

IPI

INTERNATIONAL
PEACE
INSTITUTE

Hiérarchisation et ordonnance- ment des mandats du Conseil de sécurité : Le cas de la MINUSMA

MAI 2022



STIMSON

Le 19 avril 2022, 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). Ce débat faisait partie d'une série d'ateliers portant 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. C'est la cinquième année consécutive au cours de laquelle ces partenaires ont procédé à des échanges de vues sur les négociations relatives au mandat de la MINUSMA. Le présent compte rendu de réunion 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 2022, 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). Les délibérations ayant trait au mandat de la MINUSMA ont lieu au cours d'une période caractérisée par l'augmentation de l'incertitude politique au Mali et à un moment où la situation humanitaire et en matière de sécurité et de droits de l'homme se détériore dans toutes les régions du pays. Cette dynamique a un effet sur le rôle et la mobilisation de la MINUSMA, étant donné que ses priorités stratégiques sont ancrées dans les mesures prévues pour soutenir l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, conclu en 2015, de même que la transition politique, ainsi que dans l'appui à fournir pour protéger les civils, réduire la violence et aider à rétablir la présence de l'État¹.

C'est dans ce contexte que l'International Peace Institute (IPI), le Stimson Center et le Security Council Report ont organisé une table ronde virtuelle le 19 avril 2022 afin d'examiner le mandat de la MINUSMA. Cette table ronde atelier a offert aux États Membres, à des parties prenantes de l'ONU, à des représentants de la société civile et à des experts indépendants la possibilité de faire connaître leur évaluation de la situation au Mali, dans un environnement propice à de francs échanges de vues et à la collaboration. 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 la hiérarchisation des priorités et à l'ordonnement du mandat de la MINUSMA, ainsi qu'à l'orientation stratégique de la mission et à ses opérations sur le terrain.

Les participants ont estimé d'un commun accord que la MINUSMA a un rôle important à jouer au Mali et que les priorités énoncées dans son mandat sont toujours pertinentes pour les secteurs dans lesquels l'action de l'ONU peut générer la valeur ajoutée la plus élevée. Ils ont toutefois noté également que la MINUSMA, si elle agit seule, ne peut pas s'attaquer à tous les problèmes critiques à résoudre, et que les moyens dont dispose la mission sont déjà à peine suffisants vu tous les défis qu'elle doit surmonter dans un environnement opérationnel dangereux. Compte tenu de l'évolution rapide de la dynamique dans le pays et dans toute la région du Sahel, certains participants ont estimé que le Conseil de sécurité de l'ONU avait là une excellente occasion d'entreprendre une réflexion stratégique sur l'avenir de la MINUSMA.

¹ Résolution 2584 du Conseil de sécurité de l'ONU (29 juin 2021), document des Nations Unies S/RES/2584 (2021), par. 21.

Les participants ont soulevé plusieurs points à prendre en compte pendant les négociations qui porteront sur le renouvellement du mandat de la MINUSMA :

En ce qui concerne la transition politique :

- Se concentrer davantage sur les dimensions politiques du mandat, en prêtant attention non seulement à la transition vers la gouvernance, mais aussi à la mise en œuvre de l'accord de paix de 2015;
- Insister sur la nécessité d'accomplir d'urgence des progrès dans la mise en œuvre des réformes nécessaires pour entreprendre des élections légitimes; et
- Fournir un soutien diplomatique à la CEDEAO dans les négociations qu'elle mène en vue de l'adoption d'un calendrier de transition consensuel.

En ce qui concerne la situation en matière de sécurité et la protection des civils :

- Collaborer avec les autorités de transition en vue de la définition d'une vision partagée pour la protection des civils, notamment en veillant à réduire les préjudices que les forces armées maliennes causent à des civils et en mettant un terme aux restrictions auxquelles le personnel de la mission doit faire face en matière d'accès;
- Continuer de se concentrer sur la surveillance du respect des droits de l'homme, ainsi que sur les enquêtes et rapports dont ils font l'objet; et
- Comblent d'urgence les lacunes présentées par la mission en matière de capacités pour satisfaire les besoins énoncés dans le Plan d'adaptation de la force, ainsi que pour faire face à d'autres besoins se manifestant à la suite du retrait de l'Opération Barkhane et de la Force spéciale Takuba.

