

RÉSUMÉ

Évaluation de l'efficacité des Nations Unies au Mali/MINUSMA

RAPPORT 4/2019

Publié par : Institut norvégien des relations internationales

Droits d'auteur : © Institut norvégien des relations internationales 2019

ISBN : 978-82-7002-347-9

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs. Elles ne reflètent pas forcément les opinions de l'Institut norvégien des relations internationales.

Le texte ne peut être republié en partie ou dans son intégralité sans l'autorisation du NUPI et de ses auteurs.

Adresse d'accueil : C.J. Hambros plass 2d

Adresse postale : P.O. Box 8159 Dep. NO-0033 Oslo, Norvège

Sites Internet : effectivepeaceops.net | www.nupi.no

Courriel : info@nupi.no

Fax : [+ 47] 22 99 40 50

Tel : [+ 47] 22 99 40 00

Évaluation de l'efficacité de la Mission des Nations Unies au Mali/MINUSMA

Auteur principal

Dr. Jaïr van der Lijn, Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI), Suède

Coauteurs

Natasja Rupesinghe, Institut norvégien des relations internationales (NUPI), Norvège

Dr. John Karlsrud, Institut norvégien des relations internationales (NUPI), Norvège

Dr. Linda Darkwa, Training for Peace Project, Éthiopie

Tobias von Gienanth, Centre pour les opérations internationales de maintien de la paix (ZIF), Allemagne

Dr. Fiiifi Edu-Afful, Centre international Kofi Annan de formation au maintien de la paix (KAIPTC), Ghana

Noura Abouelnasr, Centre international du Caire pour la résolution des conflits, le maintien et la consolidation de la paix (CCCPA), Égypte

Le Brigadier-général Md Tofayel Ahmed, Bangladesh Institute of Peace Support Operation Training (BIPSOT), Bangladesh

Éditeur de la série de rapports à l'EPON

Dr Cedric de Coning, Institut norvégien des relations internationales (NUPI), Norvège



Photo de l'ONU/Harandane Dicko



Résumé

Jusqu'en 2016, la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) était une opération de maintien de la paix qui connaissait un certain succès. Elle avait réussi à renforcer la stabilité dans le Nord du Mali, à réduire le nombre de civils tués pendant le conflit et avait permis à un grand nombre de personnes déplacées de rentrer chez elles. La MINUSMA avait également soutenu l'organisation des élections de 2013 et accompagné le processus de paix aboutissant à l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali de 2015, également connu sous le nom d'Accord d'Alger. Bon nombre de ces réalisations restent d'actualité et sont particulièrement impressionnantes compte tenu de la taille du pays, des défis logistiques auxquels la Mission a dû faire face, des conditions de sécurité hostiles et, bien que l'on se réfère à un budget d'un milliard de dollars (US), des ressources relativement limitées dont elle dispose pour exécuter son mandat. Cependant, depuis 2016, la MINUSMA stabilise la région et protège les civils avec moins d'efficacité.

Dans le Nord, il n'y a pas eu d'affrontements entre les signataires de l'Accord d'Alger, à savoir le gouvernement, ses alliés dans la Plateforme et la Coordination des mouvements de l'Azawad, et ces derniers semblent avoir coopéré lors des élections de 2018. Cela indique qu'il s'agit dans une large mesure d'un conflit entre élites qui peut être résolu. En outre, ces derniers mois, les parties signataires ont réalisé des progrès concernant l'application de l'Accord d'Alger et du Pacte pour la Paix au Mali de 2018, en partie sous l'effet des pressions exercées par le Conseil de sécurité. Les processus de réconciliation sont fragiles car la confiance entre les parties n'est pas facile à construire. Le processus de paix au Mali évolue donc lentement. Cependant, la violence a augmenté en raison d'attaques de groupes

djihadistes à l'encontre de la MINUSMA, des Forces armées maliennes (FAMA) et des signataires de l'Accord d'Alger. Ceci a engendré un nombre considérable de pertes parmi les effectifs de la MINUSMA par rapport à d'autres opérations de maintien de la paix menées récemment par l'ONU. Le 20 janvier 2019, à Aguelhok, 10 membres du personnel des Nations Unies ont été tués en une seule attaque.

Ce sont ces conditions de sécurité qui constituent le plus grand défi opérationnel pour l'efficacité des opérations de la MINUSMA.

