la part des décideurs de haut niveau du Siège de l'ONU. Le risque d'une augmentation des cas d'exploitation et d'atteintes sexuelles à un moment où les ressources s'amenuisent est un motif d'inquiétude supplémentaire.

64. Dans le contexte actuel, les progrès réalisés au Darfour sont fragiles. Il faut donc que le Siège de l'ONU, la MINUAD et l'équipe de pays s'emploient résolument, à court et à moyen terme, à œuvrer de concert pour éviter une reprise du conflit au Darfour. Les pénuries alimentaires et les perturbations de l'activité économique qui privent un grand nombre de personnes de leurs moyens de subsistance peuvent offrir aux éléments armés l'occasion d'intensifier leurs activités, qui sont de nature à compromettre une paix durable. Si cela devait arriver, ou si un concours de

circonstances aux conséquences similaires devait se produire, tous les efforts et les résultats obtenus par la communauté internationale pourraient être réduits à néant.

65. Dans le cadre de l'apprentissage institutionnel et de la conservation des informations, il serait essentiel d'entreprendre un examen complet, sous la direction du Siège, du legs de la MINUAD afin de déterminer la contribution qu'elle a apportée et l'impact qu'elle a eu au Darfour de sa création à sa fermeture définitive, compte tenu de la nature hybride et du cadre non intégré de la mission ainsi que de l'environnement politique général et des conditions de sécurité qui ont prévalu pendant la durée de la mission.

VI. Recommandations

66. La Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne a formulé les recommandations critiques et importantes suivantes pour chaque domaine de résultat.

