

IPI

INTERNATIONAL
PEACE
INSTITUTE

Hiérarchisation et ordonnancement des mandats du Conseil de sécurité : Le cas de la MINUATS

MAI 2021



STIMSON

Le 26 avril 2021, l'International Peace Institute (IPI), le Stimson Center et le Security Council Report ont organisé un atelier virtuel sur le mandat et la stratégie politique de la Mission intégrée des Nations Unies pour l'assistance à la transition au Soudan (MINUATS). Les échanges de vues qui ont eu lieu à cette occasion faisaient partie d'une série d'ateliers portant sur les moyens à mettre en œuvre pour mieux hiérarchiser, ordonnancer et ancrer dans une stratégie politique les activités prévues dans les mandats des opérations de paix. Le présent compte rendu de réunion a été corédigé par l'IPI, le Stimson Center et le Security Council Report. Il récapitule les principaux points soulevés au cours du débat selon la règle de non-attribution de la Chatham House et ne reflète pas nécessairement les points de vue de tous les participants. Ce projet est financé avec le soutien du Ministère des affaires étrangères de la République fédérale allemande.

Introduction

On s'attend à ce que le Conseil de sécurité de l'ONU renouvelle pour la première fois le mandat de la Mission intégrée des Nations Unies pour l'assistance à la transition au Soudan (MINUATS). C'est dans ce contexte que l'International Peace Institute (IPI), le Stimson Center et le Security Council Report ont organisé un atelier virtuel le 26 avril 2021 afin d'examiner le mandat et la stratégie politique de la MINUATS. Cet atelier a offert à des représentants d'États Membres, à des fonctionnaires de l'ONU et à des experts de l'extérieur la possibilité de parvenir à une compréhension partagée et d'établir une évaluation stratégique commune de la situation au Soudan. Les échanges de vues qui ont eu lieu à cette occasion avaient pour objet d'aider le Conseil de sécurité à prendre des décisions éclairées quant à l'orientation stratégique, à la hiérarchisation des priorités et à l'ordonnancement du mandat de la MINUATS et de ses activités sur le terrain.

Les participants ont souligné que les objectifs stratégiques actuels de la mission, à savoir promouvoir la transition politique, soutenir les processus de paix, appuyer la consolidation de la paix, la protection des civils et l'état de droit, et mobiliser l'assistance économique et l'aide au développement et aux acteurs humanitaires, sont des domaines dans lesquels l'action de l'ONU peut se révéler bénéfique¹. Ils ont toutefois encouragé le Conseil de sécurité à accorder, dans le cadre du mandat renouvelé, une plus grande attention à ces priorités ambitieuses et à se déclarer en faveur d'une transition politique plus inclusive au Soudan.

Analyse du contexte

La transition politique au Soudan, déclenchée par le renversement, en avril 2019, du gouvernement d'Omar al-Bashir après 30 années d'exercice du pouvoir, continue de se poursuivre à un rythme régulier. Les conditions politiques, socioéconomiques et de sécurité qui constituent les thèmes de base des échanges de vues relatifs au renouvellement du mandat de la MINUATS sont déjà différentes de celles qui prévalaient lors de la mise sur pied de la mission, en juin 2020. La signature de l'Accord de paix de Djouba (APD) en octobre 2020, ainsi que l'adoption d'une déclaration de principe, en mars 2021, entre le gouvernement de transition et la faction du Mouvement populaire de libération du Soudan-Nord (MPLS-N) dirigée par Abdelaziz al-

¹ Résolution 2524 du Conseil de sécurité de l'ONU (3 juin 2020), document des Nations Unies S/RES/2524, par. 2.

Encadré 1 : Principales considérations à prendre en compte pour le renouvellement du mandat de la MINUATS

Les participants ont soulevé plusieurs points à prendre en compte à l'occasion des négociations qui auront prochainement lieu sur le renouvellement du mandat de la MINUATS. En ce qui concerne le mandat en général :

- Définir plus clairement les aspects à privilégier dans le cadre des objectifs stratégiques de la MINUATS (en d'autres termes, hiérarchiser les priorités).
- Promouvoir des processus politiques et des systèmes de gouvernance plus inclusifs.
- Permettre à la MINUATS de conserver la souplesse dont elle dispose pour ajuster ses capacités en fonction de l'évolution de la situation sur le terrain et compte tenu des demandes formulées par les parties prenantes soudanaises.

En ce qui concerne les processus de transition politique et de paix :

- Reconnaître les progrès réalisés récemment dans le processus de transition et la mise en œuvre de l'Accord de paix de Djouba dans le mandat.
- Hiérarchiser les activités menées par la mission pour tenir davantage compte de l'aspect « diversité » et élargir la participation aux processus de négociation formels et aux systèmes de gouvernance dirigés par les civils.
- Encourager la MINUATS à faciliter les activités propices au renforcement de la confiance entre les fonctionnaires de l'État et les acteurs locaux, notamment entre le centre et les régions périphériques, et avec la participation des femmes et des jeunes.

