



Conseil de sécurité

Distr. générale
23 août 2018
Français
Original : anglais

Lettre datée du 20 août 2018, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

Comme suite à ma lettre du 22 avril 2018 concernant la reconfiguration du mandat de la Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei (FISNUA) et à la résolution [2416 \(2018\)](#) du Conseil de sécurité, je vous communique par la présente des recommandations visant à adapter la FISNUA aux réalités actuelles du terrain afin de lui permettre de mieux venir en aide aux populations frontalières du Soudan et du Soudan du Sud, y compris à Abyei, et de soutenir les efforts déployés par les deux gouvernements pour mettre en œuvre les accords qu'ils ont signés.

Il ressort clairement de l'examen indépendant de la FISNUA réalisé entre février et avril 2018 que le contexte a sensiblement évolué depuis le déploiement de la Force intérimaire. Lors des dernières consultations en date du Conseil de sécurité, les membres ont de nouveau convenu, à l'unanimité, qu'en dépit de l'absence de progrès d'ordre politique concernant le statut définitif d'Abyei et l'application des accords de 2012 relatifs à la sécurité et à la frontière, la FISNUA jouait manifestement un rôle de stabilisation à Abyei et le long de la frontière entre le Soudan et le Soudan du Sud. Toutefois, accaparées par des tensions et conflits politiques internes, les parties n'ont pas tiré parti du calme relatif qui règne le long de leurs frontières pour régler les questions en suspens et appliquer les accords existants.

Dans la droite ligne de mon programme de réforme du pilier paix et sécurité de l'Organisation des Nations Unies, je suis fermement convaincu que nous devons réorganiser les opérations qui ne répondent plus aux besoins sur le terrain et nous efforcer de parvenir à un règlement politique des conflits, tout en travaillant sur des stratégies de sortie pour nos missions, comme l'a demandé le Conseil. Les recommandations ci-après visent à répondre à cette exigence et à remodeler la Force intérimaire pour la mettre au service du nouvel élan vers un règlement politique de la question d'Abyei et des autres litiges frontaliers qui opposent le Soudan et le Soudan du Sud.

Définir un objectif final

Le mandat actuel de la FISNUA s'appuie sur deux accords : l'Accord conclu le 20 juin 2011 entre le Gouvernement de la République du Soudan et le Mouvement populaire de libération du Soudan concernant les arrangements provisoires pour l'administration et la sécurité de la zone d'Abyei et l'Accord conclu le 30 juillet 2011 entre les Gouvernements soudanais et sud-soudanais concernant la Mission d'appui à la surveillance de la frontière. Il était prévu que ces accords soient des instruments temporaires, valables jusqu'à ce que le référendum prescrit dans le Protocole relatif au règlement du conflit dans la zone d'Abyei de l'Accord de paix global soit organisé,



et qu'ils permettent d'éviter d'éventuels affrontements entre les parties jusqu'à ce que la frontière soit délimitée.

La FISNUA a été déployée dans ce contexte pour créer un environnement propice à l'application de ces deux accords, qui ont été intégrés par la suite dans les accords de coopération signés le 27 septembre 2012. Les accords de coopération ont été négociés sous les auspices du Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine et offrent un cadre global pour régler les questions qui restaient en suspens entre les deux pays après la sécession du Soudan du Sud, le 9 juillet 2011.

L'objectif final de la FISNUA devrait donc rester l'application des chapitres pertinents des accords de coopération, à savoir ceux qui portent sur les questions relatives à la frontière et les mesures de sécurité, ainsi que sur le statut final d'Abyei, qui doit être déterminé depuis l'Accord de paix global de 2005. La stratégie de sortie de la Force intérimaire devrait comprendre les diverses mesures prises pour réaliser cet objectif et définir le rôle que la FISNUA doit jouer pour aider les parties et l'Union africaine à appliquer les accords conclus.

