

IPI

INTERNATIONAL
PEACE
INSTITUTE

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

FÉVRIER 2022



STIMSON

Le 2 février 2022, 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 des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS). Cet atelier faisait partie d'une série 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. C'est la quatrième année consécutive au cours de laquelle ces partenaires ont tenu des débats destinés à faciliter les négociations relatives au mandat confié à la MINUSS. 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 mené 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 le mandat de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS) en mars 2022. Les délibérations portant sur ce mandat sont prévues à un moment où les parties prenantes sud-soudanaises et l'ONU accélèrent les préparatifs à mener à bien en vue de la pose de jalons revêtant une importance cruciale pour assurer la gouvernance, étant donné que c'est d'eux que dépend le succès de la transition politique annoncée par ce pays, tel qu'indiqué dans l'Accord revitalisé sur le règlement du conflit en République du Soudan du Sud (R-ARCSS). Pourtant, malgré l'importance incontestable que présente ce moment dans le cadre de la transition, l'attention et le soutien accordés à ce pays au niveau international s'amenuisent, ce qui est en partie dû aux progrès relativement limités réalisés dans la mise en œuvre du R-ARCSS et aux crises humanitaires et sécuritaires qu'il s'agit de résoudre d'urgence dans la Corne de l'Afrique. Outre les étapes qu'elle s'appête à franchir dans le domaine de la gouvernance, la MINUSS continue également de s'occuper d'une vaste gamme de questions attendant d'être résolues dans les diverses régions du pays, en vue de la réalisation, en l'espace de trois ans, de la vision stratégique triennale définie par le Conseil de sécurité dans le mandat qu'il a adopté pour la MINUSS en mars 2021¹.

C'est dans ce contexte que l'International Peace Institute (IPI), le Stimson Center et le Security Council Report ont organisé conjointement une table ronde virtuelle le 2 février 2022 afin d'examiner le mandat de la mission. Cette table ronde a offert aux États Membres, aux parties prenantes de l'ONU, aux représentants de la société civile et à des experts indépendants l'occasion de partager leurs vues sur la façon dont ils évaluent la situation au Soudan du Sud, en toute franchise et dans un esprit de collaboration. Ce débat avait pour objet d'aider le Conseil de sécurité à prendre des décisions éclairées sur la hiérarchisation et l'ordonnancement du mandat de la MINUSS, ainsi que sur l'orientation stratégique de la mission et sur ses activités sur le terrain.

Plusieurs participants se sont déclarés d'accord pour dire que le mandat, la vision stratégique et les priorités de la MINUSS continuent d'être pertinents pour l'année à venir. Compte tenu du fait que la période de transition prévue pour le pays devrait s'achever en 2023, les débats ont essentiellement visé à définir les mesures concrètes que la MINUSS et le Conseil de sécurité doivent

¹ Cette vision stratégique triennale vise « à prévenir un retour à la guerre civile au Soudan du Sud, à construire une paix durable aux niveaux local et national, à favoriser une gouvernance inclusive et responsable et à appuyer la tenue d'élections libres, équitables et pacifiques, conformément à l'Accord revitalisé ». Résolution 2567 du Conseil de sécurité de l'ONU (12 mars 2021), document des Nations Unies S/RES/2567 (2021), par. 2.

prendre pour aider les parties prenantes soudanaises à franchir des étapes jugées essentielles au cours des phases finales de la transition politique qui se déroulent actuellement.

Les participants ont soulevé plusieurs points qu'il vaudrait la peine d'examiner à l'occasion des négociations qui s'engageront bientôt sur le renouvellement du mandat de la MINUSS, à savoir :

En ce qui concerne la transition politique :

- affirmer la pertinence de la vision stratégique énoncée pour le Soudan du Sud par le Conseil de sécurité tout en envisageant les scénarios dont la MINUSS pourrait s'inspirer pour poursuivre son action après la fin de la transition politique du pays en 2023;
- renforcer le libellé des textes relatifs au R-ARCSS afin d'encourager les progrès dans sa mise en œuvre;
- mettre l'accent sur les avantages offerts par la mission en tant qu'entité assurant un lien entre le dialogue intercommunautaire au niveau local et les parties prenantes politiques aux niveaux communautaire, étatique et national;
- définir les priorités à privilégier pour fournir un soutien politique et technique au processus de rédaction d'une constitution; et
- codifier le soutien électoral fourni par l'ONU en fonction des priorités énoncées récemment dans la déclaration présidentielle du Conseil de sécurité et le rapport d'évaluation des besoins électoraux établi par le Secrétaire général.

