

IPI

INTERNATIONAL
PEACE
INSTITUTE

Hiérarchisation et ordonnancement des mandats de maintien de paix : Le cas de la MINUSMA

JUIN 2020



STIMSON

Le 20 mai 2020, l'International Peace Institute (IPI), le Stimson Center et le Security Council Report ont organisé un atelier de réflexion sur le mandat et la stratégie politique de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA). Cette discussion faisait partie d'une série d'ateliers portant sur les moyens à mettre en œuvre pour mieux hiérarchiser, ordonner et ancrer dans une stratégie politique les activités prévues dans les mandats des opérations de paix. Le présent compte rendu de réunion a été rédigé par l'IPI, le Stimson Center et le Security Council Report. Il récapitule les principaux points soulevés au cours du débat selon la règle de non-attribution de la Chatham House et ne reflète pas nécessairement les points de vue de tous les participants. Ce projet est financé avec le soutien du Gouvernement canadien.

Introduction

En juin 2020, on s'attend à ce que le Conseil de sécurité de l'ONU renouvelle le mandat de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA). Bien que les parties prenantes maliennes aient récemment pris des mesures pour mettre en œuvre les dispositions de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali conclu en 2015, la fragilité du contrat social proposé à la population du pays et la détérioration des conditions de sécurité qui s'y poursuit sont une source de pressions pour les acteurs tant nationaux qu'internationaux. Depuis que des modifications importantes ont été apportées au mandat de la MINUSMA en 2019 (Résolution 2480 du Conseil de sécurité de l'ONU), au nombre desquelles figure l'ajout d'une deuxième priorité stratégique, les négociations qui porteront prochainement sur le renouvellement dudit mandat offriront aux membres du Conseil l'occasion de faire le bilan des progrès accomplis dans le cadre des efforts de stabilisation déployés par l'ONU au Mali et de définir de manière plus précise encore son engagement stratégique vis-à-vis de ce pays.

Dans ce contexte, l'International Peace Institute (IPI), le Stimson Center et le Security Council Report ont organisé un atelier virtuel le 20 mai 2020 pour examiner le mandat et la stratégie politique de la MINUSMA. Cet atelier a offert aux États membres, aux parties prenantes de l'ONU et à des experts de l'extérieur la possibilité d'échanger des vues sur leur perception de la situation au Mali. Le débat qui a eu lieu à cette occasion avait pour objet d'aider le Conseil de sécurité à prendre des décisions plus éclairées encore quant à l'orientation stratégique, à la définition des priorités et à l'ordonnancement du mandat de la mission et de ses opérations sur le terrain.

Les débats qui ont eu lieu dans le cadre de cet atelier ont porté sur les événements qui se sont déroulés récemment au Mali et sur le mandat actuel de la mission. Ils ont mis en lumière les occasions à exploiter et les obstacles à surmonter pour consolider les réformes politiques et mettre en œuvre les principales dispositions de l'accord de paix. Ils ont également appelé l'attention sur le caractère essentiel de l'appui fourni par la MINUSMA pour assurer la protection des civils et la poursuite d'une approche plus vigoureuse adoptée à l'initiative des Maliens pour promouvoir les droits de l'homme et la responsabilisation, ainsi que pour renforcer les institutions de l'État. Les participants ont échangé des idées sur le rôle de stabilisation de la MINUSMA dans un contexte caractérisé par la présence de nombreux acteurs nationaux et internationaux, et ont fait valoir qu'il serait peut-être nécessaire, pour l'ONU, d'attendre plus longtemps avant de pouvoir recenser les gains découlant des

modifications apportées au mandat confié à la mission en 2019.

