

**Conseil de sécurité**

Distr. générale
28 décembre 2015
Français
Original : anglais

**Lettre datée du 24 décembre 2015, adressée à la Présidente
du Conseil de sécurité par le Président du Groupe
de travail du Conseil de sécurité sur les opérations
de maintien de la paix**

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint la note de cadrage (voir annexe) du quatrième débat thématique organisé par le Groupe de travail du Conseil de sécurité sur les opérations de maintien de la paix en 2015, le 26 juin, sous l'intitulé « Mission de l'Union africaine en Somalie : les enseignements tirés de l'expérience ».

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir porter le texte de la présente lettre et de son annexe à l'attention de membres du Conseil de sécurité et le faire distribuer comme document du Conseil.

Le Président du Groupe de travail
sur les opérations de maintien de la paix
(*Signé*) Mahamat Zene **Chérif**



**Annexe à la lettre datée du 24 décembre 2015, adressée
à la Présidente du Conseil de sécurité par le Président
du Groupe de travail du Conseil de sécurité
sur les opérations de maintien de la paix**

**Note de cadrage pour le débat thématique organisé par le Groupe
de travail sur les opérations de maintien de la paix sous l'intitulé
« Mission de l'Union africaine en Somalie : les enseignements
tirés de l'expérience » (26 juin 2015)**

Le 26 juin 2015, le Tchad, en sa qualité de Président du Groupe de travail sur les opérations de maintien de la paix, organisera une réunion intitulée « Mission de l'Union africaine en Somalie : enseignements tirés de l'expérience ». Cette rencontre réunira les membres du Conseil de sécurité et un grand nombre d'États Membres, notamment les pays qui participent aux efforts visant à stabiliser la situation en Somalie. Le Secrétaire général adjoint chargé du Département de l'appui aux missions, Atul Khare, l'Observateur permanent de l'Union africaine auprès de l'Organisation des Nations Unies, l'Ambassadeur Tété Antonio, le Chef de la délégation de l'Union européenne auprès de l'Organisation, l'Ambassadeur Thomas Mayr Harting, et le Représentant permanent de la République fédérale démocratique d'Éthiopie auprès de l'Organisation, l'Ambassadeur Tekeda Alemu, ont été invités à faire des exposés au Groupe de travail.

Contexte

La Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) a été déployée en janvier 2007, afin de stabiliser la sécurité dans le pays et d'aider les institutions fédérales de transition à y établir leur autorité. Depuis son déploiement et malgré les menaces asymétriques auxquelles elle a dû faire face, la Mission a joué un rôle déterminant dans l'amélioration de la situation sur les deux fronts. Le Mouvement des Chabab, qui auparavant contrôlait de vastes pans du territoire et plusieurs grandes villes, y compris la capitale Mogadiscio, a perdu la plus grande partie de ces territoires dans le centre-sud de la Somalie, grâce à plusieurs offensives militaires de l'AMISOM, et se trouve maintenant confiné à la vallée de Jubba et à la région située entre le centre-sud de la Somalie et le Galmudug. Néanmoins, les Chabab, qui recourent maintenant à des tactiques asymétriques et mènent des attaques ciblées partout dans le pays, restent une menace sérieuse pour la sécurité. De plus, les conflits entre clans se sont envenimés ces deux dernières années et la situation en matière de sécurité en Somalie demeure globalement instable. Sur le plan politique, des progrès sont en cours sur le plan constitutionnel et dans la mise en place d'un système fédéral, comme prévu dans le programme Vision 2016, mais des retards importants ont été pris par rapport au calendrier général. Par ailleurs, il est prévu que l'armée nationale et la police somaliennes, qui bénéficient de l'appui de partenaires internationaux, tels que l'AMISOM, l'Organisation des Nations Unies et l'Union européenne, exercent des fonctions et des responsabilités grandissantes ces prochaines années. Bien entendu, le chemin qui reste à parcourir est long et cahoteux, mais des avancées considérables ont été obtenues et les résultats à mettre au crédit de l'AMISOM méritent d'être soulignés.

