



DARFOUR

MISSION IMPOSSIBLE POUR LA MINUAD ?

Michel Liégeois



Les activités du GRIP sont soutenues
financièrement par

le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale (ACTIRIS),
le Ministère de la Communauté française (service Education permanente),
le Fonds de la Recherche scientifique – FNRS,
le Ministère des Affaires étrangères du Luxembourg,
le Ministère des Affaires étrangères de Belgique,
le Fonds Maribel Social.

© Groupe de recherche et d'information
sur la paix et la sécurité (GRIP)
rue de la Consolation, 70
B-1030 Bruxelles
Tél.: (32.2) 241.84.20
Fax: (32.2) 245.19.33
Courriel: admi@grip.org
Site Internet: www.grip.org

Le Groupe de recherche et d'information
sur la paix et la sécurité (GRIP)
est une association sans but lucratif.

Sommaire

1. Introduction	5
2. Aux racines d'un conflit complexe	7
3. Vers la MINUAD : genèse d'une opération hybride	9
4. Une hybridité problématique	12
5. Une (trop) lente montée en puissance	15
<i>Carte. Ligne d'approvisionnement de la MINUAD</i>	16
<i>Carte. Déploiement de la MINUAD au 31 juillet 2009</i>	19
6. Les défis de la MINUAD	20
La cohérence MINUAD-MINUS	20
Un processus de paix englué	20
Le défi sécuritaire	21
Déplacés et réfugiés : que faire ?	23
<i>Carte. Sudan, Darfur : IDP Sites and Population</i>	24
La Cour pénale internationale et le dilemme paix/justice	25
7. Conclusion	28

1. Introduction

Pour le Soudan, l'année 2009 pourrait être celle de toutes les réussites ou de tous les dangers, a prévenu le Représentant spécial du Secrétaire général pour le Soudan, Ashraf Jehangir Qazi. Moins d'un mois après cet avertissement prononcé en février 2009 devant le Conseil de sécurité de l'ONU (CSONU), l'actualité allait illustrer de façon spectaculaire le propos du Représentant spécial.

Le 4 mars 2009, en effet, l'inculpation du président soudanais Omar Hassan el-Béchir par la Cour pénale internationale (CPI) a replacé le Soudan sous le feu des projecteurs de l'actualité. Les mesures de représailles décidées par le gouvernement soudanais – expulsion de dix organisations non gouvernementales humanitaires (ONG) – ont affecté les conditions de vies de plus d'un demi-million de personnes. Alors que les Nations unies pressent le gouvernement soudanais de revenir sur cette décision dont les conséquences pourraient être catastrophiques, le Soudan, pays complexe et instable, suscite maintes interrogations et semble plus que jamais à la croisée des chemins.

La situation politique interne, tout d'abord. Si son inculpation par la CPI devait logiquement conduire à l'affaiblissement politique du président el-Béchir, voire à son effacement du devant de la scène politique soudanaise, force est de constater que, jusqu'ici, celui-ci est au contraire parvenu à retourner la situation en sa faveur. Jouant sur la fibre patriotique et utilisant tous les registres du discours antioccidental, Béchir capitalise sur son statut de « martyr » et met en scène un culte de la personnalité inédit à Khartoum. Réunions publiques, manifestations, portraits géants : le président est plus présent que jamais. Il peut de surcroît compter sur des soutiens internationaux non négligeables. Outre la Ligue arabe et l'Union africaine qui contestent l'opportunité des poursuites de la CPI, le Qatar, l'Érythrée et l'Égypte ont reçu le président soudanais en visite officielle, en dépit du mandat d'arrêt international dont il fait l'objet. Alors que des élections nationales doivent se tenir en février 2010, il est trop tôt pour dire si l'inculpation d'el-Béchir lui sera profitable ou néfaste dans cette perspective. En principe, un an plus tard, en application des dispositions de l'Accord de paix

global (Nord-Sud) se tiendra un référendum d'importance capitale puisque les Sud-Soudanais y décideront s'ils désirent l'indépendance ou leur rattachement définitif à Khartoum.

La deuxième source d'interrogation réside dans la problématique régionale. Si le Soudan est instable et demeure miné par d'importants conflits internes, il est de surcroît situé au cœur d'une région dont les multiples conflits interagissent en permanence. Les frontières avec l'Ouganda, la République démocratique du Congo (RDC) et le Tchad servent de terrain de jeux aux groupes armés qui profitent habilement du cloisonnement du champ de bataille pour échapper aux forces armées lancées à leur poursuite. Irrités de voir les pays voisins devenir sanctuaires pour leurs opposants respectifs, les dirigeants se crispent et les conflits internes se doublent alors de tensions bilatérales, ainsi qu'en témoigne, par exemple, la rupture des relations diplomatiques entre le Tchad et le Soudan entre avril 2007 et novembre 2008.

Au Darfour, rien de nouveau. L'accord de paix signé sous les auspices de l'Union africaine en mai 2006, faute d'avoir pu inclure toutes les factions darfouriennes, ne résout rien sur le fond. Des centaines de milliers de déplacés s'entassent dans des camps – certains d'entre eux depuis plus de six ans – où ils dépendent de l'assistance humanitaire qui leur est fournie par les agences internationales et les ONG. Des dizaines de milliers d'autres les rejoignent chaque fois que des combats importants opposent des groupes armés. La reprise, à Doha, de pourparlers de paix entre le gouvernement soudanais et le principal groupe rebelle, le Mouvement pour la justice et l'égalité (MJE) avait bien conduit à la signature d'un préaccord de paix mais le MJE s'est retiré des discussions après l'annonce de l'inculpation d'el-Béchir par la CPI, estimant que ce dernier avait perdu sa légitimité.

Enfin, alors que l'administration Obama déploie progressivement les nouvelles orientations de la politique étrangère américaine, la nomination comme émissaire pour le Soudan, le 18 mars 2009, du général de l'armée de l'air à la retraite Scott Gration, un ami personnel du président, semble témoigner de la volonté de ce dernier de voir les États-Unis revenir au premier plan dans la région.

C'est dans ce contexte tendu et complexe qu'une opération de maintien de la paix hors du commun, lancée en juillet 2007, est occupée à se déployer

au Darfour. La Mission des Nations unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD) est en effet originale à bien des égards : caractère hybride, contingents principalement africains, conditions climatiques extrêmes, cauchemar logistique et, par-dessus tout, absence de cessez-le-feu et de perspective d'accord de paix. Cette opération, obtenue de haute lutte par le Conseil de sécurité qui a pu arracher de Khartoum un consentement du bout des lèvres, navigue aux confins du champ d'action normal des opérations de paix. En vérité, elle ne maintient pas la paix – puisqu'il n'y a pas de paix à maintenir au Darfour – mais elle n'en n'est pas inutile pour autant. Dans la lignée de l'action de la Force de protection des Nations unies (FORPRONU) en Bosnie de 1992 à 1995, de celle de la Mission de l'Organisation des Nations unies au Congo (MONUC) dans l'Est du Congo depuis bientôt six ans, et de ce que fera peut-être la future opération de l'ONU en Somalie, elle s'efforce d'atténuer les conséquences du conflit pour les populations civiles tout en travaillant à créer sur le terrain les conditions propices à la réussite de négociations de paix. Autant dire que la MINUAD est au Darfour pour longtemps.

Près de deux ans après avoir pris le relais de la Mission de l'Union africaine au Soudan (MUAS), la MINUAD n'est parvenue à déployer que 68 % des effectifs prévus et n'a pas de stratégie de sortie. L'heure n'est dès lors pas encore au bilan. En revanche, un rapport d'étape s'impose.

2. Aux racines d'un conflit complexe

Lors d'une visite au Darfour en juin 2004, le Secrétaire d'État américain, Colin Powell, agacé par un exposé un peu trop détaillé sur le conflit en cours, estima que de toute manière celui-ci se résumait à « des tribus arabes massacrant des tribus africaines ». Interrogé sur ce qui lui permettait de distinguer les Arabes des Africains, il haussa les épaules en rétorquant qu'il lui suffisait de sortir de la salle et d'interroger le premier Soudanais venu, si celui-ci lui répondait en langue arabe, alors il s'agissait d'un Arabe !¹

Cette anecdote que répètent à l'envi les officiels de la MINUAD à leurs visiteurs, illustre le simplisme véhiculé par une perception très occidentale – pour ne pas dire américaine – du conflit darfourien. Cette perception simpliste a cependant servi de levier à une spectaculaire mobilisation de la société civile dans les pays occidentaux, surtout aux États-Unis, où la coalition *Save Darfur* exerce une pression considérable à Washington. Comme l'indique avec une pointe d'ironie un diplomate américain basé à Khartoum, « si l'on explique qu'au Darfour, les Arabes massacrent les Africains, l'on mobilise deux sentiments très puissants dans la société américaine : le racisme anti-arabe et le paternalisme pro-africain »².

S'il est incontestable que les questions de l'arabisation et de l'islamisation sont depuis de longues années au cœur de la problématique d'ensemble du Soudan, le conflit qui fait rage au Darfour plonge

ses racines dans un terreau plus complexe où se mêlent inextricablement les dimensions économique, climatique et politique. Les grands sécheresses des années 70 et 80 ont en effet accéléré le processus de désertification, détériorant les conditions de vie et aiguissant la compétition pour l'eau et pour les terres entre éleveurs nomades et agriculteurs sédentaires. Aux yeux des jeunes Darfouriens, marginalisés et sans perspective, cette situation était d'autant plus insupportable que l'économie soudanaise, dopée par les revenus pétroliers, est l'une des plus dynamique d'Afrique. Ce dynamisme ne profite toutefois qu'à la minorité au pouvoir à Khartoum et à la nouvelle bourgeoisie qui s'y est alliée par opportunisme. La question du partage du pouvoir et de la richesse à l'échelle de l'ensemble du pays se superpose dès lors aux difficultés locales et aux rivalités tribales pour constituer un complexe de tensions, précurseur de conflits à venir. Il ne manquait qu'une étincelle pour en provoquer l'explosion. Celle-ci se produira en février 2003.

Alors que le conflit Nord-Sud battait toujours son plein, les rebelles sudistes du Mouvement populaire de libération du Soudan (SPLM) appliquèrent une stratégie vieille comme le monde mais particulièrement prisée des Soudanais, à savoir armer et financer les ennemis de son ennemi afin de l'obliger à combattre sur plusieurs fronts. Dans le cas d'espèce, le SPLM soutiendra l'Armée de libération du Soudan (SLA), ce qui contribuera à accentuer sa capacité militaire durant les premiers mois de la rébellion. Cette stratégie machiavélique se révélera payante car l'ampleur du soulèvement au Darfour comptera beaucoup dans la décision du gouvernement de Khartoum d'accepter l'accord global de paix conclu avec le SPLM à Naivasha en 2005. Le Parti national du Congrès (NCP), craignant pour son pouvoir et ses privilèges, y concédera le partage du pouvoir à Khartoum dans le cadre d'un gouvernement d'union nationale avec le SPLM ainsi qu'une large autonomie pour le Sud, laquelle pourrait même se muer en indépendance si les Sud-Soudanais en décidaient ainsi lors du référendum qui doit être organisé en 2011.

Le gouvernement soudanais répliquera par une stratégie équivalente à celle du SPLM. Il armera et financera les redoutables milices d'origine arabe devenues tristement célèbres sous le nom de Janjawid. Par leur intermédiaire, il mènera une campagne de terreur qui entraîna la mort d'au moins 300 000

1. Le nord du pays (les deux tiers de la superficie du Soudan, qui comprend les provinces Nord et Sud Darfour) est majoritairement arabophone et musulman (sunnite), tandis que le Sud est majoritairement chrétien et animiste (les religions traditionnelles). Ainsi, le Nord est habité par des populations (environ 23 millions) plus apparentées au monde arabe, alors que le Sud est constitué de Soudanais (environ six millions) culturellement plus proches des Africains bantous. Le Soudan est un pays très multilingue : on y dénombre plus de 125 langues. Le groupe majoritaire est constitué d'arabophones qui parlent l'arabe soudanais, une variété dialectale de l'arabe. On estime qu'entre 50 % à 70 % des habitants du pays parlent cet arabe soudanais, soit comme langue maternelle (51 %) soit comme langue seconde. Ces arabophones sont concentrés sur les rives du Nil, dans la région de la capitale, ainsi que dans la zone frontalière du Tchad. Cela signifie que, pour les Soudanais, la langue officielle, l'arabe classique, n'est jamais utilisée comme idiome maternel, d'autant plus que l'arabe soudanais et l'arabe classique constituent deux langues distinctes. Pour plus de détails voir : <http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/afrique/soudan.htm>.

2. Entretien à Khartoum, le 23 novembre 2008.

personnes³ tandis que plus de deux millions de Darfouriens se voyaient contraints de trouver refuge dans d'immenses camps de déplacés, au Soudan même ou au Tchad voisin.

En avril 2004, dans la foulée de l'accord de N'Djamena⁴, l'UA créa la Mission de l'Union africaine au Soudan (MUAS), laquelle consistait en 60 observateurs militaires accompagnés d'une force de protection de 300 soldats. Face à la détérioration de la situation, l'UA se vit contrainte de renforcer ces effectifs dès le mois d'octobre de la même année et derechef en mars 2005. Le mandat, jusque-là limité à la surveillance du cessez-le-feu et à la facilitation de la distribution de l'aide humanitaire, fut élargi à la protection des civils. Alors que son plafond autorisé atteignait 10 000 soldats et 1 500 policiers, l'effectif de la MUAS culmina à environ 7 000 soldats et quelque 1 360 policiers.

