EPON
Effectiveness of Peace Operations Network

Renouvellement du mandat de la MINUSMA pour 2021 dans une période d'incertitude

Arthur Boutellis

Publié par : Institut norvégien des relations internationales

Droits d'auteur : © Institut norvégien des relations internationales 2021

ISBN : 978-82-7002-350-9

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

Page de couverture : UNPhoto / La MINUSMA enquête sur les violations des droits humains dans la région de Bankass

Renouvellement du mandat de la MINUSMA pour 2021 dans une période d'incertitude

Auteur principal

Arthur Boutellis

Images

Jose Luengo-Cabrera

Éditeur de la série de rapports à l'EPON

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

Contents

Remerciements 5

Liste des figures 7

Résumé 9

Introduction 11

1. Bref historique de la MINUSMA 13

2. Évaluation de l'efficacité de la MINUSMA depuis 2019 17

   2.1. Appui au processus de paix 17

   2.2. Appui à la protection des civils et au rétablissement de l'autorité de l'État dans le centre du Mali 20

   2.3. Appui à la transition politique malienne de 18 mois 25

   2.4. La relation entre la MINUSMA et d'autres forces 28

3. Implications du renouvellement du mandat de la MINUSMA 35

   3.1. La première priorité stratégique : le processus de paix 36

3.2. La deuxième priorité stratégique : le centre du Mali 37
3.3. Accompagner la transition malienne dans le cadre des deux priorités stratégiques actuelles 38
3.4. Au-delà des priorités stratégiques 39

4. À propos d'EPON 41

Remerciements

L'*Effectiveness of Peace Operations Network* (EPON) tient à remercier la MINUSMA qui a rendu possible cette recherche en lui donnant accès à la Mission, au personnel et en organisant les *déplacements à* l'intérieur du Mali. EPON tient également à remercier tous ceux qui ont accepté d'être interviewés et qui ont partagé leurs expériences et analyses pour alimenter cette recherche, y compris des représentants de l'État malien et de la société civile, des Nations Unies, de l'Union africaine, de la communauté diplomatique, ainsi que des collègues de l'*Institute for Security Studies* (ISS) et de l'Institut norvégien des relations internationales (NUPI). Un grand merci également à ceux qui ont commenté les versions antérieures de ce rapport.

Liste des figures

Figure 1 : *Nombre de décès* de civils par an au Mali

Figure 2 : *Décès de civils au Mali par* localisation

Figure 3 : Mali: nombre de décès par an dus aux attaques djihadistes contre la MINUSMA (2013-2021)

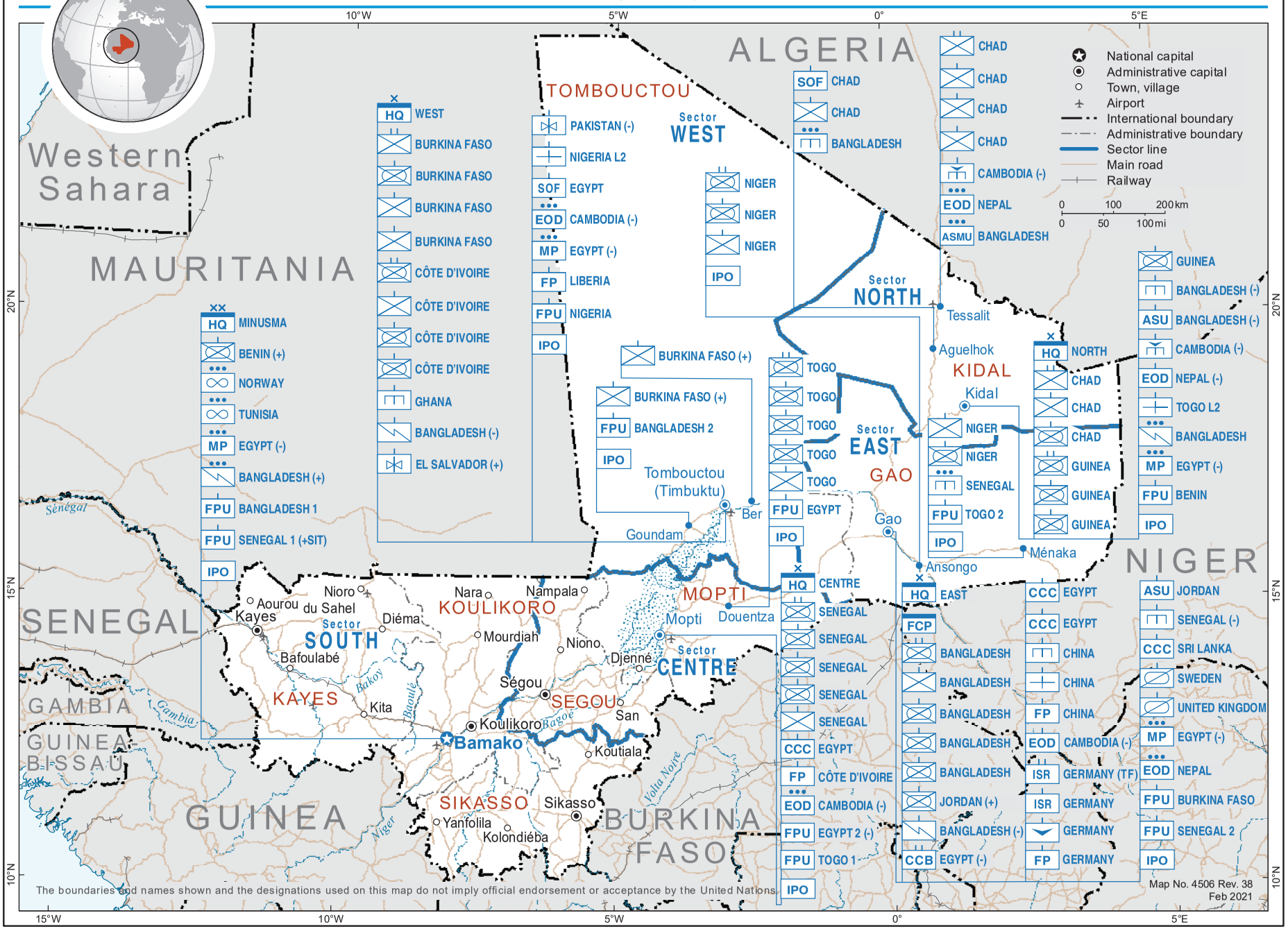
Figure 4 : Localisation des décès au Mali dus aux attaques djihadistes contre la MINUSMA (2013-2021)

Figure 5 : Attaques djihadistes visant la MINUSMA (2013-2021)

Figure 6 : Localisation des attaques djihadistes visant la MINUSMA (2013-2021)

MINUSMA
FEBRUARY 2021

UNITED NATIONS
Geospatial



The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.

Map No. 4506 Rev. 38
Feb 2021

Résumé

Le Conseil de sécurité renouvellera pour la huitième fois le mandat de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) en juin 2021. Ce renouvellement a lieu à un moment de nombreuses transitions : au Mali, le gouvernement de transition devrait prendre fin lors des élections prévue pour février 2022 ; quant à la MINUSMA, elle vient d'accueillir un nouveau Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) à sa tête ainsi qu'un nouvel adjoint, Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire au Mali (DSRSG/RC/HC). Ce renouvellement aura aussi lieu à un moment où de grandes incertitudes règnent sur l'avenir du processus de paix et de la transition politique nationale, mais aussi sur le futur de l'opération militaire régionale française Barkhane et de la Force conjointe du G5 Sahel (FC-G5S). Depuis 2013, les conditions générales de sécurité se sont détériorées au Mali et plus largement au Sahel. Cependant, le nord du Mali semble avoir retrouvé une certaine stabilité depuis que les deux coalitions rivales des groupes armés signataires ont apparemment trouvé un terrain d'entente. Mais la mise en application de l'accord de paix d'Alger se fait péniblement, la présence de l'État à l'interieur du pays est encore limitée et la MINUSMA bien que devenue plus résiliente, continue de subir des attaques. Quand bien même la violence dans le centre du Mali ait diminué depuis septembre 2020, grâce en grande partie à la négociation de différents accords locaux, l'insécurité continue de se propager vers le sud du Mali.

Il semble y avoir un consensus sur le fait que le mandat de la MINUSMA doit conserver ses deux priorités stratégiques qui consistent à soutenir les parties signataires dans l'application de l'Accord d'Alger et à faciliter la mise en place d'une stratégie politique malienne globale visant à protéger les civils et rétablir l'autorité de l'État au centre du Mali. Il reste à savoir comment réaliser ces tâches plus efficacement et comment ajouter aux composantes du mandat le soutien à la transition malienne sans avoir à détourner les ressources limitées des deux grandes priorités

stratégiques. Outre ces priorités, le présent rapport aborde aussi les questions des droits humains et l'application du principe de responsabilité, les approches centrées sur les personnes, la communication stratégique, la participation des femmes, et les risques d'insécurité liés au climat. Cependant, bon nombre des défis auxquels la Mission est confrontée ne seront pas résolus par la seule adaptation du mandat. A cet égard, une orientation stratégique plus claire de la part des dirigeants de la MINUSMA, et soutenue par un Conseil de sécurité qui parle d'une seule voix, pourra certainement aider.

Introduction

Le Conseil de sécurité renouvellera pour la huitième fois le mandat de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) en juin 2021. Ce renouvellement aura lieu à un moment où de grandes incertitudes règnent au Mali. Ainsi, l'assassinat de Sidi Brahim Ould Sidati, président de la Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA), le 13 avril 2021, à Bamako, rend l'avenir du processus de paix incertain. Un avenir tout aussi incertain pour la transition politique nationale de dix-huit mois qui a suivi le coup d'État militaire du 18 août 2020 trois mois de manifestations, et qui doit se finir avec la tenue d'élections présidentielles le 27 février 2022, mais vient de connaitre un nouveau coup de force de la junte fin mai 2021. [1]. Quant au soutien international et régional, le futur de l'opération française Barkhane reste incertain après que le président français Emmanuel Macron ait appelé à un « sursaut civil » [2] ; l'incertitude règne aussi quant à l'avenir de la Force conjointe du G5 Sahel (FC-G5S) après le *décès du président tchadien Idriss* Déby Itno. Entre-temps, le Mali fait face à une troisième vague de COVID-19, qui avait déjà entraîné la mort, notamment, de l'envoyé spécial de l'Union africaine au Mali et au Sahel, Pierre Buyoya, et du chef de l'opposition malienne, Soumaïla Cissé, en décembre 2020.

Ce rapport a été rédigé selon le cadre méthodologique général mis en place par *l'Effectiveness of Peace Operations Network* (EPON), mais il aborde en particulier le prochain renouvellement du

1 « Mali to hold elections next February following post-coup transition », *Reuters*, 15avril 2021. https://www.reuters.com/world/africa/mali-hold-elections-next-february-following-post-coup-transition-2021-04-15/ https://www.lemonde.fr/afrique/article/2021/05/25/au-mali-la-junte-tente-un-coup-de-force-pour-maintenir-son-emprise-sur-le-gouvernement_6081354_3212.html

2 « G5-Sahel summit looks at the future of French-led Operation Barkhane », *RFI*, 15 février 2021. https://www.rfi.fr/en/africa/20210215-g5-sahel-summit-looks-at-the-future-of-french-led-operation-barkhane-mali-chad-niger-burkina-faso-mauritania-jihadist-attacks-united-nations

mandat de la MINUSMA en juin 2021. Le consultant d'EPON, Arthur Boutellis, a mené 60 entretiens avec la MINUSMA et d'autres responsables internationaux et maliens, des représentants de la société civile et des chercheurs au Mali ; il a aussi effectué une courte visite à Mopti au cours de la seconde quinzaine d'avril 2021 et a fait différentes recherches documentaires. Comme cela a été souligné dans le rapport d'EPON 2019[3], la MINUSMA continue de faire l'objet de malentendus et de critiques de la part des Maliens et des États de la région : on lui reproche de ne pas « lutter suffisamment contre le terrorisme », et elle sert souvent de bouc émissaire aux manquements des acteurs nationaux eux-mêmes. Cependant, tous s'entendent sur le fait que sans la présence de la MINUSMA, les conditions de sécurité se détérioreraient probablement davantage.

> Les conditions générales de sécurité au Mali, et plus largement dans la région du Sahel, se sont détériorées depuis 2013.