En ce qui concerne la protection des civils :

- Continuer de mettre l'accent sur la fourniture d'un soutien consultatif aux instances soudanaises chargées d'assurer la sécurité, l'octroi d'un appui technique aux mécanismes législatifs compétents en matière de justice et de responsabilisation, et le renforcement des mécanismes communautaires d'alerte et interventions rapides récoques.
- Définir les domaines dans lesquels la MINUATS devrait concentrer l'action qu'elle mène en vue de soutenir le gouvernement de transition dans les efforts qu'il déploie pour mettre en œuvre son Plan national de protection des civils.
- Renforcer les compétences spécialisées dans la gestion des conflits locaux et la protection des civils.

En ce qui concerne la consolidation de la paix :

- Mettre l'accent sur la collaboration entre la MINUATS et l'équipe de pays de l'ONU dans les activités de consolidation de la paix.
- Élargir la portée du soutien fourni en collaborant au renforcement des capacités administratives de l'État (aux niveaux national et local).

Hilu constituent des étapes importantes, malgré leur caractère préliminaire, accomplies sur la voie menant à l'instauration d'une paix complète.

Bien que le gouvernement de transition ait mis en œuvre plusieurs réformes administratives et en matière de gouvernance, des étapes essentielles du processus de transition politique ont été retardées. Et alors que ce gouvernement continue d'affirmer

qu'il assume sa responsabilité de protéger tous les civils, l'augmentation de l'insécurité dans certaines parties du pays reflète la gravité des menaces auxquelles les civils font face, en particulier au Darfour. Cette dynamique ne fait qu'aggraver les inquiétudes ressenties par le public soudanais, qui attend encore d'assister à des changements importants dans sa vie de tous les jours.

Processus de paix

Le gouvernement de transition avait affirmé que l'une de ses priorités pendant les premières étapes de la transition consisterait à instaurer une paix complète à l'échelle de la nation tout entière. Cet engagement de haut niveau s'est traduit par la signature de l'Accord de paix de Djouba (APD) en octobre 2020, ainsi que par les négociations de paix que le gouvernement continue de mener avec la faction du MPLS-N dirigée par al-Hilu. L'une des priorités énoncées dans le mandat de la MINUATS consiste à soutenir les négociations de paix et la mise en œuvre des accords qui leur feront suite, ce qui a permis à la mission d'établir des contacts avec les parties aux négociations depuis la date de son déploiement.

L'APD est un accord complexe qui comprend des protocoles distincts négociés entre différents mouvements armés soudanais et le gouvernement de transition. Il proroge de 39 mois, à compter d'octobre 2020, la période de transition convenue pour le Soudan, et énonce les étapes à franchir pour la réalisation d'un processus de rédaction d'une constitution et la conclusion d'un accord de partage des pouvoirs dans le cadre d'un nouveau système fédéral. Les participants ont mis l'accent sur les difficultés liées à l'APD et à sa mise en œuvre. Ils ont fait valoir que l'adhésion du public à cet accord est loin d'être complète, étant donné qu'une grande partie de la société soudanaise s'est sentie exclue des négociations. Ils ont en outre fait observer que seuls les mouvements armés sans présence militaire active ou base politique importante au sein de la population ont signé l'APD. D'un autre côté, la faction de l'Armée de libération du Soudan dirigée par Abdul Wahid al-Nur (ALS-AW) et la faction du MPLS-N contrôlée par al-Hilu ne sont toujours pas parties à l'accord, ce qui limite son potentiel d'amélioration des conditions politiques et de sécurité au Darfour et dans les Deux Zones (Kordofan méridional et Nil-Bleu). Ils ont par ailleurs noté que la mise en œuvre des nombreuses dispositions techniques de l'accord sera coûteuse et complexe, même avec un soutien politique unifié.

Ces conditions montrent bien pourquoi les négociations menées récemment entre le gouvernement de transition et la faction al-Hilu du

MPLS-N sont d'importantes étapes politiques. Les négociations qui se poursuivent à l'heure actuelle sont fondées sur deux déclarations de principe distinctes signées en septembre 2020 et mars 2021, ainsi que sur le cessez-le-feu unilatéral déclaré par la faction al-Hilu du MPLS-N (toujours en vigueur et maintenu jusqu'au 30 juin 2021), qui sont susceptibles de servir de base aux mesures qui pourront être prises conjointement à l'avenir. On s'attend à ce que les négociations entre le mouvement et le gouvernement de transition reprennent en mai 2021. Les participants ont souligné que ces négociations étaient importantes en tant que moyens d'aborder des questions politiques encore en suspens telles que la séparation des pouvoirs fédéraux, le rôle de la religion dans les affaires de l'État, et l'intégration des mouvements armés aux instances nationales de sécurité.

Transition politique et gouvernance

Les participants ont appelé l'attention sur la complexité de la transition politique au Soudan à un moment où ce pays s'engage dans la voie menant à un système de gouvernance dirigé par les civils, après avoir été contrôlé par un régime autocratique pendant des décennies. Le pouvoir est actuellement partagé entre les dirigeants militaires et civils au sein du Conseil souverain du Soudan, dirigé par Abdel Fattah al-Burhan, et le gouvernement de transition dirigé par les civils, avec à sa tête Abdalla Hamdok, Premier Ministre. Les participants ont souligné que les rivalités structurelles non résolues pour l'exercice du pouvoir, les alliances politiques et économiques diverses, et les aspirations largement répandues au sein d'une population civile désireuse de voir s'instaurer un système de gouvernance plus démocratique, efficace et inclusif sont autant de thèmes pris en compte dans les échanges de vues qui se poursuivent actuellement sur l'avenir du pays.

