



Conseil de sécurité

Distr. générale
14 octobre 2013
Français
Original : anglais

Lettre datée du 14 octobre 2013, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

J'ai l'honneur de me référer aux résolutions [2093 \(2013\)](#) et [2111 \(2013\)](#) du Conseil de sécurité dans lesquelles le Conseil m'a prié de définir les critères qui permettraient d'apprécier l'opportunité de déployer une opération de maintien de la paix en Somalie, de procéder, en étroite collaboration avec l'Union africaine, à un examen conjoint de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM); et de lui présenter des options et recommandations le 10 octobre 2013 au plus tard.

Suite à cette requête, l'ONU et l'Union africaine ont dépêché en Somalie une mission conjointe qui avait le double mandat de définir les critères à remplir pour qu'une opération de maintien de la paix puisse être déployée dans ce pays et de procéder à un examen de l'AMISOM. Dans le prolongement de mon rapport du 31 janvier 2013 au Conseil de sécurité ([S/2013/69](#)) et compte tenu de la récente détérioration des conditions de sécurité en Somalie, avec notamment l'attaque lancée le 19 juin 2013 contre le complexe des Nations Unies à Mogadiscio, dans laquelle 1 fonctionnaire des Nations Unies, 3 employés d'un contractant de l'Organisation et 4 gardes de sécurité n'appartenant pas à l'Organisation ont été tués, j'ai également demandé à la mission conjointe de formuler des recommandations sur les moyens d'assurer la sécurité du personnel des Nations Unies.

La mission conjointe Union africaine-ONU s'est déroulée du 26 août au 6 septembre 2013. Elle était placée sous la direction conjointe du Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU et du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine et comprenait des militaires, des personnels de police, des spécialistes des questions politiques et des spécialistes de la logistique provenant des départements compétents de l'ONU, de la Commission de l'Union africaine, de l'AMISOM, du Bureau d'appui de l'ONU pour la Mission de l'Union africaine en Somalie (UNSOA), de la Mission d'assistance des Nations Unies en Somalie (MANUSOM) et du Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine (BNUUA), ainsi que de quelques États Membres et de l'Union européenne. La mission conjointe s'est rendue dans les quatre secteurs de déploiement de l'AMISOM et a eu des consultations avec les partenaires nationaux et internationaux concernés en Somalie ainsi qu'à Addis-Abeba et Nairobi. Elle a présenté ses conclusions dans un rapport que le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a examiné le 10 octobre 2013.



Critères de déploiement d'une opération de maintien de la paix

En ce qui concerne le déploiement d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies en Somalie, je rappelle les observations que j'ai formulées dans mon rapport du 31 janvier 2013 (S/2013/69, par. 83). J'y faisais valoir que, dans un contexte comme celui de la Somalie où sont actuellement menées des actions de combat, l'Union africaine dispose d'un avantage comparatif pour ce qui est de fournir un appui militaire. L'option d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies pourra être envisagée, en consultation avec les autorités somaliennes, une fois que les actions de combat menées contre Al-Chabab seront terminées.

La principale conclusion de la mission conjointe est que, si l'on veut atteindre le niveau de sécurité minimal requis pour être en mesure de soutenir la consolidation de la paix en Somalie, il faut réduire encore la capacité des insurgés d'Al-Chabab de lancer des attaques asymétriques. Pour cela, il faudra reprendre la campagne militaire contre Al-Chabab, ce qui réduirait rapidement la capacité de ce groupe de contrôler des positions stratégiques clefs et, par là même, sa capacité de recruter, d'instruire ses recrues et de financer ses opérations par la force.

Parallèlement à cette campagne militaire, il faudra renforcer les moyens dont disposent les forces somaliennes pour consolider progressivement leur contrôle sur les zones reprises à Al-Chabab, avec une présence plus consistante de la Police nationale somalienne et des unités de police constituées de l'AMISOM. Ces avancées permettraient au processus politique de se dérouler dans des conditions de sécurité plus favorables dans les grandes villes. Il incombe aux autorités somaliennes, soutenues par la MANUSOM et l'AMISOM, de mettre rapidement en place des administrations locales de consensus chargées d'administrer les zones récemment reprises et d'y rétablir les services publics. Il leur incombe également d'accompagner leur action sur le plan militaire de progrès dans la gouvernance politique et dans la fourniture de services publics.

