Nations Unies S/2021/1099

Conseil de sécurité

Distr. générale
29 décembre 2021

Original : français

Lettre datée du 28 décembre 2021, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général (S/2006/920)

Conformément au paragraphe 15 de la résolution 2559 (2020) du Conseil de sécurité, j'ai l'honneur de présenter une évaluation des enseignements tirés de l'expérience de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD).

Le rapport ci-joint (voir annexe) présente un résumé des conclusions d'un processus de recherche qui a été commandé et supervisé conjointement par l'Union africaine et l'Organisation des Nations Unies.

Je vous saurais gré de bien vouloir porter le texte du document ci-joint à l'attention des membres du Conseil de sécurité.

(*Signé*) António **Guterres**

21-19835 (F) 190122 210122
2119835

Merci de recycler

Annexe

[Original : anglais]

Rapport de synthèse sur l'évaluation des enseignements tirés de l'expérience de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour

1. Le 22 décembre 2020, le Conseil de sécurité a adopté à l'unanimité la résolution 2559 (2020), dans laquelle il a décidé de mettre fin au mandat de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD) à la fin de 2020. Cette décision a mis fin au déploiement de 13 ans de la MINUAD au Darfour en tant que première, et jusqu'à présent seule, force hybride de maintien de la paix, créée par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1769 (2007) du 31 juillet 2007, et à laquelle avait été transféré le mandat de la Mission de l'Union africaine au Soudan le 31 décembre 2007. Dans sa résolution 2559 (2020), le Conseil de sécurité a prié le Secrétaire général de lui présenter une évaluation des enseignements retenus de la MINUAD.

2. Le présent rapport s'appuie sur une étude préliminaire de la documentation existante et des documents internes, ainsi que sur des entretiens avec des parties prenantes soudanaises et internationales et des représentants, actuels et anciens, de l'Union africaine et de l'ONU. L'étude a été conçue et dirigée conjointement par l'ONU et l'Union africaine au titre du Cadre commun Organisation des Nations Unies-Union africaine pour un partenariat renforcé en matière de paix et de sécurité. On trouvera dans le présent rapport de synthèse les conclusions et les enseignements tirés en ce qui concerne les méthodes appliquées par la MINUAD, les résultats obtenus et les difficultés rencontrées dans les principaux domaines relevant du mandat de l'Opération et dans l'exercice des fonctions transversales, tels que redéfinis par le Conseil de sécurité dans la résolution 2148 (2014), et en ce qui concerne le modèle unique d'opération hybride.

Contexte dans lequel l'Opération a été déployée et portée du mandat

3. En février 2003, un violent conflit a éclaté dans la région soudanaise du Darfour. Pour faire face à la crise, la Mission de l'Union africaine au Soudan a été déployée au Darfour après la signature de l'Accord de cessez-le-feu de N'Djamena en 2004. Mission d'observation de petite taille à l'origine, son mandat a été étendu pour inclure la protection des civils et son effectif porté à environ 7 000 personnes. La Mission s'est heurtée à des difficultés d'ordre opérationnel croissantes et à des préoccupations grandissantes concernant son manque de viabilité financière ; des appels ont donc été lancés en vue d'une transition de la Mission vers une opération de maintien de la paix des Nations Unies. Le déploiement d'une opération hybride Union africaine-Nations Unies est apparu comme un compromis à la suite de longues négociations politiques et du refus du Gouvernement soudanais de consentir à étendre au Darfour la Mission des Nations Unies au Soudan.

4. Le 31 décembre 2007, la MINUAD a pris la relève de la Mission de l'Union africaine au Soudan. Son mandat initial au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies était le suivant : a) appuyer le processus de paix et l'exercice des bons offices, notamment par des activités de surveillance et divers rôles d'aide à la mise en œuvre ; b) garantir la sécurité, y compris par la surveillance et le signalement des violations de l'accord de paix, la protection des civils, sans préjudice de la responsabilité du Gouvernement soudanais, et l'appui au désarmement et au désengagement des groupes armés ; c) favoriser l'état de droit, la bonne gouvernance et les droits humains ; d) faciliter la fourniture de l'aide humanitaire et l'accès à cette aide.

5. Dans sa résolution 2148 (2014), le Conseil de sécurité a rationalisé le mandat de la MINUAD et fixé trois priorités stratégiques : a) la protection des civils, la facilitation de l'accès humanitaire et la sécurité et la sûreté des intervenants humanitaires ; b) la médiation entre le Gouvernement soudanais et les mouvements armés non signataires sur la base du Document de Doha pour la paix au Darfour ; c) l'appui au règlement des conflits communautaires par la médiation, y compris grâce à l'adoption de mesures visant à s'attaquer aux causes profondes de ces conflits, en collaboration avec l'équipe de pays des Nations Unies. En outre, en 2014, le Conseil a demandé que des recommandations soient faites sur un futur mandat et une stratégie de sortie de la MINUAD, faisant part pour la première fois de son intention d'initier un retrait progressif de l'Opération. Dans sa résolution 2363 (2017), le Conseil a chargé l'Opération d'adopter une « double démarche » et de mettre l'accent sur le maintien de la paix dans la région du Jebel Marra pour lutter contre les combats actifs, et exhorté à l'adoption d'une approche systémique pour le Darfour afin d'appuyer les efforts de stabilisation des communautés et de maintien de la paix dans les zones plus stables de la région. À la suite d'une réduction progressive de la taille et de la présence de la MINUAD, qui comptait environ 6 100 membres du personnel en tenue à la fin de 2020, le Conseil, dans sa résolution 2559 (2020), a mis fin au mandat de l'Opération à compter du 31 décembre 2020, accordé une période de six mois pour le retrait définitif des effectifs et des moyens de l'Opération, qui devait être achevé d'ici au 30 juin 2021, et demandé au Secrétaire général de faire en sorte que la transition de la MINUAD à la Mission intégrée des Nations Unies pour l'assistance à la transition au Soudan (MINUATS) soit graduelle, échelonnée et efficace, et à ce que soient assurées une coordination et une coopération étroites et un échange d'informations et d'analyses, afin de maximiser les synergies, de mobiliser les ressources et d'éviter les chevauchements.

Résultats obtenus et difficultés liées au contexte

6. Au cours de ses 13 années de présence au Darfour, la MINUAD a réussi à réduire la violence et contribué à assurer la protection des civils. Grâce à sa présence, à ses activités concrètes de mobilisation de la société civile et des institutions locales et au dialogue ambitieux noué avec le Gouvernement national, la MINUAD a réduit les menaces pesant sur les civils, offert un environnement sûr à des centaines de milliers de personnes déplacées à l'intérieur du pays et servi de moyen de dissuasion contre les violations des droits humains à grande échelle. Elle a collaboré avec les populations locales pour transformer les facteurs de conflit et générer des dividendes de la paix au niveau local. Elle a également renforcé les capacités des institutions et des acteurs nationaux et darfouriens dans les domaines du maintien de l'ordre, de l'état de droit, de la justice et des services pénitentiaires, et réussi à sensibiliser les populations aux questions liées aux droits humains et à la protection. Les activités qu'elle a menées pour aider la société civile, et en particulier les Darfouriennes, et leur donner les moyens de participer au processus de paix et de devenir des parties prenantes sur la scène politique nationale restent l'une de ses contributions durables.