S'adapter à l'évolution de la situation

Depuis 2011, le mandat de la FISNUA est centré uniquement sur les aspects liés à la sécurité, l'appui politique étant assuré par l'Union africaine. En 2011 et 2012, cette répartition des tâches était parfaitement pertinente et fonctionnait très bien. Depuis, toutefois, la FISNUA a pâti des failles politiques du processus et du manque de volonté politique et d'intérêt des parties, et a dû faire face à l'immobilisme politique dans la mise en place des dispositifs administratifs à Abyei et dans la délimitation et la sécurisation des frontières. Même si elle est bien équipée et très performante pour ce qui est de garantir la sécurité et de combler les lacunes en matière de règlement des conflits au niveau local, la Force intérimaire ne dispose pas de moyens civils suffisants pour faire en sorte que les parties restent engagées dans le dialogue politique. Le Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine, quant à lui, concentre son action sur le règlement du conflit au Darfour et dans les deux zones, et la Commission de l'Union africaine n'a pas les moyens d'intensifier ses opérations courantes.

De même, le Conseil de sécurité, qui a créé la FISNUA sur la base des deux accords provisoires, a concentré ses travaux sur l'application des dispositions provisoires plutôt que sur l'objectif final de la Force, le statut définitif d'Abyei et le règlement des litiges frontaliers.

Afin de préserver les importants acquis qu'elle a obtenus et de contribuer à relancer un processus politique sérieusement entravé par le conflit au Soudan du Sud, la FISNUA doit être plus présente à l'appui de la mise en œuvre des accords conclus entre le Soudan et le Soudan du Sud. Il faut pour cela reconfigurer le mandat de la Force intérimaire afin de lui permettre de jouer un rôle plus actif, et à plus long terme, dans la mise en œuvre des accords, à l'appui de la Commission de l'Union africaine et du Groupe de mise en œuvre de haut niveau et en collaboration avec ces derniers, afin que la frontière soit délimitée et le statut définitif d'Abyei arrêté.

Réorganiser la Force intérimaire

Compte tenu de ce qui précède, je propose que la FISNUA continue de s'attacher à garantir la sécurité et la stabilité dans la zone d'Abyei et poursuive les contrôles et les vérifications le long de la frontière, qui ont largement contribué au fait qu'il n'y ait eu ni conflit ni affrontement entre le Soudan et le Soudan du Sud depuis 2012. Toutefois, au vu de l'évolution de la situation, je suggère que le rôle de la Force intérimaire soit quelque peu élargi, de sorte qu'elle puisse apporter des solutions ad

hoc à l'appui des deux parties, de l'Union africaine et de son Groupe de mise en œuvre de haut niveau, dans le cadre de l'accord.

La FISNUA pourrait ainsi œuvrer à la résolution des différends frontaliers entre les deux pays, en étroite collaboration avec d'autres parties prenantes, et promouvoir le dialogue et la réconciliation intercommunautaires dans la zone d'Abyei. À cet égard, elle concentrerait ses travaux sur Abyei et sur deux des accords de coopération signés en 2012 et relatifs à la gestion des frontières et de la sécurité. Ce rôle élargi de la FISNUA est différent du rôle de l'Envoyé spécial pour le Soudan et le Soudan du Sud, qui est chargé d'examiner l'ensemble des progrès faits dans le règlement des questions relatives aux dispositions de l'Accord de paix global n'ayant pas encore été appliquées, et suit également sept autres accords de coopération, y compris ceux relatifs au pétrole, au secteur bancaire, au commerce, à l'économie, au statut des ressortissants, aux prestations dues après la cessation de service, ainsi qu'aux deux zones.

Je redis ici combien je suis déçu que les accords conclus les 20 juin et 30 juillet 2011 soient restés en grande partie lettre morte. La police soudanaise est toujours présente à Diffra et le Soudan du Sud continue, en violation de l'Accord du 20 juin 2011, de jouer un rôle dans l'administration de la zone d'Abyei, dont les membres ont été nommés par Djouba. La FISNUA ne peut pas continuer d'être l'otage de cette situation, d'autant que des arrangements administratifs ont été mis en place pour les deux parties, même s'ils sont distincts. Nous suggérons donc que, jusqu'à ce que des progrès aient été faits dans la mise en œuvre de l'Accord du 20 juin 2011 et qu'un dialogue politique relatif à la résolution de la question du statut final de la zone d'Abyei ait été instauré, la FISNUA soit habilitée à coopérer avec l'administration de la zone d'Abyei mise en place par Djouba et l'administration missériya de Moughlad, tout en poursuivant ses travaux actuels avec les structures communautaires afin de maintenir la stabilité et de favoriser la réconciliation entre les communautés.