Outre la situation difficile dans le Nord, le centre du Mali est devenu très instable, en particulier depuis 2016. Dans les régions de Mopti et de Ségou, la présence croissante de groupes djihadistes et leurs attaques ont provoqué un nouveau recul d'un État déjà relativement absent. Les activités djihadistes ont ravivé la prolifération de milices d'autodéfense et un cycle infernal de violences intercommunautaires qui a atteint des niveaux sans précédent. La MINUSMA n'a été mandatée qu'à partir de juin 2018 pour aider le gouvernement malien à faire face à la situation. À la fin de 2018 et au cours de l'année 2019, des massacres ont eu lieu partout. La violence a culminé le 23 mars, jour du massacre d'Ogossagou, pendant lequel environ 160 Peuls ont été tués. Le gouvernement a mis en place un plan visant à rétablir la présence des autorités gouvernementales dans les régions centrales (Plan de sécurisation intégrée des régions du Centre) mais les résultats restent jusqu'à présent limités. Pire, on a constaté que le redéploiement de l'armée malienne aggrave l'insécurité dans certaines petites agglomérations. La MINUSMA se trouve principalement dans les grandes villes. Sa présence est très limitée dans les régions centrales et les zones rurales où des acteurs armés non étatiques sont actifs, et la Mission ne dispose pas des moyens nécessaires pour protéger les civils.

Outre la situation difficile dans le Nord, le centre du Mali est devenu très instable, en particulier depuis 2016.

L'équipe de chercheurs d'EPON a mené 66 entretiens auprès de la MINUSMA et d'autres responsables internationaux, de fonctionnaires maliens, de représentants de la société civile et des chercheurs. Elle a organisé des réunions de groupes de réflexion avec la société civile à Bamako, Gao et Mopti et mené des recherches à partir de documents et d'articles. Elle remercie chaleureusement la MINUSMA et la Friedrich-Ebert-Stiftung pour leur généreux soutien tout au long de ce projet.

Cette équipe a constaté que la MINUSMA fait face à de nombreuses critiques. Les personnes interviewées et les participants aux groupes de réflexion pensent que la Mission n'est plus en mesure de renforcer le processus de paix et d'œuvrer à la stabilité au Mali ; ils ont sans détour décrit les lacunes de la MINUSMA. En même temps, tous s'entendent

sur le fait que, sans la présence de la MINUSMA, les conditions de sécurité au Mali, et peut-être même dans l'ensemble de la région, se détérioreraient probablement de manière significative. Seuls quelques personnes interrogées et participants aux réunions de groupes de réflexion ont déclaré que la situation ne changerait pas ou ne s'améliorerait pas si la MINUSMA devait partir.

Analyse de l'efficacité de la Mission de l'ONU selon des aspects fondamentaux

Approche centrée sur les personnes

La MINUSMA a souvent réagi aux différents types de menaces auxquelles elle a été confrontée en se bunkérisant dans des « camps ultra-sécurisés » et des bases militaires, et en allouant des ressources importantes à la protection des convois. Étant donné que les membres du personnel civil comptent sur des escortes militaires pour mener leurs missions sur le terrain, la capacité de la Mission à entrer en contact avec les populations locales dans le cadre d'une approche centrée sur les personnes a été limitée. Malgré cela, la MINUSMA tente d'influer sur la vie des populations locales en s'efforçant de nouer le dialogue avec un large éventail d'acteurs de la société civile, principalement sur le plan opérationnel mais aussi par le biais de projets à impact rapide, de projets de stabilisation et de relèvement, etc.

Toutefois, comme la plupart des tâches qui lui sont confiées consistent à « soutenir le gouvernement malien », c'est l'État malien qui, à bien des égards, définit l'ordre du jour et non les simples citoyens. Ceci représente un défi pour la MINUSMA car son principal interlocuteur n'agit pas toujours dans l'intérêt du peuple. Plus important encore, certaines localités du centre et du Nord du Mali considèrent l'État, le gouvernement et ses représentants comme illégitimes et les voient comme de véritables prédateurs. Ceci empêche la Mission d'être tout à fait inclusive au moment de mettre en place ses stratégies.

La MINUSMA fait face à de nombreuses critiques. (...) En même temps, tous s'entendent sur le fait que, sans la présence de la MINUSMA, les conditions de sécurité au Mali, et peut-être même dans l'ensemble de la région, se détérioreraient probablement de manière significative.

Légitimité et crédibilité

En ce qui concerne la légitimité et la crédibilité de la MINUSMA, c'est le gouvernement malien qui a officiellement requis sa présence. Les sondages menés par la Friedrich-Ebert-Stiftung et Mali-Mètre, ainsi que les résultats des groupes de réflexion, montrent qu'environ la moitié de la population est globalement satisfaite du travail de la MINUSMA. Le Nord du pays perçoit la Mission de manière plus positive, notamment en raison des projets de développement qu'elle met en œuvre dans le cadre de ses efforts de stabilisation.