La mission conjointe a conclu que la réalisation progressive des objectifs définis ci-dessus devrait permettre de réduire progressivement le rôle offensif de l'AMISOM en Somalie et d'envisager une transition vers un rôle de contrôle et d'intervention rapide en appui aux forces nationales somaliennes de sécurité. Une fois parvenue à ce stade, l'AMISOM pourrait être redimensionnée et, sous réserve d'une décision en ce sens du Conseil de sécurité, passer la main à une opération de maintien de la paix des Nations Unies. Ce processus par étapes devrait garantir à la fois l'expansion des objectifs militaires stratégiques repris à Al-Chabab et la permanence du contrôle exercé sur eux.

Pour pouvoir mesurer la réalisation de ces objectifs, la mission conjointe a défini un ensemble de critères à remplir avant qu'une opération de maintien de la paix des Nations Unies puisse être déployée, ce déploiement constituant lui-même une étape vers une passation complète des pouvoirs aux institutions somaliennes de sécurité. Ces critères sont les suivants : a) accord politique sur la finalisation d'un modèle fédéral et sur la création d'administrations et d'États; b) extension de l'autorité de l'État par la mise en place d'administrations locales dans les zones reprises, conformément à la constitution provisoire; c) affaiblissement d'Al-Chabab jusqu'à ce qu'il ne constitue plus une force effective, grâce à une stratégie d'ensemble comprenant des volets politique, économique et militaire; d) amélioration sensible de la situation sur le plan de la sécurité, attestée par une réduction de 30 % à 50 % du nombre des attentats à l'engin explosif improvisé et

par la mise en place d'un dispositif de contrôle efficace de l'accès aux principales agglomérations; e) amélioration de la capacité de l'armée nationale somalienne à tenir la majorité des principales agglomérations du centre-sud de la Somalie grâce à une masse critique (10 000) de soldats bien entraînés et bien équipés; f) accord général sur les principaux dispositifs de maintien de l'ordre et sur le rôle et les missions de la police somalienne; g) équipement et entretien d'au moins 4 000 agents de la Police nationale somalienne chargés de faciliter le déroulement pacifique des élections et de maintenir l'ordre public dans un environnement sécuritaire plus libre; et h) consentement du Gouvernement fédéral et appui de segments importants de la population somalienne au déploiement d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies.

Je continuerai, en consultation avec l'Union africaine, à mesurer les progrès accomplis dans la réalisation de ces critères et j'en informerai le Conseil dans les rapports périodiques que je lui sou mets.

Situation sur le plan de la sécurité

Je trouve extrêmement préoccupantes les conclusions de la mission conjointe concernant la situation actuelle de la Somalie sur le plan de la sécurité. La mission a conclu en effet que les progrès accomplis au cours des 12 derniers mois sur le plan politique et les avancées militaires de ces dernières années contre Al-Chabab risquent fortement d'être renversés.

Il ressort des conclusions de la mission conjointe qu'Al-Chabab a délibérément changé de tactique depuis mai 2013 dans les zones reprises à ses forces, y compris la capitale de la Somalie, en quittant le terrain de la guerre conventionnelle pour celui de la guerre asymétrique. Al-Chabab vise tout particulièrement le Gouvernement, les institutions publiques et les membres de la communauté internationale, y compris les Nations Unies, qui travaillent en Somalie.

Face à ces menaces, et faute de disposer des éléments habilitants et des multiplicateurs de force qui auraient permis de prolonger l'offensive contre Al-Chabab, l'armée nationale somalienne et l'AMISOM en ont été réduites à adopter une posture largement défensive et statique. Tous les moyens dont elles disposent sont employés à assurer la protection de leurs positions et des itinéraires de ravitaillement, qui sont de plus en plus vulnérables puisque l'interruption des opérations offensives a donné à Al-Chabab le temps de préparer des attaques plus ambitieuses et plus complexes.