La force de l'UA au Darfour rencontra des difficultés considérables et ne fut jamais en mesure de faire cesser la violence dans un territoire vaste comme la France. Pensée comme une force d'entrée initiale, la MUAS était destinée à être rapidement relevée par l'ONU. Elle attendra trois ans et huit mois pour voir la MINUAD prendre le relais. Au cours de cette période, les difficultés opérationnelles dues à l'insécurité et aux effroyables conditions de vie dans la fournaise du désert darfourien se combinaient avec le déficit de capacité de l'UA elle-même, laquelle ne disposait ni du personnel requis ni des moyens logistiques et financiers⁵ pour subvenir aux besoins d'une telle opération sur une aussi longue durée.

Les réticences du gouvernement soudanais et les divisions au sein du Conseil de sécurité de l'ONU retardèrent considérablement le processus de reprise de l'opération de l'UA, à tel point que les premières discussions officielles ne débutèrent qu'au début de l'année 2006. Un communiqué du Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA exprima alors son soutien « de principe » à une transition de la MUAS vers une opération de l'ONU. Le mois suivant, le CSONU fit

de même par la voie d'une déclaration présidentielle et par l'adoption des résolutions 1663 et 1679. Mais, si Khartoum consentait à un soutien logistique à la MUAS par l'ONU, l'Union européenne (UE) et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), il continuait à s'opposer au déploiement de Casques bleus au Darfour.

Obtenu de haute lutte et au prix de la défection d'une part significative des factions rebelles, l'accord d'Abuja du 5 mai 2006⁶ donna un nouvel élan aux pourparlers en vue d'une présence de l'ONU au Darfour. Les chancelleries occidentales, poussées dans le dos par leur opinion publique, déployèrent alors une activité considérable afin de profiter de cette fenêtre d'opportunité. L'encre de l'APD n'était pas encore sèche que le CSONU mandatait⁷ une mission UA/ONU d'évaluation technique des besoins de la MUAS et des modalités possibles de transition vers une opération de l'ONU. Onze jours plus tard, ce volontarisme diplomatique aboutit à l'adoption de la résolution 1706 par laquelle le CSONU étend le champ d'action de la Mission des Nations unies au Soudan (MINUS)⁸ au territoire du Darfour tout en portant ses effectifs autorisés à quelque 21 000 soldats, observateurs militaires et policiers. Il ne faudra pas longtemps pour que les principaux promoteurs de la résolution réalisent que leur apparent succès diplomatique tient de la victoire à la Pyrrhus. L'abstention de la Chine, de la Russie et du Qatar lors du vote de la résolution, de même que la position inflexible de Khartoum, laissaient peu d'espoir de voir mises en œuvre les dispositions votées par le CSONU.

3. Ce chiffre fait l'objet de polémique. Nous reprenons ici l'estimation de l'ONU qui prend en compte l'ensemble des victimes du conflit au Darfour. L'essentiel de celles-ci sont des victimes indirectes qui succombèrent aux privations et aux maladies dues aux conditions terribles lors de leurs déplacements forcés.

4. Cet accord de cessez-le-feu fut signé par le gouvernement du Soudan, l'Armée/Mouvement de libération du Soudan (A/MLS) et le Mouvement pour la justice et l'égalité (MJE).

5. Le coût mensuel de la MUAS s'élevait à environ 25 millions USD.

6. L'Accord prévoyait le partage du pouvoir entre le gouvernement et les trois principaux mouvements rebelles, de même que la mise en œuvre de mesures de surveillance du cessez-le-feu suivies d'une démobilisation des groupes armés. Les négociateurs de l'UA et les parties au conflit furent soumis à d'intenses pressions de la part des États-Unis, de l'Union européenne et des Nations unies, lesquels souhaitaient procéder dès que possible au transfert de la MUAS vers une opération de l'ONU. Cet empressement semble avoir été pour beaucoup dans la défection d'une fraction de l'ALS et du MJE. Du côté rebelle, en effet, seule la faction de l'ALS dirigée par Minni Minawi apposa sa signature sur le document et obtint sa part du pouvoir. Dès le mois suivant, le MJE s'allia aux autres factions de l'ALS pour attaquer les partisans de Minni Minawi au Nord Darfour. Pour se maintenir, Minawi n'eût alors d'autre solution que de demander l'appui militaire du gouvernement. Au cours de cette période, le comportement des milices de la SLA/Minni Minawi envers les populations civiles suspectées de sympathiser avec les rebelles n'eut rien à envier à celui des sinistres Janjawid.

7. Résolution 1679 adoptée le 16 mai 2006.

8. Déployée en vertu de la résolution 1590 adoptée le 24 mars 2005 par le CSONU, la MINUS a pour mandat la supervision de l'Accord de paix global (APG) conclu entre le Nord et le Sud du Soudan.

3. Vers la MINUAD : genèse d'une opération hybride⁹

L'hybridité de la MINUAD est une modalité par défaut. Elle résulte de subtils compromis entre des contraintes et des intérêts divergents. Elle n'avait la préférence d'aucun acteur et, aujourd'hui encore, on cherche vainement ceux qui s'en disent pleinement satisfaits. Par-dessus tout, l'histoire de la MINUAD est celle d'une coopération séquentielle avortée.

L'option alternative, à savoir un élargissement au Darfour du mandat de la MINUS tel que le prévoyait la résolution 1706, présentait bien des avantages. À court terme, le quartier général de la MINUS situé à Khartoum, disposait en effet des ressources nécessaires pour assurer très rapidement le contrôle et le commandement des troupes de la MUAS au Darfour. Dans l'attente de l'arrivée de personnel civil supplémentaire et de nouveaux contingents, l'opération de l'ONU au Soudan pouvait se permettre de transférer une partie de ses effectifs au Darfour et ce d'autant que la situation au Sud-Soudan était relativement calme à ce moment. À plus long terme, la perspective d'une seule opération de l'ONU couvrant l'ensemble de la problématique soudanaise était bien entendu préférable à celle de la juxtaposition de deux opérations. L'on évitait ainsi d'inutiles duplications de structures et l'on s'assurait de la cohérence de l'action de la Communauté internationale. L'opposition résolue du gouvernement soudanais à une présence de l'ONU au Darfour et son rejet de la résolution 1706 allaient toutefois en décider autrement.

C'est au cours de l'automne 2006 que les éléments du compromis se sont progressivement mis en place. Washington qui, avant les élections parlementaires¹⁰, évoquait encore la possibilité d'imposer la résolution 1706, s'oriente dorénavant

vers la recherche d'un compromis, soutenu en cela par le Royaume-Uni (l'autre sponsor de la résolution) et la France. Lors de sa visite à Khartoum, le 12 novembre, le ministre français des affaires étrangères, Philippe Douste-Blazy, estima que *l'on assiste à un assouplissement des positions des deux côtés. [...] La question est maintenant de savoir si on va vers une Amis+ – la version soudanaise – ou vers une Amis ++, sous commandement logistique (sic) de l'ONU*¹¹.

C'est lors d'une réunion de haut niveau tenue à Addis-Abeba, le 16 novembre 2006, que le compromis final fut trouvé. Co-présidée par le Secrétaire général de l'ONU et par le Président de la Commission de l'Union africaine, cette large assemblée comprenait les cinq membres permanents du CSONU, les membres du CPS de l'UA, le gouvernement du Soudan, d'autres pays africains, l'UE et la Ligue arabe. Il y fut convenu d'un processus de soutien de l'ONU à la MUAS décliné en trois phases : (1) déploiement d'un module de soutien immédiat¹², (2) déploiement d'un module de soutien renforcé¹³, (3) mise en place d'une opération conjointe. Tant le CSONU que le CPS endossèrent rapidement les conclusions de ces pourparlers.

La stratégie imaginée dans la capitale éthiopienne visait à déployer les capacités de l'ONU au Darfour en soutien à une MUAS à bout de souffle tout en rencontrant l'exigence de Khartoum de voir la présence internationale au sein de sa province occidentale conserver un caractère africain marqué. Cette exigence soudanaise n'avait pas fini d'empoisonner le processus puisque, dès le 30 novembre, lors de la partie publique d'une réunion du CPS au niveau des chefs d'État et de gouvernement au cours de laquelle furent entérinées les conclusions de la réunion du 16 novembre, le gouvernement soudanais fit circuler un document

11. AFP.

12. Le module de soutien immédiat (*Light Support Package*) consistait en 105 militaires, 33 policiers, 48 employés civils ainsi que divers éléments logistiques. Lancé en janvier 2007, son déploiement rencontrera de nombreux obstacles liés à l'insécurité au Darfour et à l'absence d'infrastructures d'accueil pour le personnel.

13. Le module de soutien renforcé (*Heavy Support Package*) consistait en 2 250 militaires, 721 policiers (dont 3 unités de gendarmerie), 1136 employés civils, 984 éléments du personnel de soutien, du matériel logistique et une unité d'aviation comprenant six hélicoptères de combat et des appareils de reconnaissance à voilure fixe.

9. Cette section condense une étude consacrée au caractère hybride de la MINUAD : Michel Liégeois, « Opérations hybrides : premières leçons de la MINUAD », dans Jocelyn Coulon (dir.), *Guide du maintien de la paix 2010*, Montréal, Éditions Athéna.

10. Tenues le 6 novembre 2006, ces *mid term* élections (ainsi nommées parce qu'elles interviennent à mi-parcours du mandat présidentiel) furent remportées haut la main par les Démocrates qui devinrent majoritaires tant au Sénat qu'à la Chambre des Représentants.

précisant sa position au sujet des questions relatives à la troisième phase, à savoir l'opération conjointe ONU/UA. Khartoum y exigeait notamment que « l'Envoyé spécial » soit nommé conjointement par l'Union africaine et l'ONU et qu'il soit « un Africain acceptable par le gouvernement soudanais ». Au cours de la réunion, le président Béchir précisa de surcroît que le commandant de la Force devait être nommé par l'Union africaine. S'agissant des questions de commandement et de contrôle, le gouvernement soudanais estimait qu'elles étaient de la seule responsabilité de l'UA bien que le commandement pourrait être renforcé en appliquant les systèmes et les structures de l'ONU ainsi que par la présence de conseillers de l'ONU, sous réserve qu'ils soient d'un niveau moins élevé que celui des commandants africains¹⁴.

Si les exigences soudanaises ne remettaient pas en cause le lancement des deux premières phases de la stratégie d'Addis-Abeba, elles hypothéquaient sérieusement le succès de la troisième. Au cours des mois qui suivirent, l'ONU et l'UA négocièrent donc pied à pied avec Khartoum sur deux fronts. Il s'agissait d'une part d'obtenir la levée des obstructions soudanaises au déploiement des modules de soutien¹⁵ et, d'autre part, de convaincre les responsables soudanais d'accepter une force, certes conjointe, mais dont les aspects opérationnels relèveraient principalement de l'ONU. En définitive, il fallut brandir la menace de sanctions internationales aggravées pour que le gouvernement soudanais consente au déploiement d'une opération hybride ONU/UA.

Au cours de l'année 2007, le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) fit preuve d'imagination pour mettre en œuvre les différents volets de la stratégie d'Addis-Abeba. En effet, il était illusoire de vouloir exécuter les trois phases de façon séquentielle, l'une ne succédant à l'autre qu'une fois la précédente dûment réalisée. La mise en œuvre graduelle du module d'appui renforcé débuta donc bien avant l'achèvement du

module initial et en même temps que se préparait le déploiement des éléments avancés de la future opération conjointe et que le DOMP sollicitait les pays contributeurs afin de trouver les quelques 20 000 soldats requis. Dans un tel contexte, les moyens financiers¹⁶, humains et logistiques de la MINUS étant les plus immédiatement disponibles, ils furent amplement sollicités.

Ce n'est que le 31 juillet 2007, après avoir levé les dernières objections des dirigeants soudanais lors d'une rencontre tenue le 16 juin à Khartoum, que le CSONU fut en mesure de voter à l'unanimité la résolution 1769 qui crée la MINUAD. Le Conseil y reprend à son compte le vocable 'hybride', inusité dans la terminologie onusienne mais utilisé depuis le début de l'année 2007 par le Secrétaire général dans ses rapports préparatoires. La résolution ne compte pas moins de vingt-deux pages pour détailler un mandat ambitieux et multidimensionnel. Sur ces deux dizaines de pages, peu de paragraphes sont consacrés à l'explicitation du caractère hybride de l'opération. Bien entendu, la résolution se réfère dûment aux conclusions de la réunion de haut niveau du 16 novembre 2006 ainsi qu'aux documents subséquents produits par le Secrétariat général et par la Commission de l'UA. Certains paragraphes de la résolution en reprennent d'ailleurs les éléments essentiels.

La première indication sur la nature de l'hybridité est donnée par le troisième paragraphe préliminaire qui stipule que *les Nations unies fourniront les structures d'appui, de commandement et de contrôle, et [rappelle] que la coopération entre l'ONU et les organisations régionales dans les affaires qui touchent au maintien de la paix et de la sécurité internationales fait partie intégrante de la sécurité collective prévue dans la Charte des Nations unies*. Cette formulation étonne à plus d'un titre.

Tout d'abord, elle réunit dans un même paragraphe deux informations de natures très différentes. La première a trait au partage des responsabilités entre l'ONU et l'UA tandis que la seconde établit la légitimité de la coopération entre les deux institutions dans le cadre de la sécurité collective prévue par la Charte. La deuxième curiosité de ce paragraphe réside dans la présence de dispo-

14. Nations unies, Conseil de sécurité, *Rapport mensuel du Secrétaire général sur le Darfour*, S/2006/1041, 28 décembre 2006, p. 12.