7. Les opérations menées par la MINUAD doivent être examinées à la lumière des problèmes contextuels qu'elle a rencontrés tout au long de son déploiement. La présente étude a montré que la situation globale et le contexte politique dans lequel la MINUAD avait été créée avaient fortement joué sur sa capacité de s'acquitter de son mandat, en particulier au cours des premières années suivant sa création. Sur fond de campagne publique énergique en faveur d'une intervention plus forte au Darfour, l'Union africaine et l'ONU ont investi des efforts considérables dans le déploiement d'une mission de maintien de la paix capable de stabiliser le conflit en cours, de mettre un terme aux atrocités commises contre les civils et d'aider à remédier à la situation humanitaire catastrophique. En vue d'atteindre ces objectifs, les deux

institutions ont dû faire des concessions majeures pour obtenir le consentement officiel du Gouvernement soudanais, dirigé par le Président, Omer Al-Bashir, dont le Gouvernement avait approuvé la nomination lors de la consultation de haut niveau sur le Darfour, tenue à Addis-Abeba en novembre 2006. En outre, le déploiement de la MINUAD a eu lieu dans un contexte de divisions importantes au sein du Conseil de sécurité, qui a prévalu pendant la majeure partie de la mise en œuvre du mandat de l'Opération. La MINUAD s'est heurtée à plusieurs reprises à l'obstruction du Gouvernement hôte, ce qui a réduit sa marge de manœuvre pour tenter d'apporter une réponse face à la dynamique du conflit.

8. En plus des contraintes imposées par le Gouvernement soudanais, la MINUAD s'est heurtée également, au cours de ses premières années d'existence, à d'importantes difficultés liées à la formation de certains de ses contingents et au matériel dont ils disposaient, qui ont été aggravées par un manque cruel de moyens d'action et de transport essentiels. Combinées à la poursuite des combats et aux fréquentes attaques meurtrières commises contre les civils et contre l'Opération elle-même, ces difficultés ont empêché la MINUAD de maintenir un dispositif crédible et de mettre en œuvre son mandat de protection, même si les soldats de la paix ont fait preuve de bravoure et de courage du début à la fin.

9. Sur le plan politique, le rôle de la MINUAD s'est limité essentiellement à appuyer les efforts de médiation de haut niveau, avant et pendant son déploiement, notamment par l'intermédiaire du Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine. L'Opération a été gênée dans l'exercice de son mandat par la fragmentation des groupes armés et l'intransigeance de parties clés à des moments charnières, de sorte que certaines des principales parties au conflit n'ont pas participé aux accords de paix successifs pour le Darfour, à savoir l'Accord de paix pour le Darfour de 2006 et le Document de Doha pour la paix au Darfour de 2011. Cela a gêné la MINUAD dans l'exercice de sa mission de bons offices et la fourniture d'un appui à la mise en œuvre des dispositions d'un accord de paix.

10. Les événements qui se sont déroulés au Darfour étaient la manifestation d'une crise multiforme à l'échelle du pays, mais le mandat initial de la MINUAD ne portait pas sur l'économie politique et la dynamique centre-périphérie, la marginalisation économique et le sous-développement, aggravés par les dimensions transnationales et les effets des agressions environnementales liées aux changements climatiques et à la surexploitation de ressources naturelles rares telles que l'eau, les pâturages et les terres agricoles. La rationalisation du mandat de la MINUAD en 2014 et les efforts qu'elle a déployés pour concevoir des outils plus efficaces et plus innovants afin de faire face aux conflits locaux ont permis de s'attaquer plus efficacement à certains des facteurs de conflit connexes, mais avec une durabilité à long terme limitée.

11. En ce qui concerne le modèle de force hybride et l'évolution du partenariat entre l'Union africaine et l'ONU, l'étude a révélé que les limites auxquelles se heurtait l'Opération n'étaient pas liées à son caractère hybride, mais tenaient principalement au contexte dans lequel elle menait ses activités et à ses relations avec le Gouvernement hôte. La MINUAD est le résultat d'un compromis politique pour lequel il n'y avait ni modèle ni précédent. Au moment d'examiner sa structure hybride, il importe donc de tenir compte des grandes difficultés intrinsèques que présente la fusion des visions stratégiques, des objectifs, des cultures et des méthodes de travail distinctes des deux organisations. L'entrée en activité de la MINUAD a souffert du fait que les rôles n'étaient pas clairement définis, que les niveaux d'expérience et de capacités étaient disparates et, d'après certains, que les organisations et leurs conseils respectifs ne se faisaient pas confiance. Au fil du temps et grâce au dévouement des responsables des deux organisations ainsi que des États membres du Conseil de sécurité et du Conseil de paix et de sécurité de l'Union

africaine, la collaboration au sein de l'Opération s'est améliorée, permettant aux deux institutions de tirer parti de leurs avantages comparatifs – tels que la protection des civils et l'appui aux processus de médiation locaux et de haut niveau – de manière de plus en plus synergique. L'exemple de la MINUAD représente donc une étape importante dans l'évolution du partenariat plus large ONU-Union africaine en matière de paix et de sécurité.

Enseignements et pratiques exemplaires découlant des principaux domaines d'activité de l'Opération et de ses fonctions transversales

Protection des civils

12. Tout au long de son déploiement, la MINUAD a exercé un mandat de protection des civils. L'expérience globale de l'Opération en matière de protection des civils témoigne des difficultés et des dilemmes opérationnels rencontrés dans les contextes de maintien de la paix dans lesquels le consentement du gouvernement hôte est limité et caractérisé par un manque de collaboration, voire une obstruction active de la part des institutions étatiques et des groupes armés. Face à la pression exercée par l'opinion publique pour qu'elle intervienne et empêche la commission d'autres d'atrocités criminelles, la MINUAD a eu du mal, surtout les premières années, à remplir efficacement sa mission de protection des civils, en particulier à être à la hauteur des attentes de la population darfourienne quant à ce que pouvait apporter une opération de maintien de la paix Union africaine-Nations Unies. Malgré ces difficultés, la présence de l'Opération a sauvé d'innombrables vies civiles. Grâce au dialogue mené auprès des institutions nationales et locales et de la société civile, l'Opération a réussi à apaiser les tensions et à désamorcer les conflits, minimisant ainsi les actes de violence et leurs effets négatifs sur la population civile.

