



## Conseil de sécurité

Distr. générale  
28 décembre 2015  
Français  
Original : anglais

---

### **Lettre datée du 24 décembre 2015, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par le Président du Groupe de travail du Conseil de sécurité sur les opérations de maintien de la paix**

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint la note de cadrage établie pour le cinquième débat thématique organisé par le Groupe de travail du Conseil de sécurité sur les opérations de maintien de la paix en 2015, le 31 juillet, sous l'intitulé : « La Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali : une opération de maintien de la paix dans un contexte de lutte contre le terrorisme » (voir annexe).

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir porter le texte de la présente lettre et de son annexe à l'attention des membres du Conseil de sécurité et de le faire publier comme document du Conseil.

Le Président du Groupe de travail  
sur les opérations de maintien de la paix  
(*Signé*) Mahamat Zene **Cherif**



**Annexe à la lettre datée du 24 décembre 2015 adressée  
à la Présidente du Conseil de sécurité par le Président  
du Groupe de travail du Conseil de sécurité  
sur les opérations de maintien de la paix**

**Note de cadrage établie pour le débat thématique tenu  
par le Groupe de travail sur les opérations de maintien  
de la paix le 31 juillet 2015, sous l'intitulé : « La Mission  
multidimensionnelle intégrée des Nations Unies  
pour la stabilisation au Mali : une opération de maintien  
de la paix dans un contexte de lutte contre le terrorisme »**

Le 31 juillet 2015, le Tchad, qui préside le Groupe de travail sur les opérations de maintien de la paix tiendra un débat thématique sous l'intitulé : « La Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali : une opération de maintien de la paix dans un contexte de lutte contre le terrorisme ». Ce débat réunira les membres du Conseil de sécurité et divers États Membres, notamment les pays contribuant aux efforts menés en faveur de la stabilisation au Mali. Le Sous-Secrétaire général à l'état de droit et aux institutions chargées de la sécurité au Département des opérations de maintien de la paix, Dmitry Titov, le Commissaire à la paix et à la sécurité de l'Union africaine, Smaïl Chergui, le Directeur de la Division des opérations régionales au Département de la sûreté et de la sécurité, Mick Lorentzen, le Représentant permanent adjoint de la France auprès de l'Organisation des Nations Unies, Alexis Lamek, et le Représentant permanent du Mali auprès de l'Organisation des Nations Unies, Sékou Kassé, ont été invités à présenter des exposés au Groupe de travail.

### **Contexte**

Le Gouvernement malien et les principaux mouvements armés présents dans le nord du pays ont signé récemment l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali<sup>1</sup>. Cet accord politique constitue une nouvelle avancée importante vers l'instauration d'une paix durable dans le pays. La Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), déployée depuis avril 2013, a largement participé au processus qui a conduit à la signature de l'Accord et devrait jouer un rôle tout aussi important dans sa mise en œuvre.

En dépit des progrès réalisés sur le plan politique, le Mali est toujours confronté à de très graves problèmes de sécurité. En effet, plusieurs groupes terroristes<sup>2</sup> et criminels opèrent dans le nord du pays, et certaines régions centrales et méridionales qui étaient stables jusqu'à présent sont maintenant aussi touchées par l'insécurité. De surcroît, la capitale Bamako est également de plus en plus

---

<sup>1</sup> Le 20 juin 2015, la Coordination des mouvements de l'Azawad, alliance des mouvements séparatistes, a signé l'Accord, marquant ainsi le début de sa mise en œuvre.

<sup>2</sup> D'après la liste établie et mise à jour par le Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011) concernant Al-Qaïda et les personnes et entités qui lui sont associées, 24 entités associées à Al-Qaïda sont actives en Afrique, dont 7 au Mali.

exposée à des attaques terroristes<sup>3</sup>. Les actions de guérilla, attentats-suicides, attentats à la voiture piégée et incidents impliquant des engins explosifs improvisés sont de plus en plus fréquents dans plusieurs zones du pays. Les menaces asymétriques représentées par ces groupes compromettent gravement les progrès difficilement acquis.

Au total, 42 soldats de la paix ont été tués et 166 blessés lors d'attaques depuis le déploiement de la MINUSMA. La sécurité du personnel de la Mission est principalement menacée par les engins explosifs improvisés, dont ont été victimes plus de 60 % des tués et plus de 90 % des blessés. Mais les attaques plus sophistiquées, comme les embuscades et les attentats à la voiture piégée, se font de plus en plus fréquentes. Les tendances sont cependant plus inquiétantes que les chiffres : sur les 61 incidents impliquant des engins explosifs improvisés enregistrés entre janvier et mai 2015, près de la moitié visaient la MINUSMA ou l'ont touchée d'une manière ou d'une autre. Outre les soldats de la Mission, le personnel civil des Nations Unies est aussi exposé à des risques collatéraux, car certains groupes extrémistes ont fait de l'Organisation des Nations Unies une de leurs cibles stratégiques. On peut donc raisonnablement affirmer que la MINUSMA est actuellement l'opération de maintien de la paix des Nations Unies qui intervient dans l'un des environnements les plus instables.