Analyse du conflit

Des désaccords persistent entre les autorités de transition maliennes et la Communauté

économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) au sujet du calendrier à adopter pour achever la transition politique vers un régime civil. La mise en œuvre de l'Accord de paix de 2015 — le principal cadre politique conçu pour mobiliser les populations du nord du Mali — s'est bloquée et les tensions entre les parties signataires ont augmenté. Les forces armées maliennes ont entrepris une nouvelle offensive contre les groupes armés non étatiques, ce qui leur a permis d'enregistrer certains progrès mais les oblige aussi à faire face à des allégations selon lesquelles elles attaqueraient des civils. Le paysage en matière de sécurité internationale au Mali et dans le Sahel subit par ailleurs d'importants changements en raison de l'imminence du retrait de l'Opération militaire Barkhane entreprise par la France et de la Force spéciale européenne Takuba du Mali, et compte tenu de la présence de plus en plus visible de membres de groupes militaires privés russes exerçant leurs activités de concert avec les forces armées maliennes². Ces changements rapides contribuent à une « situation de plus en plus précaire des droits humains », à l'augmentation du nombre de personnes déplacées et à un accroissement des besoins humanitaires³.

Dynamique politique

La transition politique au Mali, qui en est maintenant à sa deuxième année après les coups d'état survenus en août 2020 et mai 2021, n'a réalisé aucune progression dans la voie à suivre pour aboutir à une conclusion concrète. Les autorités de transition, dirigées par le président par intérim, le colonel Assimi Goïta, ont retardé la mise en œuvre des réformes de la gouvernance et prorogé le calendrier de transition qui, établi après le coup d'état d'août 2020, prévoyait la tenue d'élections présidentielles au plus tard en février 2022. Ces retards ont amené la CEDEAO et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) à imposer des sanctions économiques et financières en janvier 2022, que l'Union africaine (UA) a approuvées par la suite⁴.

² Le 2 mai 2022, le Gouvernement malien a annoncé qu'il avait décidé de mettre un terme à toute forme de coopération militaire et en matière de défense avec la France en raison des « attaques flagrantes » perpétrées contre sa souveraineté. Voir : Kemo Cham, « Mali Terminates Military Agreements with France » (Le Mali met fin à ses accords militaires avec la France), *The East African*, 4 mai 2022.

³ Conseil de sécurité de l'ONU, *Situation au Mali — Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies S/2022/278, 30 mars 2022, par. 52.

⁴ Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'Union africaine, « Communiqué de la 1057^e réunion du CPS, tenue le 14 janvier 2022, sur la situation au Mali », document de l'UA PSC/PR/COMM.1/1057(2022), 14 janvier 2022; Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), « 4^e Sommet extraordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO sur la situation politique au Mali — Communiqué final », 9 janvier 2022.

Les négociations qui ont eu lieu récemment entre le médiateur principal de la CEDEAO, Goodluck Jonathan (soutenu par une équipe technique locale comprenant des représentants de la MINUSMA et de l'UA) et les autorités de transition maliennes ont permis aux parties de se rapprocher du point auquel un accord pourrait être conclu sur l'adoption d'un nouveau calendrier prorogé pour la transition. Les délibérations les plus récentes qui ont eu lieu (en mars 2022) avaient pour base une proposition de la CEDEAO visant à proroger de 12 à 16 mois la période de transition, par rapport à la période de prorogation de 24 mois dont il était question dans la demande formulée par les autorités de transition maliennes. Le Gouvernement malien a fait valoir qu'une période de prorogation plus longue était justifiée pour lui permettre d'établir des critères de base constituant le minimum à prévoir pour faire régner des conditions de sécurité dans toutes les régions du pays, renforcer la commission électorale indépendante chargée de surveiller les élections, et accomplir des progrès dans la lutte contre la corruption et dans la mise en œuvre de réformes économiques. Certains participants à l'atelier ont émis l'hypothèse que les deux parties finiraient, tôt ou tard, par aboutir à un accord se situant en un point compris entre les deux propositions, bien que des doutes aient été exprimés quant à la question de savoir si cet accord pourrait être conclu avant la date du renouvellement du mandat de la MINUSMA, fin juin 2022.

Les participants ont laissé entendre que deux variables exerceraient probablement un effet sur le déroulement de ces négociations et de la transition politique. En premier lieu, certains ont reconnu que les sanctions économiques imposées par la CEDEAO et l'UEMOA commençaient à avoir des effets importants sur l'économie et la population du Mali⁵. Bien que qualifiées d'illégitimes par le gouvernement malien, ces sanctions peuvent l'inciter à conclure un accord sur la transition politique, ne serait-ce que pour négocier la modalité de leur levée. En second lieu, des participants ont fait valoir le fait que la dynamique en cours dans les pays avoisinants risque d'affecter la

façon dont les autorités de transition maliennes se comportent à l'égard de la CEDEAO. Des coups d'état ont également eu lieu au Burkina Faso et en Guinée au cours de l'année écoulée, et certains partenaires ont laissé entendre que les trois administrations de transition pouvaient juger avantageux de coordonner les pourparlers qu'elles menaient avec la CEDEAO pour organiser de manière harmonieuse leur transition vers un régime civil. Comme au Mali, les autorités de transition contrôlées par des militaires, tant au Burkina Faso qu'en Guinée, ont rejeté les calendriers de transition proposés par la CEDEAO⁶.