Tableau 4
Recommandations

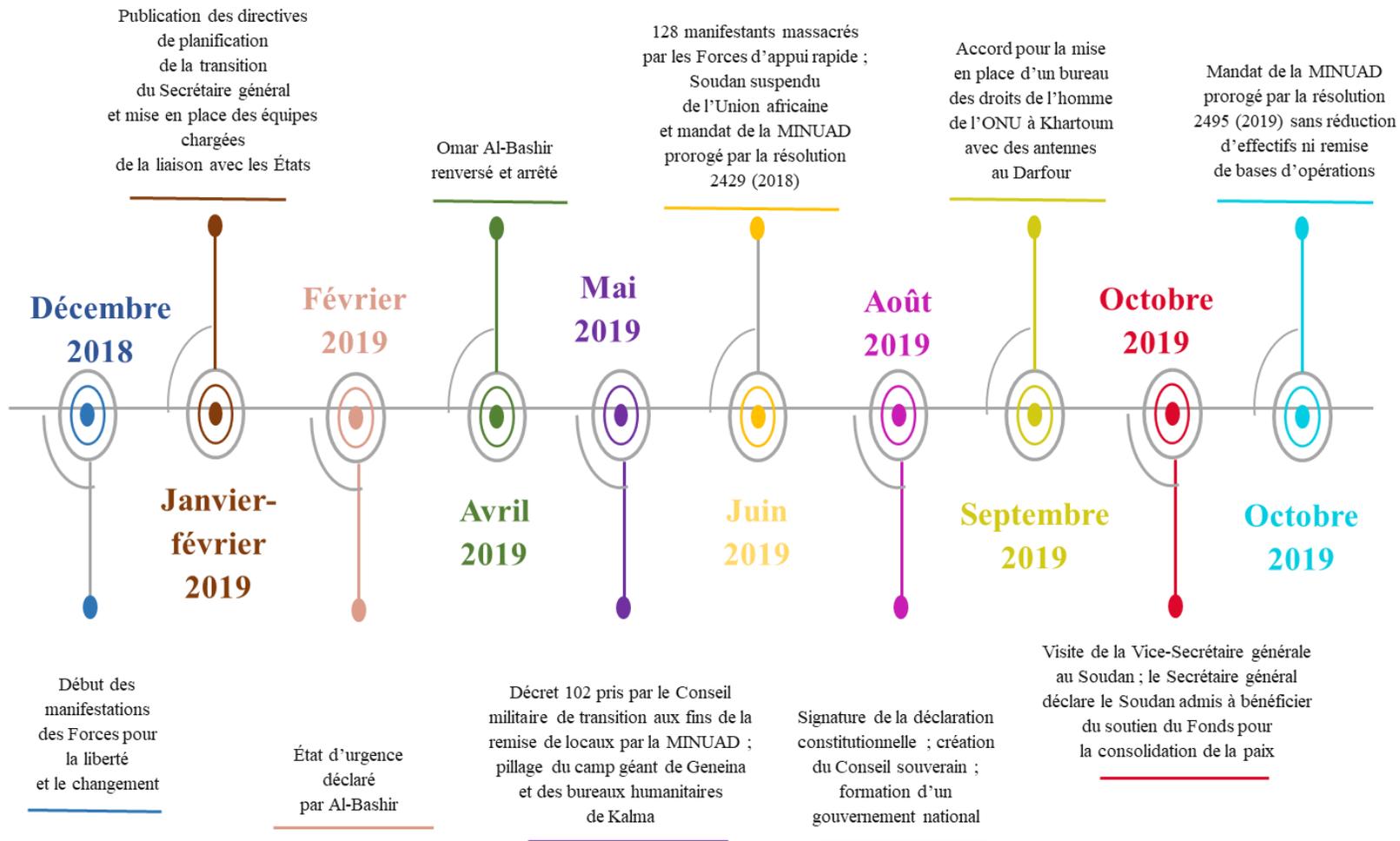
<i>Résultats (voir la section dans le texte)</i>	<i>Recommandation</i>	<i>Type</i>	<i>Indicateur</i>
Section IV.A.3	a) Le Département des opérations de paix, le Département de l'appui opérationnel et le Bureau de la coordination du développement devraient recenser les enseignements tirés et les meilleures pratiques des transitions précédentes des opérations de paix des Nations Unies adaptées et diffusées à chaque niveau	Importante	Publication d'un recueil des enseignements tirés et des meilleures pratiques en matière de transition
	b) Le Siège de l'Organisation des Nations Unies devrait réviser et mettre à jour la politique sur les transitions de l'ONU dans le contexte de la réduction des effectifs ou du retrait de la mission de 2013, conformément aux nouvelles orientations données par le Secrétaire général et le Comité exécutif et aux enseignements tirés des récentes transitions, en Côte d'Ivoire, en Haïti, au Liberia et au Soudan	Importante	<ul style="list-style-type: none"> • La politique révisée reflète les dernières orientations du Comité exécutif sur la transition et les enseignements tirés et meilleures pratiques des transitions récentes • Promulgation de la politique de transition révisée
Section IV.B.1	Le Département des opérations de paix et le Bureau de la coordination du développement devraient favoriser la synergie et l'harmonie entre les dirigeants de la MINUAD et de la Mission intégrée des Nations Unies pour l'assistance à la transition au Soudan (MINUATS)/équipe de pays, afin de susciter l'unité de vision et d'action dans leurs entités et entre celles-ci en vue d'atteindre les objectifs fixés pour la transition	Importante	<ul style="list-style-type: none"> • Les relations hiérarchiques de la MINUAD sont conformes aux directives du Secrétaire général • Renforcement du dialogue en cascade et des messages communs entre la MINUAD et la MINUATS/équipe de pays • Participation accrue des membres de l'équipe de pays