#### **Au Mali, maintien ou imposition de la paix?**

Dans ces conditions où la paix est si fragile, certains commencent à se demander si une mission de maintien de la paix correspond toujours à la situation au Mali. Dans son rapport intitulé « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations » (voir A/70/95-S/2015/446), le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix a établi une distinction entre les mandats/contextes correspondant à une action de mise en œuvre de la paix et ceux correspondant à la gestion d'un conflit. Dans le cas de la MINUSMA, d'aucuns considèrent qu'elle est investie d'un mandat de mise en œuvre de la paix alors qu'elle intervient dans le contexte de la gestion d'un conflit. Cette inadéquation soulève de graves problèmes car les concepts, les outils, la structure des missions et la doctrine mis au point aux fins de la mise en œuvre de la paix ne sont pas adaptés aux situations exigeant la gestion de conflits.

Les groupes terroristes et criminels tels que ceux qui sont actifs au Mali prospèrent dans les environnements instables; il n'est donc pas étonnant de voir certains de ces groupes collaborer ponctuellement. Du fait de leur idéologie et des profits qu'ils tirent de différents trafics, ils sont moins disposés à participer aux pourparlers de paix. Ils tendent donc à considérer comme une menace les actions menées en faveur de la paix et sont beaucoup moins enclins à s'impliquer dans les processus politiques et les négociations de paix. Les frontières entre groupes terroristes et groupes criminels étant très floues, il est difficile de savoir si les menaces qui pèsent sur la MINUSMA ont des motifs idéologiques ou criminels.

L'opération Barkhane, qui succède à l'opération Serval lancée en janvier 2013, a été déployée par la France en vue de neutraliser les éléments terroristes opérant dans la région du Sahel, y compris au Mali. Cette opération est dotée d'un mandat

<sup>3</sup> Cinq personnes ont perdu la vie lors d'un attentat perpétré par un groupe armé dans un restaurant du centre de Bamako le 7 mars 2015. L'importante cache d'armes découverte par la suite dans la capitale fait craindre l'existence de cellules dormantes.

de lutte contre le terrorisme et elle œuvre en première ligne dans le combat contre les groupes terroristes, aux côtés des Forces de défense et de sécurité maliennes.

La mission militaire de l'Union européenne pour la formation des forces armées maliennes, lancée le 18 février 2013, se charge de former les Forces de défense et de sécurité maliennes afin de les aider à reprendre le contrôle du territoire national et à éliminer les auteurs de troubles. Le 15 janvier 2015, a également commencé le déploiement de la Mission de l'Union européenne pour le renforcement des capacités au Mali, qui est chargée de réformer la police, la gendarmerie et la garde nationale du pays.

Pour sa part, la MINUSMA ne mène pas d'offensives antiterroristes. Depuis l'adoption de la résolution 2227 (2015) du Conseil de sécurité, le 29 juin 2015, elle a pour mission d'appuyer, surveiller et superviser l'application des arrangements relatifs au cessez-le-feu; d'appuyer l'application de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali; d'user de ses bons offices et de mesures de confiance et d'encouragement aux niveaux national et local; d'assurer la protection des civils et stabiliser les principales agglomérations; de contribuer à la promotion et à la défense des droits de l'homme; de contribuer à créer les conditions de sécurité indispensables à la mise en œuvre de projets visant à stabiliser le nord du Mali; de protéger le personnel, notamment le personnel en tenue, les installations et le matériel des Nations Unies; d'aider les autorités maliennes à protéger les sites culturels et historiques du pays contre toutes attaques. Il n'en reste pas moins que la MINUSMA œuvre en parallèle avec l'opération Barkhane et les Forces de défense et de sécurité maliennes et coopère parfois avec elles, dans le cadre d'opérations non offensives. En outre, certaines responsabilités comprises dans son mandat, telles que la protection des civils et du personnel des Nations Unies, peuvent nécessiter la mise en œuvre d'actions préventives pouvant être liées indirectement à la lutte contre le terrorisme et à l'imposition de la paix.

#### **Incidences du climat de violence sur la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali**

Si la question de savoir si la situation au Mali justifie ou non une opération de maintien de la paix reste ouverte, il est indéniable que les menaces asymétriques ont des répercussions très concrètes sur tous les aspects du mandat de la Mission.

