



INTERNATIONAL
PEACE
INSTITUTE

Nouveaux enseignements à tirer de l'expérience de la MINUSMA au Mali

JUILLET 2024

Introduction

En avril 2013, le Conseil de sécurité de l'ONU a autorisé la mise sur pied de la Mission multidimensionnelle intégrée pour la stabilisation au Mali (MINUSMA). Cette mission a été chargée de stabiliser les centres de population situés dans le nord, de faciliter la mise en œuvre de la feuille de route pour la transition politique, de protéger les civils exposés à des menaces de violences et de promouvoir les droits humains, entre autres tâches¹. Le 16 juin 2023, après dix années de présence de la mission dans ce pays, le Gouvernement malien a demandé son retrait immédiat. Pour donner suite à cette demande, le Conseil de sécurité de l'ONU a mis fin au mandat le 30 juin et a décidé que le retrait de la mission serait achevé au plus tard en décembre 2023².

Un an après la décision du Conseil de sécurité de retirer la mission du Mali, l'IPI, le Stimson Center et le Security Council Report ont organisé conjointement une table ronde le 13 juin 2024 afin de faire le bilan des principaux enseignements tirés des dix années de présence de la MINUSMA. Cette table ronde a offert aux États Membres, à des fonctionnaires de l'ONU, à des parties prenantes de la société civile et à des experts indépendants une plateforme grâce à laquelle ils ont pu exposer leurs opinions sur la MINUSMA en toute franchise et dans un esprit de collaboration. Le débat mené à cette occasion visait à contribuer aux efforts entrepris pour examiner les succès et défis connus par la MINUSMA du début à la fin de son exécution, jusqu'à son retrait. Ces échanges de vues visaient en outre à déterminer comment les enseignements tirés de l'action entreprise au Mali pouvaient être mis à profit par les opérations de paix menées à l'avenir.

Les participants ont, d'une manière générale, estimé d'un commun accord que la MINUSMA avait joué un rôle essentiel en facilitant la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali conclu en 2015 en vue d'assurer la protection des civils et de stabiliser les centres urbains. La mission a toutefois dû faire face à d'importantes difficultés, en particulier compte tenu de l'absence d'une paix à maintenir. Bien que la mission se soit efforcée de s'adapter aux fluctuations du contexte politique et en matière de sécurité au Mali, le manque d'adhésion de la part des autorités au pouvoir après deux changements inconstitutionnels de gouvernement et suite à l'augmentation de

1 Résolution 2100 du Conseil de sécurité de l'ONU (25 avril 2013), document des Nations Unies S/RES/2100.

2 Résolution 2690 du Conseil de sécurité de l'ONU (30 juin 2023), document des Nations Unies S/RES/2690.



STIMSON

Le 13 juin 2024, l'International Peace Institute (IPI), le Stimson Center et le Security Council Report ont organisé un atelier en vue de débattre de l'évolution du mandat de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), ainsi que des enseignements tirés des événements qui avaient jalonné les dix années écoulées depuis son lancement. Ce débat faisait partie d'une série d'ateliers visant à soutenir les efforts déployés sans relâche par les États Membres de l'ONU pour déterminer les moyens de rendre les mandats des opérations de paix des Nations Unies plus réalistes, efficaces et réalisables. 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 et du Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse.

la volatilité de l'environnement dans lequel se déroulaient les opérations a fini par aboutir au retrait de consentement de l'État d'accueil en juin 2023.

Évolution du rôle de la MINUSMA au Mali

Suite à la rébellion de groupes séparatistes touaregs dans le nord du Mali au début de 2012, des groupes terroristes ont rapidement profité de l'insécurité pour renforcer leur présence et leurs opérations dans la région. Le mécontentement populaire a été alimenté par l'incapacité du gouvernement à réagir à la violence terroriste, ce qui a abouti au coup d'État militaire qui, en mars 2012, a renversé le régime civil. La Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (AFISMA) a fini par être déployée en janvier 2013 pour remédier à la crise et a été intégrée à la MINUSMA lors du déploiement de cette dernière en janvier de cette année-là. La mission de maintien de la paix de l'ONU, initialement autorisée à maintenir une force de 11 200 militaires, a été chargée de stabiliser les centres de population dans la région septentrionale et de soutenir le processus de transition politique. La signature de l'accord de Ouagadougou entre le gouvernement et les groupes armés en juin 2013 a préparé le terrain pour l'organisation et la tenue d'élections législatives et présidentielles. La MINUSMA a joué un rôle crucial en fournissant des moyens logistiques, des matériels électoraux et des services de sécurité pour les électeurs.