Dans les régions du centre, les habitants se plaignent principalement de l'absence de la MINUSMA. Les participants aux groupes de réflexion souhaitent que la Mission joue un rôle plus actif. Selon la population des régions méridionales et de nombreux représentants du gouvernement, la Mission a perdu une bonne partie de sa légitimité. Cela vient en partie de malentendus depuis le début de son déploiement, car beaucoup s'attendaient à ce que la Mission combatte les rebelles et s'engage dans la lutte contre le terrorisme. À défaut, beaucoup considèrent désormais l'action de la Mission comme une atteinte à la souveraineté nationale du Mali.

En même temps, dans les localités où le gouvernement et ses représentants ne bénéficient pas du soutien de la population, la légitimité de la MINUSMA est compromise du fait de sa collaboration avec les Forces armées maliennes et la Force conjointe du G5 Sahel (FC-G5S), à qui elle fournit un soutien opérationnel et logistique. Le fait que la Mission soit implantée à certains endroits aux côtés de l'Opération Barkhane, opération française de lutte contre le terrorisme, a aussi porté atteinte à son image.

En outre, les citoyens ordinaires ne font pas facilement la distinction entre les différents mandats des opérations internationales et partent du principe qu'ils travaillent tous ensemble. Récemment, la MINUSMA et d'autres missions ont même été accusées de complicité avec l'État, notamment à la suite d'allégations selon lesquelles elle armerait des milices d'autodéfense coupables d'atrocités. En dépit de mesures telles que la Politique de diligence raisonnable en matière de droits humains et les Cadres de conformité aux droits de l'homme et au droit international humanitaire, cela illustre clairement les défis à relever pour soutenir un État dont la gouvernance et le bilan en matière de droits humains sont médiocres.

Primauté de la politique

La MINUSMA connaît des difficultés à mettre la politique au cœur de ses actions. La mise en œuvre de l'Accord d'Alger est le pivot autour duquel s'articule son engagement. Cependant, cet accord ne s'applique qu'à la relation nord-sud. Face à la pression internationale, l'équipe dirigeante de la Mission a jusqu'à présent exclu de son champ d'action

les prétendus « groupes armés terroristes ». Il s'agit des groupes djihadistes, dont certains exercent une influence notable dans le conflit et qui constituent une menace considérable pour la stabilité future du Mali et la sécurité de sa population. De plus, la réalité sur le terrain démontre que les frontières entre les groupes armés signataires ou « conciliants » et les acteurs terroristes et criminels sont mouvantes et difficiles à classer en simples catégories. Par ailleurs, la MINUSMA est en position de faiblesse pour élaborer une stratégie politique capable de faire face à l'augmentation rapide de la violence dans le centre du Mali. Malgré les alertes précoces, la réaction a été lente, en partie à cause de la réticence du gouvernement malien à permettre que des acteurs internationaux s'impliquent dans la région.

Pour que la MINUSMA donne la priorité à une solution politique dans l'ensemble de ses actions, il faudrait que son engagement dépasse sa relation avec ses interlocuteurs actuels, le gouvernement et les groupes armés qui se conforment à l'accord. Elle devrait également prendre plus sérieusement en compte une opinion publique de plus en plus sensible à l'établissement d'un dialogue entre le gouvernement malien et les principaux dirigeants djihadistes. En ce qui concerne le centre du pays, le gouvernement devrait mener un processus politique que la Mission pourrait soutenir. La MINUSMA devrait couvrir non seulement les régions du Nord, celles du centre, mais aussi l'ensemble du pays et, dans une certaine mesure, tout le Sahel. Elle devrait également s'impliquer au-delà des thèmes actuels, et notamment dans des questions telles que l'exclusion, la criminalité et les aspects liés à la gestion des ressources naturelles et des défis posés par le changement climatique. Cependant, cela risquerait de la mener au-delà de ses capacités.

La MINUSMA est en position de faiblesse pour élaborer une stratégie politique capable de faire face à l'augmentation rapide de la violence dans le centre du Mali. Malgré les alertes précoces, la réaction a été lente, en partie à cause de la réticence du gouvernement malien à permettre que des acteurs internationaux s'impliquent dans la région.

Appropriation nationale et locale

Bien que leurs discours ne le disent pas toujours clairement, les parties actuelles à l'Accord d'Alger se sont, dans l'ensemble, approprié le travail de la MINUSMA. Dans une certaine mesure, elles dépendent de la Mission, sans que cela ne signifie pour autant qu'elles s'y investissent. En témoigne également le peu de progrès réalisé jusqu'à présent. Au contraire, les parties signataires, comme le gouvernement, utilisent souvent la Mission comme bouc-émissaire pour leur propre incapacité à atteindre leurs objectifs. De plus, en

ce qui concerne la légitimité de la Mission mentionnée précédemment, l'appropriation des efforts de la MINUSMA par les locaux reste limitée en raison du manque de compréhension de son mandat ou du mécontentement que celui-ci provoque chez une grande partie de la population malienne. Pour renforcer l'appropriation nationale et locale, il faudrait que le discours sur un accord politique soit approfondi et que les parties signataires expliquent à leur population quel type d'accord elles ont signé.

