



'Un cauchemar logistique' :
**Exploration des défis logistiques liés au
retrait forcé de la MINUSMA**

Dr Nina Wilén



Cette note a été réalisée grâce au soutien de la Direction Générale des Relations Internationales et de la Stratégie du Ministère français des Armées. 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 France.

Résumé

Le 16 juin 2023, les autorités de transition maliennes ont exigé un départ immédiat de l'opération de maintien de la paix de l'ONU déployée au Mali, la MINUSMA, présente dans le pays depuis 10 ans. Cette demande des autorités militaires ayant pris le pouvoir par la force, et donc ne représentant pas des autorités légales et légitimes était particulièrement singulière dans l'histoire des missions de la paix de l'ONU. Y faisant suite, le Conseil de sécurité a unanimement adopté la Résolution 2690, qui acte la fin de cette mission et fixe un calendrier de retrait devant être achevé le 31 décembre 2023. Le délai fixé de 6 mois, qui répondait à une demande spécifique du Mali, représentait en soi un défi de taille pour l'ONU, qui effectue habituellement le retrait de ses missions sur des temps beaucoup plus longs. Cependant, avec un contexte sécuritaire aggravé, le défi était inédit.

Cette étude de recherche analyse les dilemmes politiques et défis logistiques auxquels la MINUSMA a dû faire face pour conduire une manœuvre de désengagement garantissant la sécurité de son personnel et le retrait du matériel dans des délais imposés par les autorités maliennes et dans un contexte de conflit armé ouvert. Il est important de revenir sur ces circonstances sans précédent alors que les Nations unies poursuivent leur réflexion sur l'adaptation du maintien de la paix.

Cette étude s'appuie sur des entretiens conduits au Mali, à Paris et à Bruxelles, ainsi que sur un examen approfondi de documents de l'ONU, de documents officiels et de la littérature académique. Les informations publiques sur le processus de retrait et de liquidation sont limitées, ce qui fait des entretiens la principale source d'information pour cette étude. Étant donné la nature sensible du sujet, les personnes interrogées ont souhaité rester anonymes.

La première section de cette étude recense les règles et réglementations en vigueur au sein de l'ONU concernant le processus de désengagement et de transition, et qui devaient servir de cadre pour mettre en œuvre le processus de retrait et de liquidation de la MINUSMA. La deuxième section offre un aperçu de la dégradation des relations entre la MINUSMA et les autorités maliennes dans les mois précédant la demande de retrait, mettant en lumière la complexité du contexte dans lequel le personnel de la mission s'est retrouvé. Enfin, la troisième section analyse le processus de retrait et de liquidation de la mission et les difficultés qui ont surgi tout au long de ceux-ci.

Plusieurs éléments clés peuvent être retenus du déroulement de la manœuvre de désengagement. Tout d'abord, la demande de retrait malienne fut sans précédent dans la mesure où elle était formulée sans préavis et associée à des délais difficilement tenables. Ce contexte difficile, aggravé par la taille du territoire malien, le manque évident d'infrastructures et par la détérioration continue de la situation sécuritaire, ont conduit à un « *cauchemar logistique* » et accru la dangerosité du retrait. Par ailleurs, les directives et instructions élaborées par l'ONU sur les processus de transition et de retrait n'ont pas toutes pu être appliquées dans le cas de la MINUSMA, de par les conditions inédites de ce retrait. Le contexte sécuritaire aggravant et la situation politique tendue ont forcé l'ONU à prioriser la sécurité de son personnel avant les aspects matériels, ce qui a conduit à une importante destruction d'équipement et d'abandon de matériel sur place.

Les départements de l'ONU devraient donc tirer le meilleur parti de cette expérience difficile et en tirer des leçons pour l'avenir, notamment en établissant des plans de contingence dès le début, en évitant l'accumulation de matériel et d'équipement inutiles. Par ailleurs, une réflexion mériterait d'être portée à l'opportunité de créer une unité de transport de l'ONU plutôt que de dépendre de contractants privés.

Table des matières

Table des matières	
Introduction.....	2
1. Politiques de l'ONU pour les transitions et les retraits	5
1.1 Les directives de 2013.....	5
1.2 Directives et réflexions de l'ONU sur les transitions 2019 – 2022.....	6
2. MINUSMA : Détérioration des relations précédant une demande de retrait	7
3. Le choc d'un processus simultané de retrait et de liquidation	9
3.1 Plans internes, principes et coopération pour le retrait.....	10
3.2 Contraintes et défis externes pendant le processus de retrait	12
3.3 Cession, rapatriement et récupération (in)volontaires de matériels	14
Conclusion	16

Introduction

Le 16 juin 2023, les autorités de transition maliennes ont demandé officiellement à la mission de maintien de la paix de l'Organisation des Nations unies (ONU) au Mali, la MINUSMA, de quitter le pays immédiatement. Cette demande singulière a provoqué une série de dilemmes politiques ainsi que de nombreux défis logistiques.

La MINUSMA était déployée depuis 2013 dans le pays et travaillait depuis 10 ans aux côtés des autorités maliennes afin de soutenir les efforts en faveur de la paix. Le Mali restait encore en 2023 un espace majeur de conflictualité, et la MINUSMA l'une des missions déplorant le plus de morts parmi ses Casques bleus¹. La situation sécuritaire et politique, à l'orée de juin 2023, laissait penser que la mission y avait encore un rôle à jouer, et ce malgré des relations diplomatiques difficiles avec les autorités de transition malienne, en particulier suite au coup d'État de mai 2021.

La demande malienne du 16 juin, bien que surprenante et inattendue, s'inscrit dans le principe du respect du consentement de l'État hôte, une condition *sine qua non* du déploiement d'une mission de l'ONU². Si l'Organisation est dans l'obligation de donner suite à ce type de demande, au nom du respect de la souveraineté des États, le fait que la demande ait été initiée par une junte militaire ayant pris le pouvoir par un coup d'État a placé l'ONU dans une situation particulière. Au-delà de la surprise concernant les délais du retrait exigé par les autorités maliennes, cette demande pouvait comporter des risques pour les Casques bleus et endommager la crédibilité voire la légitimité de l'ONU en tant que gardienne de la paix.

En effet, Nina Wilén et Paul Williams soulignaient qu'en acceptant les termes d'autorités issues d'un putsch, ce retrait pouvait constituer une forme de « précédent » dans les missions onusiennes³. Face à cette situation, le Conseil de sécurité aurait donc pu tenter de renouveler le mandat de la MINUSMA en insistant sur l'idée que la junte ne représentait pas les autorités *de jure* du Mali⁴. Toutefois, tenter de maintenir la mission dans le pays, sans le consentement des autorités de transition – fussent-elles « illégitimes », car en partie dirigées par des militaires putschistes – impliquait *de facto* d'aller à l'encontre d'un principe central du maintien de la paix de l'ONU. De plus, une volonté de renouvellement du mandat affichée par le CSNU aurait très probablement contribué à dégrader davantage les relations politiques entre la junte et la MINUSMA. Dès lors, ceci aurait compliqué le processus de retrait de la mission et fait peser des risques considérables en matière de sécurité pour le personnel présent dans le pays, alors que la MINUSMA avait déjà enregistré un nombre record de victimes parmi les soldats de la paix depuis le début de la mission.