En ce qui concerne la protection des civils :

- continuer de renforcer les liens entre les activités consacrées par la MINUSS à la protection des civils et son soutien à la transition politique;
- reconnaître et soutenir la stratégie révisée de protection des civils et la MINUSS, notamment en ce qui concerne les rôles qui lui incombent au niveau de l'amélioration de l'engagement politique et des communications stratégiques; et
- inclure des dispositions supplémentaires sur la prévention des actes de violence sexuelle et liée au genre et sur la responsabilisation des auteurs de tels actes.

En ce qui concerne le climat et la sécurité :

- encourager la mission à intégrer une analyse tenant compte des facteurs climatiques à tous les aspects de la mise en œuvre du mandat.

En ce qui concerne les déploiements d'effectifs militaires et policiers :

- maintenir les maximums existants fixés pour les effectifs militaires et policiers en tenue, tel que prévu dans la résolution 2567 du Conseil de sécurité; et
- encourager les pays fournisseurs de contingents militaires et policiers à affecter un plus grand nombre d'agents de maintien de la paix en tenue et en civil de sexe féminin, notamment en constituant des sections d'engagement mixtes.

Analyse du conflit

La transition politique du Soudan du Sud, qui a commencé en 2018 après la signature du R-ARCSS, approche d'un point où des décisions cruciales vont devoir être prises. Les progrès réalisés dans la mise en œuvre des dispositions de l'accord qui sont encore en suspens et dans le franchissement des étapes prévues ont été limités en raison de la fragmentation politique observée et des combats qui se poursuivent entre mouvements non signataires et forces de sécurité gouvernementales. En conséquence, on attend encore que les mesures nécessaires soient prises pour traiter d'éléments incontournables mettant en jeu la réforme constitutionnelle et électorale, la réforme du secteur de la sécurité et la justice transitionnelle. Cette paralysie au niveau des progrès réalisés laisse craindre qu'il ne sera pas possible de respecter le calendrier fixé pour mettre officiellement fin à la période de transition, ainsi que pour la rédaction d'une constitution et l'organisation d'élections nationales en 2023. Parallèlement à cette dynamique politique observée au niveau national, le Soudan du Sud fait face à la persistance des problèmes de protection rencontrés au niveau infranational, à une détérioration des conditions humanitaires rendues encore plus difficiles par le changement climatique, et aux tensions régionales engendrées par les crises avec lesquelles l'Éthiopie, la Somalie et le Soudan sont aux prises.

Dynamique politique

Les désaccords persistants survenus au sujet de la mise en œuvre du R-ARCSS et l'aggravation des problèmes dus au factionnalisme et à la fragmentation qui se produisent entre les élites politiques du Soudan du Sud, notamment suite à la sécession de certaines factions du Mouvement/Armée de libération du peuple soudanais dans l'opposition (SPLM/A-IO), suscitent de graves inquiétudes quant à l'état de la transition vers la gouvernance².

Bien que l'Assemblée législative nationale provisoire revitalisée ait été reconstituée vers la fin du mois d'août 2021, le gouvernement n'a accompli que de faibles progrès dans les efforts déployés pour créer les assemblées législatives de l'État et les commissions nationales³. Les mesures de mise en œuvre accusent également des retards lorsqu'il s'agit de procéder aux réformes institutionnelles et de se conformer aux arrangements relatifs à la répartition des recettes conclus en vertu des dispositions énoncées au Chapitre 4 du R-ARCSS⁴. Aucune des institutions destinées à assurer la justice transitionnelle n'a été créée, abstraction faite des progrès limités accomplis récemment dans la voie menant à la création de la Commission pour la vérité, la réconciliation et l'apaisement⁵. Certains participants ont souligné que la persistance des retards subis dans la mise en œuvre des arrangements provisoires relatifs à la sécurité (Chapitre 2 du R-ARCSS) constituent les principaux obstacles à la transition politique. Ils ont fait remarquer que les violations persistantes des arrangements existants et l'absence de progrès au niveau des mesures à prendre pour unifier les diverses forces de sécurité du pays au sein des Forces de défense populaires du Soudan du Sud (SSPDF) reflètent le fait que la volonté politique de s'attaquer aux questions qui ont entretenu les cycles

de violence persistants est limitée⁶.