Les participants se sont largement accordés à reconnaître que le mandat actuel de la MINUSMA est toujours pertinent, tout en signalant qu'il importait de résoudre divers problèmes urgents au cours du prochain cycle du mandat afin de maximiser l'efficacité de la mission. Le mandat pourrait mieux définir le rôle à jouer par la MINUSMA pour soutenir la Force conjointe du G5 pour le Sahel. En outre, la MINUSMA a besoin des ressources budgétaires et autres qui lui sont nécessaires pour faire preuve d'une plus grande souplesse, tel que recommandé dans le plan d'adaptation de la force présenté par le Secrétaire général¹. Les participants ont par ailleurs proposé de renforcer des dispositions actuelles de ce texte afin de mieux contextualiser l'engagement de l'ONU dans le pays au cours de l'année à venir, notamment en renforçant le rôle de la MINUSMA en tant que garant politique, en donnant plus de poids aux dispositions relatives à la protection des civils, et en accordant plus d'attention au soutien accordé par la mission en faveur des droits de l'homme et de la responsabilisation. Bien que la pandémie de COVID-19 ait obligé la MINUSMA à s'adapter à de nouvelles complexités opérationnelles, les participants n'ont pas estimé que le Conseil de sécurité devait ajuster son orientation stratégique en conséquence.

Analyse du conflit

La MINUSMA a consacré une grande partie de son temps, au cours de l'année écoulée, à adapter ses engagements de manière à les aligner sur les priorités stratégiques révisées énoncées dans la résolution 2480². Les doubles priorités stratégiques de la mission, à savoir soutenir la mise en œuvre de l'accord de paix et stabiliser la région centrale du Mali, sont au cœur de son engagement politique et de son soutien aux mesures de protection. Ces efforts s'accomplissent dans un environnement opérationnellement complexe qui continue d'être l'un des plus dangereux de ceux dans lesquels l'ONU mène des opérations de maintien de la paix.

Situation politique au Mali

L'accord de paix pour le Mali, signé en 2015, continue d'être considéré comme le cadre politique le plus complet pour une stabilisation à long terme. Bien que de nombreuses dispositions de l'accord n'aient pas été mises en œuvre, certaines étapes importantes ont été franchies depuis le début de 2020. Les participants ont fait observer que le Dialogue national inclusif pour le Mali, processus consultatif mené avec de multiples parties prenantes qui s'est achevé en décembre 2019, avait donné l'impulsion nécessaire à la mise en œuvre de dispositions essentielles de l'accord, en commençant par la tenue d'élections parlementaires en mars et avril 2020.

Malgré les menaces qui ont été proférées au sujet des élections parlementaires et se sont concrétisées par l'enlèvement de Soumaïla Cissé, dirigeante politique de l'opposition, et en dépit du très faible pourcentage de citoyens qui se sont présentés aux urnes, les participants à l'atelier se sont déclarés convaincus qu'il importait que le processus électoral soit mené à bon terme. On s'attend maintenant à ce que la nouvelle Assemblée nationale joue un rôle de premier plan dans l'élaboration du programme de réforme constitutionnelle du Mali et dans l'application d'une approche plus consensuelle dans la mise en œuvre de l'accord de paix.

Les efforts accomplis récemment pour renforcer la participation des femmes aux processus politiques du Mali représentent un autre domaine d'action dans lequel des progrès tangibles ont été réalisés. L'Assemblée nationale nouvellement constituée compte 40 membres de sexe féminin, alors qu'on n'en dénombrait que 14 dans l'Assemblée précédente. Cette évolution permet également à l'équipe gouvernementale malienne de se rapprocher de l'objectif énoncé dans la loi de 2015 qui exigeait que les femmes représentent au moins 30 % de l'appareil législatif du pays. L'organisation, en janvier 2020, d'un atelier inclusif de haut niveau sur les moyens d'assurer la « participation pleine et entière des femmes dans les mécanismes établis en vertu de l'Accord, afin de soutenir et d'en surveiller

¹ Conseil de sécurité de l'ONU, « La situation au Mali : Rapport du Secrétaire général », document des Nations Unies S/2019/983, 30 décembre 2019, par. 60–61.

² Résolution 2480 du Conseil de sécurité de l'ONU (28 juin 2019), document des Nations Unies S/RES/2480.

l'application » a également abouti à la nomination de six femmes au Comité de suivi de l'accord, conformément au critère fixé à cette fin par le Conseil de sécurité³.

Bien que ces résultats tangibles soient positifs, la participation des Maliennes aux processus de paix et de réconciliation reste limitée malgré le fait que le gouvernement ait adhéré à des conventions internationales et ont approuvé des résolutions telles que la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité. Par exemple, les femmes sont actuellement exclues des autorités de transition dans les régions septentrionales telles que celle de Ménaka. C'est pour cette raison que certains participants ont lancé un appel pour qu'une attention accrue soit accordée, d'une manière plus concertée, à l'intégration des femmes au processus de mise en œuvre de l'accord de paix au niveau local, avec l'appui de la MINUSMA.

