

IPI

INTERNATIONAL
PEACE
INSTITUTE

Hiérarchisation et ordonnancement des mandats du Conseil de sécurité : Le cas de la MINUSMA

JUIN 2021



STIMSON

Le 20 mai 2021, l'International Peace Institute (IPI), le Stimson Center et le Security Council Report ont organisé un atelier virtuel pour examiner le mandat et la stratégie politique de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA). Cette série porte sur les moyens à mettre en œuvre pour mieux hiérarchiser, ordonnancer et ancrer dans une stratégie politique les activités prévues dans les mandats des opérations de paix. Le présent compte rendu de réunion a été corédigé par l'IPI, le Stimson Center et le Security Council Report. Il récapitule les principaux points soulevés au cours du débat selon la règle de non-attribution de la Chatham House et ne reflète pas nécessairement les opinions de tous les participants. Ce projet est financé avec le soutien du Ministère des affaires étrangères de la République fédérale allemande.

Introduction

En juin 2021, on s'attend à ce que le Conseil de sécurité de l'ONU renouvelle pour la première fois le mandat de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA). C'est dans ce contexte que l'International Peace Institute (IPI), le Stimson Center et le Security Council Report ont organisé un atelier virtuel le 20 mai 2021 afin d'examiner le mandat et la stratégie politique de la MINUSMA. Cet atelier a offert aux États Membres, à des fonctionnaires de l'ONU et à des experts de l'extérieur la possibilité d'échanger des vues sur leur perception commune de la situation au Mali, et de procéder à une évaluation stratégique conjointe à ce sujet. Le débat qui a eu lieu à cette occasion avait pour objet d'aider le Conseil de sécurité à prendre des décisions éclairées quant à l'orientation stratégique, à la hiérarchisation des priorités et à l'ordonnancement du mandat de la MINUSMA et de ses opérations sur le terrain.

Cet atelier a eu lieu avant la mise en détention des membres civils du gouvernement de transition du Mali par des officiers des forces armées, le 24 mai 2021, ainsi qu'avant la suspension qui en a résulté, le pays étant désormais exclu de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de l'Union africaine (UA). Le présent compte rendu de réunion ne reflète pas l'évolution de la situation suite à ces événements, ni les réactions qui ont eu lieu par la suite.

Les participants ont mis l'accent sur le fait que les priorités stratégiques actuelles de la mission, à savoir faciliter la mise en œuvre de l'Accord de 2015 sur la paix et la réconciliation (désigné ci-après par l'expression « l'accord de paix ») et d'une stratégie nationale détaillée et dirigée par les acteurs politiques en vue de stabiliser le centre du Mali, continuent d'être pertinentes en ce qui concerne l'action entreprise par l'ONU dans ce pays¹. Les participants ont également suggéré que le soutien fourni par la mission en vue de faciliter la transition du Mali vers un système de gouvernance, tel que demandé dans la Déclaration du Président du Conseil de sécurité de l'ONU 2020/10, soit intégré à la principale priorité stratégique de la MINUSMA, qui est de faciliter la mise en œuvre de l'accord de paix de 2015, plutôt que d'en faire une nouvelle priorité à part entière.

Reconnaissant le contexte politique délicat qui prévaut au Mali ainsi que la détérioration de la situation en matière de sécurité, les participants ont

¹ Conseil de sécurité de l'ONU, résolution 2531 (20 juin 2020), document des Nations Unies S/RES/2531, par. 19.

souligné que le Conseil de sécurité et la MINUSMA devaient continuer d'appliquer une approche stratégique globale vis-à-vis des autorités maliennes en ce qui concerne la mobilisation politique. Ils ont par ailleurs appelé l'attention sur les moyens grâce auxquels la mission peut améliorer sa collaboration avec les parties prenantes nationales et les partenaires internatio-

naux afin d'assurer la protection des civils, de faire respecter les droits de l'homme, de veiller à ce que justice soit rendue, et de remédier aux problèmes de fourniture des services, toutes tâches jugées indispensables pour la mise en œuvre d'une approche axée sur la population vis-à-vis de l'instauration de la paix et de la stabilisation.

Encadré 1 : Considérations essentielles à prendre en compte pour le renouvellement du mandat de la MINUSMA

Les participants ont soulevé plusieurs points à prendre en compte à l'occasion des négociations qui auront lieu sur le renouvellement du mandat de la MINUSMA. En ce qui concerne le mandat en général :

- Offrir une vision politique convaincante pouvant servir de base d'ancrage à l'engagement stratégique de la mission, en assurant la mise en concordance des mesures prises de concert avec d'autres acteurs onusiens, nationaux, régionaux et internationaux.