Pendant la période qui a suivi les élections de 2013, la situation en matière de sécurité est restée fragile. Bien que la visite rendue cette année-là par le Secrétaire général de l'ONU ait revêtu une importance cruciale en signalant que la communauté internationale avait pris l'engagement d'assurer la paix et la sécurité au Mali, un sentiment croissant de mécontentement à l'égard de la MINUSMA s'est manifesté chez les Maliens. Un participant a fait observer que ce mécontentement était encore exacerbé par la perception largement répandue chez les Maliens selon laquelle

la mission ne soutenait pas efficacement l'extension de l'autorité de l'État à Kidal, où des groupes armés avaient établi une structure de gouvernance semi-autonome se dissociant de Bamako. Un autre participant a fait remarquer que la participation de la MINUSMA à la célébration de l'indépendance de l'Azawad organisée par la Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA) allait à l'encontre du principe d'intégrité territoriale que la mission était autorisée à faire respecter.

En juin 2015, le gouvernement et les groupes armés ont signé l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus de paix d'Alger, l'Algérie étant le principal médiateur et la communauté internationale étant le garant. Il a toutefois été noté qu'à la différence de l'accord de Ouagadougou conclu précédemment, le processus d'Alger ne prévoyait la participation d'aucun acteur de la société civile. Suite à la signature de cet accord, le mandat de la MINUSMA a évolué dans un sens tel qu'elle a été chargée de faciliter la surveillance du cessez-le-feu et la mise en œuvre de l'accord en sus des éléments initialement énoncés dans ledit mandat³.

La présence de la MINUSMA dans le nord a contribué à faciliter, dans les grandes lignes, le respect des arrangements de sécurité convenus. Des progrès ont été accomplis dans les domaines du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration (DDR), notamment grâce à la création de bataillons reconstitués dans le nord et à la mise en place d'autorités à titre intérimaire. La mission a également facilité le dialogue entre les parties en collaboration avec la Médiation internationale, cadre constitué à l'initiative de l'Algérie afin de revitaliser le processus de paix et comprenant l'Algérie, les États-Unis, la France, la MINUSMA, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union africaine (UA) et l'Union européenne (UE).

En 2016, l'aggravation des problèmes d'insécurité au centre du Mali et l'intensification des attaques lancées par des groupes terroristes contre la MINUSMA ont eu de sérieuses répercussions sur la partie du mandat de la mission consistant à assurer la stabilisation des centres urbains et la protection

3 Résolution 2227 du Conseil de sécurité de l'ONU (29 juin 2015), document des Nations Unies S/RES/2227, par. 14.

des civils⁴. C'est pour cette raison qu'il a été décidé, en 2019, d'élargir le mandat de la mission en la chargeant de soutenir les mesures de stabilisation du centre du Mali « dans les limites des ressources existantes »⁵. Pour donner effet à cette décision, il a fallu réaffecter des membres du personnel, des moyens logistiques et une partie du capital politique, ce qui, selon certains observateurs, a obligé la MINUSMA à s'imposer des exigences dépassant ses capacités dans un contexte marqué par une intensification des menaces asymétriques. À compter de 2017, le mandat de la MINUSMA a encore été élargi pour englober la fourniture d'un soutien opérationnel et logistique à la Force conjointe du G5 Sahel, de manière à permettre à cette dernière de l'utiliser contre les activités des groupes terroristes au Mali et dans la région⁶.

À la suite de changements de gouvernement inconstitutionnels survenus coup sur coup en août 2020 et mai 2021, le mandat de la MINUSMA a été élargi de manière à englober la fourniture d'un soutien à la transition politique du Mali. La MINUSMA a maintenu un dialogue et des consultations périodiques avec les autorités de transition et les acteurs de la société civile. Elle a fourni un soutien technique et logistique dans le cadre des préparatifs des élections en collaborant étroitement avec l'Autorité indépendante de gestion des élections. Elle a en outre facilité le dialogue entre le Gouvernement malien et la CEDEAO en vue d'aboutir à un accord sur le calendrier de la transition⁷.