Les participants ont signalé que le contrat social instauré dans le pays reste fragile. L'un d'entre eux a fait valoir que la faible participation de la population aux élections et les manifestations organisées dans de nombreuses villes pour protester contre la confirmation des résultats des élections par la Cour constitutionnelle du Mali risquent de mettre en doute la légitimité de la nouvelle Assemblée. Des pressions et des doléances sociales sous-jacentes subsistent, et elles ne sont pas étrangères, selon certains participants, aux manifestations qui ont été organisées dans divers secteurs de la société malienne au cours de l'année écoulée. Certains participants ont encouragé les autorités maliennes à œuvrer en faveur de l'unité nationale et à instaurer un climat de confiance au sein de la société civile. Ils ont souligné que le maintien d'une stabilité politique relative sera nécessaire pour entreprendre des réformes politiques difficiles, au nombre desquelles figurent les réformes constitutionnelles prévues par l'accord de paix et évoquées dans les recommandations énoncées dans le cadre du Dialogue national inclusif.

Autorité et légitimité de l'État

Le Gouvernement malien est toujours incapable de garantir la sécurité de la population dans

l'ensemble du pays. Les participants ont souligné que l'absence d'institutions étatiques efficaces, inclusives et responsables, et plus particulièrement de forces capables d'assurer la sécurité sur le terrain, constitue un problème persistant qui ne fait qu'exacerber les menaces auxquelles les civils doivent faire face, un participant ayant signalé que le départ de l'armée d'Ogossagou était l'une des causes des attaques répétées dont cette ville avait été la cible en février 2020. Le vide laissé par l'État a été comblé par des milices d'autodéfense qui s'alignent souvent sur des groupes ethniques. Celles-ci, selon quelques participants, sont perçues par certaines populations locales comme les seules entités qui soient capables d'assurer leur sécurité. Certains orateurs ont signalé que tant que les agents du Gouvernement malien ne seront pas retournés dans ces localités pour y rester de manière permanente, les milices continueront d'étendre leur emprise, de sorte qu'il faudra craindre de nouvelles flambées d'actes de violence intercommunautaire.

Certains participants ont considéré que le redéploiement réussi des premières unités constituées des Forces armées maliennes dans des localités du nord représentait une étape importante augurant d'une évolution positive. Ce déploiement, qui a lieu avec des effectifs comprenant d'anciens combattants qui faisaient partie des groupes armés signataires et ont été réintégrés dans l'armée malienne, a non seulement une valeur symbolique, mais constitue aussi un progrès sur le plan opérationnel. Il montre de manière éclatante que les Forces maliennes sont officiellement présentes, pour la première fois depuis 2012, pour assurer la sécurité dans la région de Kidal. Néanmoins, les abus que continuent de commettre des militaires appartenant à l'armée malienne et les préoccupations ressenties au sujet de l'impunité dont jouissent les auteurs d'actes de violence risquent de mettre en doute la légitimité de l'État comme celle de la mission des Nations Unies. La MINUSMA et Human Rights Watch ont diffusé récemment des informations sur des violations des droits de l'homme, au nombre desquelles des exécutions extrajudiciaires perpétrées par les armées du Mali, du Niger et du Burkina Faso. Bien que ces actes

³ Ibid., par. 4.

aient, selon les renseignements recueillis, fait l'objet d'enquêtes entreprises par les autorités maliennes, des doutes ont été exprimés quant à la capacité de l'appareil judiciaire malien de mener à bien lesdites enquêtes. Par ailleurs, des participants ont fait valoir qu'un changement profond devait être apporté à la doctrine anti-insurrectionnelle des Forces armées maliennes, dont le succès des opérations devrait s'évaluer en fonction du nombre de civils protégés, plutôt que du nombre d'insurgés tués. Enfin, un participant a fait remarquer que la plus grande partie du soutien international à la réforme du secteur de la sécurité au Mali avait surtout visé à former et équiper les forces armées plutôt qu'à renforcer la capacité du Gouvernement malien à contrôler leurs activités.