Femmes, paix et sécurité

Au départ, le sujet des femmes, de la paix et de la sécurité n'a pas reçu l'attention qu'il méritait. Toutefois, cela a cédé la place à une approche plus intégrée dans laquelle les expériences vécues, la compréhension et les capacités des femmes sont prises en compte dans les actions, la performance et le succès de la Mission. La MINUSMA a veillé à intégrer une perspective sexospécifique dans l'Accord d'Alger et à en assurer le suivi. Elle a également œuvré à la promotion de l'égalité des genres et à une plus grande capacité de réaction à ces questions dans le processus de reconstruction politique, civile, judiciaire et économique du Mali, en partie en soutenant des projets et des formations et en cherchant à adopter une approche plus respectueuse de l'égalité des sexes dans ses actions.

Les différentes opérations déployées se concentrent principalement sur leurs propres domaines ou créneaux et ne coordonnent pas suffisamment leurs efforts pour que l'on puisse véritablement se référer à « stratégie » à l'échelle internationale.

Soutien international

La MINUSMA bénéficie d'un soutien international, notamment de celui du Conseil de sécurité, pour le moment. Cependant, il reste encore beaucoup à faire pour surmonter la méfiance, les rivalités et la concurrence entre certains États voisins, des organisations (sous-)régionales et des acteurs extérieurs, avant de pouvoir élaborer et mettre en place une stratégie internationale cohérente et commune qui puisse aboutir à la stabilisation du Mali sur le long terme. Des gouvernements de la région du Sahel soutiennent la MINUSMA et le processus de maintien de la paix, alors que les pays voisins du Mali souhaitent conserver leurs propres extrémistes djihadistes de l'autre côté de la frontière. Des acteurs africains se méfient du rôle de la France, et les pressions qu'exercent les États-Unis pour réduire les coûts de la Mission pourraient avoir des conséquences de plus en plus négatives. Le soutien international commence à montrer des signes de faiblesse.

Cohérence et partenariats

Outre la MINUSMA, le Mali accueille toute une série d'opérations et d'interventions multilatérales de maintien de la paix : la Mission de l'Union africaine pour le Mali et le Sahel (MISAHEL), la Mission au Mali (EUCAP Sahel Mali) dans le cadre de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'Union européenne, la Mission de formation de l'Union européenne au Mali (EUTM Mali), l'Opération Barkhane et la Force conjointe du G5 Sahel. Bien que décrit dans le passé comme un « embouteillage sécuritaire », la plupart du temps, les mandats de ces missions sont complémentaires étant donné qu'il reste suffisamment à faire dans ce pays. Le principal défi en termes de cohérence et de partenariat réside dans le fait que les différentes opérations déployées se concentrent principalement sur leurs propres domaines ou créneaux, et elles ne coordonnent pas suffisamment leurs efforts pour que l'on puisse véritablement se référer à une « stratégie » à l'échelle internationale. Coordonner, à proprement parler, ne se limite pas à organiser des réunions de coordination. À ce titre, les missions agissent tels des îlots perdus dans la mer du conflit malien : elles sont rarement en conflit les unes avec les autres mais ne travaillent presque jamais ensemble dans le cadre d'une stratégie internationale commune.

Les dilemmes de la politique stratégique

La MINUSMA se trouve actuellement à la croisée des chemins. Elle a besoin de temps pour atteindre ses objectifs, mais il s'agit aussi de temps précieux dont le Mali ne dispose pas pour l'instant. En attendant, les populations sont victimes d'attaques, alors que les États-Unis, en particulier, perdent tout intérêt à soutenir une opération de maintien de la paix de l'ONU coûteuse et qui n'est pas en mesure d'obtenir des résultats rapides. La MINUSMA pourrait retrouver son dynamisme et œuvrer à nouveau en faveur de la stabilisation du Mali et de l'ensemble de la région du Sahel si des choix stratégiques étaient faits pour résoudre un certain nombre de dilemmes politiques. En revanche, si le Conseil de sécurité valide des choix fondés sur des considérations financières, les résultats pourraient s'avérer désastreux. Certains des principaux dilemmes stratégiques auxquels la Mission est confrontée sont décrits ci-dessous.

Décentraliser la Mission ou non ?