La MINUSMA a toutefois dû continuer de faire face aux menaces et attaques lancées par des groupes terroristes après le départ de l'Opération Barkhane et du Groupement de forces Takuba de l'Union européenne en 2022, ce qui a rendu la protection des civils encore plus difficile à assurer. Les efforts de protection des civils accomplis par la mission ont également été limités par d'autres facteurs, au nombre desquels des mises en garde non déclarées qui ont limité l'engagement de

certaines effectifs militaires et, en 2022, le retrait bilatéral de plusieurs pays fournisseurs de contingents, dont les militaires représentaient 17 % des forces de la mission.

Les autorités de transition maliennes ont émis des critiques de plus en plus vives au sujet de l'aptitude de la MINUSMA à exécuter son mandat. Pour faire face à ces difficultés et vu les tensions affectant les relations entre la MINUSMA et les autorités de transition, l'ONU a procédé à un examen stratégique de la mission. Ses résultats, présentés au Conseil de sécurité en janvier 2023, ont mis en relief trois options à envisager pour reconfigurer la MINUSMA, à savoir 1) augmenter le nombre de militaires en tenue pour améliorer la mobilité de la mission et fournir le soutien supplémentaire demandé par le gouvernement, 2) maintenir à leur niveau actuel les moyens dont dispose la mission et optimiser sa présence et ses ressources dans certaines régions, ou 3) retirer le personnel en tenue de la mission et faire de la MINUSMA une mission politique spéciale. En juin 2023, les autorités maliennes ont demandé le retrait immédiat de la mission en faisant valoir que la MINUSMA était incapable de faire adéquatement face à la situation en matière de sécurité au Mali et en signalant que les autorités et le public maliens éprouvaient de la méfiance à l'égard de la mission.

Défis et enseignements pris en compte

Les événements vécus par la MINUSMA au Mali permettent de tirer divers enseignements pouvant être mis à profit par les futures missions de maintien de la paix, en particulier compte tenu des relations entre la mission et l'État d'accueil et le public, de son soutien à la transition politique et au processus de paix, de ses partenariats avec des organisations régionales et d'autres acteurs du secteur de la sécurité, et de l'impact sur la dynamique du Conseil de sécurité.

4 Jair van der Lijn, « Assessing the Effectiveness of the United Nations Mission in Mali/MINUSMA » (Évaluation de l'efficacité de la mission des Nations Unies au Mali/MINUSMA), Institut norvégien d'affaires internationales, mai 2019.

5 Résolution 2423 du Conseil de sécurité de l'ONU (28 juin 2018), document des Nations Unies S/RES/2423, par. 38.

6 Résolution 2391 du Conseil de sécurité de l'ONU (8 décembre 2017), document des Nations Unies S/RES/2391.

7 Conseil de sécurité de l'ONU, Situation au Mali — Rapport du Secrétaire général, document des Nations Unies S/2023/402, 1er juin 2023, par. 5.

Relations avec l'État d'accueil et sa population

Les participants se sont, dans l'ensemble, accordés pour considérer qu'il existait un manque de concordance, dès le départ, entre les attentes du gouvernement et les capacités de la MINUSMA. Quelques participants ont estimé que le gouvernement semblait accorder la priorité à la souveraineté et au rétablissement de l'autorité de l'État de préférence à toute autre considération, y compris le maintien de la transition politique ou du processus de paix dans le nord. Bien que les participants aient, globalement, reconnu que le mandat de la MINUSMA était robuste, certains d'entre eux ont été d'avis que la mission n'avait pas obtenu des résultats suffisamment satisfaisants dans l'exécution de ces priorités gouvernementales. Ce manque de concordance est devenu une source encore plus préoccupante de discordance après les coups d'état de 2020 et 2021 qui ont permis aux dirigeants militaires de jouer des rôles prédominants au sein du gouvernement.