Les conditions générales de sécurité au Mali, et plus largement dans la région du Sahel, se sont détériorées depuis 2013. Pourtant, le nord du Mali jouit d'une relative stabilité car les deux coalitions rivales de groupes armés signataires semblent avoir trouvé un terrain d'entente. Malgré une toute première réunion très symbolique du Comité de suivi de l'Accord d'Alger (CSA) qui s'est tenue à Kidal le 11 février 2021 [4], l'État est encore très peu présent dans la région du nord, et les attaques complexes régulières contre les soldats de la paix se poursuivent même si la MINUSMA est devenue plus résiliente. Le 2 avril 2021, les soldats de la paix tchadiens ont réussi à repousser une attaque contre une base de la MINUSMA à Aguelhok, dans la région de Kidal [5]. Bien que le centre du Mali ait connu une diminution de la violence depuis septembre 2020 grâce en grande partie à la négociation d'un certain nombre d'accords locaux de différents types, l'insécurité continue de se propager vers le sud du Mali non seulement dans la région de Ségou, mais aussi plus au sud, dans la région de Sikasso, à la frontière avec la Côte d'Ivoire, cette dernière ayant subi ses premiers attentats perpétrés au moyen d'engins explosifs improvisés (IED – *improvised explosive device*), au premier trimestre 2021[6].

---

3 Van der Lijn, J., et al. (2019). Évaluation de l'efficacité des Nations Unies au Mali (MINUSMA), The Effectiveness of Peace Operations Networks https://effectivepeaceops.net/wp-content/uploads/2019/09/EPON-MINUSMA-Exec-Summary-FRENCH.pdf

4 « Mali: l'ONU se félicite de la tenue d'une réunion du Comité de suivi », *ONU Inf*, 17 février 2021https://news.un.org/fr/story/2021/02/1089372

5 « Four peacekeepers killed in complex attack on UN base in Mali », *UN News*, 7 avril 2021. https://news.un.org/en/story/2021/04/1088982

6 International Alert, *Maintenir la paix et la stabilité dans la région de Sikasso au Mali*, 2020. https://www.international-alert.org/sites/default/files/Mali_MaintainingPeaceAndStability_FR_2020.pdf

1. Bref historique de la MINUSMA

La MINUSMA a déjà connu trois grandes phases depuis sa création le 1er juillet 2013 par la résolution 2100 (2013) adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte, le Conseil de sécurité des Nations Unies autorisant un plafond de déploiement d'un peu plus de 11 000 Casques bleus. Au cours de la première phase (de juillet 2013 à juin 2015), la Mission de l'ONU a soutenu l'organisation des élections de 2013 qui ont conduit au rétablissement de l'ordre constitutionnel (après le coup d'État militaire de mars 2012) et elle a 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 ».

Durant la deuxième phase (de juillet 2015 à juin 2018), la Mission a principalement soutenu la mise en oeuvre de l'Accord d'Alger et l'extension de l'autorité de l'État sur tout le territoire malien. L'Accord a fourni à la Mission un cadre politique plus clair, repris dans la résolution 2295 (2016), qui a également donné à la MINUSMA un mandat lui demandant d'adopter une « démarche plus proactive et robuste » avec des effectifs s'élevant à environ 13 000 personnels en uniforme. Au cours de cette deuxième phase, le Conseil de sécurité a aussi créé un régime de sanctions ciblées au Mali en 2017 et, par la résolution 2391 (2017), a autorisé la MINUSMA à fournir un « soutien opérationnel et logistique » aux contingents de la FC-G5S, afin qu'elle puisse mener à bien des opérations antiterroristes transfrontalières dans toute la région[7].

Durant la troisième phase (juin 2018-2021), l'attention de la Mission s'est déplacée vers le centre du Mali, en réponse à la détérioration des conditions de sécurité. Toutefois, le Conseil a

7 UN (2017) *Security Council Outlines Modes of Support, Reimbursement for Joint Anti-Terrorism Force in Sahel, Unanimously Adopting Resolution 2391*. https://www.un.org/press/en/2017/sc13112.doc.htm

maintenu les effectifs au même niveau et la principale priorité stratégique de la Mission demeure le soutien de la mise en application de l'Accord d'Alger. La résolution 2480 (2019) a ajouté une deuxième priorité stratégique au mandat de la MINUSMA qui doit « faciliter l'application d'une stratégie globale dirigée sur le plan politique par le Mali afin de protéger les civils, de réduire les violences intercommunautaires et de rétablir l'autorité et la présence de l'État ainsi que les services sociaux de base dans le centre du pays ». Le Conseil a également demandé à la Mission, en coordination avec l'équipe-pays du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le gouvernement, « de développer une approche de transition à long terme assortie de conditions, afin de garantir une transition progressive, coordonnée et délibérée des responsabilités en matière de sécurité », ce que la Mission a fait en janvier 2020.

> La résolution demandait également au Secrétaire général d'élaborer une feuille de route à long terme comportant différents critères ou benchmarks et ouvrant la voie à une éventuelle stratégie de sortie de la Mission.

La résolution 2531 (2020) a actualisé « les mesures prioritaires » applicables aux parties maliennes, et exhorte notamment à : 1) obtenir des résultats substantiels en vue de l'achèvement du désarmement, de la démobilisation et de la réinsertion (DDR) des groupes armés signataires et de l'opérationnalisation des Forces de défense et de sécurité maliennes reconstituées, réformées et inclusives (au moins 2 000 autres membres des groupes armés signataires) ; 2) assurer l'achèvement de la réforme constitutionnelle et des réformes institutionnelles conformément aux conclusions du dialogue national inclusif et des réformes institutionnelles envisagées par l'Accord ; 3) poursuivre l'opérationnalisation de la Zone de développement des régions du nord ; 4) et enfin, appliquer les recommandations de l'atelier de haut niveau sur la participation des femmes dans les mécanismes de mise en œuvre de l'Accord. La résolution demandait également au Secrétaire général d'élaborer une feuille de route à long terme comportant différents critères ou benchmarks[8] et ouvrant la voie à une éventuelle stratégie de sortie de la Mission sans compromettre la stabilité du Mali, et en engageant des discussions sur les conditions de transition et de sortie de la Mission mais sans calendrier particulier [9]. Ladite feuille de route a été présentée au Conseil le 25 mars 2021[10] et définit les axes et les priorités sectorielles à réaliser

---

8 « Un ensemble de critères et conditions réalistes, pertinents et clairement mesurables, y compris, entre autres, les progrès de l'application de l'Accord, le redéploiement des Forces de défense et de sécurité maliennes reconstituées, réformées, sur tout le territoire malien, l'opérationnalisation complète des FC-G5S et l'application des plans d'adaptation de la MINUSMA pour garantir une transition progressive, coordonnée et délibérée des responsabilités en matière de sécurité ouvrant la voie à une éventuelle stratégie de sortie de la Mission, dans les bonnes conditions, sans compromettre la stabilité du Mali et de la région » sont présentées dans leur intégralité au Conseil de sécurité le 31 mars 2021 ». S/RES/2531(2020), paragraphe 64.

9 UN (2020) *Security Council Renews Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali, Unanimously Adopting Resolution 2531*. https://www.un.org/press/en/2020/sc14235.doc.htm

10 La feuille de route décrit les principaux objectifs à atteindre pendant la transition politique actuelle au Mali, et les principaux défis à relever par la suite pour permettre à la MINUSMA de planifier une transition des responsabilités en

d'ici la fin de la transition politique en 2022, ce qui constitue la première phase de la feuille de route.

À la suite du coup d'État militaire du 18 août 2020, le Conseil de sécurité a publié une déclaration présidentielle (PRST/2020/10) appelant les autorités de transition maliennes à « s'approprier » l'Accord d'Alger et à « prendre des mesures rapides pour protéger les civils, réduire la violence intercommunautaire et rétablir la paix entre les communautés du centre du Mali », et il a exhorté la MINUSMA « à utiliser son mandat et les ressources dont elle dispose pour soutenir la transition politique au Mali ».

Le Mauritanien El-Ghassim Wane est arrivé à Bamako le 5 mai 2021 pour remplacer le Tchadien Mahamat Saleh Annadif à la tête de la MINUSMA depuis décembre 2015. M. Wane a débuté sa carrière au sein de l'Union africaine (UA) où il a occupé plusieurs postes, dont celui de Directeur Paix et Sécurité de la Commission de l'UA et Chef de la Division de gestion des conflits. M. Wane a également occupé le poste de Sous-secrétaire général des Nations Unies pour les opérations de maintien de la paix de 2016 à 2017. Par la suite, il a élaboré des évaluations stratégiques de différentes opérations de maintien de la paix de l'ONU, dont une étude interne confidentielle de l'ONU en 2020 des opérations de maintien de la paix dans quatre missions importantes, ce qui le rend parfaitement conscient des défis stratégiques et opérationnels complexes du maintien de la paix. Au moment de sa prise de fonction au Mali, Alain Noudéhou venait d'être nommé nouveau Représentant spécial adjoint du Secrétaire général au Mali, Coordonnateur résident et coordonnateur humanitaire de l'ONU (DSRSG/RC/HC).

---

matière de sécurité et un transfer progressif des responsabilités du mandat à l'équipe nationale de l'ONU et aux parties nationales; une troisième phase sera envisagée pour la feuille de route, mais elle sera développée plus tard et portera sur la strarégie de sortie. https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4F-F96FF9%7D/S_2021_300.pdf

2. Évaluation de l'efficacité de la MINUSMA depuis 2019

2.1. Appui au processus de paix

Au début de 2021, on s'attendait à ce que le gouvernement de transition donne un nouvel élan à la paix. Un certain nombre de membres des mouvements armés signataires de l'Accord d'Alger avaient été nommés dans l'actuel gouvernement de transition malien en octobre 2020, à la fois comme ministres et comme membres du Conseil national de transition (CNT), parmi les plus actifs[11]. Et le 11 février 2021, une toute première réunion du Comité de suivi de l'Accord (CSA) au niveau ministériel (la cinquième depuis 2015) a eu lieu dans le bastion de la Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA) de Kidal au nord du Mali. Un nouveau calendrier de mise en application des dispositions de l'Accord au cours des prochains mois a été adopté et le nombre de femmes au CSA est passé de 9 à 12 (afin d'inclure des femmes dans les quatre sous-comités)[12]. À peu près à la même époque à Bamako, une réunion de haut niveau des parties

11 Diallo, A., « Mali : Qui sont les membres du Conseil national de transition? », *JeuneAfrique.com*, 4 décembre 2020. https://www.jeuneafrique.com/1085990/politique/mali-qui-sont-les-membres-du-conseil-national-de-transition/

12 Cela repose sur l'atelier de haut niveau de janvier 2020 sur la participation des femmes dans la mise en œuvre de l'Accord de paix (un point de référence de la résolution 2480 (2019)) consistant à amener les parties à inclure 9 femmes (3 pour chacune des 3 parties: représentants du gouvernement, de l'AMC et de la Plateforme au sein du CSA. Le gouvernement norvégien a fourni un soutien financier via le Fonds d'affectation spéciale de la MINUSMA pendant au moins 24 mois pour la participation de ces femmes au CSA, tandis qu'ONU Femmes, la MINUSMA et l'Académie Folke Bernadotte assurent conjointement, et en collaboration avec le gouvernement malien, le renforcement des capacités pour les femmes nouvellement nommées au CSA.

signataires de l'Accord et du gouvernement a eu lieu pour aborder les questions de défense et de sécurité et celle des quotas (civils et militaires) d'intégration[13].

> Les deux coalitions des mouvements armés signataires, CMA et Plateforme, malgré différentes scissions et plusieurs revirements d'alliances, semblent avoir trouvé un terrain d'entente.

Cependant, malgré la tenue d'une autre réunion du CSA, le 29 mars 2021, à Kaye dans l'ouest du Mali, l'application de l'accord de paix, près de six ans après sa signature, reste extrêmement lente. L'attention du gouvernement de transition se tourne inévitablement vers la politique de Bamako, et les deux coalitions des mouvements armés signataires, CMA et Plateforme, malgré différentes scissions et plusieurs revirements d'alliances, semblent avoir trouvé un terrain d'entente, notamment dans le cadre des rencontres d'Anéfis et du Cadre Stratégique Permanent (CSP) signé à Rome début mai 2021[14]. Néanmoins, elles n'ont pas déposé les armes et poursuivent leurs affaires dans le nord du Mali sans entraves. La frontière entre les groupes armés signataires et d'autres groupes armés criminels ou extrémistes est mince, même si le Comité du Conseil de sécurité a demandé à plusieurs reprises à ces groupes signataires « de couper tout lien avec des organisations terroristes, en particulier avec Al-Qaida au Maghreb islamique (AQMI) et avec des groupes criminels qui lui sont associés, et de prendre des mesures concrètes et visibles » [15] et, à cet effet, le Conseil de sécurité a créé un régime de sanctions ciblées en 2017 contre ceux qui entravent l'application de l'accord pour la paix et la réconciliation.