En ce qui concerne la mise en œuvre de l'accord de paix :

- Intégrer l'appui fourni en faveur de la transition politique à la principale priorité stratégique actuelle de la mission, qui consiste à faciliter la mise en œuvre de l'accord de paix.
- Examiner et intégrer les critères de référence proposés par le Secrétaire général pour la transition politique, en maintenant l'équilibre entre des objectifs ambitieux et des engagements réalisables et pris en main par les Maliens².
- Mettre l'accent sur la nécessité de poursuivre le dialogue et de maintenir la collaboration entre les autorités de transition et les diverses parties prenantes, au nombre desquelles les mouvements politiques, les organismes de la société civile et les groupes armés non étatiques, pour s'assurer que les civils sont pris en compte et consultés pendant les processus politiques et de paix en cours.
- S'assurer que l'appui fourni à l'accord de paix de 2015 est en concordance avec les autres initiatives bilatérales et locales prises pour appuyer l'accord de paix.

En ce qui concerne le soutien aux efforts de stabilisation du centre du Mali :

- Encourager les autorités maliennes à définir un cadre politique plus clair et à établir des plans en vue de la stabilisation de la région centrale du Mali.
- Encourager les États Membres à fournir des contingents de militaires formés à des opérations à risque élevé, des moyens aériens militaires, et des matériels et services de communication à utiliser en cas d'alerte rapide pour permettre à la mission d'exécuter les tâches prévues dans son Plan d'adaptation des forces.
- Renforcer les mesures de soutien prises en faveur des efforts visant à faire régner la justice et à promouvoir l'application du principe de responsabilisation aux niveaux infranational et national, par exemple en permettant à un plus grand nombre de tribunaux mobiles de siéger et en fournissant un soutien technique aux magistrats chargés de rendre la justice.
- Réaffirmer que la MINUSMA est là pour contribuer à la protection des civils, au respect des droits de l'homme, à l'administration de la justice et au maintien de l'état de droit tout en accordant son appui aux acteurs nationaux au même titre qu'aux partenaires internationaux.

² Voir Conseil de sécurité de l'ONU, *Lettre datée du 25 mars 2021, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par le Secrétaire général — Annexe*, document des Nations Unies S/2021/300, 29 mars 2021.

Analyse du contexte

La transition politique en cours au Mali, qui a été déclenchée par le coup d'état d'août 2020, a transformé la situation que connaît ce pays en matière de gouvernance depuis que le Conseil de sécurité avait, pour la dernière fois (en juin 2020), négocié le mandat de la MINUSMA. On continue de suivre avec attention ce que font le Conseil national de transition et d'autres organes de transition à un moment où ils commencent à mettre en œuvre les dispositions de la feuille de route et du plan d'action nationaux adoptés en février 2021, dans la perspective des élections présidentielles et législatives prévues pour février 2022. Néanmoins, la mise en œuvre de l'accord de paix continue de faire partie intégrante de la stratégie suivie par le pays pour maintenir le rythme d'une progression politique concrète. Ces dynamiques interdépendantes font sentir leurs effets dans un contexte caractérisé par l'augmentation des difficultés à surmonter pour assurer la protection des populations dans toutes les régions du Mali et du Sahel, difficultés qui prennent par exemple la forme de violences intercommunautaires, d'actes de banditisme, de destructions de récoltes et d'attaques menées par des groupes extrémistes et des milices d'autodéfense.

Dynamique politique et transition de gouvernance au Mali

La mise en œuvre de l'accord de paix continue d'être un pilier de la transition politique au Mali et une condition essentielle à remplir pour assurer le succès des efforts déployés par la MINUSMA dans ce pays. Le Comité de suivi de l'accord de paix (CSA) a organisé des réunions dans le nord (Kidal) et l'ouest (Kayes) du Mali pendant le premier semestre de 2021; il s'agit là des premières réunions qui aient été tenues à l'extérieur de la capitale, de sorte qu'elles représentent, de l'avis de certains participants, des manifestations symboliques de la confiance croissante qui s'établit entre le gouvernement de transition et les parties signataires. Néanmoins, près de six ans après l'adoption de

l'accord de paix, les progrès escomptés ont été entravés par la lenteur des mesures prises pour mettre en œuvre ses principales dispositions, dont celles qui portent sur la création de structures gouvernementales décentralisées, le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR) et la réforme du secteur de la sécurité, et les efforts déployés pour faire régner la justice et assurer la réconciliation. En outre, la mise en œuvre de l'accord et les réformes constitutionnelles ne parviennent pas, dans leur ensemble, à s'intégrer dans un processus inclusif et consultatif³.