En plus de causer la mort de nombreux civils innocents, y compris des femmes et des enfants, la dégradation des conditions de sécurité risque de compromettre le fragile processus politique somalien, notamment en empêchant le Gouvernement fédéral de mener des actions essentielles de communication et de consolidation de l'État. Ses représentants sont en danger permanent lorsqu'ils s'emploient à développer le processus politique et à consolider les institutions publiques. Le Président Hassan Sheikh Mohamud a déjà échappé à plusieurs attentats.

Ce changement de tactique d'Al-Chabab est un véritable problème pour la présence – récemment renforcée – de la communauté internationale en Somalie. L'attaque du 19 juin 2013 contre le complexe des Nations Unies à Mogadiscio a gravement, quoique temporairement, réduit la capacité de l'équipe de pays des Nations Unies à mettre au point, exécuter et contrôler ses programmes, en

particulier dans la capitale. La difficulté de circuler dans le pays freine par ailleurs la montée en puissance de la MANUSOM et retarde le moment où elle sera complètement déployée et pourra appuyer pleinement ses partenaires somaliens et agir à leurs côtés.

Ces menaces se sont maintenant étendues à l'ensemble de la région. L'odieuse attaque lancée du 21 au 24 septembre 2012 contre le centre commercial Westgate de Nairobi et revendiquée par Al-Chabab constitue la preuve la plus récente et la plus inquiétante que ce groupe a les moyens de planifier, préparer et exécuter des opérations complexes qui menacent la paix et la stabilité de la Somalie et au-delà.

Dans l'immédiat, pour reprendre l'initiative et éviter de nouveaux revers, il importe de relancer de toute urgence et de renforcer la campagne militaire contre Al-Chabab. Cela implique d'accroître, en partie à titre temporaire, l'appui apporté par la communauté internationale aux forces de sécurité nationales somaliennes et à l'AMISOM, pour permettre à celles-ci de mener à bien leurs opérations offensives et pour créer ainsi l'espace dont le processus politique et l'action de consolidation de la paix ont besoin. De même, de nouvelles mesures devront être adoptées pour garantir la sûreté et la sécurité du personnel des Nations Unies, auquel le Conseil de sécurité a donné pour mandat d'aider le Gouvernement fédéral à mener à bien de nombreuses initiatives.

J'approuve donc sans réserve les recommandations de la mission conjointe Union africaine-ONU, comme suit :

Renforcement des capacités de l'armée nationale somalienne et de l'AMISOM

Premièrement, j'approuve sans réserve la recommandation tendant à apporter un appui ciblé aux unités de l'armée nationale somalienne déployées sur le front et qui mènent des opérations conjointes avec l'AMISOM. Sur la base des besoins de ces forces, je recommande donc au Conseil de sécurité d'autoriser la MANUSOM à fournir une gamme limitée de matériel non létal aux unités concernées de l'armée nationale somalienne menant des opérations conjointes avec l'AMISOM, jusqu'à concurrence de 10 000 hommes, sur le modèle de l'appui apporté aux forces armées de la République démocratique du Congo par la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO). Cet appui limité concernerait la mobilité, l'alimentation, le carburant, les tentes et le soutien médical sur le théâtre d'opérations, et viserait à renforcer progressivement la capacité des troupes concernées à conserver et étendre les territoires repris. Il faudrait financer ce dispositif de soutien par des contributions statutaires au budget de l'Organisation, ce qui serait un message politique fort indiquant que le Conseil de sécurité appuie vigoureusement les efforts déployés par les Somaliens pour mettre fin à l'insurrection dans leur pays.

