



INTERNATIONAL  
PEACE  
INSTITUTE

# Transition de l'ATMIS et dispositions relatives à la sécurité envisagées pour la Somalie après le retrait de cette mission

OCTOBRE 2024

## Introduction

En avril 2022, la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) a été reconfigurée et est désormais connue sous le nom de Mission de transition de l'Union africaine en Somalie (ATMIS)<sup>1</sup>. Le mandat de cette dernière consiste notamment à amoindrir les moyens des Chabab, à assurer la sécurité des centres de population et des principales voies de ravitaillement, à renforcer les capacités des Forces de sécurité somaliennes (FSS) pour leur permettre de prendre progressivement en main les responsabilités en matière de sécurité d'ici à la fin de la période de transition, à soutenir les efforts déployés en faveur de la paix et de la réconciliation par le Gouvernement fédéral somalien (GFS) et à faciliter le renforcement des capacités du secteur de la sécurité et de la justice, ainsi que d'autres institutions du GFS et des États membres de la fédération. Le mandat a été structuré de manière à permettre une transition à quatre phases et un transfert progressif des responsabilités en matière de sécurité aux FSS au plus tard en décembre 2024.

Compte tenu des problèmes persistants rencontrés par la Somalie en matière de sécurité, le GFS a demandé qu'une nouvelle mission remplace l'ATMIS. En août, le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a approuvé la mise sur pied d'une nouvelle mission autorisée par l'ONU et dirigée par l'UA, la Mission d'appui et de stabilisation de l'Union africaine en Somalie (AUSSOM) et a transmis le concept des opérations à entreprendre par la mission au Conseil de sécurité de l'ONU<sup>2</sup>. Le 15 août, lorsqu'il a prolongé la validité de l'autorisation accordée à l'ATMIS jusqu'au 31 décembre 2024, le Conseil de sécurité a demandé au Secrétaire général de l'ONU, conjointement avec le président de la Commission de l'UA et en consultation avec la Somalie et d'autres partenaires, de faire rapport sur la conception générale de la mission le 15 novembre au plus tard. Il a demandé que le rapport comprenne notamment une proposition de structure de la mission, y compris des options concernant la fourniture d'un appui des Nations Unies, un plan de transition du BANUS et de l'ATMIS à la mission proposée, et une stratégie de sortie complète pour la mission proposée<sup>3</sup>.

Avec ces événements comme toile de fond, l'International Peace Institute (IPI), le Stimson Center et le Security Council Report ont accueilli conjointement les participants à une table ronde le 22 août 2024 pour échanger des vues

1 Résolution 2628 du Conseil de sécurité de l'ONU (31 mars 2022), document des Nations Unies S/RES/2628.

2 Communiqué du Conseil de paix et de sécurité de l'UA, 1225e séance, 1er août 2024.

3 Résolution 2748 du Conseil de sécurité de l'ONU (15 août 2024), document des Nations Unies S/RES/2748.



STIMSON

Le 22 août 2024, l'International Peace Institute (IPI), le Stimson Center et le Security Council Report ont organisé un atelier portant sur la transition que continue d'effectuer la Mission de transition de l'Union africaine en Somalie (ATMIS) et sur les dispositions relatives à la sécurité envisagées après son départ. Ce débat faisait partie d'une série d'ateliers qui visent à appuyer l'action soutenue entreprise par les États Membres de l'ONU en vue de trouver les moyens de rendre les mandats des opérations de paix de l'ONU plus réalistes, efficaces et réalisables. Le présent compte rendu de réunion a été corédigé par l'IPI, le Stimson Center et le Security Council Report. Il récapitule les principaux points soulevés au cours du débat mené selon la règle de non-attribution de la Chatham House et ne reflète pas nécessairement les opinions de tous les participants. Ce projet est financé avec le soutien du Ministère des affaires étrangères de la République fédérale allemande et du Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse.