Le Conseil de sécurité de l'ONU a pris la décision de se conformer à la demande des autorités militaires, et a adopté à la fin du mois de juin la résolution 2690, dans laquelle il s'engage à élaborer et à mettre

1. Maintien de la paix des Nations unies, « [Fatalities](#) », site officiel. consulté le 5 novembre 2024

2. BAYET Camille, « [L'ONU face au défi du consentement des États hôtes d'opération de paix](#) », Observatoire Boutros-Ghali, septembre 2024

3. WILEN Nina et WILLIAMS Paul D., « [The UN Security Council and the Future of MINUSMA](#) », *Institut Egmont pour les relations internationales*, 19 juin 2023. Voir également les propos de CHARBONNEAU Bruno, dans « [Priée de quitter le Mali, la MINUSMA plonge dans l'inconnu](#) », *Jeune Afrique*, 21 juin 2023.

4. L'option du renouvellement a été envisagée par certains diplomates, voir BOUTELLIS Arthur., *The UN Stabilization Mission in Mali (MINUSMA). Peacekeeping Caught in the Geopolitical Crossfire*, Palgrave Macmillan, 2024, p. V & 149.

en œuvre un plan de fermeture et de liquidation⁵. En l'occurrence, si le processus de liquidation commence officiellement à partir du moment où la mission s'est retirée, à savoir le 1^{er} janvier 2024, vu le délai très court et les circonstances exceptionnelles, la MINUSMA a entamé les deux processus simultanément de manière informelle, une situation tout à fait hors norme. Une telle manœuvre de désengagement a constitué « *un cauchemar logistique* » [sic]⁶ pour toute la mission. L'ampleur de la tâche a été fortement compliquée par une multiplicité de facteurs, dont l'immensité du territoire malien, le manque évident d'infrastructures et la situation sécuritaire « *désastreuse* » [sic]⁷ dans le pays, qui s'est détériorée encore davantage immédiatement après les premiers départs de l'ONU de ses bases dans le nord du Mali.

Cet article analyse les dilemmes politiques et les défis logistiques associés au départ forcé et précipité de la MINUSMA. L'étude se concentre sur ce cas malien, qui, bien que relevant de la catégorie des missions expulsées, est un cas unique pour deux raisons. Premièrement, le retrait de la MINUSMA représente un cas où une junte établie suite à un coup d'État – et non un gouvernement élu démocratiquement – a expulsé une mission de l'ONU. Deuxièmement, le retrait de la mission a eu lieu dans le contexte d'un conflit armé de haute intensité renouvelé entre les forces de l'État et les acteurs armés non étatiques. En même temps, les autorités maliennes ont imposé un calendrier éminemment ténu, une difficulté majeure pour un processus qui nécessite habituellement une importante préparation et une capacité d'anticipation sur plusieurs années. Ce retrait a considérablement compromis la sécurité et l'intégrité physique du personnel et de l'équipement de la mission, entraînant la destruction forcée de matériel et l'abandon d'une quantité d'équipement qui a dû être laissée sur place. Malgré tout, sa mise en œuvre en un « *temps record* », et surtout sans pertes humaines parmi le personnel de la mission, représente en soi un exploit de la part de la mission, de l'ONU et des pays contributeurs de troupes (PCT).

Cet article examine comment le processus de retrait de la MINUSMA s'est déroulé d'un point de vue politique, sécuritaire et logistique. Il explore deux aspects du retrait en particulier : les contraintes externes auxquelles la mission a été confrontée pendant le processus de retrait, principalement imposées par les autorités hôtes et le contexte sécuritaire, et les défis internes, survenus en partie en raison de la rapidité avec laquelle le processus de retrait a dû être entrepris, et en partie en raison du manque de préparation préalable avant que la demande de retrait ne soit formulée.

L'étude repose sur un examen approfondi des documents de l'ONU, des documents officiels et de la littérature académique, ainsi que des articles de presse relatifs au retrait de la MINUSMA. L'auteur a également consulté des documents internes et mené un certain nombre d'entretiens confidentiels pour étayer son analyse au Mali, Paris, Bruxelles et en ligne. Deux missions de terrain ont été entreprises au Mali : une en 2023 avant que la décision du retrait ne soit prise, et une en 2024, après le retrait effectif de la MINUSMA. Il convient de noter que, pour des raisons de confidentialité, il existe très peu d'informations publiques disponibles concernant le processus de retrait et de liquidation, ce qui signifie que les entretiens constituent la principale source d'informations de cette étude. Compte tenu du caractère sensible du sujet, toutes les personnes interrogées ont demandé à rester anonymes. Afin de garantir leur anonymat, l'auteur a choisi de ne pas divulguer le nombre total d'entretiens ni la

5. Une fois que la date de fin de la mission devient claire, les plans de fermeture et de liquidation sont finalisés, et la mission se concentre sur l'achèvement de ses tâches mandatées. Une fois son mandat terminé, la mission cesse la mise en œuvre des activités mandatées et passe à une phase de liquidation, durant laquelle elle reste dans le pays, mais se concentre sur le processus de départ et de démantèlement, voir CHEN Eugen, « [The MINUSMA Liquidation Process Unpacked](#) », *IPI Global Observatory*, 24 juillet 2023.

6. Entretiens confidentiels 2023 et 2024, Mali, Paris, Bruxelles et en ligne.

7. Entretiens confidentiels 2023 et 2024, Mali, Paris, Bruxelles et en ligne.

date ou le lieu où ils se sont déroulés. Tout au long de l'étude, ils seront ainsi simplement désignés par le terme « entretien confidentiel ».

L'article est divisé en trois parties. La première partie examine les règles et réglementations existantes au sein de l'ONU concernant les processus de désengagement et de transition, servant de toile de fond à la compréhension du processus de retrait et de liquidation de la MINUSMA. La seconde partie présente brièvement les relations entre la MINUSMA et les autorités hôtes dans les mois qui ont précédé la demande de départ afin d'illustrer le contexte politique dans lequel le personnel de la MINUSMA travaillait. La troisième partie examine le processus de retrait et de liquidation de la mission. Enfin, la conclusion présente les résultats et principaux enseignements tirés de l'étude.

1. Les politiques de l'ONU pour les transitions et les retraits

Les processus de retrait et de transition des Nations unies ont eu lieu tout au long de l'histoire de l'Organisation, mais il a fallu de nombreuses années avant que cette dernière établisse des directives et des recommandations institutionnelles formelles. En 2013, les Nations unies ont élaboré une Politique sur les Transitions des Nations unies dans le Contexte de la Réduction ou du Retrait d'une mission⁸. Un projet sur les transitions de l'ONU a été lancé en 2014 par Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le Département des opérations de paix (DOP) et le Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix (DAPCP) dans le but d'améliorer la planification et la gestion des processus de transition dans l'ensemble des Nations unies⁹. L'idée de transition ne reflète pas uniquement les retraits d'une opération de paix, mais inclut plus largement une reconfiguration de la présence des Nations unies dans le pays, qu'il s'agisse d'un départ complet ou d'une transition vers une stratégie de consolidation de la paix ou vers une autre mission¹⁰.

En janvier 2019, cette politique a été complétée par un Guide pour la haute direction sur la fermeture d'entités de terrain, publiée par le Département de l'appui opérationnel (DAO)¹¹. Plus tard dans l'année, une consigne générale intitulée « Fermeture des entités sur le terrain : documents et archives papier et numérique » a été publiée¹². Le dernier document officiel en date a été édité en 2022 sous la forme d'un rapport du Secrétaire général, avec des mises à jour sur le statut des transitions en cours et récentes, identifiant les tendances et les problèmes communs à plusieurs transitions¹³.