Simultanément, il importe de renforcer d'urgence les moyens de l'AMISOM pour lui permettre, en intervenant aux côtés des forces somaliennes, de reprendre de nouveaux territoires en Somalie méridionale et, ce faisant, d'ôter à Al-Chabab la possibilité de lever des fonds, de recruter et d'instruire des recrues par la force avec le dessein de lancer des attaques asymétriques. J'approuve donc la recommandation de la mission conjointe tendant à ce que : a) le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine autorise une augmentation limitée de l'effectif actuel de l'AMISOM, qui est de 17 731 agents en tenue, en lui ajoutant trois bataillons

d'infanterie cumulant 2 550 hommes pour une période de 18 à 24 mois; et b) le Conseil de sécurité augmente de façon correspondante le nombre des agents de l'AMISOM auquel l'UNSOA est autorisé à fournir le dispositif d'appui logistique mentionné au paragraphe 4 de sa résolution [2093 \(2013\)](#). Cela devrait permettre à l'AMISOM d'aider les forces somaliennes à planifier et exécuter la reprise de la campagne militaire contre Al-Chabab et à conserver plus efficacement les territoires anciennement ou nouvellement repris, en attendant que l'armée nationale somalienne puisse le faire elle-même grâce au soutien bilatéral qu'elle reçoit en sus des mesures recommandées décrites ci-dessus.

Je souscris à la conclusion de la mission conjointe selon laquelle il n'est pas réaliste de croire que l'AMISOM pourrait parvenir au but recherché, qui est qu'elle reprenne sa campagne militaire, si elle ne dispose pas de moyens aériens. Elle a besoin, en particulier, de disposer de toute urgence des hélicoptères et autres éléments habilitants dont le Conseil de sécurité a approuvé le déploiement dans sa résolution [2036 \(2012\)](#), mais qui n'ont toujours pas été mis à la disposition de l'AMISOM. J'engage les États Membres aussi bien africains que non africains à se mobiliser d'urgence pour fournir à l'AMISOM les moyens dont elle a besoin, dont le Conseil de sécurité a déjà autorisé le remboursement et qui sont prévus dans le dispositif d'appui logistique de l'ONU.

En outre, il existe un besoin urgent d'unités spécialisées qui donneront à l'AMISOM les moyens de mener de façon efficace ses actions offensives et de sécuriser les zones qu'elle aura reprises, notamment en assurant l'instruction sur le tas des unités somaliennes qui opéreront à ses côtés. J'approuve donc la recommandation de la mission conjointe Union africaine-ONU tendant à ce que, en sus des 20 281 agents en tenue mentionnés plus haut : a) le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine autorise le déploiement d'éléments habilitants ayant un effectif total de 1 845 agents en uniforme chargés d'aider les unités responsables de la logistique, des transmissions, du génie et de la sûreté portuaire, de faciliter la mise en place d'équipes d'instructeurs, et d'aider la cellule de recensement des victimes civiles, d'analyse et de réponse; et b) le Conseil de sécurité augmente de façon correspondante le nombre des agents en tenue de l'AMISOM auquel l'UNSOA est autorisé à fournir le dispositif d'appui logistique mentionné au paragraphe 4 de sa résolution [2093 \(2013\)](#).

L'appui fourni tant aux forces nationales de sécurité somaliennes qu'à l'AMISOM devra respecter strictement la Politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme dans le contexte de la fourniture d'appui par l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes (voir le document [A/67/775-S/2013/110](#)). Cela impliquera de procéder à des enquêtes d'évaluation des risques, d'identifier et de négocier des mesures d'atténuation et de mettre en place des mécanismes de contrôle, comme le prévoit cette politique, afin de garantir que l'appui fourni servira à mettre sur pied une armée nationale somalienne plus responsable, plus efficace, plus fiable et plus conforme aux normes internationales.

Ces recommandations impliquent un renforcement certes important, mais de courte durée, des moyens militaires mis à la disposition de l'AMISOM et de l'armée nationale somalienne. Il est indispensable en effet de renforcer les moyens et les capacités de ces deux forces afin qu'elles puissent priver Al-Chabab de la faculté de recruter, d'instruire ses recrues et de financer ses opérations par la force; c'est à ce prix que pourront être mises en place les conditions de sécurité nécessaires à un

processus politique et à une action de consolidation de la paix durables en Somalie et, par voie de conséquence, au retrait de la présence internationale. L'AMISOM et l'armée nationale somalienne devront s'attacher à planifier conjointement leurs opérations afin d'économiser leurs efforts et de mieux coordonner leur action.