Les événements survenus récemment ont également compliqué la dynamique du processus de paix. Un participant a fait remarquer que l'assassinat du chef de la Coordination des Mouvements de l'Azawad (CMA), Sidi Brahim Ould Sidati, en avril 2021 était un événement qui pouvait déstabiliser les relations entre les autorités de transition et les mouvements de l'Azawad, qui suivent de près l'enquête menée par les pouvoirs publics sur les circonstances de son décès. Un autre participant a fait observer qu'il était à craindre que la signature récente (mai 2021) d'une déclaration faite conjointement à Rome par la CMA et la Plateforme, importante coalition de mouvements armés signataires, n'aggrave le risque d'apparition d'une « mosaïque de gouvernements locaux » qui ne s'alignerait pas harmonieusement sur l'accord de paix d'Alger.

Les événements survenant dans le cadre du processus de paix se déroulent également au cours d'une période fragile de la transition politique du Mali. Le Conseil national de transition du pays a procédé à un remaniement du cabinet le 14 mai 2021 et a, à cette occasion, demandé à Moctar Ouane, Premier ministre, de démissionner temporairement pour commencer à former une administration de transition plus inclusive, ce facteur ayant eu un effet décisif en favorisant le déclenchement du coup d'état du 24 mai 2021⁴. La transition politique envisagée a pour point d'ancrage une feuille de route pour une transition d'une durée de 18 mois, étant entendu qu'un référendum constitutionnel aurait lieu en octobre

³ Arthur Boutellis, « Renouvellement du mandat de la MINUSMA pour 2021 dans une période d'incertitude », Effectiveness of Peace Operations Network (EPON), mai 2021, p. 1

⁴ La formation d'un nouveau gouvernement a été annoncée le 24 mai 2021. Voir « Mali to Form New 'Broad-Based' Transition Government » (« Le Mali va former un nouveau gouvernement de transition reposant sur une "large base" »), Al Jazeera, 14 mai 2021.

2021, des élections locales et régionales en décembre 2021, et des élections présidentielles et législatives en février 2022⁵. Compte tenu des récents événements, il reste toutefois à voir si les nouvelles autorités de transition du Mali seront en mesure de respecter ce calendrier.

Les participants ont mis en relief le fait que la poursuite du dialogue entre les diverses factions politiques, au nombre desquelles les parties signataires à l'accord de paix qui ont été nommées à des postes au sein du gouvernement de transition en octobre 2020, est une condition importante pour renforcer l'adhésion du public. Toutefois, la grève générale déclarée par l'Union nationale des travailleurs du Mali (UNTM) le 17 mai 2021 montre bien que les tensions ont augmenté et que la population manifeste des attentes élevées à l'égard des autorités de transition⁶.

Les participants ont souligné que les autorités de transition du Mali font face à des pressions grandissantes les incitant à respecter les engagements pris dans le cadre de la feuille de route de transition comme dans l'accord de paix. Ils ont également fait remarquer qu'alors qu'il ne reste que 10 mois, la feuille de route de transition prévoit de nombreuses réformes institutionnelles qui attendent encore d'être entreprises, en plus de l'organisation de multiples élections au plus tard au début de 2022. Des retards ou la présence d'obstacles freinant les progrès constitueraient de nouveaux revers subis sur la voie du rétablissement d'une gouvernance civile au Mali, une entreprise qui a déjà été négativement affectée par la lenteur du rythme de la décentralisation et des investissements effectués dans les capacités des pouvoirs publics locaux pour les rendre aptes à fournir les services de base nécessaires.

Situation en matière de sécurité et effet sur les civils

Les problèmes dus à la dynamique politique vacillante au Mali sont amplifiés par les menaces urgentes susceptibles d'influer sur le niveau de protection assuré dans l'ensemble du pays. Des groupes d'autodéfense et des groupes armés locaux que le Conseil de sécurité a désignés comme terroristes continuent de perpétrer des attaques dans le nord et le centre du Mali, en particulier dans la région de Mopti et, plus récemment, dans les régions de Ségou et Douentza⁷. Les affrontements intercommunautaires représentent désormais une part des actes de violence plus élevée, dans le centre du Mali, que les combats entre les groupes extrémistes et les forces de sécurité⁸. Cela a provoqué une brusque augmentation du nombre de personnes déplacées, qui s'est accru de 67 % entre la fin de 2019 et la fin de 2020, pour atteindre près de 350 000 en janvier⁹. Les participants ont en outre appelé l'attention sur la montée en puissance des organisations criminelles transnationales dans une grande partie de la région méridionale du Mali, ce qui s'est traduit par une augmentation des actes de violence dans ce pays et dans les pays voisins.