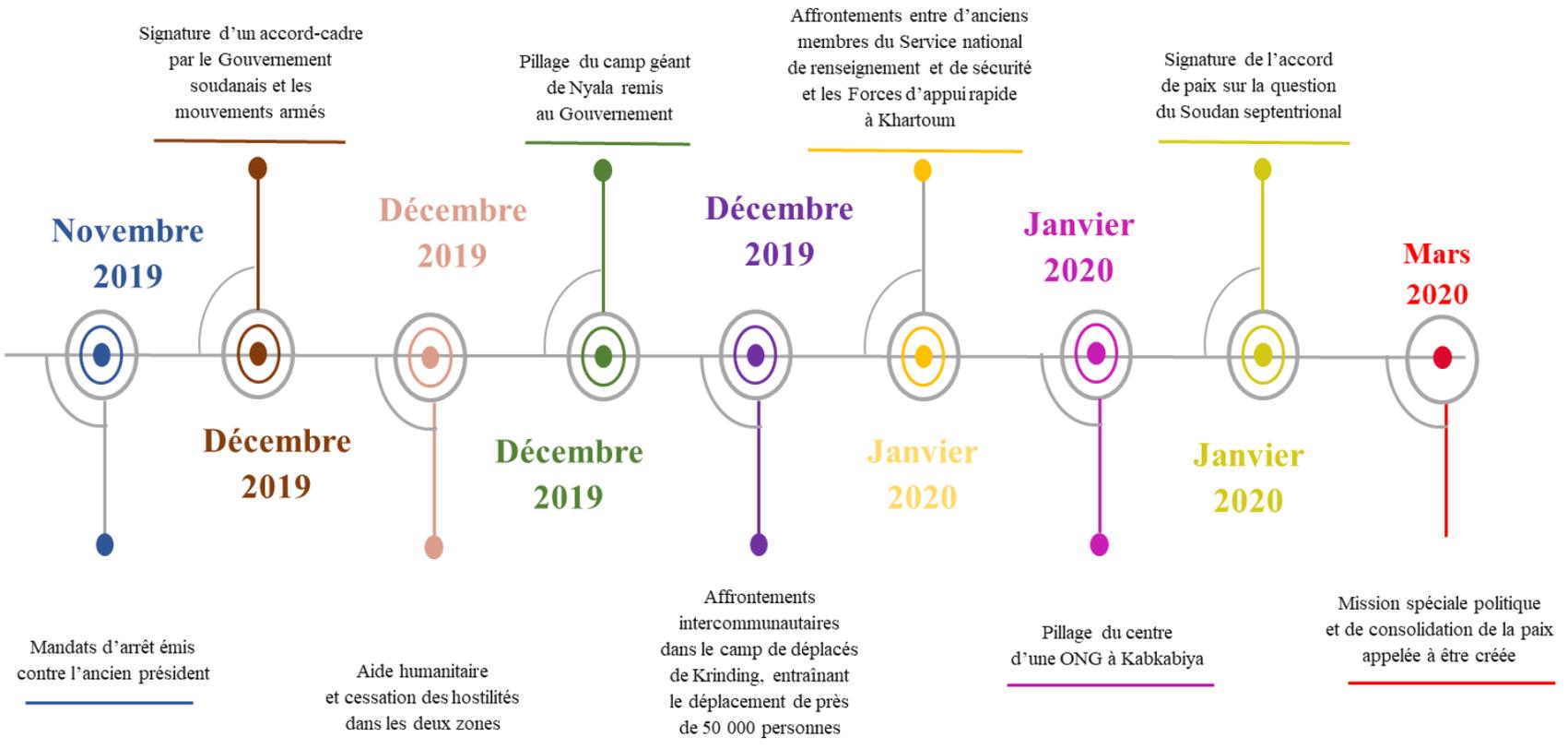
<i>Résultats (voir la section dans le texte)</i>	<i>Recommandation</i>	<i>Type</i>	<i>Indicateur</i>
			aux discussions sur la transition
Section IV.B.2	a) La MINUAD et le Bureau du Coordonnateur résident devraient mettre en place un mécanisme conjoint de suivi et d'évaluation afin de rendre compte systématiquement des activités de transition et de les réajuster	Importante	Examen régulier et systématique du plan d'action conjoint pour la transition, mise à jour de son état d'avancement et réajustement des activités
	b) La MINUAD et le Bureau du Coordonnateur résident devraient renforcer les mécanismes de coordination à tous les niveaux pour faire avancer la transition suite à la pandémie mondiale de COVID-19	Importante	<ul style="list-style-type: none"> • Peu ou pas de chevauchement de la couverture et de la portée des programmes ; peu ou pas de redondance ni de double emploi des activités de programme • Amélioration des synergies et du séquençage des activités de programme
Section IV.B.5	La MINUAD et la MINUATS/équipe de pays devraient évaluer l'utilité et l'applicabilité du concept des fonctions de liaison avec les États en tant que mécanisme intégré d'exécution conjointe pour les transitions futures avant de le reproduire ailleurs	Importante	Analyse de la pertinence et de la viabilité des programmes des équipes chargées de la liaison avec les États
Section IV.C.1	Le Siège de l'ONU devrait s'assurer que tous les risques importants et non atténués de reprise du conflit, y compris les besoins de protection, demeurent un point stratégique dans les discussions sur la MINUATS avec le Secrétaire général et le Conseil de sécurité, et veiller à ce que celles-ci soient étayées par une analyse des besoins et des exigences de la consolidation de la paix au Darfour	Cruciale	Analyse des risques non traités et des besoins en matière de protection et de consolidation de la paix par la MINUAD et le Bureau du Coordonnateur résident et prise en compte de ces analyses dans la planification d'un mécanisme de suivi
Section IV.D.1	La MINUAD devrait procéder à la vérification physique et à la comptabilisation de tous les biens et équipements afin de garantir une liquidation fiable	Importante	Comptabilité systématique, élimination et comptabilisation en pertes de tous les biens et matériel conformément aux règles et règlements
Section IV.D.2	Le Siège de l'ONU et la MINUAD devraient revoir et modifier les directives, le cadre et l'accord sur le processus de transfert avec le gouvernement hôte afin de garantir l'utilisation des locaux et des biens de l'ONU à des fins légitimes	Importante	Publication de directives révisées et obtention de l'engagement du Gouvernement

