



Conseil de sécurité

Distr. générale
1^{er} avril 2021
Français
Original : anglais

Lettre datée du 1^{er} avril 2021, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

J'ai l'honneur de me référer au paragraphe 31 de la résolution [2550 \(2020\)](#), dans lequel le Conseil de sécurité m'a prié de tenir des consultations conjointes avec les Gouvernements soudanais, sud-soudanais et éthiopien, ainsi qu'avec les autres parties prenantes concernées, afin de discuter d'une stratégie de sortie de la Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei (FISNUA) et d'élaborer des options en vue d'en permettre le retrait et la sortie responsables. Je me réfère en outre à la demande que m'a faite le Conseil de sécurité de lui présenter au plus tard le 31 mars 2021 un rapport dans lequel je détaillerais ces options, qui doivent faire primer la sûreté et la sécurité des civils vivant à Abyei, tenir compte de la stabilité de la région et comprendre une option de retrait et de sortie responsables de la FISNUA qui ne soit pas limitée par la mise en œuvre des accords de 2011.

Comme suite à la demande susmentionnée, mon envoyé spécial pour la Corne de l'Afrique a entrepris des consultations en février et mars 2021. Les consultations avec le Gouvernement soudanais se sont tenues à Khartoum à la faveur de discussions avec le Président du Conseil souverain, le général Abdel Fattah al-Burhan, le Premier Ministre, Abdalla Hamdok, la Ministre des affaires étrangères, Mariam al-Sadiq al-Mahdi, le Ministre de la défense, le général Yassin Ibrahim Yassin, et des représentants du Comité mixte de contrôle d'Abyei. En raison de la sévérité de l'incidence de la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) au Soudan du Sud, les consultations avec le Gouvernement sud-soudanais se sont déroulées à distance et par écrit, par l'intermédiaire de la Ministre des affaires étrangères et de la coopération internationale, Beatrice Khamisa Wani-Noah, et du Ministre chargé des affaires de la Communauté d'Afrique de l'Est, Deng Alor, titulaire du portefeuille relatif à Abyei. Les consultations avec le Gouvernement éthiopien ont été conduites en personne avec le Ministre d'État aux affaires étrangères, Redwan Hussein, et l'ancien Président sud-africain, M. Thabo Mbeki, a également été entendu en consultations, en sa qualité de Président du Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine. Bien que le Conseil, dans la résolution [2550 \(2020\)](#), ait souhaité voir se tenir des consultations conjointes, les restrictions imposées par la pandémie de COVID-19 à la circulation dans la région, ainsi que la complexité de la dynamique régionale, ont conduit à les tenir séparément.

Depuis la fin du régime de l'ancien Président soudanais, Omar al-Bashir, le Soudan et le Soudan du Sud évoluent vers un rapprochement. Les deux pays ont cessé de s'accuser mutuellement de soutenir ou d'accueillir des mouvements armés antigouvernementaux et se sont attachés, au contraire, à renforcer les efforts de chacun pour mettre fin aux conflits internes. Depuis quelque temps, on peut voir ce



rapprochement à l'œuvre avec le rôle constructif joué par le Gouvernement sud-soudanais dans la médiation réussie du processus de paix entre le Gouvernement de transition soudanais et certains des mouvements armés actifs au Soudan. Nonobstant le réchauffement de leurs relations, le Soudan et le Soudan du Sud n'ont eu, toutefois, que des échanges bilatéraux limités dans le cadre de leurs accords de coopération, chacun continuant de concentrer ses efforts sur ses conflits internes et sa transition politique. Les deux pays ont bien annoncé une révision de tous leurs accords bilatéraux en octobre 2020, y compris sur Abyei, mais très peu d'actes concrets ont suivi. De plus, les tensions croissantes de ces derniers mois entre le Soudan et l'Éthiopie, liées au différend relatif à la zone de Fachqa, sur leur frontière commune, et à la lenteur des négociations sur le Grand barrage éthiopien de la Renaissance ont influé sur la position du Soudan sur la FISNUA.

Consultations

Au cours des consultations, le Gouvernement soudanais a estimé que, en dépit des conditions de sécurité toujours instables dans la zone d'Abyei, la FISNUA avait, depuis sa création en 2011, joué un rôle important de stabilisation. Le Soudan a indiqué qu'un retrait responsable de la FISNUA pouvait être envisagé dans l'immédiat mais qu'il devrait se faire graduellement sur une période d'une année pour permettre aux Gouvernements soudanais et sud-soudanais de mettre en place les mécanismes prévus dans 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 (Accord du 20 juin 2011). Par conséquent, le Gouvernement soudanais serait favorable au renouvellement du mandat de la FISNUA, qui permettrait aux parties, dans l'intervalle, de tenir des consultations avec l'Union africaine et l'Autorité intergouvernementale pour le développement sur les mécanismes appelés à prendre le relais.

