

Note de synthèse

3 • 2010

Une sortie honorable pour la MINURCAT?

John Karlsrud et Randi Solhjell¹

Summary

Après seulement deux ans de déploiement, la Mission des Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad (MINURCAT), va, à la demande du gouvernement tchadien, entamer son retrait et sortir d'ici le 31 décembre de cette année. La MINURCAT transmettra les principales tâches qu'elle a assuré au Tchad et les agences onusiennes présentes. Ces responsabilités comprennent la sécurité des réfugiés, des déplacés internes et des travailleurs humanitaires dans l'est du Tchad, ainsi qu'un soutien continu à la force de police et de gendarmes, le Détachement Intégré de Sécurité (DIS), fort de 850 hommes, établi pour apporter la protection physique dans l'est du Tchad et jusque-là entraîné et guidé par la MINURCAT.

Est-ce que le Tchad sera capable d'apporter un niveau nécessaire de sécurité et assumer plus largement la responsabilité de la protection, pour prévenir le retour au conflit et, plus crucialement, permettre le retour des déplacés internes? Dans son ensemble, le nouveau mandat semble constituer une mauvaise affaire pour la communauté internationale. Elle continuera de financer la MINURCAT avec 1900 troupes au Tchad, qui restent pour la plupart du temps dans leurs camps et dans les sections civiles, sans accès aux zones de retour des déplacés, en raison des capacités limitées d'escortes et de patrouilles du gouvernement tchadien. Le risque est élevé que l'est du Tchad, qui était sur la voie vers un rétablissement précoce, retombe dans une crise humanitaire. Un critère de référence central – le retour d'une masse critique de déplacés – était à portée de main. Il paraît aujourd'hui comme un but hors d'atteinte.

Tandis que le conflit au Darfour a reçu une attention internationale considérable, les conflits et crises politiques au Tchad voisin ont attiré beaucoup moins d'attention. Depuis 2005 pourtant, il est devenu évident que les gouvernements du Soudan et du Tchad ont mené des guerres par procuration en soutenant les groupes rebelles de l'autre. Des réfugiés du Darfour ont cherché la protection au Tchad, et le désarroi en interne au Tchad a causé une augmentation du nombre de déplacés internes.

La MINURCAT a été déployée conjointement avec une force européenne (l'EUFOR) en 2008. En mars 2009, la MINURCAT a aussi pris en charge la responsabilité de la composante militaire. La mission a souffert d'une lenteur dans le déploiement des troupes et dans la construction des infrastructures, mais a dans une certaine mesure réussi à améliorer le niveau de sécurité. À fin 2009, la MINURCAT avait atteint des niveaux acceptables de déploiement et montrait des résultats raisonnables – non seulement dans les domaines de sécurité, mais aussi dans le renforcement du système judiciaire et correctif, de l'administration locale, de la sensibilité aux genres, du dialogue intercommunautaire et des droits de l'Homme.

Selon les estimations, un total de 249,242 réfugiés du Soudan et 62,019 de la République centrafricaine vivent dans l'est du Tchad, en plus de 168,000 déplacés tchadiens. La communauté internationale apporte de l'assistance à environ 150,000 personnes dans les communautés d'accueil.² Courant 2008/2009, l'on a pu témoigner du retour d'approximativement 20,000 déplacés internes. Alors que la mission a été com-

¹ Traduit de l'anglais par Maria Gabrielsen.

² Toutes les données sont tirées du *Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad (MINURCAT)*, S/2010/217, 29 avril 2010, Nations Unies, New York.

plètement déployée sur le terrain et a pu mieux assurer la sécurité et les escortes là où nécessaire en 2010, l'ONU s'attendait à un retour encore plus consistant cette année.