1.1 Les directives de la politique de 2013

La politique de 2013 reconnaissait la diversité des différents processus de transition, soulignant que chaque contexte est fortement influencé par les décisions prises par les autorités hôtes. Ce fait est également souligné par la littérature académique, qui met en avant l'aspect intrinsèquement politique du processus¹⁴.

Cette politique identifiait cinq principes clés pour gérer les transitions lorsqu'une mission de maintien de la paix était amenée à être réduite de manière significative ou à se retirer : 1) la planification anticipée, 2) l'intégration des Nations unies, ce qui signifie que tous les acteurs de l'ONU doivent planifier, coordonner et gérer la transition conjointement ; 3) l'appropriation nationale ; 4) le développement des capacités nationales et 5) la communication, à la fois en interne auprès du personnel de la mission et en externe auprès de la population hôte¹⁵. Le document d'orientation de cette politique soulignait la nécessité pour les missions de planifier leurs départs dès le début de la mission, une recommandation qui a été maintenue dans les directives formulées ultérieurement, mais

8. Nations unies, « [Policy on UN Transitions in the Context of Mission Drawdown or Withdrawal](#) », 4 février 2013.

9. DAY Adam, « [UN Transitions: Improving Security Council Practice in Mission Settings](#) », *Université des Nations unies* 2020.

10. CAPLAN Richard, GLEDHILL John et MEISKE Maline, « Peacekeeping Operations: The End Game », dans DORUSSEN Han (dir.), *Handbook on Peacekeeping and International Relations*, Edward Elgar, 2022, pp. 342-358.

11. Nations unies, DOS, « [Guide pour la haute direction sur la fermeture d'entités de terrain](#) », Ref.2018.08, janvier 2019.

12. Nations unies, DOS, « Field Entity Closure: Paper and Digital Records and Archives », réf. : 2019.07, avril 2019.

13. Conseil de sécurité des Nations unies, « [Transitions des opérations de paix des Nations unies](#) », rapport du Secrétaire général, S/2022/522, 29 juin 2022.

14. WILLIAMS Paul D., « Exit », dans WILLIAMS Paul D. et BELLAMY Alex, *Understanding Peacekeeping* (3e édition), Wiley, 2021, pp. 400-415.

15. Nations unies, « [Policy on UN Transitions](#) », *op. cit.*, 2013.

qui semble avoir été ignorée dans le cas de la MINUSMA. Les personnes interrogées ont évoqué le fait que des plans de retrait approximatifs avaient été élaborés à un moment donné, mais qu'ils avaient été perdus au cours de la décennie durant laquelle la mission était active¹⁶.

La politique de 2013 a également établi les responsabilités des différentes entités des Nations unies, avec une planification partagée entre la direction de l'ONU sur le terrain avec les partenaires nationaux et le Quartier Général (QG) de l'ONU, le Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) étant responsable de la désignation des points focaux et le QG de l'ONU soutenant le processus tout au long de son déroulement. Les contextes changeants et politiques au cours de la vie d'une mission, ainsi que la flexibilité des plans de sortie, ont également été mis en avant dans ce document, ce qui s'est avéré important dans le cas de la MINUSMA, compte tenu de l'évolution rapide de son contexte sécuritaire. La même observation a été faite pour les processus de liquidation, également influencés par le contexte politique et budgétaire national dans lequel ils se déroulent¹⁷. Pour amorcer la préparation de la mission à une hypothétique transition, le Projet Transitions de l'ONU a organisé un atelier de réflexion pour le personnel de la MINUSMA et l'équipe de pays des Nations unies (UNCT) avant juin 2020, afin de discuter des possibilités de collaboration pour les futures priorités de consolidation de la paix. Cependant il n'était pas à l'époque question d'un quelconque calendrier de retrait pour la mission¹⁸.

1.2 Directives et réflexions de l'ONU sur les transitions 2019 – 2022

Le Guide pour la haute direction sur la fermeture des entités de terrain est nettement plus détaillé. Il définit des lignes directrices sur les processus de pré-liquidation et post-liquidation, ainsi qu'un ensemble de « listes de contrôle » des activités essentielles à effectuer à chacune des phases de ces processus. Il souligne la nécessité d'être en mesure de procéder dans un délai court, grâce à des plans réalistes et bien structurés, résumé par le slogan : « *Lean, Clean and Responsible* »¹⁹ (« Léger, Propre et Responsable »). Il met l'accent sur la nécessité pour les différentes entités, y compris le Soutien aux Missions, le QG et l'équipe de Pays des Nations unies (UNCT), de rester étroitement engagées dans ce domaine et en communication constante pour faciliter le processus. Le Guide souligne particulièrement la responsabilité qui incombe aux composantes de soutien à la mission de préparer le retrait et la liquidation de la mission et de s'engager avec les autorités hôtes sur des questions telles que la liquidation du matériel et la fermeture des sites. Ces questions se sont avérées compliquées dans le cas de la MINUSMA, en raison des contraintes imposées par le régime malien à la mission (voir ci-dessous). Les directives établissent également que la liquidation de l'entité de terrain n'est complète que lorsque tous les actifs ont été comptabilisés et physiquement cédés, et qu'un rapport final sur l'exécution du budget a été soumis à l'Assemblée générale des Nations unies. Au moment de la rédaction de ce document, ce processus est toujours en cours dans le cas de la MINUSMA.

Le dernier document officiel de l'ONU à ce jour concernant les processus de transitions et de retrait est le Rapport du Secrétaire général de 2022. Ce dernier fait le point sur l'état des transitions récentes et en cours, tout en identifiant les tendances et les problèmes communs aux différentes missions. Le rapport souligne le fait que les transitions ne sont pas des processus linéaires, mais plutôt des

16. Entretiens confidentiels 2023 et 2024, Mali, Paris, Bruxelles et en ligne.

17. Nations unies, « [Policy on UN Transitions](#) », *op. cit.*, 2013.

18. UN Transitions, « [Sustaining Peace and Development Beyond Mission Withdrawal](#) », document thématique préparé par le Projet Transitions de l'ONU en tant que soumission au Rapport 2020 du Secrétaire général sur la consolidation de la paix et la pérennisation de la paix.

19. Nations unies, DOS, « [Guide pour la haute direction](#) », *op. cit.*, 2019.

« repositionnements stratégiques » en mettant en évidence la nécessité d'améliorer la planification proactive et intégrée des transitions ainsi que des ressources adéquates.²⁰ Il précise en outre qu'une transition ne commence pas par une instruction de réduction des effectifs et ne se termine pas avec la conclusion d'un mandat²¹.

Il existe donc un cadre institutionnel pour la manière dont les processus de transition et de retrait doivent se dérouler pour les opérations de l'ONU. Toutefois, dans le cas de la MINUSMA, de nombreuses directives et instructions élaborées par les Nations unies n'ont pas été applicables, étant donné la demande de départ inattendue et la rapidité avec laquelle les autorités maliennes ont exhorté l'ONU à quitter le pays. Ces éléments, en plus de la détérioration rapide du contexte sécuritaire dans lequel l'ONU a dû retirer ses troupes et son équipement, ont rendu le processus de retrait de la MINUSMA *sui generis*.

2. MINUSMA : Détérioration des relations précédant une demande de retrait

Au fil du temps, la MINUSMA est devenue l'une des missions de maintien de la paix les plus dangereuses pour le personnel de l'ONU, enregistrant 311 décès durant la période de son déploiement. Seule la Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL), déployée depuis 1978, a connu des pertes supérieures, occasionnant 333 décès parmi le personnel de la mission²². À mesure que la situation sécuritaire se détériorait, à partir de 2016, le Conseil de sécurité de l'ONU a encouragé des mandats de plus en plus robustes, en adoptant une approche plus ouvertement offensive et en s'engageant dans des « opérations directes » contre des « menaces sérieuses et crédibles »²³. Malgré cela, les autorités maliennes ont reproché à plusieurs reprises à la MINUSMA de ne pas être suffisamment offensive. Ce fut surtout le cas lorsqu'en 2023, la junte militaire au pouvoir exigeait de la MINUSMA qu'elle « change sa posture statique, quitte les camps et s'engage dans des actions offensives et des patrouilles » et qu'elle « renforce son soutien aux Forces armées maliennes en termes de rations alimentaires, de carburant, de transport/logistique et d'évacuation médicale »²⁴. Paradoxalement, ces demandes ont été formulées dans le cadre d'une relation tendue où la junte militaire avait imposé une série de contraintes à la mission.

La MINUSMA a dû interagir avec deux juntas militaires successives, suite au coup d'État d'août 2020 et au « coup dans le coup d'État » de mai 2021. Après ce dernier, les autorités de transition ont rendu l'accomplissement du mandat de la mission de plus en plus difficile et ont parfois activement entravé sa mise en œuvre. Cela a coïncidé avec l'arrivée des nouveaux partenaires de sécurité des autorités de transition, la société militaire semi-privée russe : le groupe Wagner. Les membres du groupe sont arrivés au Mali lors de l'automne 2021, alors que les relations entre la France et la junte malienne se détérioraient. Tandis que l'opération Barkhane se retirait en 2022, le groupe Wagner a mené un

20. Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU), « [Transitions dans les opérations de paix](#) », *op. cit.*, 2022.

21. *Ibidem*, p. 17.

22. Ce chiffre est tiré de WILEN Nina et WILLIAMS Paul D., « [What are the International Military Options for the Sahel ?](#) », Global Observatory, *International Peace Institute* (IPI), 12 avril 2022, et a été mis à jour en 2024.

23. Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU), « [Résolution 2295](#) », S/RES/2295, 29 Juin 2016.

24. Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU), « [Examen interne de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali](#) », S/2023/36, 16 janvier 2023.

nombre croissant d'opérations antiterroristes avec l'armée malienne, en contournant et en violant directement le droit international relatif aux droits de l'homme²⁵.

Afin de laisser une marge de manœuvre aux forces armées maliennes (FAMA) et au groupe Wagner, les autorités de transition ont progressivement réduit l'espace politique et la portée géographique de la MINUSMA par le biais de diverses mesures. En janvier 2022, la junte militaire a imposé des zones d'interdiction de vol pour les avions de l'ONU sur plus de la moitié du pays, suivies d'une exigence de demandes d'autorisation de vol 48 à 72 heures à l'avance, dont beaucoup ont été refusées ou n'ont pas reçu de réponse de la part des autorités maliennes. Par exemple, entre octobre 2022 et janvier 2023, 237 demandes d'autorisation de vol de la MINUSMA ont été rejetées ou sont restées sans réponse, affectant négativement la mise en œuvre du mandat de la mission²⁶. En outre, la mission n'ayant pas été en mesure d'obtenir les autorisations de survol et d'atterrissage nécessaires de la part des autorités (indispensables compte tenu des difficultés d'accès au territoire), les rotations de 10 contingents, soit 2 480 soldats, ont été retardées pendant des mois, affectant gravement le moral et le bien-être des troupes²⁷.

Ces obstructions se sont poursuivies tout au long des 18 derniers mois d'existence de la MINUSMA, 175 demandes d'autorisation de vol ayant été refusées entre mars et juin 2023²⁸. Dans le même temps, certains membres du personnel de l'ONU ont également fait preuve d'autocritique et ont remis en question l'incapacité de l'ONU à formuler des propositions susceptibles d'améliorer les relations, d'une part, entre les mouvements séparatistes du Nord et les autorités de transition, et d'autre part, entre la mission de l'ONU et les premiers : « *Ils voulaient voir ce que nous pouvions offrir, et nous n'avons pas pu répondre de manière convaincante. Nous n'avons pas su expliquer de manière suffisante pourquoi notre présence était nécessaire* »²⁹.

Les autorités maliennes ont également réduit l'espace politique de l'ONU et l'ont empêchée d'enquêter sur les violations des droits humains commises par les forces armées de l'État. L'exemple le plus visible de cette entrave a eu lieu en 2022, lorsque les autorités ont refusé à la MINUSMA l'accès nécessaire pour enquêter sur le massacre de Moura, un incident au cours duquel plusieurs centaines de civils ont été tués par les forces armées maliennes et les troupes de Wagner, dans la ville de Moura³⁰. En février 2023, à la suite d'un discours au Conseil de sécurité de l'ONU, accusant les FAMA et Wagner d'avoir commis de tels actes, les autorités maliennes désignaient *persona non grata* le directeur des droits de l'homme des Nations unies, marquant une nouvelle étape dans la détérioration de leurs relations avec l'ONU³¹.

Malgré la forte réticence des autorités maliennes, et sous la pression croissante des observateurs internationaux, tels que des chercheurs académiques et des ONG humanitaires, l'ONU a décidé de publier son enquête sur le massacre, plus d'un an après qu'il ait eu lieu, en mai 2023. Le rapport

25. WATLING Jack & WILÉN Nina, « [Assessing the Causes of Strategic Realignment in Sahelian States](#) », *The RUSI Journal* vol.169, n°4, 2024, pp.64-77.

26. Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU), « [Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali](#) », S/2023/21, 6 janvier 2023.

27. Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU), « [Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali](#) », S/2022/446, 2 juin 2022.

28. ONU, SC15325, « [Au milieu d'une violence sans fin, la mission de stabilisation au Mali est essentielle pour la stabilité de la région, le représentant spécial dit au Conseil de sécurité](#) » (traduction de l'autrice), 9350e séance, 16 juin 2023.

29. Entretiens confidentiels, 2024.

30. Reuters, « [UN says investigators prevented access to site of Mali killings](#) », 21 avril 2022.

31. BOUTELLIS Arthur, « [Will it be MINUSMA à la carte, or Geopolitical Endgame in Mali ?](#) », *IPI Global Observatory*, 30 mars 2023.

accablant détaille le rôle des FAMA et de leurs alliés russes dans le massacre. Il suscite de vives réactions de la part des autorités de transition maliennes, qui continuent de nier l'existence du massacre. Dès lors, les relations déjà tendues se sont encore détériorées et, en juin, alors que le renouvellement de la mission était sur le point d'être décidé, le ministre malien des Affaires étrangères, Abdoulaye Diop, déclarait au Conseil de sécurité des Nations unies que le Mali souhaitait le retrait immédiat de la mission³².

3. Le choc d'un processus simultané de retrait et de liquidation

La demande de retrait immédiat des autorités maliennes a été un choc pour l'ensemble des Nations unies, tant pour le personnel de la MINUSMA présent sur le terrain que pour le siège de l'ONU à New York³³. Juste avant que le ministre Abdoulaye Diop ne prenne la parole le 16 juin, le RSSG de la MINUSMA, El-Ghassim Wane, avait pourtant plaidé en faveur d'une relation plus étroite avec les autorités maliennes, dans le cadre d'un dialogue régulier et de la poursuite de la présence de la mission au Mali³⁴. Certains observateurs ont qualifié la décision du Mali de « *coup de poignard dans le dos* » [sic] du RSSG. La surprise aurait été telle que même la France, porte-plume traditionnel des résolutions du Conseil de sécurité sur la MINUSMA, se serait retrouvée à court de mots. La demande des autorités maliennes a ébranlé le système onusien jusque dans ses fondements.

Des négociations, entre l'ONU et les autorités maliennes, portant sur les modalités de la transition, ont rapidement suivi. La France, en tant que porte-plume, a rédigé un projet de résolution prévoyant une transition en un temps record de six mois, mais le Mali et la Russie se sont opposés à ce calendrier et ont plaidé pour un départ en trois mois. Parallèlement la Russie décidait de bloquer l'approbation du budget de la MINUSMA à l'Assemblée générale des Nations unies. Après de nouvelles négociations avec la Chine et les membres africains du Conseil de sécurité de l'ONU, un calendrier de six mois a été établi dans la Résolution 2690 de l'ONU, adoptée le 30 juin, à peine deux semaines après la demande de retrait³⁵.

En six mois, l'ONU a ainsi été chargée de fermer neuf bases à travers le pays³⁶, de rapatrier 13 000 casques bleus déployés dans cinq secteurs, ainsi que près de 2 000 membres du personnel de l'ONU stationnés au siège, dans cinq bureaux régionaux et une série de petits bureaux satellites. En outre, la mission devait se débarrasser de tonnes de biens matériels accumulés au cours de la décennie de mission, estimés à environ 5 500 conteneurs maritimes et près de 4 000 véhicules au début du processus³⁷. En pratique, cela signifiait que les processus de retrait et de liquidation devaient se dérouler simultanément dans une situation sécuritaire qui se détériorait rapidement³⁸. En effet, dès que la décision d'expulser la MINUSMA a été prise, la lutte pour le contrôle de plusieurs des neuf bases de l'ONU s'est engagée entre les forces de sécurité maliennes et les mouvements séparatistes, un aspect qui sera exploré ultérieurement.

32. Voice of America (VOA), « [Mali wants withdrawal of UN Peacekeepers](#) », 17 juin 2023.

33. Entretiens confidentiels, 2024.

34. UN Web TV, « [El-Ghassim Wane \(MINUSMA\) sur la situation au Mali](#) », 16 juin 2023

35. BOUTELLIS Arthur, *The UN Stabilization Mission in Mali (MINUSMA)*. *op. cit.*, p. 106.

36. Neuf devaient être fermées avant le 31 décembre, avec trois autres faisant partie du processus de liquidation.

37. « ['MINUSMA is leaving, but the UN is staying', Mission chief says](#) », *UN News*, 28 août 2023.

38. CHEN Eugen, « [The MINUSMA Liquidation Process Unpacked](#) », *IPI Global Observatory*, 24 juillet 2023.

3.1 Plans internes, principes et coopération pour le retrait

La composante militaire a été chargée par le Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) d'élaborer le premier plan de retrait des troupes et de fermeture des camps. Celui-ci devait être guidé par deux principes³⁹ :

1. Le retrait devait s'effectuer en deux phases : une première phase de contraction d'une durée d'un mois et demi au cours de laquelle les forces seraient regroupées sur certains sites, suivie d'une seconde phase de retrait de quatre mois et demi.
2. Le retrait de toutes les troupes, du personnel et des équipements devait être effectué au 31 décembre 2023, à l'exception de l'équipe de liquidation.

Ce second principe avait été établi dans la résolution du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU). Cependant, certains membres du personnel espéraient en vain une renégociation et un allongement du calendrier même après l'adoption de la résolution 2690. Il était donc d'autant plus important pour la direction de la mission de clarifier sa date de fin. Ce plan de retrait, principalement militaire, a été nommé ordre opérationnel 0007⁴⁰.

Il faut souligner la rapidité avec laquelle les décisions devaient être prises et la planification mise en œuvre, ce qui a inversé certaines procédures habituelles. Le personnel sur le terrain au Mali élaborait des plans qui étaient ensuite validés, tandis que les directives du siège arrivaient des mois plus tard, contrairement aux règles en vigueur. Dans des circonstances normales, le siège à New York aurait dû émettre un concept d'opérations (CONOPS), à partir duquel la composante militaire sur le terrain aurait pu rédiger un ordre d'opérations. Or, dans ce cas, la composante militaire a dû rédiger l'ordre d'opérations avant même de recevoir le CONOPS, en raison de l'immédiateté d'un processus qui a été encore accéléré par le contexte sécuritaire. Ainsi, le CONOPS, reçu en octobre 2023, s'est révélé largement inutile d'un point de vue pratique, mais important pour la validation de l'ordre d'opérations⁴¹.

L'équipe de soutien à la mission était chargée de produire le plan intégré global de retrait pour toutes les composantes, guidée par la politique de l'ONU sur les transitions et des directives du siège à New York. En un mois, le premier plan était prêt. Il se concentrait sur sept volets principaux⁴², à savoir :

- Le retrait du personnel en uniforme
- La sécurité
- La communication publique
- La cession des biens
- La fermeture des projets
- La fermeture des camps
- Les ressources humaines

Chaque volet avait une équipe responsable de l'élaboration des plans de retrait dans son domaine de compétence. Ces volets correspondaient largement à ceux mis en place lors de la fermeture d'autres missions. C'est ce qu'indiquent leurs rapports de fin de mission⁴³ ainsi que le Guide pour la fermeture

39. Entretiens confidentiels, 2024.

40. Entretien confidentiel, 2024.

41. Entretien confidentiel, 2024.

42. Entretien confidentiel, 2024.

43. Rapports de fin de mission (Internes).

des entités sur le terrain⁴⁴. Comme pour d'autres fermetures de missions, la planification du retrait de la MINUSMA consistait à « *travailler à rebours* »⁴⁵. Tout en réduisant progressivement les effectifs globaux, il convenait de s'assurer qu'il reste suffisamment de troupes pour sécuriser une base et son personnel jusqu'à sa fermeture, suffisamment de personnel pour gérer la fermeture des projets et assez de personnel en uniforme pour traiter la cession des biens, tels que les armes, les munitions, l'équipement militaire et les services logistiques comme le transport et les services médicaux⁴⁶. Ce fut un puzzle en constante évolution où la communication entre les unités était essentielle, étant donné que toutes les activités se déroulaient en parallèle, mais s'interconnectaient également.

En effet, bien que le mandat en vigueur ait pris fin le 30 juin⁴⁷ - ce qui signifiait que le personnel et les troupes n'étaient plus nécessaires pour mettre en œuvre le mandat -, il était primordial de maintenir un personnel et des troupes spécifiquement sélectionnés afin d'assurer le désengagement, le retrait et le processus de liquidation, en plus du personnel de soutien logistique (services de restauration, rations, carburant et soutien médical)⁴⁸. Une interaction fluide entre les différents volets et composantes était donc cruciale pour un désengagement et un retrait rapide et efficace. Dans l'ensemble, cela a bien fonctionné, malgré le fait que les différentes composantes devaient travailler dans des « *boucles d'urgence* »⁴⁹ entre le siège, les autorités de transition et les bureaux sur le terrain.

Cependant, les observateurs ont également souligné que la MINUSMA avait, tout au long de son existence, été une mission divisée. Bien avant la demande de retrait, certains la décrivaient comme relevant de deux missions plutôt qu'une seule, estimant que les composantes civile et militaire fonctionnaient et travaillaient de manière trop « parallèle », soulignant ainsi le manque de dimension « intégrée » de la mission. Cela était dû en grande partie à son mandat robuste, qui provoquait des divisions entre les volets civil et militaire, mais aussi à certaines tensions concernant le Plan intégré de retrait⁵⁰.

Une personne interrogée a décrit la situation après l'adoption de la résolution 2690 ainsi : « *Lorsque les composantes n'ont pas été intégrées et ne fonctionnaient pas harmonieusement auparavant, ce n'est pas en pleine crise que les choses commenceront soudainement à fonctionner facilement* »⁵¹. Certains membres du personnel estimaient que le Plan intégré était quelque peu idéaliste. Selon eux, il était basé sur un scénario traditionnel de retrait sur 12 à 18 mois dans de bonnes conditions, plutôt qu'un retrait d'urgence en 6 mois dans un contexte de sécurité hautement dangereux, en pleine saison des pluies et sans soutien des autorités hôtes : « *Sur le papier, c'était faisable ; en pratique, c'était presque impossible* »⁵². Cela dit, les différentes composantes ont été contraintes de collaborer de manière intense et rapide en raison de la situation sécuritaire, et d'autres interviewés ont estimé que, au contraire, les composantes civile et militaire avaient dû interagir et collaborer plus étroitement, rendant la mission plus efficace.

44. Nations unies, DOS, « [Guide pour la haute direction](#) », *op. cit.*, 2019.

45. Entretiens confidentiels, 2023- 2024.

46. Entretien confidentiel, 2024.

47. La mission était autorisée à répondre aux menaces imminentes de violence contre les civils jusqu'au 30 septembre 2023.

48. Entretien confidentiel, 2024.

49. Entretiens confidentiels, 2023- 2024.

50. Entretiens confidentiels, 2023- 2024.

51. Entretien confidentiel, 2024.

52. Entretien confidentiel, 2024.

3.2 Contraintes et défis externes pendant le processus de retrait

Bien que le retrait de la MINUSMA résulte d'une demande des autorités de transition maliennes, le régime a imposé des obstacles significatifs au départ de la mission, notamment des restrictions de mouvement au sol et dans les airs. Cela a rendu le processus de retrait difficile et dangereux pour les Casques bleus et le personnel, entraînant également la destruction du matériel qui n'a pas pu être transporté hors du pays⁵³. Les tensions entre le régime malien et les groupes armés signataires de l'accord de paix de 2015 s'étaient déjà intensifiées dans les mois précédant la décision des autorités de transition d'expulser la mission. Cette décision a toutefois approfondi les désaccords, les signataires souhaitant que la MINUSMA reste.

Des discussions sur le départ de la mission ont été organisées au début du mois d'août entre l'ONU et les autorités de transition. Lors de l'atelier d'échange dédié, ces dernières ont refusé de retarder une offensive qu'elles planifiaient dans le Nord du pays, où elles souhaitaient se réimplanter en prévision du départ des Casques bleus et reprendre les bases et le territoire jusque-là contrôlés par des rebelles séparatistes⁵⁴. Cette demande de délai, formulée par l'ONU, visait pourtant à garantir un retrait sûr de son personnel et de son équipement. En conséquence, la MINUSMA a dû se retirer alors même qu'éclataient des combats pour le contrôle des bases qu'elle quittait. Ils opposaient les forces armées maliennes, soutenues par les troupes russes de Wagner, et les groupes armés signataires du Nord, regroupés sous le nom de CSP⁵⁵, qui contrôlaient jusque-là la zone. La situation sécuritaire s'est rapidement détériorée et, moins de deux semaines après l'atelier, les Casques bleus ont dû quitter prématurément la base de Ber en raison des affrontements entre les groupes pour accéder à la base. La mission de l'ONU a été attaquée deux fois lors du retrait, blessant trois Casques bleus⁵⁶. À la fin du mois d'août, la MINUSMA avait fermé quatre de ses plus petits camps à Ménaka, Ogossagou, Ber et Goundam sous une forte pression temporelle, mais les bases restantes dans le Nord allaient s'avérer encore plus difficiles à évacuer⁵⁷.

Plutôt que de ralentir l'offensive pour permettre à l'ONU de quitter les bases restantes sans risque, les autorités de transition maliennes ont poursuivi leur avancée. À partir du 24 septembre, elles ont bloqué les convois de la MINUSMA à Gao, les empêchant de se rendre dans le Nord pour récupérer le matériel des trois bases : Aguelhok, Kidal et Tessalit, en raison des opérations en cours dans la région. L'ONU a publié une note le 14 octobre, avertissant que les tensions accrues dans le Nord réduisaient la probabilité pour la mission de récupérer le matériel appartenant aux contingents (COE) et à l'ONU, entraînant ainsi des pertes financières importantes⁵⁸. En réponse, le régime de transition a publié une déclaration deux jours plus tard dénonçant l'« *action unilatérale de la MINUSMA* » concernant le retrait

53. WILEN Nina, « [Procurement by Proxy: How Sahelian Juntas Acquire Equipment from Ousted Security Partners](#) », *Egmont Institute Africa Brief*, 26 mars 2024.

54. Entretien confidentiel, 2024.

55. Le Cadre stratégique permanent (CSP), également connu sous le nom de Cadre stratégique permanent pour la paix, la sécurité et le développement (CSP-PSD), est une coalition de groupes politiques et militaires du nord du Mali, créée le 6 mai 2021. En avril 2024, elle est rebaptisée Cadre stratégique pour la défense du peuple de l'Azawad (CSP-DPA).

56. Voice of America, « [UN Force in Mali Quits Base Early Over Insecurity](#) », 13 août 2023.

57. BOUTELLIS Arthur, *The UN Stabilization Mission in Mali*, op. cit., p. 108.

58. Secrétariat de l'ONU « [Note to Correspondents: on Mali/MINUSMA](#) », *Communiqué de presse de l'ONU*, 14 octobre 2023.

des avant-postes de Kidal et critiquant la « *passivité* » de la mission alors que des parties du CSP prenaient le contrôle des avant-postes et saisissaient du matériel, y compris du matériel militaire⁵⁹.

Le départ des bases du Nord s'est avéré d'autant plus difficile, car le régime de transition malien a refusé d'autoriser la plupart des vols de l'ONU, ce qui aurait facilité une évacuation rapide des équipes et des équipements : « *Chaque vol devait être négocié, et la plupart du temps, il était refusé* »⁶⁰. Cette situation a forcé les Casques bleus à passer par la route dans des conditions sécuritaires difficiles, ce qui nécessitait davantage de préparation et de temps, les obligeant à accélérer leur départ. Le retrait de la base d'Aguelhok, le 23 octobre, a contraint plusieurs Casques bleus à rejoindre deux convois terrestres en provenance de Tessalit, la première base à être fermée dans le Nord le 21 octobre. Ces convois se sont déplacés dans des espaces à haut risque et plusieurs attaques par engins explosifs improvisés (IED) ont blessé des Casques bleus et détruit du matériel⁶¹. Le départ de la base de Kidal, une semaine plus tard, s'est également déroulé en marge de violents combats pour le contrôle territorial de la zone. 848 Casques bleus ont dû parcourir plus de 350 kilomètres jusqu'à Gao dans 143 véhicules, pour la plupart non blindés, dans un environnement hautement risqué et ce, sans couverture aérienne. Ainsi, non seulement les Casques bleus ont dû partir sous la pression du temps, sans le soutien des autorités hôtes, mais ils ont également été confrontés à des risques sécuritaires extrêmes sans mesures de protection suffisantes, ce qui constitue une rupture évidente avec les normes précédentes en matière de retrait de mission.

Lorsque les convois ont quitté la base, le CSP a temporairement pris le contrôle de cette dernière et du matériel laissé sur place⁶². Deux semaines plus tard, les forces armées maliennes, avec le soutien des troupes de Wagner, ont repris la base et la ville de Kidal sans combats⁶³. Pour les Casques bleus, le convoi ne pouvait emporter suffisamment de rations, d'eau et de carburant en raison de l'espace limité. Il leur a fallu attendre une semaine pour être réapprovisionnés par deux hélicoptères de la MINUSMA, ce qui a largement contribué à augmenter les risques auxquels ils s'exposaient. Au total, le convoi a subi six explosions de mines, blessant 37 membres du personnel en uniforme et endommageant sept véhicules⁶⁴.

La base de Mopti-Sévaré a été évacuée le 8 novembre, et celle de Tombouctou a été remise à la fin du mois de décembre dans un environnement plus calme.

59. « [Note d'information du Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération Internationale relative au Communiqué de presse de la MINUSMA du 10 octobre 2023 et à la Note aux Correspondants des Nations unies du 14 octobre 2023](#) », *Twitter du Ministère des Affaires étrangères du Mali*, consulté 5 Novembre 2024 ; voir aussi BOUTELLIS Arthur, *The UN Stabilization Mission in Mali*, *Ibidem*.

60. Entretien confidentiel, 2024.

61. MINUSMA, « [La MINUSMA quitte le camp d'Aguelhok](#) », 23 octobre 2023, consulté le 5 novembre 2024.

62. Reuters, « [Mali rebels say they have taken base vacated by UN peacekeepers](#) », 31 octobre 2023, consulté le 5 novembre 2024.

63. CHEMAM Melissa, « [Mali Junta has 'Seized' Rebel Stronghold of Kidal](#) », *RFI*, 15 novembre 2023.

64. MINUSMA, « [Odyssey of the Last MINUSMA Convoy from Kidal to Gao](#) », 10 novembre 2023, consulté le 5 novembre 2024.

3.3 Cession, rapatriement et récupération (in)volontaires de matériels

L'ONU a réussi à retirer tous ses Casques bleus sans qu'aucun décès ne soit enregistré, un exploit que certains observateurs ont qualifié de « *pur hasard* » compte tenu des circonstances⁶⁵. Pourtant, comme l'a détaillé la section précédente, le retrait des troupes et du matériel n'a pas été sans heurts. D'importantes quantités de matériel et d'équipement appartenant aux pays contributeurs de troupes (PCT) ou à l'ONU ont dû être détruites ou abandonnées en raison de l'urgence de la situation et des nombreuses entraves imposées par les autorités de transition maliennes. Ces dernières auraient également ignoré le processus de liquidation, s'attendant à hériter de la majeure partie des armes et équipements de la MINUSMA, en plus des infrastructures, après l'expulsion de la mission⁶⁶. Un interviewé a déploré cela en disant que l'ONU n'avait pas suffisamment expliqué la procédure aux Maliens, qui pensaient vraiment qu'ils recevraient tout le matériel, dont, selon l'interviewé, ils avaient désespérément besoin.⁶⁷

Cependant, l'ONU est tenue de respecter ses Règlements et règles financières en matière de cession d'actifs, qui établissent un ordre de priorité clair en matière de réaffectation :

1. autres opérations de maintien de la paix,
2. autres activités de l'ONU nécessitant l'équipement,
3. vente à d'autres agences de l'ONU, organisations internationales ou ONG,
4. vente commerciale,
5. cession aux autorités hôtes, soit en échange d'une compensation, soit gratuitement avec l'approbation préalable de l'Assemblée générale. Cela concerne principalement les infrastructures telles que les installations aéroportuaires, les équipements, les bâtiments et les ponts.⁶⁸

Les règlements sont applicables à toutes les phases du processus de retrait et de liquidation d'une mission, mais dans la pratique ils ne sont pas toujours réalisables. Dans le cas de la MINUSMA, la situation sécuritaire, les restrictions de mobilité et la rapidité avec laquelle les troupes ont dû quitter les bases ont conduit à la destruction ou à l'abandon de quantités significatives d'équipement. Le personnel en uniforme de l'ONU était chargé de sécuriser les bases jusqu'à leur départ et de préparer les équipements à transporter vers l'un des trois hubs de concentration : Tombouctou, Mopti ou Gao. De là, le siège organisait leur transport vers les ports de Lomé (Togo) ou de Dakar (Sénégal) pour être expédié à destination⁶⁹.

Cependant, les autorités maliennes n'ont pas autorisé les 200 camions dépêchés par l'ONU pour se rendre dans les trois bases du nord afin de récupérer le matériel, en les bloquant durant plusieurs mois à Gao. De plus, les contractants privés chargés du transport ont refusé d'opérer dans ce contexte de sécurité dégradée, ce qui a également contribué à obliger l'ONU à abandonner ou détruire une grande partie du matériel de la mission. Chaque destruction nécessitait l'approbation du siège de l'ONU et la présence d'un représentant des autorités maliennes, impliquant des contacts quotidiens et des décisions prises en urgence⁷⁰. Des équipements, véhicules, y compris des chars, des générateurs, des munitions et autres biens, qui devaient être restitués aux PCT ou redéployés vers d'autres missions de

65. Entretien confidentiel, 2024.

66. Wilén, « [Procurement by Proxy](#) », *op. cit.*, 2024.

67. Entretien confidentiel, 2024.

68. Nations unies, « [Financial Regulations and Rules of the United Nations](#) », ST/SGB/2013/4, article 3.14., 1er juillet 2013.

69. Entretien confidentiel, 2024.

70. Entretien confidentiel, 2024.

l'ONU, ont dû être détruits rapidement, entraînant des pertes financières considérables⁷¹. Le Département de l'appui opérationnel (DOS) de l'ONU a estimé le coût lié à l'abandon forcé des Équipements appartenant aux contingents (COE) et du matériel appartenant à l'ONU dans les trois bases du nord à environ 83,5 millions de dollars, dont 57,9 millions de dollars relatifs à un potentiel remboursement aux PCT⁷².

Par ailleurs, la route entre Gao et Lomé, l'un des ports à partir duquel le matériel devait être transporté vers d'autres missions ou rapatrié aux PCT, a été fermée par les autorités de transition maliennes. Cela a contraint la MINUSMA à effectuer des vols entre Gao et Lomé, tandis que le matériel non transportable par avion a dû être abandonné⁷³. Des négociations ont également dû être menées avec les pays voisins, le Burkina Faso et le Niger, par lesquels les convois autorisés à circuler devaient passer. Si les autorités de transition burkinabées ont proposé un projet bien organisé à temps, celles du Niger, récemment affectées par un coup d'État, ne l'ont pas fait, malgré un accord verbal préalable⁷⁴. Cela a également compliqué le processus de retrait de l'ONU.

Plusieurs PCT ont décidé de prendre en charge eux-mêmes le rapatriement de leurs troupes et équipements en cours de processus, compte tenu des difficultés rencontrées par l'ONU. Le rapatriement des PCT et de leur matériel pendant un processus de retrait est soit sous la responsabilité de l'ONU, ce qui signifie que l'ONU s'occupe du rapatriement, soit sous le régime d'une Lettre d'Assistance (LOA). Il s'agit d'une méthode de contractualisation que le Département de l'appui opérationnel (DOS) de l'ONU peut autoriser lorsqu'un PCT souhaite organiser lui-même le transport de son matériel et/ou de son personnel pour un déploiement, une rotation ou un rapatriement.⁷⁵ Dans le cas de la MINUSMA, plusieurs PCT voisins, notamment le Sénégal, avaient dès le début décidé de gérer leur propre rapatriement, mais d'autres, comme le Burkina Faso et le Tchad, ont changé d'approche en cours de processus. Ils ont notamment utilisé leurs propres avions C-130 pour rapatrier leurs troupes et équipements, ce qui a facilité le processus de retrait de l'ONU. Cependant, les pays de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont eu des relations diplomatiques particulièrement tendues avec les autorités de transition maliennes à cette période, compliquant davantage le processus⁷⁶. Plus généralement, certains pays étaient directement guidés par leurs pays d'origine plutôt que d'obéir aux ordres de l'ONU, ce qui était problématique pour la force de l'ONU, car il était difficile pour la force de gérer des ordres contradictoires pendant le retrait⁷⁷.

Les PCT européens, à l'exception de la Suède qui n'avait laissé que du matériel, ont également opté pour la LOA. L'Allemagne, qui possédait de loin le plus grand volume de matériel, a organisé elle-même le rapatriement de ses troupes et équipements, et a remis son camp en excellent état, provoquant un sentiment d'admiration chez certains interviewés : « *Les Allemands ont presque informé l'ONU par politesse qu'ils étaient partis* »⁷⁸. Le 28 décembre, malgré la précipitation et les contraintes imposées, ainsi que la situation sécuritaire difficile, la dernière base de Tombouctou a été fermée selon le calendrier établi.

71. Secrétariat général de l'ONU, « [UN Note to Correspondents: MINUSMA withdrawal from northern bases](#) », 22 octobre 2023.

72. BOUTELLIS Arthur, *The UN Stabilization Mission in Mali*, op. cit., p. 109.

73. Entretien confidentiel, 2024.

74. Entretien confidentiel, 2024.

75. DOP, « [UN Generic Guidelines for Troop Contributing Countries Deploying Military Units to the United Nations Peacekeeping Missions](#) », 2008, para 1.3.

76. Entretien confidentiel, 2024.

77. Entretien confidentiel, 2024.

78. Entretien confidentiel, 2024.

Conclusion

Le fait que l'ONU ait réussi à retirer son personnel civil et militaire sans perte de vies humaines, tout en fermant les bases dans des circonstances extrêmement difficiles, constitue une réalisation majeure pour l'organisation. Cela est dû en partie au travail acharné de tous les acteurs impliqués, y compris la plupart des PCT ayant assumé eux-mêmes la responsabilité de leur retrait, et en partie – comme l'ont exprimé plusieurs interviewés – à un « *pur hasard* ».

Les facteurs externes ayant compliqué le retrait étaient nombreux et significatifs. Premièrement, la contrainte temporelle d'exécuter un retrait en six mois a mis la mission sous une pression intense dès le début du processus. Deuxièmement, les différentes entraves imposées par les autorités de transition maliennes, telles que les restrictions à la mobilité terrestre et aérienne, ainsi que les attaques politiques de la mission dans des circonstances critiques, ont aggravé les difficultés. Troisièmement, plus concrètement, le fait que le retrait ait eu lieu pendant la saison des pluies et dans un environnement avec très peu d'infrastructures a limité les options de transport et ajouté une pression supplémentaire.

Du point de vue interne, plusieurs facteurs ont également compliqué le retrait. La mission n'avait pas préparé de plan de retrait ou de plan de contingence, bien que les autorités hôtes aient progressivement augmenté les contraintes et les plaintes envers l'opération depuis le deuxième coup d'État en 2021. Rétrospectivement, cela semble être une opportunité manquée, comme l'ont souligné plusieurs observateurs. Bien que déjà mentionné dans les directives de l'ONU, le besoin de réfléchir aux stratégies de sortie et aux plans de retrait dès le premier jour de la mission et de les tenir à jour régulièrement aurait dû être une priorité. Cela peut être difficile à maintenir au cours d'une opération de dix ans, mais dans les circonstances politiques de plus en plus difficiles de la MINUSMA, davantage aurait pu être fait pour atténuer les impacts d'une expulsion et préparer un retrait.

Le manque d'intégration entre les composantes civiles et militaires de la mission, qui existait avant même la demande de retrait, a compliqué la communication et la coopération, bien que cela ait semblé s'améliorer quelque peu au cours du processus de retrait. L'absence de soutien aérien de l'ONU dès le début du retrait pour l'extraction des troupes et du matériel a également impliqué une logistique complexe et augmenté les risques pour le personnel. Si cela était principalement dû aux contraintes externes imposées par le régime malien, cela résultait aussi de décisions internes à l'ONU, ainsi que de la réticence des PCT à déployer un soutien aérien dans des conditions de sécurité précaires. L'externalisation de certains transports essentiels de matériel à des entreprises privées s'est révélée problématique compte tenu du départ précipité et des conditions sécuritaires difficiles, soulevant des questions concernant les modalités d'utilisation de contractants externes par l'ONU, pour maximiser l'efficacité tout en minimisant les risques et les coûts.

Enfin, bien que le processus de retrait de la MINUSMA puisse être considéré comme une expérience *sui generis*, il est probable qu'il y aura d'autres cas similaires dans le futur, étant donné la crise croissante de consentement qui touche les opérations de maintien de la paix. Les départements de l'ONU devraient donc tirer le meilleur parti de cette expérience difficile et en tirer des leçons pour l'avenir. Parmi les pistes de réflexion et d'amélioration possibles, on peut identifier :

- la nécessité d'établir et de mettre à jour des plans de contingence dès le déploiement d'une mission
- le besoin d'anticiper et d'éviter l'accumulation de matériel et d'équipement inutiles tout au long du déploiement.
- L'opportunité de créer une unité de transport de l'ONU plutôt que de dépendre de contractants privés.

À propos de l'autrice



Dr Nina Wilén est directrice de recherche pour le programme Afrique à l'Institut Egmont des Relations Internationales et professeure associée au département de science politique de l'Université de Lund, en Suède. Ses recherches portent sur l'Assistance aux Forces de Sécurité, la Réforme du Secteur de la Sécurité, la politique des opérations de maintien de la paix, ainsi que sur les thématiques Femmes, Paix et Sécurité, avec un accent particulier sur l'institution militaire. Géographiquement, ses travaux se concentrent sur l'Afrique subsaharienne, où elle a mené des recherches de terrain approfondies dans la région des Grands Lacs et au Sahel. Ses recherches ont été publiées dans plusieurs revues académiques de premier plan, telles que International Affairs, European Journal of International Security, Armed Forces and Society et Gender, Work and Organization. Elle est également l'autrice de l'ouvrage Justifying Interventions: (De) Stabilizing Sovereignty in Liberia, Burundi and the Congo publié par Palgrave Macmillan, ainsi que co-autrice de African Peacekeeping (Cambridge University Press, 2022) avec le Prof. Jonathan Fisher.

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 :
<https://www.observatoire-boutros-ghali.org>