Parallèlement, au vu de l'absence de progrès politiques, le complexe pétrolier de Diffra resterait sous le contrôle provisoire de Khartoum, ce qui permettrait de conserver les modalités de partage des recettes arrêtées dans le Protocole d'Abyei jusqu'à ce que les arrangements provisoires soient appliqués ou que l'on parvienne à un règlement définitif.

Pour ce qui est de la zone frontalière démilitarisée et sécurisée, l'Accord sur les dispositions de sécurité entre la République du Soudan et la République du Soudan du Sud, conclu le 30 juillet 2011, et les accords ultérieurs entre ces deux pays, notamment l'Accord sur les dispositions de sécurité du 27 septembre 2012, prévoient la mise en place d'un Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière pleinement opérationnel qui offrirait aux parties une zone tampon provisoire sur leur frontière commune, leur permettant de négocier pacifiquement les zones contestées. Toutefois, le Mécanisme n'a vraiment commencé à fonctionner qu'au cours de cette dernière année en raison de l'ébauche de rapprochement intervenue entre les deux pays et des pressions exercées par le Conseil de sécurité, qui menace de supprimer le Mécanisme s'il n'est pas utilisé.

À ce jour, le Mécanisme demeure au stade de la capacité opérationnelle initiale : seuls deux des quatre postes de commandement de secteur sont opérationnels et seule une base d'opérations est en place dans la zone frontalière démilitarisée et sécurisée, alors que la présence d'éléments des Forces armées soudanaises et de l'Armée populaire de libération du Soudan dans la zone continue d'être signalée.

La FISNUA continue activement de faire avancer l'opérationnalisation du Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière, et des progrès ont été réalisés en ce sens au cours des premiers mois de l'année, notamment

l'établissement de plusieurs bases d'opérations le long des couloirs de passage de la zone frontalière démilitarisée et sécurisée. L'Équipe technique du Programme frontière de l'Union africaine, avec l'aide de la FISNUA, a achevé la première phase du marquage de la ligne médiane et des limites extérieures de la zone frontalière démilitarisée et sécurisée à 3 des 10 points de passage le long des couloirs établis entre le Soudan et le Soudan du Sud.

Malgré les retards accumulés, le Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière demeure un élément essentiel du cadre qui régit la relation entre les deux pays. Depuis que le Mécanisme a été inscrit au mandat de la FISNUA en 2012, il n'y a pas eu un seul affrontement entre les armées soudanaise et sud-soudanaise. Il est donc primordial que le Mécanisme soit pleinement déployé et que les accords de 2012 relatifs à la sécurité et à la frontière soient mis en œuvre. L'influence du Conseil de sécurité a été déterminante pour rendre le Mécanisme plus efficace. L'engagement continu du Conseil sur cette question et celle des relations entre le Soudan et le Soudan du Sud, en application de la résolution [2046 \(2012\)](#), sera un facteur essentiel de stabilité de la région en cette période troublée pour le Soudan du Sud.

Si l'on souhaite normaliser les relations entre les deux pays, un effort concerté et revitalisé est nécessaire pour favoriser la mise en œuvre des accords de 2012 relatifs à la sécurité et à la frontière. Dans le cas de la FISNUA, cet effort devrait notamment porter sur l'accord relatif à la frontière, comme indiqué ci-avant. La Force intérimaire devrait être chargée d'aider les parties à établir un calendrier pour la démarcation des couloirs de passage de la frontière, en collaboration avec l'Équipe technique du Programme frontière de l'Union africaine, ainsi que d'assurer la protection des équipes de démarcation, de leur matériel et de leurs installations. À cet égard, le champ des opérations menées par la FISNUA à la frontière serait élargi pour permettre à la Force de soutenir les efforts de démarcation, notamment par des activités de sensibilisation, en plus d'assurer ses fonctions de contrôle et de sécurité dans la zone frontalière démilitarisée et sécurisée.