Conditions de sécurité

Au cours de l'année écoulée, les conditions de sécurité dans toutes les parties du territoire du Mali se sont détériorées en raison d'une intensification des attaques transfrontalières menées à divers endroits de la région parallèlement à une nouvelle flambée d'actes de violence intercommunautaire. Au niveau local, on constate la persistance d'un climat de violence intercommunautaire entretenu par la concurrence que se livrent les milices et les groupes d'autodéfense, ce qui entraîne un grand nombre de victimes. En février 2020, le village d'Ogossagou a été attaqué, 11 mois après qu'a eu lieu un massacre ayant coûté la vie à plus de 160 personnes, ce qui avait amené le Conseil de sécurité de l'ONU à élever la protection des civils au rang de priorité stratégique pour la MINUSMA. Combinés à la présence limitée des instances maliennes chargées d'assurer la sécurité, en particulier dans la région centrale du pays, ces actes de violence compromettent les chances de réconciliation nationale. On éprouve également des préoccupations croissantes au sujet du climat d'insécurité qui prévaut de plus en plus dans la partie occidentale du Mali, où la plupart des mines d'or sont situées, ce qui pourrait nuire à l'économie.

Au niveau régional, les participants ont appelé l'attention sur la façon dont des groupes armés placés par le Conseil de sécurité dans la Liste relative aux sanctions contre l'EIL (Daech) et Al-Qaïda, qui comprend déjà le Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM) et l'État islamique du Grand

Sahara (EIGS), ont lutté en vue d'étendre leur influence, d'élargir leur territoire et d'accroître leur accès aux ressources partout au Mali. En outre, les participants ont signalé que ces groupes armés non étatiques sont en train d'élargir leur zone d'opérations, notamment dans la région côtière de l'Afrique occidentale. De l'avis d'un participant, cette concurrence accrue que se livrent les groupes extrémistes présente peut-être un point d'entrée pour le Gouvernement malien au cas où il envisagerait d'engager un dialogue avec le JNIM afin de déterminer les possibilités de réduire les attaques violentes.

La montée globale de la violence a eu deux répercussions principales, à savoir un fort accroissement du nombre de personnes déplacées et ayant un besoin urgent d'aide humanitaire et de protection, d'une augmentation des défis à surmonter par les acteurs humanitaires qui s'efforcent d'avoir accès aux populations vulnérables.

Coopération régionale

La montée de la violence et l'intensification des attaques menées par des groupes armés désignés comme terroristes par le Conseil de sécurité de l'ONU exigent que l'on réaffirme un esprit d'action collective. Cela pourrait avoir lieu non seulement au niveau national, les parties signataires signalant qu'elles rejettent le « terrorisme », mais aussi aux niveaux régional et international, sous la forme d'une manifestation d'unité et de l'expression d'un soutien au Gouvernement malien.

Un large consensus s'est dessiné quant au fait que le Mali a besoin qu'on lui montre, de manière unifiée, qu'il peut compter sur un soutien international et sur la diffusion de messages coordonnés au sujet des groupes armés radicaux non étatiques, étant entendu que les mesures à prendre dans ce sens devraient être mises en œuvre par divers acteurs régionaux opérationnellement et politiquement complémentaires. Le partenariat opérationnel établi entre la Force conjointe du G5 Sahel, l'Opération Barkhane menée par la France, et la Force spéciale Takuba créée par l'Union européenne a fait l'objet de débats de haut niveau à l'occasion du sommet organisé par le Gouvernement français à Pau (France) en janvier 2020. À un moment où ce cadre de sécurité est en

train d'être renforcé, les participants ont reconnu la nécessité de mieux définir la coordination entre la MINUSMA et ses acteurs militaires, d'une part, et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union africaine (UA), d'autre part.