Le Soudan a indiqué que, si les tensions actuelles perduraient entre lui et l'Éthiopie, il envisagerait de lui demander de se retirer de la FISNUA, et de remplacer les contingents éthiopiens par une force multinationale africaine. Il estime qu'une force de ce type pourrait opérer, avec des effectifs considérablement moins importants que ceux de la FISNUA actuellement, jusqu'à ce qu'un nouveau mécanisme créé par les parties devienne opérationnel.

Le Gouvernement soudanais a fait valoir également que le Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière continuait de jouer un rôle important et qu'il devait être maintenu. Il lui faudrait cependant des moyens pour s'acquitter de son mandat de façon plus impartiale alors que les parties œuvrent à un mécanisme de remplacement.

Le Gouvernement soudanais s'est dit préoccupé de voir que la zone d'Abyei n'était pas entièrement démilitarisée, ce qui tendrait à indiquer une présence d'éléments de l'Armée populaire de libération du Soudan (rebaptisée depuis Forces sud-soudanaises de défense du peuple) à Abyei depuis 2018. Les interlocuteurs soudanais ont déclaré que le processus de démarcation de la frontière ne se déroulait pas comme prévu en raison des retards dus au Soudan du Sud, mais ont souligné que le Soudan et le Soudan du Sud devraient être en mesure de coopérer davantage à la démarcation de la frontière.

Concernant les questions bilatérales non réglées, le Soudan a souligné que les relations avec le Soudan du Sud étaient amicales et qu'elles se renforçaient, comme en témoignait le fait que la Ministre soudanaise des affaires étrangères, Mariam al-Sadiq avait choisi de se rendre à Djouba pour son premier déplacement à l'étranger dès sa prise de fonctions au sein du nouveau gouvernement. Il a indiqué qu'il

entendait renouveler les engagements pris dans le cadre de l'ensemble des accords bilatéraux dont il était signataire avec le Soudan du Sud et régler pacifiquement toutes les questions en suspens, y compris Abyei, de façon à trouver une solution mutuellement bénéfique faisant d'Abyei une « frontière souple » et un exemple en matière de coexistence pacifique, de développement et de prospérité partagée pour les populations locales. À cet égard, le Soudan aimerait que les ressources actuellement consacrées à la FISNUA servent à répondre aux besoins de développement d'Abyei. Le Gouvernement soudanais a déclaré qu'il avait établi des voies de communication avec les populations misseriya et ngok dinka aux fins de renforcer l'harmonie et la tolérance, et qu'il s'efforçait toujours de réduire la violence entre les deux communautés afin de trouver une solution définitive et viable qui ne se traduise pas nécessairement par une séparation d'Abyei. Les autorités soudanaises ont déclaré que le Soudan et le Soudan du Sud créeraient une force de police conjointe, comme il était envisagé dans l'Accord du 20 juin 2011, en complément des structures administratives conjointes et du Comité mixte de contrôle d'Abyei. À cet égard, le Soudan s'est engagé à travailler étroitement avec le Soudan du Sud en vue d'un accord qui permette de débarrasser Abyei et le Soudan du Sud des mouvements armés, et fasse pendant aux efforts de médiation du Soudan du Sud qui ont mené à la signature des accords entre le Soudan et ses groupes armés. Il a bien précisé que, même s'il s'attachait en priorité à mettre en place avec le Soudan du Sud et d'autres pays un nouveau partenariat stratégique tourné vers l'avenir et fondé sur la paix, le concours de l'ONU resterait primordial pour le progrès de la mise en œuvre de l'Accord du 20 juin 2011.

Le Gouvernement sud-soudanais a estimé que, depuis sa création en 2011, la FISNUA avait fait la preuve de son efficacité dans l'exécution de son mandat et la protection des civils à Abyei, malgré un certain nombre de problèmes opérationnels, et que la sortie de la mission ne devrait être envisagée qu'après un règlement de la question du statut final d'Abyei.

Le Soudan du Sud a insisté sur les problèmes de sécurité qui demeuraient à Abyei et dans l'État voisin du Kordofan occidental et qui justifiaient un maintien de la présence de la FISNUA, citant comme exemples à cet égard l'assassinat du Chef suprême ngok dinka, en 2013, et le meurtre de civils par les Misseriya les 22 janvier et 13 avril 2020.