Les menaces persistantes à la sécurité dans le centre du Mali reflètent en partie le fait que le gouvernement n'a accompli que des progrès limités dans les efforts qu'il déploie pour mettre en place les institutions de l'État et fournir les services de base nécessaires, notamment ceux qui visent à protéger les droits de l'homme et à promouvoir la justice et la responsabilisation. Les participants ont d'autre part fait valoir que le pays est dépourvu d'une vision nationale pour la réforme du secteur de la

5 « Mali Sets February Date for Presidential, Parliamentary Elections » (« Le Mali fixe une date en février pour la tenue d'élections présidentielles et parlementaires »), Al Jazeera, 15 avril 2021.

6 « Mali Union Calls Five-Day General Strike Next Week over Pay Claim » (« Un syndicat malien lance un préavis de grève générale, qui aura lieu la semaine prochaine pendant cinq jours et sera motivée par des revendications salariales »), Reuters, 15 mai 2021.

7 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali*, document des Nations Unies S/2021/299, 26 mars 2021, par. 22–25.

8 International Crisis Group, « Drug Trafficking, Violence and Politics in Northern Mali » (Trafic de drogue, violence et politique dans le nord du Mali), 13 décembre 2018.

9 Agence des Nations Unies pour les réfugiés, Portail de données sur le Mali, consulté le 7 juin 2021, accessible à l'adresse <https://data2.unhcr.org/fr/country/mli>.

sécurité, ainsi que d'une stratégie détaillée conçue pour faire face aux menaces internes et externes. Ces difficultés sont encore aggravées par l'adoption d'une approche jugée excessivement militarisée, selon certains, par les acteurs nationaux et internationaux pour s'opposer à des groupes armés affiliés à des organisations terroristes, ce qui se traduit souvent par un recours excessif et aveugle à la force à l'égard des collectivités¹⁰.

L'impunité dont jouissent, dans un grand nombre de cas, les auteurs de crimes commis à l'égard de civils a continué d'être un important sujet de préoccupation pour les participants. L'un d'entre eux a appelé l'attention sur la façon dont avait brusquement pris fin le procès intenté au niveau national à Amadou Sanogo (l'un des dirigeants de l'équipe responsable du coup d'état de 2012) en mars 2021, ce qui réduisait à néant une partie des efforts consacrés à lutter contre l'impunité compte tenu de l'attention suscitée à l'échelle nationale par cette affaire. Les actes de violence commis à l'encontre de civils ont également fait l'objet d'un regain d'attention suite à la publication récente de rapports d'enquête établis par la MINUSMA et la Commission d'enquête internationale pour le Mali créée par l'ONU, selon lesquels il existe des preuves de violations du droit international humanitaire et des droits de la personne par les forces de sécurité maliennes, des militaires participant à des opérations internationales et des groupes extrémistes armés.

Au cours de l'année écoulée, la MINUSMA a poursuivi les efforts qu'elle déploie en vue de la mise en œuvre de la deuxième des priorités stratégiques qui lui ont été confiées, à savoir soutenir la stabilisation du centre du Mali. Le Plan d'adaptation des forces de la mission, élaboré en décembre 2019, a tracé la voie à suivre par la MINUSMA pour mieux tenir compte de cette priorité en utilisant au mieux les ressources dont elle dispose actuellement¹¹. Pour permettre à la mission de disposer d'une plus grande mobilité et de réagir plus rapidement aux signaux d'alerte lancés en cas d'urgence, les participants ont souligné que le besoin de

moyens aériens militaires accrus, d'une meilleure infrastructure dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC), et de contingents dotés de capacités plus élevées grâce auxquels ils peuvent entreprendre des opérations dangereuses. Bien que la MINUSMA ait compté sur des fournisseurs civils pour avoir accès à certains moyens aériens au cours de l'année écoulée, certains participants ont souligné qu'une telle approche n'était pas viable.

Dynamique régionale

La dynamique politique et en matière de sécurité au Mali est inextricablement liée à celle qui s'observe dans l'ensemble de la région. La situation constatée au Sahel au niveau de la sécurité continue de se détériorer, des groupes extrémistes opérant sur tout le territoire du centre du Mali et en bordure de ses frontières avec le Burkina Faso et le Niger; le climat d'insécurité s'étend également vers le sud, dans des pays situés en bordure du Golfe de Guinée¹². Les forces nationales, régionales et internationales de lutte contre l'insurrection s'efforcent de faire obstacle à l'expansion des groupes extrémistes dans la région. Il se peut que les événements survenus au Tchad, en particulier après la prise de pouvoir par les militaires suite au décès de l'ancien président, Idriss Déby, en avril 2021, aient des répercussions au Mali et ailleurs dans la région au cours des mois à venir si les autorités tchadiennes envisagent de modifier l'effectif des contingents qu'elles ont mis à la disposition de la MINUSMA et de la Force conjointe du G5 Sahel.