La pandémie de COVID-19

Les participants ont reconnu d'un commun accord que la pandémie de COVID-19 et les mesures prises pour lutter contre la propagation du virus ont augmenté encore la complexité, sur le plan opérationnel, des tâches confiées à la mission et aux travailleurs humanitaires. On craint également que la pandémie n'exacerbe les vulnérabilités et les doléances qu'on peut percevoir au sein de la société malienne. Ainsi qu'un participant l'a fait remarquer, la fermeture de la frontière entre le Mali et le Burkina Faso compromet déjà la sécurité alimentaire au Mali. Les participants ont été unanimes à estimer que la pandémie n'avait pas modifié les objectifs stratégiques de la MINUSMA, bien qu'elle ait eu un effet sur certaines de ses opérations. Les patrouilles effectuées au sol par des militaires, par exemple, ont été remplacées par des missions de surveillance et de dissuasion entreprises avec des moyens aériens, et les plateformes de mobilisation communautaire gérées par la mission en collaboration avec des organisations locales de la société civile concentrent actuellement leurs activités sur des campagnes de sensibilisation à la lutte contre la COVID. Un participant a également souligné le rôle que la MINUSMA joue en aidant le Gouvernement malien à mettre en place des mesures de distanciation sociale pendant les élections législatives.

Hiérarchisation et ordonnancement du mandat de la MINUSMA

Les participants à l'atelier ont largement estimé que les priorités stratégiques énoncées dans le mandat actuel de la MINUSMA (résolution 2480) restent pertinentes. Ils ont souligné que les priorités énoncées dans ce mandat tiennent compte des problèmes urgents auxquels le Mali fait face, et que l'ONU peut exercer une action efficace en exploi-

tant les avantages comparatifs dont elle dispose. Tout en considérant que le soutien à la mise en œuvre de l'accord de paix malien est essentiel, les participants se sont félicités de l'inclusion de la deuxième priorité stratégique dans le mandat adopté en 2019 en vue de soutenir la stabilisation et le rétablissement de l'autorité de l'État dans le centre du Mali. Ils ont souligné que cet ajout, parallèlement aux dispositions relatives à la protection des civils, offrait une orientation à la mission pour l'aider à s'ajuster à l'évolution de l'environnement politique et en matière de sécurité. Les participants ont émis des idées sur les moyens de renforcer ces priorités un an plus tard, ainsi qu'aux mesures à prendre pour rendre plus vigoureux encore le soutien fourni par la mission en faveur des droits de l'homme et de l'extension de l'autorité de l'État, de la coordination régionale entre la MINUSMA et d'autres acteurs, et de la communication stratégique. Enfin, les participants ont souligné qu'il importait d'obtenir les ressources nécessaires pour permettre à la mission d'accomplir efficacement son mandat.

Soutenir l'accord de paix en adoptant une stratégie politique clairement définie

Les participants ont souligné que le mandat de la MINUSMA établit une stratégie politique clairement définie pour l'intervention entreprise par l'ONU en vue de soutenir les parties prenantes maliennes, et que cette stratégie est ancrée dans la mise en œuvre continue de l'accord de paix. Certains participants ont reconnu que cet accord n'avait pas permis d'obtenir les changements qui en avaient été escomptés lors de sa signature, il y a cinq ans. Néanmoins, selon la description donnée par un participant, l'accord constituait un cadre imparfait mais complet à utiliser pour surmonter certains des principaux défis politiques et rétablir la stabilité au Mali. Plusieurs participants ont souligné l'importance du rôle que joue la MINUSMA en soutenant la mise en œuvre de l'accord, notamment en facilitant le déploiement des unités reconstituées. Un participant a toutefois encouragé la MINUSMA à s'engager de manière plus stratégique auprès des communautés des régions du centre et de l'ouest du Mali afin d'atténuer le ressentiment de celles qui estiment que

l'accord de paix ne répond pas à leurs besoins. Un autre participant a appelé l'attention sur les moyens que la mission pouvait utiliser pour fournir un soutien technique au nouveau Gouvernement malien dans la mise en œuvre des politiques de décentralisation et de stabilisation dans le centre du Mali.

Les participants ont également souligné le fait que le représentant spécial du Secrétaire général et les responsables de la mission continueraient de jouer un rôle crucial au cours des mois à venir en offrant leurs bons offices. Ils ont mis en lumière les occasions à exploiter par la mission pour favoriser le dialogue entre tous les acteurs politiques du pays, et ont fait valoir que la mission est bien placée pour assurer le maintien des communications entre tous les signataires de l'accord de paix. À cet égard, il sera peut-être nécessaire que le Conseil de sécurité continue d'exercer des pressions diplomatiques, par exemple en ajoutant de nouveaux critères de référence, pour accélérer la mise en œuvre des dispositions de l'accord de paix, notamment en ce qui concerne celles qui sont le plus sensibles sur le plan politique.