15. Dans un premier temps, les autorités soudanaises interdirent tout mouvement de personnel portant le béret bleu au Darfour. Elles retardèrent longtemps les autorisations d'occupation des terrains nécessaires à la construction des camps d'accueil du personnel additionnel. Enfin, elles refusèrent le déploiement des hélicoptères du module de soutien renforcé.

16. Au cours de l'année 2007, 68 millions USD du budget de la MINUS furent utilisés pour couvrir les coûts du dispositif d'appui.

tions opérationnelles – *la fourniture de structures d'appui, de commandement et de contrôle* – dans un paragraphe préliminaire alors même que la décision de créer la MINUAD n'interviendra que trois pages plus loin, au premier paragraphe opérant de la résolution. Sachant que la formulation des résolutions du CSONU fait l'objet de discussions serrées, ces particularités ne doivent rien au hasard. Le CSONU, en se fondant sur la Charte, entend établir de la sorte la légitimité du dispositif retenu pour l'opération hybride et justifie par là le rôle central de l'ONU en matière de commandement et de contrôle. Il s'agit donc d'un paragraphe clé qui ancre dans la résolution les deux apports essentiels de l'ONU au sein du dispositif hybride, à savoir la légalité internationale et la capacité opérationnelle.

Dans le cas particulier du Darfour, on l'a vu, la légalité internationale n'apporte pas la légitimité locale. Le septième paragraphe préliminaire va dès lors y pourvoir en *rappelant l'Accord d'Addis-Abeba selon lequel l'opération hybride devrait avoir un caractère essentiellement africain et les effectifs nécessaires devraient, dans la mesure du possible, être fournis par les pays d'Afrique.*

Sur les vingt-cinq paragraphes opérants de la résolution 1769, un seul, le septième, est spécifiquement consacré au caractère hybride de l'opération. Il stipule *qu'il y aura unité de commandement et de contrôle, ce qui, conformément aux principes fondamentaux du maintien de la paix, suppose une chaîne de commandement unique, [le CSONU] décide aussi que les structures d'appui, de commandement et de contrôle de l'opération hybride seront fournies par l'ONU et, dans ce contexte, rappelle les conclusions de la consultation de haut niveau sur la situation au Darfour tenue le 16 novembre à Addis-Abeba.*

Ce paragraphe lève toute ambiguïté sur le partage des tâches entre l'UA et l'ONU. La responsabilité opérationnelle sera onusienne et les procédures entre le DOMP et la MINUAD ne s'écarteront pas des pratiques habituelles de l'ONU. Sur le terrain, rien ne permettra de différencier la MINUAD des autres opérations de maintien de la paix conduite par l'ONU. Un employé civil des Nations unies ou un officier qui se verrait muté d'une opération de l'ONU vers la MINUAD ne percevrait aucune différence notable puisque *la direction générale de l'opération sera assurée*

*conformément à la pratique établie et aux règles et principes de l'ONU*¹⁷.

Ces clarifications opérées, le CSONU était en mesure d'assigner au DOMP un calendrier de déploiement très ambitieux. Le cinquième paragraphe opérant de la résolution 1769 décide dès lors que :

a) En octobre 2007 au plus tard, la MINUAD devra se doter de capacités opérationnelles initiales à son siège, notamment des structures d'administration, de commandement et de contrôle [...], et devra mettre en place les arrangements financiers nécessaires pour couvrir les dépenses afférentes à tous les personnels affectés à la MUAS ;

b) En octobre 2007, la MINUAD devra finir de se préparer à assumer le commandement opérationnel des dispositifs d'appui initial et du personnel actuellement affecté à la MUAS [...]

c) Dès que possible et le 31 décembre 2007 au plus tard, la MINUAD [...] prendra le relais de la MUAS [...]

17. Organisation des Nations unies, *Rapport du Secrétaire général et du Président de la Commission de l'Union africaine sur l'opération hybride au Darfour*, S/2007/307, 5 juin 2007, p. 17.

4. Une hybridité problématique

La structure de la MINUAD résulte d'un compromis entre les impératifs d'efficacité, d'une part, et de légitimité locale d'autre part. L'efficacité de l'opération requérait que la responsabilité opérationnelle incombe entièrement à l'ONU et que soit garantie l'unité de commandement et de contrôle tandis que sa légitimité aux yeux du gouvernement hôte requérait qu'elle démontre son caractère essentiellement africain. Le résultat obtenu est donc celui d'une opération très semblable aux autres opérations de l'ONU à ceci près que les structures politico-stratégiques en ont été « africanisées ».

Dès décembre 2006, soit bien avant la phase de déploiement, le Comité tripartite qui réunit l'ONU, l'UA et le gouvernement soudanais a joué un rôle décisif. C'est dans ce cadre que l'essentiel des objections soudanaises à la présence de l'ONU au Darfour ont progressivement pu être levées. C'est là aussi que, plus tard, de patientes discussions ont permis d'atténuer graduellement les multiples obstructions au déploiement du personnel et de l'équipement de la MINUAD. Certes, le Comité tripartite ne fait pas partie de la MINUAD en tant que telle mais il représente sans doute le dispositif conjoint UA/ONU qui s'est révélé le plus utile et le plus efficace.

S'agissant de la Mission elle-même, c'est aux étages politiques et stratégiques de l'opération qu'apparaissent les traits caractéristiques de son caractère conjoint. À la tête de la Mission, le Représentant spécial conjoint de l'UA et de l'ONU pour le Darfour est nommé conjointement par les deux organisations. Le numéro deux de la Mission,

l'Adjoint au Représentant spécial conjoint, fait lui-aussi l'objet d'une nomination conjointe par les deux organisations, de même que le commandant de la Force, le chef de la police et leurs adjoints respectifs. Lors des pourparlers avec le gouvernement soudanais, il fut en outre convenu que ces hauts responsables seraient des Africains.

Les dirigeants précités devaient rendre compte au Président de la Commission de l'Union africaine et au Secrétaire général de l'ONU par l'intermédiaire du Commissaire à la paix et à la sécurité de l'UA et du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, respectivement. Ce rapportage parallèle constitue sans doute l'une des principales originalités – mais aussi l'une des principales difficultés – liées au caractère hybride de l'opération. Rappelons en effet que les aspects opérationnels sont de la responsabilité exclusive de l'ONU. Par conséquent, en la matière, la Mission ne rapporte qu'au Secrétaire général de l'ONU par l'intermédiaire du DOMP. Et, bien entendu, elle ne reçoit d'instructions opérationnelles que de New York. Le double rapportage ne concerne par conséquent que les seuls aspects stratégiques de la Mission, c'est-à-dire les objectifs généraux tels qu'ils ont été définis dans le mandat qui lui a été attribué conjointement par les deux organisations.

Au quotidien, on imagine la perplexité des responsables de la MINUAD lorsqu'il leur faut discerner ce qui relève du stratégique et de l'opérationnel dans le flot continu d'informations qui transite par le quartier général de la Mission à El Fasher. L'urgence et les réflexes onusiens aidants, l'on conçoit aisément que la pratique tende alors à privilégier le rapportage vers le seul DOMP. C'est précisément pour prévenir ce risque que les

accords d'Addis-Abeba avaient prévu la mise en place d'une structure conjointe dénommée Mécanisme conjoint de soutien et de coordination (JSCM). (Voir schéma 2)

Partie intégrante de l'organigramme de la MINUAD, le JSCM aurait dû être mis en place au siège de l'UA dès la phase initiale de déploiement de l'opération hybride. Les problèmes colossaux rencontrés au Darfour même ont manifestement eu pour conséquence de reléguer au second plan la question du mécanisme

Schéma 1. Fonctions faisant l'objet d'une nomination conjointe UE/ONU

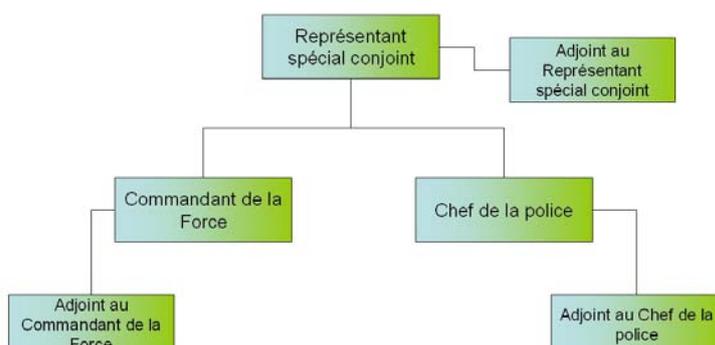


Schéma 2. La structure hybride décidée à Addis-Abeba

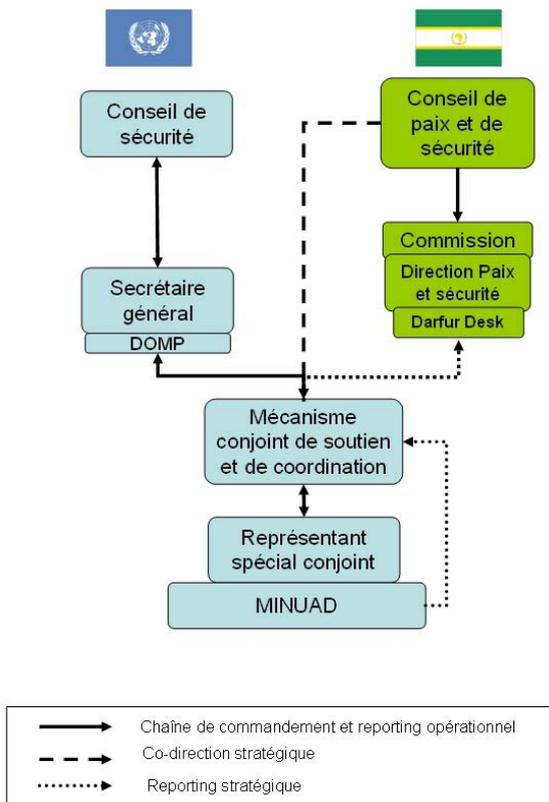
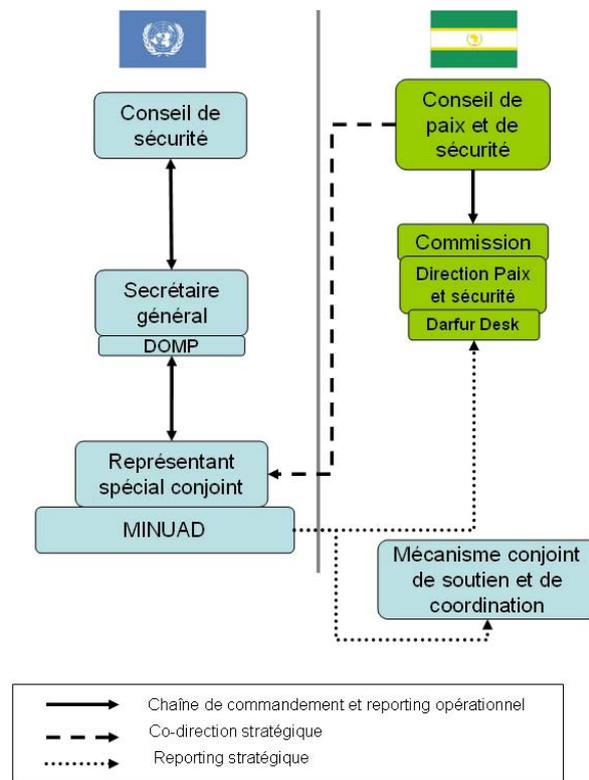


Schéma 3. La structure hybride en pratique



conjoint de sorte que, lorsque celui-ci fut effectivement doté du personnel requis, la MINUAD fonctionnait déjà depuis de longs mois.

Difficile dès lors pour le JSCM de trouver sa place, d'autant que les bases sur lesquelles revendiquer un rôle significatif dans l'organigramme de la Mission manquent de consistance. Si la résolution 1769 affirme bien le caractère hybride de la MINUAD, elle renvoie au rapport précité du Secrétaire général pour ce qui est des modalités pratiques. Il faut ensuite une lecture minutieuse des trente-deux pages dudit document pour y localiser les deux seules lignes consacrées au mécanisme d'appui : [...] *Pour faire en sorte que l'opération fonctionne convenablement, un mécanisme d'appui et de coordination commun doté d'un personnel qui lui sera propre sera mis en place à Addis-Abeba*¹⁸.

L'établissement du mécanisme conjoint manquait donc de tout ce qui lui aurait été nécessaire

18. Organisation des Nations unies, *Rapport du Secrétaire général et du Président de la Commission de l'Union africaine sur l'opération hybride au Darfour*, S/2007/307, 5 juin 2007, p. 17.

pour réussir : un échéancier précis, des compétences claires et un personnel adéquat. Le JSCM occupe donc *de facto* une position marginale dans la structure de commandement, de contrôle et de rapportage de la MINUAD (voir schéma n° 2).