Les échanges de vues portant sur la situation politique du pays ont surtout concerné deux processus critiques qui vont probablement s'accomplir au cours des prochains mois, à savoir le processus de rédaction d'une constitution et l'organisation d'élections nationales, qui devraient s'achever d'ici à la fin de 2023. Tous deux ont été qualifiés de processus extrêmement sensibles. Bien qu'ils soient susceptibles de reconfigurer la relation entre la population du Soudan du Sud et son gouvernement, ils pourraient également réduire à néant les progrès limités accomplis par le Soudan du Sud dans ses tentatives de mettre fin à la violence armée s'ils ne se concrétisent pas. Le processus de rédaction d'une constitution devra accomplir d'importants progrès avant que des élections puissent avoir lieu, mais les préparatifs à mener à bien pour l'un comme pour l'autre devront avoir lieu simultanément compte tenu du temps limité dont on dispose encore pendant la période de transition.

Un participant a souligné que la nouvelle constitution devait contribuer à définir les institutions du pays, et qu'elle pouvait codifier d'importantes dispositions du R-ARCSS sous forme de loi. Certains ont noté les progrès récemment réalisés dans le cadre du processus de rédaction d'une constitution, au nombre desquels figurent la série de consultations que le gouvernement a organisées entre plusieurs parties prenantes en 2021 et l'approbation du Projet de loi 2020/2021 sur le processus de rédaction d'une constitution par le Conseil des ministres (en d'autres termes, le cabinet de transition) en octobre⁷. D'autres ont mentionné le fait que des élections libres, équitables et crédibles, qui avaient été initialement

2 Conseil de sécurité de l'ONU, *Situation au Soudan du Sud—Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies S/2021/1015, 7 décembre 2021, par. 12 à 14.

3 Commission conjointe de surveillance et d'évaluation reconstituée (RJMEC), « On the Status of Implementation of the Revitalised Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan for the Period 1st July to 30th September 2021 » (État d'avancement des mesures de mise en œuvre de l'Accord revitalisé sur la résolution du conflit en République du Soudan du Sud pendant la période comprise entre le 1^{er} juillet et le 30 septembre 2021), Rapport n° 012/21, p. iv. Le R-ARCSS stipulait que le gouvernement de transition procéderait à l'évaluation de tous les textes de loi nationaux, au nombre desquels la Loi sur la promotion des investissements (2009), la Loi sur les banques (2010), la Loi sur la Commission de lutte contre la corruption (2009) et la Loi sur la gestion des recettes provenant de l'exploitation pétrolière (2012). En raison des retards subis dans la formation des divers comités spécialisés chargés de la surveillance, de l'examen et de l'exercice d'un contrôle législatif, la création des commissions nationales a été reportée à une date ultérieure.

4 Accord revitalisé sur la résolution du conflit en République du Soudan du Sud (R-ARCSS), 9 décembre 2018, p. 46.

5 RJMEC, « On the Status of Implementation of the R-ARCSS » (État d'avancement des mesures de mise en œuvre de l'ARCSS), p. iv; Conseil de sécurité de l'ONU, *Situation au Soudan du Sud—Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies S/2021/784, 9 septembre 2021, par. 9.

6 RJMEC, « Transitional Security Arrangements Remain Stalled, Frustrations Growing » (Les arrangements provisoires sur la sécurité sont toujours dans l'impasse et les frustrations augmentent), 9 décembre 2021.

7 « Le Soudan du Sud entreprend une consultation sur une 'constitution permanente' », Radio Tamazuj, 8 septembre 2021; Obaj Okuj, « Le cabinet approuve le projet de loi sur le processus de rédaction d'une constitution », Eye Radio, 18 octobre 2021.

prévues pour 2022 mais dont la tenue a déjà été retardée d'un an, pouvaient aider le pays à sortir de la période de transition politique intrinsèquement fragile dont il doit s'accommoder. Les élections sont cependant des activités déstabilisantes et, ainsi que le Conseil de sécurité l'a noté dans sa déclaration présidentielle d'octobre 2021, le gouvernement provisoire d'unité nationale doit encore adopter des textes de loi et franchir plusieurs étapes techniques avant que des élections puissent avoir lieu⁸.

