



Conseil de sécurité

Distr. générale
26 mars 2013
Français
Original : anglais

Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali

I. Introduction

1. Présenté en application de la résolution 2085 (2012) du Conseil de sécurité en date du 20 décembre 2012, par laquelle le Conseil m'a prié de lui rendre compte de la mise en œuvre de ladite résolution, le présent rapport retrace l'évolution de la situation politique et sécuritaire au Mali depuis l'adoption de la résolution, présente l'action multidimensionnelle menée par l'ONU face à la crise, et formule des recommandations sur la voie à suivre. Ce rapport fait également suite à la lettre du Président du Conseil de sécurité en date du 27 février (S/2013/129), par laquelle le Conseil m'a prié de proposer différentes modalités de création d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies, compte tenu de la lettre en date du 25 février (S/2013/113), par laquelle j'ai transmis au Président du Conseil la lettre dans laquelle le Président par intérim du Mali, Dioncounda Traoré, évoque la transformation de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA) en opération de stabilisation et de maintien de la paix de l'ONU.

II. Évolution de la situation politique et sécuritaire

2. La situation politique et sécuritaire au Mali a considérablement évolué au cours de la période considérée à la suite des opérations menées par les forces françaises et africaines aux côtés de l'armée malienne dans le nord du pays et de l'adoption par les autorités nationales d'une feuille de route pour la transition.

3. La sécurité s'est gravement détériorée au début du mois de janvier. Le 5 janvier, des éléments d'Ansar Dine et du Mouvement unité et jihad en Afrique de l'Ouest, avec l'appui d'Al-Qaida au Maghreb islamique, ont lancé une offensive vers le sud du pays. Le 8 janvier, ils se sont affrontés à l'armée malienne au nord de la ville de Konna, à environ 680 kilomètres de Bamako, forçant les soldats à se retirer le lendemain. Konna était alors la dernière ville contrôlée par le Gouvernement au nord de la ville clef de Mopti et de la base des forces maliennes de défense et de sécurité à Sévaré. Des éléments terroristes et d'autres éléments armés ont également avancé vers l'ouest, où ils ont pris la ville de Diabaly le 14 janvier.

4. La prise de Konna par des groupes extrémistes a conduit les autorités de transition maliennes à demander l'aide de la France pour défendre la souveraineté



du Mali et rétablir son intégrité territoriale. En réponse à cette demande, des opérations militaires ont été lancées le 11 janvier contre des éléments terroristes et autres éléments affiliés dans le cadre de l'opération Serval conduite par la France à l'appui des Forces maliennes de défense et de sécurité. Le déploiement de forces africaines sous la bannière de la MISMA s'est accéléré à la suite de l'intervention militaire, ce qui a permis à certains des contingents de se déployer dans d'autres régions du nord du Mali en février.

5. Depuis le déploiement de forces françaises et africaines au Mali, les responsables du coup d'État militaire de mars 2012 sont restés dans l'ombre. Toutefois, l'armée reste divisée, comme en témoigne l'incident survenu au centre de Bamako le 8 février, au cours duquel des éléments de l'ancienne garde présidentielle ont échangé des tirs avec des forces gouvernementales.

6. À la fin du mois de janvier, l'État est redevenu maître de la plupart des grandes villes du nord, notamment Diabaly, Douentza, Gao, Konna et Tombouctou. Le Mouvement national pour la libération de l'Azaouad a annoncé la prise de Kidal le 28 janvier et s'est déclaré opposé au redéploiement des Forces maliennes de défense et de sécurité dans la région, disant craindre des représailles contre la population civile.

7. La plupart des forces terroristes et associées ont battu en retraite vers le nord dans les montagnes de l'Adrar des Ifoghas, tandis que d'autres éléments, principalement des Maliens de la région, se seraient fondus parmi la population locale. Selon certaines informations, les groupes disposeraient de stocks d'armes, de véhicules, de carburant et d'autres approvisionnements dans les zones éloignées du nord. Ces groupes armés ont lancé des contre-attaques dans Gao, recourant à des tactiques asymétriques, notamment à des attentats-suicides prenant pour cible les unités françaises et maliennes mais aussi les éléments du Mouvement national pour la libération de l'Azaouad.