Alors que la MINUSMA exerçait ses opérations dans un contexte de violence asymétrique alimentée pour une large part par les agissements de groupes terroristes et d'autres activités criminelles, la lutte contre le terrorisme ne faisait pas partie de son mandat. L'exécution d'opérations antiterroristes aurait dépassé ses capacités et serait allée à l'encontre des principes de base du maintien de la paix. Il était toutefois difficile, pour l'ensemble de la population, de comprendre ces limitations, ce qui a contribué à amener les Maliens à ressentir un sentiment de frustration à l'égard du rôle de la mission et à être plus enclins à prêter crédit aux fausses informations diffusées au sujet de la MINUSMA.

Une autre source de difficultés a été l'écart disproportionné existant entre le mandat de la mission et ses ressources. Tandis que le mandat de la MINUSMA s'est considérablement élargi d'une année à l'autre suite à l'évolution de la situation politique et en matière de sécurité, le Conseil de sécurité n'a pas fourni les ressources nécessaires pour permettre à la MINUSMA de faire face aux

exigences allant de pair avec l'élargissement de sa présence. On s'en est rendu compte lorsque le mandat de la MINUSMA a été élargi pour englober la région du centre sans affectation de ressources supplémentaires. Même lorsque le Secrétaire général et la France ont proposé de relever le plafond de l'effectif militaire en 2021, les autorités maliennes se sont opposées à cette augmentation sans que le mandat de la mission soit pour autant renforcé pour lui permettre d'agir plus efficacement dans le domaine de la lutte contre les insurrections⁸. Le décalage entre un mandat élargi et des ressources limitées a restreint les capacités dont disposait la mission pour s'adapter efficacement aux changements survenus dans l'environnement politique et en matière de sécurité.

Il a été souligné que, pour assurer l'efficacité d'opérations de maintien de la paix, il faut pouvoir compter sur des communications ininterrompues et sur la solidité des rapports de coopération entre toutes les parties en cause. Cela englobe les communications entre la mission de maintien de la paix et l'État d'accueil, sa population, le Conseil de sécurité, le Secrétariat de l'ONU et les pays fournisseurs de contingents militaires et de police. Quelques participants ont également souligné que les missions de maintien de la paix devaient s'efforcer de mieux prendre en compte la culture, l'histoire et la dynamique politique du pays d'accueil, et de s'y adapter.

D'autres participants ont toutefois noté que l'incapacité des autorités maliennes à établir des rapports de coopération suffisamment robustes avec la mission avait empêché cette dernière d'exécuter son mandat pendant toute la durée de son déploiement. Le fait que les autorités d'accueil aient négligé de se conformer à certaines des dispositions de l'accord de 2013 sur le statut des forces avait fait obstacle à la coordination des activités opérationnelles entre la mission et les forces armées maliennes, ce qui avait limité leur aptitude à mener des patrouilles conjointes.

La MINUSMA devait également faire face à des restrictions limitant sa liberté de mouvement, que ce soit par voie aérienne ou terrestre, ce qui affectait son aptitude à exécuter la partie de son mandat

⁸ International Crisis Group, « MINUSMA at a Crossroads » (La MINUSMA à la croisée des chemins), décembre 2022.

relative à la protection des civils. Les restrictions imposées à l'usage d'aéronefs sans pilote, en particulier, entravaient l'exécution du mandat de la mission et menaçaient la sécurité et la sûreté du personnel de l'ONU, notamment aux abords des circuits d'approvisionnement. L'usage disproportionné de ressources de la mission consacrées à la protection de ses convois détournait des moyens qu'elle aurait pu affecter à l'exécution de son mandat, notamment en ce qui concerne la protection des civils⁹. D'autre part, des campagnes de désinformation et de mésinformation ciblant la mission et l'organisation de manifestations de protestation contre la MINUSMA ont mis en péril la sécurité des agents de maintien de la paix et limité leur mobilité entre les collectivités¹⁰.

Les participants ont estimé que les sentiments de frustration exprimés par certaines collectivités d'accueil au sujet de la MINUSMA étaient exacerbés par l'inaptitude de la mission à assurer le niveau de protection attendu. Alors que la plupart des militaires de l'ONU étaient stationnés dans des villes, les groupes armés proliféraient dans les zones rurales du Mali, ce qui créait des lacunes en matière de protection et obligeait les civils à chercher d'autres formes de protection. Cela avait contribué à la prolifération de milices d'autodéfense dont certaines s'étaient formées en fonction de l'appartenance à des groupes ethniques précis, ce qui avait été à l'origine de nouveaux affrontements intercommunautaires¹¹.