Les participants ont fréquemment mis l'accent sur le rôle que la mission continue de jouer en agissant en faveur de l'inclusivité et en encourageant le respect du principe de l'égalité des sexes pendant tout le processus politique se déroulant au Mali. Cela a contribué aux progrès enregistrés en ce qui concerne la participation des femmes à la vie politique du pays et aux processus de paix et de réconciliation. Les participants ont noté que la mission avait toujours accordé la priorité à une approche tenant compte de la problématique hommes-femmes lorsqu'elle avait engagé des pourparlers avec les autorités maliennes, et qu'elle devrait continuer d'intégrer les priorités relatives à l'égalité entre les sexes dans toutes ses initiatives.

Renforcer la protection des civils

Le mandat confié à la MINUSMA en 2019 a fait de la protection des civils dans la région centrale du Mali une deuxième priorité stratégique. Selon un participant, c'est ce changement qui a aidé la MINUSMA à se positionner pour mieux dialoguer avec les communautés, améliorer la communi-

tion interne et lancer des opérations défensives plus souples et vigoureuses. Un participant a déclaré que ces actions étaient nécessaires pour faire face à la menace de nettoyage ethnique dans le centre du pays. Toutefois, certains participants ont mis en garde contre la tendance à répartir les priorités de la MINUSMA en fonction de considérations géographiques, selon lesquelles le nord est associé au mandat consistant à soutenir la mise en œuvre de l'accord de paix, tandis que le centre fait l'objet du mandat visant à protéger les civils. Un risque présenté par cette approche fragmentaire est que le Gouvernement malien concentre ses efforts politiques sur le nord dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de paix, pour considérer que le centre est surtout une zone en proie à des problèmes de sécurité relevant de la MINUSMA, même si le soutien politique du gouvernement y est également nécessaire. Les participants ont laissé entendre que ces mandats devraient plutôt être considérés comme complémentaires et applicables dans toutes les régions du pays.

Un échange de vues s'est engagé sur la question de savoir si les bons offices offerts par la MINUSMA englobent tous les aspects des questions de protection. Un participant s'est demandé si les stratégies de protection de la mission étaient suffisamment reflétées dans le dialogue continu qui se poursuit entre la mission, ses interlocuteurs des milieux gouvernementaux, et d'autres dirigeants politiques. Un autre participant a répondu que la mission applique sans aucun doute une approche globale à la protection, et il a, à cet égard, appelé l'attention sur le dialogue qu'elle a facilité entre des groupes d'autodéfense voisins opérant dans le centre du Mali, afin d'atténuer les tensions et d'empêcher que les conflits intercommunautaires ne s'enveniment.

Bien que des menaces mettant en péril les efforts de protection se manifestent souvent dans le cadre d'un jeu complexe de dynamiques, il a été souligné que les interventions inefficaces et incohérentes menées par les Forces armées maliennes et d'autres forces nationales de sécurité représentaient un obstacle majeur aux efforts déployés par la mission pour assurer la protection des civils, ainsi qu'au soutien qu'elle compte fournir aux processus politiques à l'avenir. Les participants ont encouragé le Conseil de sécurité à examiner la manière dont le renouvellement prochain du mandat pouvait

renforcer l'appui fourni par la mission aux autorités maliennes pour les aider à assumer leur responsabilité en matière de protection des civils. Par exemple, il a été proposé que la mission soutienne directement les autorités maliennes dans la mise en œuvre de la stratégie de stabilisation qu'elles ont récemment adoptée pour la région du centre. Un autre participant a lancé l'idée que le Conseil de sécurité devrait accorder une importance stratégique plus grande à la protection des civils dans le cadre du mandat de la MINUSMA afin d'orienter les décisions relatives à son utilisation des capacités et ressources disponibles.

Les participants ont également débattu de la nécessité d'améliorer la communication stratégique en provenance de la MINUSMA pour augmenter le niveau de sensibilisation aux activités de protection qu'elle mène et au soutien qu'elle fournit aux communautés. Ils se sont entretenus sur la marche à suivre pour élaborer une approche plus cohérente vis-à-vis des communications stratégiques, de manière à renforcer la légitimité de la mission en convaincant les communautés que ses opérations visent en fin de compte à aider à assurer leur protection.