Bien qu'il ait suscité beaucoup moins d'attention depuis le coup d'état de mai 2021, l'accord de paix de 2015 continue de faire partie du paysage politique du Mali. Les participants ont toutefois exprimé leur pessimisme au sujet des progrès réalisés récemment, et le sentiment dont ils ont ainsi fait part a trouvé un écho dans le tout dernier rapport du Secrétaire général de l'ONU sur le Mali⁷. Un participant a noté que les débats portant sur la transition avaient « privé d'oxygène » l'Accord de paix et les autres processus politiques se déroulant dans le pays, et que la mise en œuvre de cet instrument est très lente. Un autre participant a fait remarquer que les autorités de transition maliennes avaient indiqué à titre provisoire qu'elles soutenaient l'Accord de paix lors de leur accession au pouvoir; il a toutefois fait valoir que leur mobilisation est devenue « extrêmement limitée et superficielle » et qu'aucune impulsion susceptible de faire progresser le processus de mise en œuvre n'est observée.

Les participants ont fait ressortir quatre autres points liés à la mise en œuvre de l'accord de paix de 2015. Ils ont tout d'abord souligné le fait que la transition vers la gouvernance et la mise en œuvre de l'accord de paix sont des processus politiques interdépendants et qu'il est impossible d'examiner l'un d'entre eux isolément sans prendre l'autre en considération. Deuxièmement, ils ont noté que l'amélioration de la coordination entre les groupes armés, ce qui est reflété par l'importance croissante

5 Festus Kofi Aubyn, « ECOWAS Sanctions Against Mali Necessary, but May Be Counter-Productive », *Observatoire mondial de l'IPI*, 2 février 2022.

6 France 24, « Le Secrétaire général de l'ONU lance un appel aux juntas au pouvoir au Burkina Faso, en Guinée et au Mali pour qu'elles remettent le pouvoir entre les mains des civils », 2 mai 2022.

7 Document des Nations Unies S/2022/278, par. 16-17.

du rôle joué par le Cadre stratégique permanent, a incité les autorités de transition maliennes à être moins enclines à amorcer un dialogue avec eux⁸. Troisièmement, ils ont souligné qu'il est urgent d'accomplir des progrès, aux niveaux politique et opérationnel, dans la mise en œuvre du programme accéléré de désarmement, démobilisation et réintégration prévu dans l'accord de paix. Et quatrièmement, ils ont fait observer que la MINUSMA continue de jouer un rôle important en encourageant les progrès accomplis dans la voie de la mise en œuvre de l'accord de paix, notamment en convoquant les parties signataires de toutes les régions du pays.

Dynamique en matière de sécurité et protection des civils

La détérioration de la situation en matière de sécurité au Mali continue d'être la principale source d'inquiétude pour la population malienne, les autorités de transition et la MINUSMA. Le nombre d'actes de violence et d'attaques délibérées menés contre des civils a augmenté au cours des derniers mois. Le Secrétaire général de l'ONU a récemment fait remarquer que « la situation des droits de l'homme au Mali est de plus en plus précaire », tandis que l'expert indépendant chargé de surveiller la situation des droits de l'homme au Mali a affirmé, en mars 2022, que le niveau de détérioration de la situation du pays en matière de sécurité avait « dépassé un seuil critique »⁹. La MINUSMA a documenté 466 incidents liés aux droits de l'homme (241 violations et 225 abus) de janvier à mars 2022, soit 142 de plus qu'au cours de la période antérieure de trois mois¹⁰. Bien que la plupart des actes de violence recensés aient été le

fait de groupes armés non étatiques, on a également enregistré un nombre croissant d'allégations de violations des droits de l'homme perpétrées par les forces armées maliennes et leurs partenaires de sécurité, en partie sous la forme d'exactions commises en marge des opérations militaires offensives menées récemment dans le centre du pays. Portant leur attention sur d'autres zones que le centre du Mali, les participants au débat ont noté qu'il y avait eu une forte escalade de la violence dans la région nord-est de Gao, aux abords de la zone frontalière du Liptako-Gourma comprise entre le Mali, le Burkina Faso et le Niger¹¹.