Les participants ont émis l'avis que l'intensification des actes de guerre asymétriques dans des contextes tels que le Mali a contribué à l'accroissement de la demande d'interventions visant à assurer le maintien de la paix de la part des États et populations d'accueil. Cela se produit à un moment où on assiste à un déclin du consensus politique à l'égard des opérations multidimensionnelles de maintien de la paix parmi les États membres représentés à New York, certains d'entre eux ayant exprimé le désir de procéder à une transition en faveur d'opérations de paix plus souples et adaptables. Un

participant a toutefois lancé une mise en garde en faisant observer que tout changement adopté dans ce sens devait être apporté en tenant compte des besoins sur le terrain, plutôt que d'être motivé par un manque de consensus politique.

Soutien à la transition politique et au processus de paix

Le processus de paix entrepris dans le nord du Mali s'est heurté à plusieurs difficultés au cours de la période de déploiement de la MINUSMA. On a noté qu'en dépit de la signature de l'accord de paix en 2015, l'insécurité a persisté et s'est aggravée. Cela a été dû en partie à l'absence de volonté politique de coopérer parmi les groupes signataires pendant la période de mise en œuvre de l'accord. Un autre facteur a été le fait que cet accord ne prévoyait pas la participation des groupes terroristes qui avaient plus activement recours à la violence que les groupes signataires. En outre, cet accord a souffert d'un manque d'adhésion à l'échelle nationale. Le gouvernement l'a résilié peu de temps après le départ de la MINUSMA en appelant l'attention sur son « inapplicabilité absolue » et en le qualifiant d'instrument imposé par des acteurs extérieurs¹².

Il a également été noté que les changements institutionnels de gouvernement survenus en 2020 et 2021, de même que la prise de pouvoir par des militaires toujours en place, ont eu de graves répercussions sur l'efficacité de la mission alors même que les facteurs responsables de cette évolution se soient largement situés en dehors du mandat de la mission, de sorte qu'il lui était impossible d'intervenir à leur sujet. La transition politique laborieuse qui a eu lieu a détourné l'attention de la communauté internationale et des autorités maliennes de la mise en œuvre de l'accord de paix, de sorte que la MINUSMA s'est trouvée dépourvue de moyens suffisamment efficaces pour s'assurer que les signataires continuaient de s'y conformer. Suite à l'imposition de sanctions supplémentaires contre le Mali par la CEDEAO en

9 Peter Albrecht, Signe Marie Cold-Ravnkilde et Rikke Haugegaard, « African Peacekeepers in Mali » (Opérations menées en Afrique : maintien de la paix au Mali), Institut danois d'études internationales, 2017.

10 Conseil de sécurité de l'ONU, *Situation au Mali—Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies S/2023/21, 6 janvier 2023.

11 International Crisis Group, « Reversing Central Mali's Descent into Communal Violence » (Inverser la tendance à commettre des actes de violence intercommunautaire dans le centre du Mali), novembre 2020.

12 Ministère malien de l'administration territoriale et de la décentralisation, « Communication no 065 du gouvernement de la transition », 25 janvier 2024.

janvier 2022, le processus de paix a occupé une place de moins en moins importante dans la liste des priorités internationales et régionales.

Un enseignement clé à tirer de l'expérience vécue par la MINUSMA en soutenant à la fois le processus de paix et la transition politique au Mali est la reconnaissance de l'importance de l'adhésion nationale par le gouvernement et les groupes signataires. Depuis la signature de l'accord de paix en 2015, le Mali a été le théâtre de deux changements de gouvernement inconstitutionnels. À la suite de ces changements, on a ressenti le besoin de donner aux nouvelles autorités de transition un sentiment d'adhésion que l'accord de paix ne leur permettait pas d'éprouver. Cela aurait nécessité un engagement politique plus robuste et plus soutenu de la part des acteurs régionaux et de la communauté internationale au sens large.