On comprend dès lors que, dès le mois de février 2008, deux mois après le passage de témoin entre la MUAS et la MINUAD, le CPS de l'UA juge nécessaire d'encourager *la coopération entre la Commission de l'UA et le Secrétariat général de l'ONU* [et les invite] *à renforcer d'urgence les mécanismes institutionnels prévus à cet effet, en particulier [...] le Mécanisme conjoint de soutien et de coordination (JSCM)*¹⁹ ;

En l'absence d'un JSCM à même de jouer son rôle²⁰, le risque est réel de voir progressivement l'UA privée des informations nécessaires pour

19. Conseil de paix et de sécurité, 112^e réunion, 28 février 2008, Addis-Abeba, Éthiopie, PSC/PR/Comm(CXII).

20. En mai 2009, l'embryon de JSCM se trouvait toujours dans des locaux provisoires situés dans la banlieue d'Addis-Abeba, très loin du siège de l'UA. Le fonctionnaire nommé par l'ONU pour en assurer la direction venait à peine d'arriver dans la capitale éthiopienne.

assurer la codirection politique et stratégique de la MINUAD. Cette lacune porte d'autant plus à conséquence que, dans le cas d'espèce, le partenariat interinstitutionnel est affecté d'une asymétrie flagrante. Entre le DOMP de l'ONU et le Département paix et sécurité (DPS) de la Commission de l'UA, la disproportion de moyens financiers, techniques et humains est telle qu'il est difficile de concevoir qu'un partenariat équilibré puisse s'établir entre les deux institutions. Circonstance aggravante, le DPS voit ses maigres moyens de plus en plus absorbés par la gestion de la Mission de l'UA en Somalie (AMISOM). Depuis que la perspective d'une relève de l'ONU s'est éloignée, l'UA redouble d'effort pour éviter le désastre que pourrait entraîner l'échec de l'opération. En conséquence, l'UA manque à la fois d'énergie politique et de ressources institutionnelles pour corriger le déséquilibre au sein du partenariat de la MINUAD.

Du coup, au sein du DPS de l'UA, c'est le modeste Darfour Desk qui s'efforce d'obtenir les informations nécessaires depuis ses bureaux d'Addis-Abeba. Constitué de trois personnes seulement, il occupe deux pièces dans un immeuble situé à quelques centaines de mètres du siège de l'UA et n'est donc pas physiquement intégré au DPS.

5. Une (trop) lente montée en puissance

En décembre 2007, au moment où l'ONU prend le contrôle des troupes de l'ex-MUAS, ces dernières comptent un peu moins de dix mille hommes, soit à peu près la moitié des effectifs prévus pour la MINUAD. Les observateurs estiment alors que la nouvelle force se doit de monter très rapidement en puissance afin de s'imposer comme un acteur crédible aux yeux des parties au conflit. Il s'agit aussi de donner un signal positif aux populations qui avaient appris à ne plus rien attendre des Casques verts de l'UA.

Dans une lettre ouverte au commandant de la Force de l'ONU au Soudan, Roméo Dallaire, ancien commandant de la Mission des Nations unies au Rwanda (MINUAR), estime lui aussi que *la période de montée en puissance de la MINUAD sera décisive et qu'elle déterminera fortement le succès ou l'échec de la mission*²¹.

Le graphique ci-dessous montre que la MINUAD n'a pas réussi ce pari. Dix-huit mois après le transfert d'autorité, elle ne peut compter que sur 68 % de ses effectifs autorisés. De surcroît, elle attend toujours ses hélicoptères de transport

de certains contingents de l'ex-MUAS arrivés au terme de leur affectation et qui ne purent être immédiatement remplacés.

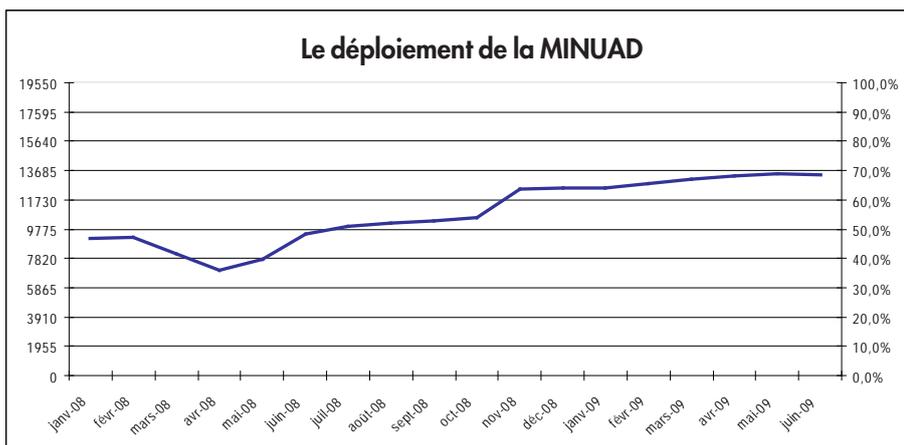
La croissance des effectifs n'a dès lors débuté qu'à partir du mois de mai 2008. Encore faut-il garder à l'esprit que les unités déployées à cette époque étaient principalement constituées de troupes du génie chargées d'aménager les infrastructures nécessaires à l'accueil des unités d'infanterie et de police. La capacité opérationnelle de la MINUAD ne s'accrût donc pas proportionnellement au nombre global de Casques bleus déployés.

La lenteur désespérante du déploiement de la MINUAD tient à la combinaison de deux facteurs. Le premier d'entre eux réside dans le cauchemar logistique que représente l'acheminement de l'équipement et de l'approvisionnement de la MINUAD (voir carte).

Arrivées à Port-Soudan, dont les installations sont vétustes et largement insuffisantes, les milliers de tonnes d'équipements de la MINUAD s'ajoutent à celles de la MINUS. Les opérations de déchargement sont lentes, tout comme celles de dédouanement qui leur succèdent. Il s'agit ensuite d'acheminer les cargaisons par route vers la base logistique commune aux deux opérations de l'ONU, à El Obeid, localité distante de 1 500 km. De là, l'équipement de la MINUAD doit encore

rallier El Fasher, la capitale administrative du Darfour (route Nord), ou Nyala, sa capitale économique (route Sud). Ces quelques mille derniers kilomètres sont de loin les plus périlleux. Proie privilégiée du banditisme endémique dont souffre la région, les convois de l'ONU sont tributaires des escortes que veulent bien lui procurer les autorités soudanaises. La montée de l'insécurité a direc-

tament affecté les efforts entrepris par la MINUAD pour transporter au Darfour le matériel appartenant aux contingents. Inquiets pour leur sécurité, certains entrepreneurs locaux ont refusé de transporter le matériel de la MINUAD ou ont cherché à réduire le risque financier en employant des véhicules mal entretenus et des chauffeurs inexpérimentés, en particulier sur le parcours entre la base logistique



et d'attaque en l'absence desquels elle ne dispose pas de la mobilité nécessaire pour opérer sur un territoire d'un demi-million de kilomètres carrés. Les quatre premiers mois de la MINUAD virent même ses effectifs diminuer en raison du retrait

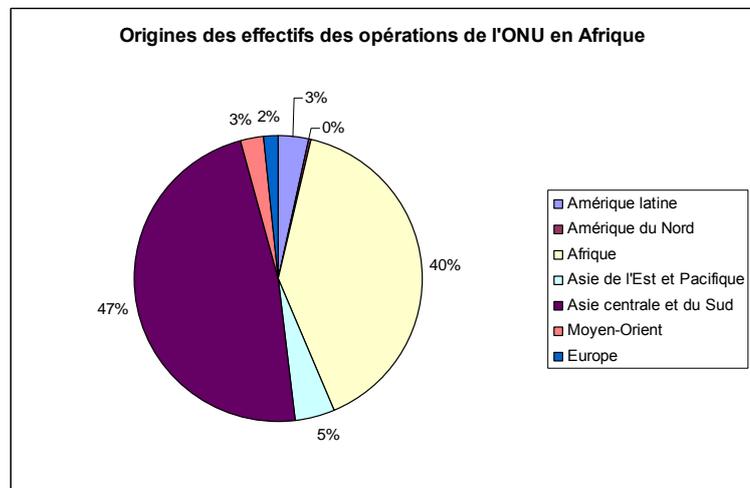
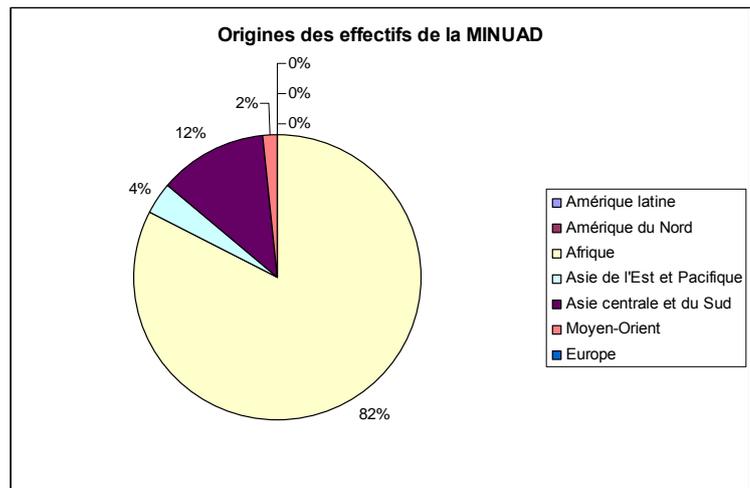
21. Roméo Dallaire, « A Daunting Mandate », *The Guardian*, 17 septembre 2007.

des Nations unies à El Obeid et le Darfour. Toutes les activités de transport ont donc été ralenties²². De surcroît, les routes sont de mauvaise qualité et trop étroites pour les camions à plateau porte-engins transportant le matériel lourd et le désensablement d'un véhicule peut prendre jusqu'à vingt-quatre heures. À la saison des pluies (août et septembre), ces routes deviennent tout simplement impraticables et il ne reste alors que le transport aérien pour rejoindre le Darfour.

Le transport ferroviaire de l'équipement de la MINUAD, tout en constituant une autre solution, est limité sur le plan de la capacité. Seul le tronçon entre Port-Soudan et El Obeid est utilisé. Les services logistiques de la MINUAD ont renoncé à emprunter la voie unique jusqu'à Nyala après avoir constaté que quatre semaines étaient nécessaires pour transporter de Port-Soudan à Nyala une soixantaine de conteneurs²³.

Pour remédier à ces difficultés considérables, le Département de l'appui aux missions²⁴ s'est efforcé d'obtenir une autorisation générale pour le transport aérien au Soudan. En effet, le transfert par avions d'unités militaires de leur équipement implique un très grand nombre d'appareils et l'introduction d'une demande d'autorisation pour chacun d'entre eux s'avère d'une lenteur prohibitive. Il faudra attendre le 26 septembre 2008 pour que les autorités soudanaises délivrent l'autorisation générale sollicitée par l'ONU.

Le second facteur explicatif de la lenteur du déploiement de la MINUAD est lié à l'exigence du gouvernement soudanais de voir la force conserver un « caractère africain ». Il peut certes sembler paradoxal que le recours à des contingents en provenance de la région contribue à retarder le déploiement plutôt qu'à l'accélérer. Dans le cas d'espèce, toutefois, le Département des opérations



de maintien de la paix savait dès le départ que la constitution de la force allait relever de la quadrature du cercle. En effet, l'insécurité, le climat, la médiocrité du réseau routier et les conditions de vie extrêmes au Darfour exigeaient des contingents qu'ils soient entraînés et équipés en conséquence. Les difficultés logistiques déjà mentionnées requerraient en outre que ces contingents soient aussi autonomes que possible. Or, peu de pays d'Afrique possèdent des contingents remplissant l'ensemble de ces conditions. Le Nigéria ou le Rwanda disposaient certes de troupes bien entraînées mais elles ne pouvaient être envoyées sur le terrain sans bénéficier au préalable d'une modernisation de leur équipement.

La notion même de « caractère africain » n'ayant pas vraiment été définie au départ, Khartoum estimait avoir un droit de regard sur les pays contributeurs. Il en refusa purement et simplement certains (Norvège, Suède) et se fit prier longuement pour en accepter d'autres (Népal, Thaïlande). Le

22. Secrétariat général des Nations unies, *Rapport du Secrétaire général sur le déploiement de l'Opération hybride Union africaine-Nations unies au Darfour*, S/2008/659, 17 octobre 2008, p. 3.

23. *Idem*, p. 4.

24. Peu après sa nomination en tant que Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki Moon a décidé de scinder le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) en deux départements distincts. L'un en charge de la conduite des opérations (DOMP), l'autre responsable de l'appui logistique et administratif (DAM).

graphe ci-avant montre que la notion de « caractère africain » signifie dans la pratique une très large prédominance de troupes africaines (82 %) et l'absence totale de troupes occidentales (Europe, Amérique du Nord), le complément étant principalement fourni par des pays asiatiques musulmans (Bangladesh, Pakistan) ou proche de Khartoum (Chine).

On se convaincra du caractère exceptionnel d'une telle composition en la comparant avec la composition moyenne de l'ensemble des opérations de l'ONU en Afrique (voir graphe ci-après) où la proportion de troupes africaines s'élève à 40 % mais est dépassée par les contributions des pays d'Asie centrale et du Sud (principalement le Bangladesh, l'Inde et le Pakistan).

Au total, en demandant que la MINUAD soit principalement composée de troupes africaines, le gouvernement soudanais savait ce qu'il faisait. La principale lacune des contingents africains résidant dans leur faible capacité logistique, la plupart d'entre eux ne pourraient pas être déployés rapidement au Darfour, région où les contraintes logistiques sont plus exigeantes qu'ailleurs. Khartoum évitait ainsi une montée en puissance trop rapide de la MINUAD. De surcroît, en excluant toute contribution occidentale, il rendait très difficile l'obtention des composantes les plus robustes, en particuliers les hélicoptères d'attaque.