Une partie constitutive de la provision de la sécurité a été la force de police et de gendarmerie tchadienne, forte de 850 hommes, le Détachement Intégré de Sécurité (DIS), entraînée et guidée par la MINURCAT. Le DIS est déployé pour maintenir l'ordre public dans les camps de réfugiés et de déplacés internes et dans les villes importantes dans les régions avoisinantes, au sein d'un rayon de 10 kilomètres, ainsi que pour sécuriser les activités humanitaires et maintenir l'espace humanitaire dans l'est du Tchad en coopération avec la force de la MINURCAT. Le nombre significatif d'officiers femmes dans le DIS représente un développement positif. Ces officiers ont contribué de manière considérable à atteindre la population civile féminine qui autrement n'aurait pas initié de contact direct avec les officiers hommes. Cela veut également dire un meilleur accès aux femmes victimes pour signaler des cas sensibles impliquant la violence sexuelle et sexiste (SGBV).

En dépit des avancées importantes, le gouvernement tchadien, lassé des promesses répétées de construction de pistes d'atterrissage et de bâtiments pour les commissariats du DIS, a au début de cette année demandé à la mission de partir. Le président Déby a annoncé que la mission avait été un échec, incapable de réaliser ses promesses, et que le gouvernement tchadien était prêt à prendre en charge la responsabilité de la sécurité des réfugiés, des déplacés et des travailleurs humanitaires. Le gouvernement veut accroître l'effectif du DIS de 850 à 1000 hommes, mais aussi les déployer à Daha et Haraze au sud-est, et à Gore et Danamadji dans le sud du Tchad. Ainsi, même si le DIS pourrait voir son effectif augmenté, la capacité dans l'Est restera la même.

La résolution 1926 du Conseil de Sécurité de l'ONU du 26 mai 2010 indique comment le Tchad assumera la responsabilité de la protection des civils. En effet, l'engagement que le Tchad montre à travers le plan détaillé est inédit. Le gouvernement du Tchad s'est engagé à :

- (i) assumer la sécurité et la protection des civils en danger, en particulier les réfugiés et les personnes déplacées internes;
- (ii) faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et la libre circulation du personnel humanitaire en améliorant la sécurité à l'est du Tchad;
- (iii) assurer la sécurité et la liberté de circulation du personnel de la MINURCAT, du personnel des Nations Unies et du personnel associé.

Il s'agit d'un pas louable de la part du gouvernement tchadien. Il y a eu beaucoup trop de cas où le gouvernement du pays hôte ne ressent aucune obligation de présenter ses plans de protection des civils à la communauté internationale. Cependant, l'étendue des tâches données au DIS est inquiétante : '...assurer la sécurité dans les camps de réfugiés et dans les sites de déplacés

ainsi que dans leurs environs, (...) fournir des escortes de sécurité et de garantir la sécurisation, y compris en appuyant la coordination du Détachement Intégré de Sécurité avec la gendarmerie, la Garde nationale nomade et l'armée tchadienne'. Premièrement, ceci élargit les zones d'opération du DIS des camps de réfugiés pour inclure les sites de déplacés internes en général. Deuxièmement, cela donne au DIS la responsabilité de la sécurité des zones également, en coordination avec la Gendarmerie et la Garde nationale et nomade du Tchad (GNNT) – qui manquent cruellement de capacités et sont mal informées en ce qui concerne l'exécution d'un mandat de protection. Tandis que le plan mérite d'être loué, il est moins certain s'il est réaliste. Il manque notamment des dispositions prévoyant le transfert d'autres mesures de protection, comme le renforcement de l'appareil judiciaire, le suivi des droits de l'Homme et les efforts de dialogue intercommunautaire, actuellement entrepris par la MINURCAT, vers le gouvernement du Tchad, les agences onusiennes et les ONG.

La résolution prescrit l'établissement d'un Groupe de travail de haut niveau composé de membres représentant respectivement les Nations Unies et le Tchad, pour évaluer les progrès vers la mise en oeuvre du mandat et traiter les questions qui pourraient être soulevées. Ce groupe devrait être mis en place immédiatement. La résolution accueille aussi favorablement l'intention d'établir un forum pour promouvoir le dialogue et la collaboration et parvenir à une compréhension commune des rôles et des responsabilités dans les questions de protection des civils, de l'accès humanitaire et des arrangements de sûreté et de sécurité pour les acteurs du secteur humanitaire. La participation du secteur humanitaire sera cruciale ici, puisque le forum sera très important pour l'opérationnalisation du mandat autour d'objectifs et de méthodes communément compris.