sur la transition de l'ATMIS en cours et sur les dispositions qui seraient prises en Somalie en matière de sécurité après son départ. Les participants ont formulé d'importantes considérations stratégiques au sujet de la mission à entreprendre après le retrait de l'ATMIS et du rôle que l'ONU sera censée jouer en facilitant la transition de l'ATMIS à la mission qui lui succédera. Étant donné que l'ATMIS mettra fin à ses activités en décembre 2024 et qu'il est prévu que le mandat la mission de remplacement entrera en vigueur en janvier 2025, les participants ont estimé d'un commun accord qu'il sera toujours essentiel d'éviter un vide sécuritaire et de tirer parti des progrès réalisés au cours des dernières années. Ils ont en outre souligné qu'il importe de faire en sorte que la transition reflète les conditions sur le terrain et d'aboutir rapidement à un consensus sur les modalités de financement de la mission qui prendra la relève.

## La transition de l'ATMIS

Les Chabab continuent de représenter une grave menace pour la paix et la sécurité internationales, les participants ayant, à cet égard, mis tout particulièrement l'accent sur l'insécurité croissante des voies maritimes dans la Mer Rouge. La Somalie s'efforce en outre de faire face aux effets du changement climatique, ce qui augmente encore l'insécurité. Vu la complexité de ces menaces, les participants ont souligné la nécessité d'adopter une approche globale pour soutenir la paix en Somalie au moyen de mesures consistant notamment à favoriser le dialogue politique et la réconciliation, promouvoir la cohésion sociale et la résilience communautaire, et mettre en œuvre des mesures de stabilisation conçues pour s'attaquer aux causes profondes du conflit.

Depuis 2022, l'ATMIS s'est adaptée à l'évolution du paysage politique et en matière de sécurité en Somalie. Ainsi que l'a noté un participant, l'ATMIS « a évolué sans suivre un modèle préétabli » en raison de la fluidité de la dynamique sur le terrain. Bien que la mission soit dotée d'un vaste mandat, consistant notamment à aider au renforcement de l'État et des processus politiques, il existe un écart entre les aspirations suscitées par l'ATMIS et les réalités sur le terrain. Dans le cadre de cette transition, l'ATMIS a modifié sa posture en laissant les

FSS prendre l'initiative dans les opérations offensives. Toutefois, le processus de constitution de forces dans les FSS a été une source de difficultés, ce qui a entraîné des retards dans le retrait de l'ATMIS. Les participants ont été unanimes à estimer qu'un vide sécuritaire doit être évité pendant la transition. Bien que le retrait des militaires de l'UA n'ait encore entraîné aucun revers majeur au niveau de la sécurité, on a assisté à une reprise des attaques menées par les Chabab.

Les participants ont en outre mis l'accent sur les enseignements qu'il convenait de tirer lors de la transition de l'AMISOM à l'ATMIS, notamment en soulignant l'importance que revêtent des mandats réalistes pouvant compter sur des ressources suffisantes, ainsi que la nécessité de disposer de forces possédant toute la souplesse voulue et de capacités élargies. En outre, les participants ont noté la nécessité d'aligner les plans de retrait sur les conditions de sécurité sur le terrain et de maintenir l'impulsion donnée à la mission pendant toute la durée de son déploiement. D'autres enseignements tirés ont notamment fait apparaître la nécessité d'établir un lien entre les activités entreprises dans le cadre des opérations de soutien à la paix et les stratégies politiques plus vastes consistant entre autres à entretenir une collaboration plus étroite avec l'État d'accueil et à s'efforcer d'instaurer une sécurité durable et à long terme dans le pays hôte. Étant donné que des pays voisins participent depuis longtemps aux efforts communs en fournissant des contingents militaires à l'AMISOM et à l'ATMIS, certains participants ont souligné la nécessité de définir clairement le rôle de ces pays dans la nouvelle mission.