6. Les défis de la MINUAD

La cohérence MINUAD-MINUS

Dès la phase initiale de son déploiement, la MINUAD a pu bénéficier de la présence de la MINUS en termes de soutien logistique et de transfert temporaire ou définitif d'équipement et de personnel. Cependant, cette dualité n'allait pas sans poser un certain nombre de problèmes. Il s'avéra en effet que les experts de la MINUS – dont certains étaient présents au Soudan depuis 2005 – en savaient bien davantage sur le Soudan en général et sur le Darfour en particulier que leurs homologues de la MINUAD fraîchement arrivés au Darfour. Autant dire que les premières réunions de coordination MINUS-MINUAD ne se déroulèrent pas dans les meilleures conditions. Aujourd'hui encore, il est frappant de constater le faible niveau de coopération entre les deux missions de l'ONU au Soudan et ce, en dépit des appels répétés du Conseil de sécurité en faveur de progrès en ce sens. L'inertie bureaucratique aidant, il est aujourd'hui difficilement imaginable de fusionner les deux missions. Les dates de renouvellement des mandats ne coïncident pas, le Secrétaire général ne rapporte pas au CSONU au même rythme et trop de postes de hauts fonctionnaires, aujourd'hui dupliqués, se verraient supprimés du jour au lendemain. Par-dessus tout, personne n'envisage favorablement une extension de l'hybridité de la MINUAD à l'ensemble de la présence de l'ONU au Soudan.

Il n'en demeure pas moins que la coordination de l'action de l'ONU, non seulement au Soudan, mais plus largement dans l'ensemble de la région doit être renforcée. Le Conseil de sécurité n'a pas manqué d'insister sur ce point lorsqu'il a prolongé le mandat de la MINUAD. Le CSONU note ainsi que *le conflit dans une partie du Soudan touche les autres parties du pays et le reste de la région; et invite instamment la MINUAD à coordonner étroitement son action avec celle d'autres missions présentes dans la région, notamment la Mission des Nations unies au Soudan (MINUS) et la Mission des Nations unies en République centrafricaine et au Tchad (MINURCAT)*,²⁵

25. Conseil de sécurité de l'ONU, *Résolution 1881 adoptée le 30 juillet 2009*, S/RES/1881(2009), 6 août 2009, §10.

Un processus de paix englué

Les pressions internationales, les médiateurs successifs, les grandes conférences ou les pourparlers secrets, rien n'y a fait. Depuis mai 2006 et la signature de l'accord d'Abuja, il n'a pas été possible de conclure un accord qui rassemble les principales parties au conflit du Darfour. Entre celles-ci, les contacts n'ont certes jamais été totalement rompus mais le dialogue politique demeure erratique et non inclusif ce qui rend le processus de paix évanescent.

Au cours des derniers mois, les pourparlers politiques ont pris des allures de procession d'Echternach. Les délégations du gouvernement soudanais et du Mouvement pour la justice et l'égalité se sont rencontrées à Doha du 27 mai au 18 juin 2009 pour y discuter de l'application de l'Accord de bonne volonté et de renforcement de la confiance pour le règlement du problème au Darfour signé le 17 février 2009 sous les auspices de la Médiation conjointe Union africaine-Nations unies²⁶ et du gouvernement du Qatar. Les parties ont passé en revue les moyens de faire avancer le processus de paix, notamment par le biais d'un échange de prisonniers, d'une cessation des hostilités et d'un accord-cadre définissant les domaines sur lesquels pouvaient porter d'éventuelles négociations globales.

Le Mouvement pour la justice et l'égalité subordonnait cependant l'ouverture de discussions sur un accord-cadre et une cessation des hostilités à la libération préalable de ses membres faits prisonniers par le gouvernement, tandis que, pour sa part, ce dernier faisait d'un accord de cessation des hostilités une condition préalable à tout échange de prisonniers. Pendant ce temps, le 9 juin 2009, un tribunal pénal de Khartoum condamnait à la peine capitale douze membres du MJE pour avoir participé à l'attaque d'Omdurman en mai 2008, portant ainsi à 103 le nombre total des condamnations à mort de membres du Mouvement.

Faute pour les parties d'avoir suffisamment assoupli leurs positions en dépit des efforts considérables déployés par la Médiation pour trouver

26. En juin 2008, le Secrétaire général de l'ONU et le président de l'UA ont nommé le Burkinabé Djibril Yipènè Bassolé au poste de médiateur en chef conjoint UA-ONU pour le Darfour. Les Envoyés spéciaux de l'ONU et de l'UA pour le Darfour, Jan Eliasson et Salim Ahmed Salim demeurent en fonction et apportent leur appui au Médiateur conjoint selon les besoins.

un terrain d'entente entre elles, les pourparlers de Doha ont été suspendus le 18 juin 2009 pour permettre aux parties de mener chacune de son côté des consultations internes. La Médiation poursuit actuellement ses contacts avec les deux parties, notamment pour étudier avec elles un calendrier de libération des prisonniers et les éléments d'un éventuel accord-cadre.

Parallèlement à ces efforts, les médiateurs UA-ONU s'efforcent de réduire la fragmentation politique des mouvements rebelles darfouriens. La Médiation a ainsi rencontré, le 29 juin 2009 à Tripoli, les dirigeants de plusieurs mouvements armés du Darfour pour discuter avec eux des négociations de Doha et les inciter à participer effectivement et ensemble au règlement de la crise du Darfour. Dans leurs entretiens avec la Médiation, les mouvements darfouriens se sont déclarés prêts à engager un dialogue constructif avec le gouvernement soudanais à Doha. Dans son dernier rapport, le Secrétaire général de l'ONU indiquait que *le Médiateur en chef conjoint proposera[it] au cours des prochains mois une date pour l'organisation de consultations entre ces mouvements et le gouvernement soudanais, en coopération avec les autorités libyennes et qatariennes*²⁷.

Devant l'absence de progrès au niveau le plus élevé, les efforts politiques de la MINUAD se sont focalisés sur les processus locaux susceptibles de favoriser la diminution de la violence au Darfour. Cette démarche a notamment pris la forme du *Darfur-Darfur Dialog and Consultation (DDDC)* qui vise à encourager et soutenir le dialogue au sein des communautés locales (tribus) et à désamorcer les facteurs de tension qui sont parfois bien éloignés des considérations politiques qui animent les groupes rebelles. Cette action de fond au niveau local est peu spectaculaire et ne fait pas l'objet d'une médiatisation comparable à celle dont bénéficient les grandes conférences politiques. Elle n'en contribue pas moins à réduire le niveau de la violence au Darfour tout en œuvrant à la dissémination d'une culture de la non-violence dans la gestion des conflits.

27. Nations unies, Conseil de sécurité, *Rapport du Secrétaire général sur le déploiement de l'Opération hybride Union africaine-Nations unies au Darfour*, S/2009/352, 13 juillet 2009, p. 2.

Le défi sécuritaire

Lorsque l'on s'interroge sur la sécurité au Darfour aujourd'hui, l'on se confronte à la question de la bouteille à moitié vide ou à moitié pleine. C'est que les motifs de satisfactions existent. La politique de terreur menée par Khartoum par Janjawid interposés – qui a conduit au décès direct ou indirect de quelque 300 000 civils et au déplacement de deux millions et demi d'autres – appartient au passé. Les affrontements directs entre les groupes rebelles et l'armée gouvernementale deviennent sporadiques. La sécurité dans et aux abords des camps de déplacés progresse de façon encourageante. Contrairement à l'Irak ou à l'Afghanistan, les forces internationales ne sont pas systématiquement prises pour cible par des tirs ou des explosifs improvisés. Bref, en comparaison de la situation qui prévalait il y a quelques années – quand le Darfour était le théâtre de la perpétration de crimes de guerre à grande échelle – l'amélioration est significative. Ceci étant, la MINUAD est la seule opération de l'ONU à se trouver en phase de sécurité IV²⁸, et ce depuis le 23 juillet 2008. Au Darfour, l'insécurité demeure donc une préoccupation constante mais, pour appréhender celle-ci, il convient de reconnaître son caractère multiforme.

La forme la plus spectaculaire de violence se manifeste lors des affrontements qui opposent les forces gouvernementales à l'une ou l'autre des factions rebelles. Très mobiles, ces dernières mènent des raids audacieux et imprévisibles à

28. L'ONU utilise un système mondial de gestion de la sécurité, composé des cinq phases suivantes : Phase un – mesures de précaution : avertir le personnel que les conditions de sécurité dans le pays ou dans une partie du pays sont telles que la prudence est de mise. Tout déplacement vers le lieu d'affectation est soumis à l'autorisation du Responsable désigné. Phase deux – limitation des déplacements : tous les membres du personnel et membres de leurs familles sont priés de demeurer à leur domicile jusqu'à nouvel ordre. Aucun déplacement en direction ou à l'intérieur du pays n'est permis, sauf s'il s'agit d'un déplacement jugé indispensable et expressément autorisé par le Responsable désigné. Phase trois – réinstallation : signe d'une dégradation substantielle des conditions de sécurité, qui peut entraîner la réinstallation des membres du personnel ou des membres de leur famille y ayant droit. Phase quatre – suspension des programmes : tous les fonctionnaires internationaux dont la présence était jusqu'alors jugée indispensable à la poursuite des activités prévues aux programmes sont évacués, à l'exception des fonctionnaires directement impliqués dans des opérations d'urgence et de secours humanitaires ou des affaires de sécurité. Phase cinq – évacuation : la décision d'activer la phase cinq, soumise à l'approbation du Secrétaire général indique une extrême dégradation de la situation, exigeant le départ de tous les fonctionnaires internationaux du pays. (Source : UNHCR)

l'instar de l'action éclair du MJE sur Khartoum en mai 2008. Pour contrer la tactique de guérilla mise en œuvre par les rebelles, l'atout principal de l'armée soudanaise est son aviation²⁹. Celle-ci lui permet non seulement de poursuivre les groupes armés après leurs attaques mais aussi de prendre l'initiative en débusquant ceux-ci lorsqu'ils se regroupent ou se réapprovisionnent. Pour être très spectaculaires, ces affrontements sont cependant assez peu meurtriers car de courte durée, les rebelles rompant l'engagement dès que possible. En revanche, l'usage de la force aérienne terrorise la population civile et cause des destructions à grande échelle ce qui provoque des exodes massifs et subits. Devant ce type de violence, la MINUAD est relativement démunie. Elle focalise dès lors son action sur la protection de la population civile en facilitant l'acheminement des déplacés vers des camps sûrs. Plus récemment, la MINUAD est parvenue à prévenir des bombardements sur des villages du Sud Darfour en y positionnant des Casques bleus.

Au fur et à mesure de l'arrivée de nouveaux contingents et de leur équipement, la MINUAD multiplie les patrouilles et étend son emprise sur le territoire en ouvrant de nouveaux postes avancés. Sa capacité d'action demeurera toutefois limitée tant qu'elle ne disposera pas de ses hélicoptères d'attaque³⁰. Seuls ceux-ci sont à même de fournir l'appui feu nécessaire lorsqu'une patrouille ou un convoi est pris à partie. À cet égard, l'épisode tragique du 8 juillet 2008 a laissé des traces indélébiles. Ce jour-là, une patrouille de la MINUAD avait résisté deux heures durant à l'attaque de plus de deux cent hommes armés montés sur chevaux et appuyés par une vingtaine de véhicules. Sept soldats de la paix perdirent la vie et vingt-deux autres furent blessés au cours de cette action. Comme le dénonça amèrement le général Agwai³¹, commandant de la MINUAD, les membres du CSONU portaient une lourde responsabilité dans la mort de Casques bleus car ils les avaient envoyés dans une zone de guerre sans leur donner en temps utile les moyens

nécessaires pour assurer leur sécurité. Depuis lors, les contingents militaires de la MINUAD font preuve d'une très grande prudence et concentrent leurs activités sur la protection des installations et du personnel de l'ONU ainsi que sur la sécurité dans et aux abords des camps de déplacés ce qui, compte tenu de l'étendue de la zone à couvrir, représente en soi une tâche considérable.

Dans l'ouest du Darfour, l'essentiel de la violence armée résulte de la proximité de la frontière avec le Tchad. Le secteur d'El Geneina sert en effet de base arrière aux groupes rebelles tchadiens. Fin avril 2009, ceux-ci ont à nouveau franchi la frontière en trois endroits différents (Tissa, Dague et Modeyna). Du 4 au 9 mai, de violents combats furent ensuite signalés dans l'est du Tchad entre ces groupes et l'armée nationale tchadienne. Les 15 et 16 mai, l'aviation et l'armée tchadiennes ont poursuivi les groupes armés d'opposition au moins 40 kilomètres en territoire soudanais, à une soixantaine de kilomètres au sud d'El Geneina, en vertu de ce que le gouvernement tchadien estime constituer un « droit de poursuite »³².

Une part importante des combats au Darfour opposent les tribus darfouriennes entre elles. Au Darfour sud, les tribus Fallata, Habaniya et Reizigat s'affrontent régulièrement pour le contrôle des zones de pâturage. Au nord, la tribu Mima conteste l'emprise du MLS/faction Minni Minawi, dominée par les Zaghawa, ce qui conduit à des éruptions de violences comme celle qui vit, en février 2009, les Mima s'en prendre aux Zaghawa, semble-t-il à la suite de tentatives de recrutement forcé et de la mise en place d'impôts exorbitants. En principe, c'est la police soudanaise qui intervient pour faire cesser ces affrontements. La MINUAD s'efforce quant-à-elle de favoriser le dialogue et la mise en place de mécanismes non violents de résolution des différends tribaux.

Le banditisme endémique qui sévit au Darfour constitue une source d'insécurité certes moins spectaculaire que les affrontements armés mais il affecte le quotidien du personnel de l'ONU et des ONG. Au cours de l'été 2008, les car-jackings ont atteint le rythme effrayant de 120 par mois. Perpétrés par des bandes organisées ou par des groupes isolés, ces vols visent prioritairement

29. L'armée soudanaise dispose 16 hélicoptères d'attaque Mi-24 et de 12 chasseurs-bombardiers MIG-29, d'origine russe, auxquels s'ajoutent une vingtaine de chasseurs-bombardiers F-7 chinois.