<i>Résultats (voir la section dans le texte)</i>	<i>Recommandation</i>	<i>Type</i>	<i>Indicateur</i>
Section IV.D.3	Les plans de sécurité du personnel, des biens et du matériel de la MINUAD dans toutes les bases d'opérations devraient être revus et mis à jour	Importante	Mise à jour des plans de sécurité
Section IV.D.5	La MINUAD devrait identifier les risques propres à la transition liés à l'exploitation et aux atteintes sexuelles et prendre des mesures pour y remédier	Importante	Zéro cas d'exploitation et d'atteintes sexuelles
Section IV.E.4	Le Département des opérations de paix, le Département de l'appui opérationnel, le Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité et le Bureau de la coordination du développement devraient faciliter les possibilités d'emploi et de placement des membres du personnel des missions en transition dans la mission de suivi, dans d'autres missions de maintien de la paix, dans les entités du système des Nations Unies et dans l'administration publique nationale (en particulier pour le personnel recruté sur le plan national), en fonction de leurs compétences et aptitudes	Importante	<ul style="list-style-type: none"> • Mémorandum d'accord sur les modalités de placement conclu entre le Département de l'appui opérationnel, le Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité et le Bureau de la coordination du développement • Promulgation de la politique de réduction des effectifs pour le Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité et le Département de l'appui opérationnel • Possibilités offertes et placements réellement effectués • Personnel recruté sur le plan national absorbé dans l'administration publique nationale
Section VI	Le Département des opérations de paix et le Département de l'appui opérationnel devraient entreprendre un examen du legs de la MINUAD afin de déterminer la contribution et l'impact de la mission compte tenu de sa nature hybride et du cadre non intégré ainsi que de l'environnement politique général et des conditions de sécurité aux fins de l'apprentissage institutionnel	Importante	Plan pour examiner le legs de la MINUAD

Annexe I

Chronologie des principaux événements qui ont eu une incidence sur la transition politique au Soudan et sur la transition du maintien de la paix à la consolidation de la paix au Darfour





Annexe II*

Réponse de l'administration

Observations reçues du Département des opérations de paix

En référence à la note OIOS-2020-01277 du 28 août 2020, par laquelle le projet de rapport final du BSCI sur la pertinence, l'efficacité et l'efficience de la MINUAD en ce qui concerne l'appui apporté à la transition du maintien de la paix à la consolidation de la paix au Darfour en collaboration avec l'équipe de pays des Nations Unies (IED-19-008) nous a été transmis pour examen officiel et observations, nous saisissons l'occasion pour remercier le BSCI d'avoir réalisé cette évaluation et d'avoir communiqué des informations et des enseignements précieux pour les transitions en cours au Soudan/Darfour.

Nous avons fait part de nos vues sur les versions antérieures du rapport, ainsi que sur le mémorandum consultatif sur la première phase de l'évaluation dans notre note DPPADPO-2019-05962, datée du 6 janvier 2020. Nous tenons à réitérer certaines de ces observations, qui font également écho aux points soulevés par la Représentante spéciale conjointe de la MINUAD dans sa réponse du 25 septembre 2020, comme suit :

1) Le concept des fonctions de liaison avec les États a été une approche novatrice pour combler les lacunes dans les cadres non intégrés ; il faudrait donc étudier la possibilité de l'appliquer dans d'autres zones de mission ;

2) La question de la résistance au changement, qui se manifeste de manière latente, mériterait une attention particulière, notamment dans les contextes instables où la MINUAD et la plupart de nos opérations sont contraintes d'offrir leurs services ;

3) La rigueur de la méthodologie pourrait renforcer l'objectivité des résultats de l'étude basés sur les entretiens avec le personnel. Les vues et les expériences de ceux qui conçoivent les fonctions de liaison avec les États, par exemple, pourraient être mis en parallèle avec ceux des bénéficiaires du Darfour ou avec des scénarios dans lesquels ces innovations n'existent pas ;

4) Le lien entre les discussions de fond sur la transition, d'une part, et les questions de gestion et de transfert des biens, d'autre part, n'est pas clair. Ce dernier sujet mérite un examen à part entière.