Bien qu'à l'origine une partie importante du personnel civil de la MINUSMA devait être déployée sur le terrain (à savoir en dehors de Bamako), des raisons de sécurité et de logistique ont empêché que cela ne se réalise. Aujourd'hui, une grande partie des effectifs civils est concentrée dans la capitale malienne. Cela présente l'avantage de permettre une

meilleure communication avec le gouvernement central et de faciliter le renforcement des institutions, l'un des volets du mandat. En outre, une mission décentralisée court le risque d'être trop dispersée. Parallèlement, l'un des principaux problèmes vient du fait que la majorité de la population malienne, qui réside dans les régions méridionales, voit passer de nombreux véhicules blancs de l'ONU sans profiter des principaux résultats des opérations de la MINUSMA. Selon elle, la Mission ne lutte pas contre le terrorisme et ne lui apporte pas non plus les projets de stabilisation dont ont bénéficié d'autres régions où la MINUSMA est déployée. Cependant, la Mission pourrait ne pas être en mesure de se décentraliser complètement. Cela risquerait, en effet, d'exacerber les sentiments négatifs des populations des régions méridionales à l'égard de la Mission, qu'elles estiment déjà partielle, favorable aux forces rebelles et réticente à combattre le terrorisme.

Se concentrer sur le Nord, le centre ou les deux régions à la fois ?

À l'origine, la MINUSMA avait été déployée pour gérer le conflit qui sévissait dans le Nord. Au cours des deux dernières années, le conflit s'est intensifié dans les régions du centre du Mali. Le centre nécessite une attention particulière pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la protection des civils exige que la Mission se déploie activement à cet endroit. La MINUSMA pourrait effectuer des patrouilles dans les zones rurales difficiles d'accès où les civils ont un besoin pressant de garanties en termes de sécurité. Des efforts supplémentaires pourraient également être fournis pour que les FAMA puissent déployer des unités plus permanentes, mais non prédatrices, dans ces zones reculées. Le centre du Mali est un véritable creuset d'ethnies et il est densément peuplé. Par conséquent, une nouvelle escalade de la violence risque de fomenter des atrocités à caractère ethnique et de déstabiliser complètement l'intégrité territoriale du pays et des pays voisins.

D'autre part, l'attention portée aux régions centrales nécessite des ressources. Pour des raisons de sécurité, les pays contributeurs de troupes hésitent à envoyer leurs unités dans le centre du pays. En outre, au vu des restrictions actuelles en matière de budget et de ressources, si l'on accorde plus d'attention aux régions centrales, on risquerait de perdre les avancées réalisées dans le Nord. Bien que la situation dans cette région se soit améliorée, il est probablement trop tôt pour envisager une réduction des effectifs. Une forte présence de la MINUSMA reste nécessaire pour maintenir la contribution fructueuse qu'elle a jusqu'à présent apportée au renforcement de la confiance entre les parties signataires de l'Accord d'Alger.

Si le Conseil de sécurité valide des choix fondés sur des considérations financières, les résultats pourraient s'avérer désastreux.



Photo de l'ONU/Harandane Dicko

S'allier au gouvernement ou non ?

Aujourd'hui, l'objectif stratégique de la MINUSMA est de rétablir et d'étendre l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire malien. Cette tâche, tout comme son rôle de soutien à la Force conjointe du G5 Sahel, va parfois à l'encontre de ses missions de bons offices, de son travail de renforcement de la confiance et de modération, qui sont nécessaires pour encourager le dialogue, la réconciliation et la cohésion sociale dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord d'Alger. Ces dernières tâches exigent de la Mission qu'elle reste impartiale, ce qu'elle ne peut accomplir si elle s'allie au gouvernement actuel. Dans les régions centrales et septentrionales, l'État est pratiquement absent au-delà des grandes villes et, dans certaines localités, on l'estime violent, prédateur et illégitime. La société civile n'a pas non plus confiance en sa capacité à protéger les populations locales et à combattre les groupes djihadistes. Le défi réside dans le fait qu'il est nécessaire de soutenir le gouvernement national et ses institutions chargées de la sécurité pour surmonter l'une des causes structurelles d'instabilité au Mali : la faiblesse de l'État. Cependant, si le gouvernement malien ne fait pas preuve de suffisamment de diligence raisonnable en matière de droits humains, de légitimité et de volonté d'inclusion, cela pourrait justifier une autre cause d'instabilité dans le pays.

Il est nécessaire de soutenir le gouvernement national et ses institutions chargées de la sécurité (...) Cependant, si le gouvernement malien ne fait pas preuve de suffisamment de diligence raisonnable en matière de droits humains, de légitimité et de volonté d'inclusion, cela pourrait justifier une autre cause d'instabilité dans le pays.

Soutenir la lutte contre le terrorisme et la stabilisation, ou revenir à l'essentiel ?