> Néanmoins, elles n'ont pas déposé les armes et poursuivent leurs affaires dans le nord du Mali sans entraves.

En 2017, la décision de la Commission technique de sécurité (CTS) selon laquelle les groupes armés signataires devaient cesser de patrouiller avec des armes lourdes (toutes les armes à l'exception des armes personnelles, fusils ou pistolets) et devaient obtenir, au préalable, l'autorisation de la MINUSMA pour les convois de plus de cinq véhicules (avec les signalisations et les drapeaux de leur groupe respectif), n'a jamais été correctement suivie ou appliquée. La CTS,

---

13 Réunion de haut niveau autour de l'Accord pour la paix et la réconciliation : La défense et la sécurité au cœur de la rencontre Bamako Mali (le 10 février 2021) *Malijet* https://malijet.com/actualte_dans_les_regions_du_mali/252702-reunion_haut_niveau_autour_accord_pour_paix_.html

14 Arthur Boutellis, Delphine Mechoulan, Mrie-Joëlle Zahar, *Parallel Tracks or Connected Pieces? UN Peace Operations, Leassons Learnt and Peace Processes*, 2020, International Peace Institute: https://www.ipinst.org/2020/12/parallel-tracks-or-connected-pieces-un-peace-operations-local-mediation-and-peace-processes

15 S/RES/2085, 20 décembre 2012, para. 2.

présidée par le commandant de la force de la MINUSMA, ne s'est en fait pas réunie depuis des mois en raison, semble-t-il, de l'absence de versement d'indemnités journalières (*per diem*).

L'assassinat du président de la CMA Sidi Brahim Ould Sidati, à Bamako, le 13 avril 2021, dont les motifs restent flous, soulève également de sérieuses inquiétudes quant à l'avenir du processus de paix. Bien qu'il ait été un chef arabe (Mouvement arabe de l'Azawad, MAA) dans une coalition de la CMA dominée par les Touaregs, Ould Sidati était une personnalité centrale : il avait signé l'Accord d'Alger au nom de la CMA et il était considéré comme une figure modérée capable de compromis constructifs. Résidant à Bamako, il avait réussi à créer des liens solides avec l'élite malienne, dont le dernier gouvernement de transition dans lequel il s'était impliqué pour y assurer une représentation. La CMA a rapidement nommé un Touareg plus jeune comme représentant à Bamako tandis que le MAA a désigné Mohamed Ould Ouweinat pour le remplacer à la tête du mouvement arabe.

Dans son rapport de décembre 2020, l'*Independent Observer* précisait que l'application de l'accord de paix avait pris du retard, et en particulier les dispositions concernant la décentralisation des institutions de l'État et l'augmentation de la représentation de la population du nord dans les institutions nationales, l'intégration des combattants des groupes armés signataires dans l'armée nationale reconstituée et son redéploiement efficace, la création d'une police territoriale et le processus de DDR, la création de la Zone de développement des régions du nord du Mali et de programmes de développement économique dans ces mêmes régions, la réforme judiciaire et l'application de la justice transitionnelle en vue de renforcer la réconciliation nationale [16].

> Si l'équipe de médiation internationale, dirigée par l'Algérie, n'intervient pas de manière énergique et concertée, des progrès significatifs sont peu probables.

Certains des problèmes existants tels que l'absence de véritables consultations entre le gouvernement et les mouvements armés signataires en dehors des réunions périodiques du CSA, et l'absence d'organe opérationnel national pour assurer le suivi des décisions, continuent de freiner la mise en oeuvre de l'Accord et entament la confiance entre les parties, malgré la nomination récente d'Inhaye Ag Mohamed comme nouveau Haut représentant du président de la Transition pour la mise en place de l'accord de paix. Si l'équipe de médiation internationale, dirigée par l'Algérie, n'intervient pas de manière énergique et concertée, des progrès significatifs sont peu probables. Pourtant, ceci était déjà envisagé dans le « Pacte pour la Paix », signé par le gouvernement malien le 15 octobre 2018[17] afin que les parties centrent leurs efforts sur

16 The Carter Center, *Report of the Independent Observer – Observations on the Implementation of the Agreement on Peace and Reconciliation in Mali, Resulting from the Algiers Process*, décembre 2020.

17 Le Pacte pour la paix prévoit une médiation internationale qui prendra des décisions obligatoires en cas de divergence entre les parties, conformément à l'article 52 de l'Accord d'Alger.

les grandes priorités et qu'elles rendent compte de leurs décisions. Bien que la MINUSMA ait largement fait usage de ses bons offices pour soutenir le processus de paix, elle est encore trop souvent considérée comme un prestataire de services ; elle pourrait probablement faire plus pour convaincre la communauté internationale (et ses représentants basés à Bamako) de faire davantage pression sur les parties.

> La réforme constitutionnelle offre une occasion unique de renforcer la confiance entre les parties et d' « ancrer durablement » certaines des dispositions politiques et institutionnelles fondamentales de l'Accord d'Alger dans la future constitution malienne.

La réforme constitutionnelle offre une occasion unique de renforcer la confiance entre les parties et d' « ancrer durablement » certaines des dispositions politiques et institutionnelles fondamentales de l'Accord d'Alger dans la future constitution malienne, sans que cela ne soit perçu comme « un cadeau » aux régions du nord (ces dispositions profitant également aux régions du sud du Mali). Cela permettrait aussi au futur gouvernement d'appliquer plus facilement ces mesures par la suite.

2.2. Appui à la protection des civils et au rétablissement de l'autorité de l'État dans le centre du Mali

Puisque le Conseil de sécurité a assigné à la MINUSMA une deuxième priorité stratégique, à savoir le soutien à la mise en œuvre de la Stratégie de stabilisation au centre du Mali, sans augmenter ses effectifs et son budget, la Mission a due élaborer un plan d'adaptation pour sa force militaire et ses éléments civils. Le problème actuel vient du fait que l'Accord d'Alger n'a pas pris en compte les dynamiques de conflit dans le centre du Mali (qui comprend aujourd'hui cinq régions, avec l'ajout de celles de Bandiagara, Douentza, et San à celles de Mopti et Ségou) qui sont extrêmement complexes, impliquant des groupes extrémistes qui exploitent les conflits locaux entre les agriculteurs et les éleveurs et au sein des communautés, et le sentiment de marginalisation des populations. Par conséquent, les groupes armés et les milices communautaires ont proliféré. La milice dogon Dan Na Ambassagou reste un acteur important bien que le gouvernement précédent l'ait dissoute.

Mettre en place un mandat de protection des civils dans un contexte de fondamentalisme violent où la Mission de l'ONU elle-même est la cible d'attaques, représente toute une série de défis et de dilemmes[18]. La création du nouveau « Secteur centre » militaire en juin 2019 signifie que la MINUSMA a dès lors consacré certaines de ses capacités militaires au centre du Mali afin de mieux répondre aux priorités de son mandat dans cette région. Pour autant, ces capacités militaires restent très limitées pour plusieurs raisons : une région immense et difficile à couvrir, des routes dangereuses à cause des risques d'IED et impraticables durant la saison des pluies, une rotation des contingents tous les 6 mois, et qui doivent maintenant observer une quarantaine obligatoire de 14 jours pour des raisons sanitaires liées à la pandémie de COVID-19.

Malgré les progrès réalisés en matière d'alerte précoce, en partie grâce au système d'alerte précoce et de réaction rapide de la MINUSMA et aux assistants de liaison communautaire, intervenir rapidement reste un défi. En raison de l'impératif de protection des camps, seules deux compagnies d'infanterie sénégalaises basées à Mopti et deux compagnies d'infanterie togolaises basées à Douentza sont effectivement en mesure de mener à bien le mandat de protection des civils de la MINUSMA et ne peuvent se déplacer en plus petits groupes. Seule une compagnie de chaque bataillon peut mettre en place une base opérationnelle temporaire (TOB – *Temporary Operating Base*) à la fois (il y a toujours au moins une TOB déployée de façon permanente depuis janvier 2019), et sa capacité de réaction se limite alors à celle de la seconde compagnie stationnée dans la base principale[19]. Au cours de l'opération *Mongoose* en juin 2020, les forces spéciales égyptiennes et un hélicoptère militaire pakistanais ont été temporairement redéployés du Secteur ouest (Tombouctou) vers le Secteur centre. Les hélicoptères légers d'attaque du Salvador qui se trouvent à Tombouctou sont également temporairement basé à Mopti pour soutenir le Secteur.

Le Plan d'adaptation militaire est censé changer la donne en améliorant les capacités de mobilité et de déploiement des casques bleus grâce à des moyens de transports aériens et de renseignement, surveillance et reconnaissance (ISR) supplémentaires, ainsi que des capacités de réaction rapide. Cependant, cela implique de renvoyer des unités d'infanterie chez elles afin de pouvoir déployer de nouvelles unités sans dépasser le plafond d'effectifs de la Mission. Le Plan d'adaptation vise à garantir que la force de maintien de la paix puisse opérer en toute sécurité et efficacement dans un pays comme le Mali face à des menaces asymétriques. La MINUSMA a financé les travaux d'extension de ses camps à Mopti/Sevare et à Gao (grâce à l'allocation de ressources budgétaires supplémentaires) pour accueillir de nouvelles unités promises lors d'une conférence de génération de forces en mai 2020 (et qui comprennent un hôpital rôle 2, des hélicoptères militaires, une force de protection et des forces de réaction rapide, ainsi qu'un dispositif de drones qui seront basés à Tombouctou).

---

18 Namie Di Razza, *La protection des civils en contexte d'extrémisme violent : Les dilemmes de l'opération de maintien de la paix de l'ONU au Mali*, 2018, International Peace Institute : https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2018/10/1810_POC-in-the-Context-of-Violent-ExtremismFrench.pdf

19 Les TOB restent aussi très exposées aux attaques dans certaines zones comme le montre à nouveau l'attentat suicide du 10 février 2021 contre la TOB de Kéréna, dans la région de Douentza, qui a blessé 28 soldats togolais (dont un est décédé plus tard) et contraint la Mission à abandonner le lancement d'une opération de plus grande envergure.

Mais pour que ce plan d'adaptation soit efficace, il faudra aussi que certains contingents changent d'état d'esprit. Par exemple, les Européens (Royaume-Uni, Suède et Allemagne) qui composent la Force d'intervention mobile (FIM) basée à Gao, limitent leurs déplacements autour de la ville (dans le Secteur est) et, dans d'autres secteurs, oú ils n'interviennent que de façon provisoire (Centre, Ouest et Nord) parce qu'ils n'ont toujours pas confiance en la capacité de l'ONU à respecter la règle du 10-1-2 [20] pour les évacuation medicales, même si la Mission a fait des progrès dans ce domaine[21]. Le plan d'adaptation militaire doit aussi faire face à un soutien logistique qui manque parfois de flexibilité, ceelui-ci étant parfois ralenti par les longs processus d'achat de l'ONU, les règles et règlements connexes établis par l'Assemblée générale malgré les efforts de l'Appui à la Mission.

> Pour que ce plan d'adaptation soit efficace, il faudra aussi que certains contingents changent d'état d'esprit.

Du côté civil, le bureau régional de Mopti a réussi à augmenter sa composante civile de 10% par rapport au niveau d'avant 2018, mais les besoins restent importants. Cela soulève la question de savoir si une partie de la composante civile de la MINUSMA et de la police des Nations Unies à Bamako et dans d'autres régions où la contrepartie étatique malienne n'est pas présente, ne pourrait pas être détachée au Secteur Centre, du moins provisoirement au sein d'équipes mobiles. La Mission, dont les effectifs sont presque complets, envisage de procéder à une révision de ses besoins en personnel, et la Police des Nations Unies a lancé son propre plan d'adaptation pour aborder ces questions et étudier les options.

