

# La MINUSMA : de puissance médiatrice à mission d'appui, itinéraire d'un mandat hasardeux



Bertrand Ollivier | 12 mai 2023



Dans une [publication récente](#), Arthur Boutellis analysait en détail le contexte opérationnel et les conditions de ce qui pourrait s'apparenter au dernier acte de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali, la MINUSMA. L'auteur présentait les trois scénarios qui sont sur la table du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU) depuis la remise du [rapport d'évaluation interne](#) le 16 janvier 2023, à savoir : un renforcement (*surge*) de plusieurs centaines de troupes visant à pallier le départ des forces de Barkhane, le *statu quo* en termes de contingent avec un redéploiement de troupes du Nord au Centre et, enfin, le scénario d'une transition vers une mission politique à format réduit. Cette dernière option impliquerait, *in fine*, le retrait de l'essentiel de la composante militaire et le démantèlement des bases régionales de la mission, soit à l'heure actuelle ses principaux atouts.

Ces scénarios seront discutés en amont du renouvellement du mandat prévu en juin 2023. Il reviendra alors au Conseil de sécurité de répondre à une équation à quatre inconnues pour la MINUSMA : satisfaire les conditions de plus en plus exigeantes posées par les autorités de transition à travers la rhétorique du [Mali Kura](#) et du principe de la « [souveraineté retrouvée](#) » ; ne pas donner le sentiment de faire trop de concessions à un régime militaire non-élu tout en l'accompagnant dans son processus de transition politique ; maintenir en vie un [Accord de paix poussif](#) pour éloigner le spectre d'une nouvelle rébellion ; composer avec une [menace terroriste au plus haut](#) dans le Sahel depuis 2013. António Guterres a ouvert le bal des négociations dans son [dernier rapport sur la situation au Mali](#) en date du 30 mars, à travers lequel il pose quatre conditions au maintien de la MINUSMA : « a) l'avancement de la transition politique, conformément au chronogramme électoral publié par les autorités de transition ; b) les progrès accomplis dans l'application de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali ; c) la liberté de circulation, y compris pour les moyens de renseignement, de surveillance et de reconnaissance essentiels à la sûreté et à la sécurité des soldats de la paix ; d) la capacité d'exécuter l'intégralité du mandat que lui a confié le Conseil de sécurité, y compris les dispositions relatives aux droits humains ».

Selon l'auteur cité, le scénario qui verrait la mission être prolongée sans que ces conditions ne soient réunies ouvrirait le schéma d'une mission qualifiée de « à la carte », dans lequel un État hôte s'arrogerait la possibilité de définir à son avantage certaines dispositions du mandat : choisir [son « Porte-Plume »](#) au Conseil de sécurité, réajuster les priorités, avoir un droit de regard sur le personnel onusien déployé, décider de l'affectation des projets de développement, etc. La mission onusienne viendrait se positionner en sous-traitant de l'État, apportant soutien logistique et matériel à la demande pendant que les conditionnalités politiques seraient reléguées au second plan selon un modèle de partenariat qui emprunterait aux [standards de l'aide chinoise](#), la dette en moins. S'il était voté, un tel modèle risquerait de faire jurisprudence auprès des États hôtes des autres missions onusiennes multidimensionnelles que sont la [MINUSCA en République centrafricaine](#) et la [MONUSCO en République Démocratique du Congo](#), qui connaissent aussi d'importants mouvements de protestation à leurs endroits. Cela pourrait également avoir des implications si une nouvelle mission venait à voir le jour au Soudan.

Néanmoins, au regard de l'évolution [globale](#) de la doctrine du maintien de la paix depuis 20 ans, une MINUSMA « à la carte » apparaîtrait comme la manifestation évidente d'une mission en fin de course dont le mandat, après 2015, n'a eu de cesse de rattraper son retard sur les développements politiques et sécuritaires au Mali : de 2013 à 2015 lorsque la MINUSMA a œuvré au cœur des négociations de paix entre l'État et les groupes armés du Nord; de 2016 à 2019 lorsqu'elle a perdu le pilotage du processus de paix pour se concentrer sur la mise en place des mécanismes d'appui au processus; de 2019 à 2021 lorsqu'elle a dû intégrer la situation au Centre du Mali; et depuis 2021, en appui au processus de transition politique qui a résulté des deux coups d'État successifs en août 2020 et mai 2021.

