



## Conseil de sécurité

Distr. générale  
17 septembre 2021  
Français  
Original : anglais

---

### Lettre datée du 17 septembre 2021, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

Dans sa résolution [2575 \(2021\)](#), le Conseil de sécurité m'a prié de procéder, au plus tard au 30 septembre 2021, à un examen stratégique de la Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei (FISNUA), dans le contexte des récents faits politiques qui se sont produits entre le Soudan et le Soudan du Sud et à l'intérieur de ces pays, en formulant des recommandations détaillées sur une nouvelle reconfiguration de la mission et en établissant une stratégie de sortie viable, qui priorise la sûreté et la sécurité des civils vivant à Abyei, tienne compte de la stabilité de la région et comprenne une option de stratégie de sortie de la FISNUA qui ne soit pas limitée par les accords de 2011.

Comme suite à cette demande, l'examen stratégique a été réalisé par une équipe intégrée composée de membres du Département des opérations de paix, du Département de l'appui opérationnel, du Département de la sûreté et de la sécurité, du Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix et du Bureau de l'Envoyé spécial pour la Corne de l'Afrique. Les représentants des équipes de pays des Nations Unies au Soudan et au Soudan du Sud ont également été consultés. L'équipe s'est rendue au Soudan, au Soudan du Sud et en Éthiopie du 18 au 30 juin. Elle a rencontré de hauts responsables gouvernementaux à Khartoum, à Djouba et à Addis-Abeba, y compris des représentants de l'Union africaine, et s'est entretenue avec des membres des communautés ngok dinka et misseriya dans la région d'Abyei.

L'examen stratégique a été réalisé à un moment critique pour le Soudan et le Soudan du Sud, les deux pays vivant une transition politique. Il a également fait suite aux consultations régionales tenues par mon Envoyé spécial pour la Corne de l'Afrique en février et mars 2021, sur la réduction des effectifs et la stratégie de sortie de la FISNUA, conformément au mandat donné par le Conseil de sécurité dans sa résolution [2550 \(2020\)](#). Le contexte dans lequel s'est déroulé l'examen stratégique a été influencé par trois faits nouveaux majeurs. Premièrement, l'amélioration significative des relations entre le Soudan et le Soudan du Sud depuis 2019, notamment en raison du rôle central qu'ont joué les deux pays dans leurs processus de paix respectifs. Cela a créé un environnement propice au règlement des questions en suspens, notamment le statut final d'Abyei. Deuxièmement, l'absence de progrès tangibles dans la mise en œuvre de l'Accord 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 dans l'application des résolutions dans lesquelles le Conseil de sécurité a demandé que des progrès soient faits dans le processus politique et la création d'institutions garantes de l'état de droit. En conséquence, la FISNUA a été contrainte de gérer un



certain nombre de questions en suspens au cours de la dernière décennie, notamment des problèmes en matière humanitaire, d'ordre public, de sécurité et d'administration. Troisièmement, la dynamique actuelle des relations entre l'Éthiopie et le Soudan a une incidence directe sur le travail de la FISNUA et la perception de celle-ci par les parties. Comme je l'ai indiqué dans ma lettre au Conseil datée du 1<sup>er</sup> avril 2021 (S/2021/322), les consultations régionales menées par mon Envoyé spécial en février et mars 2021 n'ont pas été concluantes.

Les examens stratégiques précédents avaient conduit à proposer des modifications du mandat du Conseil de sécurité et des reconfigurations de la mission, avec un succès limité. Plus particulièrement, en août 2018, j'ai recommandé que la mission, dont le caractère était purement militaire, évolue vers une approche civile, en faisant observer que la menace à Abyei était essentiellement de nature criminelle (voir S/2018/778). À cet égard, il a été proposé de transférer des soldats depuis la région d'Abyei afin de rendre pleinement opérationnel le Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière et de déployer du personnel de police supplémentaire dans la région d'Abyei pour lutter contre les problèmes d'ordre public. Dans ma proposition, j'ai également noté la nécessité de soutenir l'Union africaine, en particulier son Groupe de mise en œuvre de haut niveau, dans l'application quotidienne des accords en renforçant la composante civile, notamment en nommant un chef civil adjoint de la mission. Le 14 mai 2019, dans sa résolution 2469 (2019), le Conseil a renouvelé le mandat de la FISNUA en modifiant ses effectifs, ramenant notamment l'effectif maximum autorisé à 3 550 hommes et prévoyant une réduction supplémentaire de 585 hommes à moins qu'il ne décide de proroger le mandat du Mécanisme [résolution 2465 (2019)]. La mission consistait à porter le déploiement des effectifs de police à 640 personnes, dont 148 policiers hors unités constituées et 3 unités de police constituées. En outre, le Conseil a demandé la nomination d'un chef civil adjoint afin de faciliter davantage la liaison entre les parties et le dialogue avec elles. Le déploiement des unités de police constituées, l'augmentation de 50 à 148 du nombre de policiers hors unités constituées et l'affectation du chef civil adjoint de la mission n'ont pas été mis en œuvre à ce jour en raison des objections soulevées par les autorités soudanaises, au motif que ces modifications n'étaient pas conformes aux accords de 2011.

## Définition des problèmes

L'examen s'est appuyé sur les orientations stratégiques du Conseil de sécurité et sur certaines des conclusions et recommandations des examens précédents.