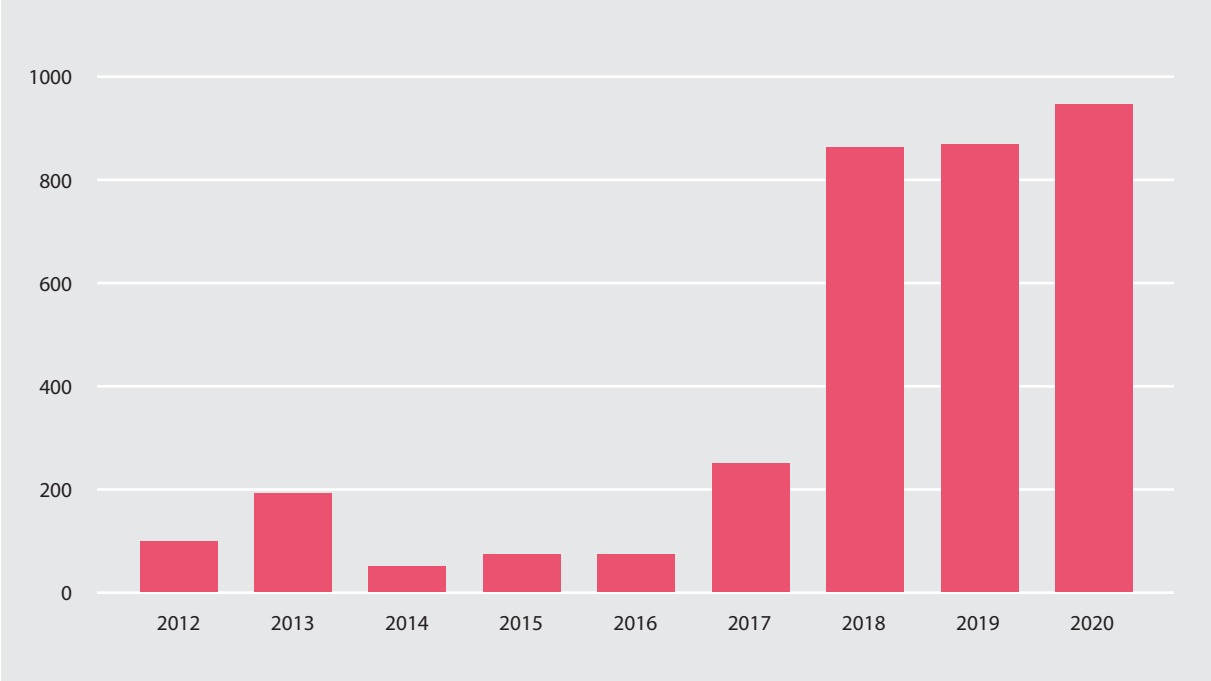
Un autre problème auquel est confrontée la Mission est le manque d'experts en coordination dans les bureaux régionaux pour aider les chefs de bureau à coordonner les nombreuses unités civiles et à améliorer la planification et la coordination conjointes avec la police des Nations Unies et la Force au niveau des Secteurs. En effet, alors qu'une grande partie de la planification de la Force de la MINUSMA se fait de manière centralisée depuis son quartier général à Bamako, il est essentiel que la coordination entre les différentes composantes de la Mission se fasse au niveau des bureaux régionaux qui comprennent mieux les besoins. La Mission dispose d'un plan d'action intégré pour le Centre et a mis en place un processus de planification intégrée avec l'équipe-pays de l'ONU (surnommée « One UN »). Certaines des opérations les plus récentes telles que l'opération *Buffalo* Dry, qui prévoit le déploiement d'une TOB permettant aux composantes civiles de mener à bien leur travail, semble être la voie à suivre pour des actions plus intégrées. L'enjeu pour la Mission est d'être plus active dans le centre du Mali sans oublier les autres régions, et d'appliquer des approches différenciées dans chaque région (notamment quand il s'agit de l'appui au rétablissement de l'autorité de l'État) tout en maintenant une cohérence générale.

---

20 Premiers soins dix minutes après la blessure, soins de réanimation avancés dans l'heure et chirurgie dans les deux heures qui suivent la blessure.

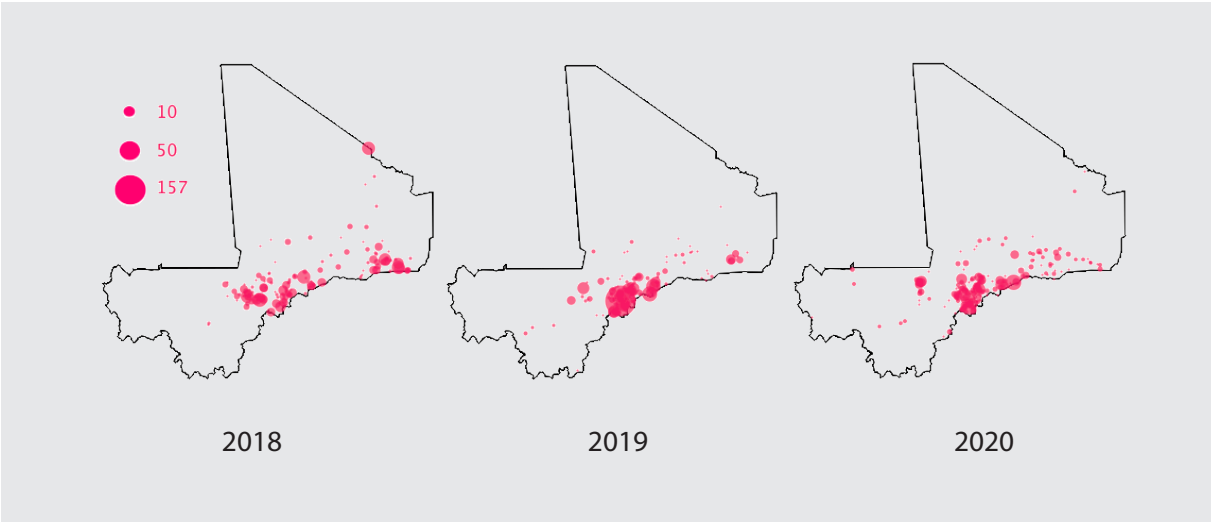
21 Arthur Boutellis, Michael Beary, *Sharing the Burden: Lessons from the European Return to Multidimensional Peacekeeping*, 2020, International Peace Institute https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2020/01/European-Canadian_Final.pdf

Figure 1 : Nombre de décès de civils par an au Mali



Source : ACLED (ensemble de données sur la violence contre les civils) / Graphique : J.Luengo-Cabrera

Figure 2 : Décès de civils au Mali par localisation



Source : ACLED (ensemble de données sur la violence contre les civils) / Graphique : J.Luengo-Cabrera

Un point positif concernant le centre du Mali est que la violence a considérablement diminué depuis l'automne 2020, ce qui a fait que les marchés ont rouvert dans certaines localités, permettant aux communautés de reprendre leurs échanges. Cela est dû en en grande partie aux accords de paix locaux (la Mission en a enregistré au moins 36 depuis 2019)[22]. Certains de ces

22 Ces accords locaux incluent généralement l'arrêt des hostilités, le pardon des actions passées et le retour des populations déplacées.

accords ont été conclus avec le soutien de la MINUSMA et d'organisations non gouvernementales internationales et un autre accord a eu lieu récemment (en mars à Niono, dans la région de Ségou, permettant la levée du blocus de Farabougou) grâce à la participation du Haut Conseil islamique du Mali, et apparemment avec un mandat du ministère de la Réconciliation nationale. Des groupes extrémistes semblent avoir imposé d'autres accords, dans lesquels ils excluent généralement le retour de l'État et y substituent leur propre interprétation de la justice et de l'éducation islamiques, laquelle constitue une menace sérieuse pour les droits humains, et notamment les droits des femmes.

> L'enjeu pour la Mission est d'être plus active dans le centre du Mali sans oublier les autres régions, et d'appliquer des approches différenciées dans chaque région tout en maintenant une cohérence générale.

Si les accords que soutient la MINUSMA sont généralement le résultat de processus de médiation plus longs (sept mois dans le cas de Dounapen à Koro en 2020, grâce à une TOB qui a permis aux unités civiles de réaliser leur travail[23]) et qui impliquent l'*É*tat (*É*quipe d'appui *à* la *réconciliation*), leur véritable valeur ajoutée semble être les dividendes de la paix qui se traduisent par des projets à impact rapide. La Mission a observé que les projets humanitaires et de développement jouaient un rôle central dans les efforts de réconciliation et de cohésion sociale, et ils préviennent aussi les conflits car les groupes extrémistes ont tendance à cibler les communautés divisées plutôt que les villages à forte cohésion sociale.

Cependant, de nombreux observateurs pensent que ces accords locaux existent surtout parce que les communautés sont lasses de la violence et des déplacements, et ils préviennent que ces accords restent fragiles. Même si ces accords de paix locaux peuvent empêcher les groupes djihadistes d'exploiter les conflits et les tensions locales, ces groupes sont toujours présents dans les zones et continuent d'exercer des pressions sur les populations locales. Il est donc crucial que l'État malien accompagne ces accords locaux, notamment par l'élaboration de projets et la mise en place de services sociaux. Le retour de l'administration de l'État et des Forces de défense et de sécurité maliennes (FDSM) prendra probablement plus de temps et devra se faire progressivement car de nombreuses communautés ne les veulent pas et craignent que leur retour n'aggrave à nouveau la situation.

Il est tout aussi essentiel d'empêcher que les groupes armés et les milices recrutent et/ou radicalisent les jeunes en mettant en place des projets de subsistance. Depuis 2014, la MINUSMA

---

23 Centre for Civilians in Conflict, *Early Warning and Rapid Response: Reinforcing MINUSMA's Ability to Protect Civilians*, 2021. https://civiliansinconflict.org/wp-content/uploads/2021/04/CIVIC_Peacekeeping_EWRR_Report_EN_BAT_web.pdf

a elle-même financé environ 200 projets dans le centre du Mali [24], mais n'atteindra ses objectifs que si une véritable stratégie politique nationale est appliquée pour résoudre les problèmes profondément enracinés d'accès à la terre et à l'eau (y compris les couloirs de transhumance), qui sont exacerbés par les changements climatiques [25].

> Le pays manque de vision claire pour la région centre et cela reste le défi le plus important.

Cependant, le pays manque de vision claire pour la région centre et cela reste le défi le plus important. De plus, l'État n'a que peu de capacités en dehors de Bamako et le pays n'a pas de structures efficaces pour coordonner les actions du gouvernement au niveau régional. Ceci malgré la création du Cadre politique de gestion de la crise au Centre en juin 2019 avec deux comités régionaux à Mopti et à Ségou, et la mise en place d'une Stratégie de stabilisation du Centre du Mali par l'ambassadeur Boubacar Gaoussou Diarra, Secrétaire permanent du Cadre, décédé le 23 avril 2021. Un haut représentant pour la région centre avait également été nommé en août 2019, mais son rôle reste flou. Le gouvernement de transition actuel a indiqué qu'il souhaitait engager un dialogue avec les « groupes maliens radicaux » et dissoudre « toutes les milices », mais les observateurs remarquent que même si des membres importants du gouvernement de transition se sont rendus dans le centre du Mali fin mars, les actions concrètes tardent à se matérialiser.

2.3. Appui à la transition politique malienne de 18 mois

Depuis le coup d'État militaire du 18 août 2020 qui a suivi trois mois de manifestations menées par une coalition de partis d'opposition et de groupes de la société civile, les partenaires internationaux, et notamment la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union africaine et l'ONU par le biais de la MINUSMA, ont formé le Groupe de Soutien [26] pour travailler ensemble à s'assurer d'une transition pacifique et de la mise en place des institutions de la transition, dont un gouvernement de transition formé début octobre 2020 et un Conseil national de transition (CNT) composé de 121 membres qui fait figure de « Parlement » de la transition.

---

24 Il s'agit notamment des projets à impact rapide (QIPs – *Quick Impact Projects*), des projets de réduction de la violence communautaire (CVR – *Community Violence Reduction*) mis en œuvre par la Section désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) et qui représentent 12 projets annuels dans la région centre sur les 30 prévus annuellement au Mali; et des projets financés par différents donateurs par le biais du Fonds d'affectation spéciale de la MINUSMA.

25 NUPI & SIPRI, *Climate Peace and Security Fact Sheet: Mali*, mai 2021 : https://www.nupi.no/nupi_eng/About-NUPI/Projects-centers/Climate-related-Peace-and-Security-Risks

26 Créé par le Conseil Paix et Sécurité de l'Union africaine, le Groupe de soutien composé de l'UA, de la CEDEAO, de la MINUSMA, ainsi que des pays voisins, a tenu une première réunion le 30 novembre 2020 à Bamako et une deuxième le 9 mars 2021 à Lomé, au Togo.