Près de deux ans après la révolution pacifique qui a renversé le gouvernement d'Omar al-Bashir, le gouvernement de transition du Soudan a accompli des progrès dans la voie de la réalisation de certaines réformes telles qu'elles avaient été envisagées dans la Déclaration constitutionnelle de 2019. Par exemple, le premier ministre Hamdok a

annoncé la formation d'un nouveau cabinet élargi en février 2021, sa composition reflétant une propension comparativement plus forte à la prise en compte de divers intérêts politiques. Le premier atelier technique du Haut Comité de la Conférence sur le système de gouvernance a commencé ses travaux le 27 avril et fait fonction de précurseur du processus de rédaction d'une constitution nationale qui guidera les décisions à prendre au sujet de la répartition des pouvoirs entre les entités fédérales et étatiques, ainsi qu'en ce qui concerne le tracé des frontières entre les États². Un participant a d'autre part fait remarquer que le gouvernement de transition vient de promulguer des lois portant officiellement création de la Commission de paix du Soudan, du Comité anticorruption et de la Commission de justice transitionnelle.

Certains participants ont toutefois souligné le fait que ces événements politiques récents risquent d'étendre l'influence d'un groupe relativement restreint constitué d'élites politiques aux dépens d'une approche élargie et inclusive vis-à-vis de la gouvernance. Cette tension se manifeste tout particulièrement par les retards répétés subis lors de la mise en place du Conseil législatif de transition du Soudan (c'est-à-dire, du parlement), organe constitutionnel essentiel qui est censé être l'instance la plus inclusive et la plus représentative du gouvernement de transition.

Les participants ont également souligné que le gouvernement de transition continuera de faire face à des difficultés. Un grand nombre d'entre elles sont liées à une absence historique de système de gouvernance inclusive et à la persistance du déficit de confiance observé entre le gouvernement de transition et les collectivités de toutes les régions du pays. Les manifestations de protestation qui ont eu lieu en décembre 2020 à l'échelle de tout le pays ont été en partie motivées par l'absence tenace de représentation concrète des civils au sein des organes décisionnels de transition³. Les participants ont également appelé l'attention sur l'exclusion persistante d'importants segments de la

population des processus politiques, au nombre desquels les collectivités traditionnellement marginalisées implantées dans les zones périphériques du Soudan, les mouvements féminins, les militants de groupements de jeunes et les organisations issues de la société civile.

Certains participants ont fait valoir que bien que le gouvernement de transition ait fait des ouvertures politiques notables en faveur des droits démocratiques, il ne les a pas encore traduites sous la forme de réformes stratégiques tangibles. On peut se faire une idée de cette dynamique en constatant le peu de progrès réalisés dans les domaines de l'égalité des sexes et de la représentation des femmes, une situation mise en lumière par les retards accusés dans le processus de ratification de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, les retards subis dans la création de commissions chargées des questions sexospécifiques, et les inégalités observées au niveau de la nomination de femmes et d'hommes à des postes gouvernementaux⁴.

Enfin, un participant a noté que certaines des difficultés auxquelles le gouvernement de transition fait face sont dues à son manque de capacités et, dans certains cas, à son engagement insuffisant à l'égard de la transition, en particulier parmi les fonctionnaires se situant aux paliers inférieurs de l'administration. Il a signalé que l'ONU avait un rôle important à jouer dans les efforts visant à remédier à ce problème, et qu'elle pouvait l'assumer en renforçant les capacités du gouvernement.

Situation en matière de sécurité

L'action à mener pour remédier à la situation délicate en matière de sécurité continue d'être une priorité de tout premier plan pour les parties prenantes soudanaises et la MINUATS, en particulier compte tenu du retrait que poursuit l'Opération hybride Union africaine–Nations Unies au Darfour (MINUAD). Les participants ont souligné que l'augmentation du nombre d'affronte-

2 « Governance Workshop Kicks Off in Sudan Capital » (L'atelier sur la gouvernance s'est ouvert dans la capitale du Soudan), Dabanga Sudan, 28 avril 2021.

3 Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport du Secrétaire général : La situation au Soudan et les activités de la Mission intégrée des Nations Unies pour l'assistance à la transition au Soudan*, document des Nations Unies S/2021/199, 1^{er} mars 2021, par. 5 et 49.

4 Le 27 avril 2021, le cabinet de transition du Soudan a décidé, par voie de vote, de ratifier cette convention. Voir « Sudan Government Makes Huge Steps Forward on Women's Rights » (Le Gouvernement soudanais accomplit de grands pas en avant dans le domaine des droits des femmes), Sudan Civic Space Monitor, 27 avril 2021.

ments armés et d'actes de violence intercommunautaire au Darfour depuis janvier 2021 montre bien que le climat d'insécurité est entretenu tant par des intérêts politiques que par des conditions socioéconomiques défavorables. Depuis le deuxième semestre de 2020, les épisodes répétés de violence survenus à El Geneina (Darfour occidental) n'ont fait que souligner la nécessité d'assurer une protection. Au 27 avril, il y avait plus de 169 000 personnes déplacées dans la région, 38 pour cent d'entre elles ayant été déplacées au cours du seul mois d'avril⁵.