Compte tenu de ces éléments, l'équipe chargée de réaliser l'examen stratégique a formulé les questions suivantes afin de définir les problèmes :

- a) Outre l'approche actuelle, quelles sont les autres options pour assurer le maintien de la paix à Abyei ?
- b) En l'absence d'une solution politique, le Soudan et le Soudan du Sud peuvent-ils apporter des réponses concrètes aux questions en suspens concernant l'administration de la région d'Abyei et l'état de droit dans cette région ?
- c) Que peuvent faire le Soudan et le Soudan du Sud pour assumer le rôle actuel du Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière ?
- d) Comment la FISNUA peut-elle être reconfigurée pour s'adapter à la situation politique actuelle dans la région et aux menaces pour la sécurité liées à la criminalité, en tenant compte de la stabilité de la région et de la sûreté et de la sécurité des civils vivant à Abyei, y compris les mesures de protection contre la violence fondée sur le genre ?

e) Quel sera l'appui opérationnel nécessaire pour la reconfiguration proposée ? Les options envisagées doivent tenir compte des délais et des implications financières en termes d'appui logistique pour tout changement important de stratégie, d'échelle et/ou de composition de la Force, ainsi que du contexte opérationnel exceptionnel ;

f) Quelles mesures les parties peuvent-elles prendre pour faire avancer le processus politique ?

g) Qu'impliquerait le retrait de la FISNUA en termes de mesures concrètes et de calendrier ?

### **Amélioration des relations : des communautés éloignées les unes des autres**

Les autorités nationales du Soudan et du Soudan du Sud ont exprimé leur ferme volonté de tirer parti de l'amélioration de leurs relations pour résoudre les questions politiques en suspens, notamment les questions résiduelles liées à l'Accord de paix global entre le Gouvernement de la République du Soudan et le Mouvement/l'Armée populaire de libération du Soudan. Les deux pays vivent une transition politique et leurs gouvernements respectifs ont conscience des problèmes que posent les processus de transition pour aborder les questions d'intérêt national. Des progrès ont récemment été faits dans la mise en place d'un cadre de discussion en vue de parvenir à une solution sur le statut d'Abyei. Le 25 mai 2021, le Président sud-soudanais, Salva Kiir, a créé un comité de haut niveau composé de 10 membres et présidé par le conseiller présidentiel pour la sécurité nationale, Tut Gatluak. Un comité similaire a été créé à Khartoum, composé de 19 membres et présidé par le Vice-Président du Conseil souverain du Soudan, le général Mohamed Hamdan Dagalo. Les deux gouvernements ont également fait savoir qu'ils pourraient envisager la création d'une force de sécurité conjointe Soudan-Soudan du Sud pour la région, sans parvenir à un accord sur le calendrier de son déploiement.

À Khartoum et à Djouba, toutes les parties ont reconnu la nécessité de maintenir la FISNUA jusqu'à ce qu'une solution politique soit trouvée, et le Soudan demande la mise en place d'une force multinationale des Nations Unies.

Le Soudan soutient la mise en place des institutions conjointes prévues dans l'Accord du 20 juin 2011 et voit dans la force de sécurité conjointe avec le Soudan du Sud une solution pour assurer la sécurité à Abyei à moyen et long terme. Le Soudan du Sud, tout en appréciant le rôle de la FISNUA et en étant satisfait du pays qui fournit actuellement le contingent de la Force, estime que le cadre politique général doit être clarifié avant que soit mise en place une force de sécurité conjointe. Les deux pays sont favorables à un rôle accru des Nations Unies dans la consolidation de la paix, notamment par l'intensification des activités humanitaires, des activités de consolidation de la paix et de l'aide au développement au niveau communautaire.

À Abyei, l'espace de dialogue entre les Ngok Dinka et les Misseriya se réduit. Le marché commun d'Amiet et la saison de transhumance constituent deux lieux d'interaction durables dans un espace par ailleurs divisé. Cependant, la conférence sur les voies migratoires s'est tenue en dehors de la zone d'Abyei, à Aweil (Soudan du Sud), du 22 au 25 février 2021.

Les points de vue des communautés sur la situation actuelle et leurs attentes à l'égard de la FISNUA et de l'équipe de pays des Nations Unies sont assez divergents. Les interlocuteurs de la communauté ngok dinka, y compris les représentantes des femmes, ont déclaré à l'équipe chargée de réaliser l'examen stratégique que la résolution du statut final de la région d'Abyei, comme convenu dans l'Accord de paix

global, était de première importance. Ils ont félicité la FISNUA pour le maintien de la sécurité, ont estimé que les Misseriya n'avaient pas leur place dans la région et se sont déclarés opposés au programme de l'équipe de pays des Nations Unies en faveur des Misseriya, qu'ils perçoivent comme un appui à la réinstallation de ces derniers dans une région appartenant aux Ngok Dinka. Les représentants des Misseriya se sont dits frustrés par le manque de services de santé et d'éducation dans la région et par le manque d'accès aux services existants, et ont mis en doute l'impartialité de la FISNUA, estimant que celle-ci prenait le parti des Ngok Dinka. Les groupes de jeunes des deux communautés ont eu tendance à se faire davantage entendre. Les positions des communautés se reflètent également dans l'absence de structures de gouvernance communes dans la région, les deux parties ayant nommé séparément des administrateurs en chef sans aucune coordination visible.