Cependant, huit mois après le début de la période de transition, relativement peu de choses ont été réalisées en dehors d'un Plan d'action du gouvernement (PAG) et d'une feuille de route du gouvernement de transition, que le CNT a adoptés le 22 février. Le 14 avril 2021, le gouvernement a finalement publié le calendrier électoral. Bien qu'il respecte formellement la période de transition de 18 mois, de nombreux observateurs se demandent si le référendum constitutionnel sera organisé le 31 octobre 2021 (et la nouvelle Constitution promulguée le 14 janvier 2022), avant les élections présidentielles et législatives du 27 février 2022, et craignent que ces dates ne soient pas respectées.

> Huit mois après le début de la période de transition, relativement peu de choses ont été réalisées.

Au-delà des aspects juridiques concernant le collège électoral, les questions pratiques de financement et de tenue des élections dans les localités non contrôlées par le gouvernement restent pour l'instant sans réponse. Le « Mouvement du 5 juin – Rassemblement des forces patriotiques » (M5-RFP) a déjà critiqué le calendrier électoral pour avoir été imposé sans consulter les partis politiques et la société civile. Il est également important de rappeler que le président Ibrahim Boubacar Keïta (IBK) a été destitué à la suite de manifestations contestant les élections (parlementaires) qui se sont tenues au printemps 2020. Les élections de 2022 ne doit rajouter une crise à la crise actuelle.

L'inclusivité de la transition est un autre grand défi pour le Comit*é* d'orientation strat*é*giques (COS) de la transition que le président Bah N'daw a mis en place le 31 mars, et qui sert « d'organe consultatif » chargé de conseiller et d'orienter la mise en œuvre des réformes politiques et institutionnelles que le Premier ministre effectuera d'ici la fin de la période de transition. Alors que le COS comprend 50 personnalités provenant de partis politiques, de la société civile, de mouvements armés signataires, de syndicats, du monde universitaire, de groupes de femmes, de groupes de jeunes et des autorités religieuses et traditionnelles, de nombreuses personnes de la classe politique et de la société civile maliennes continuent de critiquer le fait qu'elles n'aient pas été consultées avant la formation du gouvernement et semblent ne pas croire en la capacité du gouvernement de transition de mener à bien de telles réformes. Le climat social est toujours aussi tendu et les administrateurs civils, les enseignants, les transporteurs et le corps médical se sont tous récemment mis en grève, alors que le M5-RFP envisage également de reprendre les manifestations après la fin du Ramadan, en mai.

Une source importante d'inquiétude reste le fait que des militaires occupent les postes-clés du gouvernement de transition, dont trois colonels auteurs du putsch ; un grand nombre de sièges du CNT ont été attribués à des responsables militaires, et 13 responsables de la sécurité font partie des 17 gouverneurs régionaux nommés depuis novembre dernier. Bien que les membres du gouvernement de transition ne soient pas autorisés à se présenter aux prochaines élections, certains soupçonnent le colonel Assimi Goïta, vice-président, d'avoir des ambitions

présidentielles alors qu'aucun candidat naturel issu de l'ancienne classe politique malienne n'a emergé après la mort du chef de l'opposition, Soumaïla Cissé, en décembre. Le Premier Ministre Moctar Ouane a demissioné le 14 mai 2021 mais a immédiatement été reconduit et chargé de former un nouveau gouvernement de «large ouverture», alors que les critiques de la main-mise des militaires sur la transition se font plus préssentes.[27] Le nouveau coup de force de la junte le 24 mai 2021 à la suite de l'annonce d'un nouveau gouvernement dans lequel les putschistes perdaient les ministères clefs en charge de la sécurité, ne fait que renforcer ces craintes. Dans tous les cas [28], le soutien de la MINUSMA à la transition devra s'accompagner d'une solide analyse des risques et de leur gestion à mesure que les élections approchent.

> Le soutien de la MINUSMA à la transition devra s'accompagner d'une solide analyse des risques et de leur gestion à mesure que les élections approchent.

Depuis le coup d'État, la représentation des femmes au gouvernement a diminué : seules 4 femmes parmi les 25 membres du gouvernement de transition (16%), et seulement 32 femmes parmi les 121 membres du CNT, le quota minimum de 30% de représentation des femmes fixé par la loi 052 adoptée en 2015 n'est donc pas atteint. Un seul des gouverneurs régionaux nouvellement nommés est une femme, et parmi les autorités régionales intérimaires, la représentation des femmes n'est que de 1,4%. Bien que les occurrences de violences sexuelles liées aux conflits (VSC) se soient multipliées ces derniers temps, le processus d'adoption du projet de loi sur les violences basées sur le genre (VBG) a été suspendu par les autorités en janvier 2021, sous la pression du Haut Conseil islamique du Mali, opposé au texte, ce dernier étant déjà parvenu à contrer l'adoption d'un nouveau code de la famille en 2011[29].

Une autre préoccupation vient du fait que l'application du principe de responsabilité n'est toujours pas effective au Mali, bien que cela fasse partie des priorités de la feuille de route du gouvernement de transition. L'une des premières décisions du gouvernement de transition en octobre 2020 a été de libérer environ 200 « terroristes présumés » en échange de la libération de quatre otages, dont Soumaïla Cissé, membre de l'opposition, pris en otage par un groupe affilié à al-Qaida dans le nord du Mali [30]. En mars, la cour d'assises de Bamako a ordonné la fin, sans verdict, du procès pour assassinat du général Amadou Sanogo, meneur d'un putsch en 2012, en

---

27 Au Mali, le Premier ministre chargé de former un gouvernement de «large ouverture». (2021, mai 14), *France24* https://www.france24.com/fr/afrique/20210514-au-mali-le-premier-ministre-chargé-de-former-un-gouvernement-de-large-ouverture

28 https://www.lemonde.fr/afrique/article/2021/05/25/au-mali-la-junte-tente-un-coup-de-force-pour-maintenir-son-emprise-sur-le-gouvernement_6081354_3212.html

29 « Mali Loi anti VBG : battue en brèche », *Journal du Mali,* 14 janvier 2020 : https://www.journaldumali.com/2021/01/14/mali-loi-anti-vbg-battue-breche/

30 « Release of hostages in Mali a "victory" for transition government », RFI, 9 octobre 2020: *RFI*. https://www.rfi.fr/en/africa/20201009-release-of-hostages-in-mali-a-victory-for-transition-government-souma%C3%AFla-ciss%C3%A9-sophie-p%C3%A9tronin-jihadists-al-qaeda

invoquant la loi de réconciliation de 2019[31]. À ce jour, personne n'a été traduit en justice pour le massacre d'au moins 160 civils dans le cercle de Bankass [32], le 23 mars 2019, et de nombreuses autres attaques commises, y compris des attaques contre des Casques bleus, n'ont jamais été jugées et condamnées comme il se doit. Il en va de même pour les abus qu'auraient commis les FDSM lors du putsch de 2020[33] et lors des récentes opérations au centre du Mali [34]. Ces meurtres et abus font rarement l'objet d'enquêtes et de poursuites judiciaires, à l'exception notable de 10 condamnations en vertu du Code de justice militaire début 2021[35]. Les chiffres de l'*Armed Conflict Location & Event Data Project* (ACLED) indiquent aussi qu'en 2020, les forces de sécurité ont causé plus de morts parmi les civils au Mali que les groupes djihadistes ou les violences communautaires.[36]

2.4. La relation entre la MINUSMA et d'autres forces

Même s'il est communément admis que les différentes forces opérant au Mali se complètent et que les acteurs internationaux jouent un rôle important sans se substituer aux FDSM, la question de la relation entre la MINUSMA et les autres partenaires nationaux et internationaux intervenant au Mali a toujours fait l'objet de diverses interprétations à l'intérieur de la Mission et au-delà, ce qui affecte sa crédibilité, sa légitimité et son efficacité.

> La question de la relation entre la MINUSMA et les autres partenaires nationaux et internationaux intervenant au Mali a toujours fait l'objet de diverses interprétations à l'intérieur de la Mission et au-delà.

Le Conseil a demandé « au Secrétaire général de garantir une coordination, un échange d'informations et, le cas échéant, un soutien adéquats dans les mandats respectifs de la MINUSMA, des FDSM, de la Force conjointe G5S, des Forces françaises et des missions de l'Union européenne au Mali et dans le cadre des mécanismes en place entre ces acteurs, et prie aussi la MINUSMA

31 « Mali court ends trial of former coup leader Sanogo », *AfricaNews*, 15 mars 2021 : https://www.africanews.com/2021/03/15/mali-court-ends-trial-of-former-coup-leader-sanogo//

32 Fédération internationale pour les droits humains, *Centre-Mali : arrêter et juger les responsables des massacres d'Ogassagou pour enrayer la spirale des violences communautaires*, 2019. https://www.fidh.org/fr/regions/afrique/mali/centre-mali-arreter-et-juger-les-responsables-du-massacre-d-ogossagou

33 Amnesty International, *Mali. Un an après, toujours pas de justice pour les victimes des manifestations et du coup d'État*, 2021. https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2021/04/mali-justice-still-needs-to-be-done-for-victims-of-protests-and-coup/?fbclid=IwAR3z4g4U-NbBxFRv8MMXloyB6vH1dt-8WVdcDTSY3r3iwtVFMZ5MHHMS_Es

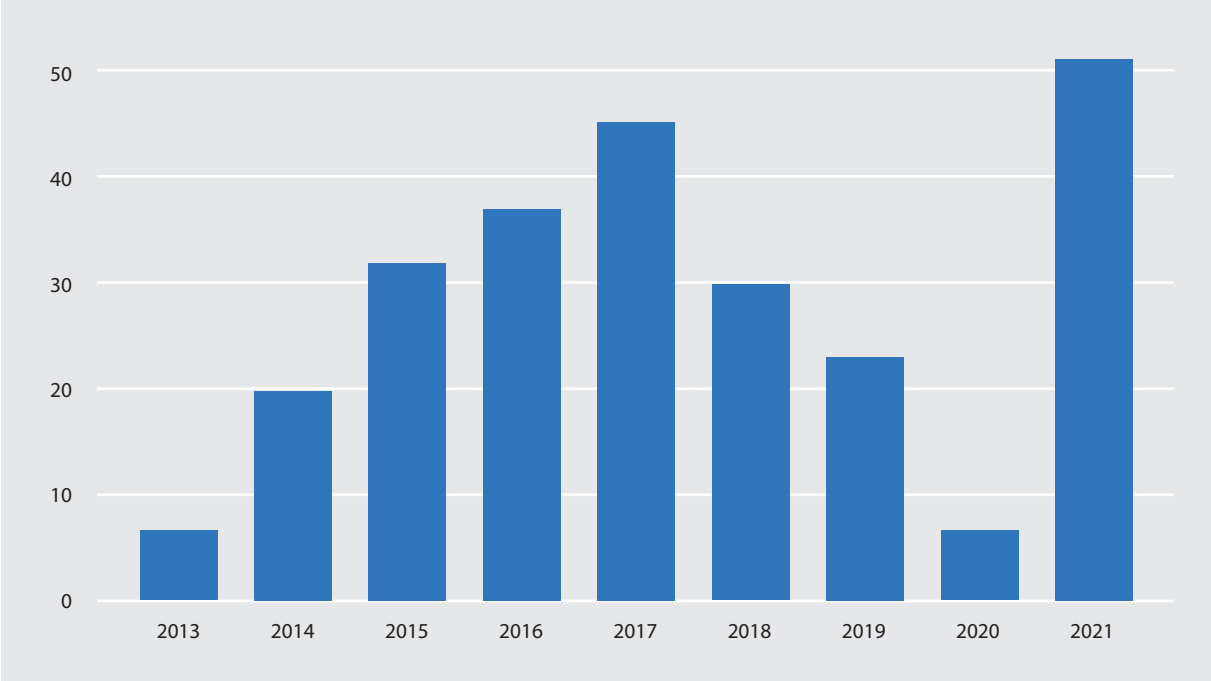
34 Human Rights Watch, *Mali: Meurtres et « disparitions »lors d'opérations militaires*, 2021. https://www.hrw.org/fr/news/2021/04/20/mali-meurtres-et-disparitions-lors-doperations-militaires

35 *S/2020/299, Situation in Mali: Report of the Secretary-General*, para.61.

36 Moderan, O., Bako, H., Handy P-S., *Sahel counter-terrorism takes a heavy toll on civilians*, Institute for Security Studies (ISS) 14 avril 2021.

de demander à l'Instance de coordination au Mali d'organiser régulièrement des réunions en tant que principale plateforme pour cette coordination, cet échange d'informations et ce soutien ».[37] Cependant, dans la pratique, les problèmes de coordination restent un énorme défi.