Les participants ont également pris en compte le climat politique difficile dans lequel ces événements d'une importance cruciale vont se dérouler. Les tensions entre certains dirigeants politiques se sont atténuées, et la Communauté de Sant'Egidio a organisé des pourparlers entre le Gouvernement sud-soudanais et des groupes d'opposition encore réfractaires à tout compromis; aucune négociation n'a cependant eu lieu depuis juillet 2021⁹. Encouragées par de nombreux engagements énoncés dans le R-ARCSS, un nombre croissant de femmes du Soudan du Sud sont représentées au sein d'un grand nombre d'institutions et processus politiques de ce pays; toutefois, les seuils minimums fixés pour la participation des femmes n'ont pas été atteints en raison du manque de volonté politique de divers partis. De nombreux participants ont appelé l'attention sur l'érosion de plus en plus marquée de l'espace civique sous l'effet de mesures prises par les autorités nationales (parmi lesquelles la censure, le harcèlement et les détentions arbitraires), ainsi que sur l'impact qui pourrait en résulter pour l'organisation d'élections libres et équitables. D'autres ont mis en lumière les difficultés persistantes engendrées par les actes de violence intercommunautaire, motivés en partie par l'absence de dividendes que pourrait produire la paix en favorisant le développement économique.

Dynamique des conflits armés et protection des civils

Bien que la violence armée trouvant son origine dans les clivages politiques nationaux se soit atténuée au cours des dernières années, les civils sud-soudanais continuent de connaître des niveaux élevés de violence infranationale¹⁰. Cela est en partie dû à la persistance des combats entre le Gouvernement sud-soudanais et les mouvements armés non signataires. La violence localisée est également entretenue par « les affrontements entre factions, la concurrence intracommunautaire et intercommunautaire, les problèmes de sécurité et la pénurie de ressources »¹¹. Un participant a appelé l'attention sur les vols de bétail perpétrés dans deux villages de l'État de Jonglei le 23 janvier 2022, qui ont entraîné le décès de 32 personnes¹². Au cours des derniers mois de 2021, la MINUSS a signalé que les attaques menées par des milices communautaires étaient la « principale source de violence touchant les populations locales, et qu'elles ont fait 78 % des victimes civiles »¹³.

Les participants ont passé une grande partie du temps consacré à l'atelier à débattre des stratégies de protection de la MINUSS. Au cours des deux dernières années, la mission a redésigné quatre des cinq sites de protection des civils pour en faire des camps de type traditionnel pour personnes déplacées et en a confié le contrôle à des entités gouvernementales (à Bor, Wau, Juba et Bentiu). Elle continue de fournir une protection physique à environ 34 000 civils à son site de protection des civils de Malakal, dans l'État du Haut-Nil. Suite à la redésignation de ses sites de protection des civils, l'approche adoptée par la MINUSS en matière de protection physique vise désormais essentiellement à améliorer la mobilité. Ce nouveau modèle (en étoile) dépend de l'utilisation plus fréquente de base d'opérations temporaire de patrouilles, de

8 Il s'agit notamment de l'adoption des mesures de sécurité nécessaires, de l'établissement du cadre juridique des élections, y compris le système électoral, de la délimitation des circonscriptions, de l'organisation d'un recensement national, de la composition de la Commission électorale nationale, et de l'établissement d'un budget pour les opérations électorales. Voir la Déclaration du Président du Conseil de sécurité 2021/20 (27 octobre 2021), document des Nations Unies S/PRST/2021/20.

9 Sant'Egidio, « Soudan du Sud, Les négociations de paix sous les auspices de Sant'Egidio », 19 juillet 2021.

10 Un participant a estimé que le nombre de victimes civiles avait baissé de 42 % entre 2020 et 2021.

11 Document des Nations Unies S/2021/1015, par. 19. Voir aussi Dan Watson, « Surface Tension: 'Communal' Violence and Elite Ambitions in South Sudan », Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED), 19 août 2021.

12 « La Mission des Nations Unies demande qu'une enquête soit menée sur l'attaque meurtrière perpétrée au Soudan du Sud », ONU Info, 25 janvier 2022.

13 Document des Nations Unies S/2021/1015, par. 66.

systèmes globaux d'alerte rapide et de sections d'engagement. Selon un participant, la MINUSS a utilisé environ 125 bases d'opérations temporaires différentes dans les diverses régions du Soudan du Sud en 2021.