13. La MINUAD a travaillé sans relâche pour promouvoir la protection par le dialogue et la concertation, mais son manque d'accès aux acteurs politiques compétents aux niveaux stratégiques du Gouvernement central a sapé ses efforts. Elle a pu dialoguer avec des acteurs infranationaux, des acteurs traditionnels et religieux et certains groupes armés, et a tiré parti de l'acceptation de son personnel national au sein de la population pour créer des points d'entrée et tisser des relations. Le dialogue et la concertation avec les chefs traditionnels et locaux, ainsi que la promotion de la coexistence pacifique, ont contribué à réduire les conflits au sein des communautés et entre elles. Dans le cadre des activités de protection, la MINUAD s'est attachée à éduquer les communautés dans tout le Darfour et à renforcer leurs capacités en matière de droits humains, de lutte contre les violences sexuelles liées au conflit, de droits des femmes et de moyens non violents de règlement des conflits. Elle a contribué à améliorer la culture des droits humains et le discours connexe et a aidé à intégrer les droits humains dans le processus de paix de Doha. Au titre de ses réalisations importantes, on peut mentionner la création, dans tout le Darfour, de 54 réseaux de protection des femmes, y compris la fourniture d'une formation visant à permettre aux femmes de jouer le rôle de « premiers intervenants » dans la prévention de l'escalade du conflit, et de réseaux d'alerte locale destinés à appuyer les mesures d'alerte rapide et les réponses au niveau local. Des spécialistes de la protection de l'enfance ont mené des activités dans quatre États du Darfour, effectuant des visites sur le terrain pour surveiller et signaler les allégations de violations perpétrées contre des enfants et engager un dialogue avec les parties au conflit. La MINUAD a également créé plus de 1 800 comités locaux de protection de l'enfance afin de promouvoir la prévention des violations commises à l'égard des enfants et les mesures prises pour y répondre et de renforcer l'information et l'appropriation locale.

14. Au titre de ses tâches essentielles, la MINUAD a mené également des activités de surveillance, d'établissement de rapports et d'enquête sur les violations des droits

humains commises dans toute la région, mais s'est souvent heurtée à des difficultés, notamment le manque de communication des informations, le refus d'accès et de visa opposé par le Gouvernement soudanais, et d'importantes restrictions d'accès imposées par les mouvements d'opposition armés. Depuis 2015, la collaboration de la MINUAD avec les titulaires de mandats au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme a permis de soulever de plus en plus de préoccupations concrètes, telles que l'impunité des auteurs d'attaques contre les civils.

15. La présence de la MINUAD dans tout le Darfour a contribué à assurer la protection physique de dizaines de milliers de civils vulnérables et a eu un effet dissuasif indéniable. Parallèlement, et surtout au début, la MINUAD a souvent eu du mal à mettre en œuvre de manière efficace et proactive son mandat de protection physique, en partie car ses capacités et ses moyens étaient limités par rapport à la taille et à l'inaccessibilité de la zone d'opérations et à cause des mesures prises par l'administration Al-Bashir, qui ont entravé ses efforts. Ces problèmes ont été aggravés, les premières années, par son expérience limitée du concept de protection des civils et de son application, et par le fait que les règles d'engagement n'étaient pas appliquées ni interprétées et mises en œuvre de la même manière par les différents contingents, ce qui a rapidement nui à son efficacité et à sa crédibilité. En outre, compte tenu des fréquentes attaques hostiles dont elle a été la cible et qui ont coûté la vie à 64 de ses soldats de la paix au fil des ans, la MINUAD a été contrainte de consacrer des ressources à la protection de son propre personnel, de ses locaux et de ses biens et d'adopter un dispositif plus statique. En conséquence, les personnes déplacées à l'intérieur du pays se sont souvent rapprochées et installées près des bases et des sites des équipes de l'Opération afin de bénéficier de sa protection. Progressivement, l'application plus stricte des normes de performance, l'amélioration de l'équipement et de la formation des troupes et du personnel de police, et l'élaboration de directives normalisées à l'usage des composantes militaires de la MINUAD sur la protection physique des civils ont aidé celle-ci à adopter une attitude plus proactive. Des méthodes de patrouille novatrices, telles que des escortes pour accompagner les femmes dans les champs, au marché ou pendant qu'elles ramassent du bois de chauffage, se sont révélées essentielles pour réduire les viols et les agressions contre les femmes et pour soutenir les moyens de subsistance des populations locales. Dès 2010, la MINUAD a pu mener une action intégrée et mobiliser les unités de police constituées, les contingents militaires et le personnel civil pour stabiliser de nombreuses situations de crise dans des camps tels que Kalma, Hamadiya et Hassahsisa, ainsi qu'à Thour et Nertiti, afin de désamorcer les tensions, de protéger les civils menacés de violence physique imminente et de permettre la fourniture d'une aide humanitaire aux populations.

16. La MINUAD s'est efforcée d'établir un environnement protecteur en améliorant la durabilité des mesures de protection grâce à des activités de plaidoyer, la promotion de cadres juridiques et l'appui à la gouvernance. Malgré un environnement politique difficile, les représentants spéciaux conjoints successifs et le personnel de la MINUAD se sont efforcés de nouer des relations au sein du Gouvernement central et au niveau étatique, ce qui a favorisé le dialogue et la coopération avec les institutions concernées, en particulier durant la seconde moitié du cycle de vie de l'Opération. Par exemple, une collaboration efficace a été établie avec le Ministère des affaires sociales pour prévenir et combattre la violence sexuelle et fondée sur le genre dans tout le Darfour grâce à l'élaboration de politiques et de programmes tels que le plan d'action national du Soudan pour la mise en œuvre de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité sur les femmes et la paix et la sécurité, qui a été mis en œuvre pour la première fois au Darfour. En outre, les efforts de plaidoyer conjoints déployés par la MINUAD, la Représentante spéciale du Secrétaire général chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit et d'autres

partenaires ont contribué à la signature, en 2020, d'un cadre de coopération entre le Gouvernement de transition du Soudan et l'ONU sur la violence sexuelle liée au conflit.

17. La MINUAD a aidé les États et les populations à éviter les conflits entre éleveurs et agriculteurs en menant des campagnes de paix avant la migration du bétail. Par exemple, ses efforts de sensibilisation et de renforcement des capacités ont contribué à encourager les chanteurs d'éloges traditionnels, qui chantaient habituellement pour favoriser la mobilisation en faveur de la guerre, à utiliser leur savoir-faire et leur place dans la société pour prôner la coexistence pacifique. Les efforts qu'elle a faits pour promouvoir un environnement protecteur se sont poursuivis pendant la transition et le retrait final, notamment dans le cadre des fonctions programmatiques de liaison avec les États. L'exemple de la MINUAD montre qu'il est essentiel, pour une opération de maintien de la paix, de dialoguer de manière constructive avec les institutions nationales et locales ainsi qu'avec les acteurs de la société civile afin de favoriser un environnement propice à la protection des civils, même – et surtout – lorsque la relation avec le gouvernement hôte n'est pas simple. Elle montre aussi l'importance du rôle que joue la société civile dans la création d'un environnement protecteur, notamment en veillant à ce que l'expérience et l'expertise des femmes éclairent les mesures et stratégies de protection.