Figure 3 : Mali: nombre de décès par an dus aux attaques djihadistes contre la MINUSMA (2013-2021)



Source : ACLED, le 30 avril 2021; les victimes d'attaques peuvent inclure des personnes qui ne sont pas membres de la MINUSMA / Graphique : J. Luengo-Cabrera

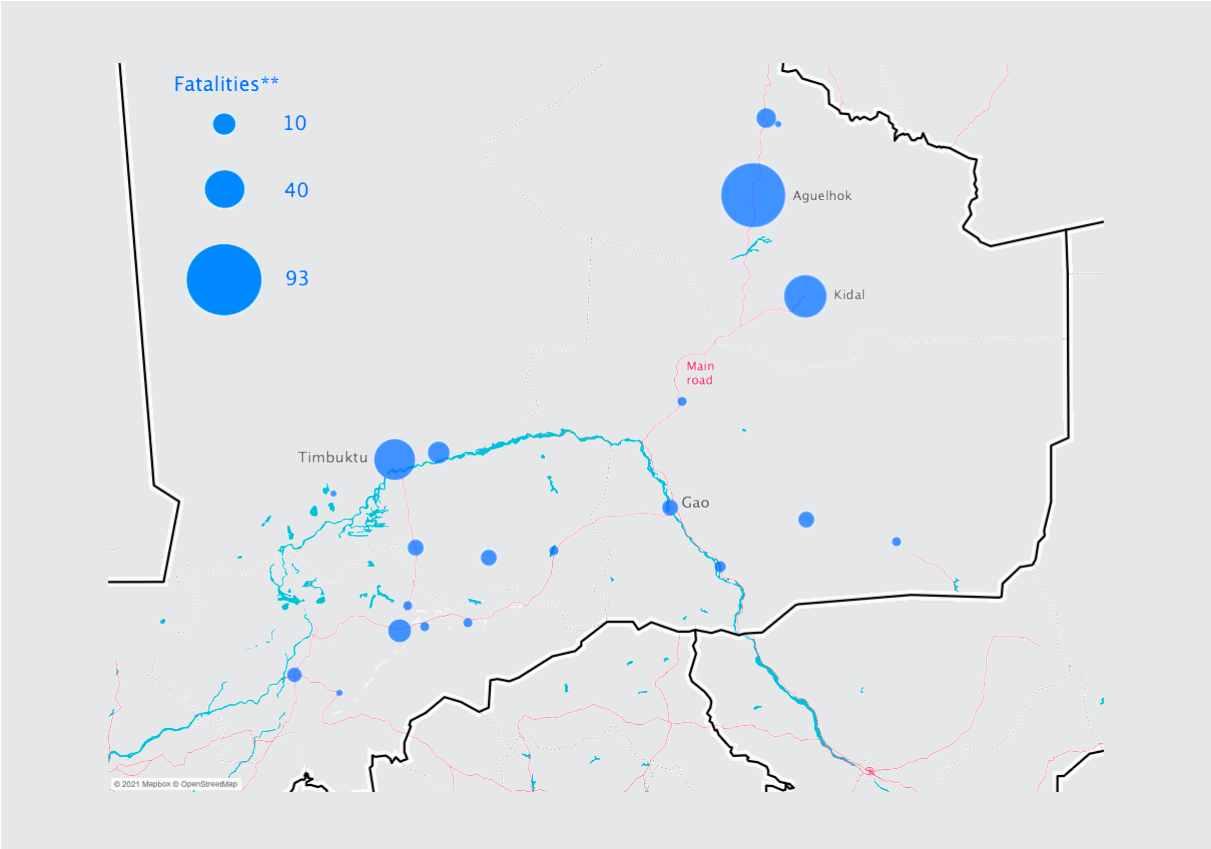
L'étude d'EPON publiée en 2019 avait déjà souligné le fait que « dans les localités où le gouvernement et ses représentants ne bénéficient pas du soutien de la population, la légitimité de la MINUSMA est compromise du fait de sa collaboration avec les Forces armées maliennes et la Force conjointe, à qui elle fournit un soutien opérationnel et logistique ainsi qu'à l'opération Barkhane avec laquelle elle partage des bases ».[38] La frontière ténue qui existe entre les différentes forces est probablement encore plus floue aujourd'hui puisqu'un nombre croissant de pays fournisseurs de contingents (TCCs – *Troop-Contributing Countries*) opèrent avec différentes forces et sous différents mandats au Mali (présence des forces tchadiennes au sein de la MINUSMA et de la FC-G5S, présence du Royaume-Uni au sein de la MINUSMA et de l'opération Barkhane, présence de la Suède au sein de la MINUSMA et de la force Takuba, le siège de cette dernière étant également dans le camp de Menaka, où se trouve la MINUSMA).

37 S/RES/253, 29 juin 2020, para. 30.

38 Jair van der Lijn et al. (2019). Évaluation de l'efficacité de la Mission des Nations Unies au Mali/MINUSMA. Oslo : The Effectiveness of Peace Operations Network (EPON), p. 83. https://effectivepeaceops.net/wp-content/uploads/2019/09/EPON-MINUSMA-Exec-Summary-FRENCH.pdf

Le gouvernement et les populations attendent vraiment que la Mission mène des opérations de lutte contre le terrorisme et ces mêmes attentes se retrouvent parfois parmi les pays de la sous-région.[39]

Figure 4 : Localisation des décès au Mali dus aux attaques djihadistes contre la MINUSMA (2013-2021)



Source : ACLED, le 30 avril 2021; les victimes d'attaques peuvent inclure des personnes qui ne sont pas membres de la MINUSMA / Graphique : J. Luengo-Cabrera

La MINUSMA n'a ni le mandat ni les capacités pour le faire, mais n'a pas toujours su faire passer ce message et gérer ces attentes. Cela dit, le mandat de stabilisation et de protection de la Mission en vertu du Chapitre VII lui permet de s'acquitter de son mandat en étant « proactive, robuste, flexible et agile », ce qui lui donne déjà une bonne marge de manœuvre.

Malgré les limites mentionnées précédemment du fait de certaines restrictions et carences concernant les moyens aériens, les dirigeants de la Force de la MINUSMA et les pays fournisseurs de contingents n'ont jamais été aussi disposés et capables, et la Mission a surmonté la « bunkérisation » dénoncée lors d'un examen indépendant de la stratégie en 2018. Elle a accéléré le rythme de ses opérations, malgré la crise de la COVID-19 et a ainsi amélioré la sûreté et la sécurité de ses troupes (grâce aussi au soutien du Service de l'action antimines des Nations Unies aux pays

39 « Mali peacekeeping mandate must be strengthened, says Senegal's Sall », *RFI*, 18 novembre 2019 : https://www.rfi.fr/en/africa/20191118-mali-peacekeeping-mandatemust-be-strengthened-says-senegals-sall

fournisseurs de contingents dans la lutte contre les IED). Cependant, la question de comment la force de la MINUSMA « travaille » (coordonne, échange des informations et soutient) avec d'autres forces et avec quels objectifs concrets demeure non résolue.

> La question de comment la force de la MINUSMA « travaille » (coordonne, échange des informations et soutient) avec d'autres forces et avec quels objectifs concrets demeure non résolue.

Alors que peu d'observateurs remettent en cause le soutien de la Mission aux évacuations sanitaires qu'elle fournit aux FDSM, y compris à celles opérant sous l'égide de la Force conjointe G5S, un soutien matériel (essence et rations alimentaires par exemple) à ces mêmes forces, encadré par la Politique de diligence raisonnable des Nations Unies en matière de droits humains, devient problématique, et menace la réputation de la Mission, lorsque ces forces s'engagent dans des opérations militaires actives de lutte contre le terrorisme, et a *fortiori* quand elles commettent des violations des droits humains pendant ces interventions. Même si la coordination des opérations avec les FDSM et, dans certains cas, avec l'opération Barkhane peut être utile et nécessaire lorsque les différentes forces opèrent à proximité les unes des autres, comme maintenant dans la région de Douentza, ces opérations ne peuvent être menées « conjointement ».

Un autre défi auquel est confrontée la Mission des Nations Unies concerne son statut au regard de la Convention de Genève. En vertu du droit international humanitaire (DIH), les missions de maintien de la paix bénéficient d'une protection contre les attaques similaire à celle contre des civils et une attaque délibérée contre les missions de maintien de la paix est considérée comme un crime de guerre. Mais comme les civils, les membres des missions peuvent néanmoins perdre cette protection s'ils participent directement aux hostilités. Et s'il ne fait aucun doute que les attaques visant le personnel civil de la MINUSMA et les attaques aveugles contre les camps de ce personnel constituent des crimes de guerre, les attaques dirigées exclusivement contre les soldats de la MINUSMA sont plus complexes au regard du droit.[40]

Si et quand les Casques bleus devenaient partis à un conflit, non seulement ils ne seraient plus protégés mais aussi ils deviendraient des cibles militaires légitimes en vertu du DIH, et cela pourrait également remettre en question la nature intégrée de la Mission. Certaines agences, fonds et programmes des Nations Unies ont déjà cherché à se distancier des Casques bleus et ont quitté les camps de la MINUSMA pour tenter de préserver l'indépendance de leur action humanitaire.[41]

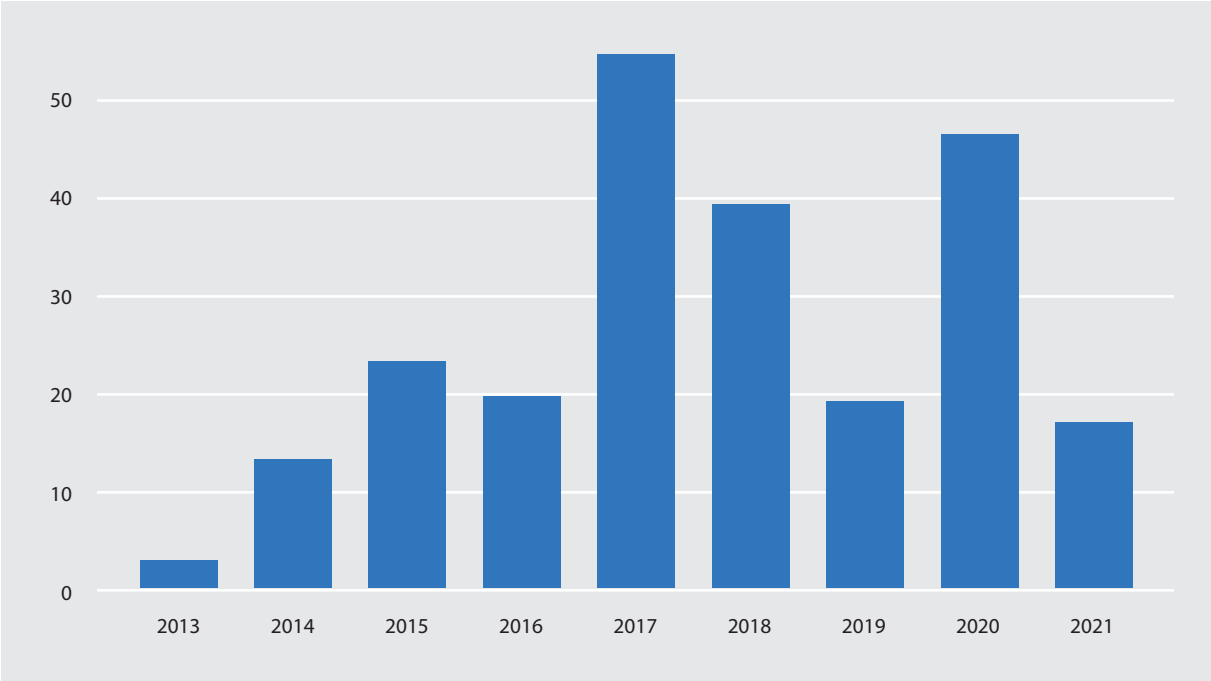
---

40 UN (2021) *Report of the International Commission of Inquiry for Mali*, 29 janvier 2021, para. 825-830. Finalement, la Commission « considère qu'il s'agit d'une question très importante du point de vue juridique et stratégique que le Secrétaire général devrait aborder ».

41 La position officielle du Bureau des affaires juridiques du Secrétariat de l'ONU à New York demeure que les Casques bleus ne peuvent pas être partis à un conflit.