La démarcation des points de passage de la frontière doit également être abordée dans le cadre d'un débat plus large destiné à rassurer celles et ceux qui, malgré toutes les garanties données, craignent que la zone frontalière démilitarisée et sécurisée ne devienne la frontière de fait. Les discussions sur la frontière doivent avoir lieu en parallèle de la progression vers la pleine capacité opérationnelle. En échangeant quotidiennement avec les populations locales des deux côtés de la frontière, la FISNUA instaurera un climat propice qui incitera ces populations à renouer leurs liens traditionnels, à en constater les retombées positives et à reprendre ou élargir leurs échanges commerciaux.

Dans le même temps, et conformément à la résolution [2416 \(2018\)](#), des progrès doivent être faits sur la question des zones contestées et revendiquées de la frontière commune. Il faut pour cela commencer par mettre les documents nécessaires à la disposition du Groupe d'experts de l'Union africaine, puis achever le plan de démarcation, qui devra prévoir de démarquer d'abord les portions non contestées de la frontière, puis de profiter de l'élan créé par la réussite de cette première étape pour appliquer l'accord relatif à la frontière dans son intégralité. En lien avec le concept de « frontière souple » arrêté en 2012, la Force intérimaire devrait être chargée d'appuyer les équipes de démarcation, en collaboration avec l'Équipe technique du Programme frontière de l'Union africaine, de favoriser la diffusion de l'information et la réconciliation entre les communautés et de soutenir la mise en place d'une gestion intégrée aux points de passage de la frontière.

Changer le concept de la mission

Eu égard aux considérations qui précèdent, plusieurs changements doivent être apportés au concept de mission de la FISNUA.

Composante militaire

En ce qui concerne les moyens militaires, le Bureau des affaires militaires a procédé à une étude des capacités, terminée le 9 juillet 2018, dont il ressort que, compte tenu de l'évolution de la menace, des ajustements doivent être apportés à l'effectif militaire et au matériel. Les besoins en effectifs militaires dans la zone d'Abyei étant de moins en moins importants, certains contingents seront réaffectés et chargés de la pleine opérationnalisation du Mécanisme, et notamment de mettre en place les deux postes de commandement de secteur et autres bases d'opérations manquants dans la zone frontalière démilitarisée et sécurisée et de faire en sorte que chaque poste de commandement de secteur dispose d'un groupe autonome et spécialisé de protection de la force, ainsi que d'un appui logistique et d'éléments précurseurs.

Si, grâce à l'intervention de la FISNUA, la menace dans la zone d'Abyei est désormais essentiellement criminelle, aucun règlement politique n'a encore été apporté aux problèmes qui sont à l'origine du conflit. Dans ce contexte, et compte tenu de la position de la FISNUA, il ressort de l'étude des capacités militaires que le risque le plus important le long de la frontière est celui d'une action militaire transfrontalière. La composante militaire de la Force doit donc être principalement déployée le long des frontières de la zone d'Abyei, pour prévenir et empêcher tout mouvement de groupes rebelles armés soudanais ou sud-soudanais. Toute incursion transfrontalière de groupes armés venus d'un côté ou de l'autre pourrait exacerber les tensions intercommunautaires et mettre les civils de la zone en danger.

La composante militaire de la FISNUA jouera un rôle de dissuasion le long des principaux itinéraires d'accès à la zone d'Abyei, aux frontières nord et sud de la zone. En ce qui concerne la migration des Misseriya, la composante militaire et la composante police de la Force continueront d'assurer la sécurité afin de faciliter la coopération entre les communautés.