État de droit

18. Face à la grave détérioration de l'ordre public, à la criminalité généralisée et à l'impunité qui régnaient dans tout le Darfour, et compte tenu de la présence limitée des institutions étatiques chargées de l'état de droit en dehors des trois capitales d'États d'El Fasher, Nyala et Geneina, le soutien apporté par la MINUAD aux institutions policières, judiciaires et pénitentiaires a représenté un aspect essentiel de son mandat. Au fil des ans, l'Opération a beaucoup investi en vue de soutenir les institutions chargées de l'état de droit et les capacités en la matière, mais l'effet a été limité pour ce qui est de remédier aux problèmes de longue date et au manque de ressources. On a appris que pour que le renforcement des capacités en vue de rétablir l'état de droit ait des effets durables, il fallait que le Gouvernement hôte adhère à l'action menée et y participe activement et que des stratégies nationales soient adoptées pour orienter ces efforts. Le fait que le mandat de la MINUAD soit limité géographiquement au Darfour a constitué un obstacle supplémentaire pour obtenir la participation et la collaboration du Gouvernement central.

19. La MINUAD a toutefois réussi à innover, notamment en ce qui concerne le rétablissement du système de justice pénale, afin de promouvoir un environnement protecteur ; elle s'est attachée à réhabiliter et renforcer les tribunaux ruraux et à promouvoir l'application du principe de responsabilité, en particulier dans les zones où le conflit armé s'est apaisé, afin de consolider les acquis de la paix. Le soutien qu'elle a apporté aux institutions pénitentiaires a permis d'améliorer les conditions de détention. L'élaboration d'un plan stratégique quinquennal pour les prisons du Darfour, la création d'un bureau du Ministère public indépendant du Ministère de la justice et l'élaboration d'instructions permanentes pour la gestion des établissements pénitentiaires font partie du legs de l'Opération. Grâce au soutien qu'elle a apporté au renforcement de l'état de droit au Darfour, la MINUAD a réussi à amener les mouvements armés à reconnaître le système de justice pénale étatique et à démanteler les structures pénales parallèles. Les efforts qu'elle a faits pour encourager la sensibilisation aux questions de genre et promouvoir l'inclusion des femmes dans la chaîne de l'état de droit ont permis de sensibiliser les forces de l'ordre aux facteurs qui contribuent à la violence sexuelle et fondée sur le genre.

20. En ce qui concerne la police, les efforts déployés par la MINUAD pour renforcer les capacités de la Force de police soudanaise ont contribué à accroître la confiance de la population dans l'institution, mais d'importants problèmes ont subsisté en raison de l'insuffisance des investissements publics réalisés pour garantir la présence de la Force dans les zones rurales du Darfour. La police des Nations Unies a appuyé le renforcement des capacités du personnel de la Force de police soudanaise, notamment en créant des centres de formation de la police dans chaque État du Darfour pour assurer une formation continue et décentralisée. Dans le même temps, les efforts de renforcement des capacités de la MINUAD n'ont pas toujours eu d'effet à long terme, notamment lorsque les policiers ont été relevés et ont quitté le Darfour peu après leur formation. Parallèlement, avec la création de centres de police de proximité et de comités de sécurité et la formation de volontaires de la police de proximité, l'approche de l'Opération en matière de police de proximité a contribué à renforcer la confiance, à réduire la criminalité et à promouvoir les systèmes traditionnels de règlement des conflits. Les efforts de renforcement des capacités menés en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement se sont concentrés sur les pratiques générales de la police, les enquêtes et les droits humains, ainsi que sur la mobilisation de la population et les campagnes de sensibilisation. Ces mesures ont conduit à une augmentation considérable du nombre de cas de violence sexuelle et de maltraitance d'enfants signalés, ce qui laisse penser que des efforts similaires devraient se poursuivre pour favoriser la stabilité au niveau local.

Médiation entre le Gouvernement soudanais et les mouvements armés non signataires

21. Conformément à la résolution 1769 (2007) du Conseil de sécurité, le mandat initial de la MINUAD prévoyait un soutien à la mise en œuvre de l'Accord de paix pour le Darfour et des accords ultérieurs, une assistance au processus politique en vue de garantir l'inclusivité et un appui à la médiation conjointe Union africaine-ONU visant à élargir et approfondir l'engagement en faveur du processus de paix. Pendant la période de déploiement de l'Opération, les accords de paix successifs n'ont pas offert de base solide propice à un règlement politique. Néanmoins, d'importantes contributions ont été apportées et de grands enseignements tirés.

22. L'Opération a été déployée alors que des efforts de médiation de haut niveau visant à apporter une solution à la crise du Darfour étaient menés depuis un certain temps déjà, notamment par l'Union africaine et l'ONU. Ses hauts responsables n'ont joué aucun rôle à cet égard au cours des quatre premières années du déploiement de l'Opération, car elle s'attachait à répondre aux besoins de protection immédiats et à faciliter l'aide humanitaire dans une vaste zone géographique placée sous sa responsabilité. Pendant la majeure partie de la première moitié de son cycle de vie, l'Opération a exercé une influence limitée sur le plan politique et dans le processus de médiation, dans un environnement politique difficile et alors que d'autres efforts de médiation de haut niveau étaient en cours, notamment le processus politique soudanais plus large soutenu par le Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine. Après que les rôles de représentant spécial conjoint et de médiateur en chef conjoint ont été combinés en 2012, des efforts concertés ont été déployés en 2014 et 2015 pour mieux synchroniser les initiatives et clarifier les rôles complémentaires de la MINUAD et du Groupe. Il est apparu qu'un cadre de coordination stratégique et régulière entre l'Opération et la mission de médiation principale devait être établi d'un commun accord pour garantir l'échange continu des informations et l'harmonisation maximale des efforts.

23. D'anciens hauts responsables de l'Opération consultés dans le cadre de la présente étude ont déclaré qu'une orientation stratégique plus systématique de la part des dirigeants de l'Union africaine et de l'ONU concernant la médiation de haut

niveau aurait pu faciliter les efforts visant à poursuivre une stratégie politique cohérente et éviter de donner aux parties au conflit des occasions d'exploiter les contradictions à des fins partisanes. Cela montre qu'il faut, dans les futurs accords de collaboration, que les deux institutions établissent des mécanismes de coordination clairs afin de proposer des mesures de médiation rationalisées. Avec la MINUAD, on a compris également qu'il importait de donner à une opération les moyens de jouer un rôle efficace de rassembleur politique, même s'il s'agissait d'une fonction d'appui, afin d'influencer le processus politique et de promouvoir la cohérence dans les efforts de rétablissement de la paix et de médiation, en particulier lorsqu'il n'existait pas d'accord de paix global. En outre, lorsque de nombreux envoyés d'États Membres et d'organisations internationales sont impliqués dans le processus de médiation, une réelle coordination devient encore plus essentielle.