En outre, une analyse plus approfondie des deux aspects suivants pourrait enrichir les recommandations du rapport :

5) La reconfiguration géographique de la structure de la mission et la fragmentation de la direction de la MINUAD qui en découle constituent-elles une lacune d'ordre stratégique dans les efforts visant à adapter le maintien de la paix aux conditions locales, ou cette lacune résulte-t-elle de la manière dont la décision a été mise en œuvre ? Dans ce dernier cas, quelles règles et procédures auraient pu permettre d'atténuer ces difficultés ?

6) Quels facteurs ont entraîné des retards dans le lancement des fonctions de liaison avec les États, et leur impact nécessiterait-il un engagement à plus long terme ?

* Dans la présente annexe, le Bureau des services de contrôle interne présente les observations reçues du Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix et du Département des opérations de paix, de la MINUAD et du Bureau du Coordonnateur résident au Soudan sur l'évaluation de la MINUAD à l'appui de la transition du maintien de la paix à la consolidation de la paix au Darfour en collaboration avec les équipes de pays des Nations Unies.

Ces thèmes importants auront des incidences plus larges sur les efforts que nous déployons pour assurer une transition durable du maintien de la paix à la consolidation de la paix. Nous attendons avec intérêt de poursuivre ce partenariat constructif.

Observations reçues du Département des opérations de paix

Comme suite à la réponse que nous avons donnée au projet de rapport final du BSCI sur la pertinence, l'efficacité et l'efficience de la MINUAD en ce qui concerne l'appui apporté à la transition du maintien de la paix à la consolidation de la paix au Darfour en collaboration avec l'équipe de pays des Nations Unies (IED-19-008), veuillez trouver ci-joint notre réaction à votre plan d'action pour la mise en œuvre de ses recommandations. Ces contributions ont été coordonnées au sein du Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix et du Département des opérations de paix, du Département de l'appui opérationnel et du Bureau de la coordination du développement.

Si ces recommandations sont conformes aux conclusions du rapport, nous sommes également confrontés à des problèmes particuliers concernant la transition et le retrait de la MINUAD, qui dépendent du degré de coopération des autorités soudanaises. Alors que nous nous efforçons de garantir un retrait et un transfert ordonnés et sûrs des biens et des connaissances spécialisées de la MINUAD à la MINUATS, à l'équipe de pays des Nations Unies et aux autorités soudanaises, le calendrier et le cadre pour y parvenir peuvent diverger de la pratique courante ou des expériences passées de fermeture de mission. En outre, étant donné que le Conseil de sécurité devrait mettre fin au mandat de la MINUAD d'ici le 31 décembre 2020, un certain nombre de recommandations vont au-delà de la portée de l'Opération. Nous espérons collaborer avec le BSCI pour réajuster ce qui est attendu dans le plan d'action, à mesure que le processus avance, pour tenir compte de la complexité et de la dynamique sur le terrain.

Observations reçues du Bureau du Coordonnateur résident

J'accepte formellement les recommandations contenues dans le rapport final du 8 décembre 2020 et je suis heureux de constater que le plan d'action montre clairement les progrès accomplis par le système des Nations Unies au Soudan s'agissant de donner suite aux recommandations à ce jour, comme indiqué au verso.

Je constate avec plaisir que la Cellule conjointe de transition suit les progrès de la transition et que les activités résiduelles sont recensées et traitées collectivement afin qu'il n'y ait pas de lacunes. Il est évident que la MINUATS met à profit l'expérience des équipes chargées de la liaison avec les États pour élaborer son programme global de consolidation de la paix et de stabilisation pour l'équipe de pays des Nations Unies afin de soutenir la mise en œuvre du mandat confié par le Conseil de sécurité dans sa résolution [2524 \(2020\)](#) ainsi que l'élaboration de projets de consolidation de la paix dans les États du Kordofan méridional et du Nil Bleu.