En tant que mission politique spéciale, la MINUATS n'est dotée ni du mandat, ni des effectifs en tenue dont elle aurait besoin pour assurer une protection physique. Au lieu de cela, son mandat de protection des civils lui permet de fournir « un appui efficace aux autorités locales et nationales » en prenant toute une série de mesures. Celles-ci consistent notamment à accorder un soutien consultatif à divers organismes soudanais chargés d'assurer la sécurité et à renforcer leurs capacités, à octroyer une assistance aux structures responsables du maintien de l'état de droit et aux institutions judiciaires du Soudan, à offrir des services de médiation en cas de crise, à déployer des équipes mobiles de surveillance et à faire fonctionner des mécanismes d'alerte rapide⁶. La MINUATS a également détaché 21 agents de police chargés de renforcer les capacités de leurs homologues soudanais.

Le Plan national de protection des civils élaboré par le Soudan constitue une feuille de route utile pour la réalisation des priorités du gouvernement dans ce domaine, et les mises à jour que ce dernier a adressées récemment au Conseil de sécurité de l'ONU montrent bien qu'il est en principe déterminé à assurer une telle protection⁷. Ce plan prévoit la création d'une force conjointe, d'un effectif de 12 000 personnes, qui serait chargée de protéger les civils et comprendrait des agents de

police soudanais, des militaires, des membres des Forces de soutien rapide, et des membres des mouvements armés signataires de l'APD. Les participants ont toutefois souligné que les menaces dont les civils continuent de faire l'objet ont porté atteinte à la crédibilité du gouvernement de transition aux yeux de la population. Ils ont lancé un appel à l'ONU et à la communauté internationale pour qu'elles renforcent les capacités institutionnelles du gouvernement en matière de protection et pour qu'elles contribuent à favoriser l'instauration, dans un contexte élargi, d'un environnement de protection.

Situation économique, humanitaire et en matière de développement

Le Soudan continue de faire face à une situation économique et humanitaire difficile. Son taux d'inflation annuel a dépassé 300 pour cent en janvier, après qu'une dévaluation abrupte de la livre soudanaise a été décrétée pour se conformer aux conditions internationales imposées afin de bénéficier d'un allègement de la dette⁸. Un grand nombre des réformes économiques adoptées par le gouvernement de transition, au nombre desquelles la conclusion d'un accord portant sur le programme de référence du Fonds monétaire international et le remboursement de tous les arriérés dus à la Banque mondiale, permettent au Soudan d'accéder aux sources internationales d'aide au développement. Toutefois, comme certains participants l'ont fait remarquer, ce sont les citoyens soudanais qui continuent de supporter le fardeau créé par ces réformes.

Ces difficultés économiques viennent s'ajouter aux contraintes engendrées par des besoins humanitaires et en matière de développement déjà pressants. Les participants ont souligné que de nombreuses collectivités situées à l'extérieur de Khartoum continuent d'être dépourvues de

5 Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA), « Sudan: West Darfur Emergency Situation Report No. 1 as of April 2021 » (Soudan : Rapport no 1 sur la situation d'urgence au Darfour occidental en avril 2021), 27 avril 2021.

6 Résolution 2524 du Conseil de sécurité de l'ONU (3 juin 2020), document des Nations Unies S/RES/2524, par. 2ii) b) et c).

7 Voir Conseil de sécurité de l'ONU, *Lettre datée du 21 mai 2020, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Soudan auprès de l'Organisation des Nations Unies*, document des Nations Unies S/2020/429, 1^{er} juin 2020; Conseil de sécurité de l'ONU, *Lettre datée du 14 septembre 2020, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Soudan auprès de l'Organisation des Nations Unies*, document des Nations Unies S/2020/901, 22 septembre 2020; Conseil de sécurité de l'ONU, *Lettre datée du 3 février 2021, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par le Chargé d'affaires par intérim de la Mission permanente du Soudan auprès de l'Organisation des Nations Unies*, document des Nations Unies S/2021/107, 25 février 2021.

8 « Sudan Annual Inflation Remains above 300% in February » (Le taux d'inflation annuel du Soudan continue de dépasser 300 % en février), Reuters, 11 mars 2021.

services de base tels que l'approvisionnement en électricité, l'assainissement, les soins de santé et l'accès à l'eau potable. Les manifestations de protestation qui se sont produites récemment dans les diverses régions du Soudan ont été motivées par les frustrations ressenties au sujet de la lenteur des mesures prises par les pouvoirs publics pour améliorer ces services⁹. Les besoins humanitaires continuent également d'être importants, plus de 13,4 millions de Soudanais ayant besoin d'assistance. Par ailleurs, on estime que 2,6 millions de personnes déplacées sont dispersées dans les diverses régions du pays, et en mai, le plan d'intervention humanitaire de l'ONU pour 2021 n'avait été financé que dans une proportion de 10 pour cent¹⁰.