On s'attend à ce que ces enseignements ainsi que d'autres figureront en bonne place dans un rapport qui sera consacré aux enseignements tirés et aux pratiques optimales issues des activités de l'AMISOM et de l'ATMIS; la rédaction de ce rapport a été demandée par le Conseil de paix et de sécurité de l'UA, et il devrait être prêt pour publication en décembre 2024. Un participant a fait observer qu'il serait avantageux de diffuser ce rapport avant cette échéance, ce qui permettrait de s'inspirer de ses conclusions dans le cadre du débat qui se poursuit sur la transition de l'ATMIS et sur la conception et les modalités de financement de la nouvelle mission.

## Planification de l'opération de paix prévue après le retrait de l'ATMIS en Somalie

Les participants ont également échangé des vues sur la planification de la mission destinée à succéder à l'ATMIS, ce qui les a amenés à aborder des questions relatives à la génération de forces pour les FSS et à l'écart au niveau des capacités, à un financement prévisible et durable pour la nouvelle mission, à la coordination et aux partenariats, et au rôle de l'ONU dans la fourniture d'un appui permanent.

### Génération de forces et écarts au niveau des capacités

Les participants ont noté qu'un processus de génération de forces bien défini pour les FSS est essentiel pour assurer une transition harmonieuse et efficace à la nouvelle mission. Cela a été un obstacle majeur à surmonter pendant le retrait de l'ATMIS en cours, et il importe qu'un rang de priorité approprié lui soit attribué à un moment où le processus de planification de la nouvelle mission commence. En l'absence d'un plan clairement défini, la transition pourrait être perturbée par des problèmes dus au manque de préparation des forces nationales chargées d'assumer les responsabilités confiées à la mission en matière de sécurité.

L'autre difficulté soulignée par les participants concernait l'écart au niveau des capacités. L'aptitude de l'ATMIS à exécuter efficacement son mandat a été limitée par un manque de capacités, en particulier en ce qui concerne les moyens aériens nécessaires pour atteindre des zones éloignées. Pour éviter de tels écarts, la nouvelle mission doit être bien équipée en disposant de capacités déterminées en fonction de la nature des tâches à accomplir et du nombre de bases opérationnelles. Bien qu'il soit prévu que la nouvelle mission prenne la responsabilité d'environ 23 bases opérationnelles avancées (BOA) par rapport aux 74 bases de l'ATMIS, elle devra malgré tout continuer de se concentrer sur les

opérations offensives et sur la protection d'infrastructures et de centres de population d'une importance cruciale. Cela nécessitera de robustes capacités et un soutien logistique efficace de la part de l'ONU. Certains participants ont par ailleurs exprimé des inquiétudes au sujet des moyens aériens de la nouvelle mission, en notant que suite à la réduction du nombre de BOA, les besoins en soutien logistique augmenteront étant donné que chaque BOA devra couvrir une zone plus étendue.

Plusieurs participants ont lancé une mise en garde en signalant que les acquis réalisés grâce aux efforts de stabilisation de la Somalie risquaient d'être réduits à néant si la transition n'était pas prise en compte avec précaution. Ils ont souligné qu'il était important de reconnaître la menace persistante posée par les Chabab, de même que les efforts et ressources considérables que les FSS devront consacrer au renforcement de leurs capacités pour combattre efficacement cette menace, parallèlement à la mise en œuvre de mesures plus proactives. Certains participants ont mis l'accent sur la nécessité d'énoncer plus clairement les mesures à prendre pour réaliser le projet de transition à la nouvelle mission. Ils ont demandé, en particulier, si la transition impliquerait un retrait complet des effectifs militaires déjà en place ou leur réaffectation sous une autre autorité. D'autre part, ils ont souligné que le remplacement des effectifs se trouvant dans des bases opérationnelles avancées devait se faire progressivement et avec le soutien de bases opérationnelles situées à l'arrière pour fournir des positions de repli.