Le Soudan du Sud s'est opposé à la création d'institutions conjointes avec le Soudan, arguant que les précédentes tentatives en la matière s'étaient soldées par deux guerres, en 2008 et 2011, nées du manque de confiance entre les parties. Il a également affirmé que le Soudan avait dissous l'administration d'Abyei et qu'il en avait retardé la reconstitution, ce qui avait contribué à mettre sur le devant de la scène la proposition de l'Union africaine sur le statut final d'Abyei, à laquelle il adhérerait. Selon lui, le blocage du règlement pacifique de la situation à Abyei provenait de la fin de non-recevoir opposée par l'ancien Président soudanais aussi bien à la décision de la Cour permanente d'arbitrage sur les frontières d'Abyei qu'aux recommandations du Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine concernant l'organisation d'un référendum sur le statut définitif d'Abyei.

En attendant, le Soudan du Sud a préconisé une poursuite de la collaboration entre l'administration d'Abyei nommée par Djouba et l'administration misseriya à Mouglad, hors d'Abyei, ainsi qu'une coopération entre les deux administrations sur la question des droits de pâturage des Misseriya et sur les autres questions d'intérêt commun.

Le Soudan du Sud s'est inquiété du maintien de la présence à Kec/Diffra, à Abyei, des Forces armées soudanaises qui, selon lui, contribue non seulement à alimenter l'insécurité, en favorisant les activités de ce qu'il a appelé les milices et les

criminels misseriya, mais empêche également le retour des personnes déplacées sur leur lieu d'origine.

Enfin, il a appelé de ses vœux la nomination rapide d'un chef civil adjoint de la Mission qui puisse prendre la tête de l'action menée par cette dernière dans les domaines politique et humanitaire, notamment la mise en œuvre d'une stratégie de sortie, comprenant le règlement de la question du statut final d'Abyei.

L'Éthiopie a estimé que la FISNUA s'était acquittée avec succès de son mandat et qu'un retrait prématuré entraînerait probablement une dégradation des conditions de sécurité dans la zone d'Abyei. Elle a fait valoir que la mission ayant été créée comme suite à l'accord conjoint entre le Soudan et le Soudan du Sud, son retrait devrait faire aussi l'objet d'un accord entre les deux parties. Elle pensait que le Soudan du Sud n'avait rien à redire à la présence de ses contingents au sein de la Force intérimaire, dont elle estimait, par ailleurs, le rôle important dans la prévention d'un conflit entre le Soudan et le Soudan du Sud, et par conséquent, dans sa propre sécurité, compte tenu des répercussions qu'aurait un tel conflit sur elle-même et sur l'ensemble de la région.

De l'avis de l'Éthiopie, une réduction des effectifs de la FISNUA, conjuguée à un manque de coopération du Soudan, empêcherait la Force intérimaire de s'acquitter pleinement de son mandat. Une réduction supplémentaire des forces aurait pour effet de mettre en danger les contingents restants de la FISNUA, auquel cas, le pays se verrait amené à retirer ses contingents, pour leur propre sécurité.

L'Éthiopie a fait savoir que la FISNUA s'acquittait efficacement de son mandat et que tout ce qui pouvait laisser à désirer à cet égard était à mettre au compte du peu d'empressement que mettait le Soudan à régler certaines questions, comme la délivrance en temps voulu des visas du personnel, l'autorisation d'utiliser la piste d'atterrissage d'Athony ou l'aval de ses autorités à la nomination d'un chef civil adjoint de la Mission, pour permettre à celle-ci de mieux s'acquitter de ses tâches.

Le Gouvernement éthiopien a corrélé la question de la FISNUA à d'autres événements actuels dans la région, à commencer par les négociations en cours au sujet du Grand barrage éthiopien de la Renaissance et le différend entre l'Éthiopie et le Soudan concernant la zone de Fachqa. L'Éthiopie a vu dans le point de vue du Soudan sur ces questions un changement récent de position susceptible d'avoir une incidence sur les relations d'amitié entre les deux pays.

Le Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine a souligné qu'il avait déjà communiqué sa position sur le statut final d'Abyei, qui avait été adoptée par les chefs d'État de l'Union africaine en 2013. Il a rappelé qu'il y a eu, au cours du processus, trois phases de consultations et que la décision a été prise de faire approuver le rapport par le Conseil de sécurité. Il n'y a toujours pas d'accord sur Abyei entre le Soudan et le Soudan du Sud et le rapprochement entre les deux pays s'est avéré insuffisant pour régler les questions en souffrance.

De l'avis du Groupe, le départ de la FISNUA conduirait à une dégradation des conditions de sécurité, notamment parce que les mouvements armés se servent d'Abyei comme base de ralliement. Par conséquent, le retrait de la FISNUA, loin de pouvoir se décider à la hâte ou en fonction de considérations politiques, doit dépendre des conditions de sécurité sur le terrain. Au surplus, au regard des événements actuels dans la région, un retrait prématuré aurait pour effet d'annuler les acquis obtenus à ce jour à Abyei.