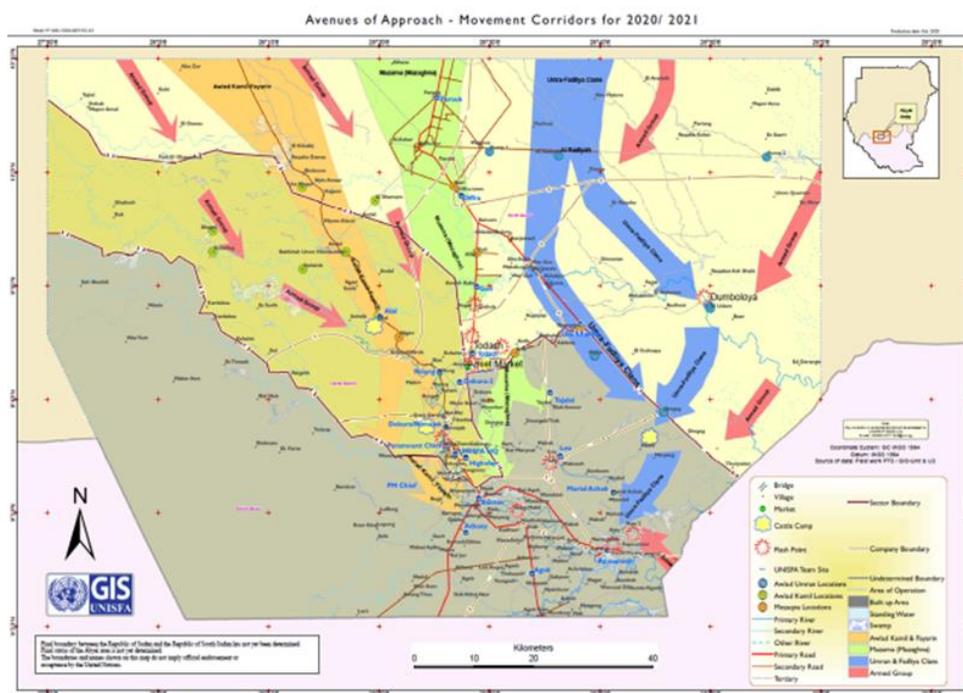
## Changement de contexte

Le contexte politique et les conditions de sécurité se sont considérablement améliorés et ont beaucoup évolué depuis le déploiement initial de la Force intérimaire dans la région, il y a dix ans. Les tendances qui ont été mises en lumière par l'examen indépendant de la FISNUA en 2018 se maintiennent dans un contexte politique encourageant au niveau national. Les transitions politiques au Soudan et au Soudan du Sud ont amélioré la dynamique politique entre les deux pays et créé des conditions leur permettant de contribuer à leurs processus de paix respectifs. Les deux parties reconnaissent unanimement le rôle stabilisateur que joue la FISNUA à Abyei et le long de la frontière entre le Soudan et le Soudan du Sud. Dans le contexte actuel, malgré l'absence de règlement politique, il est très peu probable que les gouvernements du Soudan et du Soudan du Sud tentent de régler leurs différends par une confrontation militaire à Abyei.

Les incidents récurrents dans la zone sont toujours de nature criminelle. Il s'agit notamment d'affrontements intercommunautaires autour des pâturages, des points d'eau et des vols de bétail, ou de heurts liés à la présence d'éléments armés. Entre janvier et juin 2020, par exemple, les agressions et les vols ont constitué 751 cas sur un total de 810 atteintes à la sécurité, et, entre janvier et mai 2021, les mêmes catégories ont constitué 946 cas sur un total de 989 incidents. Entre mai 2020 et juin 2021, 27 cas impliquant la présence d'éléments armés soupçonnés d'avoir participé à des vols de bétail et des vols à main armée ont été recensés. Ces problèmes sont majoritairement saisonniers, puisqu'ils se sont produits entre janvier et mai ou juin, coïncidant avec la saison sèche et la transhumance.

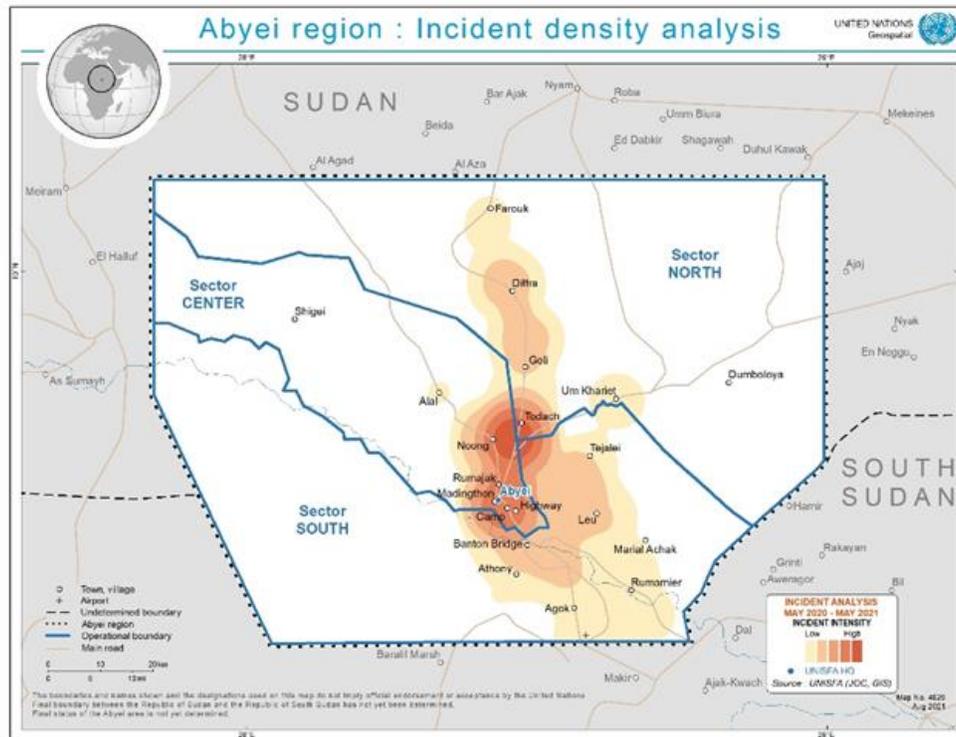
Les cas de meurtre sont en hausse depuis mai 2019, notamment du fait des affrontements intercommunautaires qui se sont produits à Kolom le 22 janvier 2020, de l'attaque perpétrée à Mabok le 13 avril 2020 et de l'incident survenu à Dungop le 16 mai 2021. Les cas de vol de bétail ont tendance à augmenter pendant la migration inverse au début de la saison des pluies, conformément aux tendances existantes, et la plupart des cas se produisent le long des couloirs de migration, en particulier dans le centre et le sud de la région. En ce qui concerne les cas de violence sexuelle, sur la base des statistiques fournies par les comités de protection des populations locales, ainsi que celles rapportées directement à la FISNUA, le nombre de viols ou de tentatives de viol est passé de 3 à 7, et les cas de violence domestique sont passés de 72 à 102 entre janvier et juin 2021, par rapport à la même période en 2020. Dans mes rapports réguliers au Conseil de sécurité sur la situation à Abyei, j'ai fourni des informations détaillées sur ces infractions, entre autres.