Alors que les rapports de l'ONU sur les droits humains concernant les abus commis par toutes les parties impliquées dans le conflit au Mali, qu'il s'agisse des groupes armés ou des forces nationales et internationales, s'efforcent d'affirmer l'impartialité de la Mission, ils agacent le gouvernement et les responsables de l'opération Barkhane. La ministre française des Armées a rejeté les conclusions du rapport de la MINUSMA de mars 2021 sur l'incident de Bounty du 3 janvier 2021, où trois activistes armés et 19 civils ont été tués lors d'une frappe aérienne française le jour d'un mariage.[42]

Figure 5 : Attaques djihadistes visant la MINUSMA (2013-2021)



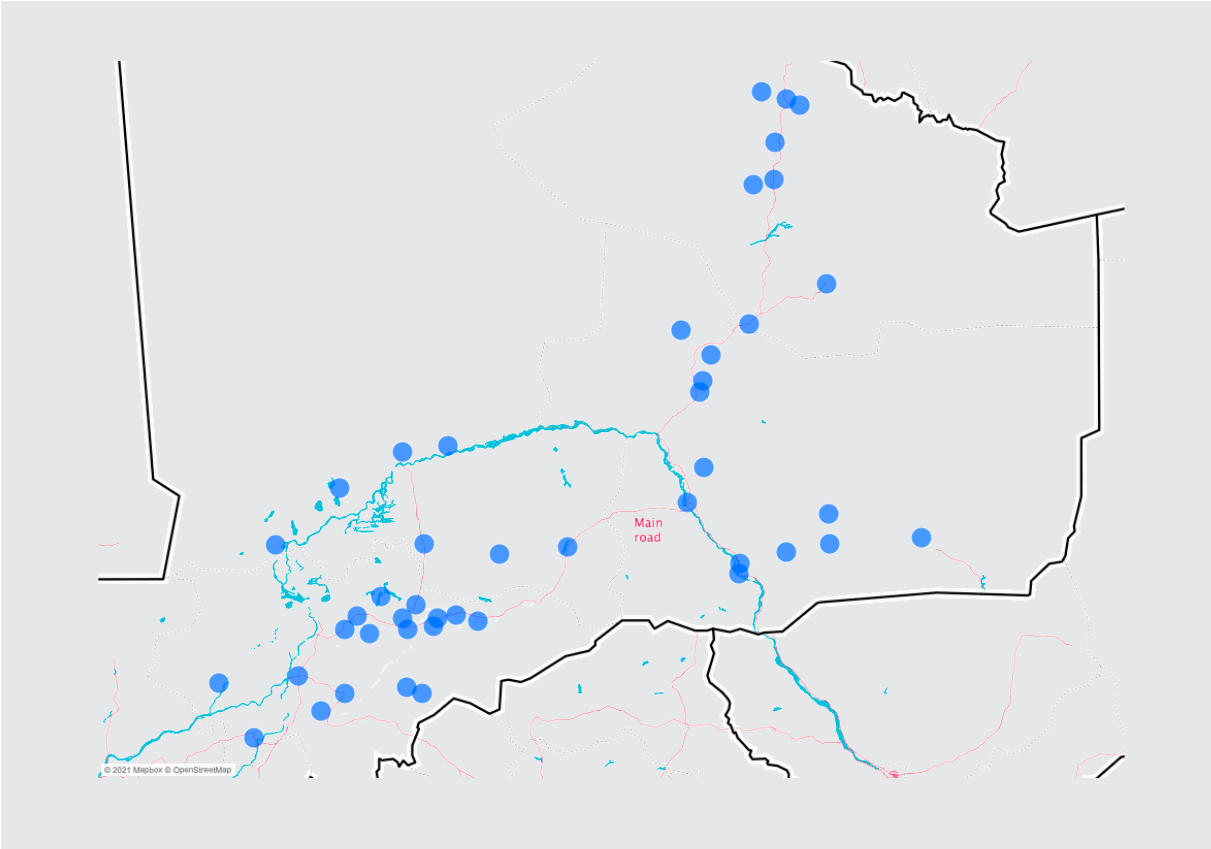
Source : ACLED, le 30 avril 2021 / Graphique : J. Luengo-Cabrera

Le mandat de « soutien opérationnel et logistique » de la MINUSMA à la Force conjointe G5S dans le cadre d'opérations antiterroristes transfrontalières dans la région (depuis un poste de commandement conjoint avec la Force Barkhane basé à Niamey et mis en place en 2020) en tant que « mesure temporaire » alors que la force conjointe cherche à « devenir plus autonome dans ce domaine », représente un défi supplémentaire pour la Mission. Au cours de l'année 2020, la Mission n'a pas été en mesure de fournir le soutien en eau et rations alimentaires prescrits par le Conseil de sécurité, même en ayant recours à des entrepreneurs locaux, parce que l'UE et l'ONU n'ont pas su se mettre d'accord sur le partage des responsabilités des risques et coûts associés que l'accord technique conclu entre l'ONU, l'UE et le G5-Sahel implique.

42 UN (2021) *Division des droits de l-homme et de la protection. Rapport sur l'incident de Bounty du 3 janvier 2021*. Bamako: MINUSMA. Disponible sur ce lien : https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/rapport_final_bounty_bounty9.pdf.

Il reste également difficile, voire impossible, pour la MINUSMA de surveiller les actions de la Force conjointe G5S dans des zones frontalières éloignées de celles où elle intervient, et certains au sein de la Mission seraient favorables à la création d'un bureau de soutien des Nations Unies distinct et dédié au soutien de la force conjointe. Cependant, ils sont aussi conscients que cette possibilité déjà évoquée par le passé n'obtiendra probablement pas le soutien politique de certains des principaux membres du Conseil de sécurité qui préfèrent un soutien bilatéral aux pays membres du G5-Sahel.[43]

Figure 6 : Localisation des attaques djihadistes visant la MINUSMA (2013-2021)



Source : ACLED, le 30 avril 2021 / Graphique : J. Luengo-Cabrera

On s'accorde également de plus en plus pour dire que la militarisation du soutien national et international n'a pas stabilisé le pays. Même si la sécurité est l'une des priorités des acteurs impliqués, il est nécessaire de choisir une approche davantage centrée sur les personnes et sur des réformes institutionnelles mises en œuvre dans tout le pays pour que le rétablissement d'une autorité étatique (performante) ait du sens et soit soutenu par les communautés locales. Dans ce contexte et dans la perspective d'une future transition de la Mission, la coopération entre la MINUSMA en tant que mission intégrée, l'UE, la Banque mondiale et les partenaires du développement sera essentielle. La coopération avec l'UE se renforce, car cette dernière offre

43 De Coning, C. & Karlsrud, K. (2021) Enhancing the Effectiveness of the G5 Sahel Force by Strengthening Strategic Coherence and International Support, *NUPI Policy Brief*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.

des solutions plus intégrées dans le cadre de son projet intitulé « Pôles sécurisés de développement et de gouvernance » (PSDG), entre autres projets, qui consiste à soutenir l'installation de campements sécurisés et autosuffisants pour les forces de sécurité interieures maliennes et d'autres institutions publiques, afin de créer des îlots de sécurité qui se développent à partir de la région de Mopti.[44]

44 Andrew Lebovich, *Disorder from Chaos: Why Europeans fail to promote stability in the Sahel*. European Council on Foreign Relations 2020, ECFR : https://ecfr.eu/publication/disorder_from_chaos_why_europeans_fail_to_promote_stability_in_the_sahel/

3. Implications du renouvellement du mandat de la MINUSMA

Le renouvellement des mandats est toujours un exercice délicat. Le Conseil de sécurité souhaite que les tâches assignées à la Mission soient aussi pertinentes que possible, mais doit également veiller à lui donner les moyens d'exercer son mandat plutôt que de créer des attentes auxquelles elle ne peut répondre. Il doit aussi veiller à ne pas la surcharger de processus de planification et de rapports supplémentaires lorsque des tâches sont ajustées ou de nouvelles tâches sont attribuées. De lourdes exigences en matière de rapports au Conseil se font déjà sentir à tous les niveaux de la Mission, y compris dans ses bureaux régionaux.

Le renouvellement du mandat a lieu à un moment de nombreuses transitions : au Mali, le gouvernement de transition prendra fin avec les élections de février 2022 et la MINUSMA a accueilli un nouveau Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) *à sa tête ainsi qu'un nouvel adjoint*, Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire au Mali (DSRSG/RC/HC). Cependant, bon nombre des défis auxquels la Mission est confrontée (comme le besoin d'une meilleure intégration stratégique et opérationnelle entre les composantes civiles, militaires et policières, y compris dans la planification intégrée ; la relation entre la MINUSMA et les autres forces opérant au Mali, et notamment les FDSM ; l'autonomisation des chefs des bureaux régionaux des Nations Unies sans affecter la cohérence globale de la Mission, etc.) ne seront pas résolus par la seule adaptation du mandat ; en revanche, une orientation stratégique plus claire de la part des dirigeants de la MINUSMA, et soutenue par un Conseil de sécurité qui parle d'une seule voix, pourra certainement aider.

La dernière résolution du Conseil, la 2531 (2020), compte déjà 17 pages et comprend deux priorités stratégiques, six tâches prioritaires et deux autres tâches secondaires. En plus des obligations de rapports trimestriels périodiques à rendre au Conseil de sécurité (portant aussi sur les critères ou benchmarks, qui sont généralement considérées comme utiles, voire de plus en plus utiles, car elles sont à la fois plus concrètes et réalistes), la Mission a dû fournir tous les six mois au Conseil de sécurité une lettre décrivant les progrès des opérations, la performance (y compris des informations sur les éventuelles restrictions d'emploi ou caveats et leur impact sur la Mission) et la mise en œuvre du cadre stratégique intégré des Nations Unies ainsi que des rapports distincts sur la FC-G5S. Ce n'est probablement pas le moment de demander à la Mission de produire davantage de rapports ou encore d'assigner une autre stratégie à la Mission, qui est déjà en train de revoir son 'mission concept', ses besoins en personnel, ainsi que ses processus de planification et de coordination opérationnelles intégrées.

Il semble y avoir un consensus sur le fait que le mandat de la MINUSMA doit garder ses deux priorités stratégiques. Le principal sujet de discussion aujourd'hui est peut-être de savoir comment intégrer le soutien à la transition du Mali dans le nouveau mandat de la MINUSMA.

3.1. La première priorité stratégique : le processus de paix

La principale priorité stratégique du mandat de la MINUSMA étant d'aider les parties maliennes et d'autres parties prenantes au Mali à mettre en œuvre l'Accord, il est probablement nécessaire de fixer des critères ou benchmarks plus ambitieuses afin de faire davantage pression sur ces parties pour qu'elles créent une cellule opérationnelle nationale permanente qui leur permette d'appliquer efficacement les principales dispositions de l'Accord en dehors des réunions du CSA au cours de l'année à venir.

La Commission technique de sécurité (CTS) s'est réunie une fois le 20 mai 2021 après des mois sans réunions, et il serait utile que le Conseil de sécurité demande la reprise des réunions périodiques de la CTS sous la présidence du commandant de la Force de la MINUSMA, et qu'il soutienne le suivi et l'application effective de ses décisions.

Le Conseil de sécurité pourrait décourager la réouverture de l'Accord et insister sur l'importance d'incorporer les principales dispositions [45] de l'Accord dans la nouvelle Constitution que le gouvernement de transition est en train d'élaborer. Il pourrait aussi insister sur l'importance

45 La résolution 2531 (2020) faisait référence aux réformes institutionnelles envisagées par l'Accord, en particulier la création d'assemblées régionales et du suffrage universel direct ; la création d'une deuxième chambre parlementaire « en tant qu'institution dont les attributions et la composition soutiendraient les objectifs de l'Accord » ; le transfert des services décentralisés de l'État et le transfert de 30 % des recettes de l'État aux collectivités territoriales dans leurs domaines de compétence ; la création de la police territoriale régionale et la mise en place de circonscriptions électorales. D'autres principes de l'accord d'Alger pourraient aussi s'inscrire dans la nouvelle Constitution, notamment « le caractère inclusif de la transition et une représentation importante de toutes les populations maliennes au sein des forces de défense et de sécurité ».

de voir des progrès concrets dans les secteurs fondamentaux de la décentralisation des institutions de l'État, du redéploiement des unités reconstituées de l'armée malienne et de la création de la police territoriale. Enfin, il pourrait encourager la participation soutenue et réelle des femmes au CSA et à ses sous-comités.