Les activités menées par la MINUSMA se déroulent dans un environnement complexe où se croisent des acteurs régionaux et internationaux. La haute direction de la mission a collaboré étroitement avec la CEDEAO et la mission de l'UA pour le Sahel (MISAHÉL) pour soutenir la transition politique au Mali, tel que le reflète le communiqué conjoint publié le 17 mai 2021¹³. La mission de l'ONU a également collaboré de manière bilatérale avec de nombreux envoyés dépêchés pour le Mali et la

10 International Crisis Group, « A Course Correction for the Sahel Stabilisation Strategy » (« Changement de cap pour la stratégie de stabilisation au Sahel »), 1^{er} février 2021.

11 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali*, document des Nations Unies S/2019/983, 30 décembre 2019, par. 60-66.

12 Coalition citoyenne pour le Sahel, « Sahel : Ce qui doit changer », avril 2021, p. 8.

13 MINUSMA, « Communiqué du Comité local de suivi de la transition (CEDEAO-UA-MINUSMA) », 17 mai 2021.

région du Sahel.

La mission et les forces nationales de sécurité exercent leurs activités dans le même espace que celui où se déroulent de nombreuses opérations visant soit à soutenir les Forces de défense et de sécurité maliennes (FDSM), soit à lutter contre le terrorisme. Pour assurer la cohérence d'action nécessaire, la MINUSMA est tenue d'organiser, par l'entremise d'une plateforme de coordination, des échanges réguliers entre la mission, les FDSM, la Force conjointe du G5 Sahel, les forces françaises et les missions de l'Union européenne¹⁴. La coordination et la répartition des responsabilités sont une question critique pour la MINUSMA, étant donné que certaines de ces autres opérations visent à lutter contre le terrorisme, de sorte qu'elles se situent hors du cadre du mandat d'une mission de l'ONU et ne correspondent pas aux capacités dont elle dispose. Néanmoins, ces opérations ont des effets directs et indirects pour la MINUSMA; en effet, il arrive souvent que les populations locales et les groupes armés ont du mal à faire la distinction entre les différentes opérations internationales qui sont entreprises, ce qui explique que des Casques bleus de la MINUSMA ont été pris pour cibles en raison d'activités menées par d'autres forces ainsi que, dans certains cas, en réaction aux opérations qu'ils effectuaient eux-mêmes.

Les participants ont débattu du soutien fourni par la MINUSMA et l'Union européenne à la Force conjointe G5 pour le Sahel, en prenant comme base les échanges de vues qui avaient eu lieu le 18 mai 2021 au sein du Conseil de sécurité. La MINUSMA est actuellement chargée de fournir des articles consommables essentiels à la Force conjointe G5 pour le Sahel, ainsi qu'un certain soutien technique supplémentaire dans les cas où cette force mène ses opérations en territoire malien¹⁵. Certains participants se sont exprimés en faveur d'une proposition visant à demander à l'ONU d'exiger la création d'un bureau de soutien autonome auprès de la Force conjointe G5 pour le Sahel afin d'élargir la gamme des mesures de soutien offertes et disposer d'une plus grande souplesse dans leur application. D'autres ont estimé qu'un nouveau modèle de soutien ne résoudrait pas les difficiles questions

normatives, stratégiques et logistiques inhérentes à l'octroi par l'ONU d'un soutien à une opération non onusienne.

Hiérarchisation et ordonnancement du mandat de la MINUSMA

Les participants ont estimé que le mandat actuel de la MINUSMA, énoncé dans la résolution 2531 du Conseil de sécurité, continue de constituer un cadre utile pour les efforts de l'ONU au Mali. Toutefois, les échanges de vues qui ont eu lieu à l'occasion de l'atelier ont donné à penser qu'il apparaît de plus en plus clairement que les États Membres et le système de l'ONU doivent réévaluer l'approche stratégique qu'ils avaient adoptée. Ces débats ont notamment porté sur le point de croisement entre le soutien accordé par l'ONU à la transition politique et les priorités stratégiques actuelles de la mission, le positionnement de la MINUSMA vis-à-vis d'autres partenaires de sécurité bilatéraux et multinationaux, la mobilité et les capacités des contingents en tenue de la MINUSMA quand il s'agit pour eux de faire face à l'instabilité et aux attaques lancées contre des civils dans le centre du Mali, et le rôle stratégique joué par la MINUSMA dans l'établissement d'un lien entre les accords de paix nationaux et locaux.

Les participants ont laissé entendre que le processus de renouvellement du mandat à venir devait permettre à la MINUSMA de disposer d'un appui plus homogène non seulement pour définir une vision politique plus globale, mais aussi de renforcer les mesures qu'elle prend pour mettre en œuvre les piliers de son mandat actuel, en particulier compte tenu de l'arrivée de la nouvelle équipe dirigeante de la mission.