Figure I  
 Carte des couloirs de migration et des principaux foyers de tension pendant la saison 2020/21



Du point de vue géographique, il est également révélateur de constater que la plupart des atteintes à la sécurité se produisent autour de deux zones, à savoir les zones d'intenses échanges économiques entre les communautés, comme le marché commun d'Amiet, et les zones que les communautés perçoivent comme étant intrinsèquement les leurs et qu'elles craignent de voir usurpées par d'autres. À ce titre, l'examen stratégique a révélé que les foyers de tension se situaient le long d'un axe nord-sud au centre de la région d'Abyei, plus précisément dans le marché commun d'Amiet et ses environs en raison de leur attrait commercial, et dans des localités telles que Kolom et Dugop, comme le montre la carte ci-dessous.

Figure II  
Carte des principaux foyers de tension en juin 2021



Source : Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei.

### Atteintes à l'état de droit

En l'absence d'autorités garantes de l'état de droit (police, ministère public, tribunaux ou prisons) à Abyei, l'ordre public est assuré par des comités de protection des populations locales, avec l'aide de la FISNUA, et la justice est administrée principalement par des mécanismes traditionnels. Le suivi des mécanismes traditionnels a révélé des violations des droits des accusés, en particulier des femmes victimes. La FISNUA appuie le travail des mécanismes de justice traditionnelle, notamment le comité mixte pour la paix entre les communautés, un mécanisme de paix dirigé par la communauté qui comprend des représentants des communautés ngok dinka et misseriya, et remplit des fonctions législatives et judiciaires visant à assurer une coexistence pacifique. Le comité mixte règle également les différends liés aux terres, aux vols de bétail, aux migrations et aux autres facteurs de conflit. Le comité mixte pour la paix d'Amiet – pendant des comités de protection des populations locales qui surveille les activités menées dans la zone du marché commun d'Amiet et les violations qui y sont commises – et le tribunal traditionnel d'Abyei remplissent des fonctions similaires. En l'absence d'institutions conjointes de maintien de l'ordre opérationnelles et reconnues, la FISNUA est appelée à exercer des fonctions de police que ses capacités actuelles ne lui permettent pas d'assurer. En outre, les communautés ont exprimé de sérieuses inquiétudes quant à l'administration de la justice et au fait que des infractions restent impunies. Les trois centres de détention gérés par la communauté dans la ville d'Abyei, au marché commun d'Amiet et dans la ville d'Agok fonctionnent dans des conditions difficiles et avec des ressources minimales.

### **Mécanismes conjoints**

Comme je l'ai expliqué en détail dans mon dernier rapport au Conseil de sécurité sur la situation à Abyei (S/2021/383), daté du 15 avril 2021, on constate des progrès mesurés dans le fonctionnement du Mécanisme conjoint pour les questions politiques et la sécurité, qui s'est réuni deux fois en 2020, à Djouba et à Khartoum. Le Mécanisme a pris plusieurs décisions importantes, notamment en ce qui concerne le déploiement d'équipes d'observateurs militaires conjointes dans toute la région d'Abyei et l'introduction de critères de référence relatifs aux frontières. En février 2020, il a convenu d'étudier les moyens de mettre en place une équipe conjointe chargée d'enquêter sur les affrontements intercommunautaires survenus à Kolom les 19 et 22 janvier 2020, et d'examiner et d'approuver le mémorandum d'accord initialement soumis en 2015 concernant le transfert d'auteurs présumés d'infractions graves de la mission au gouvernement compétent. La mise en œuvre de ces décisions aura un impact positif sur le mandat de la FISNUA et facilitera sa reconfiguration dans l'intérêt des parties. Dans l'intervalle, aucun progrès n'a été réalisé concernant la mise en place de l'Administration conjointe de la zone d'Abyei, du Conseil conjoint d'Abyei et du Service de police d'Abyei, qui a été convenue le 20 juin 2011. Au lieu de cela, les parties ont nommé des administrateurs en chef distincts pour la région, qui gèrent de fait des parties distinctes du territoire, mais rien n'indique que ceux-ci travaillent ensemble ou qu'ils se coordonnent.

### **Incidence des faits nouveaux survenus à l'échelle régionale**

Les évolutions de la situation à l'échelle régionale ont eu des conséquences importantes sur l'action de la FISNUA depuis la création de celle-ci, et les dynamiques régionales actuelles sont cruciales pour sa configuration et son avenir. Depuis sa création, la FISNUA est une opération unique en son genre puisque son contingent provient d'un seul pays – pays voisin de surcroît –, en conséquence de quoi elle est davantage exposée aux relations trilatérales entre le Soudan, le Soudan du Sud et l'Éthiopie.

Lorsque le Conseil de sécurité a demandé, en mai 2021, dans sa résolution 2575 (2021), que soit réalisé un examen stratégique de la mission, les relations positives qu'entretenaient le Soudan et le Soudan du Sud étaient le facteur de référence au niveau régional. Toutefois, la confrontation armée en cours en Éthiopie, le contentieux entre le Soudan et l'Éthiopie au sujet du triangle de Fachqa et le différend lié au Grand Barrage de la Renaissance éthiopienne ajoutent de l'incertitude à l'opération, le Soudan ayant demandé publiquement le remplacement du contingent éthiopien de la FISNUA.

### **Proposition de reconfiguration de la Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei**

Au vu des conclusions de l'examen stratégique, je voudrais proposer au Conseil de sécurité une reconfiguration de la FISNUA dans trois domaines principaux et selon un calendrier précis. Premièrement, les évolutions politiques qui ont transformé le Soudan depuis 2019 et la transition politique au Soudan du Sud, ainsi que le ferme engagement des deux pays à résoudre les questions en suspens par le dialogue, permettent d'envisager de manière réaliste des approches conjointes et une solution politique.