Sécurité du personnel des Nations Unies

Les conditions de sécurité actuelles compromettent directement la capacité de l'ONU et de la communauté internationale à aider les autorités et la population somaliennes à Mogadiscio et en province. Pour s'acquitter de leurs missions, les fonctionnaires des Nations Unies doivent pouvoir travailler effectivement en Somalie, y compris en exerçant leurs activités aux côtés de leurs homologues somaliens, et pouvoir circuler librement dans Mogadiscio et dans les zones reprises. Comme je l'ai dit dans mes recommandations préalables à la création de la MANUSOM (voir le document [S/2013/239](#)), il faudra pour cela prendre des mesures de sécurité supplémentaires pour permettre à nos fonctionnaires de travailler en sécurité.

En accord avec le rapport de la mission conjointe, je recommande donc : a) qu'il soit procédé immédiatement au déploiement d'une unité de garde statique des Nations Unies, qui ferait partie de la MANUSOM et serait chargée de renforcer la sécurité du complexe de la MANUSOM à l'intérieur de l'aéroport international de Mogadiscio, dont les membres seraient fournis par les États Membres sous forme de contingents, et dont les caractéristiques seront développées une fois que la décision aura été prise; b) que l'ONU assure l'instruction et l'équipement d'une force spécialisée d'environ 150 hommes, prélevés dans les rangs de la police somalienne, qui seraient chargés d'assurer la sécurité des déplacements des personnels de l'ONU à l'intérieur de Mogadiscio ainsi que la sécurité des convois des Nations Unies jusqu'à ce que le Gouvernement fédéral somalien ait les moyens de s'acquitter intégralement de cette tâche (le Gouvernement fédéral a décidé que cette force constituerait un premier pas vers la création d'une unité de police diplomatique capable d'assumer, en matière de sécurité, les responsabilités de la Somalie en sa qualité de pays hôte; en attendant que la force spécialisée susmentionnée soit opérationnelle, l'ONU continuerait de compter sur les sociétés privées avec lesquelles elle a contracté); et c) que les forces de sécurité nationales somaliennes interviennent rapidement, avec l'appui de l'AMISOM, en cas d'incident de sécurité; les forces de sécurité somaliennes chargées de ces missions d'intervention d'urgence devraient bénéficier d'une aide bilatérale pour leur entretien et leur renforcement.

Je me félicite des assurances données par l'Union africaine à l'effet que l'AMISOM continuera de sécuriser le périmètre de l'aéroport international de Mogadiscio et d'assurer la sécurité du personnel de l'ONU travaillant à l'extérieur de la capitale. Si le Conseil de sécurité autorise le renforcement des capacités de l'AMISOM que je propose, le nombre de soldats disponibles devrait augmenter. Je recommande que ces soldats soient affectés à la sécurisation de l'aéroport international de Mogadiscio en attendant que les conditions de sécurité soient stabilisées. Les dispositifs de sécurité dans les régions devront eux aussi être reconsidérés, au fur et à mesure de l'expansion des activités que mène l'ONU dans ces régions en réponse aux mandats qu'elle a reçus et aux besoins des populations.

Conclusions

Je tiens à exprimer ma profonde gratitude à la Commission de l'Union africaine pour le vigoureux esprit de collaboration et de partenariat qui a caractérisé cet important projet mené en commun avec elle, et au Gouvernement fédéral somalien, aux membres du Conseil de sécurité, à l'Union européenne et aux autres partenaires internationaux pour leur participation aux travaux de la mission conjointe.

Il n'est pas d'hommage assez fort pour rendre justice aux sacrifices héroïques consentis par les forces somaliennes, par les pays qui fournissent des contingents à l'AMISOM et par l'Éthiopie. Tous unis au service de la paix et de la prospérité en Somalie, assurons-nous de préserver et d'étendre les acquis si chèrement payés de plus de deux décennies d'efforts.