8. L'événement le plus important à retenir sur le plan politique au cours de la période considérée a été l'adoption à l'unanimité par le Parlement le 29 janvier d'une feuille de route pour la transition. Cette feuille de route s'articule autour de deux missions essentielles, confiées au Gouvernement de transition : le rétablissement de l'intégrité territoriale du pays et l'organisation d'élections libres et régulières. Elle prévoit : la poursuite des opérations militaires aux côtés des forces de l'opération Serval et de la MISMA, en vue de reprendre les zones occupées par les groupes armés et de rétablir l'intégrité territoriale du pays; le plein rétablissement de l'autorité de l'État dans le nord; la réforme des forces armées; l'ouverture d'un dialogue avec les groupes qui renoncent à la lutte armée et adhèrent au caractère unitaire de l'État malien et à sa constitution; le retour des réfugiés et des déplacés; le dialogue intercommunautaire; la lutte contre l'impunité.

9. La feuille de route définit également trois domaines d'intervention liés à l'organisation d'élections, à savoir : la réforme du cadre juridique et institutionnel; la révision définitive des listes électorales; l'établissement d'un calendrier électoral prévoyant des scrutins législatifs et présidentiel avant la fin de juillet 2013. Aux termes de la feuille de route, le Président, le Premier Ministre et les membres du Gouvernement ne sont pas admis à se présenter aux prochaines élections.

10. Le Gouvernement a dicté les conditions de l'ouverture d'un dialogue avec les groupes armés et les groupes rebelles dans le nord du Mali, à savoir le respect de

l'intégrité territoriale du pays et de la laïcité de l'État. Le Président par intérim a préconisé la vigilance dans le choix des interlocuteurs d'un tel dialogue qui, à son avis, devrait être ouvert aux groupes véritablement représentatifs des populations du nord sans être nécessairement partie à la rébellion. Depuis le début des opérations militaires, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), dans le cadre de son action de médiation, se tient prête à appuyer les négociations et le dialogue. Le Gouvernement a également annoncé la mise en place de la Commission nationale du dialogue et de la réconciliation prévue dans la feuille de route, laquelle devrait être composée de représentants de toutes les régions et communautés du Mali.

11. On a également redoublé d'efforts pour mettre en place des mécanismes de coordination, notamment le Groupe de travail intégré sur le Mali, composé de représentants de l'Union africaine, de l'ONU et de la CEDEAO, en vue de faciliter la coopération dans l'action menée pour répondre aux questions intéressant la situation politique, la sécurité, les droits de l'homme et la situation humanitaire.

III. Situation humanitaire

12. La situation humanitaire reste critique, des millions de personnes étant touchées par la crise. Plus de 4,3 millions de Maliens étaient sinistrés en 2012 du fait de la crise alimentaire et nutritionnelle. Malgré les bonnes récoltes de la fin de l'année 2012, quelque 747 000 personnes avaient besoin d'aide alimentaire d'urgence, 1,3 million de personnes étant menacées d'insécurité alimentaire. L'accès aux produits de base ayant été drastiquement remis en cause dans le nord du Mali, les partenaires humanitaires redoublent d'efforts pour répondre aux besoins de protection, notamment dans les domaines de la prévention des violences sexuelles et sexistes et de la prise en charge des victimes ainsi que de l'assistance aux enfants recrutés dans les groupes armés.

13. Depuis avril 2012, plus de 470 000 personnes ont fui pour se réfugier ailleurs au Mali (65 000 nouveaux déplacés depuis janvier 2013) ou dans les pays voisins. Ce chiffre comprend 292 648 déplacés à l'intérieur du Mali et 177 637 réfugiés en Mauritanie, au Niger et au Burkina Faso. Des personnes déplacées auraient regagné les zones urbaines du nord, mais un grand nombre de réfugiés appartenant aux groupes ethniques du nord, touaregs principalement, attendraient que la sécurité revienne pour emprunter le chemin du retour. Par ailleurs, les besoins restent urgents dans le sud et le centre du pays, où vivent quelque 60 % des personnes déplacées.