Par conséquent, le rôle de la FISNUA, qui consiste à dissuader la confrontation militaire au niveau national, a évolué. L'opération devrait avoir pour objectif de favoriser l'instauration de conditions propices à la tenue de la dernière phase des

négociations sur le règlement politique, et le rôle des entités des Nations Unies devrait être revu en conséquence. Deuxièmement, l'évolution des conditions de sécurité et la nature des menaces à Abyei exigent que la FISNUA adopte une nouvelle stratégie, moins lourde, qui lui permette d'être plus réactive et qui soit axée sur les zones à risque du point de vue de la sécurité. Troisièmement, il se peut que le maintien de la paix ne soit plus suffisant. La nature des problèmes observés à Abyei exige de mettre davantage l'accent sur la consolidation de la paix en vue de faciliter le rapprochement des communautés. À cette fin, des efforts importants doivent être faits pour intensifier les activités de développement.

Dans l'intervalle, le Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière devrait s'appuyer sur ses réalisations et continuer d'aider les parties à résoudre les problèmes le long de leur frontière commune. Lorsque les parties parviendront à un accord politique, la FISNUA se retirera progressivement et les fonctions de sécurité seront transférées à des mécanismes nationaux et locaux.

### **Composante militaire**

Compte tenu des recommandations de l'examen des capacités militaires de la Force effectué en 2019 et de l'évolution du contexte politique et opérationnel dans lequel intervient la mission, cette dernière devrait être reconfigurée de manière à améliorer sa capacité à exécuter les tâches prescrites dans le nouveau contexte régional. Je recommande que le Conseil de sécurité examine les deux options suivantes pour la reconfiguration de l'opération :

a) *Première option : reconfiguration avec un effectif maximum légèrement réduit et un déploiement similaire.* Dans le cadre de cette option, il est recommandé de réduire légèrement l'effectif maximum de 3 550 hommes à 3 250, dont 2 700 pour la zone d'Abyei et 550 pour le Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière. La FISNUA maintiendrait son déploiement actuel sur trois secteurs, avec trois unités d'infanterie (de 570 hommes chacune), mais les chars et l'artillerie lourde seraient rapatriés. Les capacités facilitatrices, notamment l'unité d'hélicoptères militaires, l'unité du génie, l'unité des systèmes de drones aériens, au niveau de la Force, et les capacités des unités d'infanterie en matière de drones aériens seraient renforcées pour permettre à la Force d'être plus agile, plus réactive et mieux informée, et plus apte à s'adapter au terrain pendant la saison des pluies. L'idée est que la composante militaire proposée continue de remplir toutes les tâches prescrites, conformément au mandat de la mission. Le nombre de soldats chargés d'exécuter ces tâches resterait le même qu'actuellement, et les changements n'affecteraient pas la capacité de la FISNUA à remplir sa mission de protection des civils. Une évaluation précise des capacités facilitatrices existantes pourrait permettre de proposer des solutions plus efficaces et efficientes, comme le remplacement éventuel de certaines capacités militaires par des capacités civiles ou contractuelles pour la fourniture d'un appui logistique. L'avantage de cette option est qu'elle n'entraîne pas de changements importants dans le déploiement et la stratégie actuels de la Force, ce qui la rend plus simple à mettre en œuvre du point de vue logistique et opérationnel, tout en remplaçant la totalité de la Force ;

b) *Deuxième option : reconfiguration des capacités et de la présence de la Force, avec réduction de l'effectif maximum.* Dans le cadre de cette option, il est recommandé de réduire l'effectif maximum de la FISNUA de 3 550 hommes à 2 900, dont 2 350 pour la zone d'Abyei et 550 pour le Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière. Cette option prévoit une restructuration de la mission, de manière à réduire son empreinte tout en maintenant des capacités renforcées. La composante militaire ne disposerait ni de chars lourds, ni de pièces d'artillerie lourde, ni d'une unité logistique multirôle. Elle comprendrait un bataillon d'infanterie en

moins. La FISNUA comprendrait deux bataillons d'infanterie (de 750 hommes chacun) au lieu de trois actuellement, ainsi que des unités de soutien améliorées, notamment s'agissant des capacités en matière de mobilité aérienne et de génie. Le déploiement de l'unité des systèmes de drones aériens et de capacités en matière de drones aériens au sein des unités d'infanterie permettrait à la FISNUA de disposer d'outils adéquats pour la collecte d'informations, qui sont prérequis pour assurer l'efficacité d'un concept opérationnel basé sur la mobilité et la réactivité fondée sur le renseignement. Le nombre de soldats chargés de l'exécution des tâches prescrites resterait le même qu'actuellement, mais les effectifs alloués aux fonctions de soutien diminueraient, et les unités de soutien permettraient à la Force de se projeter plus facilement et de bénéficier d'une structure d'appui renforcée pour remplir ses missions, y compris de protection des civils. Cette option faciliterait le commandement et le contrôle de l'opération, mais nécessiterait une coordination à un niveau plus élevé. La modification de l'empreinte de la mission et l'accent mis sur les zones sensibles permettraient de mieux couvrir la composante civile et l'équipe de pays des Nations Unies, et de renforcer les liens avec celles-ci. Bien que cette option prévoie une réduction des effectifs globaux, le nombre de soldats chargés d'assurer la protection des civils resterait le même qu'actuellement en cas de nécessité, et la capacité de la Force à déployer rapidement des troupes dans toute la région d'Abyei ne serait pas affectée. Pour ce faire, l'unité d'hélicoptères militaires serait répartie entre les zones d'opérations des deux principales unités d'infanterie. L'avantage de cette option est qu'elle permet de fixer les conditions initiales du retrait de la mission tout en encourageant les deux pays à améliorer leurs initiatives conjointes ou coordonnées pour assurer la sécurité et le bien-être des populations vivant à Abyei et alentour.