24. La MINUAD a apporté un soutien massif à l'Équipe conjointe Union africaine-ONU d'appui à la médiation en donnant à la société civile du Darfour des moyens de participer et d'agir à différents niveaux. Par exemple, elle a appuyé le processus de dialogue et consultation Darfour-Darfour à la suite de la signature de l'Accord de paix pour le Darfour et a organisé une série d'ateliers préparatoires avec des acteurs de la société civile, y compris des consultations réservées aux femmes, avant la signature du Document de Doha pour la paix au Darfour. Plus récemment, elle a appuyé la participation de représentantes de la société civile aux pourparlers de Djouba, contribuant ainsi à faciliter l'inclusion des femmes en tant que signataires ainsi que l'intégration, dans l'Accord de Djouba pour la paix au Soudan, de dispositions relatives à l'égalité des genres, notamment d'engagements en faveur de la participation des femmes à tous les niveaux de prise de décision. Six Darfouriennes d'influence ont signé les protocoles de l'Accord ; c'est l'aboutissement d'efforts déployés de longue date par la MINUAD pour mobiliser les femmes du Darfour. Cela montre qu'en plus des négociations de haut niveau entre les parties belligérantes, une stratégie politique publique visant à permettre aux acteurs de la société civile, et en particulier aux réseaux de femmes et de jeunes, de participer au processus de paix peut constituer une importante source d'influence.

25. Enfin, l'exemple de la MINUAD a mis en évidence les effets positifs de la mobilisation et du renforcement des capacités en vue de la participation pleine, égale et significative des femmes et des jeunes aux processus de rétablissement de la paix. Son plaidoyer en faveur d'une plus grande inclusion des femmes dans les institutions et structures de gouvernance locales et ses contributions en faveur d'un changement progressif mais perceptible des normes sociétales traditionnelles et du discours sur le genre resteront un héritage important de l'Opération au Darfour. L'une des principales leçons à tirer de cette expérience est que les missions doivent faire de la participation des femmes un impératif politique, y compris au niveau des hauts responsables des missions, afin d'entamer avec les institutions traditionnelles et leurs dirigeants un dialogue permanent et constructif entre eux et avec les dirigeantes locales. Un observateur soudanais a qualifié l'action de la MINUAD de réussite inédite en termes de soutien apporté à la société civile darfourienne.

Règlement des conflits communautaires par la médiation, y compris grâce à l'adoption de mesures visant à s'attaquer aux causes profondes de ces conflits

26. Dans sa résolution 2148 (2014), le Conseil de sécurité a fait de l'appui au règlement des conflits communautaires par la médiation une tâche prioritaire de l'Opération. Il a dit également qu'il fallait s'attaquer aux causes profondes de ces conflits qui, selon l'évaluation faite à l'époque par la MINUAD, étaient notamment la perte ou la grave perturbation des moyens de subsistance traditionnels, l'affaiblissement des mécanismes traditionnels de règlement des conflits, l'impunité et la faiblesse de l'état de droit, la fragilité des administrations publiques dans les

zones rurales, ou leur absence, la présence d'armes et de milices armées, le manque de confiance au sein des communautés et entre elles, l'instrumentalisation des divisions sociales et les cycles de représailles violentes. Ces facteurs étaient exacerbés par les changements démographiques et climatiques à long terme, notamment l'urbanisation et la sécheresse. Les tensions intercommunautaires étaient alimentées par la concurrence pour des ressources naturelles en diminution, notamment les terres à usage agricole, l'accès à l'eau et l'entretien du bétail. Cette dynamique a conduit l'ancien Secrétaire général, Ban Ki-moon, à qualifier la crise du Darfour de conflit lié au climat.

27. Pour s'attaquer aux conflits d'ordre local, la MINUAD a mené diverses activités : négociation d'accords de paix locaux et soutien au dialogue interethnique, mise en place de mécanismes et d'institutions de règlement des conflits au niveau local, fourniture d'une assistance aux autorités locales et aux administrations autochtones, et conduite de patrouilles ciblées le long des couloirs de migration. L'Opération a aidé notamment les populations locales à nouer le dialogue avec les comités pour la coexistence pacifique et les comités de protection de l'agriculture et des récoltes composés de chefs communaux encourageant activement le dialogue et les processus de réconciliation. Dans certains cas, ces comités ont joué un rôle déterminant pour neutraliser l'escalade des tensions et des violences intercommunautaires. L'Opération s'est efforcée en particulier d'accroître la capacité des femmes de participer aux activités de médiation et de négociation, notamment en créant un réseau de médiatrices et en soutenant l'inclusion des femmes dans les conseils de médiation (ajaouid) et leur participation active au règlement des conflits intertribaux, et a permis ainsi aux femmes de devenir des agents visibles et énergiques de paix au Darfour. Cependant, l'Opération a parfois été critiquée pour n'avoir pas suivi d'assez près l'application des accords de paix locaux qu'elle avait aidés à négocier ou pour avoir tardé à apporter le soutien demandé par les médiateurs soudanais en réponse aux conflits locaux, ce qui montre que les missions de maintien de la paix doivent apporter des capacités cohérentes et continues pour ce qui est de la gestion des conflits d'ordre local.

28. Des innovations liées aux programmes ont été lancées pour appuyer les priorités en matière de protection et de prévention, ce qui a permis de tirer de précieux enseignements et de définir de bonnes pratiques pour d'autres opérations de maintien de la paix. Les projets à effet rapide ont été très utiles à l'Opération pour réduire les tensions communautaires liées aux ressources (par exemple le forage et l'entretien de puits et de trous de sonde), même si elle a été critiquée périodiquement pour son manque de coordination avec les parties prenantes locales ou l'équipe de pays des Nations Unies concernant la planification et l'exécution de tels projets. En outre, les projets locaux à forte intensité de main-d'œuvre, axés sur la lutte contre la violence au sein de la collectivité, visaient à offrir une formation professionnelle et un emploi temporaire aux jeunes qui risquaient d'être enrôlés dans des groupes armés. S'appuyant sur ces projets, les projets de stabilisation des communautés visaient à aider les populations locales à améliorer la sécurité et la stabilité de la situation sur le terrain, principalement dans la région de Jebel Marra touchée par le conflit. Les projets de stabilisation des communautés ont été innovants dans la manière dont ils ont intégré différents outils relatifs aux programmes de façon à ce qu'ils se renforcent mutuellement et dont ils ont cherché à améliorer les conditions de vie des groupes vulnérables, tels que les jeunes, les femmes et les enfants et à donner un sens concret aux dividendes de la paix en leur faveur. Le fait que la population soit associée à ces projets a conduit à la création de plateformes de collaboration entre les membres des communautés. L'exemple de la MINUAD montre qu'il importe de consulter la communauté hôte dès le départ et de l'associer à la conception et à la mise en œuvre des initiatives à lancer, qu'il s'agisse de projets à effet rapide ou de projets de

stabilisation des communautés. Le soutien actif, le renforcement des capacités et la formation des autorités locales, et le renforcement des capacités des mécanismes communautaires formels et informels peuvent jouer un grand rôle dans la gestion des conflits locaux et ont permis d'améliorer la prestation de services et de renforcer la confiance des populations locales dans ces institutions.