Dans ce contexte, certains participants ont souligné que la MINUSS dispose d'un avantage comparatif en ce sens qu'elle est apte à établir un lien entre les dialogues intercommunautaires menés au niveau local et les parties prenantes politiques aux niveaux étatique et national. Ils ont fait remarquer que la mission pouvait réduire la violence et collaborer plus efficacement avec les collectivités en soutenant les accords de paix et les efforts de réconciliation axés sur les communautés, même si ces efforts ne sont pas toujours couronnés de succès. Un participant a mis en lumière l'effet positif que les équipes d'engagement féminines de la mission ont sur le dialogue intercommunautaire. On peut également recenser certains cas dans lesquels la mission a été en mesure d'offrir ses bons offices pour mobiliser rapidement la collaboration de hauts dirigeants politiques à Juba lorsque le risque de violence localisée augmente. Le rôle joué par la MINUSS en promouvant une mobilisation politique inclusive est crucial pour assurer le succès des efforts de protection compte tenu des liens existants entre les événements politiques se déroulant aux niveaux national et étatique, d'une part, et les flambées localisées de violence armée, d'autre part¹⁴.

Malgré ces progrès, certains participants ont noté que la MINUSS continue de faire face à de sérieux obstacles dans les activités qu'elle mène pour réduire la violence localisée. Certains ont souligné la nécessité de maintenir sans relâche le lien entre les efforts de protection localisée et la stratégie politique globale de la mission, ce qui n'a pas toujours eu lieu. Un autre participant a fait observer que les attaques survenues le 23 janvier dans l'État de Jongléï permettaient de se faire une excellente idée des défis auxquels la MINUSS fait face lorsqu'elle doit intervenir rapidement en cas

d'actes de violence au niveau infranational¹⁵. Ces défis à surmonter en matière de protection sont encore exacerbés par le fait que le Soudan du Sud n'a accompli que des progrès limités lorsqu'il s'agit de tenir des auteurs d'actes de violence comptables de leurs exactions.

Situation humanitaire

Il est probable que la situation humanitaire au Soudan du Sud va se détériorer au cours des prochains mois, ce qui entraînera une aggravation des défis stratégiques et opérationnels auxquels la MINUSS est confrontée. En janvier 2022, il y a 8,3 millions de personnes qui sont dans le besoin au Soudan du Sud, le nombre de personnes déplacées s'élevant à 2 millions selon les estimations; il faut également prendre en compte les 2,3 millions de réfugiés sud-soudanais qui vivent à l'extérieur du pays, de sorte que l'on a ici affaire à la plus grave crise des réfugiés qui soit recensée sur le continent africain¹⁶.

Plusieurs participants ont appelé l'attention sur les divers effets dévastateurs du changement climatique sur tout le territoire du Soudan du Sud¹⁷. Ce pays a dû faire face à des sécheresses et des inondations, ces dernières ayant atteint des proportions extrêmes, à un point tel qu'elles ont touché 835 000 personnes depuis mai 2021¹⁸. Même sans la survenue de phénomènes climatiques majeurs, ces inondations ont très gravement perturbé les déplacements et l'accès aux fournitures humanitaires.

Les participants ont par ailleurs souligné le fait que les agents humanitaires ont du mal à s'assurer un accès aux populations dans le besoin, et qu'ils sont exposés à des risques d'attaques. Entre le début de septembre et les premiers jours de novembre 2021, la MINUSS a recensé 89 cas d'entrave à l'accès humanitaire, dont des embuscades, des pillages et des actes de destruction de fournitures¹⁹. Un participant a cependant souligné le déclin récent du

14 Joshua Craze, « How South Sudan's Peace Process Became a Motor for Violence » (Comment le processus de paix entrepris au Soudan du Sud est devenu un moteur de la violence), *New Humanitarian*, 3 février 2022.

15 MINUSS, « Déclaration de la MINUSS sur la situation à Baidit, dans l'État de Jongléï, Soudan du Sud », 25 janvier 2022.

16 Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA), « South Sudan Humanitarian Snapshot », janvier 2022.

17 Norwegian Institute of International Affairs, « Climate, Peace and Security Fact Sheet: South Sudan » (Fiche d'information sur le climat, la paix et la sécurité : Soudan du Sud), 11 mars 2021.

18 OCHA, « South Sudan Humanitarian Snapshot », janvier 2022.

19 Document des Nations Unies S/2021/1015, par. 31 et 32.

nombre de violations de l'accord sur le statut des forces conclu par la MINUSS avec le Gouvernement sud-soudanais, ce qui indiquait que l'accès s'était légèrement amélioré²⁰.