Étant donné que le Mali est instable depuis 2016, la question s'est posée de savoir dans quelle mesure les efforts de lutte contre le terrorisme et de stabilisation du pays que déploient actuellement les Forces armées maliennes, l'Opération Barkhane, la Force conjointe du G5 Sahel et la MINUSMA sont encore efficaces. En fait, la lutte antiterroriste menée actuellement au Mali est extrêmement problématique car elle a de fait alimenté la dynamique des conflits locaux. Le soutien limité accordé au gouvernement, son piètre bilan en matière de droits humains et de gouvernance et le fait que l'on ait constaté qu'il utilise des milices ethniques mandatées responsables d'atrocités perpétrées contre la population civile en font un partenaire embarrassant pour la MINUSMA.

Le gouvernement malien et le soutien international mandaté pour lutter contre le terrorisme ne distinguent pas suffisamment le djihadisme des préoccupations légitimes de différents segments de la population malienne. Et les acteurs « terroristes » exploitent les griefs des Maliens. Cela a intensifié la violence entre les communautés, radicalisé davantage certaines parties de la population et conduit à des déplacements internes massifs. La complexité de la situation au Mali place la Mission dans des conditions difficiles où les choix à faire ne sont ni simples ni évidents. En même temps, un retour aux seules tâches politiques risque de déstabiliser davantage le pays, voire probablement l'ensemble de la région Sahel et de l'Afrique de l'Ouest.

La lutte antiterroriste menée actuellement au Mali est extrêmement problématique car elle a davantage alimenté la dynamique des conflits locaux.

Les options stratégiques

Face à ces dilemmes stratégiques, un certain nombre d'options est envisageable. Le rapport Brahimi considérait que le Secrétariat « doit dire au Conseil de sécurité ce qu'il a besoin de savoir et non ce qu'il voudrait entendre. » Cette responsabilité s'applique aussi aux chercheurs. C'est ce que nous tenterons de faire dans la section suivante.

1. Réduction des effectifs et poursuite éventuelle en tant que Mission politique

Réduire la force militaire et se concentrer sur la composante civile de la Mission semble être la solution la plus rentable à court terme. Cependant, les risques et les conséquences graves qu'entraînerait une rupture avec le Nord, ou un effondrement de l'État malien avec des répercussions sur l'ensemble de la région, devraient suffire pour exclure cette option. Sans présence militaire, la MINUSMA est probablement moins à même de poursuivre son action de renforcement de la confiance auprès des militaires et des populations civiles, notamment dans le Nord du pays, dans le cadre du processus de maintien de la paix. Par ailleurs, une réduction des troupes signalerait un manque d'intérêt de la part de la communauté internationale à l'égard de l'évolution de la situation au Mali, encouragerait les forces désireuses d'en découdre et de poursuivre le conflit, et annulerait les dividendes de la paix actuelle.

2. Poursuite de l'opération de maintien de la paix et de stabilisation

Il s'agit de l'option la plus probable. Ce scénario présente plusieurs variantes mais il dépendra de la priorité régionale de la Mission, des ressources disponibles et du degré de décentralisation de sa composante civile.

a) *Priorité au Nord*

La Mission peut être perçue comme inappropriée pour traiter les problèmes locaux et diversifiés du centre. Elle pourrait se concentrer sur son mandat initial qui consiste à soutenir le processus politique et la stabilité dans le Nord. Ceci permettrait de ne pas augmenter les ressources et de ne pas déplacer l'attention vers les régions du centre. Cette option risque effectivement d'aboutir à l'effondrement du centre du pays et ensuite à l'éclatement du Mali puisque le lien Nord-Sud disparaîtrait.

b) *Priorité au centre*

Compte tenu des risques mentionnés précédemment qui menacent l'intégrité territoriale du Mali, du besoin urgent de protéger les civils dans les régions centrales et de la probabilité que les ressources disponibles ne soient pas augmentées, la MINUSMA pourrait envisager une réorientation stratégique qui consisterait à traiter les problèmes les plus courants et pressants. Le transfert vers le Sud de ressources militaires et civiles existantes renforcerait le rayonnement et la représentation de la MINUSMA et pourrait empêcher les régions centrales de s'effondrer. À court terme, la Mission devrait se concentrer sur la protection des civils et plaider avec fermeté en faveur du désarmement des milices ethniques opérant dans le centre du Mali. L'utilisation d'une unité fluviale et d'une unité d'hélicoptères désignée pourrait permettre de protéger les civils dans des zones actuellement inaccessibles. La MINUSMA pourrait déployer une force d'intervention rapide en direction des points chauds où la violence entre les communautés est monnaie courante, comme à Bankass ou à Koro. Cependant, pour que cela provoque le plus d'effets, les patrouilles doivent être déployées dans des zones rurales victimes d'insécurité. Mais la Mission doit parallèlement trouver des solutions pour garantir la stabilité sur le long terme. Par ailleurs, l'engagement politique pourrait se poursuivre dans le cadre du processus de maintien de la paix dans le Nord, et une présence militaire dans les points chauds de Kidal et de Menaka est recommandée. Toutefois, si la Mission