### **Aspects communs aux deux options**

Dans les deux cas, il est envisagé de remplacer les contingents actuels, en raison du contexte politique décrit plus haut, par une force multinationale des Nations Unies dotée d'unités de soutien renforcées et appliquant un concept général d'opérations révisé, ce qui nécessiterait d'établir clairement les besoins par unité et les besoins en matériel appartenant aux contingents, avec l'appui d'une capacité civile supplémentaire, le cas échéant. Pour que la force multinationale des Nations Unies soit plus mobile, plus réactive et plus agile, ses fonctions de commandement et de contrôle devront également être renforcées, ce qui nécessitera une plus grande capacité de communication au sein des différentes unités et des différents sites de la force, ainsi qu'entre eux.

Le quartier général de la Force devra être réduit de manière proportionnelle. Il est proposé que la capacité en matière d'hélicoptères passe de deux à quatre hélicoptères militaires pour accroître la mobilité pendant les opérations. Compte tenu de la réduction de l'empreinte de la mission, il est recommandé de renforcer ses capacités d'appréciation de la situation. Il est proposé d'inclure une unité de base de systèmes de drones aériens d'environ 100 hommes, qui serait chargée de fournir des informations pertinentes pour permettre à la Force d'assurer sa propre protection et renforcer les capacités de cette dernière en matière de protection des civils. La cellule de renseignement du quartier général de la Force devrait être ajustée en conséquence.

### **Implications opérationnelles**

Le déploiement ordonné d'une force multinationale des Nations Unies exige une planification et un ordonnancement minutieux, ainsi que la coopération et l'implication continues des pays hôtes et des pays contributeurs de contingents. Les contraintes logistiques et opérationnelles liées à des facteurs propres à la FISNUA, tels que la saison des pluies, les itinéraires de ravitaillement limités et longs, la

capacité de transport aérien existante et les autorisations d'accès aérien, auront une incidence sur le calendrier de départ du personnel en tenue et de son matériel. On estime que le remplacement du personnel pourrait commencer en octobre 2021 et prendre entre 100 jours et six mois. On considère en outre qu'il faudra entre 13 et 24 semaines pour déployer les unités de remplacement une fois que les pays contributeurs sélectionnés auront confirmé que celles-ci sont prêtes à être déployées, de même que le matériel approuvé appartenant aux contingents. Il sera particulièrement difficile d'assurer le déploiement complet du matériel de la force de remplacement au cours d'un seul cycle sec, notamment en raison de la nécessité de préserver la continuité des opérations pendant la transition. Pour certaines fonctions de soutien essentielles, telles que les services médicaux et de génie, qui doivent être maintenues pendant tout le processus de remplacement, des dispositions devront être prises pour faire en sorte que les capacités de base soient disponibles pendant toute la période de transition. En outre, les règles de quarantaine mises en place dans le cadre de la lutte contre de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) peuvent également avoir une incidence sur le calendrier des rapatriements et des déploiements.

### **Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière**

Dans les deux cas, il est proposé que le Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière soit maintenu au même niveau, et que les effectifs de son Groupe de protection de la Force soient légèrement réduits, de 584 hommes actuellement à 550. Le Mécanisme resterait à sa capacité opérationnelle initiale, deux secteurs sur quatre étant ouverts, qui accueilleraient chacun deux bases d'opérations. Il est également proposé d'accroître la capacité en matière de drones aériens pour permettre la collecte d'informations au niveau de l'unité et une protection efficace de celle-ci et des observateurs militaires.

### **Composante Police**

Le désaccord des parties sur les effectifs et l'objectif de la capacité policière internationale mandatée par le Conseil n'a pas permis de progresser sur cette question. À ce jour, les effectifs de la composante Police n'ont pas augmenté depuis la résolution 2469 (2019) du Conseil de sécurité. Aucune des trois unités de police constituées prévues n'a été autorisée à entrer sur le territoire ; le nombre de policiers hors unités constituées est toujours de 48 au lieu des 148 prévus ; le personnel du quartier général se limite toujours à 5 membres au lieu de 12.

### **Composante civile**

Le renforcement des capacités de la composante civile de la mission contribuerait à rapprocher les communautés d'Abyei et à améliorer la protection des femmes contre les violences fondées sur le genre. Dans cette optique, l'expansion du Bureau de la liaison avec les communautés est prioritaire, non seulement pour son travail de première ligne en matière de consolidation de la paix, mais aussi pour accroître l'aide aux moyens de subsistance et de résilience des populations locales, conjointement avec d'autres acteurs des Nations Unies.

Compte tenu des capacités limitées de la FISNUA en matière pénitentiaire et de préservation de l'état de droit, je recommande que les Nations Unies élaborent une stratégie d'aide à la préservation de l'état de droit en étroite consultation avec les gouvernements du Soudan et du Soudan du Sud, ainsi qu'avec les communautés vivant à Abyei. La mission devrait explorer de nouvelles approches, en coopération avec les autorités soudanaises et sud-soudanaises, afin de parvenir à un consensus sur les procédures d'enquête et de poursuite pour les crimes graves, en particulier ceux susceptibles de déstabiliser la région, tels que les affrontements intercommunautaires

qui se sont produits à Kolom en 2020. Enfin, une protection efficace des civils nécessite une coordination étroite avec les gouvernements soudanais et sud-soudanais ainsi qu'avec les communautés locales, afin de recenser les meilleurs moyens de prévenir les attaques contre les communautés locales dans la région, et de soutenir les mécanismes existant aux niveaux national et local. Au niveau de la mission, ces efforts nécessiteront une approche intégrée dans toutes les composantes thématiques, notamment les affaires civiles, les questions de genre, les droits humains et l'état de droit, grâce au renforcement des capacités, à l'assistance technique et au suivi à l'appui des autorités des pays hôtes.

Étant donné que les parties ont convenu d'un cadre de discussion en vue de parvenir à un règlement politique de la question d'Abyei et sont en train de finaliser leurs mécanismes respectifs, la communauté internationale devrait assurer une fonction de soutien à cet égard.