La pandémie de COVID-19 a aggravé encore un grand nombre de ces problèmes et a retardé la réaction du gouvernement de transition, au même titre que celle des partenaires internationaux. Le secteur des soins de santé du Soudan a été particulièrement affecté par la pandémie, 78 pour cent des membres du personnel de santé ayant accusé une réaction positive aux tests de détection du COVID-19¹¹.

Dynamique régionale

La transition politique engagée au Soudan se déroule dans un contexte de plus en plus instable. Les combats qui se poursuivent dans la région du Tigré, en Éthiopie, ont poussé plus de 65 000 personnes à chercher refuge au Soudan. Les différends politiques entre les voisins du Soudan se sont également envenimés; il s'agit notamment, dans ce contexte, du désaccord qui persiste depuis plusieurs décennies entre le Soudan et l'Éthiopie au sujet de la région d'al-Fashqa. Les efforts de médiation déployés entre le Soudan, l'Éthiopie et l'Égypte pour mettre un terme à la controverse liée au Grand barrage de la renaissance éthiopienne n'ont toujours pas produit de résultats tangibles. Les tensions se sont également étendues aux débats engagés sur l'avenir de la Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei (FISNUA),

dont les effectifs sont majoritairement originaires d'Éthiopie. Le décès récent du Président Tchad, Idriss Déby, a encore aggravé les inquiétudes ressenties au sujet de l'instabilité régionale, compte tenu en particulier des liens étroits qu'il entretenait avec divers dirigeants politiques et mouvements armés soudanais.

Eu égard à cette dynamique régionale en évolution rapide, les participants ont noté le nombre croissant de pays qui s'intéressent activement au Soudan sur les plans politique et économique. De nombreux membres du groupe des Amis du Soudan, qu'il s'agisse de partenaires traditionnels tels que les pays de la Troïka (États-Unis, Norvège et Royaume-Uni), d'États membres de l'UE, de la Russie et de la Chine, ou de nouveaux partenaires comme la Turquie, le Qatar, les Émirats arabes unis et l'Arabie saoudite, poursuivent tous des intérêts bilatéraux et collectifs dans un Soudan qui manifeste une plus grande ouverture vis-à-vis de la collaboration internationale. Des organisations régionales telles que l'Union africaine (UA) et l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) ont également soutenu le processus de paix engagé au Soudan, encore que ce ne soit que dans une mesure relativement limitée et pour donner suite à des demandes explicites formulées par les parties soudanaises.

Hiérarchisation et ordonnancement du mandat de la MINUATS

Les participants ont été unanimes à estimer que le mandat actuel de la MINUATS (Résolution 2524 du Conseil de sécurité de l'ONU) est pertinent et offre à la mission la liberté d'action et la souplesse dont elle a besoin pour s'adapter à la transition qui se poursuit à un rythme accéléré au Soudan. La mission a été mise sur pied et a été conçue pour intensifier ou réduire ses efforts en fonction de l'évolution des besoins et des exigences des parties prenantes nationales.

9 « Protests throughout Sudan » (Manifestations de protestation dans toutes les régions du Soudan), Dabanga Sudan, 27 avril 2021.

10 OCHA, « Sudan: Key Figure » (Statistique principale pour le Soudan), 12 mai 2021, consultable au site www.unocha.org/sudan.

11 Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport du Secrétaire général : La situation au Soudan et les activités de la Mission intégrée des Nations Unies pour l'assistance à la transition au Soudan*, document des Nations Unies S/2021/199, 1^{er} mars 2021, par. 33.

Certains participants ont toutefois encouragé le Conseil de sécurité à profiter des négociations qui s'engageront bientôt sur le mandat pour concentrer davantage l'attention sur chacun des objectifs stratégiques de la mission. Ils ont fait valoir que l'ambitieux mandat de la MINUATS donne naissance à des attentes populaires que la mission ne sera peut-être pas capable de satisfaire. Si on profite du renouvellement du mandat pour « hiérarchiser les priorités » en exploitant la valeur ajoutée que confère la présence de l'ONU, on contribuera à faire de la mission un partenaire dont l'action dans le processus de transition politique sera encore plus constructive. Au nombre des diverses priorités dont la réalisation a été confiée à la mission, les participants ont mis en relief le rôle important qu'elle peut jouer en favorisant des processus politiques plus inclusifs, en renforçant la confiance entre les différentes parties prenantes présentes dans les diverses régions du Soudan, et en consolidant les capacités locales à œuvrer en faveur de la paix et de la gouvernance.

Soutien aux processus politiques et aux négociations de paix

Les participants ont souligné que le renouvellement du mandat pouvait offrir l'occasion d'orienter de manière plus concrète l'appui fourni par la MINUATS aux processus politiques et aux négociations de paix. La Résolution 2524 a été adoptée plusieurs mois avant que l'APD ne soit signé ou qu'un dialogue ne s'engage entre le gouvernement de transition et la faction al-Hilu du MLPS-N. Le nouveau mandat pourrait codifier le soutien de la mission à la mise en œuvre des dispositions de l'APD dans les cas où l'appui de l'ONU est explicitement demandé ou suggéré, ou lorsque l'ONU est l'un des garants internationaux. Certains participants ont également encouragé la mission à mentionner explicitement l'APD dans la prochaine version du mandat et à établir un lien entre sa mise en œuvre et les balises qu'elle a préparées à l'intention du Conseil de sécurité.