Si la Mission ne joue pas son rôle pour restaurer la confiance dans le Nord, la stabilité de toute la région se verrait davantage menacée.

ne joue pas son rôle pour restaurer la confiance dans d'autres régions du Nord, la stabilité de toute la région se verrait davantage menacée et, en fonction des succès remportés dans les régions centrales, pourrait finir par se rompre une fois de plus.

c) Continuer à lutter avec les ressources actuelles et se concentrer sur le centre et le Nord

Le déploiement resterait plus ou moins identique, avec quelques redéploiements des effectifs existants du Nord vers les régions du centre. Par exemple, la MINUSMA pourrait réorganiser ses troupes pour une période de courte à moyenne durée afin qu'un véritable contingent constitué de militaires et de membres de l'UNPOL puisse être déployé vers les points chauds du centre du Mali, en ayant la possibilité d'intervenir en tant que forces d'interposition quand des conflits intercommunautaires éclatent. Cela ne déstabilisera peut-être pas davantage la situation dans le Nord, mais cela ne contribuera probablement pas assez à stabiliser le centre. Il est très probable que cela prolongerait le lent processus de déstabilisation du Mali mais cela empêcherait l'effondrement ou le démantèlement immédiat du pays.

d) Expansion et priorité au centre et au Nord

Pour que la Mission puisse s'étendre aux régions centrales sans affecter le déploiement actuel dans le Nord et, par conséquent, sans compromettre la stabilité de cette région, la Mission aura besoin de ressources supplémentaires pour agir dans le centre du pays (comme cela a été décrit ci-dessus). Cela serait clairement la meilleure option pour le Mali. Cependant, outre des coûts plus élevés, qui représenteraient un défi pour l'ONU étant donné les contraintes budgétaires actuelles, cela permettrait aussi à certaines parties de se soustraire davantage à leurs responsabilités, puisque l'ONU veillerait sur elles.

3) Réajustement du rôle de la Mission à la lutte contre le terrorisme

Bien que cette option soit moins probable et davantage source de problèmes, c'est clairement la solution que privilégient le gouvernement malien, de nombreuses parties prenantes maliennes, surtout à Bamako, et des acteurs régionaux d'envergure. Actuellement, la MINUSMA n'a pour vocation que de fournir un appui logistique à la Force conjointe du G5 Sahel, mais les efforts militaires de cette force contre le terrorisme du côté malien de la frontière pourraient être intégrés aux activités de la MINUSMA. En fait, le gouvernement malien et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) espéraient initialement que la MINUSMA, une fois déployée, reprendrait le rôle de lutte contre le terrorisme de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA). Comme il est peu probable que l'ensemble de la MINUSMA reçoive un tel mandat, la Force conjointe du G 5 Sahel pourrait être déployée en tant que brigade

d'intervention (FIB) comparable à celle de la MONUSCO, comme le prévoyait à l'origine la CEDEAO. Un autre modèle serait celui constitué par la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) déployée aux côtés de la Mission d'assistance des Nations Unies en Somalie (MANUSOM) : ainsi, une force antiterroriste régionale soutenue par la logistique de l'ONU remplacerait la MINUSMA. Les avantages des deux modèles sont, entre autres, que la stratégie militaire de lutte contre le terrorisme serait mieux intégrée dans l'approche internationale mise en place pour la région, qu'elle disposerait de plus de ressources, qu'elle serait plus responsable en matière de respect des droits humains et plus légitime, puisqu'elle ferait partie du Système des Nations Unies. Mais il existe aussi deux inconvénients de taille : la Force conjointe du G5 Sahel au Mali est fondamentalement représentée par les FAMa, dont les effectifs ne sont pas encore reconstitués, et le Mali souffre principalement d'une rupture de son contrat social, qui ne peut être résolu militairement.





À propos d'EPON

Les opérations de maintien de la paix comptent parmi les mécanismes internationaux de gestion de conflits contemporains les plus importants. Cependant, leur efficacité prête à confusion et fait l'objet de débats tant dans les milieux politiques qu'universitaires. Plusieurs organisations internationales menant des opérations de maintien de la paix, notamment les Nations Unies, l'Union africaine et l'Union européenne, ont été soumises à des pressions croissantes pour qu'elles justifient l'efficacité et les effets de leurs actions. Bien que diverses initiatives pour améliorer la capacité d'évaluation de la performance des opérations de maintien de la paix soient actuellement en cours, un manque flagrant d'informations indépendantes et issues de la recherche concernant l'efficacité de ces opérations subsiste.