14. L'accès de l'aide humanitaire s'est quelque peu amélioré dans certaines parties du pays, mais la situation reste extrêmement précaire, en particulier dans les régions de Gao et de Kidal. Les acteurs humanitaires s'inquiètent de plus en plus de l'éventuel déploiement d'une force des Nations Unies au Mali et insistent sur la nécessité d'observer strictement la distinction entre l'humanitaire et les objectifs politiques et de sécurité pour ne pas mettre en péril la sécurité des travailleurs humanitaires, entraver l'accès de l'aide humanitaire à tous ceux qui en ont besoin ni compromettre l'impartialité de l'action humanitaire.

15. Au 22 mars, le Mali n'avait reçu, dans le cadre de la procédure d'appel global pour 2013, que 73,7 millions de dollars, soit seulement 20 % des 386 millions de dollars dont le pays a besoin. Faute de ressources suffisantes, les partenaires

humanitaires n'auront pas les moyens de répondre aux besoins les plus pressants du pays.

IV. Situation des droits de l'homme

16. La situation des droits de l'homme au Mali reste très préoccupante. Le nord du pays serait le théâtre de violations graves des droits de l'homme : exécutions sommaires, arrestations illégales et disparitions forcées, utilisation d'enfants par les groupes armés, viols, mariages forcés, destruction et pillage de biens. Par ailleurs, depuis janvier 2013, des éléments des forces maliennes de sécurité auraient commis des violations des droits de l'homme contre les populations touaregs et arabes ainsi que d'autres groupes soupçonnés de complicité ou de collaboration avec les groupes rebelles. De nouvelles pratiques systématiques de violations des droits de l'homme, notamment des représailles d'inspiration ethnique, sont survenues dans les parties du nord du Mali reprises par le Gouvernement.

17. Le Gouvernement, qui a reconnu la gravité de la situation et ses possibles répercussions sur la stabilité du pays, a promis de rechercher et de poursuivre les auteurs de violations. Mais il n'a pas les moyens de remédier rapidement à la situation. Selon de nombreux interlocuteurs, pour asseoir durablement la paix et la stabilité, il faut combattre l'impunité et poursuivre tous les auteurs de violations graves des droits de l'homme, quelles que soient leur appartenance et leur qualité.

18. Selon les informations dont dispose l'ONU, les parties dans le nord ont commis des violations graves sur la personne d'enfants : recrutement et utilisation d'enfants par les groupes armés, violences sexuelles sur la personne de filles, mariages forcés, enlèvements et attaques contre écoles et hôpitaux. Des centaines d'enfants ont été recrutés par tous les groupes armés présents dans le nord, notamment Al-Qaida au Maghreb islamique, Ansar Dine, le Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest et le Mouvement national pour la libération de l'Azaouad. L'enlèvement et la détention d'enfants à des fins de renseignement est également une nouvelle pratique à laquelle il convient de mettre fin de toute urgence.

19. La crise politique et l'insécurité ont nui au travail des médias au Mali. Dans le nord, les organes d'information ont subi censure et agressions de la part de groupes extrémistes. On a également fait état d'attaques dirigées contre des journalistes maliens à Bamako et dans les villes du nord.

20. Le 16 janvier, la Procureure de la Cour pénale internationale, saisie en 2012 par le Gouvernement, a annoncé l'ouverture d'une enquête.

21. À la suite de la destruction de 11 mausolées à Tombouctou et d'un autre à Gao et de l'autodafé de quelque 3 000 manuscrits anciens, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a adopté un plan d'action pour la réhabilitation du patrimoine culturel et la sauvegarde des manuscrits anciens au Mali. La Directrice générale de l'UNESCO s'est rendue à Tombouctou le 2 février.

V. Développement

22. La crise affecte la production économique et le fonctionnement des services publics de base dans tout le pays. La suspension de l'aide publique au développement, à l'exception de l'aide humanitaire, et l'abandon de nombre de projets d'investissement hypothèquent gravement les revenus et l'emploi de milliers de personnes.

23. Les grands indicateurs socioéconomiques et les conditions de vie de la population ne cessent de se détériorer, cependant que les indicateurs de santé et de développement sont au nombre des plus faibles du monde. Les populations urbaines sont les plus gravement touchées du fait de la perte d'emplois et de l'afflux massif de déplacés dans les villes. Au moins 77 % des Maliens vivent en deçà du seuil international de pauvreté, étant pour la plupart privés d'accès à l'eau potable et à l'assainissement. L'infrastructure médicale est dérisoire et le pays manque de médicaments. Le taux de malnutrition, le taux de mortalité infantile et les risques de mortalité néonatale et maternelle sont élevés.

24. En récession, avec un taux de croissance du PIB de -1,5 % pour 2012, le pays pourrait cependant connaître une reprise en 2013 à la faveur d'une éventuelle aide budgétaire de plusieurs partenaires bilatéraux. La reprise de l'aide revêt une importance capitale pour les perspectives macroéconomiques du Mali en 2013. Le Fonds monétaire international (FMI) a approuvé le décaissement de l'équivalent de 18,4 millions de dollars pour le Mali au titre de la facilité de crédit rapide en janvier afin d'aider les autorités, grâce à des conseils pratiques et à un appui financier, à maintenir la stabilité macroéconomique et la croissance au cours des 12 prochains mois.

25. Dans ce contexte, l'ONU a continué d'œuvrer à coordonner et mobiliser l'action des partenaires de développement, l'idée étant de les amener à renouer le dialogue avec les autorités de transition et à aider celles-ci à limiter les effets de la crise et à améliorer l'accès aux services sociaux de base. Un fonds national de stabilisation économique et sociale, géré par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), a également été créé pour aider à financer le budget national, en particulier dans les secteurs socioéconomiques et dans le domaine de la sécurité alimentaire.

VI. Mise en œuvre de la résolution 2085 (2012) du Conseil de sécurité

A. Création du Bureau des Nations Unies au Mali

26. Le Bureau des Nations Unies au Mali (BUNUMA) a commencé à se mettre en place le 21 janvier. Au 22 mars, 47 fonctionnaires de l'ONU, dont 23 agents chargés de l'appui à la mission, étaient sur le terrain. Tout au long de la planification de ses activités, le BUNUMA a consulté les autorités maliennes pour déterminer leurs besoins et ainsi adapter l'appui à apporter aux Maliens pour leur permettre de régler la crise actuelle eux-mêmes.

B. Appui au processus politique

27. L'ONU a continué, en étroite collaboration avec les acteurs nationaux ainsi qu'avec l'Union africaine, la CEDEAO et d'autres grands acteurs internationaux, à favoriser la mise en œuvre de la feuille de route de transition et les différents piliers du concept stratégique pour le Mali de l'Union africaine, adopté par le Groupe de soutien et de suivi sur la situation au Mali.

28. S'agissant des négociations avec les groupes du nord du pays, mon Représentant spécial pour l'Afrique de l'Ouest, Saïd Djinnit, a continué d'accompagner la CEDEAO dans son action de médiation, conformément à la résolution 2085 (2012), en vue de préparer le cycle de négociations qui devait à l'origine avoir lieu en janvier. Il a consulté différents acteurs de la sous-région sur diverses options de médiation qui permettraient d'associer les groupes non terroristes et autres représentants des populations du nord à un dialogue en vue de trouver une solution durable à la crise malienne. Pour favoriser la mise en œuvre rapide des différents aspects de la résolution 2085 (2012) du Conseil de sécurité, il s'est rendu à Ouagadougou et à Abuja les 13 et 14 janvier, où il s'est entretenu avec le Médiateur de la CEDEAO et le Président de la Commission de la CEDEAO.

29. Un mécanisme de coordination ONU/Union africaine/CEDEAO/Union européenne coprésidé par l'Union africaine et l'ONU a été récemment mis en place à Bamako. Il a pour mission de pourvoir à la coordination et à l'harmonisation des actions de la communauté internationale. Le BUNUMA a également facilité la création d'un groupe restreint de dirigeantes appelées à apporter leur contribution au processus de paix malien.

30. Pour faire face aux répercussions régionales de la situation au Mali, la crise ayant une dimension sahélienne, mon Envoyé spécial pour le Sahel, Romano Prodi, a poursuivi ses consultations avec les partenaires internationaux au sujet de la conception et de l'application de la Stratégie intégrée de l'ONU pour la région du Sahel.