Au fil des ans, une certaine complémentarité s'est instaurée entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales, telles que l'Union

africaine, dans le domaine des opérations de paix. Cette complémentarité procède du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, qui stipule que le Conseil de sécurité doit utiliser, s'il y a lieu, des accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité. Ainsi, l'Organisation des Nations Unies, qui est le garant ultime de la paix et de la sécurité internationales, collabore avec les organisations régionales pour les aider à maintenir la paix et la sécurité dans leurs zones de compétence géographiques respectives. Avec le temps, une grande variété de modalités allant de la collaboration à la coopération ont été mises en place. Elles peuvent revêtir différentes formes : 1) définition d'un mandat non assorti d'un appui de l'ONU; 2) appui fourni par un fonds d'affectation spéciale des Nations Unies; 3) dispositif d'appui logistique financé au moyen des contributions statutaires aux budgets de l'ONU; 4) mission politique des Nations Unies en partenariat avec l'Union africaine ou avec une opération régionale de soutien à la paix; 5) opération hybride; et 6) transition planifiée d'une opération n'impliquant pas les Nations Unies à une opération les impliquant.

L'Organisation des Nations Unies apporte un appui essentiel à l'AMISOM, en dépit des différences de principe existant entre ses opérations de maintien de la paix et les opérations d'appui à la paix de l'Union africaine. Deux missions déployées par le Conseil de sécurité interviennent actuellement en Somalie. La Mission d'assistance des Nations Unies en Somalie (MANUSOM), en place depuis 2013, a pour rôle principal de fournir au Gouvernement fédéral somalien des conseils dans les domaines de la consolidation de la paix et de l'édification de l'État, notamment sur des aspects comme la gouvernance, la réforme du secteur de la sécurité et le renforcement de l'état de droit, le développement d'un système fédéral et la coordination de l'aide apportée par les donateurs internationaux. En place depuis 2009, le Bureau d'appui de l'ONU pour la Mission de l'Union africaine en Somalie (UNSOA) a pour mission d'offrir un ensemble de services d'appui logistique à l'AMISOM. Par ailleurs, l'Organisation gère un fonds d'affectation spéciale qu'elle a mis en place afin de recueillir des contributions volontaires pour l'AMISOM.

L'Union européenne apporte également un soutien important à l'AMISOM, tant directement qu'indirectement. La force navale de l'UE (EU NAVFOR), déployée en Somalie depuis 2008, est chargée de lutter contre les actes de piraterie; la mission de formation de l'UE (EUTM), déployée depuis 2010, a pour objectif d'entraîner les forces de sécurité somaliennes; et la mission de l'UE visant au renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique (UECAP NESTOR), déployée depuis 2012, s'emploie à renforcer les compétences des forces de police côtière basées à terre, dans la région de la Corne de l'Afrique, y compris en Somalie. Plus important encore, depuis le lancement de l'AMISOM, l'Union européenne a versé, par l'intermédiaire du Fonds européen pour la paix, des contributions d'un montant total de 500 millions d'euros, principalement pour garantir le versement d'indemnités aux soldats de l'Union africaine et pour couvrir les coûts de la police de la Mission, les salaires du personnel civil international et local et les dépenses de fonctionnement des bureaux de la Mission.

L'AMISOM est un cas d'école pour la communauté internationale dans son ensemble et le Conseil de sécurité en particulier, car elle recouvre diverses formes de collaboration entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine et est, à ce jour, l'opération de paix déployée depuis le plus longtemps dans le cadre d'une coopération triangulaire. De plus, l'Afrique étant le continent où les conflits armés

sont les plus nombreux, l'Union africaine, l'Organisation des Nations Unies et l'Union européenne seront probablement amenées à maintenir leur coopération à l'avenir. Les enseignements tirés par ces trois instances de leur intervention en Somalie devraient donc être analysés avec beaucoup d'attention et débattus ouvertement. Quelques-uns d'entre eux sont décrits ci-après. Il importe toutefois de noter qu'il ne s'agit pas d'une évaluation définitive, vu que le déploiement de l'AMISOM est appelé à se poursuivre. Les enseignements mentionnés doivent donc être considérés comme des données d'expérience enregistrées à un moment précis et dans un contexte déterminé. Ils peuvent évoluer et doivent être interprétés avec beaucoup de prudence.

Enseignement tirés

Du point de vue militaire, la participation et l'engagement des pays voisins ont contribué de façon déterminante au renforcement de l'AMISOM. Cependant, la présence de contingents de pays étrangers déjà intervenus dans les affaires intérieures de la Somalie, même si leur déploiement se fait sous mandat des Nations Unies, pourrait pousser la population locale à rejeter l'opération de paix dans son ensemble.

Plus l'AMISOM parvient à réduire le contrôle territorial des Chabab en Somalie, plus le risque augmente de voir des insurgés quitter le pays et tenter de déstabiliser d'autres parties de la région, en particulier les pays voisins participant à la Mission.