Soutien au processus de paix et à la transition vers la gouvernance

Les participants ont échangé des vues sur les moyens que le Conseil de sécurité pouvait utiliser

14 Conseil de sécurité de l'ONU, résolution 2531 (20 juin 2020), document des Nations Unies S/RES/2531, par. 30.

15 Conseil de sécurité de l'ONU, résolution 2391 (8 décembre 2017), document des Nations Unies S/RES/2391, par. 13a) – d).

pour évaluer les priorités stratégiques de la MINUSMA compte tenu de la transition vers la gouvernance qui se poursuit actuellement et qui pourrait être maintenant remise en question par le coup d'état de mai 2021. Les négociations à venir sur le renouvellement du mandat seront les premières à avoir lieu depuis le coup d'état qui s'est produit en août 2020 et l'adoption de la Déclaration du Président du Conseil de sécurité 2020/10 deux mois plus tard¹⁶.

La plupart des participants ont estimé que le soutien fourni par la mission pour faciliter la transition politique devait être intégré à la principale priorité stratégique qu'elle s'était fixée, à savoir appuyer l'accord de paix, plutôt que d'en faire une tâche à part entière. Un participant a fait remarquer que la mise en œuvre de l'accord de paix et l'exécution des mesures prévues dans la feuille de route vers la transition sont interdépendantes; on a en effet fait valoir, par exemple, qu'il serait difficile d'organiser avec succès des élections régionales (conformément à la feuille de route vers la transition) sans mettre en œuvre les dispositions de l'accord de paix d'Alger relatives à la décentralisation. Un autre participant a estimé qu'en faisant du soutien à la transition une priorité à part entière à réaliser dans le cadre du mandat, on risquait de détourner des ressources et l'attention à consacrer à la mise en œuvre de l'accord de paix ou aux efforts de stabilisation à poursuivre dans le centre du Mali. D'autres ont considéré que l'accord de paix constitue un cadre suffisamment vaste pour y inclure des mesures de soutien à la transition vers la gouvernance.

Ces points ont également été pris en compte lors du débat qui a porté sur les moyens de profiter du renouvellement du mandat pour encourager le renforcement de l'appropriation de ces questions politiques par les Maliens. Certains participants ont souligné que la MINUSMA devait favoriser la poursuite d'un dialogue inclusif pendant les prochains mois dans le cadre de la transition, en particulier à un moment où les autorités de transi-

tion entreprennent des réformes plus délicates liées aux élections à venir. Ils ont estimé que le prochain renouvellement du mandat pouvait continuer à encourager le dialogue, notamment en maintenant l'adhésion des parties signataires à l'accord de paix.

Les participants se sont expressément penchés sur la question de savoir si l'application des critères de référence imposés par le Conseil de sécurité pouvaient favoriser la réalisation de cet objectif, et ils se sont demandé comment, dans l'affirmative, il convenait de procéder. En mars 2021, le Secrétaire général avait proposé des critères de référence pour guider le Conseil de sécurité et la MINUSMA lors de la prise des mesures à adopter pour s'engager dans la voie d'une transition politique au Mali¹⁷. Certains participants ont encouragé le Conseil de sécurité à intégrer certains de ces critères à ceux qui font déjà partie du mandat de la MINUSMA¹⁸. Bien que la plupart des participants se soient félicités du fait que les critères jouaient un rôle utile en exprimant clairement les attentes du Conseil de sécurité, certains ont souligné qu'il importait de maintenir l'équilibre entre les objectifs ambitieux poursuivis et les résultats que les autorités maliennes étaient vraiment capables d'obtenir.

Protection des civils

Les participants se sont entendus pour dire que la MINUSMA devait continuer à améliorer les efforts qu'elle déploie pour protéger les civils dans le nord et le centre du Mali. En dépit des mesures prises pour réaffecter certains de ses moyens et adopter ainsi un dispositif de forces plus souple au centre du Mali au cours de l'année écoulée dans le cadre de son Plan d'adaptation de la force, certains participants ont souligné que les efforts de protection qu'elle déployait ne porteraient fruit que si les autorités maliennes faisaient preuve de leadership en prenant des mesures concrètes.

Certains participants ont mis en relief les activités accomplies par la MINUSMA dans le domaine des affaires civiles dans le centre du Mali, ainsi que les

16 Dans sa Déclaration 2020/10, le Président du Conseil de sécurité a demandé à la MINUSMA d'appuyer la transition politique au Mali « dans la limite de son mandat et des ressources dont elle dispose ». Voir Conseil de sécurité de l'ONU, Déclaration du Conseil de sécurité, document des Nations Unies S/PRST/2020/10, 15 octobre 2020, p. 2.