## La MINUSMA, incarnation des évolutions du maintien de la paix depuis 2000

Les recommandations des rapports qui ont jalonné les évolutions du maintien de la paix depuis 20 ans – « Brahimi » (2000), « Capstone » (2008) « HIPPO » (2016) et « Cruz » (2018) – visaient à [« professionnaliser »](#) ces interventions extérieures multilatérales avec de meilleures pratiques militaires et civiles, plus institutionnalisées, constantes et mieux structurées. Au fil des déploiements et des retours d'expérience à partir des années 1990, il était demandé aux Casques bleus de faire preuve de meilleures capacités d'adaptation pour évoluer dans des [environnements sécuritaires toujours plus volatiles et appréhender des mandats toujours plus complexes](#), si besoin en nouant davantage de [partenariat avec les organisations régionales](#). Ces adaptations ont été accompagnées d'une rhétorique constante de la part des directeurs – traditionnellement français – de l'ancien Département des Opérations de maintien de la paix (DOMP), demandant aux Casques bleus [d'être plus pro-actifs militairement](#) afin qu'ils s'adaptent pour être [« moins statiques » et « plus mobiles »](#). Ces incantations se sont concrétisées lorsqu'a été intégrée en 2020 une partie dédiée aux « opérations offensives » dans le manuel des bataillons d'infanterie, selon [cette étude de février 2023](#) qui atteste des résultats bénéfiques des mandats robustes en matière de protection des civils. Sur la base de ces évolutions, [l'adaptation progressive et continue de son mandat](#) au gré d'un contexte en perpétuel mouvement a fait de la MINUSMA un modèle particulièrement abouti de mission de maintien de la paix multidimensionnelle.

Les conditions dans lesquelles la résolution 2100 portant création de la MINUSMA a été votée le 25 avril 2013 prédisposaient la mission à faire preuve d'une grande agilité. Au lendemain du vote, une partie des troupes déployées – issue de la [MISMA](#) – était déjà positionnée aux côtés des soldats français de l'opération *Serval* dans un environnement peu propice au « maintien de la paix », alors qu'aucun cessez-le-feu n'avait été signé et que la confusion régnait sur la cartographie des acteurs en présence moins d'un mois après la bataille du Tigharghâr. Par ailleurs, avec un mandat exclusivement orienté sur le processus de paix au Nord et un siège établi à Bamako, la mission avait dès son lancement manqué l'opportunité de s'établir à Gao, 2<sup>e</sup> ville du pays et théâtre de toute la complexité du conflit entre le Nord et le Sud malien. Le positionnement de la mission serait apparu plus impartial et son fonctionnement rationalisé.

En page 81 [de ses mémoires](#), l'ancien représentant permanent de la France aux Nations Unies, M. Gérard Araud, évoque les débats lors du vote de la résolution. Il concède avoir nourri « de forts doutes sur la pertinence d'envoyer des contingents dont je savais qu'ils n'auraient ni les moyens ni même la volonté de remplir le mandat ambitieux que je faisais adopter par le Conseil de sécurité. Je ne surmontais d'ailleurs les objections de mes collègues qu'en promettant le soutien des forces françaises si les choses tournaient mal ». Ces propos reflètent a *posteriori* la [confusion des genres](#) pour laquelle tous les Représentants Spéciaux du Secrétaire Général (RSSG) et chefs de la MINUSMA ont eu à se [justifier](#) et qui, *in fine*, aura eu [d'importantes conséquences sur les objectifs](#) stratégiques de la mission.

## Le pilotage des négociations de paix, boussole initiale du mandat

Dès la nomination de son premier RSSG/chef de la MINUSMA, le néerlandais Bert Koenders, les Nations Unies étaient parties prenantes au dialogue politique entre les groupes armés du Nord et le gouvernement transitoire de Bamako. À ce titre, M. Koenders avait une place centrale dans les négociations qui se tenaient en amont de [l'Accord préliminaire de Ouagadougou](#) signé le 18 juin 2013 et pour lequel [Blaise Compaoré](#) n'était pas indifférent à la [grande représentativité des groupes armés](#) présents autour de la table. Le succès de cet accord préliminaire a permis de tenir des élections présidentielles dès l'été 2013, au plus grand satisfecit de la « communauté internationale » et au bénéfice du [retour de l'administration malienne](#) dans les villes dont elle avait été chassée par les groupes armés entre janvier et mars 2012. L'article 16 de cet accord institutionnalisait le rôle et la place des Nations Unies dans le processus de paix en octroyant au RSSG la Présidence du Comité de Suivi et d'Évaluation dudit accord. Les Nations Unies bénéficiaient alors d'un poids politique à la hauteur des moyens logistiques et financiers déployés dans le cadre de la MINUSMA. À cet égard, la formulation de la résolution 2164 du [mandat de 2014](#) de la mission exprimait la reconnaissance et la confiance des membres du Conseil de sécurité à l'égard du RSSG en place « qui joue un rôle clef dans les pourparlers de paix ».