Partenariats avec des organisations régionales et d'autres acteurs du secteur de la sécurité

Un participant a souligné qu'il importait de considérer les missions de maintien de la paix de l'ONU menées en Afrique comme relevant d'une responsabilité internationale partagée à assumer dans l'intérêt commun du continent, ce qui nécessite le soutien politique des parties prenantes régionales. Une étroite consultation entre les missions de l'ONU et les acteurs africains pourrait rendre plus cohérents et efficaces les efforts consentis pour faire progresser les processus politiques et leur permettre de réagir à l'évolution de la dynamique en matière de sécurité.

Dans un contexte où la MINUSMA devait faire face à des difficultés dans ses relations avec le gouvernement d'accueil, le rôle joué par des organisations telles que l'UA dans la fourniture d'un soutien politique aux missions de maintien de la paix de l'ONU est crucial. L'UA aurait pu faciliter l'adoption des mesures à prendre pour soutenir graduellement la mission et remédier aux restrictions

auxquelles elle devait faire face, notamment en fournissant des services de médiation entre le gouvernement et la CEDEAO. L'imposition par la CEDEAO de sanctions motivées par le retard subi dans le cadre de la transition politique a amené les autorités maliennes à imposer des restrictions sur les rotations de militaires originaires de pays d'Afrique occidentale fournisseurs de contingents à destination ou en provenance du Mali, ce qui constituait une grave violation de l'accord sur le statut des forces¹³. Étant donné que la plupart des militaires en tenue de la MINUSMA étaient fournis par des pays de la région de la CEDEAO, ainsi que par le Tchad, ces restrictions avaient un effet défavorable sur l'efficacité et le moral de la mission. L'attribution d'un rôle plus proactif à l'UA aurait pu atténuer ces répercussions.

L'instauration d'une meilleure synergie entre les efforts déployés par la MINUSMA et ceux accomplis par les acteurs régionaux aurait également permis de mieux faire face au choc en retour dirigé contre les activités de signalement portant sur les droits humains. Le Gouvernement malien a déploré ce qu'il a qualifié de « politisation et instrumentalisation » de la question des droits humains par la mission de maintien de la paix¹⁴. Cela a amené les autorités d'accueil à restreindre la liberté de mouvement de la mission. Après le renouvellement du mandat de la MINUSMA en 2022, le gouvernement a signalé directement au Conseil de sécurité qu'il ne permettrait pas à la mission de jouir d'une liberté de mouvement complète dans l'exécution de ses recherches sur les droits humains. Cette décision a conduit à un durcissement des positions en mai 2023 suite à la publication d'un rapport de l'ONU qui indiquait, dans sa conclusion, que le massacre de plus de 500 personnes à Moura avait été commis par des militaires maliens et des membres de forces armées étrangères. Le rapport a exacerbé les tensions avec le gouvernement. Le directeur des droits de l'homme de la MINUSMA a été déclaré persona non grata, suite à la sélection d'un représentant de la société civile malienne qui a informé le Conseil de sécurité.

13 « Mali Orders Suspension of U.N. Peacekeeping Mission Rotations » (Le Mali ordonne la suspension des rotations effectuées dans le cadre de la mission de maintien de la paix de l'ONU), Reuters, 15 juillet 2022; « U.N. Troop Rotations in Mali to Resume on Monday » (Les relève des contingents de l'ONU au Mali reprendront lundi), Reuters, 14 août 2022.

14 Conseil de sécurité de l'ONU, *Examen interne de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali – Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies S/2023/36, 16 janvier 2023.

On a laissé entendre que l'UA aurait pu aider à faire face à ces difficultés. Par exemple, elle aurait pu avoir recours à des instruments africains de promotion des droits humains pour faciliter l'exécution de la partie du mandat de la mission ayant trait à ces droits, étant donné que le gouvernement aurait pu se montrer plus réceptif à la diffusion de renseignements sur le respect de ces droits réalisée en s'inspirant de principes énoncés dans des instruments élaborés par des Africains. Des contributions plus systématiques fournies par des parties prenantes africaines sur ces questions délicates auraient pu aider la mission dans le dialogue qu'elle avait engagé avec le pays d'accueil sur les questions relatives aux droits humains et auraient pu lui permettre de bénéficier d'un soutien plus large dans les activités qu'elle consacrait à ces droits.