Dynamique régionale et soutien international

Certains participants ont souligné le rôle important joué par la dynamique régionale et les partenaires internationaux dans la configuration de la situation actuelle au Soudan du Sud. Plusieurs intervenants ont noté le rôle officiel assumé par l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) en tant que garant du R-ARCSS, et l'action menée par l'Union africaine (UA) pour exercer des pressions politiques susceptibles de faire progresser le processus de paix. Bien que les bons offices offerts par la MINUSS et les activités qu'elle poursuit dans les domaines des affaires politiques et civiles constituent des composantes inestimables de la stratégie politique de l'ONU, une étroite coordination avec ces partenaires est critique. Toutefois, les crises affectant l'Éthiopie, la République centrafricaine, la Somalie et le Soudan ont détourné l'attention de l'IGAD et de l'UA du Soudan du Sud.

Au niveau international, certains participants ont fait remarquer que les principaux partenaires et bailleurs de fonds internationaux du Soudan espèrent assister à la réalisation de progrès beaucoup plus importants dans la mise en œuvre du R-ARCSS. Un participant a d'autre part souligné que la position du Conseil de sécurité sur la situation régnant au Soudan du Sud reste unifiée, ainsi qu'en témoigne la déclaration présidentielle d'octobre 2021.

Hiérarchisation et ordonnancement du mandat de la MINUSS

Les participants se sont largement déclarés unanimes à considérer que la vision stratégique de la MINUSS et les priorités qui lui ont été assignées en vertu de la Résolution 2567 (2021) du Conseil de sécurité continuent de correspondre aux objectifs

fixés. Certains ont noté que le Conseil de sécurité aura probablement besoin d'utiliser le renouvellement du mandat à venir pour indiquer clairement comment la mission devrait soutenir le processus de rédaction d'une constitution et l'organisation des prochaines élections. D'autres ont encouragé la MINUSS à se servir de son mandat pour continuer de renforcer les liens entre ses activités de protection des civils et son appui à la transition politique. Bien que de nombreux participants aient noté l'intérêt présenté par la version triennale approuvée par le Conseil de sécurité, certains ont estimé que le nouveau mandat devrait être mis à exécution sans plus attendre compte tenu de la manière dont l'ONU interviendra après la transition politique. Enfin, certains participants ont exhorté le Conseil de sécurité à s'attaquer plus directement aux questions du climat et de la sécurité dans le cadre du prochain mandat, tout en reconnaissant qu'un tel effort risquait d'être compromis par de forts vents contraires sur le plan politique.

Vision stratégique et transition politique

Les participants ont encouragé le Conseil de sécurité et la MINUSS à continuer de concentrer leurs efforts sur la réalisation de la vision stratégique triennale énoncée dans le mandat pour le Soudan du Sud. Ils ont noté qu'il n'est pas nécessaire d'apporter des changements immédiats, de quelque sorte que ce soit, à l'énoncé de la vision stratégique compte tenu du fait que la période comprise entre mars 2022 et mars 2023 n'est que la deuxième année prévue pour la réalisation de cette vision, et que le moment est donc propice pour renforcer sa mise en œuvre. Certains participants ont affirmé que la MINUSS avait élaboré une stratégie conçue pour permettre la mise en œuvre de la vision stratégique dans cinq des domaines prioritaires assignés à la mission, à savoir soutenir les efforts à entreprendre pour franchir les étapes prévues dans le R-ARCSS, contribuer à l'instauration d'un environnement sûr et sécuritaire, procéder à une mobilisation politique, promouvoir l'état de droit et l'accès à la justice, et renforcer les partenariats stratégiques.

Les participants ont soulevé de nombreuses

²⁰ Ibid., par. 88.

questions que le Conseil de sécurité et la mission devraient prendre en compte pour adapter l'action qu'ils mènent en faveur de la transition politique au Soudan du Sud. Un participant a encouragé le Conseil à entamer des délibérations sur les scénarios qui pourraient être envisagés en prévision du jour où la transition politique du Soudan du Sud prendra fin une fois que les élections auront eu lieu, et à profiter du renouvellement du mandat pour mettre l'accent sur les priorités à long terme. Les participants ont également encouragé le Conseil de sécurité à renforcer l'énoncé du mandat en demandant que les dispositions du R-ARCSS encore en suspens soient rapidement mises en œuvre. Un participant a lancé une mise en garde à l'ONU et aux autres partenaires internationaux en les exhortant à inviter les parties prenantes sud-soudanaises à adopter une approche globale vis-à-vis de la mise en œuvre de l'accord plutôt qu'une « approche au coup par coup » ne portant que sur les secteurs dans lesquels les progrès se font attendre. Les participants ont d'autre part encouragé le Conseil de sécurité à rester unifié dans le soutien qu'il accorde à la vision stratégique de la mission et à tirer parti de son influence politique pour faciliter le franchissement des étapes politiques à accomplir à l'avenir.