Du côté malien, l'Histoire est vue autrement. En 2013, c'est un État failli, divisé géographiquement et dirigé par un gouvernement de transition, qui avait concédé à l'ONU un rôle prépondérant lors des négociations de Ouagadougou. En 2014, le contexte a changé à Bamako : le pays dispose d'un Président élu et travaille à la reconstruction de sa cohésion nationale. Ainsi, les termes élogieux de la résolution 2164 votée le 25 juin 2014 tranchaient nettement avec le ressenti des autorités maliennes un mois après la visite ratée du Premier ministre dans la ville de [Kidal le 16 mai 2014](#). Alors en [pleine débâcle](#), des sources locales indiquent que près de 250 soldats maliens avaient trouvé refuge dans le camp de la MINUSMA, un camp qui était tenu par l'armée malienne jusqu'en mars 2012. À leur arrivée, l'obligation faite aux soldats maliens par les Casques bleus de déposer leurs armes dans un container fermé – selon les termes des *Standard Operating Procedures* de l'ONU en pareilles circonstances – avant de pouvoir stationner dans le camp le temps nécessaire à leur évacuation par voie aérienne avait irrité les autorités nationales en plus haut lieu. Cela avait été interprété comme une [humiliation](#) de la part de l'ONU et le témoignage d'une [attitude partielle et complaisante vis-à-vis des groupes armés](#). Sans égard pour ses efforts entrepris dans [l'obtention du cessez-le-feu du 23 mai 2014](#) signé sous l'égide de l'ancien Président mauritanien Mohamed Ould Abdel-Aziz, [Bamako avait imputé ce traumatisme national au RSSG Koenders et largement œuvré à son remplacement](#), ce qui est finalement advenu en octobre 2014. À l'époque, l'heure était encore à la diplomatie sous-marine et aux tractations pour ce genre d'exercice. Aujourd'hui, la menace d'expulsion en qualité de *persona non grata* – à l'instar du [précédent chef de bureau de la MINUSMA à Kidal](#), du [Porte-Parole](#) de la mission ou, plus récemment, du [Directeur des droits de l'Homme](#) – est ouvertement assumée par les autorités sur le principe popularisé de la « souveraineté retrouvée ».

L'expédition ratée de l'armée malienne en mai 2014 réduit à néant les acquis de l'Accord préliminaire de Ouagadougou. Le processus de paix a été relocalisé de Ouagadougou (entretemps Blaise Compaoré avait été déchu) à Alger, auprès d'un État [partenaire historique du Mali](#) dans la gestion de la « question nordiste ». Lors des négociations autour du texte qui deviendra en juin 2015 [l'Accord pour la paix et la réconciliation issue du processus d'Alger](#) (« l'Accord »), la MINUSMA a perdu son rôle d'interlocuteur central et, en conséquence, le texte lui ôte la place qu'elle avait à la tête de la Présidence du Comité de Suivi de l'Accord au profit de l'Algérie, devenue chef de file de la médiation internationale. Par cela, le processus de paix malien a été *de facto* corrélé aux développements politiques en Algérie. Qu'il s'agisse d'un événement historique majeur, comme le départ du Président Bouteflika en 2019, ou du dernier [remaniement ministériel](#), ces événements ont un impact direct sur le processus de paix.

Pour les Nations Unies, ce glissement reflète la tendance qui a progressivement relégué la MINUSMA en marge de la conduite du processus politique au profit d'un rôle d'exécutant, mettant à profit ses moyens en appui de la mise en œuvre de l'Accord et non plus en acteur et force de proposition du processus de paix. Néanmoins, ce constat peut être relativisé par d'autres facteurs : l'influence personnelle dont peuvent disposer certains RSSGs auprès des parties signataires et avec les représentants de la diplomatie algérienne, comme la durée du mandat et le bagage politique. Le rôle de Mahamat Saleh Annadif, actuel Ministre des affaires étrangères du Tchad et ex-RSSG et chef de la MINUSMA entre 2015 et 2021, a permis des succès notables à l'instar de la tenue de la [réunion du Comité de Suivi de l'Accord à Kidal](#) en février 2021. Mais ce succès relève davantage de sa personne et d'une forme de reconnaissance des parties pour sa longévité et ses efforts à un mois de son départ, que de la vivacité réelle du processus de paix.