Les participants ont indiqué qu'il était particulièrement urgent de prendre des mesures au sujet des violations présumées commises à l'encontre de civils à Moura, dans le centre du Mali, du 23 au 31 mars 2022. Les forces armées maliennes ont annoncé qu'elles avaient entrepris une opération antiterroriste dans cette ville, ce qui leur avait permis de tuer 203 personnes qu'elles avaient qualifiées « d'extrémistes » et d'en arrêter plus de 50 autres¹². La MINUSMA et des sources externes ont reçu divers rapports selon lesquels les forces armées maliennes et leurs partenaires de sécurité avaient commis de graves violations du droit international des droits de l'homme et du droit humanitaire au cours de cette opération; ces rapports comprennent une dénonciation diffusée par Human Rights Watch, selon laquelle ils ont exécuté plus de 300 civils, ce qui constituerait la pire atrocité commise au Mali depuis la flambée d'actes de violence armée qui s'y poursuit depuis 2012¹³. De telles violations peuvent constituer des crimes relevant de la Cour pénale internationale¹⁴.

8 Le Cadre stratégique permanent est « une coalition formée par la Coordination des mouvements de l'Azawad et une aile de la Plateforme (coalition des groupes armés) ». Ibid., par. 21.

9 Ibid., par. 52; Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), « Conseil des droits de l'homme : Préoccupations au sujet de la persistance des actes de violence localisée mettant en cause des milices communautaires au Soudan du Sud et, au Mali, la détérioration de la situation globale en matière de sécurité a dépassé le seuil critique », communiqué de presse, 29 mars 2022, consultable à l'adresse www.ohchr.org/fr/press-releases/2022/03/hrc-continued-localised-violence.

10 Document des Nations Unies S/2022/278, par. 53.

11 Organisation internationale pour les migrations (OIM), « Matrice de suivi des déplacements (MSD) : Afrique occidentale et centrale — Tableau de bord mensuel n° 27 sur la crise dans la zone du Liptako Gourma », 28 mars 2022.

12 Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), « La MINUSMA poursuit ses efforts en vue de faire la lumière sur les allégations de violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire à Moura », communiqué de presse, 7 avril 2022, consultable à l'adresse <https://minusma.unmissions.org/la-minusma-poursuit-ses-efforts-en-vue-de-faire-la-lumiere-sur-les-allégations-de-violations-graves-et-reuters>, « Mali Says Military Operation in Moura Area Kills 200 Militants » {Le Mali signale qu'une opération militaire menée à Moura a permis de tuer 200 militants}, 2 avril 2022.

13 Human Rights Watch, « Au Mali : un massacre commis par l'armée et des soldats étrangers », 5 avril 2022.

14 HCDH, « Mali : l'expert de l'ONU demande instamment la tenue d'une enquête sur les graves violations des droits commises à Moura », communiqué de presse, 5 avril 2022, consultable à l'adresse www.ohchr.org/en/press-releases/2022/04/mali-un-expert-urges-probe-grave-rights-violations-moura.

Un intervenant a souligné que ce niveau élevé d'insécurité détermine les perceptions des Maliens à l'égard de la MINUSMA, des autorités de transition maliennes et de leurs partenaires internationaux. Ces perceptions sont d'autre part influencées par le fait que les gens comprennent mal le rôle dévolu à la MINUSMA, en particulier quand il s'agit de reconnaître qu'elle n'a pas pour mandat de mener des activités antiterroristes. Étant donné que la situation en matière de sécurité s'est fortement détériorée depuis que la MINUSMA est entrée en action, un participant a émis l'hypothèse que certaines parties de la population malienne s'étaient déclarées en faveur des opérations offensives menées par les autorités de transition. Un autre participant a fait valoir que s'il était vrai que la contre-offensive entreprise par les forces gouvernementales était susceptible de se traduire par des victoires à court terme, elle ne pouvait pas se poursuivre indéfiniment si elle donnait lieu à une augmentation du nombre d'abus à l'égard des civils tandis que la situation globale en matière de sécurité continuait de se détériorer. Plus particulièrement, ce participant a souligné le fait que les opérations militaires ont pour effet de légitimer davantage la perception incorrecte selon laquelle certaines collectivités du centre du Mali sont associées à certains des groupes armés extrémistes — une association qui pourrait entraîner une exacerbation des tensions intercommunautaires et une augmentation du nombre d'attaques ciblant les civils.