Le DIS – un élément clé pour la réforme du secteur de la sécurité, ou bien des bandits hautement entraînés et équipés?

Un sentiment d'inquiétude prévaut dans le secteur humanitaire au Tchad et parmi une grande partie du personnel de la MINURCAT. Ils sont sceptiques quant à la capacité du gouvernement du Tchad à assumer l'entière responsabilité de la protection des civils dans toutes ses dimensions. 'Le DIS est maintenu en vie artificiellement et s'écroulera le jour où la MINURCAT s'en va', était une opinion rencontrée assez représentative. Un argument avancé était que le gouvernement du Tchad ne serait ni capable ni prêt à maintenir les véhicules utilisés pour les opérations (en mettant du carburant notamment), ou encore assurer tous les coûts associés au DIS.

Le DIS est, à plusieurs égards, devenu une force d'élite. Ses membres ont assez bien accompli leurs tâches, ce qui est très positif, mais ils constituent une exception. Leur accès aux ressources matérielles et les bénéfices qu'ils reçoivent sont incomparables à ceux de quelque autre force sécuritaire existante au Tchad, et le sentiment d'envie a été fort. Plusieurs attaques



contre le DIS – dont sept meurtrières – par à la fois des éléments armés officiels et non-officiels au Tchad les démontrent bien. Durant ce genre d'incidents, la MINURCAT a apporté aussi bien un support physique que médical, contribuant à remonter le moral et l'engagement au sein du DIS à continuer son travail. Certains craignent donc que le DIS pourrait se scinder, dans ses différents groupes constitutifs, au moment où la MINURCAT se retire, en partageant le butin. Au pire des cas, le DIS deviendrait une force de 'bandits hautement entraînés et équipés'.

Inversement, il y a un espoir que le DIS puisse apporter le germe pour une Réforme du secteur de la sécurité (RSS) de manière plus large au Tchad. Le DIS comporte aujourd'hui des formateurs avec la capacité de poursuivre la formation du nouveau personnel. Mais ce transfert de capacité de la MINURCAT vers le DIS ne peut rester viable s'il n'y a pas d'incitations à continuer le travail risqué de protection des populations vulnérables et de sécurisation de l'espace humanitaire. Inévitablement, n'importe quelle initiative de RSS exigera une continuation du financement de la communauté internationale – et particulièrement du donateur principal, l'Union Européenne – et devrait ajuster le soutien à des niveaux viables et raisonnables pour un programme RSS évolutif. Cependant, l'Union Européenne et d'autres donateurs sont naturellement réticents à financer un pays qui figure parmi les derniers sur le classement de l'indice de perception de la corruption de Transparency International (175ème sur 180 en 2009).

De meilleures relations avec le Soudan, une distanciation du JEM

La situation régionale a incontestablement changé. Le Tchad a établi une force conjointe avec le Soudan le long de la frontière; trois postes de frontière ont été ouverts au commerce; et le nombre d'incidents sécuritaires a radicalement baissé. Ceci est en partie dû à un meilleur contrôle de la frontière qui était avant extrêmement poreuse, ainsi qu'un partage informel des renseignements entre le Soudan et le Tchad. Le résultat a été une réduction dramatique dans les activités de banditisme transfrontalier. Le rétablissement des relations diplomatiques entre N'Djamena et Khartoum démontre également un engagement vers la paix et la stabilité entre les deux voisins. Le 27 mai, le président Déby du Tchad a assisté à l'inauguration du président El-Béchar, nouvellement réélu, au Soudan.

Le Tchad semble également réaliser sa promesse envers le Soudan en ce qui concerne le Mouvement pour la Justice et l'Égalité (JEM). Le Tchad a adopté une position beaucoup plus sévère au nord, considéré comme le fief du JEM et procède régulièrement à des fouilles d'armes. Aujourd'hui, l'on voit rarement des éléments armés du JEM dans les camps ou encore du côté tchadien de la frontière. Le 19 mai, le chef du JEM Khalil Ibrahim, autrefois un visiteur fréquent (bien qu'informel) et même résident au Tchad, a vu son entrée être refusée à l'Aéroport international de N'Djamena.