De par mon expérience dans d'autres missions, je sais combien il est difficile pour les entités des Nations Unies de travailler de manière intégrée, et c'est pourquoi j'applaudis les progrès réalisés au Soudan, notamment en ce qui concerne les équipes chargées de la liaison avec les États. Je pense qu'avec ces équipes, nous disposons d'un outil de transition qui a fait ses preuves. Ce que la MINUAD a réalisé par le biais des équipes chargées de la liaison avec les États est remarquable. À ma connaissance, très peu de missions auraient réussi à canaliser 42 millions de dollars vers la programmation conjointe et l'intégration du personnel dans l'équipe de pays des Nations Unies au-delà du simple partage des locaux en seulement deux ans.

Observations reçues de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour

J'accuse réception du rapport et je suis heureux de constater que la dernière série d'observations de la mission, transmise le 5 septembre à votre équipe technique sur le projet de rapport précédent, a été largement prise en compte.

Je suis reconnaissant pour les nouvelles sections sur la méthodologie et les limites, comme la mission l'a demandé précédemment. Elles permettent de mieux comprendre le legs des équipes chargées de la liaison avec les États dans son contexte.

L'adoption et la mise en œuvre des recommandations ont permis d'élaborer un cadre conjoint de suivi et d'évaluation qui a guidé un nouvel exercice de validation et de suivi sur le terrain, grâce auquel plus de 50 activités ont été examinées, des visites sur place effectuées, des études de cas réalisées et des histoires d'intérêt humain racontées. En outre, les mécanismes de coordination de la MINUAD et du Bureau du Coordonnateur résident ont été renouvelés grâce aux réunions élargies et régulières de la MINUAD et de l'équipe de pays des Nations Unies, mais aussi du mécanisme dit « 5x8 », comprenant les partenaires de mise en œuvre du concept des fonctions de liaison avec les États et la représentation au niveau fédéral des ministères du Gouvernement de transition du Soudan.

En ce qui concerne l'idée exprimée au paragraphe 22 selon laquelle les programmes des fonctions de liaison avec les États 1 et 2 ne traduisaient pas pleinement les besoins du Gouvernement de transition du Soudan, je tiens à rappeler que le concept des fonctions de liaison avec les États est une modalité d'exécution du mandat, et que les besoins du Gouvernement peuvent être pris en compte lorsqu'ils entrent dans le cadre du mandat. De même, en ce qui concerne le paragraphe 38, une ligne indiquant que l'ampleur du problème exige des changements systémiques à l'intérieur du Soudan aurait mis en perspective les efforts de la MINUAD.

Je tiens à vous remercier sincèrement, vous et votre équipe, pour le rapport et les recommandations. Nombre des recommandations pertinentes ont été mises en œuvre, comme le montre le plan d'action ci-joint. La MINUAD travaille en étroite collaboration avec la MINUATS et l'équipe de pays des Nations Unies pour achever les points d'action restants.

Annexe III

Réponse du Bureau des services de contrôle interne aux observations officielles du Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix et du Département des opérations de paix, de la MINUAD et de l'équipe de pays des Nations Unies

Le BSCI remercie et félicite le Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix et le Département des opérations de paix, la MINUAD et le Bureau du Coordonnateur résident pour le Soudan/équipe de pays des Nations Unies pour leurs précieuses observations sur le rapport d'évaluation et le plan d'action visant à mettre en œuvre les recommandations en appui à la transition au Soudan et aux transitions futures dans d'autres contextes de conflit.

Le BSCI reconnaît et salue les mesures concertées et proactives prises par le Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix et le Département des opérations de paix ainsi que par la MINUAD en coordination avec l'équipe de pays des Nations Unies pour affiner, réajuster et recalibrer simultanément les activités de transition sur la base du mémorandum consultatif du BSCI publié le 7 octobre 2019 et des informations régulièrement fournies aux dirigeants/responsables par l'équipe d'évaluation dans le cadre de de l'évaluation en temps réel.

Le BSCI souligne la nécessité pour la MINUATS et l'équipe de pays des Nations Unies de continuer à tirer parti des dividendes de la paix obtenus grâce aux activités de la MINUAD et de maintenir la dynamique de la transition pour assurer une paix et une sécurité durables.

Le BSCI suivra, dans le cadre des procédures existantes, les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations.