



Observatoire Boutros-Ghali
du maintien de la paix – Juin 2020



Dépasser les frontières ? Limites de l'approche stato-centrée de la MINUSMA face à la violence transnationale dans le Sahel

Prof. Michel Liégeois et Julien Strandt



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



Cette note a été réalisée grâce au soutien de la Confédération suisse. Les propos énoncés dans cette publication ne sauraient en rien engager la responsabilité des organismes pilotes de l'étude, pas plus qu'ils ne reflètent une prise de position officielle de la Confédération suisse.

Résumé

De nombreux conflits ont des causes et des conséquences transnationales. Pour s'attaquer à la dynamique des conflits et élaborer des stratégies politiques régionales et nationales adaptées, il faudrait prévoir expressément la prise en compte de la dimension régionale dans les activités d'analyse, de formulation des stratégies, de planification et de définition des mandats. Il faudra pour cela resserrer la coopération entre les missions voisines et utiliser davantage les envoyés régionaux, les bureaux régionaux et éventuellement d'autres opérations de paix déployées dans la région¹.

La Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation du Mali (MINUSMA), déployée depuis 2013, a été confrontée à une dégradation de la situation sécuritaire au Mali depuis son lancement, ainsi qu'à la propagation du terrorisme dans le Sahel. Les divers groupes islamistes, profitant de la faiblesse des États dans la région utilisent la porosité relative des frontières pour se procurer des revenus à travers le trafic, mais aussi comme opportunité spatiale afin d'échapper aux forces nationales et internationales présentes. Si certaines de ces dernières ont la possibilité d'agir au-delà des frontières, ce n'est pas le cas de la MINUSMA. Celle-ci, dans la continuité de plus d'un demi-siècle de missions de maintien de la paix, voit son champ d'action limité au territoire d'un seul pays, le Mali. Pourtant, une tentative de conceptualisation régionale existe bel et bien au travers de la Stratégie intégrée des Nations unies pour le Sahel ; sans résultats probants. Une preuve en est le partage d'information extrêmement ténu entre la MINUSMA et les autres initiatives des Nations unies, comme les équipes de pays.

La présente note s'attache à explorer comment une mise en œuvre de la recommandation du Groupe indépendant citée en exergue – sans remettre en question les autres paramètres des opérations de paix de l'ONU – permettrait de mieux contenir les groupes armés violents, en facilitant la coopération avec les autres initiatives sur place ainsi qu'avec les autres agences onusiennes. Cette seule modification n'implique rien de moins qu'une petite révolution dans l'univers très normé des opérations de paix de l'ONU, à savoir confier un mandat transnational pour une opération de paix ; revoir les paramètres qui définissent les relations entre la MINUSMA et les équipes de pays dans le Sahel ; créer les conditions pour une coordination effective de l'ensemble des acteurs et élaborer une stratégie régionale permettant de mieux accomplir le mandat dans un contexte complexe.

1. Rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations unies intitulé « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations » A/70/95 S/2015/446, 2015, §52, p.31.

La violence armée au Sahel : un phénomène transnational dans un contexte d'États fragiles

Portrait de la violence armée au Sahel

Le Sahel est une vaste zone semi-aride séparant le désert du Sahara des contrées méridionales tropicales. Au gré des auteurs et des points de vue, sa délimitation varie beaucoup. Elle traverse la Mauritanie, le Mali, le Niger, le Tchad et pour certains aussi le Sénégal, le Burkina Faso et le nord du Nigeria. Cet espace est aujourd'hui en proie à de nombreux défis d'ordre économique, social, environnemental et politique, parmi lesquels l'émergence de l'intégrisme religieux dans les deux dernières décennies suscite une attention prioritaire par les acteurs politiques régionaux et internationaux.

Traditionnellement aire d'échanges, de flux aussi bien humains que matériels, le Sahel voit s'accroître, dans un contexte sécuritaire se dégradant, la part illicite des échanges régionaux, avec la drogue et le commerce des armes en hausse. Les réseaux criminels internationaux, notamment depuis l'Amérique latine, empruntent désormais des routes historiques du commerce, à travers le golfe de Guinée². Ceci est fortement lié à la présence de groupes armés violents dans la région et caractérise donc l'un des défis majeurs relatifs à la sécurité de la région : la gestion des frontières.

Dans le sillage de l'opération Serval en 2013, les menaces extrémistes jusque-là surtout localisées au nord et au centre du Mali, se sont propagées vers le sud du Mali, au Burkina Faso, au Niger et dans le nord de la côte ouest-africaine³. Ainsi, de 2015 à 2017, l'islamisme radical violent se serait diffusé « vers le sud de la bande sahélo-saharienne », avec comme objectif « l'extension du djihad au sud du Mali et la restauration de l'ancien empire peul du Macina », complexifiant la lutte contre la violence armée dans la région qui a dû faire face à l'apparition d'une multitude de nouveaux points chauds et à l'enrôlement croissant des populations locales jeunes⁴.

De multiples acteurs sont à l'origine de ces exactions : AQMI (Al-Qaïda au Maghreb islamique), MUJAO (Mouvement pour l'unicité et le djihad en Afrique de l'Ouest), Ansar Eddine, Al-Mourabitoune, le Front de libération du Macina, qui se sont coalisés, en mars 2017, au sein du Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (GSIM), dont le leader est Iyad ag Ghali, également chef d'Ansar Eddine.

2. Bérangère Rouppert, « La gestion des espaces transfrontaliers au Sahel : entre espaces de vie et zones grises », *Note d'analyse du GRIP*, 29 décembre 2014, p.7.

3. « Hiérarchisation et ordonnancement des mandats du Conseil de sécurité: le cas de la MINUSMA », *International Peace Institute*, juin 2019, p.3.