Dynamique régionale et partenariats internationaux

Une grande partie des échanges de vues portant sur les opérations de stabilisation et de renforcement de la sécurité menées au Mali ont été déterminées par l'évolution rapide du paysage dans lequel interviennent les partenaires internationaux exerçant leurs activités au Mali et dans la région. La MINUSMA a toujours fait partie d'une vaste

architecture internationale de sécurité au Mali, et les changements qui commencent à se répercuter au niveau de cette configuration vont probablement avoir un effet sur les opérations antiterroristes au cours des prochains mois. Les participants ont appelé l'attention sur l'importance des effets qu'aura le retrait imminent de l'Opération Barkhane menée par la France (lequel avait été annoncé pour la première fois en février 2022), ainsi que sur les répercussions du retrait coordonné de la Force spéciale Takuba (la mission regroupant des forces spéciales multinationales européennes déployées sous commandement français parallèlement à Barkhane). Certains pays européens (y compris l'Allemagne et la Suède) ont, dans le même ordre d'idées, commencé à réévaluer leur participation à la MINUSMA et à la Mission de formation de l'UE au Mali¹⁵. En janvier 2022, les autorités maliennes ont également demandé au Danemark de retirer son contingent de forces spéciales de la Force Takuba en faisant valoir qu'il avait été déployé sans le consentement du Mali¹⁶.

Ces décisions ont été prises en partie en raison de la présence présumée d'effectifs militaires russes associés au Groupe Wagner (entreprise militaire privée russe) agissant en tant que partenaire opérationnel des forces armées maliennes. Le Gouvernement malien a nié que ces effectifs étrangers participent à des opérations actives, en indiquant qu'ils ne sont là qu'en tant qu'instructeurs, mais Human Rights Watch, parmi d'autres groupes, a établi un lien entre eux et l'opération de renforcement de la sécurité et les violations présumées des droits de l'homme à Moura¹⁷. Un participant a noté que des pays européens exigent que le Gouvernement malien leur fournisse des assurances garantissant explicitement que l'aide qu'ils accordent aux forces armées maliennes dans le domaine de la sécurité ne sera pas détournée au profit de ces combattants militaires étrangers, car cela leur serait inacceptable dans le contexte géopolitique actuel.

15 Peter Hille, « Germany Mulls End of Military Mission in Mali » (L'Allemagne envisage de mettre un terme à sa mission militaire au Mali), Deutsche Welle, 2 février 2022; Reuters, « Sweden Announces Early Pullout of Troops from U.N. Mali Mission » (La Suède annonce le retrait précoce des effectifs militaires qu'elle avait fournis dans le cadre de la Mission de l'ONU au Mali), *Euronews*, 3 avril 2022.

16 Tiemoko Diallo, « Mali Asks Denmark to Immediately Withdraw Troops Deployed There » (Le Mali demande au Danemark de retirer immédiatement les effectifs militaires qu'il y a déployés), *US News and World Report*, 24 janvier 2022.

17 Human Rights Watch, « Mali: Massacre by Army, Foreign Soldiers » (Mali : un massacre commis par l'armée et des soldats étrangers); ONU Info, « Mali : un expert de l'ONU demande la tenue d'une enquête indépendante sur le massacre de Moura », 6 avril 2022; Jason Burke et Emmanuel Akinwotu, « Russian Mercenaries Linked to Civilian Massacres in Mali » (Des mercenaires russes sont impliqués dans des massacres de civils au Mali), *The Guardian*, 4 mai 2022.

Compte tenu de l'évolution rapide du paysage que forment les partenariats internationaux en matière de sécurité, les participants ont mis l'accent sur le rôle et le potentiel de la Force conjointe du G5 pour le Sahel. Certains ont cependant estimé qu'il n'y avait pas lieu d'être optimiste en ce qui concerne l'efficacité ou l'orientation stratégique de cette force. L'un d'entre eux a fait remarquer qu'elle n'a reçu aucune orientation politique clairement définie de la part de ses États Membres, et il a, à cet égard, noté que trois des cinq États Membres (Burkina Faso, Mali et Tchad) sont au beau milieu d'une transition de gouvernance menée par des militaires, tandis que les relations entre le Mali et le Niger sont devenues particulièrement tendues. Si aucune orientation unifiée ne lui est fournie, ainsi que l'a affirmé cet intervenant, la Force conjointe du G5 pour le Sahel continuera de fonctionner en « pilotage automatique », sans être en mesure d'entreprendre des opérations antiterroristes efficaces.