### Financement prévisible et durable

Rappelant les enseignements tirés de la transition de l'AMISOM à l'ATMIS, de nombreux participants ont souligné la nécessité de se mettre d'accord sur des modalités de financement avant de procéder à la transition à la nouvelle mission. L'ATMIS a déjà accumulé un déficit de 150 millions de dollars depuis le début de son mandat en avril 2022 en raison d'une réduction des contributions financières attendues de donateurs multilatéraux ou bilatéraux<sup>4</sup>. Des participants ont

<sup>4</sup> Communiqué du Conseil de paix et de sécurité de l'UA, 1275e séance, 12 avril 2022.

fait valoir que les activités de planification et de préparation du budget pour la nouvelle mission devaient tenir compte de ces déficits de financement existants pour éviter qu'un financement insuffisant ne l'empêche d'atteindre ses objectifs. Les participants ont également noté qu'un financement suffisant et prévisible est nécessaire à la fois pour la nouvelle mission en tant que telle et pour un renforcement ininterrompu des capacités des FSS.

Pour éviter le risque de se retrouver avec une mission dépourvue de financement à la fin de l'année, les parties prenantes à New York, Addis-Abeba et Mogadiscio doivent prendre sans tarder les mesures qui s'imposent pour aboutir à un consensus sur les modalités de financement. Les participants ont demandé que l'on fasse preuve de créativité et de souplesse, notamment en vue de la formulation d'options visant à permettre un partage équitable du fardeau global à supporter et une mobilisation des sources de financement ne se limitant pas aux donateurs actuels mais mettant également à contribution une coalition plus vaste de partenaires.

Certains participants ont souligné la nécessité d'adopter une « approche prudente » à l'égard du financement, notamment en explorant des modalités de financement ne se limitant pas à celles énoncées dans la résolution 2719 du Conseil de sécurité, qui autorise les missions de l'UA à accéder aux contributions statutaires des États Membres de l'ONU au cas par cas<sup>5</sup>. D'autres ont fait valoir que les échanges de vues sur le financement de la nouvelle mission prévue en Somalie devraient être dissociés des délibérations relatives à la mise en œuvre de la résolution 2719, compte tenu, en particulier, du fait qu'un accord sur le financement doit être conclu au plus tard en décembre 2024. Si le débat devient trop embrouillé lorsque seront abordées les modalités de mise en œuvre de la résolution 2719, il y aura augmentation du risque que le financement de la nouvelle mission ne soit retardé, ce qui pourrait créer un vide sécuritaire. Bien qu'un financement en vertu de la résolution 2719 puisse être une option à envisager, certains

participants ont noté qu'il était nécessaire de prendre toutes les options en compte, y compris celles consistant à s'adresser à des donateurs non traditionnels.

D'autres participants ont souligné la nécessité de tenir compte des éléments plus vastes de la résolution 2719, y compris les domaines d'action convenus d'un commun accord par l'équipe spéciale UA/ONU chargée de préparer la feuille de route conjointe pour la mise en œuvre de la résolution<sup>6</sup>. Ces domaines sont notamment la planification conjointe, la prise de décisions et l'établissement de rapports, le soutien aux missions, le financement et l'établissement des budgets, et le respect des droits humains et la protection des civils. Prenant note du fait que le Conseil de paix et de sécurité de l'UA a confié un mandat à la mission et a adopté sa conception des opérations, certains participants ont noté en outre qu'il est désormais crucial de se mettre d'accord sur les modalités de travail à appliquer entre l'UA et l'ONU.

## Coordination et partenariats

Certains participants ont noté que l'UA et l'ONU agissent de concert pour assurer l'efficacité de la mission. Le résolution 2748 du Conseil de sécurité de l'ONU a amené cette dernière à entreprendre le processus de planification de la nouvelle mission en instaurant initialement un processus conjoint d'établissement de rapport dont l'exécution sera confiée à l'ONU en consultation avec l'UA. Ce rapport, qui sera présenté par le Secrétaire général en novembre, servira de guide pour la détermination de la portée et des modalités de l'action de l'UA et de l'ONU, ainsi que pour la conception de la mission et la formulation des modalités de financement. Les décisions prises à ce sujet détermineront, à leur tour, l'arrangement de travail conjoint à adopter entre l'UA et l'ONU. La résolution 2719 envisage l'établissement de relations de travail plus étroites entre les deux conseils et les deux secrétariats, mais si un modèle différent est utilisé, les arrangements de travail à mettre en œuvre devront être adaptés à ce modèle. Abstraction faite de l'ONU et de l'UA, les partici-