4. Olivier Hanne, « L'opération « Barkhane » devant l'évolution des risques dans la bande sahélo-saharienne », *Outre-Terre* n° 51, n° 2 (26 octobre 2017): p.229.

Ces groupes sont loin d'être les seuls vers lesquels les efforts nationaux comme internationaux sont dirigés : Daech, affaibli au Levant est en plein croissance au Sahel, avec des organisations lui ayant prêté allégeance, comme Boko Haram, dans le bassin du lac Tchad, Ansaroul Islam au Burkina Faso ou la création de l'État islamique dans le Grand Sahara⁵. Né d'une scission d'Al-Mourabitoune, l'État islamique dans le Grand Sahara [EIGS] concentre son action la région des « trois frontières », le Liptako-Gourma, aux confins du Mali, du Burkina Faso et du Niger. L'EIGS s'est par ailleurs rapproché de l'organisation « Province d'Afrique de l'Ouest de l'État islamique » [ISWAP], issu des rangs de Boko Haram, et avec lequel il partage un « discours unique » et les mêmes modes opératoires⁶.

Les distinctions entre les groupes se réclamant du djihad ne sont pas toujours nettes et elles fluctuent en permanence en fonction des enjeux et du contexte politiques⁷. De surcroît, la frontière entre terroriste, rebelle, trafiquant et autre criminel de droit commun est ténue et poreuse. La caractérisation rigoureuse des groupes et des individus est donc toujours ardue et sujette à caution. Un point semble toutefois faire consensus chez les observateurs : la plupart de ces groupes ont en commun leur nature très locale : « *Une analyse plus poussée montre que ces mouvements ont avant tout un ancrage local, dès lors qu'ils ont surgi sous l'effet d'enjeux sociaux et politiques locaux et qu'ils prétendent en premier lieu satisfaire des revendications locales, et non mondiales* »⁸. Les allégeances à des franchises comme l'État islamique ou Al-Qaïda ne doivent certes pas être ignorées, mais il convient de toujours garder à l'esprit l'ancrage et la généalogie avant tout locales de ces groupes.

On constate au surplus que les connexions entre groupes armés relèvent d'alliances opportunistes en raison d'intérêts momentanément convergents, comme c'est le cas pour les djihadistes et les groupes séparatistes touaregs du nord du Mali⁹.

Alors que la crise politique et sécuritaire se prolonge au Mali, la concrétisation de l'Accord d'Alger s'avère de plus en plus problématique, lui qui est censé mettre fin aux hostilités entre le gouvernement malien et les indépendantistes touaregs au nord¹⁰. Cette dégradation de l'environnement sécuritaire a lieu malgré la mise en œuvre d'un large panel de mesures nationales, régionales et internationales, dont la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation du Mali (MINUSMA), représente une composante essentielle¹¹.

5. Emmanuel Grégoire, « Le Sahel et le Sahara entre crises et résiliences », *Herodote* N° 172, n° 1 (26 mars 2019): p.8.

6. [Laurent Lagneau](#), « Un groupe djihadiste implanté dans le centre du Mali a fait allégeance à l'État islamique », *Opex360*, 3 février 2020.

7. Jennifer G Cooke et al., « Militancy and the Arc of Instability: Violent Extremism in the Sahel », *CSIS Report*, 2016, 40. p.9.

8. Yahaya Ibrahim Ibrahim, « Insurrections djihadistes en Afrique de l'Ouest : idéologie mondiale, contexte local, motivations individuelles », *Herodote* N° 172, n° 1 (26 mars 2019): p.90.

9. Cristina Barrios et Tobias Koepf, [Re-Mapping the Sahel: Transnational Security Challenges and International Responses](#), EUISS ISSUE, 2014, p.15.

10. *Ibid.* p.10.

11. « Hiérarchisation et ordonnancement des mandats du Conseil de sécurité : le cas de la MINUSMA » p.2.

Les 160 Peuls massacrés en mars 2019, à Ogossagou au Mali et les violences meurtrières des 29 et 30 mai 2020 au Burkina Faso (plus de 30 morts) témoignent des fortes tensions qui demeurent dans la région¹². Les évolutions de la crise en Libye pourraient également constituer une future complication, avec le risque de renvoyer dans le Sahel une partie des combattants djihadistes aujourd'hui présents dans ce pays, qui seraient alors renforcés par leur expérience du combat, les réseaux de soutien constitués et l'armement accumulé¹³. Ces groupes profitent aussi des liens traditionnels « ethniques¹⁴ » et économiques entre les pays. Ils tirent avantage des frontières pour se réfugier en terrain inatteignable pour les forces armées nationales, dont le champ d'action est limité au territoire national¹⁵. Les frontières au Sahel demeurent en effet extrêmement poreuses, du fait de leur immensité mais également à cause de la défaillance des États¹⁶.

Le défi de la faiblesse des États sahéliens

Dans son rapport sur les activités du Bureau des Nations unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel, le Secrétaire général souligne que « *le champ d'action et l'autorité de l'État semblent se contracter au lieu de s'étendre, permettant à des groupes extrémistes, souvent liés à la criminalité transnationale organisée, d'offrir des moyens de subsistance alternatifs et d'assurer la protection des communautés* ». ¹⁷ Les groupes extrémistes prolifèrent à cause de la fragilité des États au Sahel en même temps qu'ils contribuent à renforcer cette même fragilité. Les États ne disposent pas des capacités nécessaires dans les domaines militaire, policier, judiciaire et du renseignement pour affronter ces défis sécuritaires diffus et ne peuvent donc pas complètement se prémunir de l'installation de djihadistes sur leur territoire.¹⁸

Ceci est notamment dû à leur instabilité politique, qui constitue un facteur fragilisant de plus. Ainsi, la plupart des pays du Sahel ont dû, dans leur histoire récente, faire face à des coups d'États militaires, des mutineries, des tensions lors d'élections. Le clientélisme et la corruption des élites sont reconnus comme endémiques dans la région¹⁹.

12. « [Mali : à Ogossagou, où 160 Peuls ont été massacrés, le président promet de rétablir la sécurité](#) », *Le Monde*, 26 mars 2019.

13. Jennifer G Cooke et al., « Militancy and the Arc of Instability: Violent Extremism in the Sahel », *CSIS Report*, 2016, p.30.

14. L'équipe du GRIP préconise depuis quelques travaux, le recours à la notion de groupes « socioculturels », en raison des connotations essentialistes que charrie la notion d'ethnie, dont il convient de garder à l'esprit les limites épistémologiques.

15. Barrios et Koepf, *Re-Mapping the Sahel*. p.15.

16. *Ibid.* p.16-17.

17. Conseil de sécurité des Nations unies, « Rapport du Secrétaire général sur les activités du Bureau des Nations unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel », 29 juin 2018, undocs.org/S/2018/649.

18. Cooke *et al.*, « Militancy and the Arc of Instability » p.24.

19. Barrios et Koepf, *Re-Mapping the Sahel*. p.45.

Le Mali, qui avait pu apparaître comme le « bon élève » régional en raison du processus démocratique mis en place depuis 1992, a cependant été grandement fragilisé par le coup d'État militaire de mars 2012. Par la suite, la prise de contrôle du nord du Mali par les groupes Touaregs et djihadistes face à une armée sans moyen a rapidement dévoilé la profonde fragilité du pays qui ne devra son salut qu'à l'intervention française de janvier 2013²⁰.

Un élément non moins négligeable est l'importance des identités sociolinguistiques, notamment au Mali, où l'armée et l'administration sont composées en majorité par les Bambara, un noyau élitiste qui tend à exclure les autres composantes – notamment les Peuls – des leviers du pouvoir. Ceci joue également dans la gestion du territoire :

« Les États sahéliens sont marqués par la dichotomie centre-périphérie selon laquelle le centre, regroupant les instances du pouvoir politique et économique, concentre nombre d'activités favorisant son essor et la périphérie, dominée ou délaissée par le centre, qui connaît un développement plus lent voire une absence de développement²¹ ».

Ainsi, une négligence des périphéries est un facteur explicatif supplémentaire de l'émergence de phénomènes extrémistes, avec des rebellions touarègues dans le nord du Mali à travers la deuxième moitié du XX^e siècle (1962, 1992), jusqu'à nos jours²² ; Les administrations centralisées conservant le gros des ressources ont favorisé l'émergence de tendances indépendantistes, en raison d'un « maillage du territoire de plus en plus imparfait²³ ».

Après l'opération Serval au Mali, la France et ses partenaires européens²⁴ ont rapidement intégré la dimension régionale du problème en mettant sur pied l'opération Barkhane en Mauritanie, au Mali, au Burkina Faso, au Niger et au Tchad. De son côté, la MINUSMA, conformément à la pratique invariable de l'ONU, a conservé son caractère strictement stato-centré. Son mandat limite donc son action au seul territoire malien. De façon assez prévisible, elle est en outre devenue la cible des groupes armés. Au 30 avril 2020, la mission totalisait ainsi près de 209 pertes depuis son lancement en 2013, dont plus de 120 consécutives à des actes malveillants. Après seulement six années d'existence, la MINUSMA se classe ainsi déjà comme la cinquième mission la plus meurtrière des Nations unies. Avec un nombre annuel moyen de 33 Casques bleus tués, la Mission occupe désormais la place peu enviable d'opération de l'ONU la plus dangereuse de tous les temps. Il est patent que les activités transfrontalières des djihadistes, mêlées à la faiblesse des États et la difficulté des initiatives internationales de pallier ces dernières, constituent un atout de taille pour les groupes terroristes qui peuvent ainsi étendre leur champ d'opération²⁵.

20. *Ibid.* p.46.

21. Rouppert, « La gestion des espaces transfrontaliers au Sahel : entre espaces de vie et zones grises » p.3.

22. Cooke et al., « Militancy and the Arc of Instability » p.7.

23. Rouppert, « La gestion des espaces transfrontaliers au Sahel : entre espaces de vie et zones grises » p.4.

24. Danemark, Estonie et Royaume-Uni.

25. Damien Deltenre et Michel Liégeois, « [Filling a Leaking Bathtub? Peacekeeping in Africa and the Challenge of Transnational Armed Rebellions](#) », *African Security* 9, no 1 (2 janvier 2016): 1-20, p.8.

Les États du Sahel font donc partie intégrante du problème, mais également de la solution²⁶, surtout dans la gestion de leurs périphéries et de leurs frontières, défis majeurs que la MINUSMA doit donc pouvoir contribuer à résoudre afin de mettre en œuvre son mandat.

Le mandat de la MINUSMA : une erreur de conceptualisation ?

L'approche stato-centrée des Nations unies dans la mise en place des missions

L'origine de la difficulté de la MINUSMA à prendre en compte la dimension transnationale des différentes formes de violence au Sahel et, *de facto*, de mener à bien ses autres objectifs, est à rechercher dans la façon dont les mandats des missions des Nations unies sont conceptualisés depuis l'origine.

Pourtant, sur nombre de leurs aspects – composition, financement, tâches, usage de la force, notamment – les opérations de paix de l'ONU ont connu d'importantes évolutions au cours de plus de sept décennies d'existence. On observe en outre que depuis la fin la Guerre froide, les efforts et dépenses des Nations unies pour résoudre les conflits ont considérablement augmenté. Dans la dernière décennie, le personnel employé pour de telles missions a doublé et le budget a triplé²⁷. En revanche, le caractère stato-centré des opérations de paix a quant à lui fait preuve d'une remarquable continuité, ne connaissant pour seule exception le Groupe d'observateurs des Nations unies en Amérique Centrale (ONUCA)²⁸. Le défi de la transnationalité des menaces est pourtant bien connu des Nations unies. Dès 2015, le rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations unies intitulé *Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations* (rapport HIPPO), mentionnait :

« De nombreux conflits ont des causes et des conséquences transnationales. Pour s'attaquer à la dynamique des conflits et élaborer des stratégies politiques régionales et nationales adaptées, il faudrait prévoir expressément la prise en compte de la dimension régionale dans les activités d'analyse, de formulation des stratégies, de planification et de définition des mandats. Il faudra pour cela resserrer la coopération entre les missions voisines et utiliser davantage les envoyés régionaux, les bureaux régionaux et éventuellement d'autres opérations de paix déployées dans la région. »²⁹

26. Barrios et Koepf, *Re-Mapping the Sahel*. p.50.

27. Erwin van Ween, « Upgrading Peacekeeping - Five Essential Actions », *Clingendael Policy Brief*, septembre 2014, p.2.

28. Déployée entre 1989 et 1992 au Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras et Nicaragua.

29. Assemblée générale des Nations unies & Conseil de sécurité, « Rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations unies intitulé « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations » », 17 juin 2015, undocs.org/S/2015/446. p.31.

Il n'est pas étonnant que les Nations unies, en tant qu'organisation intergouvernementale, aient développé une approche stato-centrée du maintien de la paix.³⁰ L'accord pour le déploiement de Casques bleus est négocié avec l'État hôte, les États voisins n'étant pas systématiquement consultés. Du reste, cette approche convenait assez bien aux opérations dites de première génération qui se bornaient au déploiement d'un cordon de Casques bleus sur une ligne de cessez-le-feu préalablement négociée entre les deux États belligérants. Cette approche stato-centrée est devenue plus problématique dès lors que les conflits deviennent diffus sur le plan territorial et mettent aux prises des groupes armés non-étatiques. Dans ce cas de figure, les menaces ne peuvent être traitées au cas par cas, notamment dans les rapports du Secrétaire général, sous peine de ne pouvoir être intégrée dans une réflexion stratégique à l'échelle régionale. Dès lors, la cohérence politique du mandat est confinée au sein des frontières définies sur les cartes, à partir desquelles les missions sont pensées³¹.

Il est aujourd'hui inévitable de s'interroger sur les limites de cette approche ; la plupart des frontières étant « des frontières plus de nom que de fait, car les toiles d'influence politique et de contrôle (en plus des flux humain et du commerce) transcendent ces dernières ».³² Ainsi, Roland Paris relève un problème essentiel : celui de la portée réelle des missions de maintien de la paix, enclouées dans des limitations bien loin des réalités du terrain, les frontières étant des entités fluides aussi bien dans l'espace que dans le temps.³³ Ceci est d'autant plus vrai dans le Sahel, historiquement un espace aux délimitations floues, caractérisé par un riche tissu d'échanges. La conception stato-centrée employée actuellement est certes bien maîtrisée par l'appareil institutionnel et bureaucratique onusien, mais elle peine à prendre en compte les rapports de forces réels sur le terrain³⁴.

L'incapacité de la MINUSMA à contenir la violence armée au Sahel

L'approche stato-centrée des Nations unies a naturellement limité les efforts du Conseil de sécurité sur le territoire malien, alors que la crise étatique de ce pays battait son plein, pour lancer en 2013 une mission des Nations unies, à la suite de l'Union africaine qui peinait à financer et à piloter la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA, résolution 2085 du Conseil de sécurité). Le Mali montrait alors les signes les plus visibles de déstabilisation, avec les tentatives de sécession des groupes armés touareg et la présence du djihadisme³⁵.

30. Deltenre et Liégeois, « Filling a Leaking Bathtub? » p.12.

31. [Hans Vollaard](#), « [The Logic of Political Territoriality](#) », *Geopolitics* 14, no 4 (16 novembre 2009): 687-706., p.688.

32. Roland Paris, « [The Geopolitics of Peace Operations: A Research Agenda](#) », *International Peacekeeping* 21, n° 4 (8 août 2014): 501-8., p.505.

33. *Ibid.*

34. Vollaard, « [The Logic of Political Territoriality](#) ». p.692-694.

35. Barrios et Koepf, *Re-Mapping the Sahel*. p.67.

Aujourd'hui, la MINUSMA tarde à montrer des résultats à la hauteur des attentes : le processus de décentralisation stagne, l'accord de paix n'est pas réellement en place, l'insécurité s'accroît et s'étend, la mission n'étant « pas en mesure de traiter tous les facteurs structurels de la violence »³⁶.

Malgré l'évidente transnationalité des menaces, le cœur du mandat de la MINUSMA, récemment actualisé par la résolution 2480 du Conseil de sécurité, reste centré sur le seul Mali : « la principale priorité stratégique de la MINUSMA demeure d'appuyer la mise en œuvre de l'Accord par le gouvernement »³⁷.