Hiérarchisation et ordonnancement du mandat de la MINUSMA

Les participants ont convenu d'un commun accord que les priorités stratégiques de la MINUSMA, telles que définies dans la Résolution 2584, sont toujours en concordance avec les domaines d'action dans lesquels l'ONU peut produire des effets tangibles au Mali. La détérioration de la situation en matière de sécurité et l'incertitude croissante ressentie sur le plan politique rendent plus importantes encore les opérations menées au jour le jour par la MINUSMA dans des domaines tels que la protection des civils, les activités de surveillance du respect des droits de l'homme, les enquêtes et la publication de rapports à ce sujet, et la promotion de l'accès humanitaire. On a cependant reconnu que le Conseil de sécurité de l'ONU devra commencer à réfléchir à la position stratégique de l'opération de maintien de la paix dans le pays.

À cette fin, certaines parties prenantes ont appelé l'attention sur la nécessité d'aider la MINUSMA à recalibrer sa mobilisation politique et sa relation avec l'État d'accueil. D'autres ont mis l'accent sur les défis pratiques que doit relever la MINUSMA

pour assurer la protection des civils dans un environnement où elle fait face à une augmentation des restrictions imposées par les autorités de l'État d'accueil en ce qui concerne ses mouvements et son accès physique à certaines parties du pays, sans parler des menaces asymétriques croissantes dont elle fait l'objet. Certains ont encouragé le Conseil de sécurité à exercer des pressions politiques pour aider la MINUSMA à s'acquitter de sa fonction d'entité chargée d'assurer la surveillance du respect des droits de l'homme, de procéder à des enquêtes et d'établir des rapports à leur sujet. D'autres ont également exhorté les États Membres de l'ONU à renforcer la MINUSMA en lui octroyant des capacités supplémentaires, compte tenu notamment des lacunes opérationnelles à prévoir suite au retrait de l'Opération Barkhane. On a noté que la MINUSMA n'a pas reçu la totalité des moyens habilitants essentiels énumérés dans son Plan d'adaptation des forces de 2019.

Mobilisation politique et relation avec l'État d'accueil

Les participants ont échangé des vues sur les modalités à adopter pour permettre au nouveau mandat de la MINUSMA, s'il s'avère que cela est nécessaire, de refléter un contexte politique plus compliqué qu'en 2021. En premier lieu, ils ont reconnu que le Conseil de sécurité devra veiller à déterminer comment profiter du renouvellement du mandat pour demander, avec toute la clarté voulue, que des progrès soient réalisés tant au niveau de la transition politique que de la mise en œuvre de l'accord de paix. Bien que la MINUSMA soit un interlocuteur occupant une position critique dans ces deux processus, elle n'a pas été chargée de jouer un rôle de leadership formel dans la négociation de la transition politique qui relève de la CEDEAO. Comme le dialogue sur le calendrier de transition est devenu une question si importante, les partenaires internationaux ont accordé moins d'attention au manque de progrès tangibles qui auraient dû être accomplis par les autorités de transition dans la mise en œuvre des dispositions de l'accord de paix, au nombre desquelles figurent les réformes énoncées par le Conseil de sécurité dans sa Résolution 2584¹⁸.

18 Document des Nations Unies S/RES/2584 (2021), par. 4.

Le Conseil de sécurité et la MINUSMA ont par conséquent besoin de définir clairement les mesures que la mission pourrait prendre pour redynamiser l'impulsion dont bénéficiait l'accord de paix. Bien que certains participants aient exprimé leur optimisme quant à la possibilité que la CEDEAO et les autorités de transition aboutissent à un accord avant la date de renouvellement du mandat de la mission, ils ont affirmé être conscients que cela ne serait peut-être pas réalisable. C'est pour cette raison que le mandat devra viser à atteindre le point d'équilibre entre l'octroi d'un statut prioritaire à la transition vers la gouvernance et à l'accord de paix, deux aspects qui sont interdépendants mais souvent traités comme s'il s'agissait de questions distinctes.

En second lieu, certains participants ont reconnu que la MINUSMA et les autorités de transition maliennes devront s'efforcer d'adopter une vision commune pour le nouveau mandat de la mission. Plusieurs participants ont estimé que les relations entre la MINUSMA et le Gouvernement malien étaient devenues plus délicates, ce qui est reflété par le fait que les restrictions aux mouvements de la mission et à son accès à certaines parties du pays sont devenues plus fréquentes. Quoi qu'il en soit, les responsables de la MINUSMA continuent de jouer un rôle important en offrant leurs bons offices même s'ils n'ont pas pour tâche de diriger des efforts multilatéraux. On s'attend à ce que les hauts responsables de la mission entreprennent avec les autorités de transition des consultations sur le renouvellement du mandat, et reçoivent les contributions qu'elles fourniront. Certains participants ont reconnu qu'il était peu probable que les deux parties soient sur la même longueur d'ondes en ce qui concerne certaines tâches organiques liées à la stabilisation et à la protection des civils. Même ainsi, ils ont fait valoir que la poursuite du dialogue est indispensable pour définir un mandat susceptible de bénéficier de l'adhésion des autorités de transition et de servir de base aux efforts visant à faire connaître à l'ensemble de la population le rôle que joue l'ONU au Mali.