Composante police

Au vu de l'absence de cohérence des dispositifs administratifs de la zone d'Abyei, y compris le Service de police, et de notre évaluation de la situation, énoncée ci-dessus, la Division de la police a réalisé une étude des capacités achevée le 9 juillet 2018, dont il ressort que les tensions intercommunautaires persistent en raison de l'absence d'un règlement politique. Le marché commun d'Amiet est devenu le symbole le plus visible de l'engagement pris par les Ngok Dinka et les Misseriya en faveur de la paix et de la réconciliation et a donné un nouveau souffle aux relations et au commerce entre les communautés dans l'ensemble de la région. Des frictions et incidents sont toutefois toujours possibles entre les deux communautés, qui se côtoient au marché et dans les environs. Ces dernières années, la FISNUA et les organismes, fonds et programmes des Nations Unies ont collaboré avec le comité mixte pour la paix, composé de locaux, pour désamorcer les incidents survenus au marché d'Amiet en facilitant le dialogue intercommunautaire en temps opportun.

Par ailleurs, au vu de la situation économique difficile du Soudan du Sud, le marché d'Amiet est devenu un important carrefour commercial. Cependant, le succès du marché a également entraîné une hausse de la criminalité dans la zone d'Abyei : meurtres, vols de bétail, détournements de voitures, voies de fait, troubles réguliers à l'ordre public, fusillades inopinées, etc. Pour faire face à cette hausse de la

criminalité, je recommande que trois unités de police constituées soient déployées dans les trois plus grands foyers de population de la zone d'Abyei, à savoir le marché commun d'Amiet, la ville d'Abyei et Agok. Ces unités sont en effet mieux adaptées, formées et équipées que les militaires pour faire face aux problèmes d'ordre public. Les unités déployées dans la ville d'Abyei et à Agok pourront également intervenir d'urgence dans les zones de tension potentielles situées dans la zone d'opérations. Cela permettra à la FISNUA de mettre davantage l'accent sur le maintien de l'ordre public, y compris les secteurs judiciaire et pénitentiaire, et sur la promotion de la paix entre les communautés.

Si aucun progrès n'est fait par le Service de police d'Abyei, des policiers spécialisés hors unités constituées seront déployés dans toutes les bases d'opérations de la zone d'Abyei et apporteront un appui renforcé aux comités de protection de la population locale. En plus de son action aux côtés de ces comités, la FISNUA doit mettre en place une campagne d'information pour aider les Misseriya à créer une force de police non armée spécialisée dans les migrations, qui serait chargée d'escorter les nomades et de dialoguer avec les Misseriya sédentaires de la zone d'Abyei pour recenser les besoins d'appui éventuels sur des questions liées au maintien de l'ordre.

Des policiers spécialisés hors unités constituées chargés de fournir un appui consultatif sur la gestion intégrée des frontières devront être déployés dans les 10 bases d'opérations situées le long des couloirs frontaliers. Ces policiers s'emploieront à renforcer les capacités des forces de l'ordre des deux pays en matière de gestion intégrée des frontières et de contrôle des mouvements illicites d'armes et de marchandises ainsi que de surveillance et de signalement de la criminalité transnationale et transfrontalière. L'effectif total de la composante police sera donc porté à 640 : 3 unités de police comptant 160 membres chacune, 148 policiers hors unités constituées et 12 policiers basés au quartier général de la Force.

Effectif maximal des membres du personnel en tenue

Les modifications proposées dans le cadre de la restructuration tiennent compte du plafond actuel, fixé à 4 550 agents en tenue. La FISNUA est actuellement à sa capacité opérationnelle initiale, mais mes propositions visent au passage à une pleine capacité opérationnelle du Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière, qui entraînerait une réduction nette de l'effectif en tenue de 607 agents dans la zone d'Abyei. En outre, le transfert à une composante police étoffée de certaines tâches jusqu'ici confiées aux militaires réduira encore l'effectif en tenue de 590 agents. L'effectif militaire de la zone d'Abyei serait donc diminué de 30,2 % (1 197 hommes), passant de 3 959, qui est l'effectif actuellement autorisé, à 2 762 hommes.