5 La résolution 2719 du Conseil de sécurité de l'ONU, adoptée en décembre 2023, permet aux opérations de soutien à la paix menées par l'UA et autorisées par le Conseil de sécurité d'être financées à hauteur de 75 pour cent de leur budget annuel, au maximum, au moyen des contributions mises en recouvrement par l'ONU, au cas par cas.

6 UA et ONU, « Résultats de la réunion consultative tenue entre les équipes spéciales de l'UA et de l'ONU sur la résolution 2719 du Conseil de sécurité de l'ONU », Addis Abeba, 23 et 24 mai 2024.

pants ont également souligné la nécessité d'engager des consultations avec une vaste gamme de donateurs et d'autres parties prenantes jouant un rôle clé.

Une collaboration doit également être établie avec le GFS. Le modèle de partenariat tripartite mis en place entre l'UA, l'ONU et le GFS a été la pierre angulaire servant de base aux efforts qui ont permis d'aboutir à une compréhension commune des besoins et des priorités, et il a facilité les démarches aboutissant à une coordination efficace. Un participant a souligné la manière dont cette approche axée sur la collaboration a guidé la transition de l'AMISOM à l'ATMIS, y compris l'élaboration du concept des opérations. Cela a permis aux missions d'accorder la priorité à des secteurs essentiels pendant la transition et a établi un cadre partagé pour la reconfiguration de l'AMISOM. Ce partenariat tripartite doit être approfondi en vue de préparer le terrain pour la nouvelle mission. Un accord conclu entre l'UA, l'ONU et le GFS sur des attentes, des indices de référence et une stratégie de sortie clairement définis peut améliorer l'efficacité de la nouvelle mission et faciliter une transition harmonieuse. Il peut aussi faciliter l'adoption d'un mode de compréhension partagée de la répartition des tâches et de la complémentarité, en particulier compte tenu de la présence d'agents chargés de la sécurité bilatérale.

Certains participants ont exprimé des idées sur le rôle des trois membres africains du Conseil de sécurité de l'ONU (les A3) dans l'amélioration de la coordination entre les deux conseils. Ils ont lancé un appel aux États Membres qui vont siéger en même temps au Conseil de paix et de sécurité de l'UA et au Conseil de sécurité de l'ONU pour qu'ils jouent un rôle d'intermédiaires plus important. La présence de la Somalie au Conseil de sécurité de l'ONU à compter de 2025 confèrera également une nouvelle dimension à la coordination établie par le Conseil avec l'État d'accueil et lors des délibérations portant sur la nouvelle mission.

## Rôle du BANUS

Certains participants ont noté que le BANUS a fourni un précieux soutien à l'AMISOM/l'ATMIS et aux FSS. Mis en place en tant que modèle novateur pour renforcer la présence de l'UA et, par

la suite, des éléments des FSS, le BANUS a favorisé un partenariat de longue date avec ces instances en renforçant la confiance et les rapports de collaboration. Malgré certaines contraintes bureaucratiques, le BANUS a su faire preuve de souplesse et d'adaptabilité en satisfaisant les besoins changeants de ses partenaires. Dès qu'on saura clairement à quoi s'en tenir en ce qui concerne la nouvelle mission, des consultations plus poussées entre la Commission de l'UA et le Secrétariat de l'ONU permettront de déterminer s'il convient ou non de conserver le modèle du BANUS dans sa version actuelle, de le reconfigurer ou d'envisager d'avoir recours à d'autres mécanismes de soutien.