Les participants ont par ailleurs suggéré que le rôle à jouer par la mission dans l'augmentation de la diversité et l'élargissement de la participation aux processus de négociation formels soit reflété dans le prochain mandat en tant qu'objectif prioritaire à

poursuivre pendant l'année à venir. Un grand nombre d'entre eux ont appelé l'attention sur le caractère exclusif des négociations tenues dans le cadre de l'APD (en termes de genres et de représentation géographique), un problème auquel il conviendrait de remédier lors des futurs pourparlers de paix afin d'éviter de mettre de nouveau en place des structures de pouvoir fondées sur les élites. Ils ont souligné que la MINUATS peut faire usage de son pouvoir fédérateur pour mobiliser tous les segments de la société soudanaise, et que le représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) peut offrir ses bons offices pour tenir compte des divers points de vue dans les processus formels. Idéalement, la MINUATS devrait faire fonction de courroie de transmission entre les différents segments de la société et les voies officielles utilisées dans les négociations.

Plusieurs ont indiqué que la MINUATS pouvait également agir en faveur de la diversité et de l'inclusivité dans d'autres processus de gouvernance. Par exemple, elle pourrait s'acquitter de cette fonction dans le cadre du soutien technique qu'elle fournit au processus de rédaction d'une constitution et dans les efforts déployés pour promouvoir un dialogue à l'échelle nationale, ainsi que dans le cadre de la préparation des élections. Les participants ont souligné que la crédibilité dont jouit la MINUATS au niveau national lui donnait les moyens d'aider les parties prenantes soudanaises à tenir leurs dirigeants politiques responsables des engagements publics qu'ils prenaient. Les participants ont toutefois fait également observer que ces processus doivent être dirigés et pris en main par les Soudanais eux-mêmes. L'ONU devra maintenir un équilibre délicat en faisant preuve de la fermeté nécessaire pour affirmer ces priorités tout en gardant la souplesse requise pour faire face aux demandes explicites formulées par les parties prenantes soudanaises.

Enfin, un autre participant a fait remarquer que le Conseil de sécurité et la MINUATS devaient continuer d'aligner leur action au Soudan sur celle d'autres entités de l'ONU et d'organisations régionales de la Corne de l'Afrique. Les participants ont signalé qu'il ne suffisait pas d'échanger et de coordonner régulièrement des informations entre l'ONU, l'UA et l'IGAD, mais qu'il était aussi

important d'entretenir un dialogue soutenu et dynamique entre la MINUATS, les missions de maintien de la paix de l'ONU dans l'Abyei et le Soudan méridional, et l'envoyé de l'ONU pour la Corne de l'Afrique.

Gouvernance inclusive et contrôlée par les civils

Les participants ont mis l'accent sur le fait que la MINUATS peut jouer un rôle important en assurant la promotion d'une gouvernance inclusive et efficace contrôlée par les civils, ancrée dans l'objectif stratégique qui lui a été fixé, à savoir s'exercer en faveur des principes démocratiques, d'une paix durable et des droits de l'homme. Ils ont souligné que la MINUATS devait analyser et aborder les problèmes de gouvernance en adoptant des approches globales, sans se contenter de proposer des interventions techniques ou juridiques, en particulier en ce qui concerne les engagements pris par le gouvernement à l'égard de l'égalité des sexes et de la représentation des femmes.

Ils ont d'autre part fait valoir que la mission pouvait utiliser les balises et indicateurs qu'elle prépare actuellement en vue de leur présentation au Conseil de sécurité afin de susciter une mobilisation de la part de ses homologues gouvernementaux, que ce soit par des échanges de vues sur des questions stratégiques, des activités de renforcement de la confiance ou des efforts publics visant à montrer au gouvernement qu'il est responsable de ses actes. D'autres participants ont exhorté la MINUATS à se concentrer sur des balises et indicateurs qui sont appropriés dans les circonstances actuelles et qui reflètent la dynamique politique tant formelle qu'informelle. Plusieurs participants ont estimé que ces balises doivent subir un processus de transformation pour cesser de faire partie d'un système théorique consistant à « cocher des cases », pour devenir un moyen d'exploiter les acquis remportés par les civils et tirer les enseignements qui s'imposent afin de produire d'importants dividendes du point de vue d'une paix axée sur les citoyens.