3.2. La deuxième priorité stratégique : le centre du Mali

Conformément aux termes de la deuxième priorité stratégique, le Conseil de sécurité pourrait inciter davantage le gouvernement malien à avoir une vision nationale plus claire pour le centre du Mali, notamment en ce qui concerne la gestion des groupes armés et des milices, mais aussi le rétablissement progressif d'une autorité étatique (performante) et reconnue par les populations locales. Il pourrait aussi encourager ce gouvernement à mettre en place des structures nationales efficaces qui coordonnent les actions du gouvernement au niveau régional.

La MINUSMA pourrait soutenir une telle vision nationale à travers ses efforts pour « consolider » les accords locaux, en partenariat avec l'Équipe régionale d'appui à la réconciliation nationale et « pour préparer le retour de l'État dans les zones rurales ainsi qu'une réforme plus globale de la gouvernance ». [46] Cette vision nationale s'inscrirait aussi dans le cadre des efforts de stabilisation du pays et de soutien à la protection des civils davantage axée sur les jeunes et les femmes. La Mission pourrait aider le gouvernement à reconstruire un contrat social ou « pacte social » avec les communautés du centre du Mali, à condition qu'il y ait une réelle volonté politique et que Bamako s'en charge vraiment avec l'aide des autorités maliennes de la région.

Le Conseil de sécurité pourrait aussi continuer de soutenir le Plan d'adaptation militaire (malgré ses retards) et les efforts de génération de forces visant à aider les parties prenantes maliennes à mettre en œuvre la Stratégie de stabilisation du centre du Mali. Pour ce faire, il pourrait envisager une légère augmentation des effectifs autorisés afin de pouvoir accueillir de nouvelles unités (moyens aériens, ISR et forces de réaction rapide) sans avoir à renvoyer des unités d'infanterie chez elles, car ces unités restent indispensables pour patrouiller et déployer des TOB. Cependant, le Conseil devrait également faire preuve de fermeté à l'égard des pays fournisseurs de contingents pour qu'ils soient plus mobiles et plus flexibles et pour qu'ils surmontent les obstacles et caveats qui affaiblissent la capacité de la Mission à mettre en œuvre le Plan.

Enfin, le Conseil de sécurité pourrait, comme il l'a déjà fait dans le passé, soutenir les actions intégrées entre la Force et les composantes civiles de la Mission, qui sont celles qui démontrent le mieux la valeure ajoutée de la Mission, tout en insistant sur les trois piliers de la protection des civils et l'importance du rôle de l'État malien dans ce domaine. À cet égard, la MINUSMA ne devrait pas se substituer au gouvernement malien.

---

46 Crisis Group, *A Course Correction for the Sahel Stabilisation Strategy*, Africa Report N°299, le 1er février 2021

3.3. Accompagner la transition malienne dans le cadre des deux priorités stratégiques actuelles

Il ne fait aucun doute que la MINUSMA doit bénéficier d'un partenariat national solide pour pouvoir mettre en oeuvre avec succès les deux priorités stratégiques mentionnées précédemment. Cependant, de nombreux observateurs craignent que le soutien de la Mission à la transition malienne ne devienne une troisième priorité stratégique, au risque de détourner ainsi les ressources déjà limitées des deux principales priorités stratégiques, surtout si la Mission assume cette responsabilité sans ressources supplémentaires mais que le gouvernement de transition attend encore plus d'elle.

Le Conseil de sécurité pourrait simplement décider d'intégrer le dernier paragraphe de la déclaration présidentielle n°10 de 2020, demandant à la Mission « dans la limite de son mandat et des ressources dont elle dispose, d'appuyer la transition politique au Mali » dans la nouvelle résolution, possiblement au titre de la première priorité stratégique actuelle. Cela permettrait à la Mission de continuer de soutenir le gouvernement de transition jusqu'en février 2022, en se concentrant sur les deux priorités stratégiques, sans avoir à appuyer d'autres aspects du Plan d'action du gouvernement et de la feuille de route du gouvernement de transition, qui ne font pas partie des priorités de la Mission.

> La communauté internationale devra faire passer un message fort et cohérent en faveur d'une transition et de réformes constitutionnelles basées sur la consultation de tous les acteurs concernés et l'inclusivité.

Cela dit, la transition malienne présente une occasion unique de remédier aux faiblesses structurelles et de gouvernance qui ont alimenté les cycles de conflits, les crises politiques et les putschs au Mali, et qui demandent un soutien solide mais prudent à la transition malienne, au processus de réforme constitutionnelle et à la mise en place de la future Constitution.

Dans tous les cas, la communauté internationale devra faire passer un message fort et cohérent en faveur d'une transition et de réformes constitutionnelles basées sur la consultation de tous les acteurs concernés et l'inclusivité. Elle devra aussi insister pour que le gouvernement de transition respecte les conditions de la transition et organise des élections crédibles aux dates prévues, compte tenu des soupçons croissants à l'égard des intentions de l'ancienne junte militaire au pouvoir. Le Conseil de sécurité ne doit pas se laisser leurrer par la tendance des parties maliennes à afficher des progrès de surface qu'ils peuvent mettre en avant juste avant les réunions du Conseil.

3.4. Au-delà des priorités stratégiques

Outre les priorités stratégiques, le Conseil de sécurité souhaitera peut-être ajouter des paragraphes au mandat de la MINUSMA en matière de promotion et de protection des droits humains, qui est une des priorités actuelles, et en matière d'application du principe de responsabilité, en y inscrivant un ou deux critères ou benchmarks supplémentaires, car il est urgent que le Mali mette en place une justice qui demande aux auteurs de violations des droits humains (y compris aux FDSM) de répondre de leurs actes, par le biais d'enquêtes pénales et de poursuites judiciaires, afin de lutter contre l'impunité.

À cet égard, le Conseil de sécurité voudra peut-être souligner l'importance d'une approche davantage centrée sur les personnes[47] dans le mandat de la Mission visant à soutenir la stabilisation et le rétablissement de l'autorité de l'État[48] au centre du Mali et la protection des civils dans un environnement de menaces asymétriques. Bien qu'il ait déjà encouragé la MINUSMA à « améliorer ses efforts de communication pour faire connaître son mandat et son rôle, ainsi que pour souligner le rôle et les responsabilités des autorités maliennes concernant la protection des civils et la mise en œuvre de l'Accord » dans le dernier mandat, le Conseil souhaitera peut-être aussi souligner à nouveau l'importance de la communication stratégique pour promouvoir les succès, gérer les attentes et contribuer à lutter contre la désinformation, la mauvaise interprétation des faits et les discours de haine.[49]

La feuille de route du Secrétaire général du 25 mars 2021 pour une transition de la MINUSMA appelle à une participation et une représentation accrues des femmes dans les sous-comités du CSA et dans les élections nationales de 2022, et elle demande la création d'un observatoire des femmes. Le Conseil pourrait maintenir la pression sur les parties maliennes pour qu'elles agissent en ce sens, et soutenir la mise en place effective de l'Observatoire et de ses antennes régionales, en l'intégrant comme nouveau critère ou benchmark dans le mandat.

Étant donné que le Conseil de sécurité aborde fréquemment les risques de sécurité liés au climat, cette question pourrait surgir au moment du renouvellement du mandat de la Mission. Il convient de rappeler qu'un énoncé spécifique avait été introduit au paragraphe 68 de la résolution 2423 (2018).[50] Cependant, à ce moment-là, la Mission n'avait pas les moyens de prendre dûment en considération cet aspect et le paragraphe a été supprimé dans le mandat suivant.

---

47 de Coning, C. & Gelot, L. (2020, May 29) Placing people at the center of UN peace operations, *Global Observatory*. https://theglobalobservatory.org/2020/05/placing-people-center-un-peace-operations/

48 Cedric de Coning, John Karlsrud and Paul Troost, 2015. Towards More People-Centric Peace Operations: From 'Extension of State Authority' to 'Strengthening Inclusive State-Society Relations'. *Stability: International Journal of Security and Development*, 4(1): p. 49. DOI: http://doi.org/10.5334/sta.gl

49 Nick Birnback, *Under the Blue Flag: Leadership and Strategic Communications in UN Peace Operations*, Challenges Forum Policy Brief, 2019, n°4.

50 UN (2018) S/RES/2423. New York: Nations Unies : par. 68. « Note qu'il importe que le Gouvernement malien et l'Organisation prennent en considération, selon qu'il convient, dans leurs activités, programmes et stratégies au Mali, les conséquences que les effets néfastes des changements climatiques et autres changement écologiques ainsi que des catastrophes naturelles, entre autres facteurs, peuvent avoir sur la sécurité »

Cette fois-ci, les États membres intéressés envisageront peut-être de soutenir la MINUSMA en proposant d'abord l'expertise nécessaire (en finançant par exemple un poste [51] extrabudgétaire de conseiller environnemental et/ou des formations) et de travailler à partir d'études de validation de concepts[52] avant d'envisager l'ajout de nouveaux paragraphes au mandat.[53]

---

51 Hegazi, F., Krampe, F., & Smith, E. (2021) *Climate-related Security Risks and Peacebuilding in Mali*. SIPRI. https://www.sipri.org/publications/2021/sipri-policy-papers/climate-related-security-risks-and-peacebuilding-mali

52 De Coning. C., Krampe F. & Sherman J., (2021) *Emerging Lessons from Implementing Climate-Related Peace and Security Mandates*. https://theglobalobservatory.org/2021/04/emerging-lessons-implementing-climate-related-peace-security-mandates/

53 PRST/2011/15 « Le Conseil note que, pour les questions relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont il est saisi, l'analyse des conflits et l'information contextualisée concernant, entre autres, les répercussions des changements climatiques sur la sécurité sont importantes lorsque de tels vecteurs de conflit rendent difficile la mise en œuvre du mandat du Conseil ou compromettent la consolidation de la paix. À cet égard, il demande au Secrétaire général de veiller à ce que les rapports qu'il lui présente contiennent cette information contextualisée »

4. À propos d'EPON

Les opérations de maintien de la paix comptent parmi les mécanismes internationaux de gestion des 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. Tous les rapports d'EPON sont disponibles sur le lien suivant https://effectivepeaceops.net. .

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 | +4794249168

Le Conseil de sécurité renouvellera pour la huitième fois le mandat de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) en juin 2021. Ce renouvellement a lieu à un moment de nombreuses transitions : au Mali, le gouvernement de transition devrait prendre fin lors des élections prévue pour février 2022 ; quant à la MINUSMA, elle vient d'accueillir un nouveau Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) à sa tête ainsi qu'un nouvel adjoint, Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire au Mali (DSRSG/RC/HC). Ce renouvellement aura aussi lieu à un moment où de grandes incertitudes règnent sur l'avenir du processus de paix et de la transition politique nationale, mais aussi sur le futur de l'opération militaire régionale française Barkhane et de la Force conjointe du G5 Sahel (FC-G5S). Depuis 2013, les conditions générales de sécurité se sont détériorées au Mali et plus largement au Sahel. Cependant, le nord du Mali semble avoir retrouvé une certaine stabilité depuis que les deux coalitions rivales des groupes armés signataires ont apparemment trouvé un terrain d'entente. Mais la mise en application de l'accord de paix d'Alger se fait péniblement, la présence de l'État à l'interieur du pays est encore limitée et la MINUSMA bien que devenue plus résiliente, continue de subir des attaques. Quand bien même la violence dans le centre du Mali ait diminué depuis septembre 2020, grâce en grande partie à la négociation de différents accords locaux, l'insécurité continue de se propager vers le sud du Mali.

Il semble y avoir un consensus sur le fait que le mandat de la MINUSMA doit conserver ses deux priorités stratégiques qui consistent à soutenir les parties signataires dans l'application de l'Accord d'Alger et à faciliter la mise en place d'une stratégie politique malienne globale visant à protéger les civils et rétablir l'autorité de l'État au centre du Mali. Il reste à savoir comment réaliser ces tâches plus efficacement et comment ajouter aux composantes du mandat le soutien à la transition malienne sans avoir à détourner les ressources limitées des deux grandes priorités stratégiques. Outre ces priorités, le présent rapport aborde aussi les questions des droits humains et l'application du principe de responsabilité, les approches centrées sur les personnes, la communication stratégique, la participation des femmes, et les risques d'insécurité liés au climat. Cependant, bon nombre des défis auxquels la Mission est confrontée ne seront pas résolus par la seule adaptation du mandat. A cet égard, une orientation stratégique plus claire de la part des dirigeants de la MINUSMA, et soutenue par un Conseil de sécurité qui parle d'une seule voix, pourra certainement aider.

EPON
Effectiveness of Peace Operations Network

@EffectivePOps
http://effectivepeaceops.net