Depuis mai 2014, le départ des fonctionnaires des villes du Nord a laissé toute la latitude aux groupes armés de la Coordination des Mouvements de l'Azawad (CMA) et de la Plateforme, ainsi qu'aux différents groupes djihadistes qui sévissent, pour mettre en place un système [de gouvernance locale](#) dans les zones étant sous leur contrôle. Une [étude récente](#) qui étudie les interactions des populations locales avec les djihadistes illustre les nouveaux équilibres socio-économiques de long terme qui

se mettent en place en l'absence de l'État. Cette situation vient renforcer les contours du Nord du Mali comme ceux d'une zone grise [disposant de ses propres dynamiques](#), ce [qui laisse présager toute future médiation encore plus complexe](#).

## Les stratégies innovantes d'appui à la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation

À partir de 2015, une stricte application de l'Accord devait permettre de distinguer les groupes signataires – qui devaient rapidement s'engager dans un processus de Désarmement Démobilisation Réinsertion – des groupes qualifiés de « terroriste » qui faisaient obstacle au processus de paix, à l'image de [l'attentat de Gao en janvier 2017](#) qui a visé indifféremment toutes les parties signataires de l'Accord. Sur la base de cette fragile distinction, le Conseil de sécurité dotait la MINUSMA d'une posture plus « robuste » avec la résolution 2295 (2016) et qualifiait l'appui à la mise en œuvre de l'Accord de « priorité stratégique ». Avec la mise en place d'un Comité de sanctions pour le Mali en septembre 2017 (résolution 2374) et avec [l'obligation faite](#) à la MINUSMA en décembre de la même année de [fournir un appui logistique aux éléments de la Force-Conjointe du G5 Sahel](#), la mission faisait preuve d'ingéniosité dans son rôle. Le mandat avait pris les dispositions pour accentuer la pression militaire – par le bas – sur les combattants ennemis du processus de paix à travers une posture plus robuste et un appui aux forces antiterroristes du G5 Sahel; et la pression politique – par le haut – avec la menace des sanctions qui pèse sur les individus qui entravent le processus de paix ; tout cela dans le but clair d'inciter à [accélérer la mise en œuvre](#) de l'Accord afin de contrer l'expansionnisme des groupes djihadistes qui commence à se faire ressentir au Niger avec l'attaque de Tongo Tongo et au Burkina Faso. [L'attentat contre le siège de la Force-Conjointe du G5 Sahel à Sévaré en juin 2018](#) témoigne que les groupes terroristes ont été déterminé à mettre en échec cette stratégie sécuritaire.

## La protection des civils au Centre du pays, marqueur du décentrage opérationnel de la mission

Mais les bonnes intentions des Nations Unies au sujet de l'Accord se sont confrontées au jeu complexe des parties maliennes, chacune profitant des [bénéfices du processus de paix](#) pendant que le contexte sécuritaire se dégradait au Centre. C'est donc avec la résolution 2480 (2019) – votée quelques mois après le [massacre d'Ogossagou](#) – que la MINUSMA s'est vue affublée d'« [une seconde priorité stratégique](#) » [lui exigeant de renforcer ses capacités de protection des civils](#) au Centre du Mali. Les évolutions induites par cette seconde priorité stratégique ont constitué une véritable rupture dans la conduite de la mission, couplé à un important décentrage opérationnel vers le Centre du pays. Cela s'est matérialisé par l'élaboration d'un plan d'adaptation prévoyant le redéploiement de plusieurs contingents de Kidal, Gao et Tombouctou à [Mopti](#), puis avec la mise en place de [nouvelles unités mobiles](#) et le [renforcement des capacités aéroportées](#). Le tournant de 2019, aussi nécessaire fût-il, est venu acter le passage progressif du processus de paix malien au second rang des priorités du mandat de la MINUSMA, derrière la protection des civils, le rétablissement de l'autorité de l'État et l'appui à la transition, soit autant de priorités davantage en phase avec l'agenda gouvernemental.