Quelques participants ont mis en lumière le fait que la MINUATS peut servir de point d'entrée privilégié pour les citoyens en leur permettant

d'établir le contact avec des entités gouvernementales nationales et infranationales avec lesquelles ils n'interagissent que rarement. Ils ont également exhorté la MINUATS, l'équipe de pays de l'ONU au Soudan et les partenaires de développement internationaux à augmenter les ressources qu'ils investissent dans les capacités administratives de l'État. D'autres ont encouragé la MINUATS à jouer un rôle prévisible en facilitant les activités de renforcement de la confiance entre les fonctionnaires de l'État et les acteurs sociaux, notamment entre le centre et les régions périphériques, et avec la participation des collectivités marginalisées. La MINUATS s'efforce déjà d'agir dans ce sens; par exemple, la mission transmet des messages entre différentes collectivités et les départements gouvernementaux compétents pour signaler des besoins précis en matière de fourniture de services. Des participants ont souligné que la MINUATS et l'équipe de pays de l'ONU sont bien placés pour soutenir les pouvoirs publics dans les efforts qu'ils déploient pour être plus présents et comptables de leurs actes vis-à-vis de collectivités qui ont été historiquement marginalisées. D'autres ont lancé une mise en garde en indiquant que le soutien fourni par la MINUATS dans ce contexte devait toujours affirmer l'appropriation revendiquée par les Soudanais et le caractère prépondérant des responsabilités assumées par les pouvoirs publics.

Renforcement des efforts nationaux en matière de protection

Les participants ont souligné qu'il importait de promouvoir une approche globale et axée sur les populations dans la prise des mesures visant à protéger les civils au Soudan, en particulier compte tenu du fait que l'ONU n'est plus titulaire d'un mandat de type traditionnel lui confiant le soin d'assurer une protection physique. Les activités de la MINUATS doivent viser prioritairement à favoriser l'instauration d'un environnement fiable de protection au Soudan. Par exemple, le mandat de la mission englobe déjà la fourniture d'un appui consultatif aux organismes soudanais chargés d'assurer la sécurité, l'octroi d'un soutien technique pour l'élaboration d'instruments législatifs destinés à faire régner la justice et à promouvoir la responsabilisation, et le renforcement des mécanismes

d'alerte et intervention rapides implantés dans les collectivités. Il conviendrait de continuer de mettre clairement l'accent sur ces points dans la nouvelle version du mandat. Un participant a fait observer que la MINUATS et ses partenaires devraient renforcer les compétences locales en matière de gestion des conflits et de protection, une pratique qu'on a commencé à mettre en œuvre du temps de la MINUAD, pendant la période de retrait de cette mission.

Les participants ont par ailleurs reconnu que la trajectoire qui sera suivie à l'avenir par la mission dans ses activités de protection dépendra de la façon dont les parties prenantes soudanaises solliciteront une aide internationale. Par exemple, l'ONU a l'intention d'affecter un plus grand nombre d'agents de police à la MINUATS en réponse à une demande que le Gouvernement soudanais lui a expressément adressée à ce sujet. Les participants ont d'autre part souligné que la mission devait se préparer à s'occuper de questions délicates telles que la réforme du secteur de la sécurité si une demande lui était adressée à cet effet. Le RSSG a déjà usé de ses bons offices pour encourager les signataires de l'APD à mettre en œuvre certaines des dispositions relativement complexes applicables à la sécurité, dont celles qui ont trait au Comité militaire conjoint de haut niveau et au Comité permanent du cessez-le-feu. Cependant, les contributions qu'apportera la mission à la résolution de questions délicates liées au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration des membres de mouvements armés aux forces nationales de sécurité, ainsi qu'à la réforme du secteur de la sécurité au sens large, dépendront des progrès accomplis par les parties elles-mêmes et de l'accueil qu'elles réserveront à l'aide internationale.

La prochaine version du mandat pourrait également définir les domaines dans lesquels la mission devrait fournir un soutien prioritaire à mesure que le gouvernement de transition mettrait en œuvre son Plan national de protection des civils, compte tenu en particulier des réalisations et lacunes qu'il a mentionnées dans les mises à jour qu'il a adressées au Conseil de sécurité. Certains participants ont toutefois souligné que les parties prenantes nationales et le Conseil de sécurité ne devaient pas hésiter à sommer le Gouvernement soudanais de s'exprimer sur les lacunes dont il a été

responsable lorsqu'il s'est agi pour lui d'assurer une protection complète des civils. Ils ont signalé, en particulier, que l'on court un risque élevé en faisant participer les forces de soutien rapide aux efforts de protection des civils, car on permettrait alors aux auteurs d'actes de violence avérés commis au Darfour de faire figure de protecteurs.

Renforcement des capacités pour l'instauration d'une paix durable

Les participants ont souligné que le renouvellement prochain du mandat devait renforcer les contributions apportées par l'ONU aux efforts de consolidation de la paix déployés au Soudan. Leur succès dépendra, dans une large mesure, du maintien de la collaboration entre la MINUATS et l'équipe de pays de l'ONU, qui exercent leurs activités dans le cadre d'une structure intégrée. Cette collaboration est cruciale étant donné que la présence opérationnelle de la MINUATS est loin d'être comparable à celle d'un grand nombre d'autres organismes, fonds et programmes de l'ONU. Les participants ont décrit les méthodes que ces entités sont censées appliquer pour collaborer de manière complémentaire, l'un d'entre eux indiquant que la MINUATS faisait fonction, à son sens, de catalyseur tandis que l'équipe de pays de l'ONU était assimilée à un routier qui accomplit infatigablement de longs parcours au volant de son poids lourd. En vertu de la Résolution 2524, ces deux entités ont été chargées de créer un cadre stratégique intégré (ou l'équivalent) conçu pour orienter une programmation conjointe. Elles ont aussi créé le Programme d'instauration de la paix, de renforcement de la paix et de stabilisation au Soudan (PIRS) pour servir de base à une collaboration en matière de programmation. Les participants ont encouragé le Conseil de sécurité à veiller à ce que la mission et l'équipe de pays de l'ONU disposent de toute la souplesse voulue dans le cadre du mandat pour coordonner leurs activités et interventions.