Processus de rédaction d'une constitution et soutien électoral

Deux des principaux changements à apporter au mandat de la MINUSS concernent le soutien qu'elle fournira au processus de rédaction d'une constitution à entreprendre et aux élections qu'il conviendra d'organiser. Le Conseil de sécurité devra définir avec soin les priorités et la portée des activités de la mission dans ces deux domaines. Bien que la MINUSS ait besoin de s'assurer le soutien du gouvernement en faveur de ces priorités, elle doit aussi préserver son impartialité lors du déroulement de ces processus politiquement sensibles. Les participants ont encouragé la MINUSS à faire usage de son pouvoir de mobilisation et de sa présence dans toutes les régions du pays pour assurer le respect des principes d'inclusivité et de participation populaire dans le processus

de rédaction d'une constitution. La collaboration espérée entre l'UA, l'IGAD et l'ONU à une « évaluation trilatérale des besoins électoraux et en matière de rédaction d'une constitution » peut contribuer à une convergence plus efficace des efforts diplomatiques et techniques de ces organisations au cours des mois à venir²¹.

L'approche actuellement appliquée par la MINUSS vis-à-vis du soutien électoral s'inspire du rapport du Secrétaire général de l'ONU sur la mission d'évaluation des besoins électoraux menée en 2021 et de la déclaration du Président du Conseil de sécurité approuvant ses conclusions et recommandations²². La MINUSS a commencé à entreprendre les principales tâches prévues au cours de la première phase de cette approche, notamment en créant une équipe d'assistance électorale intégrée chargée de fournir un soutien technique précoce. Le renouvellement prochain du mandat offre au Conseil de sécurité l'occasion de codifier cette stratégie de soutien électoral (notamment en ce qui concerne des dispositions particulières telles que celles qui portent sur les mécanismes d'alerte rapide liés aux élections et les priorités en matière de renforcement des capacités) et de commencer à poser les bases d'arrangements propices à la poursuite de sa collaboration avec le Gouvernement sud-soudanais dans le cadre de la deuxième phase. Quelques participants ont souligné que le soutien électoral fourni par la MINUSS au Soudan du Sud devait faire l'objet d'un suivi ininterrompu, en particulier si les restrictions à la liberté d'expression et l'érosion de l'espace civique persistent.

Protection des civils

Les participants ont encouragé la MINUSS à continuer de renforcer sa stratégie globale de protection des civils. Un participant a noté avec force détails pertinents que le Conseil de sécurité devrait maintenir les niveaux des forces déjà fixés pour la mission en vertu de la Résolution 2567 (qui prévoit un maximum de 17 000 militaires et 2 101 policiers), ce qui donne à penser que ces niveaux permettent à la MINUSS de disposer de capacités

21 Union africaine, « Communiqué de la 1060^{ème} réunion du Conseil de paix et de sécurité (CPS) tenue le 25 janvier 2022 sur la situation au Soudan du Sud », 1^{er} février 2022.

22 Conseil de sécurité de l'ONU, *Lettre datée du 15 juillet 2021, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, document des Nations Unies S/2021/661, 16 juillet 2021, Annexe : « Évaluation des besoins électoraux pour le Soudan du Sud »; document des Nations Unies S/PRST/2021/20.

suffisantes pour faire preuve de souplesse quand elle doit riposter aux menaces contre les civils dans l'ensemble du pays. Un des participants a affirmé que le mandat devait mettre davantage l'accent sur la prévention des actes de violence sexuelle et fondée sur le genre, de même que sur les mesures à prendre pour amener les auteurs de tels actes à en répondre. Certains participants ont noté que la prochaine version du mandat pouvait également prendre en compte la stratégie révisée de protection des civils de la MINUSS ainsi que les efforts de protection qu'elle déploie à de multiples niveaux, en veillant notamment à reconnaître le rôle joué par une mobilisation politique renforcée et l'amélioration des communications stratégiques. En établissant un lien entre la violence intercommunautaire et la transition politique, la stratégie de protection de la MINUSS devrait renforcer les efforts accomplis pour faire rentrer dans le rang les groupes armés non signataires tout en accordant la priorité à des processus de paix inclusifs menés à l'initiative des collectivités locales.