Le Mouvement des Chabab ayant changé de tactique et recourant maintenant à des attaques éclair, l'AMISOM doit adapter sa stratégie et son matériel en conséquence, mais elle n'a pas encore été en mesure de le faire. Dans le contexte actuel, réactivité et souplesse sont indispensables à tous les niveaux, les progrès sur le plan militaire étant en outre tributaires de la présence d'éléments habilitants en nombre suffisant et de moyens de maintenance adaptés.

L'expérience internationale en Somalie montre combien il est difficile de réformer le secteur de la sécurité tout en menant dans le même temps des opérations offensives conjointes. Par exemple, on pourrait être tenté de privilégier le renforcement de l'armée pour des raisons de sécurité à court terme évidentes et dans la perspective d'un retrait rapide de la Mission, mais cette option irait à l'encontre des objectifs de démocratisation à long terme. Il est crucial de se poser les questions suivantes : quel type de mécanisme de sécurité la Somalie souhaite-t-elle?; de quel type de mécanismes de sécurité a-t-elle besoin?; et quel type de mécanismes de sécurité est-elle à même de financer? Il faut ensuite s'efforcer d'arbitrer entre les réponses à ces trois questions, qui peuvent parfois sembler incompatibles.

S'agissant de l'aspect politique des attributions de l'AMISOM, les politiques régionales et l'allégeance à des clans constituent un aspect important de la vie de tous les jours en Somalie. Il est nécessaire de mettre en place un secteur de la sécurité qui tienne compte de cette réalité et qui recueille l'approbation et le soutien des chefs des communautés pour pouvoir recruter le plus largement possible.

Un autre enseignement tiré de l'AMISOM est l'importance d'une adaptation du rythme de la transition politique à celui de la progression militaire sur le terrain. En effet, les offensives menées récemment ont permis de placer de grandes parties du pays sous l'autorité du Gouvernement fédéral somalien et de ses alliés, mais ces

progrès ne sont pas allés de pair avec des avancées de même ampleur sur le plan politique et dans le domaine des prestations de services, compromettant ainsi la stabilisation des zones en question. De plus, il s'est révélé difficile d'obtenir de la communauté internationale qu'elle fournisse plus d'agents de police à l'AMISOM et qu'elle facilite la formation et le déploiement de la police somalienne dans certaines de ces zones. Le Plan Guulwade (Victoire) du Gouvernement fédéral somalien devrait permettre d'encourager le soutien de la communauté internationale.

S'agissant de l'aspect financier, l'AMISOM témoigne de la nécessité de garantir un financement stable et prévisible des opérations de paix, y compris celles menées par des organisations régionales. Malgré le soutien international important fourni par l'Organisation des Nations Unies et l'Union européenne, l'AMISOM souffre d'un manque de fonds récurrent qui l'empêche de maximiser son efficacité opérationnelle et donc de dépasser le stade de la stabilisation, ce qui entrave ses efforts de consolidation de la paix et d'édification de l'État.

Pour ce qui est de l'aspect logistique, l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine ont prouvé en Somalie qu'elles pouvaient proposer des solutions novatrices lorsqu'il s'agissait de collaborer et de mettre en avant leurs avantages comparatifs respectifs. Par exemple, l'ONU peut, par l'intermédiaire de l'UNSOA, fournir un soutien logistique à l'AMISOM afin de l'aider à se doter des capacités et des ressources voulues pour accomplir sa mission. Néanmoins, ces dispositifs peuvent encore être améliorés aux niveaux de la planification, de la coordination et de l'exécution.

La coopération triangulaire entre l'Union africaine, l'Organisation des Nations Unies et l'Union européenne se révèle encore plus prometteuse que prévu pour l'AMISOM, bien que, la situation sur le terrain évoluant, il soit nécessaire de mieux définir certaines responsabilités, telles que la formation de la police et des forces armées somaliennes.

En Somalie, les efforts visant à faciliter le passage d'une sécurité garantie par des forces externes avec un soutien interne à une sécurité garantie par des forces internes avec un soutien externe pourraient tarder plus que prévu à porter leurs fruits, comme le suggère la dernière mission conjointe d'évaluation Union africaine-Organisation des Nations Unies. Le principal enjeu auquel doit faire face l'AMISOM est de maintenir la pression militaire sur le Mouvement des Chabab, tout en consacrant plus de ressources à la facilitation de la transition politique et à la mise en place et l'entraînement des forces de sécurité et de défense somaliennes.