30. L'Éthiopie a annoncé début août son attention de déployer cinq hélicoptères de combat au Darfour.

31. General Martin Luther Agwai, « There is no Peace for Us to Keep », *The Guardian*, 21 juillet 2008.

32. Nations unies, Conseil de sécurité, *Rapport du Secrétaire général sur le déploiement de l'Opération hybride Union africaine-Nations unies au Darfour*, S/2009/297, 9 juin 2009, p. 3.

les gros véhicules tous-terrains dont sont équipés l'ONU, les agences humanitaires et les ONG. Par leur aspect massif et leur capacité à se mouvoir quel que soit l'état du terrain, en particulier à la saison des pluies, ces véhicules sont appréciés par les employés internationaux mais le sentiment de sécurité qu'ils procurent à leurs occupants est fallacieux puisqu'ils deviennent les cibles privilégiées des car-jackers. Pour remédier à ce problème, la MINUAD a bien envisagé l'installation de systèmes anti-car-jacking mais, outre son coût prohibitif, cette solution risquait de mettre en danger les occupants qui, jusque-là, avaient été le plus souvent épargnés par les voleurs. La Mission privilégia dès lors l'hélicoptère pour les déplacements lointains et systématisa l'usage du minibus pour les déplacements de son personnel en zone urbaine et sur les routes en dur. Incapables de se mouvoir dans le désert, ces véhicules ne sont d'aucun intérêt pour les groupes rebelles que l'on soupçonne d'être les utilisateurs finaux de la plupart des véhicules volés. Ces mesures, combinées avec la montée en puissance de la MINUAD qui peut dorénavant assurer des missions d'escorte en plus grand nombre, ont permis de réduire fortement le nombre de car-jackings. Au cours du mois de juin 2009, seuls neuf cas ont été rapportés. Autre évolution favorable : la plupart des véhicules volés au cours des trois derniers mois ont été retrouvés, souvent par la police soudanaise.

Enfin, en matière de sécurité, les progrès les plus significatifs à mettre à l'actif de la MINUAD concernent les camps de déplacés internes. La sécurité dans et aux abords de ceux-ci a été la première priorité de la MINUAD dans la mise en œuvre du paragraphe 15 de la résolution 1769 qui, se basant sur le chapitre VII de la Charte de l'ONU, *autorise la MINUAD à prendre toutes les mesures requises, [pour protéger les civils] dans les secteurs où ses contingents seront déployés et dans la mesure où elle juge que ses capacités le lui permettent*³³. Au fur et à mesure de l'arrivée de nouveaux contingents, la MINUAD a graduellement renforcé ses mesures de protection. Limitée au départ à des patrouilles diurnes, celles-ci se sont ensuite focalisées sur l'escorte des femmes lorsqu'elles sortent des camps pour collecter le

bois nécessaire pour le chauffage et la cuisine. Dans certains grands camps, le maintien de l'ordre est devenu une préoccupation majeure. Les problèmes de voisinages, les rivalités tribales et la forte présence des groupes rebelles – en ce compris des caches d'armes – constituent un cocktail explosif que la moindre étincelle peut déclencher. La police soudanaise ne pouvant la plupart du temps accéder aux camps placés sous la coupe de l'un ou l'autre groupe rebelle, ce sont les unités de police constituée³⁴ de la MINUAD qui ont pris en charge cette tâche difficile. Jusqu'à la mi-2008, faute d'effectifs et d'infrastructures adéquates, la présence policière dans les camps se limitait aux heures de clarté. Il faudra attendre l'électrochoc causé par le massacre de Kalma³⁵, le 28 août 2008, pour que s'accélère la mise en œuvre de mesures complémentaires. À la suite de ces événements tragiques, la MINUAD a rapidement organisé une présence vingt-quatre heures sur vingt-quatre de sa police constituée au sein du camp. Depuis lors, cette mesure est progressivement étendue aux autres camps de déplacés du Darfour.

Déplacés et réfugiés : que faire ?

Outre la question de la sécurité et de la démilitarisation des camps de déplacés internes, se posent deux autres défis. Le premier d'entre eux est le défi logistique colossal que constitue la prise en charge des besoins de plus de deux millions de personnes dans une région où l'insécurité, le climat et l'absence d'infrastructures rendent encore plus complexe l'acheminement de l'aide humanitaire. Cette tâche ne relève pas *a priori* de la MINUAD en tant que telle mais plutôt des agences spécialisées de l'ONU (OCHA, OMS, UNICEF,...) et des ONG internationales et locales même si, on le verra ci-après, des circonstances exceptionnelles

34. Dans le langage onusien, le concept d'unités de police constituée – *formed police unit* – recouvre les formations de police lourdement équipées et qui, dans leur pays d'origine, dépendent du ministère de la Défense et non de l'Intérieur (gendarmerie en France, *Carabinieri* en Italie,...), elles disposent de capacités de maintien de l'ordre, anti-émeute et de contrôle des foules.

35. Kalma, situé près de Nyala, au Darfour sud, est le plus grand camp de la région avec près de 100 000 déplacés. Le 28 août 2008, à la nuit tombée, les forces de sécurité soudanaises ont pénétré dans le camp avec l'intention d'y arrêter les leaders rebelles qui s'y trouvaient et d'y saisir les armes qui y étaient entreposées. Pris à partie par les déplacés, les policiers ouvrirent le feu tuant près d'une cinquantaine d'entre eux parmi lesquels une forte proportion de femmes et d'enfants.

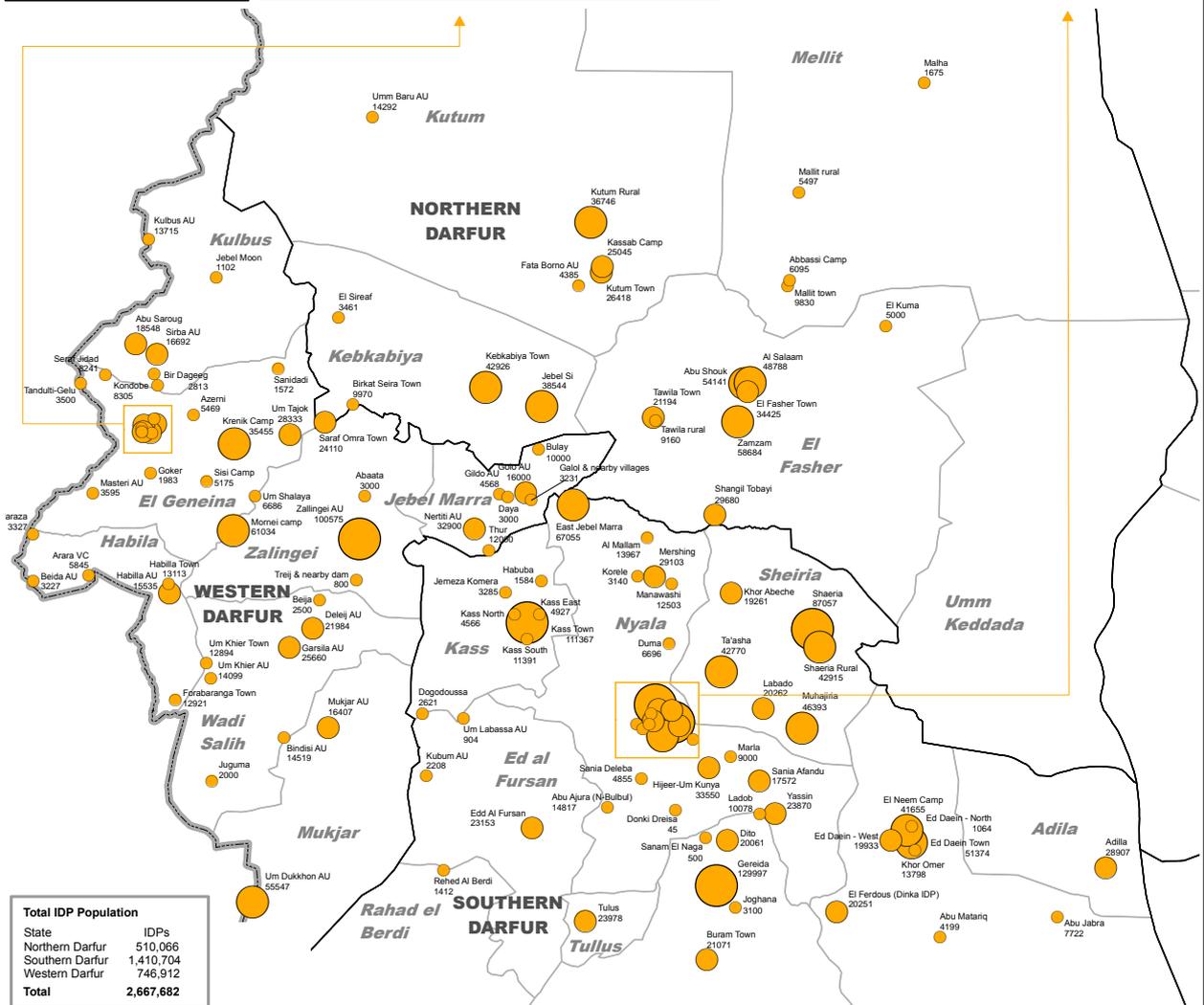
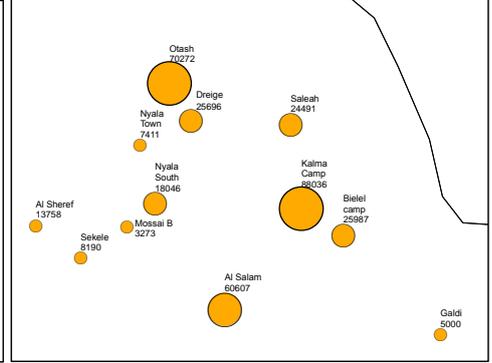
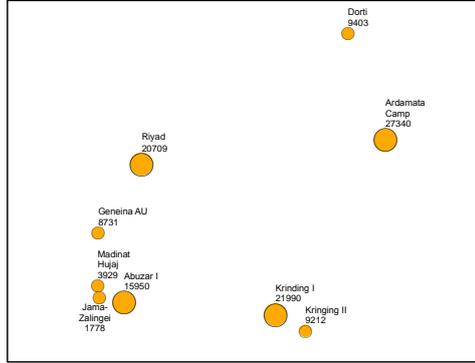
33. Organisation des Nations unies, *Résolution 1769 adoptée par le Conseil de sécurité à sa 5727^e séance le 31 juillet 2007, S/RES/1769 (2007)*.

SUDAN, DARFUR: IDP Sites and Population

1 January 2009

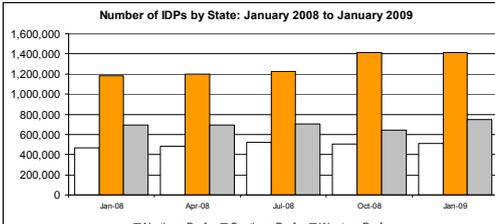
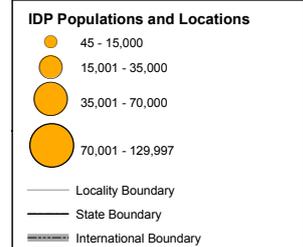


Overview Map



Total IDP Population

State	IDPs
Northern Darfur	510,066
Southern Darfur	1,410,704
Western Darfur	746,912
Total	2,667,682



Data Sources:
 Political Boundaries: CBS, UNMAS, SIM
 Thematic Data: OCHA Sudan

IDP population numbers are based on the Darfur Humanitarian Profile No. 34 (1 Jan. 2009).
<http://www.unsudanig.org/library/profile/index.php>

Print Date: 29 Apr. 2009
 File: SU-DAR-IDP-25_A3_090429_Darfur_IDP_Sites_1Jan09

IMU OCHA, Sudan
ochasudan@un.org
<http://ochaonline.un.org/sudan>

The boundaries and names shown on the map and the designations used do not imply official endorsement or acceptance of the United Nations.

Scale: 0 25 50 100 Kilometers

ont conduit la MINUAD à jouer un rôle décisif en la matière au printemps 2009.

Le second défi est celui du sort futur de ces millions de personnes déplacées. Certes une politique volontariste de rapatriement et de réintégration fait partie du mandat de la MINUAD, ainsi que le stipule le paragraphe 20 de la résolution 1769 qui *souligne la nécessité de prévoir, le cas échéant, des programmes de développement qui feront fructifier sur le terrain les dividendes de la paix au Darfour, en particulier en menant à leur terme les préparatifs en vue de la reconstruction et du développement, du retour des personnes déplacées dans leurs villages, de leur indemnisation et de la mise en place des dispositifs de sécurité nécessaires.*

Cependant, plus le temps passe plus il est illusoire de penser que la totalité des personnes déplacées pourront retrouver leur foyer d'origine. On estime généralement que la capacité à se réintégrer en milieu rural s'érode au bout de trois ans³⁶. Les dégâts aux cultures non entretenues sont irréparables et le savoir faire lui-même s'est étiolé. Une politique réaliste devrait donc intégrer l'idée qu'une importante proportion – probablement une majorité – des déplacés ne rentreront jamais chez eux. Dès lors, la question des grands camps situés en périphérie des villes ne peut plus se satisfaire d'une stratégie d'assistanat humanitaire à la charge exclusive d'organismes internationaux. Les autorités locales doivent elles aussi prendre leurs responsabilités puisque, après tout, les occupants des camps sont bien des compatriotes et non des réfugiés. Plutôt que d'ostraciser ces derniers et de traiter les camps comme des corps étrangers à l'existence provisoire, il conviendrait davantage d'intégrer ceux-ci dans un plan urbain global qui prenne cette réalité en compte au lieu de la nier.