Conformément aux principes de ma réforme de la gestion et aux approches rationalisées de la fourniture d'un appui opérationnel, la reconfiguration proposée de la mission offre l'occasion d'envisager d'autres arrangements pour la fourniture de certaines capacités, telles que l'appui médical, logistique, technique, aérien et terrestre, qui pourraient être fournies par des sous-traitants des Nations Unies ou par une combinaison de capacités militaires et civiles. Une analyse coûts-avantages doit être réalisée dès que possible à cette fin. En outre, il est recommandé de renforcer les capacités médicales de niveau 2, de sorte que celles-ci satisfassent aux normes fixées par l'Organisation en matière d'évacuation médicale, ainsi que les capacités aériennes, ce qui permettrait de transporter à la fois du personnel et du fret et de multiplier véritablement la capacité opérationnelle de la FISNUA.

Les recommandations relatives aux composantes civiles nécessiteront de revoir la dotation en effectifs de la composante, de prévoir un financement adéquat des activités relatives aux programmes et d'ajuster les effectifs du personnel d'appui et les ressources opérationnelles aux besoins.

## **Accroître l'aide aux activités de subsistance et au développement de la résilience**

Afin de désamorcer les tensions au niveau communautaire et de préparer le terrain pour une mise en œuvre sans heurts d'un futur accord politique sur Abyei, l'équipe chargée de l'examen stratégique prévoit la nécessité d'intensifier l'aide humanitaire et l'aide aux moyens de subsistance et à la résilience au niveau communautaire, et de renforcer le rôle des équipes de pays des Nations Unies au Soudan et au Soudan du Sud. L'approche proposée consiste en un travail conjoint des équipes de pays des Nations Unies en faveur de la consolidation de la paix et de la résolution des conflits, qui tiennent compte de la question du développement durable et des besoins des Ngok Dinka et des Misseriya, et qui bénéficie d'un financement de la FISNUA.

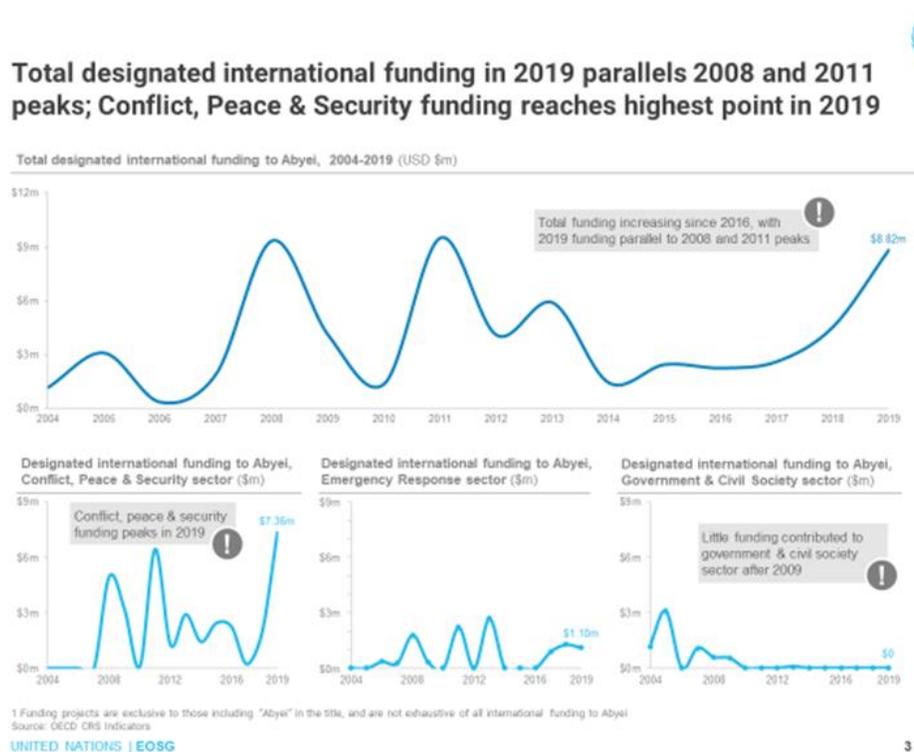
Les communautés locales ont des besoins similaires et attendent beaucoup de la FISNUA et des équipes de pays des Nations Unies, mais leurs attentes sont différentes. Les besoins humanitaires et de relèvement à Abyei persistent en raison de services et d'infrastructures de base très limités. La situation est encore aggravée par l'extrême pauvreté, la forte prévalence de la malnutrition et une situation économique défavorable. Les organismes, fonds et programmes des Nations Unies fournissent des services essentiels auxquels la population d'Abyei n'aurait autrement pas accès. Les communautés ont toutefois l'impression que les possibilités d'emploi ne sont pas équitablement réparties. En outre, il y existerait une opposition au travail réalisé par les organismes, fonds et programmes des Nations Unies en soutien à la communauté

misseriya dans la partie nord de la zone d'Abyei pour ce qui concerne les activités autres que l'aide humanitaire.

Ces organismes, fonds et programmes rencontrent d'importantes difficultés dans la région, notamment en raison d'une présence limitée – la plupart des opérations étant axées sur des projets de portée restreinte –, de problèmes logistiques, de problèmes de sécurité et des oppositions à ce que toute la zone soit couverte. Les actions menées dans le cadre des programmes comportent des lacunes dans presque tous les domaines, en particulier l'état de droit et la protection. Compte tenu des différents points de vue des parties prenantes, il est nécessaire de suivre une stratégie et des directives claires dans toute la région pour ce qui est de la fourniture de l'aide humanitaire et de l'aide au relèvement fondées sur des principes et sur les besoins, en tenant compte des conflits existants, des sensibilités politiques et les biais perçus en matière de fourniture de services.