D'une réponse humanitaire à un rétablissement précoce?

L'attention devrait maintenant se concentrer sur la remise en marche du soutien aux activités de rétablissement précoce. Tandis que la réponse initiale devait s'attaquer à la crise humanitaire provoquée par les combats au Darfour et le conflit intercommunautaire dans l'est du Tchad, la tâche devrait maintenant être de faciliter le retour des déplacés internes. Malheureusement, le retrait de la MINURCAT risque de donner une impulsion dans le sens opposé. Dans la région d'Assoungba, la force de la MINURCAT a cessé d'escorter les humanitaires, les agences onusiennes et les officiers civils de la MINURCAT immédiatement après le vote de la résolution 1923 par le Conseil de Sécurité de l'ONU. Restent 119 éléments du DIS, avec seulement sept véhicules à leur disposition, pour accomplir le travail.

Ceci mettra en jeu les avancées fragiles obtenus jusqu'à présent en termes de dialogue intercommunautaire et de résolution de conflit ; de veille du respect des droits de l'Homme et de suivi de la violence sexuelle et sexiste ; de soutien au développement des capacités des administrateurs locaux ; de renforcement de la justice et d'autres activités clés. La protection est plus que la protection physique. L'insistance sur le dialogue communautaire encourageant un partage plus égalitaire et viable des terres, de l'eau et d'autres ressources de valeur est extrêmement important. Des cas de violence sexuelle et sexiste, d'attaques armées et d'autres incidents rapportés ont souvent leurs racines dans des disputes sur les ressources rares et le sentiment d'envie envers les réfugiés qui semblent recevoir plus de soutien que la communauté d'accueil. Parmi les histoires à succès, l'on trouve des initiatives de forage de puits d'eau combinés avec un renforcement par l'administration locale de l'attention portée au dialogue et le partage des puits, comme à Iriba.

Certains points supplémentaires sont à noter : Il est probable que le nombre d'attaques et d'incidents sécuritaires restera à un niveau faible. Ceci sera une conséquence de l'amélioration du contrôle des frontières limitant le banditisme transfrontalier ; des règles strictes imposant à la communauté humanitaire, aux agences de l'ONU et au personnel civil de la MINURCAT d'être escortés à tout moment dans des zones désignées (malgré les promesses de libre circulation dans la résolution 1923 du Conseil de Sécurité); et le nouveau modèle de protection mis en oeuvre par le gouvernement tchadien. Prenant en compte le manque de moyens, il semble certain que ceci sera accompagné par au moins une chute nette provisoire dans les activités de protection pour tant le secteur humanitaire, les agences onusiennes ainsi que les sections civiles de la MINURCAT. Les considérations et les activités humanitaires seront prioritaires, tandis que le nécessaire recentrage sur le retour des déplacés internes, le renforcement de l'administration locale, l'Etat de droit, les droits de l'Homme et d'autres activités de rétablissement précoce vont souffrir et être davantage reportés. De plus, nous ne devons jamais oublier que la protection des civils sur le long terme exige une solution politique.

Une tâche clé doit être le renforcement et l'amélioration continus de la réactivité et de la capacité de l'administration locale à régler les conflits de manière équitable. En outre, l'administration locale devrait être soutenue et rendue responsable de fournir les services sociaux de base qui à leur tour peuvent créer les fondations pour un développement à long terme dans l'est du Tchad. Les initiatives positives du gouvernement tchadien envers la paix dans la région doivent être favorablement accueillies par les agences onusiennes restantes et les acteurs internationaux présents dans le pays. Un soutien continu pour le développement des capacités est nécessaire pour la société civile, y compris les organisations de femmes oeuvrant pour la paix et la participation politique. Seulement en s'adressant à la pauvreté, au développement des capacités étatiques, à l'extension des services de base et au soutien aux activités génératrices de revenus, une fondation viable peut être établie pour la paix et le développement sur le long terme.