Certains intervenants ont par ailleurs noté que le Conseil de sécurité, en partenariat avec les pays qui fournissent des contingents de militaires et de policiers à la MINUSS, devrait s'efforcer d'augmenter le nombre d'agents de maintien de la paix de sexe féminin, en tenue ou en civil. Quelques intervenants ont souligné les avantages découlant de la constitution d'équipes d'engagement féminines compte tenu de la tendance croissante de la mission à promouvoir la protection mobile, qui dépend de la mobilisation communautaire et des mécanismes d'alerte rapide pour faciliter la prise des décisions sur le choix des endroits où il convient de se déployer. Un participant a toutefois fait remarquer que les responsabilités à assumer au niveau de la mobilisation communautaire ne devaient pas être confiées qu'aux femmes affectées à la mission, mais qu'il fallait plutôt considérer qu'elles faisaient partie d'une approche à appliquer par l'ensemble de son effectif à l'égard de la protection.

Climat et sécurité

Les participants ont exhorté le Conseil de sécurité à profiter du renouvellement du mandat pour

affirmer le lien qui existe entre la situation en matière de sécurité au Soudan et le changement climatique. Dans l'idéal, le Conseil pourrait charger la mission d'intégrer une analyse sensible aux facteurs climatiques aux évaluations des menaces contre les civils et des obstacles à l'accès humanitaire, de même qu'à la conception de ses initiatives de consolidation de la paix et d'instauration d'un dialogue. La plupart des participants ont toutefois reconnu que le jeu politique se déroulant actuellement au sein du Conseil de sécurité ne se prêtait peut-être pas à l'élaboration, pour la MINUSS, d'un mandat comportant des dispositions portant expressément sur cette question²³.

Certains intervenants n'ont pas été découragés par cet obstacle politique, car selon eux, la MINUSS dispose déjà d'un certain espace opérationnel pour s'occuper des questions de climat et de sécurité. En janvier 2022, la mission (avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le développement) a annoncé qu'elle recrutait à plein temps un conseiller spécialiste du climat et de la sécurité en poste au Bureau du Représentant spécial adjoint du Secrétaire général chargé des affaires politiques pour l'aider à opérationnaliser les dispositions relatives aux questions climatiques figurant déjà dans le mandat. Les participants ont souligné la nécessité, pour la mission, de poursuivre son action dans ce domaine.

Conclusion

Comme on se rapproche rapidement de la date à laquelle seront franchies des étapes cruciales en matière de gouvernance et de la fin de la transition prévue dans le R-ARCSS, le soutien fourni par la MINUSS au Soudan du Sud est plus important que jamais. Au cours de l'année écoulée, on a pu constater que l'opération de maintien de la paix menée par l'ONU a continué d'adapter à un contexte en constante évolution le soutien politique, humanitaire, en matière de protection et en faveur des droits de l'homme qu'elle fournit. Bien que le conflit armé sévissant à l'échelle nationale se soit atténué malgré son ampleur, l'augmentation constante du nombre d'actes de violence localisée continue d'exacerber une

23 Florian Krampe et Cedric de Coning, « Does Russia's Veto Mean Climate Security Is Off the Security Council Agenda? », *IPI Global Observatory*, 13 décembre 2021; Security Council Report, « The UN Security Council and Climate Change », 21 juin 2021.

situation humanitaire déjà précaire.

Globalement, le mandat de la MINUSS continue de positionner l'ONU d'une manière telle qu'elle se trouve chargée de fournir un soutien pertinent et durable au cours de l'année à venir. La vision stratégique de la mission et les piliers des activités qui lui sont confiées resteront probablement les mêmes. Les ajustements potentiels au mandat viseront probablement surtout à définir l'appui à fournir par la mission au processus de rédaction d'une constitution et au cycle électoral prévus. Le

Conseil de sécurité a également l'occasion de renforcer le libellé définissant le rôle à jouer par la mission pour promouvoir un dialogue inclusif et protéger les civils en appliquant diverses approches, au nombre desquelles l'amélioration de la mobilité et l'instauration d'un dialogue politique. Enfin, la MINUSS a l'occasion de faire figure de chef de file parmi les opérations de paix de l'ONU en intégrant systématiquement l'analyse des facteurs climatiques et de sécurité à tous les niveaux de l'ensemble des priorités qu'elle est chargée de réaliser.

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