Pour remédier à cette lacune, l'Institut norvégien des relations internationales (NUPI), en collaboration avec plus de 40 partenaires du monde entier, a mis en place un réseau international afin de mener conjointement des recherches sur l'efficacité des opérations de maintien de la paix. Ce réseau a mis au point une méthodologie commune permettant à ses membres d'effectuer des travaux de recherche sur le sujet. Cela garantira une certaine cohérence entre les cas étudiés et rendra possibles des travaux de recherche comparative. Le réseau produira une série de rapports qui seront transmis aux parties intéressées, qui comprennent les Nations Unies, l'Union africaine et l'Union européenne, les représentants des gouvernements concernés, des chercheurs et le public en général. Au fil du temps, ce projet présentera une quantité considérable d'évaluations centrées sur le travail de mission, qui pourront être utilisées pour identifier les principaux facteurs qui influent sur l'efficacité des opérations de maintien de la paix. Ces données seront mises à disposition du public au moyen d'une base de données en ligne qui constituera un fonds de référence dans ce domaine.



Photo de l'ONU/Blagoje Grujic

En 2018, quatre études de cas pilotes ont été menées : en République démocratique du Congo (MONUSCO), au Mali (MINUSMA), en Somalie (AMISOM) et au Soudan du Sud (MINUSS). Les résultats de ces premières recherches ont été partagés lors de séminaires internationaux à Addis-Abeba (siège de l'Union africaine), Bruxelles (siège de l'Union européenne) et à New York (siège des Nations Unies). Les partenaires du réseau ont passé en revue les expériences pilotes et ont pu ainsi affiner leur méthodologie de recherche. Les missions identifiées par les recherches de 2019 sont les suivantes : la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA), la Mission hybride des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD), la Mission de vérification des Nations Unies en Colombie et les Missions spéciales d'observation de l'UE et de l'OSCE en Ukraine.

Le NUPI coordonne ce réseau. De nombreux partenaires financent leur propre participation. Le NUPI a également reçu des fonds du Conseil norvégien de la recherche et du ministère des Affaires étrangères norvégien destinés à soutenir le réseau et ses recherches, notamment par le biais du Projet d'opérations de maintien de la paix des Nations Unies (UNPOP) et du programme de Formation pour la paix (TfP).

Pour de plus amples informations, veuillez contacter :

Dr Cedric de Coning, NUPI

NUPI - Centre pour les Nations unies et la gouvernance mondiale

cdc@nupi.no | [@CedricdeConing](https://twitter.com/CedricdeConing) | +4794249168

Ce rapport évalue dans quelle mesure la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) atteint ses objectifs stratégiques actuels et quelles ont été les répercussions de l'action de la Mission sur la situation politique et sécuritaire du Mali.

Jusqu'en 2016, la MINUSMA avait pu renforcer la stabilité dans le Nord du Mali, réduire le nombre de civils tués au cours du conflit et permettre à un grand nombre de personnes déplacées de rentrer chez elles. La MINUSMA a également participé au processus de maintien de la paix, qui a abouti à l'accord d'Alger de 2015. Bon nombre de ces réalisations restent d'actualité. Cependant, depuis 2016, la MINUSMA stabilise la région et protège les civils avec moins d'efficacité. Dans le Nord, les parties signataires tardent à mettre en application l'Accord d'Alger et le Pacte pour la Paix au Mali de 2018. De plus, le centre du Mali s'est fortement déstabilisé depuis que les activités djihadistes ont ravivé un cercle infernal de violences intercommunautaires qui a atteint des niveaux sans précédent. La MINUSMA n'a été mandatée qu'à partir de juin 2018 pour aider le gouvernement malien à faire face à la situation.

Faisant partie des plus importantes opérations de maintien de la paix multidimensionnelles – celle-ci comprend actuellement 13 000 soldats, 1 800 officiers de police venant de 57 pays contributeurs et presque 750 civils – la MINUSMA a été dotée de ressources importantes et a reçu un mandat extraordinairement ambitieux. Cependant, la MINUSMA se trouve à la croisée des chemins. Elle a besoin de temps pour réussir, mais c'est un temps précieux dont le Mali ne dispose pas. Les civils subissent des attaques croissantes, alors que les États-Unis, en particulier, perdent tout intérêt à soutenir une opération de maintien de la paix de l'ONU coûteuse et qui ne parvient pas à obtenir des résultats rapides.

Ce rapport examine dans quelle mesure les ressources de la Mission sont en adéquation avec son mandat. Il évalue également les options dont la Mission dispose pour accroître son efficacité dans des circonstances d'une extrême complexité.



 @EffectivePOps

<http://effectivepeaceops.net>