Certains participants ont également mis l'accent sur le rôle utile que joue la mission en soutenant les efforts déployés par le Soudan pour mobiliser l'assistance économique, humanitaire et en matière de développement. Ils ont fait remarquer que la MINUATS est exceptionnellement bien placée pour collaborer avec le Gouvernement soudanais

dans divers forums internationaux. On a également considéré que cette collaboration était importante pour aligner les priorités des donateurs sur celles du Gouvernement soudanais, ainsi que pour tirer le meilleur parti possible des sources de financement onusiennes et autres.

Conclusion

La transition politique du Soudan se poursuit rapidement, et la toute dernière opération de paix entreprise par l'ONU se déroule dans un environnement national et régional difficilement prévisible. Le mandat actuel de la MINUATS s'applique, dans les grandes lignes, aux principaux domaines dans lesquels l'ONU peut jouer un rôle constructif au niveau des processus de transition politique et de paix.

Les participants ont encouragé le Conseil de sécurité et la mission à commencer à définir plus clairement les principes essentiels à appliquer pour fixer les objectifs stratégiques de la MINUATS. Ils ont souligné que la crédibilité de la MINUATS et sa capacité à promouvoir des processus politiques et des systèmes de gouvernance plus inclusifs restent la valeur ajoutée la plus importante qu'elle est

capable d'offrir. Ils ont par ailleurs mis l'accent sur le fait que le Conseil de sécurité devrait permettre à la mission de disposer de la souplesse nécessaire pour augmenter ou réduire ses capacités en fonction des besoins, selon les tendances qui se dessinent ou les demandes précises formulées par les homologues nationaux. Cette approche devrait s'appliquer à toutes les grandes questions auxquelles le Soudan doit faire face, qu'il s'agisse des processus de paix, des approches inclusives à adopter pour protéger les civils, ou de la création de structures et d'environnements propices à l'instauration d'une paix durable et à la protection des droits de l'homme.

Enfin, les participants ont souligné le caractère urgent de la situation actuelle, à un moment où le gouvernement de transition du Soudan fait face aux attentes élevées exprimées par le public soudanais dans un environnement en évolution rapide. Ils ont exhorté le Conseil de sécurité à donner à la MINUATS l'appui politique, la liberté d'action et les capacités dont elle a besoin pour aider le gouvernement de transition à respecter les promesses qu'il a faites et à se montrer à la hauteur des attentes exprimées par le public, dans toute la mesure du possible.

L'**INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE** (IPI) est un groupe de réflexion international et indépendant à but non lucratif qui se consacre à la gestion des risques et au renforcement des capacités d'endurance et de rebond des collectivités humaines en vue de promouvoir la paix, la sécurité et le développement durable. Pour remplir sa vocation, l'IPI conjugue recherche sur les politiques, analyse stratégique, publication de travaux et organisation de réunions. Réunissant une équipe pluridisciplinaire venue de plus de 20 pays, l'IPI a des bureaux en face du siège des Nations Unies à New York et à Manama (Bahreïn).

Le **STIMSON CENTER** est un centre de recherche sur les politiques libre de toute obédience et œuvrant à la résolution des grandes menaces qui pèsent sur la sécurité et la prospérité du monde. Son programme de protection des civils dans les conflits s'assure le concours des décideurs, des praticiens et des collectivités sur le terrain afin de cerner les vides sécuritaires et de mettre au point des stratégies adaptées aux circonstances pour protéger les populations des sociétés déchirées par la guerre.

Le **SECURITY COUNCIL REPORT** a pour mission de promouvoir la transparence et l'efficacité de l'action du Conseil de sécurité des Nations Unies. À cette fin : il diffuse des documents d'information objectifs et de haute tenue sur les activités en cours du Conseil et de ses organes subsidiaires ; il réunit les parties prenantes pour approfondir l'analyse des questions dont le Conseil est saisi, ainsi que de ses méthodes de travail et de son fonctionnement ; il encourage la coopération du Conseil avec tous les États membres et avec la société civile ; et il développe la capacité des nouveaux participants à suivre les pratiques et procédures du Conseil à travers des programmes de formation et d'assistance. Indépendant et impartial, le SCR prône la transparence, mais sans prendre position sur les questions dont le Conseil est saisi.



777 United Nations Plaza, New York, NY 10017-3521, USA
TEL +1-212-687-4300 FAX +1-212-983-8246

52-52 Harbour House, Bahrain Financial Harbour
P.O. Box 1467, Manama, Bahrain

www.ipinst.org