Protection des civils et mobilisation en faveur des droits de l'homme

Les participants ont estimé d'un commun accord que les rôles joués par la mission en matière de protection des civils et dans le domaine des droits de l'homme sont des composantes essentielles des activités menées par l'ONU au Mali. La mission fait toutefois face à des défis dans l'accomplissement de ces parties de son mandat, en particulier en raison de son manque d'accès physique et de ses capacités spécialisées limitées. Les participants ont fait valoir que le Conseil de sécurité et les États Membres de l'ONU doivent, dans un sens plus large, s'attaquer plus directement à ces défis, et ont noté qu'une augmentation du risque pour les civils compromet les perspectives de paix à long terme et la légitimité de la mission.

La dynamique du conflit et l'évolution de la configuration des partenaires de sécurité internationaux au Mali influent sur la façon dont la MINUSMA exécute son mandat de protection des civils. L'offensive menée par les forces armées maliennes contre les groupes armés non étatiques, le nombre croissant d'attaques asymétriques perpétrées tant contre les civils que contre la mission, et la dimension de plus en plus régionale des actes de violence intercommunautaire sont une source de difficultés croissantes pour l'ONU lorsqu'il s'agit pour elle de fournir une protection physique en concordance avec les attentes de la population malienne. Par ailleurs, il est probable que le départ des effectifs affectés à l'Opération Barkhane et à la Force spéciale Takuba impose une pression supplémentaire à la MINUSMA, aux forces armées maliennes, à la Force conjointe du G5 pour le Sahel et à leurs partenaires. La MINUSMA continue de déployer ses efforts de protection dans divers domaines, notamment en aidant les autorités de transition maliennes à finaliser leur stratégie politique pour la stabilisation du centre du pays. Cependant, ainsi que l'a

expliqué un participant, le Conseil de sécurité pourrait tirer parti du processus de renouvellement du mandat qui s'annonce pour définir une vision commune que partageraient les autorités de transition et l'ONU et dont le point central serait la protection des civils, étant entendu que des mesures seraient prises pour réduire les préjudices subis par ces derniers lors des opérations menées par les forces armées maliennes.

Les efforts entrepris par la MINUSMA pour protéger les civils ont également posé des défis sans cesse croissants en raison des violations présumées des droits de l'homme commises par les forces armées maliennes au cours des derniers mois¹⁹. Un participant a décrit le caractère paradoxal du mandat de protection des civils de la MINUSMA, dont elle doit s'acquitter tout en soutenant l'État malien, une tâche qui, en soi, représente une menace pour les civils. Pour s'accommoder de ce paradoxe, ce participant a fait valoir que la mission devait continuer de se concentrer sur la surveillance du respect des droits de l'homme, ainsi que sur les enquêtes et la diffusion de rapports à leur sujet. Cependant, à la date de tenue de l'atelier, ni la MINUSMA, ni le Haut-Commissariat de l'ONU aux droits de l'homme (HCDH) n'avaient reçu la permission des autorités maliennes d'envoyer des enquêteurs indépendants au village de Moura, où les pires atrocités auraient eu lieu²⁰.

Lacunes en termes de capacités, et défis opérationnels

Compte tenu de l'évolution de l'architecture de sécurité internationale au Mali, les participants ont souligné le fait que la MINUSMA devra surmonter des difficultés croissantes pour s'acquitter efficacement de son mandat si elle ne reçoit pas les moyens indispensables et le personnel militaire spécialisé dont elle a besoin. Si elle ne peut se doter des moyens nécessaires pour décourager et atténuer les menaces asymétriques telles que celles concrétisées par la pose de dispositifs explosifs et les tirs de roquettes, certains ont exprimé la crainte que la MINUSMA ne soit forcée de continuer d'accorder

la priorité à la protection de ses forces et n'adopte une mentalité « d'assiégés ». Cela aurait pour effet, ainsi qu'ils l'ont fait valoir, de réduire encore l'aptitude de l'ONU à s'acquitter efficacement de son mandat, notamment en protégeant les civils par le maintien d'une présence physique.