29. La MINUAD a été chargée également d'appuyer le désarmement, la démobilisation et la réintégration des signataires d'accords de paix avec le Gouvernement soudanais de 2010 à 2019, qui ont contribué au désarmement et à la démobilisation d'environ 11 000 ex-combattants des groupes armés qui avaient signé l'Accord de paix pour le Darfour et le Document de Doha pour la paix au Darfour. Elle a apporté un appui à la Commission soudanaise pour le désarmement, la démobilisation et la réintégration, ainsi qu'à la Commission d'application des dispositions relatives à la sécurité au Darfour. Cependant, en l'absence d'accord de paix inclusif, les conditions d'un programme complet de désarmement, de démobilisation et de réintégration n'étaient pas réunies. L'Opération n'exerçait qu'un contrôle partiel de l'ensemble du processus de désarmement, démobilisation et la réintégration, et son rôle opérationnel se limitait à appuyer la démobilisation. Parallèlement, les efforts de désarmement menés par le Gouvernement manquaient de transparence, et l'équipe de pays des Nations Unies aurait eu besoin de davantage de fonds pour apporter une assistance à la réintégration plus poussée. Parmi les succès opérationnels, on peut mentionner la création de forces opérationnelles interarmées pour la coordination des parties prenantes internationales, qui se sont révélées efficaces pour superviser la mise en œuvre des activités de désarmement, de démobilisation et de réintégration. L'exemple de la MINUAD montre qu'un cadre politique inclusif, la participation des parties et un financement volontaire suffisant et durable de l'assistance à la réintégration sont indispensables pour que ces activités conventionnelles donnent des résultats. Elle montre également que l'opération doit jouer un rôle de contrôle clairement défini dans l'ensemble du processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration, et qu'il convient d'établir de solides mécanismes de vérification pour atténuer les risques d'abus et de former le personnel au maintien des normes de planification et de gestion des projets.

30. Dans l'ensemble, l'exemple de la MINUAD en matière de lutte contre la violence locale et intercommunautaire montre que, malgré les nombreuses contraintes auxquelles elle a dû faire face, ses activités ont eu des effets positifs sur la médiation des conflits locaux, la réduction de la violence et la distribution des dividendes de la paix au niveau local, même si la durabilité de ses efforts pour ce qui est de s'attaquer aux causes structurelles profondes reste modeste. Cette observation montre que les missions de maintien de la paix peuvent apporter des changements positifs au niveau local, surtout lorsque les différents outils liés aux programmes sont complémentaires et suivent une approche intégrée. Cependant, la durabilité à long terme de ces efforts reste faible en l'absence d'une stratégie plus large et prise en charge au niveau national qui s'attaque aux causes profondes de la violence. L'exemple de la MINUAD montre également qu'il est très important que les missions entreprennent des analyses de conflit tenant compte du genre et des analyses d'économie politique afin de trouver des moyens de s'attaquer aux événements déclencheurs de conflit liés au genre, de découvrir les principaux moteurs de paix, et d'intégrer ces analyses dans les efforts et les stratégies de planification des missions, y compris la planification de la transition.

Intégration des Nations Unies et transition

31. La nature non intégrée de l'Opération et de l'équipe de pays des Nations Unies, en particulier au cours des premières années du déploiement de la MINUAD, a fait obstacle à la mise en commun plus systématique des informations, à une analyse

conjointe et une approche collective des Nations Unies en matière de protection et à d'autres interventions critiques. Le fait que l'Opération et l'équipe de pays des Nations Unies ne partagent pas les mêmes locaux et l'absence de mécanismes permanents d'évaluation et de planification intégrées ont entravé la coordination au sein du système des Nations Unies. Dans le même temps, la MINUAD a collaboré de plus en plus étroitement avec les partenaires de la protection et joué un rôle important dans la création d'un environnement propice aux opérations humanitaires et à celles menées par les équipes de pays des Nations Unies au Darfour, notamment en ce qui concerne la logistique et l'hébergement, les services d'escorte et de transport, et la mise en commun d'informations sur l'évolution de la situation dans les régions reculées du Darfour où les organismes humanitaires n'avaient pas d'accès direct. Les efforts constants déployés par les hauts responsables de la MINUAD et l'équipe de pays des Nations Unies ont contribué à améliorer l'échange d'informations et la collaboration. Des discussions et des activités de coordination concernant les questions de protection se sont tenues notamment dans le cadre du Groupe mixte chargé de la protection.

32. Les débats qui se sont fait jour à partir de 2014 au sujet du retrait définitif de la MINUAD du Darfour ont fait ressortir progressivement la nécessité d'une collaboration plus étroite entre l'Opération et l'équipe de pays des Nations Unies sur la planification de la transition et l'exécution des programmes axés sur des objectifs communs de consolidation de la paix. S'appuyant sur les progrès réalisés par la MINUAD concernant la question des femmes et de la paix et de la sécurité, une analyse des conflits tenant compte des questions de genre a servi de base à l'élaboration de la stratégie de transition de l'Opération et les questions d'égalité des genres ont été prises en compte dans tous les documents clés de planification de la transition, ce qui a permis de continuer d'accorder une attention soutenue à ce domaine thématique jusqu'après la fermeture de l'Opération. Cet exemple devrait servir de modèle pour d'autres transitions et reconfigurations de la présence des Nations Unies.

33. En 2018, l'Union africaine et l'ONU ont défini ensemble une stratégie globale pour la transition et le retrait de la MINUAD et présenté le concept de fonctions de liaison avec les États. Les fonctions sont apparues comme un outil de transition clé permettant à l'Opération et à l'équipe de pays des Nations Unies de promouvoir une approche plus intégrée dans les domaines des droits humains, de l'état de droit, de la résilience et des moyens de subsistance, ainsi que de la fourniture de services aux personnes déplacées. En utilisant les fonds consacrés aux activités relatives aux programmes du budget statutaire des opérations de maintien de la paix et en permettant aux organismes, fonds et programmes des Nations Unies de tirer parti des connaissances spécialisées des 90 membres du personnel de l'Opération, les fonctions de liaison avec les États ont représenté une innovation importante : elles ont favorisé une coopération étroite entre l'Opération et l'équipe de pays des Nations Unies pour ce qui est de planifier les initiatives à lancer afin d'éviter la reprise du conflit tout en permettant aux organismes des Nations Unies d'accroître leur présence et leurs capacités au Darfour. Ainsi, 40 membres du personnel de police des Nations Unies ayant des connaissances spécialisées dans différents domaines du maintien de l'ordre ont été intégrés dans des organismes, fonds et programmes afin de renforcer les efforts de protection conjoints, de faciliter un transfert progressif de la mémoire institutionnelle de la MINUAD et d'appuyer l'élaboration conjointe de dispositifs d'alerte rapide. En outre, le personnel de l'Opération chargé de la protection des civils au titre des fonctions de liaison avec les États a donné des orientations concernant la protection des groupes vulnérables tels que les personnes déplacées à l'intérieur du pays et les rapatriés, a surveillé les zones sensibles sur le plan de la protection et aidé

les partenaires des organismes des Nations Unies à planifier et coordonner les efforts de réconciliation communautaire.