17 Ces critères de référence avaient fait l'objet d'une demande formulée par le Conseil de sécurité dans sa résolution 2531, par. 64. Pour la liste des critères proposés, voir le document des Nations Unies portant la cote S/2021/300, par. 7-15.

18 Conseil de sécurité de l'ONU, Résolution 2531 (29 juin 2020), document des Nations Unies S/RES/2531, par. 3 et 14.

effets de ces efforts en tant que moyens de réduire les tensions au niveau communautaire. Ces activités soutiennent la stratégie de stabilisation que le Gouvernement malien précédent avait adoptée pour le centre du Mali et qui est désormais intégrée au deuxième objectif stratégique de la MINUSMA. Quoiqu'il en soit, les participants ont estimé qu'on attend encore que se matérialise une vision claire et dont l'appropriation au niveau national est acquise pour assurer la protection des civils et le renforcement de l'État au centre du pays. Bien que le rapport diffusé par le Secrétaire général en mars 2021 fasse état d'une réduction relative des attaques contre les civils, certains participants ont souligné que cette réduction ne serait pas durable si les pouvoirs publics ne fournissaient pas les services de base nécessaires, ne faisaient pas régner la justice et n'assuraient pas la sécurité. On a également noté que les processus politiques et de médiation locaux doivent être rattachés à une stratégie politique plus large pour s'assurer qu'ils se complètent les uns les autres et pour éviter d'avoir affaire à une mosaïque d'accords de paix.

Les participants ont par ailleurs débattu de l'opportunité, pour la MINUSMA, de maintenir en place un système informel de répartition géographique de ses priorités stratégiques, étant donné que ses mandats de protection des civils et de réduction de la violence intercommunautaire s'exercent de manière prépondérante dans le centre du Mali. Bien que le mandat actuel de la MINUSMA l'encourage à mener des activités de protection des civils dans le nord comme dans le centre du Mali, elle a concentré ses efforts sur la deuxième de ces régions en faisant valoir que les civils qui s'y trouvent sont soumis à des menaces plus graves qu'ailleurs¹⁹. Certains participants ont estimé que cette hiérarchisation des priorités pour des considérations géographiques était également attribuable au fait que la mission ne dispose que de ressources limitées et que les activités qu'elle entreprend dans le centre du Mali présentent une valeur ajoutée plus élevée. D'autres participants ont noté qu'il importe que le Conseil de sécurité n'oblige pas la mission à s'étendre dans d'autres régions géographiques, étant donné que sa dotation actuelle en personnel ne lui permet pas de maintenir une présence protectrice sur l'ensemble

du territoire du Mali. Un participant a toutefois encouragé la mission et les autres instances menant des opérations dans le pays à assumer un rôle plus actif en empêchant la détérioration des conditions de sécurité dans le sud du Mali compte tenu du nombre grandissant des attaques perpétrées par des groupes armés transnationaux.

Les participants ont établi un lien direct entre l'efficacité des activités menées par la MINUSMA pour assurer la protection des civils et la nécessité de lui fournir davantage de moyens physiques et de ressources financières. Il s'agit notamment, à cet égard, de moyens aériens militaires et de matériels et services du domaine des TIC pour soutenir les efforts d'alerte rapide et renforcer ainsi l'action de l'équipe spéciale mobile de la MINUSMA.

Droits de l'homme, justice et état de droit

Les participants ont lancé un appel pour que la prochaine version du mandat continue d'affirmer le rôle de la MINUSMA dans la promotion des droits de l'homme et l'adoption de mesures visant à faciliter l'accès des citoyens maliens à la justice. Au cours de l'année écoulée, la mission a adapté une approche multidimensionnelle vis-à-vis de ces questions, notamment en surveillant le respect des droits de l'homme, en fournissant une assistance technique, en offrant ses bons offices au niveau politique, et en entreprenant des initiatives de programmation de concert avec l'équipe de pays de l'ONU. L'attention prioritaire ainsi accordée aux droits de l'homme et à la justice fait partie intégrante de l'appui fourni par la mission aux organes de défense et de sécurité du Mali, des activités qu'elle poursuit avec les collectivités du nord et du centre du pays dans le domaine des affaires civiles, et de la coopération qu'elle est tenue d'entretenir avec la Force conjointe G5 pour le Sahel et d'autres initiatives internationales visant à assurer la sécurité.