Le Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine a fait savoir qu'il s'attellerait sous peu à l'organisation d'une réunion du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, au début du mois d'avril, afin de ménager un dialogue

avec le Soudan et le Soudan du Sud et de permettre aux membres africains du Conseil de sécurité de l'ONU d'être correctement informés de leur position avant que ce dernier n'examine le mandat de la FISNUA.

Observations

Le Conseil de sécurité a demandé qu'à l'issue des consultations conjointes menées au niveau régional, des options soient élaborées en vue de permettre le retrait et la sortie responsables de la FISNUA, le Secrétaire général étant prié de détailler ces options, qui doivent faire primer la sûreté et la sécurité des civils vivant à Abyei, tenir compte de la stabilité de la région et comprendre une option de retrait et de sortie responsables de la FISNUA qui ne soit pas limitée par la mise en œuvre des accords de 2011 [résolution [2550 \(2020\)](#), par. 31].

Ces consultations se sont avérées insuffisamment concluantes, n'ayant pas permis d'aboutir, du fait qu'elles n'ont pas été tenues conjointement avec les différentes parties et des positions divergentes de ces dernières sur le devenir de la FISNUA, à la formulation d'options un tant soit peu acceptables par chacune.

Si toutes les parties continuent de reconnaître l'utilité et la raison d'être de la FISNUA, même si c'est pour des motifs différents, leurs positions divergent quant à sa composition et à la poursuite de ses opérations. Après la rénovation de son mandat, en 2018, toutes les parties reconnaissent que la FISNUA a notablement contribué à juguler les tensions entre les populations ngok dinka et misseriya par des initiatives de dialogue et de réconciliation intercommunautaires, bien qu'ayant été limitée dans ses opérations par des goulets d'étranglement administratifs.

Je note que les parties reconnaissent l'importance du rôle de la FISNUA sur le plan de la sécurité, à laquelle on doit la stabilisation d'Abyei, en dépit d'accrochages intermittents entre les deux communautés. À cet égard, j'espère sincèrement que l'Éthiopie et le Soudan réussiront à régler à l'amiable les tensions politiques actuelles. Cela permettra à la FISNUA, sous sa configuration actuelle, de continuer de s'attacher à assurer la sécurité et la stabilité dans la zone d'Abyei et de poursuivre les contrôles et les vérifications le long de la frontière, comme il était proposé dans la lettre que j'ai adressée le 20 août 2018 au Président du Conseil de sécurité ([S/2018/778](#)). Ne pas le faire compromettrait la capacité de la FISNUA de mettre en œuvre son mandat dans sa composition actuelle, ce qui serait lourd de conséquences pour la stabilité d'Abyei, ainsi que pour les relations entre le Soudan et le Soudan du Sud.

Une solution à plus long terme et plus viable, pour Abyei, qui permette à la FISNUA d'effectuer un retrait complet en toute sécurité, reposerait nécessairement sur des relations de bon voisinage entre le Soudan et le Soudan du Sud, ainsi que les parties à tout accord sur le statut final de la zone d'Abyei, avec le soutien de la région, de l'Union africaine et de l'ONU.

Les vues exprimées par les Gouvernements soudanais et sud-soudanais au cours des consultations s'appuient sur leur positions politiques et leurs intérêts différents, que sous-tendent leurs divergences de vues sur l'Accord du 20 juin et le règlement du statut final d'Abyei. Ces positions continuent et continueront d'influencer largement les efforts de stabilisation d'Abyei et l'exécution du mandat de la FISNUA tant qu'il n'existe pas d'accord sur le statut final de la zone d'Abyei.

Dans ces conditions, j'en appelle à tous les partenaires afin qu'ils aident le Soudan et le Soudan du Sud à résoudre leurs problèmes en souffrance et à parvenir, en particulier, à un règlement sur le statut final d'Abyei, lequel est également subordonné à l'aboutissement des consultations menées avec le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine sur cette importante question. J'encourage en outre le Soudan et le Soudan du Sud à honorer l'engagement qu'ils ont pris, d'après l'annonce

faite en janvier 2020, de créer un mécanisme de sécurité mixte appelé à assumer certaines des tâches du Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière de la FISNUA.

Le règlement d'une question passionnelle non résolue comme l'assassinat du Chef suprême des Ngok Dinka contribuerait notablement à une embellie des relations et à la réduction des tensions intercommunautaires. À cet égard, je trouve encourageant l'engagement pris par l'Union africaine de communiquer le rapport d'enquête aux deux pays.

Pour finir, je félicite le Soudan et le Soudan du Sud de ce renforcement notable de leurs relations bilatérales et des efforts constructifs que chacun a consentis pour aider l'autre à mettre fin à ses conflits internes. J'espère que ce rapprochement se poursuivra, grâce au progrès de la question d'Abyei, afin que les civils vivant à Abyei, et dans toute la région, puissent vivre toujours plus en sûreté et en sécurité.

(Signé) António **Guterres**