D'autres ont noté que les exigences énoncées dans le Plan d'adaptation des forces du Secrétaire général n'ont pas encore été satisfaites et que les sanctions imposées au Mali par la CEDEAO et l'UEMOA ont affecté certaines opérations et certains convois logistiques de la MINUSMA. Un intervenant a indiqué que la MINUSMA aura probablement aussi besoin de capacités supplémentaires qui ne sont pas prises en compte dans ledit plan en raison du retrait de l'Opération Barkhane et de la Force spéciale Takuba²¹. Il se peut que celles-ci comprennent des moyens militaires et aériens accrus, des contingents militaires dotés des capacités et de la formation nécessaires pour mener des opérations à haut risque, et des moyens médicaux. Certains intervenants ont indiqué que les États Membres ont déjà entrepris des entretiens bilatéraux sur les mesures à prendre pour combler certaines de ces lacunes observées au niveau des capacités. Un intervenant a noté que si les États Membres ne fournissent pas bientôt ces capacités à la MINUSMA, ils ne devront pas s'attendre à ce que la mission s'acquitte efficacement des tâches correspondant à ces aspects essentiels de son mandat.

Conclusion

Compte tenu des changements rapides affectant la situation politique et en matière de sécurité au Mali et dans la région du Sahel, la MINUSMA se trouve à un carrefour critique. Ses priorités stratégiques et les activités qu'elle doit entreprendre en vertu de son mandat sont toujours en concordance avec les domaines d'action dans lesquels l'ONU est la mieux équipée pour soutenir le peuple malien. Toutefois, les difficultés qui limitent la capacité de MINUSMA à protéger les civils, et la lenteur des

¹⁹ Document des Nations Unies S/2022/278, par. 57.

²⁰ HCDH, « Commentaires du porte-parole du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Seif Magango sur le refus des autorités maliennes d'accorder aux enquêteurs de l'ONU l'accès à Moura », 20 avril 2022, consultable à l'adresse www.ohchr.org/fr/statements/2022/04/comment-un-human-rights-office-spokesperson-seif-magango-malian-authorities.

²¹ Conseil de sécurité de l'ONU, *Situation au Mali — Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies S/2019/983, 30 décembre 2019, par. 60–66.

progrès réalisés dans le cadre de la transition politique soulèvent des questions au sujet de l'avenir de l'action de l'ONU dans ce pays.

Un point essentiel à retenir après avoir suivi l'échange de vues portant sur le renouvellement du mandat de la MINUSMA est que le Conseil de sécurité et cette dernière doivent se concentrer davantage sur les dimensions politiques du mandat, non seulement en ce qui concerne la transition vers la gouvernance, mais aussi la mise en œuvre de l'accord de paix de 2015. Dans le même temps, les tensions existant entre deux des priorités stratégiques de la MINUSMA, à savoir la protection des civils et le soutien à l'extension de l'État malien, compliquent la tâche de la mission quand elle s'efforce d'être un partenaire légitime et crédible pour le peuple malien.

Un autre point à retenir est le fait que les relations entre la MINUSMA et d'autres acteurs présents dans le pays et la région continuent de jouer un rôle crucial dans les efforts déployés pour améliorer l'environnement en matière de sécurité et promouvoir le processus politique. Le rôle stratégique joué par la MINUSMA au Mali lui a en partie été dévolu en supposant qu'elle participait aux mesures visant à fournir une réponse internationale plus vaste face au problème de l'insécurité dans la région du Sahel. À un moment où les forces de la France et de l'UE amorcent leur retrait, la Force conjointe du G5 pour le Sahel peut être amenée à jouer un rôle plus

important en tant que partenaire de sécurité pour la MINUSMA, bien qu'il soit manifeste que cette force aura besoin de se former une vision stratégique plus claire et de disposer de capacités accrues. À la suite de ce retrait, la MINUSMA elle-même aura également besoin de capacités supplémentaires pour exercer son action dans l'environnement complexe et à risque élevé qui prévaut au Mali.

Les participants ont encouragé le Conseil de sécurité à tirer parti du renouvellement prochain du mandat pour souligner qu'il est de plus en plus urgent d'accomplir des progrès dans la mise en œuvre des réformes nécessaires pour entreprendre des élections légitimes tout en fournissant un soutien diplomatique à la CEDEAO dans les négociations qu'elle mène en vue de l'adoption d'un calendrier de transition consensuel. Ils ont souligné l'importance de la présence de la MINUSMA en tant qu'entité capable d'assurer une protection, et le caractère essentiel des fonctions de surveillance du respect des droits de l'homme qu'elle exerce dans toutes les régions du pays. Ils ont en outre imploré les États Membres de l'ONU pour qu'ils collaborent avec la MINUSMA et le Secrétariat de l'ONU afin de remédier aux lacunes en matière de capacités et éliminent les restrictions susceptibles de faire obstacle aux opérations menées par la mission à ce stade critique de la transition du Mali vers la gouvernance.

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