Les données de l'Organisation de coopération et de développement économiques pour la période allant de 2004 à 2019 montrent sans ambiguïté un besoin de financement propre à Abyei afin de soutenir les services collectifs et les activités de subsistance. Sur les 62,9 millions de dollars d'aide internationale alloués à Abyei au cours de cette période, 55 % des fonds ont été consacrés au secteur des conflits, de la paix et de la sécurité ; 17 % aux interventions d'urgence ; 10 % au Gouvernement et à la société civile (voir fig. III).

Figure III  
**Financements internationaux pour Abyei de 2004 à 2019, par secteur et par année**



### La voie à suivre

Je recommande que soit mis en place, suivant les orientations stratégiques et les conseils des coordonnateurs résidents au Soudan et au Soudan du Sud, un programme

spécifique visant à promouvoir les domaines d'intérêt commun aux Ngok Dinka et aux Misseriya, qui soit axé sur les priorités communes et bénéficie d'un financement de la FISNUA. Le cadre de collaboration pourrait s'inspirer des fonctions de liaison avec les États, comme cela a été testé avec succès au Darfour et dans le cadre de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (2018-2020), qui ont permis à une mission de maintien de la paix de partager avec l'équipe de pays des Nations Unies les bénéfices du travail conjoint, de la mobilité et de la sécurité dans le cadre d'une mission non intégrée.

J'entends demander aux deux équipes de pays des Nations Unies d'élaborer, en consultation avec les autorités des pays hôtes, une proposition qui tienne compte des besoins et des conflits, et qui repose sur les principes suivants :

- a) Les coordonnateurs résidents au Soudan et au Soudan du Sud dirigent conjointement le programme par l'intermédiaire de mécanismes appropriés, de manière à en assurer l'orientation stratégique, la mise en œuvre, le suivi et la responsabilité ;
- b) L'aide fournie au moyen du programme doit bénéficier équitablement aux femmes, aux enfants et aux personnes vulnérables dans toute la région d'Abeyi ;
- c) Tous les organismes, fonds et programmes des Nations Unies et leurs partenaires devraient s'associer à cette démarche et permettre un accès sans entrave aux personnes dans le besoin ;
- d) L'utilisation des mécanismes existants, notamment le Bureau de la liaison avec les communautés et les comités de protection des populations locales, aux fins de la mise en œuvre du programme ;
- e) Le programme pourrait notamment porter sur la fourniture immédiate de services et l'appui dans certains domaines clés de la transhumance, la gestion de la frontière et les mécanismes de protection locaux pour les femmes, les enfants et les groupes vulnérables. La proposition devrait être finalisée d'ici mars 2022.

## **Définir une stratégie de sortie**

Comme suite à la demande formulée par le Conseil de sécurité dans sa résolution [2575 \(2021\)](#) d'une stratégie de sortie pour la FISNUA qui ne soit pas limitée par les accords de 2011, l'équipe chargée de l'examen n'a pas été en mesure de proposer une stratégie de sortie précise, mais a recensé plusieurs éléments nouveaux qui pourraient contribuer à la formulation d'une telle stratégie. Je considère que la transformation politique au Soudan et la ferme volonté des gouvernements soudanais et sud-soudanais de résoudre les questions en suspens constituent le fondement qui permettra de définir les modalités d'un retrait viable de la mission. Cela est conforme à la Déclaration d'engagements communs concernant les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, à savoir la primauté de la politique dans le règlement des conflits. Je recommande donc que soit fixée une échéance pour un retrait réussi de la FISNUA.

Alors que les parties sont sur le point de parvenir à une décision sur le règlement politique de la question d'Abeyi, plusieurs éléments importants se dessinent déjà. La nomination des membres du comité de haut niveau, au Sud-Soudan, et la formation attendue d'un comité similaire par le Soudan afin de dialoguer sur la question d'Abeyi créeront le cadre nécessaire aux négociations politiques. En outre, la décision du Mécanisme conjoint pour les questions politiques et la sécurité de déployer des équipes d'observateurs militaires conjointes dans toute la région d'Abeyi est une nouvelle positive. Sa mise en œuvre jettera les bases de la création de forces de

sécurité conjointes qui seront déployées à Abyei et qui reprendront les fonctions de sécurité actuellement assurées par la FISNUA. Le mode opératoire du Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière, dans lequel les parties jouent un rôle déterminant par l'intermédiaire de leurs observateurs nationaux, pourrait servir de modèle en vue de la mise en place d'équipes mixtes d'observateurs militaires et de la force de sécurité conjointe. Une approche similaire pourrait également être envisagée pour la création d'un service de police conjoint.

### **Processus politique conduit par les parties**

L'élément décisif de la stratégie de sortie est le règlement politique de la question entourant la région d'Abyei, et, à cet égard, il est essentiel que le Soudan et le Soudan du Sud jouent un rôle moteur. La communauté internationale est prête à soutenir les parties dans la préparation de cette étape. L'Union africaine conserve un rôle essentiel dans les discussions et la facilitation du processus, et peut s'appuyer à cet égard sur la contribution fournie à ce jour par son Groupe de mise en œuvre de haut niveau. Je me félicite de la dynamique positive entre le Soudan et le Soudan du Sud, et j'appelle les parties à trouver une solution durable sur le statut d'Abyei.

Enfin, pour ce qui est de définir une vision stratégique pour l'opération, je recommande d'établir, en étroite coordination avec le Soudan et le Soudan du Sud, une série d'objectifs – y compris d'objectifs spécifiques relatifs à l'inclusion des femmes – concernant les mécanismes conjoints que les parties mettront en place et les mesures qu'elles devront prendre en vue de régler la question d'Abyei. La réalisation de ces objectifs constituerait des étapes du retrait progressif de l'opération et permettrait de fixer une échéance pour un retrait réussi de la FISNUA, qui pourrait commencer d'ici deux ou trois ans.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir porter le texte de la présente lettre à l'attention des membres du Conseil de sécurité.

Le Secrétaire général  
(*Signé*) António **Guterres**

---