La Cour pénale internationale et le dilemme paix/justice

L'inculpation du président soudanais el-Bé-chir par la Cour pénale internationale (CPI), le 4 mars 2009, constitue une étape importante dans un processus qui avait débuté quatre années plus

tôt. À cette époque, le déploiement de Casques bleus au Darfour n'apparaissait que comme une très lointaine perspective. Soucieux malgré tout de contribuer à l'arrêt des violences, le Conseil de sécurité, soutenait tant les efforts de médiation que le déploiement des Casques verts de l'UA. Toutefois, devant l'ampleur des atrocités commises au Darfour et sous la pression des opinions publiques des pays occidentaux, l'attitude du Conseil va progressivement se durcir, ainsi qu'en témoigne l'adoption de la résolution 1593³⁷, le 31 mars 2005. Adoptée par onze voix favorables et quatre abstentions³⁸, cette résolution s'appuie sur le chapitre VII de la charte pour déférer la situation au Darfour depuis le 1er juillet 2002 au Procureur de la Cour pénale internationale. Le Soudan n'étant pas partie au Statut de Rome qui instaure la CPI, cette juridiction ne pouvait en effet enquêter sur la situation au Darfour en l'absence d'une telle résolution du CSONU. Les négociations sur ladite résolution furent semées d'embûches politiques et juridiques. Voulue par les Occidentaux – en ce compris les États-Unis – elle rencontrait l'opposition politique de la Chine – alliée du Soudan et opposée par principe à la compétence de la CPI sur les ressortissants des États non parties – et de l'Algérie, qui militait pour une approche plus conciliante sous l'égide de l'UA.

Sous l'impulsion du Royaume-Uni, le compromis fut obtenu au prix de contorsions juridiques étonnantes. Il s'agissait en effet de rendre la CPI compétente pour des actes commis sur le territoire du Soudan, État non-partie au Statut de Rome, tout en réaffirmant les exceptions controversées en vertu desquelles certains États, dont les États-Unis, excluent – sauf autorisation expresse – leurs ressortissants de la compétence de la Cour³⁹. Il fallait par conséquent introduire une exception – l'immunité des ressortissants des États contributeurs non partie au Statut de Rome – dans l'exception que constitue en soi le fait de déférer à la CPI la situation dans un pays – ici, le Soudan – non signataire du Statut de la Cour. Ce qui conduit le CSONU à insérer le paragraphe 6 de la résolution 1593 lequel *Décide que les ressortissants, responsables ou personnels*

36. Voir notamment, Catherine Brun, « Local Citizens or Internally Displaced Persons? Dilemmas of Long Term Displacement in Sri Lanka », *Journal of Refugee Studies*, 2003, 16(4):376-397 et Elizabeth Ferris, *Project on Internal Displacement*, « Peace, Reconciliation and Displacement », Brookings-Bern Project on Internal Displacement, *The Brookings Institution-University of Bern*, consultable sur <http://www.brookings.edu/>

37. Organisation des Nations unies, *Résolution 1593 (2005) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 5158^e séance le 31 mars 2005, S/RES/1593 (2005)*.

38. Algérie, Brésil, Chine, États-Unis.

39. Article 98 §2 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

en activité ou anciens responsables ou personnels, d'un État contributeur qui n'est pas partie au Statut de Rome de la Cour pénale internationale sont soumis à la compétence exclusive dudit État pour toute allégation d'actes ou d'omissions découlant des opérations au Soudan établies ou autorisées par le Conseil ou l'Union africaine ou s'y rattachant, à moins d'une dérogation formelle de l'État contributeur.

L'attitude des États-Unis dans ce dossier présentait tous les traits de la schizophrénie dès lors que, d'un côté, Washington se voulait l'un des principaux moteurs du durcissement de l'attitude du CSONU vis-à-vis de Khartoum et que, de l'autre côté, le Représentant permanent américain au CSONU s'employait à entourer la lutte contre l'impunité au Darfour d'exceptions qui ne pouvaient qu'en affaiblir la portée. Cette schizophrénie atteint son paroxysme lors du vote sur la résolution à l'occasion duquel, Madame Patterson, justifia l'abstention de son pays en arguant que *les États-Unis continuent d'opposer une objection fondamentale à l'opinion selon laquelle la CPI devrait être en mesure d'exercer sa juridiction sur les ressortissants, y compris les responsables gouvernementaux, d'États qui ne sont pas parties au Statut de Rome. Cela porte atteinte à l'essence même de la notion de souveraineté*⁴⁰. Elle exprimait ainsi des arguments étrangement semblables à ceux de son confrère chinois ainsi qu'à ceux – comble du paradoxe – du représentant soudanais.

Concilier la lutte contre l'impunité et la recherche de la paix n'est pas chose aisée. Pour conclure un cessez-le-feu ou un accord de paix, il faut réunir les parties autour d'une table. Lorsque certains de leurs dirigeants politiques et militaires font l'objet d'un mandat international, on imagine sans peine que la tâche des médiateurs ne s'en trouve pas facilitée. Les rédacteurs du Statut de Rome en avaient bien conscience puisqu'ils y inclurent l'article 16 en vertu duquel le Conseil de sécurité peut suspendre la procédure de la CPI pour une durée de douze mois. Lorsqu'il adopte la résolution 1593, le CSONU ne manque pas de rappeler cette disposition qui lui donne un levier supplémentaire dans ce dossier.

En raison des difficultés rencontrées par les

enquêteurs de la CPI pour recueillir des renseignements sur les crimes commis au Darfour, il faudra attendre avril 2007, soit plus de deux ans, avant que les premiers mandats d'arrêts ne soient émis par la Cour. Ils concernent Ahmed Haroun, ancien ministre d'État aux affaires humanitaires et actuellement gouverneur du Sud Kordofan, accusé par le procureur de la CPI d'avoir coordonné les attaques au Darfour entre 2003 et 2005, et Ali Abdel Rahman Kushayb, un commandant de la milice Janjawid. En novembre 2008, de nouvelles demandes de mandats furent introduites à l'encontre de trois leaders rebelles présumés responsables d'attaques contre des Casques verts de la MUAS, en 2007.

En juillet 2008, lorsque se confirmèrent les rumeurs d'une demande de mandat d'arrêt à l'encontre du président soudanais Omar el-Béchir, la plupart des observateurs émettent les pronostics les plus pessimistes quant à l'impact de l'action de la CPI sur les tentatives de relance du processus de paix et sur le déploiement de la MINUAD. L'on craignait que des mois de travail soient réduits à néant en raison de l'inévitable raidissement de Khartoum. Contre toute attente, ce scénario catastrophe ne s'est pas produit. Dans les mois qui ont suivi, on a plutôt assisté à une amélioration de la situation. Les travaux de la Commission tripartite ont été productifs sur des questions pratiques telles que la délivrance de visas pour des travailleurs humanitaires et les membres des missions de l'ONU, les facilités portuaires, les autorisations de transport aérien, le dédouanement de matériel, etc. Le président soudanais a décrété un cessez-le-feu unilatéral. Les négociations ont repris à Doha, en ce compris sur les chapitres qui n'avaient jamais pu être ouverts jusque-là : l'équilibre des pouvoirs entre Khartoum et les régions, le partage des richesses, la question du pétrole. On a également observé des avancées encourageantes dans la préparation des élections (recensement) et dans la très délicate question de la délimitation de la frontière Nord-Sud dont la section d'Abiey est soumise à un arbitrage international.

Ce scénario se reproduira presque à l'identique au printemps 2009. À l'approche de l'annonce de l'inculpation du chef de l'État soudanais, chacun se préparait au pire. La MINUAD en particulier, peaufinait ses scénarios d'évacuation. Lorsque ladite annonce intervint le 4 mars, la réponse de Khartoum surprit par sa rapidité et surtout par

40. ONU, Nations unies S/PV.5158, Conseil de sécurité, 60^e année, 5158^e séance, jeudi 31 mars 2005, 22 h 30, New York, p. 3.

sa cible. Les autorités décidèrent d'expulser une quinzaine d'organisations humanitaires actives au Darfour en leur reprochant de ne pas respecter la souveraineté du Soudan et d'avoir collaboré aux enquêtes de la CPI. Dans un premier temps, cette décision qui interrompait l'accès de centaines de milliers de personnes déplacées à des services vitaux, suscita un tollé planétaire. Sur le terrain, toutefois, la MINUAD parvint à mobiliser ses ressources logistiques et son personnel en étroite coopération avec les organisations humanitaires restantes et les ONG soudanaises. Ces semaines furent décisives pour la MINUAD pour deux raisons. Sur le plan politique d'abord, en dépit des menaces d'expulsion qui avaient été proférées par Khartoum en cas d'inculpation d'el-Béehir, la Mission se trouve toujours au Darfour et y renforce chaque jour son emprise. Il s'agit d'un tournant psychologique majeur dans le rapport de force entre Khartoum et l'ONU. Sur le plan local, ensuite, la MINUAD a renforcé sa légitimité aux yeux des personnes déplacées en prouvant qu'elle était en mesure d'assurer leur sécurité et de garantir leur accès aux services de base et ce même après l'expulsion des principales ONG humanitaires. Dès juin 2009, du reste, Khartoum a autorisé le retour progressif du personnel humanitaire expulsé pour autant que ce retour s'effectue sous des noms et des logos différents⁴¹.

La division de la communauté internationale sur l'opportunité de l'inculpation de dirigeants politiques en fonction illustre le dilemme entre la lutte légitime contre l'impunité et des considérations de *realpolitik* liées à des processus de paix en cours. Que la Ligue arabe et l'Organisation de la conférence islamique volent au secours du chef de l'État soudanais ne surprend guère. Plus problématique, dans le cas d'espèce, est la divergence entre l'ONU et l'UA, étroitement associées dans la résolution du conflit au Darfour. Alors que le CSONU a fait de la lutte contre l'impunité un élément constitutif de son approche de la résolution des conflits, le Conseil de paix et de sécurité de l'UA estime que la procédure à l'encontre d'el-Béehir est inopportune et demande au CSONU de suspendre les poursuites en utilisant les dispositions de l'article 16 du Statut de Rome.

Si, à court terme, il semble y avoir contradiction entre la lutte contre l'impunité et la dynamique d'un processus de paix, à long terme, les deux objectifs convergent puisque l'existence de la Cour pénale internationale et le risque pour tout dirigeant politique d'être inculpé lorsqu'il commet un crime de guerre, un crime contre l'humanité ou un génocide exercent un rôle dissuasif. Le cas du Darfour semble à tout le moins attester que le dilemme paix/justice ne constitue pas toujours un jeu à somme nulle. Ce que l'on gagnerait dans la lutte contre l'impunité ne serait ainsi pas nécessairement perdu dans la recherche de la paix.

41. Conférence de presse de John Holmes, Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence.

7. Conclusion

Tant son hybridité que le contexte politique et opérationnel qui ont présidé à son déploiement font de la MINUAD une opération de paix hors du commun. Lorsqu'Alain Leroy, le Secrétaire général adjoint de l'ONU chargé des opérations de maintien de la paix, observe que les Casques bleus vont *là où les autres ne veulent pas aller*⁴², c'est bien au Darfour qu'il fait référence. Il aurait tout aussi bien pu dire *là où les autres ne peuvent pas aller* car, qui d'autre que l'ONU peut aujourd'hui déployer vingt mille personnes sous son drapeau dans des conditions aussi terribles que celles qui prévalent au Darfour ?

En l'absence de perspective de règlement politique, se pose la question de savoir combien de temps l'Organisation pourra soutenir une telle débauche de moyens humains et financiers. Les pays qui financent l'opération accepteront-ils indéfiniment de déboursier 1,6 milliards de dollars par an ? Les pays africains qui fournissent plus de quatre-vingt pourcents des Casques bleus pourront-ils maintenir ce niveau d'engagement pendant plusieurs années encore ? Le personnel civil de la MINUAD supportera-t-il longtemps le stress dû à l'insécurité, à l'inconfort et au blocage du processus politique ? Poser ces questions, c'est mettre le doigt sur la difficulté fondamentale que génère le déploiement d'une opération de paix en l'absence de processus politique de règlement du conflit. Puisque l'Accord de paix sur le Darfour est inopérant, le mandat de la MINUAD se limite *de facto* à la protection des installations et du personnel de l'ONU et, dans les limites de ses possibilités, à l'atténuation des effets du conflit sur les populations civiles. Il s'agit d'une tâche noble, difficile et risquée mais elle comporte un effet pervers potentiel. En atténuant les effets du conflit, en effaçant le Darfour de la liste des urgences humanitaires, l'action de la MINUAD permet paradoxalement une gestion plus routinière du conflit. Les médias ne s'intéressent guère aux méandres des pourparlers de Doha ou de Tripoli. Les militants pro-Darfour peinent à mobiliser les opinions publiques occidentales et n'exercent plus une pression comparable à celle qui

avait bousculé les chancelleries quelques années auparavant. Les membres du Conseil de sécurité reportent l'essentiel de leur attention sur d'autres points chauds du globe.

Conscient de ce risque d'enlisement, le Conseil de sécurité sait qu'il lui faut définir une stratégie de sortie, ce qui passe par une vision claire d'un état final souhaité pour envisager un retrait progressif de la mission. C'est la raison pour laquelle, lors du renouvellement du mandat de la MINUAD, le CSONU a inséré un paragraphe qui *insiste sur le fait qu'il importe de définir des objectifs réalisables et réalistes par rapport auxquels puissent se mesurer les progrès des opérations de paix des Nations unies; et prie à cet égard le Secrétaire général [...] de lui soumettre pour examen un plan de travail stratégique assorti de repères permettant de mesurer et de suivre les progrès accomplis par la MINUAD dans l'exécution de son mandat*⁴³.