L'évolution des mandats de cette mission, d'une nature plus politique en 2013 et 2014, afin de rétablir l'autorité de l'État, vers un maintien de la paix plus robuste de 2015 à aujourd'hui, montre la dégradation du contexte politique et le manque d'adéquation des moyens mis en œuvre. Le mandat de 2015 mentionnait la dimension transnationale du terrorisme, mais se contentait d'appeler à plus de coopération entre les différentes initiatives dans le Sahel. Conformément à la doctrine onusienne du maintien de la paix, le mandat de la MINUSMA n'inclut d'ailleurs pas de dimension contre-terroriste laquelle est confiée à d'autres acteurs. Les forces françaises sont ainsi autorisées à apporter leur soutien aux forces onusiennes.

Point crucial, la dimension transfrontalière de la violence ne semble pas constituer une préoccupation centrale. Il en résulte qu'un élargissement du périmètre d'action de la Mission n'a, jusqu'ici, pas encore été considéré³⁸. Pourtant, en nombre d'effectifs, la MINUSMA est la première en ordre d'importance des missions multidimensionnelles contemporaines de l'ONU et la troisième en ordre d'importance des opérations de paix onusiennes, après la MONUSCO (Mission des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo) et la MINUSS (Mission des Nations unies au Soudan du Sud)³⁹. Sans paix à maintenir, le maintien de la paix atteint cependant vite ses limites : la diversité du mandat de la MINUSMA ne fait sens que si un équilibre sécuritaire peut être atteint, ce qui requiert notamment des frontières sécurisées.

Si le diagnostic – une prise en compte insuffisante de la dimension régionale de l'insécurité au Sahel – est clair et le concept de solution – l'extension de l'assise territoriale de la MINUSMA et la définition d'un mandat pensé à l'échelle régionale – aisé à énoncer, on voit cependant bien les obstacles assez considérables à sa mise en œuvre. On pense, notamment, aux enjeux de pouvoir et aux rivalités entre les États africains⁴⁰, mais aussi aux objections qui seraient immanquablement soulevées par certains membres du Conseil de sécurité.

36. « Hiérarchisation et ordonnancement des mandats du Conseil de sécurité : le cas de la MINUSMA ». p.1-2.

37. Conseil de sécurité des Nations unies, « Résolution 2480 », 28 juin 2019. p.6

38. Leonie Kunze et Julie Wagner, « [Dossier du ROP La MINUSMA](#) », Réseau de recherche sur les opérations de paix (ROP).

39. Peacekeeping Operation Fact Sheet, Département des opérations de paix, mars 2019

40. Deltenre et Liégeois, « Filling a Leaking Bathtub? » p.12.

On imagine aussi que le Secrétariat de l'ONU lui-même se montrera assez réticent à l'égard d'un tel bouleversement qui affecte un élément essentiel de sa doctrine des opérations de paix. On notera cependant qu'une telle évolution a déjà été réclamée par certains acteurs clés, notamment le Niger, qui souhaitait une extension de la zone d'opération de la MINUSMA au Nord-Ouest du Niger.⁴¹

À bien y réfléchir, une telle évolution présenterait à certains égards les traits d'un retour aux origines des opérations de maintien de la paix. En effet, les lacunes inhérentes à l'approche stato-centrée sont exploitées par les groupes extrémistes, lesquels peuvent ainsi facilement échapper au contrôle des forces de l'ONU en traversant les frontières qui limitent le mandat de la MINUSMA. Cela soulève un paradoxe : alors que les missions de maintien de la paix étaient à leur débuts, au XX^e siècle, centré sur la gestion des frontières et autres démarcations en s'interposant sur les lignes de cessez-le-feu⁴², les opérations de la seconde génération-déployées dans le contexte de conflits intraétatiques, nous ont habitué à de vastes zones de déploiement où il n'y a pas de lignes de démarcation et pour lesquelles les frontières des États sont réduites à de simples repères définissant l'extension territoriale du mandat de la mission.

Aujourd'hui, des opérations telles que celles déployées dans l'Est de la RD Congo, au Darfour ou encore au Mali illustrent l'enjeu essentiel que constituent les frontières, d'un point de vue politique, stratégique ou logistique. Ainsi, le mandat de la MINUSMA ne permet pas de ravitaillement transfrontalier (par exemple dans le nord du Mali depuis l'Algérie), conséquence logique d'une conception opérationnelle stato-centrée : une mission devant bénéficier à la population locale, toutes les prestations et tâches doivent être réalisées au sein des frontières imposées par le mandat.⁴³ Bien que plus logique géographiquement, des prestations logistiques et techniques depuis d'autres territoires plus accessibles requerraient des accords avec les États voisins, ce qui n'est pas dans la pratique onusienne.

La MINUSMA fait ainsi face au double-défi de gérer à la fois un conflit local et transnational, avec l'inconvénient qu'un « mandat à l'échelle nationale uniquement limite les approches régionales, tandis que les missions de maintien de la paix ne sont par nature pas conçues pour gérer les tensions locales ».⁴⁴

41. *Ibid.* p.15

42. *Ibid.* p.12

43. Entretien avec le Colonel Eric Kalajzic de l'Armée belge, anciennement chef de cabinet du commandant de la force de la MINUSMA entre 2017 et 2018, Bruxelles, Belgique, août 2019.

44. « Hiérarchisation et ordonnancement des mandats du Conseil de sécurité : le cas de la MINUSMA ». p.1.

L'insuffisance des approches coordonnées face aux menaces transnationales

La stratégie intégrée pour le Sahel : la transnationalité comme priorité reconnue

Une approche régionale a pourtant bel et bien été envisagée lors du lancement de la MINUSMA. Décrite dans le rapport du Secrétaire général sur la situation dans la région du Sahel, celle-ci prévoyait des objectifs stratégiques tels « *une gouvernance efficace et inclusive pour l'ensemble de la région* », ou encore « *le renforcement des capacités des dispositifs nationaux et régionaux de sécurité pour [...] permettre d'écarter les menaces à caractère transfrontière* »⁴⁵.

Le rapport reconnaît les « *liens que les groupes marginalisés entretiennent à travers les frontières* » et donc la dimension « *régionale et internationale* » des groupes terroristes⁴⁶. La stratégie entend donc « *favoriser la coopération régionale [...] et l'échange d'informations* »⁴⁷.

Rétrospectivement, il semble clair que cette stratégie identifiait adéquatement le défi de la transnationalité que ce papier s'attache à souligner. Ainsi les « initiatives passées qui ont visé à résoudre les crises et les conflits au Sahel se situaient essentiellement au niveau national et elles ont montré leurs limites étant donné le caractère transfrontière et la portée régionale des problèmes complexes qui se posent dans la région »⁴⁸. Cependant, le pari de miser sur la coopération entre les initiatives afin de créer « *un cadre de coordination pour relier les efforts nationaux, régionaux et internationaux dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité* »⁴⁹, y compris dans la gestion des frontières (objectif 2.3)⁵⁰ n'a pas produit les résultats escomptés.

L'échec de la coordination des nombreuses initiatives dans le Sahel

Il serait évidemment excessif d'affirmer que rien ne fonctionne dans la coopération inter-initiatives dans le Sahel. Les différentes plateformes collaborent en bilatéral : MINUSMA, Barkhane, la mission de formation de l'Union européenne au Mali (EUTM Mali), le G5 Sahel et les Forces armées maliennes. Des efforts visent à mieux coordonner les mandats les uns avec les autres, notamment à travers un suivi commun opérationnel toutes les trois à quatre semaines.

45. Conseil de sécurité des Nations unies, « Rapport du Secrétaire général sur la situation dans la région du Sahel », 14 juin 2013, 354, undocs.org/S/2013/354. p.8.

46. *Ibid.*

47. *Ibid.*

48. *Ibid.* p.13.

49. *Ibid.* p.20.

50. *Ibid.* p.22.

Des réunions formelles au niveau des généraux se tiennent tous les deux mois afin de coordonner l'action.⁵¹ De plus, des bases logistiques partagées permettent d'épargner des coûts en personnel et en moyens. Ceci permet notamment à Barkhane de pouvoir se concentrer sur la partie opérationnelle.⁵²

La coopération entre la MINUSMA et le G5 Sahel au niveau des frontières demeure quant à elle tout à fait insuffisante. Le G5 Sahel, créé en 2014, a lancé trois ans plus tard une force conjointe (FC-G5S), composée d'unités de la Mauritanie, du Mali, du Burkina Faso, du Niger et du Tchad, censée comprendre entre 5 000 et 10 000 hommes (selon les moyens). En réalité, les effectifs sont à 80 % du minimum des 5000 hommes, avec des unités usées par de trop longues périodes de déploiement (minimum 12 mois).⁵³ La force conjointe a comme objectif de lutter « *contre le terrorisme islamique, les trafics de drogues et d'armes ainsi que l'immigration clandestine, car les djihadistes sont soupçonnés d'être impliqués dans ces activités* ». ⁵⁴ Cette force multinationale opère entre les frontières de la Mauritanie, du Mali, du Niger et du Burkina Faso. L'objectif affiché est d'alléger la charge de la MINUSMA et de Barkhane, afin de garantir l'autonomie stratégique des États sahéliens. Cet objectif est encore très loin d'être atteint, les États étant trop « défaillants⁵⁵ » pour remplacer l'armée française. Les difficultés ne se limitent pas aux seules capacités militaires. Le G5 Sahel a mis plus de deux ans à autoriser la poursuite d'éléments hostiles sur une profondeur de 50 km dans un territoire voisin, et ce, seulement si des unités traquent des extrémistes ayant commis des exactions au sein de leurs propres frontières demandant l'accord au préalable du pays voisin pour traverser la frontière.⁵⁶

Ceci montre la persistance d'une méfiance des États à l'égard d'une approche résolument transfrontalière de la gestion des enjeux de sécurité. Ceci s'explique notamment par l'existence de conflits territoriaux non résolus entre ces pays, notamment entre le Mali et le Burkina Faso. La coopération peut donc difficilement s'appuyer sur un climat de confiance suffisant et ne compense donc pas l'absence d'un mandat transnational pour la MINUSMA. Le bilan provisoire de cette force demeure assez maigre⁵⁷.

51. Entretien avec le Colonel Eric Kalajzic de l'Armée belge, anciennement chef de cabinet du commandant de la force de la MINUSMA entre 2017 et 2018, Bruxelles, Belgique, août 2019.

52. *Ibid.*

53. Entretien avec le Colonel Eric Kalajzic de l'Armée belge, anciennement chef de cabinet du commandant de la force de la MINUSMA entre 2017 et 2018, Bruxelles, Belgique, août 2019.

54. Emmanuel Grégoire, « Le Sahel et le Sahara entre crises et résiliences », *Herodote* N° 172, no 1 (26 mars 2019): p.8.

55. *Ibid.* p.9.

56. Entretien avec le Colonel Eric Kalajzic de l'Armée belge, anciennement chef de cabinet du commandant de la force de la MINUSMA entre 2017 et 2018, Bruxelles, Belgique, août 2019.

57. Cinq ans après, une radioscopie du G5 Sahel. Des réformes nécessaires de l'architecture et du processus décisionnel, Nicolas Degrais, Fondation pour la recherche stratégique, mars 2019.

Cependant, cette limitation est d'autant plus handicapante pour la MINUSMA, qui a une interdiction formelle de dépasser les frontières, alors même qu'elle est censée ponctuellement venir en soutien à la force du G5 Sahel. Ce défi a déjà généré des dissensions au sein du commandement de la MINUSMA dans le cas d'évacuations de blessés par-delà les frontières.⁵⁸

Autoriser la MINUSMA à traverser les frontières ne permettrait donc pas seulement de mieux contenir la menace, mais aussi d'améliorer la coopération entre les différentes initiatives, tout en dépassant le déficit de confiance entre les acteurs étatiques régionaux.

La coopération entre la MINUSMA et les autres initiatives des Nations unies est elle aussi loin d'être optimale. Ceci est d'autant plus vrai que la MINUSMA elle-même, investie d'un mandat extrêmement large, fait l'objet de critiques récurrentes tant par les acteurs régionaux que par les observateurs spécialisés.⁵⁹

Ce constat global pose un double problème. D'une part, le chevauchement des mandats pose le risque de dupliquer des efforts, entraînant une concurrence néfaste. Ainsi, au sein même du système onusien, une concurrence existe entre les équipes pays dans le Sahel et la MINUSMA, cette dernière n'ayant pas accès aux analyses des équipes de pays, réservées aux seuls diplomates des Nations unies à New York, alors même que certaines de ces analyses sont importantes pour une compréhension du Sahel et par ricochet, du Mali. Une vision globale et transfrontalière ne fait partie de la culture organisationnelle des Nations unies. De surcroît, les temporalités – notamment en matière de rapportage – de la MINUSMA et de l'équipe de pays ne sont pas synchronisées.⁶⁰

D'autre part, en l'absence d'un organe de coordination, une stratégie unifiée (dans le sens de la Stratégie intégrée des Nations unies pour le Sahel) est difficilement possible. La difficulté des États à surveiller leurs longues frontières demeure aujourd'hui une des raisons de la prolifération de la violence armée au Sahel. Et les mesures destinées à la contenir, faute d'emprunter une approche réellement régionale et transfrontalière – pourtant un prérequis pour rétablir la sécurité – ne donnent pas les résultats escomptés. Au-delà de l'absence d'une analyse commune des diverses formes de violence dans la région, les acteurs impliqués reconnaissent un manque de communication, de partage de renseignement entre l'opération Barkhane et l'initiative onusienne, ce qui est « source de frustration » au sein de la MINUSMA⁶¹.

58. Entretien avec le Colonel Eric Kalajzic de l'Armée belge, anciennement chef de cabinet du commandant de la force de la MINUSMA entre 2017 et 2018, Bruxelles, Belgique, août 2019.

59. Jennifer G Cooke et al., « Militancy and the Arc of Instability: Violent Extremism in the Sahel », *CSIS Report*, 2016, p.27.

60. Entretien avec le Colonel Eric Kalajzic de l'Armée belge, anciennement chef de cabinet du commandant de la force de la MINUSMA entre 2017 et 2018, Bruxelles, Belgique, août 2019.

61. Jennifer G Cooke et al., *Militancy and the Arc of Instability: Violent Extremism in the Sahel*, CSIS Report, 2016, 40, p.28.

Des appels à plus de dialogue ont pourtant été lancés, au sein de l'ONU, dans le cadre des organisations régionales, ou encore au niveau des États de la zone, mais ceux-ci ont produit peu d'effets jusqu'ici⁶².

Les défis de coopérations de la MINUSMA en matière de coopération et de coordination sont donc à la fois transnationaux, inter-initiatives et internes à la MINUSMA. En l'absence d'un plan d'ensemble et d'un organe de coordination pour en superviser la mise en œuvre, les dispositions de la Stratégie intégrée pour le Sahel ont finalement un impact très limité⁶³.

Conclusion et recommandations

La dimension sécuritaire du mandat de la MINUSMA reste pertinente. Elle « dispose du mandat dont elle a besoin pour continuer de jouer son rôle dans le processus politique, mettre l'accent sur la protection des civils et soutenir la justice et les activités en faveur de la réconciliation »⁶⁴. Cependant, le volet coopération régionale demeure très insuffisant, autant au sein des Nations unies qu'avec les autres initiatives sur place. Reconsidérer l'activité des Nations unies à l'échelle du Sahel permettrait de renforcer la coopération entre l'organisation internationale, les gouvernements et les autres missions sur place, en reconnaissant que la MINUSMA fait « partie d'une constellation plus large d'acteurs politiques et d'acteurs chargés de la sécurité dans la région »⁶⁵. Ce serait aussi une solution face aux nombreux défis que pose la dimension transnationale des menaces. Les frontières sahéliennes, par endroits encore disputées, méritent des initiatives reconnues comme étant parfaitement neutres, ce qui permettrait d'améliorer l'approche encore insuffisante aujourd'hui de sécurisation des frontières, telle que pratiquée par le G5 Sahel.

- Ainsi, on pourrait concevoir un élargissement géographique du mandat de la MINUSMA au-delà des seuls aspects logistiques, afin de permettre l'intervention ponctuelle au-delà de la frontière malienne quand la situation le requiert, d'agir conjointement et sans restrictions géographique avec Barkhane ou le G5 Sahel ou encore de permettre la gestion des transports et l'établissement de lignes d'approvisionnement et de chaînes logistiques dans des zones plus proches géographiquement mais situées sur le territoire de pays voisins du Mali.
- Afin d'améliorer la compréhension des enjeux dans la région, il semble crucial de renforcer les liens entre les équipes de pays des Nations unies et la MINUSMA, afin de surmonter quelque peu le cloisonnement bureaucratique et permettre un partage d'informations plus approfondi, sans systématiquement passer par l'intermédiaire du quartier-général des Nations unies.

62. *Ibid.*

63. Entretien avec le Colonel Eric Kalajzic de l'Armée belge, anciennement chef de cabinet du commandant de la force de la MINUSMA entre 2017 et 2018, Bruxelles, Belgique, août 2019.