Abstraction faite des acteurs régionaux, il y a également des enseignements que la MINUSMA aurait pu tirer de ses partenariats avec d'autres acteurs internationaux du secteur de la sécurité. Dans un environnement caractérisé par la présence de graves menaces tel que le Mali, une mission de maintien de la paix doit bénéficier du soutien que constituent les opérations d'imposition de la paix et de lutte contre le terrorisme. La MINUSMA ne constituait par conséquent qu'un élément d'une architecture de sécurité plus vaste qui englobait les actions d'imposition de la paix entreprises par l'Opération Barkhane et la Force conjointe du G5 – Sahel. Le retrait de ces forces au cours des dernières années de présence de la MINUSMA a rendu plus difficiles encore les tâches à accomplir pour assurer la protection des civils, ce qui pourrait avoir contribué à l'accroissement du mécontentement ressenti à l'égard de la mission par les autorités d'accueil et le public malien.

Dynamique au sein du Conseil de sécurité

On a souligné que certaines des difficultés rencontrées par la MINUSMA et les acteurs sous-régionaux auraient pu être atténuées si le Conseil de sécurité avait réussi à faire adopter une position unie sur la situation au Mali, notamment en ce qui concerne le rôle du maintien de la paix dans le pays. Les participants ont estimé que la réorientation du Mali dans la configuration de ses partenariats de sécurité alors que se poursuivait une polarisation

géopolitique de plus en plus étendue, en particulier après le début de 2022, a réduit le soutien politique dont bénéficie la MINUSMA et a suscité de plus en plus de controverses dans les débats portant sur le Mali au sein du Conseil. Il est possible que l'absence de consensus international ait encore réduit le soutien fourni par l'État d'accueil à la mission. En juin 2022, pour la première fois depuis la mise sur pied de la MINUSMA, la résolution visant à renouveler son mandat n'a pas été adoptée à l'unanimité, la Chine et la Russie s'étant abstenues de voter en sa faveur, ce qui a pu, selon certains observateurs, encourager l'État d'accueil à mettre directement en doute la validité du mandat. La détérioration des relations entre le Mali et la France, qui faisait fonction de « porte-plume » de la MINUSMA a également eu des répercussions négatives sur la mission, en particulier après que les autorités militaires eurent mis fin à la coopération établie avec la France en matière de sécurité. En mars 2023, le Gouvernement malien a exigé que la France cesse de faire fonction de porte-plume.

Conclusion

Malgré les relations difficiles avec l'État d'accueil et l'environnement problématique en matière de sécurité, la MINUSMA a joué un rôle crucial au Mali. La mission a contribué aux efforts de stabilisation et à l'extension de l'autorité de l'État dans le nord et centre du pays, à condition qu'un soutien technique soit fourni aux autorités d'accueil, et elle a servi de garant de la mise en œuvre de l'Accord de paix et réconciliation dans le nord. Elle a accordé la priorité à la protection des civils ainsi qu'à la surveillance du respect des droits humains, aux enquêtes et à la diffusion de renseignements à leur sujet. Elle a également contribué à permettre la fourniture en toute sécurité d'une assistance humanitaire organisée sous la direction de civils et a offert un soutien opérationnel logistique aux forces luttant contre des groupes terroristes exerçant leurs activités dans le pays et la région. En outre, la mission a mobilisé la communauté internationale pour qu'elle maintienne son engagement politique en faveur de la promotion de la paix au Mali.

Cela étant, la mission a aussi dû faire face à un environnement de sécurité hautement volatil et aux

attentes divergentes manifestées quant au rôle qu'elle était censée jouer dans le pays, toutes ces difficultés étant encore exacerbées par une dynamique régionale politique génératrice de discordes. Cela a compliqué la tâche de la MINUSMA dans ses tentatives de fonctionner efficacement, ce qui a amené les autorités d'accueil à retirer leur consentement au maintien de la mission. Globalement, le fait que la MINUSMA ait

été présente pendant dix ans fait ressortir l'importance du consensus politique et des multipartenariats pour assurer un maintien de la paix efficace. Cela met également en lumière le manque de concordance existant entre les principes des opérations de maintien de la paix de l'ONU et les environnements caractérisés par des menaces asymétriques, ce qui a eu pour effet de limiter l'efficacité de l'action de la MINUSMA.

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 et de la sécurité humaine 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