Les participants ont demandé expressément que l'ONU soutienne plus vigoureusement les mesures visant à faciliter l'accès à la justice et à lutter contre l'impunité aux niveaux national et communautaire, ce qui pourrait être réaffirmé dans le mandat de la

¹⁹ MINUSMA, « Notes sur les tendances des violations et abus de droits de l'homme au Mali (1^{er} janvier–31 mars 2021) », mai 2021, par. 19 et 21.

mission. Certains ont mis l'accent sur le succès remporté par les tribunaux mobiles déployés par la MINUSMA et l'équipe de pays de l'ONU, ont encouragé les auteurs de cette initiative à en élargir la portée, et ont signalé qu'il faut continuer de fournir des conseils techniques aux autorités judiciaires. Un participant s'est demandé ce que pouvait faire la MINUSMA pour jouer un rôle plus visible en favorisant la mise en œuvre des recommandations formulées par la Commission internationale d'enquête pour le Mali. L'équipe de direction de la mission est en train d'élaborer un plan d'action destiné à guider ses travaux lorsqu'il s'agira pour elle de mettre en œuvre les recommandations de la Commission au cours des mois à venir. Les participants se sont déclarés convaincus que l'application de ces recommandations favorisera le respect du principe de responsabilisation et qu'elle pourrait permettre de lutter contre les facteurs qui motivent certains civils à adhérer à des groupes armés.

Les participants ont également évoqué les activités programmatiques utiles que l'ONU mène dans le domaine des droits de l'homme et dans le cadre de la lutte contre la criminalité transnationale, y compris la traite des êtres humains. La MINUSMA offre un point d'entrée politique appréciable pour la mobilisation citoyenne face à ces questions. Certains ont toutefois lancé une mise en garde en signalant que des entités telles que l'équipe de pays de l'ONU et le groupe d'experts créé en application de la résolution 2374 (2017) du Conseil de sécurité sont mieux placées que la mission pour surveiller la criminalité transnationale organisée et lutter contre elle.

D'autres ont fait valoir que le Conseil de sécurité devrait réévaluer l'approche stratégique servant de base au régime de sanctions qu'il a instauré à l'égard du Mali. Ils ont fait remarquer que certaines des personnes dont le nom figure actuellement dans la liste des individus visés en vertu de ce régime continuent de participer au processus politique entrepris au Mali sans subir de répercussions. Cette dynamique nuit à la crédibilité du régime de sanctions considéré dans son ensemble et limite l'aptitude de l'ONU à promouvoir les droits de l'homme dans tous les domaines de ses activités.

Conclusion

La MINUSMA continue de jouer un rôle essentiel pendant une période fragile de la transition du Mali à la gouvernance. L'approche globale de son mandat actuel et ses priorités sont en concordance avec les domaines dans lesquels elle peut apporter les contributions les plus utiles, dans toutes les régions du pays : soutien à la transition politique, avec intégration des mesures visant à promouvoir l'accord de paix, et appui aux efforts de stabilisation entrepris dans le centre du Mali.

Les participants ont toutefois exhorté le Conseil de sécurité à profiter de l'occasion offerte par le renouvellement de ce mandat pour poser des questions fondamentales sur l'objectif politique global de la mission et sur sa stratégie actuelle compte tenu de l'aggravation des menaces à l'encontre des civils, de la régionalisation de la violence et du manque de progrès tangible au niveau de l'accord de paix, autant de points dont l'importance a encore été réaffirmée par le coup d'état de mai 2021.

À cette fin, plusieurs participants ont encouragé le Conseil de sécurité et la MINUSMA à définir une vision stratégique plus claire pour l'action qu'ils ont entreprise au Mali, en soulignant qu'il importe d'ancrer l'exécution du mandat dans une stratégie politique. Certains ont estimé qu'un engagement plus vigoureux au Mali au cours des mois à venir pourrait nécessiter non seulement un remaniement du libellé du mandat, mais aussi un renforcement de l'impulsion politique donnée à la mission, notamment en tirant parti de l'apport d'énergie que représente l'entrée en fonction de la nouvelle équipe dirigeante de la mission.

Dans ce contexte, les participants ont proposé divers moyens d'exploiter les occasions dont on dispose pour amener les autorités de transition du Mali à s'exprimer sur leur stratégie politique et leur vision pour le centre du pays et pour l'ensemble de son territoire. Ils ont en outre lancé un appel pour que l'on procède à une analyse critique des moyens auxquels la communauté internationale peut avoir recours pour soutenir efficacement la stabilisation dans le Sahel, y compris par l'entremise de la MINUSMA, sans risquer de compromettre les

activités qu'elle poursuit dans les domaines des droits de l'homme, de la justice et du maintien de l'état de droit. Les participants ont par ailleurs souligné que le succès des efforts de mise en œuvre

de l'accord de paix et de la transition politique dépend des résultats qu'obtiendra le gouvernement de transition en prenant la direction d'un processus inclusif et consultatif.

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 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

52-52 Harbour House, Bahrain Financial Harbour
P.O. Box 1467, Manama, Bahrain

www.ipinst.org