S'agissant du caractère hybride de l'opération, il est certes trop tôt pour tirer des conclusions définitives mais certains indices semblent montrer que la formule ne donne satisfaction à personne. Ainsi, un détail semble être passé inaperçu lors du renouvellement du mandat de la MINUAD. Le 21 juillet 2009, le CPS de l'UA décide de renouveler pour une durée de un an le mandat de la MINUAD qui vient à échéance le 31 et invite le CSONU à faire de même. Une semaine plus tard, le 30, le CSONU adopte la résolution 1881 par laquelle il prolonge le mandat la MINUAD pour douze mois. Cette résolution de quatre pages comporte onze paragraphes préliminaires et seize paragraphes opérants. Un seul d'entre eux, évoque le rôle de l'UA. Il s'agit du septième paragraphe opérant, sans doute l'un des plus courts jamais rédigés par le Conseil. Il fait moins d'une ligne : *Se félicitant du rôle important de l'Union africaine*. Un tel laconisme est stupéfiant. On s'attend en effet à trouver au moins deux paragraphes préliminaires et un paragraphe opérant consacrés au caractère hybride de l'opération. Le premier, assez bref, prendrait note de la décision de renouvellement prise par le CPS de l'UA. On n'en trouve nulle trace. Le second paragraphe préliminaire manquant aurait dû quant-à-lui évoquer le partenariat avec l'UA et souligner son intérêt. Enfin, un paragraphe opérant aurait pu souligner la nécessité de renfor-

42. Conférence de presse, New York, le 28 novembre 2008.

43. Conseil de sécurité de l'ONU, *Résolution 1881 adoptée le 30 juillet 2009, S/RES/1881(2009)*, 6 août 2009, § 6.

cer les mécanismes conjoints. On les cherche en vain. Si l'on admet que ce qu'écrit ou n'écrit pas le CSONU ne relève jamais du hasard, plusieurs questions se posent. Le Conseil de sécurité croit-il en l'hybridité de la MINUAD ou ce concept n'était-il qu'un cheval de Troie destiné à introduire l'ONU au Darfour en dépit de l'opposition de Khartoum ? Les divergences entre le Conseil et l'UA sur l'opportunité des poursuites de la Cour pénale internationale à l'encontre du président el-Béchar ont-elles à ce point affecté leur relation ? L'avenir le dira.

Dans les mois qui viennent, c'est l'ensemble de la direction de la MINUAD qui va être remplacée. Le Nigérian Agwai, commandant de la Force, cède sa place au Rwandais Patrick Nyamvumba. Le Congolais Rodolphe Adada, Représentant spécial conjoint, dont l'action fit l'objet de critiques, a décidé de quitter son poste avant le terme prévu du 31 décembre 2009. Quant à son adjoint, le Ghanéen Henry Kwami Anyidoho, son départ est attendu au printemps 2010. Les nominations de leurs successeurs joueront un rôle important dans l'orientation future de la mission hybride.



GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

Fondé en 1979 à Bruxelles, le GRIP est un institut de recherche indépendant qui étudie les questions de défense, de sécurité et de désarmement. Par ses travaux, le GRIP veut contribuer à une meilleure compréhension de ces problématiques dans la perspective d'une amélioration de la sécurité internationale en Europe et dans le monde.

Adresse : rue de la Consolation, 70
B -1030 Bruxelles
Tél.: (32.2) 241.84.20
Fax: (32.2) 245.19.33
Courriel: admi@grip.org
Site web: <http://www.grip.org>
(bureaux ouverts du lundi
au vendredi de 8h30 à 13h et
de 13h30 à 17h)

Directeur : Bernard Adam

Coordination : Bernard Adam,
Luc Mampaey, Caroline Pailhe,
Marc Schmitz, Xavier Zeebroek

Recherche : Bernard Adam, Holger
Anders, Georges Berghezan,
Luc Mampaey, Caroline Pailhe,
Cédric Poitevin, Federico
Santopinto, Pamphile Sebahara,
Marc Schmitz, Xavier Zeebroek

Secrétariat et administration :
Dominique Debroux, Deyanira
Martinez, Chantal Schamp

Centre de documentation :
Alain Reisenfeld

Édition, relations publiques :
Denys Detandt, Danièle Fayer-
Stern, Sabine Fiévet, Marc
Schmitz

Informatique : Pascal Derycke,
Luc Mampaey

Conseil d'administration :
Bernard Adam (administrateur
délégué), Rik Coolsaet, Laurent
Dumont, Jean-Paul Marthoz,
Carl Vandoorne, Guy Vaerman.

LES PUBLICATIONS DU GRIP

Depuis sa fondation, le GRIP est surtout connu pour son travail d'édition. Au fil du temps, les publications ont changé, tant au niveau du contenu, de la présentation que de la périodicité. Depuis l'automne 1997, elles se présentent sous trois formes :

1. Les Nouvelles du GRIP

Une lettre d'information trimestrielle de 8 pages : regard sur les grands dossiers du moment, nouvelles insolites, aperçu des activités du centre, etc.

Cette lettre est envoyée d'office à tous les **membres du GRIP** en règle de **cotisation** de même qu'aux abonnés aux « Livres du GRIP ».

2. Les Livres du GRIP

Chaque année, le GRIP publie 5 ouvrages en collaboration avec les éditions Complexe, abordant les questions internationales dans les domaines de la géostratégie, de la défense et de la sécurité internationale.

Ces 5 ouvrages font partie de l'abonnement aux « Livres du GRIP » ; ils sont également disponibles en librairie et au GRIP.

3. Les Rapports du GRIP

Cette collection (format A4, sans périodicité) valorise des travaux de recherche réalisés pour la plupart au GRIP.

Ces rapports sont envoyés d'office à tous ceux qui souscrivent un abonnement de soutien ; ils peuvent aussi être commandés au GRIP.

Tarifs 2009

	Belgique	Autres Europe	Autres Monde
1. Cotisation			
<i>Abonnement aux «Nouvelles du GRIP»</i>	15 euros	16 euros	18 euros
2. Les Livres du GRIP			
<i>Abonnement annuel aux 5 livres¹ et aux «Nouvelles du GRIP»</i>	80 euros	90 euros	95 euros
3. Abonnement complet²			
<i>Abonnement à toutes les publications (Rapports inclus)</i>	135 euros	150 euros	160 euros
4. Abonnement de soutien	250 euros	250 euros	250 euros

1. L'abonnement couvre 5 livres (équivalant à 10 numéros), plus le trimestriel «Les Nouvelles du GRIP».

2. L'abonnement annuel complet inclut la collection des Rapports (non périodiques), avec en moyenne six parutions par année.

Vous souhaitez vous abonner ?

Vous pouvez le faire par téléphone (02/241.84.20), par fax (02/245.19.33), par courriel (publications@grip.org) ou en nous envoyant votre demande d'abonnement, accompagnée de votre paiement, au GRIP, rue de la Consolation, 70 B -1030 Bruxelles.

Modes de paiement : Belgique (virement au compte 001-1711459-67 du GRIP à Bruxelles; virement au CCP 000-1591282-94 du GRIP à Bruxelles; bulletin de virement) / France (chèque barré; mandat postal international) / Luxembourg (soit verser au CCP 86464-37 du GRIP à Luxembourg; soit envoi d'un chèque au GRIP) / Autres pays (virement au CCP 000-1591282-94 du GRIP à Bruxelles; mandat postal international) / Autre moyen de paiement (carte de crédit - VISA, Eurocard, Mastercard - Précisez votre n° de carte et la date d'expiration.

LES RAPPORTS DU GRIP

- 4/03 **Questions juridiques sur la régionalisation des licences d'armes**, Nicolas Crutzen, 28p., 7 €
- 1/04 **Le contrôle du courtage des armes - Prochaines étapes pour les Etats membres de l'UE**, Holger Anders, 34p., 7 €
- 2/04 **Bilan d'un an de guerre en Irak - Analyse des coûts et des éléments déclenchants**, Caroline Pailhe avec la collaboration de Valérie Peclow et Federico Santopinto, 52p., 9 €
- 3/04 **L'Union européenne et le renseignement - Perspectives de coopération entre les Etats membres**, Thierry Coosemans, 52p., 9 €
- 4/04 **Marquage, enregistrement, traçage des armes légères et de petit calibre: projet de convention**, Ilhan Berkol, 44p., 8,5 €
- 5/04 **Qui arme les Maï-Maï? - Enquête sur une situation originale**, Charles Nasibu Bilali, 26p., 7 €
- 1/05 **RDC - Ressources naturelles et transferts d'armes**, Anne Renaud, 33p., 7 €
- 2/05 **Iran - Regard vers l'Est : la politique asiatique de la république islamique**, Mohammad-Reza Djalili et Thierry Kellner, 35p., 7 €
- 3/05 **Burundi - Armes légères et violence armée: quel impact sur les femmes**, Edward B. Rackley, 27p., 7 €
- 4/05 **Afrique de l'Ouest: Vers une Convention sur les armes légères**, Albert Chaïbou et Sadou Yattara, 20p., 6 €
- 5/05 **Afrique de l'Ouest: L'harmonisation des législations nationales sur les armes légères**, Hélène N.V. Cissé, 22p., 6 €
- 6/05 **Afrique centrale : l'harmonisation des législations nationales sur les armes légères**, Pierre Huybrechts et Ilhan Berkol, 105p., 15 €
- 7/05 **Guerres et déficits - Les deux piliers de l'économie des Etats-Unis**, Luc Mampaey, 31p., 7 €
- 8/05 **Le régime nucléaire - Les efforts de la communauté internationale en matière de désarmement et de non-prolifération**, Céline Francis, 40p., 8 €
- 1/06 **Trafics d'armes - Enquête dans la plaine de la Ruzizi (RDC-Burundi)**, Jacques Ntibarikure, avec la collaboration de Charles Nasibu Bilali, Nicolas Florquin et Georges Berghezan, 32 p., 7 €
- 2/06 **La Conférence internationale sur l'Afrique des Grands Lacs - Enjeux et impact sur la paix et le développement en RDC**, Pamphile Sebahara, 28 p., 7 €
- 3/06 **RD Congo - Acquis et défis du processus électoral**, Pamphile Sebahara, 21 p., 6 €
- 4/06 **Trafics d'armes - Enquête de terrain au Kivu (RDC)**, coordination Georges Berghezan, 46 p., 8,50 €
- 5/06 **Dépenses militaires et transferts d'armements conventionnels - Compendium 2006**, Luc Mampaey, 33p., 7,50 €
- 1/07 **Agenda humanitaire à l'horizon 2015 - Principes, pouvoir et perceptions**, collectif, 54p., 9 €
- 2/07 **La Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre - Analyse et recommandations pour un plan d'action**, Ilhan Berkol, 55p., 9 €
- 3/07 **Afrique de l'Ouest - L'harmonisation des législations nationales sur les armes légères - Burkina Faso**, Luz Marius Ibriga et Salamane Yameogo, 24p., 6 €
- 4/07 **Radiographie de l'industrie d'armements en Belgique**, Clément Dumas et Luc Mampaey, 44p., 8 €
- 5/07 **Le traité de Lisbonne et l'action extérieure de l'Union européenne**, Federico Santopinto, 25p., 6 €
- 6/07 **La gestion administrative des armes en Belgique - Les documents concernant l'exportation, l'importation, le transit et la détention**, Pierre Martinot, 32 p., 8 €
- 7/07 **Dépenses militaires et transferts d'armements conventionnels. Compendium 2008**, Luc Mampaey, 38 p., 8 €
- 8/07 **La législation américaine sur les transferts d'armes - Quels contrôles pour le premier exportateur mondial ?**, Caroline Pailhe, 24 p., 6 €
- 1/08 **La décentralisation en RDC : enjeux et défis**, Michel Liégeois, 20 p., 6 €
- 2/08 **Côte d'Ivoire - La paix malgré l'ONU ?**, Xavier Zeebroek, 38 p., 8 €
- 3/08 **Les munitions au cœur des conflits - Etat des lieux et perspectives**, Pierre Martinot, collab. I. Berkol et V. Moreau, 36 p., 7 €
- 4/08 **La problématique destination et utilisation finales dans les exportations d'armement**, Damien Callamand, 30 p., 7 €
- 5/08 **La mission des Nations unies au Congo - Le laboratoire de la paix introuvable**, Xavier Zeebroek, 30 p., 6 €
- 6/08 **Sécurité collective et environnement - Changements climatiques et dégradation de l'environnement, nouveaux enjeux des relations internationales**, Patrice Bouveret et Luc Mampaey (éd.), 50 p., 8,50 €
- 7/08 **Le commerce extérieur des armes dans le fédéralisme belge**, Romain Leloup, 38 p., 7 €
- 8/08 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes - Compendium 2009**, Luc Mampaey, 32 p., 7 €
- 9/08 **La traçabilité des munitions**, Pierre Martinot et Ilhan Berkol, 26 p., 6 €
- 1/09 **Les armes nucléaires de l'OTAN - Fin de partie ou redéploiement ?**, Jean-Marie Collin, 20 p., 6 €
- 2/09 **La politique pyromane de Washington - Les transferts militaires des Etats-Unis vers le Moyen-Orient**, Caroline Pailhe, 56 p., 9 €
- 3/09 **Le traité de Pelindaba - L'Afrique face aux défis de la prolifération nucléaire**, Cédric Poitevin, 40 p., 7 €
- 4/09 **Contrôles post-exportation lors des transferts d'armement - Preuve d'arrivée et monitoring d'utilisation finale**, Ilhan Berkol et Virginie Moreau, 40 p., 8 €
- 5/09 **La réforme du secteur de la sécurité en République centrafricaine - Quelques réflexions sur la contribution belge à une expérience originale**, Marta Martinelli et Emmanuel Klimis, 8 €