Les participants ont estimé qu'au fur et à mesure de l'évolution de la nouvelle mission de l'UA, il sera essentiel de maintenir en place un mécanisme de soutien robuste et adaptable, capable d'évoluer en fonction des mutations subies par les besoins et les priorités sur le terrain. Tel que mentionné plus haut, le partenariat tripartite entre l'UA, l'ONU et le GFS constituera un cadre d'une importance cruciale pour permettre de définir ces besoins et priorités à un moment où l'ATMIS poursuit sa transition pour devenir une nouvelle mission.

## Conclusion

Depuis 2007, l'AMISOM et l'ATMIS ont joué un rôle crucial dans la lutte menée contre les Chabab et dans la fourniture d'un appui aux FSS. Toutefois, l'obtention d'un financement suffisant et durable a constitué un défi persistant. Bien que l'adoption de la résolution 2719 présente une occasion dont il faut profiter, certains participants ont fait valoir qu'elle ne devrait pas constituer le seul modèle à prendre en compte pour assurer le financement de la nouvelle mission de l'UA en Somalie. La transition de l'ATMIS à une nouvelle mission menée par l'UA et autorisée par l'ONU exigera que l'UA, l'ONU, le GFS et les donateurs se mettent d'accord sur les modalités de financement, la conception globale de la mission et les arrangements de travail conjoints.

Les retards subis dans la recherche d'un tel consensus menaceront la sécurité et la stabilité de la Somalie. À mesure que les partenaires se préparent à aborder cette phase cruciale, ils doivent maintenir

leur concentration afin d'éviter un vide sécuritaire et la perte des acquis obtenus jusqu'à présent, veiller à ce que des ressources suffisantes soient affectées à la nouvelle mission, et tirer parti des cadres de collaboration existant déjà entre l'UA, l'ONU et l'État d'accueil. Si ces problèmes sont

abordés de manière proactive et si on sait tirer les enseignements issus du cadre de partenariat établi de longue date en Somalie, la transition sera plus harmonieuse et se déroulera de manière plus ordonnée.

L'**INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE** (IPI) est un groupe de réflexion international et indépendant à but non lucratif qui se consacre à la gestion des risques et au renforcement des capacités d'endurance et de rebond des collectivités humaines en vue de promouvoir la paix, la sécurité et le développement durable. Pour remplir sa vocation, l'IPI conjugue recherche sur les politiques, analyse stratégique, publication de travaux et organisation de réunions. Réunissant une équipe pluridisciplinaire venue de plus de 20 pays, l'IPI a des bureaux en face du siège des Nations Unies à New York.

Le **STIMSON CENTER** est un centre de recherche sur les politiques libre de toute obédience et œuvrant à la résolution des grandes menaces qui pèsent sur la sécurité et la prospérité du monde. Son programme de protection des civils et de la sécurité humaine s'assure le concours des décideurs, des praticiens et des collectivités sur le terrain afin de cerner les vides sécuritaires et de mettre au point des stratégies adaptées aux circonstances pour protéger les populations des sociétés déchirées par la guerre.

Le **SECURITY COUNCIL REPORT** a pour mission de promouvoir la transparence et l'efficacité de l'action du Conseil de sécurité des Nations Unies. À cette fin : il diffuse des documents d'information objectifs et de haute tenue sur les activités en cours du Conseil et de ses organes subsidiaires ; il réunit les parties prenantes pour approfondir l'analyse des questions dont le Conseil est saisi, ainsi que de ses méthodes de travail et de son fonctionnement ; il encourage la coopération du Conseil avec tous les États membres et avec la société civile ; et il développe la capacité des nouveaux participants à suivre les pratiques et procédures du Conseil à travers des programmes de formation et d'assistance. Indépendant et impartial, le SCR prône la transparence, mais sans prendre position sur les questions dont le Conseil est saisi.



777 United Nations Plaza, New York, NY 10017-3521, USA

TEL +1-212-687-4300 FAX +1-212-983-8246

[www.ipinst.org](http://www.ipinst.org)