Il est difficile, en ces temps de restrictions financières à l'échelle mondiale, de demander plus de moyens. La communauté internationale a déjà investi beaucoup en Somalie, et les Somaliens eux-mêmes ont pris des risques extraordinaires pour la paix. Nous nous trouvons actuellement en présence d'une occasion de rétablir la paix et la prospérité en Somalie et la stabilité dans la région qui ne se représentera peut-être pas avant une autre génération. Je me dois donc de faire savoir au Conseil que, si les moyens supplémentaires que je recommande dans cette lettre ne sont pas autorisés, notre investissement commun risque d'être compromis par les actions injustifiables des insurgés d'Al-Chabab. J'engage le Conseil à approuver les recommandations formulées plus haut, qui devaient ouvrir la voie au retrait futur de toutes les forces internationales.

On ne peut pas progresser sur le plan politique et consolider la paix sans un minimum de sécurité. Je tiens à souligner par ailleurs qu'il ne saurait y avoir de solution exclusivement militaire aux problèmes de sécurité de la Somalie. La réalisation des objectifs militaires doit s'accompagner de progrès équivalents dans la vie politique et dans le domaine des droits de l'homme. Je me félicite des mesures prises récemment à ce sujet par le Gouvernement fédéral somalien, et notamment de l'organisation de la conférence Vision 2016, de la création d'un conseil national de sécurité, de la création d'institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme et du lancement d'actions de communication et de réconciliation. Je souligne que l'augmentation de l'appui militaire à l'AMISOM et à l'armée nationale somalienne que je propose devrait se faire en étroite conjonction avec des progrès dans la reconstruction de l'État somalien et dans la réalisation des principaux objectifs politiques fixés par le pacte du « New Deal ». J'exhorte donc les États Membres à tenir l'engagement qu'ils ont pris d'aider la Somalie dans son entreprise de restauration de l'État et de consolidation de la paix.

Les progrès sur le plan militaire devraient être accompagnés par des investissements dans la capacité des institutions civiles de garantir l'état de droit et le respect des droits de l'homme. Parallèlement à l'appui de la communauté internationale à leurs objectifs militaires, j'exhorte les acteurs politiques somaliens à trouver de toute urgence et à titre prioritaire un accord sur les grands principes qui doivent encadrer l'action de la police en Somalie, en harmonie avec le projet fédéral somalien. J'approuve une application immédiate des mesures décrites par la mission conjointe et tendant à apporter à la police, dans les zones reprises, le concours du groupe de travail sur la police. Je compte également que la révision du concept d'opérations de l'AMISOM aboutira, en consultation avec le Gouvernement fédéral somalien, à préconiser d'autres mesures en matière de police.

L'ONU fera tout son possible pour apporter son soutien à tous ces volets du processus de paix en Somalie, conformément au mandat que nous a donné le Conseil. Je me dois de rappeler, cependant, que notre action collective en Somalie s'appuie, depuis de nombreuses années, sur une collaboration intense avec l'Union africaine, l'Autorité intergouvernementale pour le développement et les États Membres. Je salue la volonté de l'Union africaine de mobiliser rapidement les contingents et les moyens matériels requis, et je rappelle à quel point il importe que l'AMISOM puisse compter sur un financement prévisible. Je renouvelle l'expression de ma gratitude à l'Union européenne pour le soutien inébranlable qu'elle apporte à l'AMISOM depuis sa création et sans lequel les progrès dont nous sommes aujourd'hui les témoins n'auraient pu être accomplis. J'exhorte les États Membres à redoubler d'efforts pour assumer leur part du soutien à apporter à l'armée nationale somalienne et à l'AMISOM. J'affirme à nouveau l'importance qui s'attache à ce que les États Membres apportent aux forces de sécurité nationales somaliennes une aide et un soutien bilatéral et multilatéral inscrits dans une solide coordination.

Le moment est bien choisi pour relancer notre soutien à la Somalie et je vous invite à le saisir. Une augmentation modeste de notre investissement se traduira par une sécurité accrue pour les Somaliens, leurs voisins et la communauté internationale, aussi bien à court qu'à long terme.

(Signé) **BAN** Ki-moon