34. La mise en œuvre des fonctions de liaison avec les États a été entravée par des obstacles administratifs et les projets connexes, notamment ceux touchant à la protection par exemple, auraient pu survivre après la fermeture de la MINUAD si des ressources plus ciblées et consolidées avaient été mobilisées. Ces fonctions ont donné la preuve de leur utilité, et les enseignements tirés serviront à d'autres situations de transition. Par exemple, l'expérience menée au Soudan donne à penser qu'un outil de transition programmatique tel que les fonctions de liaison avec les États peut également être bénéfique pour promouvoir et favoriser la cohérence dans d'autres domaines, tels que la sécurité et la vie politique. On a appris également que ces fonctions pouvaient servir de mécanisme de transition dans les parties plus stables du Darfour, où elles remplaçaient une présence à part entière de la MINUAD, mais que l'Opération aurait dû conserver plus longtemps ses capacités d'alerte rapide et d'analyse dans les zones marquées par des flambées de violence récurrentes, telles que le Darfour occidental. Enfin, il convient de noter que par sa résolution 2559 (2020), le Conseil de sécurité a contribué à faciliter l'achèvement ordonné des tâches relatives aux programmes après la fin du mandat en demandant à la MINUAD et à l'équipe de pays de superviser conjointement l'achèvement des tâches résiduelles qui avaient pris du retard en raison de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19).

Le modèle de force hybride de l'Opération, unique en son genre

35. La création de la MINUAD en tant qu'opération à mandat hybride entre l'Union africaine et l'ONU est unique dans l'histoire du maintien de la paix et est liée à un contexte politique particulier qui nécessitait ce nouveau type de partenariat. À un moment où la relation entre les deux organisations évoluait vers un degré de convergence plus prononcé en matière de paix et de sécurité en Afrique, la création de la MINUAD a représenté une étape audacieuse vers un niveau sans précédent de collaboration interinstitutionnelle, notamment avec la mise en place de mécanismes et de structures de coordination conjoints.

36. L'un des principaux atouts liés au caractère hybride de l'Opération est que l'ONU et l'Union africaine ont pu compter sur leurs forces relatives et leurs avantages comparatifs respectifs. Parallèlement, la nouveauté liée à ce modèle hybride a fait qu'on ne savait pas très bien comment il serait mis en œuvre. Au début, il a fallu que les deux organisations alignent leurs positions, rendent leurs stratégies opérationnelles et harmonisent leurs procédures. Au fil des ans, le modèle de force hybride a donné lieu à des évaluations divergentes pour ce qui est de son efficacité et de son adéquation : pour certains, c'était une innovation importante qui créait de nouvelles façons pour les organisations intergouvernementales de travailler ensemble afin d'obtenir des résultats communs, tandis que pour d'autres, c'était un compromis né des exigences particulières propres au conflit qui sévissait au Darfour à l'époque et qui, compte tenu des obstacles opérationnels et politiques considérables auxquels l'Opération avait dû faire face du début à la fin, ne devrait pas être reproduit sous une forme similaire.

37. En pratique, et conformément à la résolution 1769 (2007) du Conseil de sécurité, le caractère hybride de la MINUAD s'est traduit par une structure de commandement et de contrôle unifiée et un soutien fourni par les Nations Unies. L'Opération a été financée par le budget des opérations de maintien de la paix des Nations Unies et soumise aux règles et règlements administratifs de l'ONU. Sur le plan administratif, l'accord visant à appliquer les règles et règlements de l'ONU à tous les aspects de la direction de l'Opération s'est révélé être un arrangement pragmatique et nécessaire.

Toutefois, selon certains observateurs, des efforts supplémentaires auraient pu contribuer à garantir une plus grande implication de l'Union africaine dans les processus et décisions de soutien opérationnel, et les futurs accords de collaboration pourraient également bénéficier d'une implication plus étroite, au niveau de l'Opération, du personnel technique des deux organisations mères afin de permettre à cette dernière de mieux tirer parti des forces de chacune dans les domaines sensibles du mandat.

38. Bien qu'elle ait joué un rôle limité dans les opérations quotidiennes de la MINUAD, l'Union africaine a été le principal interlocuteur du Gouvernement soudanais, notamment pour régler les divers problèmes opérationnels rencontrés par l'Opération. En outre, elle a joué un rôle central dans les questions stratégiques, notamment dans le processus de sélection des hauts responsables de l'Opération. Les représentants spéciaux conjoints et les représentants spéciaux conjoints adjoints ont été nommés dans le cadre d'un processus consensuel, quoique pas toujours souple, entre les deux organisations, et le commandant de la force a été choisi par l'Union africaine en consultation avec l'ONU, conformément à la condition posée par le Gouvernement hôte selon laquelle l'Opération devait avoir un caractère essentiellement africain.

Coordination et harmonisation entre le Conseil de sécurité et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine

39. Avec la force hybride, c'était la première fois que les deux organisations partageaient un mandat opérationnel pour faire face à une situation dans un pays donné. Compte tenu des divergences de vues entre leurs membres, le Conseil de sécurité et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine ont eu du mal à se mettre d'accord sur une vision et une orientation politique communes. L'exemple de la MINUAD montre l'importance de maintenir un processus d'établissement de mandat inclusif et collaboratif pour les accords de partenariat hybrides et autres accords opérationnels. Les deux administrations et les membres de chaque conseil ont dû accomplir un important travail de fond pour faire harmoniser les perspectives et les approches des conseils qui définissaient leur mandat et garantir l'unité d'action. Au fil du temps, une routine et une certaine harmonisation se sont mises en place, notamment grâce à la tenue de réunions annuelles, à l'instauration d'un dialogue direct entre les membres des deux conseils, à l'harmonisation de la durée des mandats et à l'établissement de références croisées entre les déclarations et les décisions des deux conseils. La force hybride a notamment renforcé la coordination entre eux, ce qui a permis de jeter les bases de futurs partenariats.

Méthodes de collaboration entre les deux administrations

40. Outre les difficultés observées au niveau intergouvernemental, la création de la MINUAD a également contraint le Secrétariat de l'ONU et la Commission de l'Union africaine à conclure un arrangement pour lequel il n'existait aucun précédent, aucune méthode prédéfinie de prise de décision et aucune procédure administrative. D'anciens hauts responsables de l'Opération ont dit qu'ils avaient parfois dû concilier des positions politiques divergentes entre l'ONU et l'Union africaine sur des questions essentielles, notamment des questions fondamentales liées au maintien de la paix et aux interventions. Il a été dit également à plusieurs reprises qu'en dépit d'un double rattachement hiérarchique, les hauts responsables de la MINUAD avaient déclaré faire l'objet d'un contrôle plus étroit de la part du Siège de l'Organisation. La création du Mécanisme conjoint d'appui et de coordination d'Addis-Abeba visait à garantir une harmonisation plus prononcée entre les deux organisations et à renforcer le contrôle exercé par l'Union africaine sur la MINUAD, mais certains considèrent que le Mécanisme n'a pas réalisé tout son potentiel. Dans l'ensemble, les difficultés

liées à l'exercice d'une surveillance conjointe de la MINUAD ont mis en évidence les effets des déséquilibres qui existaient entre le siège des deux organisations concernant les capacités de soutien. Si l'on envisage de conclure des arrangements similaires à l'avenir, il serait bon d'envisager un mécanisme conjoint de coordination qui soit intégré plus efficacement dans le siège de chaque organisation. D'autres modalités, telles que des échanges de personnel, devraient également être explorées en vue de renforcer la coordination.