Une sortie honorable?

Il y a peu de choses que le Tchad et la communauté internationale peuvent faire pour changer la baisse prévue du niveau d'activités humanitaires et le rétablissement précoce sur le court terme, mais certaines mesures peuvent être prises:

1. Faire pression sur le gouvernement du Tchad pour qu'il présente un plan détaillé pour la provision de la sécurité dans la région, secteur par secteur (en plus d'un accroissement des capacités d'escorte), ainsi que d'autres mesures de protection.
2. Exercer une pression égale sur la MINURCAT, les agences de l'ONU et le gouvernement du Tchad pour présenter, sans délai, leur plan de transfert des tâches de la MINURCAT, y compris les activités entreprises par toutes les sections civiles, comme les activités

liés aux droits de l'Homme, la justice, les corrections, les affaires civiles et politiques, le genre et les actions de déminage. Les activités de rétablissement précoce menées par le PNUD seront essentielles ici. .

3. Lancer immédiatement un dialogue de clôture entre le Département de la Sûreté et de la Sécurité des Nations Unies (DSS) et le gouvernement du Tchad pour trouver un accord sur les classifications sécuritaires au niveau local des zones dans l'est du Tchad. Ceci pourra faciliter la concentration des efforts là où le besoin est le plus pressant, et ainsi accroître les capacités d'escorte et de patrouille du DIS, de la gendarmerie et de la GNNT.
4. Établir d'urgence le Groupe de travail de haut niveau et le Forum pour le dialogue sur la protection des civils, l'accès humanitaire et les arrangements de sûreté et de sécurité, afin de garantir une compréhension commune parmi toutes les parties à propos des rôles et des responsabilités, avec un accent particulier sur l'inclusion des acteurs du secteur humanitaire.
5. Développer un programme de RSS pour le Tchad, comprenant la démilitarisation des camps, en étroite coopération avec le gouvernement du Tchad, l'Union Européenne et les agences onusiennes.
6. Déployer d'urgence du personnel des agences de l'ONU dans l'est du Tchad, pour garantir le transfert des tâches clés.
7. Mobiliser des ressources pour les agences onusiennes, pour leur permettre de mettre en oeuvre un programme de rétablissement précoce pour l'est du Tchad. Une Table ronde de donateurs pour le rétablissement précoce doit être organisée au troisième trimestre de 2010. Il doit être noté ici que les unités des Affaires judiciaires et Correctionnelles de la MINURCAT pourront être transférées dans leur intégralité au PNUD.

4

The present research was made possible through a grant from the Norwegian Ministry of Foreign Affairs through the Training for Peace in Africa Programme (TfP).




Norwegian Institute of International Affairs
P.O. Box 8159 Dep, N-0033 Oslo, Norway
www.nupi.no

Established in 1959, the Norwegian Institute of International Affairs [NUPI] is a leading independent research institute on international politics and areas of relevance to Norwegian foreign policy. Formally under the Ministry of Education and Research, NUPI nevertheless operates as an independent, non-political instance in all its professional activities. Research undertaken at NUPI ranges from short-term applied research to more long-term basic research.

NUPI's Issue Briefs and Policy Briefs are published by the Department of Security and Conflict Management at NUPI. This Department undertakes applied research, policy analysis, concept development and assistance on multinational and multidimensional peace support and stability operations and related themes, and seeks to address most aspects of peace support operations from intervention to long-term peace building and security sector reform. Geographical foci include Africa, the Balkans, Afghanistan and Pakistan.

About the Author(s)

John Karlsrud est chercheur à NUPI. Jusqu'en février 2009, il travaillait comme Assistant spécial du Représentant spécial du Secrétaire Général pour la MINURCAT. Il est actuellement en congé de l'ONU, (notant que les opinions exprimées ici sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement ceux de l'ONU). **Randi Solhjell** est chercheur au Département de sécurité et de gestion des conflits à NUPI.