À la suite des deux coups d'État en août 2020 et mai 2021, le Conseil de sécurité a ajouté dans la résolution 2584 (2021) l'appui à « [la pleine réalisation de la transition politique](#) », ce qui induit un important travail de coordination avec la Communauté des États d'Afrique de l'Ouest et du Centre (CEDEAO) en complément des deux autres priorités stratégiques. En plus de ces changements, la mission a dû composer avec le [départ des forces françaises](#), puis européennes...et avec l'arrivée de la société paramilitaire russe [Wagner, dont les effets délétères en matière de protection des populations](#), notamment dans le Centre, commencent à être évalués. La reconfiguration progressive du mandat autour des priorités gouvernementales est une dynamique qui a été enclenchée sous la Présidence de Ibrahim Boubacar Keïta et dont [la junte ne fait qu'accélérer et publiciser le processus](#).

## Une mission de maintien de la paix multidimensionnelle témoin des ambitions révolues du Conseil de sécurité

La plupart de ces aménagements ont mis en avant les efforts d'adaptabilité de la mission. Mais ces derniers se sont réalisés au détriment du focus politique porté sur la mise en œuvre de l'Accord. Sans que l'on puisse évaluer l'incidence de ces évolutions sur la conduite du processus de paix – qui dépend avant tout de la volonté politique des acteurs maliens que sont le gouvernement et les groupes signataires de la CMA et de la Plateforme -, l'Accord est aujourd'hui dans un état de déliquescence avancé qui amène certains à [questionner sa pertinence](#).

À l'image de la polarisation croissante du Conseil de sécurité et de la perte d'influence des valeurs portées par l'organisation, les Nations Unies ont perdu une importante capacité d'initiative dans la conduite du processus de paix malien qui se traduit aujourd'hui par un [risque fort de reprise des hostilités](#), tel que cela s'est illustré [début avril à l'occasion d'une démonstration de force de l'armée malienne](#) dans le ciel de Kidal à la veille du 11<sup>e</sup> anniversaire de la déclaration de l'auto-proclamé État de l'Azawad.

Le scénario d'une MINUSMA « à la carte » ne constituerait donc que le dernier acte d'une lente perte d'influence ayant progressivement fait passer l'une des plus ambitieuses missions onusiennes – qui avait su convaincre les contingents [européens](#) et [américains](#) de réinvestir le champ du maintien de la paix – à une gigantesque organisation non-gouvernementale, pourvoyeuse de projets. Néanmoins, il est de coutume dans le Nord du Mali d'entendre qu'en matière d'infrastructures et projets de développement, « *la MINUSMA a fait plus en 10 ans que le Mali n'en a fait à 60 ans* », une performance rendue possible grâce à l'Allemagne et au fonds fiduciaire crée dès 2012. A titre d'exemple, la MINUSMA a financé et œuvré à la construction de la piste d'atterrissage pour gros porteurs de [l'aéroport de Gao en 2018](#) et plus récemment de [celle en latérite de Kidal](#) grâce au travail acharné des éléments du génie cambodgien, soit des infrastructures complexes, essentielles pour le désenclavement de ces territoires. L'incapacité de l'ONU à pouvoir capitaliser politiquement sur les investissements massifs réalisés au Mali symbolise le coût de la perte d'influence des valeurs portées par l'organisation. La confusion savamment entretenue par certaines élites africaines et leurs alliés entre universalisme et unilatéralisme constitue un élément supplémentaire des rivalités de puissances qui tendent à remodeler le fonctionnement de l'organisation mondiale.

Crédits photo : Nasser Ag Cheikh



## Bertrand Ollivier

Bertrand Ollivier ([@BOllivier](#)) est doctorant en relations internationales au sein du Centre Thucydide de l'Université Paris-Panthéon-Assas et [chercheur associé](#) à l'Observatoire Boutros-Ghali du Maintien de la Paix. Depuis 2018, Bertrand Ollivier a successivement occupé des postes d'analyste et de chercheur pour l'Organisation des Nations Unies en Afrique de l'Ouest. Il publie régulièrement sur le [blog du centre Thucydide](#).

### Comment citer cette publication

Bertrand Ollivier, « La MINUSMA : de puissance médiatrice à mission d'appui, itinéraire d'un mandat hasardeux », *Le Rubicon*, 12 mai 2023 [<https://lerubicon.org/la-minusma-de-puissance-mediatrice-a-mission-dappui/>].