Promouvoir les droits de l'homme et la responsabilisation

Les participants ont encouragé les membres du Conseil de sécurité à renforcer les dispositions du mandat de la MINUSMA relatives à la promotion et à la protection des droits de l'homme. Même si cet aspect est déjà pris en compte en tant que quatrième tâche prioritaire de la mission, ils ont reconnu que la détérioration de la situation en matière de droits de l'homme pouvait nécessiter une intervention plus vigoureuse de la part de la mission. La documentation établie par la MINUSMA sur les violations des droits de l'homme et l'appui qu'elle a accordé aux organes de justice maliens ont été mis en exergue en tant que deux des contributions les plus tangibles qu'elle a apportées à cet égard. Néanmoins, les participants ont pris note de la lenteur des enquêtes pénales et des procédures judiciaires entreprises à l'initiative des autorités maliennes après que des cas d'abus présumés, notamment commis par des membres

des forces de sécurité nationale, ont été signalés.

En réponse à cette remarque, un participant a proposé que le Conseil de sécurité envisage d'intégrer à la nouvelle version du mandat un critère applicable aux efforts visant à empêcher que des crimes ne restent impunis. Il faudrait cependant veiller à ce que l'adoption d'un tel critère ait lieu parallèlement à l'octroi d'un soutien accru, par la mission, aux efforts visant à favoriser la mise en place de mécanismes de responsabilisation et de contrôle, ainsi qu'à promouvoir la réforme du secteur de la sécurité et de la justice. C'est dans cet ordre d'idées qu'un participant a proposé de renforcer le libellé des dispositions du mandat relatives à la réforme du secteur de la sécurité afin de montrer clairement que l'on est fermement résolu à améliorer les capacités de contrôle.

Élargir la coordination régionale

Les participants ont considéré d'un commun accord que la MINUSMA devait intensifier son action en faveur des efforts de coordination régionale portant sur les initiatives politiques et en matière de sécurité entreprises au Mali et dans l'ensemble du Sahel afin de s'assurer que les mesures mises en œuvre se renforcent mutuellement. Ils participants ont demandé à la mission d'améliorer la complémentarité opérationnelle avec les forces du G5 Sahel, de la France et de l'Union européenne opérant dans la région, tout en s'assurant que ce sont ces autres forces, et non la MINUSMA, qui entreprennent des opérations de lutte contre le terrorisme. Certains participants ont fait allusion au débat en cours sur la manière dont la MINUSMA peut améliorer le dispositif de soutien qu'elle met actuellement à la disposition du G5 Sahel sans nuire à ses propres efforts. Les participants ont également lancé un appel en faveur d'un renforcement de la coordination politique entre la MINUSMA, le haut-représentant de l'UA pour le Mali et le Sahel (MISAHEL), et les dirigeants de la CEDEAO. Ils ont été unanimes à considérer que le Conseil de sécurité devrait continuer de privilégier une perspective régionale dans les travaux d'analyse et de caractérisation qu'il consacre aux événements qui se déroulent au Mali, afin de mieux contextualiser et maximiser la valeur ajoutée découlant de la présence de la MINUSMA.

Maintenir l'équilibre entre les priorités et les ressources

L'adoption du dernier mandat de la MINUSMA a eu pour effet d'élargir fortement le champ des responsabilités qui lui incombent, en particulier suite à l'inclusion d'une deuxième priorité stratégique, sans que des ressources supplémentaires soient pour autant prévues pour la mission. Les participants ont échangé des vues sur le fait que le mandat de plus en plus vaste confié à la MINUSMA l'oblige à faire face à des difficultés croissantes dans l'exécution des priorités qui sont les siennes, alors que les ressources qui lui sont attribuées sont limitées et que la situation ne cesse de se détériorer. Dans la recherche d'une solution à ce dilemme, plusieurs participants ont rappelé que le Secrétaire général avait, à cet effet, présenté un plan d'adaptation des forces. Ce plan prévoit le déploiement d'une force opérationnelle mobile et de moyens aériens supplémentaires pour conférer à la MINUSMA une mobilité et une souplesse plus grandes, et lui permettre ainsi d'exercer ses activités à la fois dans le nord et le centre du Mali. Pour que ce plan d'adaptation des forces puisse être mené à bien, des capacités spécialisées supplémentaires doivent être créées, au titre desquelles le Secrétaire général a demandé l'ouverture d'un crédit de 58 millions de dollars⁴. Il se peut que ce projet d'augmentation du budget fasse l'objet de controverses à l'occasion des négociations en cours au sein de la Cinquième commission.