64. « Hiérarchisation et ordonnancement des mandats du Conseil de sécurité : le cas de la MINUSMA » p.4.

65. *Ibid.* p.6

- La coopération inter-initiatives se doit d'être plus organisée, concrète et institutionnalisée. On pourrait ainsi envisager la création d'un poste de coordinateur au sein de la MINUSMA, en charge de la supervision de la collaboration avec les autres interventions, comme Barkhane, la Force conjointe du G5 Sahel, l'EUTM Mali et les Forces armées maliennes et bénéficiant de l'appui d'une cellule d'état-major formée d'officiers de liaison.
- Enfin, au-delà de la seule MINUSMA, la question de l'approche régionale des opérations de paix devrait pouvoir être abordée dans les différentes enceintes de réflexion pertinentes (DOMP, Conseil de sécurité, C-34) de manière à définir les paramètres d'une doctrine d'intervention adaptée et dotée des mécanismes de coordination avec les initiatives voisines, afin de mieux cibler la répartition des tâches et de convenir de définitions communes, notamment dans la caractérisation des menaces.

Bibliographie

- Assemblée générale des Nations unies & Conseil de sécurité. « Rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations unies intitulé « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations » », 17 juin 2015. undocs.org/S/2015/446.
- Barrios, Cristina, et Tobias Koepf. [Re-Mapping the Sahel: Transnational Security Challenges and International Responses](#). EUISS ISSUE, 2014.
- Conseil de sécurité des Nations unies. « Rapport du Secrétaire général sur la situation dans la région du Sahel », 14 juin 2013. undocs.org/S/2013/354.
- Conseil de sécurité des Nations unies. « Rapport du Secrétaire général sur les activités du Bureau des Nations unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel », 29 juin 2018. undocs.org/S/2018/649.
- Conseil de sécurité des Nations unies. « Résolution 2480 », 28 juin 2019.
- Cooke, Jennifer G, Thomas Sanderson, J. Caleb Johnson, et Benjamin Hubner. « Militancy and the Arc of Instability: Violent Extremism in the Sahel ». CSIS Report, 2016, 40.
- Deltenre, Damien, et Michel Liégeois. « [Filling a Leaking Bathtub? Peacekeeping in Africa and the Challenge of Transnational Armed Rebellions](#) ». *African Security* 9, n° 1 (2 janvier 2016): 1-20.
- Grégoire, Emmanuel. « Le Sahel et le Sahara entre crises et résiliences ». *Herodote* N° 172, n° 1 (26 mars 2019): 5-22.
- Hanne, Olivier. « L'opération « Barkhane » devant l'évolution des risques dans la Bande sahélo-saharienne ». *Outre-Terre* N° 51, n° 2 (26 octobre 2017) : 225-37.
- « Hiérarchisation et ordonnancement des mandats du Conseil de sécurité : le cas de la MINUSMA ». International Peace Institute, 06.19, 8.
- Ibrahim, Yahaya Ibrahim. « Insurrections djihadistes en Afrique de l'Ouest : idéologie mondiale, contexte local, motivations individuelles ». *Herodote* N° 172, n° 1 (26 mars 2019): 87-100.
- Kalajzic, Eric. Entretien avec le Colonel Eric Kalajzic de l'Armée belge, anciennement chef de cabinet du commandant de la force de la MINUSMA entre 2017 et 2018, Bruxelles, Belgique, août 2019.
- Kunze, Leonie, et Julie Wagner. « [Dossier du ROP : la MINUSMA](#) ». Réseau de recherche sur les opérations de paix (ROP).
- « [Mali : à Ogossagou, où 160 Peuls ont été massacrés, le président promet de rétablir la sécurité](#) ». *Le Monde*, 26 mars 2019.
- Paris, Roland. « [The Geopolitics of Peace Operations: A Research Agenda](#) ». *International Peacekeeping* 21, n° 4 (8 août 2014): 501-8.
- Rouppert, Béragère. « La gestion des espaces transfrontaliers au Sahel : entre espaces de vie et zones grises ». Note d'analyse du GRIP, 29 décembre 2014, 14.
- Vollaard, Hans. « [The Logic of Political Territoriality](#) ». *Geopolitics* 14, n° 4 (16 novembre 2009): 687-706.
- Ween, Erwin van. « Upgrading Peacekeeping - Five Essential Actions ». *Clingendael Policy Brief*, septembre 2014, 11.

Les auteurs

Michel Liégeois est professeur à l'Université catholique de Louvain (UCL) où il enseigne les Relations internationales et les études de sécurité. Depuis 2016, il préside l'Institut des Sciences politiques. Il est également directeur de la branche européenne du Réseau de recherche sur les opérations de paix et membre de la coordination scientifique de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix. Il est l'auteur de nombreuses publications sur les opérations de paix.



Julien Strandt est étudiant en dernière année du double Master franco-allemand « Gouvernance internationale et européenne » à Sciences Po Lille et à l'Université de Münster. Majeure : « Stratégie, intelligence et gestion des risques » en Carrières européennes et internationales. Il a co-écrit cette note dans le cadre d'un stage de recherche réalisé au Centre d'étude des crises et des conflits internationaux (CECRI) de l'UCLouvain.

L'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix constitue un cadre de discussion entre experts et personnalités francophones issus de pays contributeurs de personnel. Il s'inscrit en cela dans un objectif de renforcement du dialogue triangulaire entre les États engagés dans le maintien de la paix, le Conseil de sécurité et le Secrétariat des Nations unies.

Pour en savoir plus sur l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix :

www.observatoire-boutros-ghali.org