##### *Incidences opérationnelles*

Les menaces asymétriques nuisent à l'efficacité opérationnelle de la MINUSMA, surtout parce qu'elles limitent la capacité et la volonté des membres du personnel aussi bien en tenue qu'en civil de quitter leurs bases, ce qui réduit la fréquence de leurs interactions avec les acteurs locaux et compromet la mise en œuvre de certaines tâches cruciales qui leur sont confiées, telles que la protection des civils et la surveillance du cessez-le-feu. Ces menaces mettent également en péril les chaînes logistiques d'approvisionnement, compromettant ainsi la capacité de la Mission de maintenir ou d'effectuer des patrouilles dans certaines zones reculées. Enfin, elles tendent à accroître le nombre de restrictions opérationnelles applicables aux contingents déjà déployés.

*Incidences politiques*

Les difficultés rencontrées au plan opérationnel ont généralement des retombées politiques. Les incidences des menaces asymétriques décrites au paragraphe précédent risquent d'entamer la crédibilité de la MINUSMA aux yeux des populations locales et de certains des groupes engagés dans le processus politique – ce qui est déjà le cas dans une certaine mesure. Par ailleurs, la dégradation des conditions de sécurité dissuade les États Membres de fournir des contingents à la Mission.

*Incidences financières*

Les menaces asymétriques appellent à prendre des mesures qui se révèlent coûteuses, telles que des mesures de protection. Elles contraignent également à dispenser des formations – par exemple sur le comportement à adopter dans des situations impliquant des engins explosifs improvisés – et à mettre du matériel spécialisé à disposition du personnel présent sur le terrain; elles font aussi augmenter les besoins en équipements coûteux pour les activités d'appui à la Mission, comme les avions utilisés pour le transport du personnel et des blessés et pour les évacuations sanitaires. Parfois même, ces menaces obligent les responsables de la Mission à envisager le transfert de certains moyens et infrastructures dans des zones plus sûres. Enfin, elles aboutissent souvent à la destruction d'infrastructures et de matériel.

**Les prochaines étapes**

Le Conseil de sécurité a un rôle important à jouer pour aider la MINUSMA à faire face aux difficultés auxquelles elle est confrontée en matière de sécurité au Mali. Voici quelques recommandations que le Conseil pourrait examiner :

- a) Intensifier les consultations avec les pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police à la MINUSMA, ou qui pourraient en fournir, en vue de trouver des moyens efficaces et innovants de renforcer les capacités de la Mission et d'accroître leur interopérabilité;
- b) Faire en sorte que tous les pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police comprennent bien les règles d'engagement et de comportement et le concept des opérations de la MINUSMA, ainsi que les risques que comporte l'envoi de personnel sur le terrain. Les contingents militaires et les unités de police devraient être prêts à répondre à des situations sécuritaires complexes; les restrictions devraient être aussi limitées que possible et elles devraient être communiquées sans délai au commandant de la Force;
- c) Encourager les initiatives bilatérales et multilatérales visant à former et à équiper les Forces de défense et de sécurité maliennes pour les préparer à faire face à des environnements asymétriques, notamment dans les opérations antiterroristes;
- d) Encourager les initiatives bilatérales et multilatérales visant à former et à équiper les contingents militaires et unités de police actuels et futurs de la Mission pour les préparer à faire face à des environnements asymétriques;
- e) Appuyer les initiatives régionales visant à améliorer les conditions de sécurité, y compris celles comportant des volets de lutte antiterroriste, par l'intermédiaire du Processus de Nouakchott relatif au renforcement de la

coopération en matière de sécurité et à l'opérationnalisation de l'Architecture africaine de paix et de sécurité dans la région sahélo-saharienne;

f) Concentrer davantage l'action de la Mission sur l'amélioration de la situation politique au Mali, afin de tenter de passer de la gestion d'un conflit à des conditions correspondant à la mise en œuvre de la paix;

g) Redoubler d'efforts pour mieux faire comprendre à la population malienne la répartition des tâches et les rôles distincts joués par la MINUSMA ainsi que par les autres acteurs internationaux contribuant au renforcement de la sécurité au Mali, notamment l'opération Barkhane, et par les Forces de défense et de sécurité maliennes;

h) Sensibiliser davantage la Cinquième Commission de l'Assemblée générale et le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires aux incidences financières du contexte malien sur les besoins de financement de la Mission;

i) Coopérer plus étroitement avec le Gouvernement malien pour trouver les moyens de renforcer la capacité du pays de faire face aux problèmes de sécurité qui se posent à l'heure actuelle et qui se poseront à l'avenir, après le retrait de la MINUSMA.

---