Conclusion

Alors que le climat en matière de sécurité se détériore dans tout le pays et que l'instabilité augmente dans l'ensemble de la région du Sahel, le processus politique actuellement en cours au Mali a atteint un point critique. Les progrès accomplis récemment dans la mise en œuvre d'éléments essentiels de l'accord de paix de 2015 offrent aux acteurs politiques maliens l'occasion de poursuivre les réformes inclusives nécessaires pour permettre une réconciliation nationale. Toutefois, le maintien de la progression dans les domaines de l'inclusion

et de la décentralisation peut exiger que l'on procède à des choix et réformes politiques difficiles. Ceux-ci seront impossibles tant que des améliorations concrètes et rapides n'auront pas été réalisées pour renforcer la capacité de l'État malien à fournir des garanties concernant la protection de base à assurer, et à faire fonctionner des institutions administratives, judiciaires et du secteur de la sécurité qui soient efficaces et responsables. L'évolution rapide de la situation dans l'ensemble de la région et la convergence des menaces locales et transnationales qui en résultent pour la sécurité ne font qu'accroître le caractère urgent que ces questions présentent pour les communautés de tout le pays.

Dans ce contexte, le mandat actuel de la MINUSMA est toujours pertinent et la place en position d'intervenir dans toutes les régions du Mali. Dans le cadre du renouvellement prochain de son mandat, le Conseil de sécurité pourrait envisager de renforcer le rôle de la MINUSMA en tant que garant des progrès politiques réalisés récemment, de donner plus de poids aux dispositions relatives à la protection des civils partout au pays, et de se concentrer davantage sur l'appui fourni aux efforts que l'État consacre à la promotion des droits de l'homme et du principe de responsabilisation. La MINUSMA pourrait également exercer plus efficacement son action si le Conseil de sécurité définissait plus clairement ce qu'elle est censée faire en ce qui concerne sa coordination avec des acteurs régionaux tels que la Force conjointe du G5 Sahel, la CEDEAO, l'UA et l'Opération Barkhane entreprise par la France, ainsi que le soutien opérationnel qu'elle leur fournit.

Compte tenu du large et ambitieux mandat qui lui est confié, la MINUSMA doit réussir à maintenir un équilibre délicat en déployant efficacement les ressources financières, humaines et opérationnelles limitées dont elle dispose. Malgré le rôle de premier plan qu'elle joue en soutenant les acteurs maliens, elle ne saurait, à elle seule, remédier aux multiples facteurs de violence. Par ailleurs, les restrictions opérationnelles imposées suite à la pandémie de COVID-19 ont encore compliqué la tâche à

⁴ Assemblée générale des Nations Unies, « Budget de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali pour l'exercice allant du 1er juillet 2020 au 30 juin 2021 : Rapport du Secrétaire général », document A/74/745 des Nations Unies, 10 mars 2020, p. 3.

accomplir par la MINUSMA dans l'exécution de son mandat, sans pour autant la dissuader de poursuivre tous les objectifs qu'elle s'était fixés. La nouvelle version du mandat qui sera adoptée prochainement devrait refléter les avantages comparatifs dont jouit la mission dans le cadre des efforts qu'elle accomplit pour promouvoir la

stabilité politique et assurer la protection des civils à tous les niveaux. Pour ce qui est de l'avenir, il est également important que la MINUSMA et l'équipe de pays de l'ONU au Mali œuvrent de concert pour promouvoir la gouvernance et le développement au Mali afin de consolider les bases d'une paix durable.

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

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

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



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

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

Freyung 3, 1010 Vienna, Austria

TEL +43-1-533-8881 FAX +43-1-533-8881-11

52-52 Harbour House, Bahrain Financial Harbour

P.O. Box 1467, Manama, Bahrain

www.ipinst.org