41. L'exemple de la MINUAD a également révélé que, compte tenu des procédures et modalités de travail propres à chaque organisation, il fallait s'efforcer de parvenir à un alignement stratégique et une clarification des rôles dans le cadre d'un accord de partenariat opérationnel. La tenue régulière d'évaluations stratégiques conjointes fait partie des mesures qui ont contribué à une meilleure harmonisation des positions et à un renforcement des relations de travail. Nombreux sont ceux qui ont estimé que cela était important pour instaurer une confiance mutuelle et établir une analyse et des perspectives stratégiques communes ; il est recommandé de maintenir cette pratique pour d'autres partenariats opérationnels similaires.

42. L'exemple de la MINUAD met en évidence également la nécessité pour les autorités qui établissent les mandats de formuler clairement leur interprétation du partenariat, en particulier dans le contexte d'un arrangement hybride. Sur la base du mandat, les dirigeants des organisations devraient s'efforcer de fournir des orientations conjointes claires aux chefs de mission sur la portée et les paramètres de leurs fonctions. Un mécanisme de coordination central se réunissant régulièrement devrait servir de cadre à une direction et une gestion concertées de l'opération.

Observations finales

43. Au début du déploiement de la MINUAD, quasiment aucune des conditions minimales essentielles au maintien de la paix n'était en place au Darfour : il n'y avait guère de paix à maintenir. La MINUAD était considérée par de nombreux acteurs armés comme un invité indésirable – le résultat d'un compromis négocié entre le Gouvernement soudanais, l'Union africaine et l'ONU, perçu comme un obstacle à une victoire militaire potentielle. L'administration Al-Bashir n'a cessé d'essayer de limiter et de saper l'efficacité de l'Opération, et a souvent réussi à le faire. Les capacités opérationnelles de la MINUAD et les moyens dont elle disposait pour mettre en œuvre son mandat dans l'ensemble du Darfour sont souvent restés limités, si bien que malgré son effectif autorisé de près de 25 000 soldats de la paix en tenue et en civil, elle a souvent été critiquée. Pourtant, sa présence a sans aucun doute sauvé d'innombrables vies, favorisé un environnement protecteur et contribué à créer ou à renforcer les capacités des communautés et des institutions.

44. L'exemple de la MINUAD montre que des éléments essentiels doivent être en place pour que le maintien de la paix soit efficace : il faut notamment que le gouvernement hôte et les principales parties au conflit consentent réellement à la présence de l'opération, qu'ils s'engagent à mettre en œuvre un cessez-le-feu ou un accord de paix et collaborent à cet égard et, surtout, qu'ils choisissent délibérément la paix plutôt que la poursuite de la violence.

45. De même, l'exemple de la MINUAD montre que les accords de collaboration entre deux organisations peuvent être mutuellement bénéfiques et maximiser l'impact d'une mission, pour autant qu'ils reposent sur une compréhension mutuelle claire des avantages comparatifs et des rôles et responsabilités de chacune. En outre, la présence d'un ensemble de procédures convenues pour l'analyse et la prise de décision conjointes, de structures de soutien dotées des moyens nécessaires et, si possible, intégrées, et, surtout, la volonté de tous les partenaires d'investir, de bonne foi, dans la collaboration peuvent donner des résultats positifs. Un certain nombre

d'enseignements tirés du modèle unique de force hybride de la MINUAD peuvent servir à éclairer d'autres accords de collaboration entre opérations dans d'autres contextes que celui du partenariat Union africaine-ONU.

46. Pour de nombreux praticiens qui ont participé aux activités de l'Opération au cours de ses premières années, les coûts de transaction élevés l'ont souvent emporté sur les avantages d'un modèle hybride. Toutefois, bon nombre des personnes consultées pour la présente étude, qui ont adopté une vision plus large du déploiement de la MINUAD pendant 13 ans, ont souligné que la relation entre les deux organisations avait évolué de manière significative au fil du temps, permettant aux deux parties de mieux se comprendre, d'harmoniser les procédures, d'instaurer une confiance mutuelle et de chacune tirer parti des points forts de l'autre. La MINUAD a ainsi ouvert la voie à un partenariat entre l'Union africaine et l'ONU en matière de paix et de sécurité, qui est beaucoup plus étroit et plus solide aujourd'hui. Les limites auxquelles elle s'est heurtée tenaient principalement à des problèmes contextuels, politiques et opérationnels, dont beaucoup se retrouvent dans d'autres contextes d'opérations de paix, et n'étaient ni uniques en leur genre ni liées à la nature hybride de l'Opération.

47. Sur la base des enseignements tirés du modèle de la MINUAD et des avis exprimés par de nombreux experts interrogés dans le cadre de l'étude, les futurs partenariats entre missions devraient être guidés par les considérations suivantes :

a) **Le contexte et le besoin**. Le contexte devrait déterminer la nature et les modalités du partenariat les mieux adaptées pour faciliter la fin du conflit violent et répondre aux besoins urgents de la population touchée – la forme devrait suivre la fonction. Cela a été le cas pour la MINUAD, dont le modèle de force hybride a été conçu pour répondre aux exigences d'un contexte politique unique. Ainsi, la question de savoir si le modèle de force hybride est approprié pour d'autres partenariats entre missions dépend d'une évaluation minutieuse du contexte en question. Cela étant, l'expérience de la MINUAD a permis de tirer un certain nombre d'enseignements plus généraux, décrits dans le présent rapport, qui sont pertinents pour différents partenariats ;

b) **La primauté de la politique**. L'opération doit être fermement ancrée dans une stratégie politique convenue d'un commun accord, à l'appui – ou en préparation – d'un accord de paix inclusif. La pression de l'opinion publique internationale peut être un puissant moteur d'action, mais ne doit pas guider à elle seule le déploiement d'une opération de paix si les aspects politiques nécessaires à son succès sont absents ;

c) **La clarté des rôles, des responsabilités et des attentes**. Une certaine clarté dans ces domaines est nécessaire dès le départ pour minimiser les ambiguïtés entre les partenaires ;

d) **Un partenariat équilibré**. Le partenariat devrait se fonder sur les mandats complémentaires et les forces comparatives des organisations partenaires et les exploiter efficacement, tout en reconnaissant les différentes capacités et ressources. Une forte coordination aux niveaux stratégique et opérationnel est essentielle pour garantir une action harmonisée.