Composante civile

Pour pouvoir s'acquitter des tâches supplémentaires énoncées ci-dessus, la FISNUA devra revoir ses capacités d'appui et légèrement renforcer et réorganiser ses capacités civiles. Elle devra à cet égard collaborer étroitement avec le Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine pour assurer le suivi des engagements pris et aider à organiser et faciliter les réunions indispensables pour faire avancer les choses sur le plan politique. La FISNUA continuera d'être dirigée par un général des Forces armées éthiopiennes au rang de sous-secrétaire général, qui fera fonction de chef de mission et de commandant de la force.

Un civil, chef adjoint de la mission à la classe D-2, sera le principal coordonnateur pour ce qui est de la liaison avec la population locale de la zone d'Abyei, les dirigeants traditionnels et les structures administratives en place à Abyei

et Moughlad, ainsi que pour le suivi régulier des engagements pris en vue de la mise en œuvre des accords signés et l'appui apporté aux partenaires du monde humanitaire et à l'Union africaine dans les efforts qu'elle déploie pour parvenir à un règlement politique du conflit. Dans le même sens, deux membres du personnel recrutés sur le plan international viendront renforcer la composante civile. L'un sera basé à Khartoum et l'autre à Djouba et tous deux seront chargés de suivre l'évolution de la situation dans les capitales et de tenir la direction de la FISNUA au courant des faits nouveaux en lien avec le mandat de la Force. Les bases d'opérations situées dans la zone d'Abyei seront également dotées d'agents chargés des relations avec les communautés, recrutés sur les plans national et international et chargés de prévenir et de régler les conflits. De petites équipes de fonctionnaires civils recrutés sur les plans national et international seront créées dans les quatre postes de commandement de secteur du Mécanisme conjoint situés dans la zone frontalière démilitarisée et sécurisée pour apporter un appui à l'Union africaine et contribuer à sensibiliser les communautés voisines de la frontière.

Les liens entre paix et développement

Pour apaiser les tensions liées aux ressources et promouvoir le lien important et les synergies qui existent entre les travaux menés par la Force intérimaire en matière politique et de sécurité et les activités de relèvement et de développement menées par l'équipe de pays des Nations Unies, je suggère qu'un programme spécifique soit mis en place pour les communautés ngok dinka et misseriya. En ce qui concerne les Misseriya, l'équipe de pays du Soudan doit collaborer avec le Gouvernement et les dirigeants de la communauté en dehors de la zone d'Abyei et veiller à ce que la communauté misseriya dans son ensemble bénéficie des initiatives de développement.

J'exhorte les donateurs au Soudan et au Soudan du Sud à financer des projets adaptés aux besoins des Ngok Dinka et des Misseriya et axés sur la réconciliation et le développement tout en tenant compte des besoins distincts et spécifiques des deux communautés en la matière. Des projets de ce type, menés par l'équipe de pays, soulageraient grandement la FISNUA, qui n'est pas mandatée pour ces activités et a du mal à répondre aux attentes des populations concernées. La Force continuera quant à elle de fournir un appui opérationnel et logistique à la communauté humanitaire présente dans la zone d'Abyei et conservera des capacités suffisantes pour faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et la libre circulation du personnel humanitaire.

La FISNUA est l'une des opérations de maintien de la paix dont le bilan est le plus positif. Cette réussite est rendue possible par l'engagement et le dévouement du personnel de la Force, et par l'appui fourni par le Gouvernement éthiopien. Nous devons cependant nous garder de considérer que le calme relatif que la FISNUA réussit à maintenir dans la zone d'Abyei signifie que les problèmes ont été réglés et que la Force peut être dissoute ou réduite sensiblement. Il nous faut simplement adapter son mandat à la réalité du terrain, dans cette zone où les problèmes politiques sous-jacents ne sont toujours pas résolus. Je vous demande donc de continuer d'investir dans la FISNUA afin de ne pas perdre le terrain gagné de haute lutte sur la voie de la paix ces sept dernières années. La FISNUA peut et doit rester l'architecte du retour de la confiance entre les deux pays jusqu'à ce que ceux-ci parviennent à s'entendre sur le statut final d'Abyei et le tracé de leur frontière commune.

(Signé) António **Guterres**