31. Comme suite à une mission d'évaluation des besoins électoraux effectuée en novembre 2012, l'ONU continue d'aider les autorités maliennes à préparer les élections. Une équipe de projet électoral du PNUD travaille, en collaboration avec les autorités maliennes, à mettre en œuvre les recommandations issues d'un récent audit des bases de données d'électeurs existantes et à la constitution d'un registre électoral biométrique à partir du fichier issu du recensement administratif à vocation d'état civil (RAVEC). Sur ce sujet, il reste encore : a) à examiner les informations biométriques et à inscrire les Maliens de Côte d'Ivoire; b) à établir et à distribuer les cartes d'électeur; c) à établir les listes électorales; d) à arrêter la configuration et l'emplacement des bureaux de vote.

32. En consultation avec les autorités maliennes, les partis politiques et la société civile, le BUNUMA a recensé les priorités suivantes.

Sécurité

33. Le rétablissement de l'intégrité territoriale du Mali et de la sécurité des populations du nord s'impose comme première priorité. La sécurité reste très précaire, du fait notamment de la poursuite des activités terroristes et des opérations militaires dans certaines régions. Même lorsque l'intégrité territoriale du pays aura

été rétablie, des menaces graves continueront de peser sur la sécurité (attentats terroristes, prolifération des armes, contrebande de drogues et autres activités criminelles) et risqueront de compromettre la gouvernance et le développement du Mali dans un proche avenir.

Primauté du politique

34. Le coup d'État du 22 mars 2012 et la crise au nord du Mali sont, essentiellement mais non exclusivement, la manifestation d'une crise de la gouvernance provoquée par la corruption endémique, l'incapacité de l'État d'assurer les services de base et la quasi nulle légitimité des institutions de l'État et du système politique. Donner des moyens aux pouvoirs publics et asseoir la légitimité de l'État et du système politique aux niveaux national, régional et local sont une entreprise de longue haleine, dont l'échec serait gros de risquer de nouvelles crises politiques et sécuritaires dans l'avenir.

35. L'impératif de sécurité ne doit pas remettre en cause le primat du politique ni à court terme ni à long terme. Par primauté du politique, on entend ici le dialogue national et la réconciliation, le renforcement des institutions de l'État et la consolidation de la légitimité de ces institutions et du système politique.

Nécessaires dialogue et réconciliation

36. De très forts clivages et antagonismes politiques et sociaux divisent les acteurs politiques, tout autant que les communautés qui en sont également traversées. Ces lignes de fracture s'observent non seulement entre le nord et le sud, mais aussi dans le nord et le sud. Par ailleurs, la rébellion, l'occupation du nord, les atrocités et les violations des droits de l'homme qui ont été commises, notamment les violences sexuelles et sexistes liées au conflit, ont laissé de lourdes séquelles.

37. Au-delà du dialogue national, divers dialogues intercommunautaires, intracommunautaires et entre divers acteurs (les forces armées maliennes, notamment) s'imposent. Le dialogue et la réconciliation doivent en outre s'accompagner de mesures de justice pour que les violations commises ne restent pas impunies.

38. Certaines organisations au Mali partisans du dialogue et de la négociation entendent cependant en exclure certains groupes. Ainsi, l'idée de négociations bilatérales entre le Gouvernement de transition et le Mouvement national pour la libération de l'Azawad semblerait susciter quelque résistance. En revanche, une large opinion semble se dégager en faveur d'un vaste dialogue auquel seraient associés des acteurs très divers dont des représentants des communautés, des chefs traditionnels, des groupes de la société civile, des élus, des autorités locales et des représentants de l'État central, ainsi que des groupes armés qui renoncent à la violence et reconnaissent l'unité et l'intégrité territoriale du Mali.

Réforme électorale et élections

39. Si les élections sont indispensables pour rétablir l'ordre constitutionnel et asseoir la légitimité et l'autorité du Gouvernement, d'aucuns craignent cependant que les conditions de la tenue d'élections libres, crédibles et pacifiques dans tout le pays ne soient pas encore réunies. En l'absence de réconciliation, il ne peut guère y avoir de débat politique constructif et des élections risqueraient d'exacerber

l'instabilité, voire de donner lieu à des violences. Les élections ne consistent pas seulement à mettre un bulletin dans une urne. Elles sont, plus fondamentalement, l'occasion de débattre des projets de société, programmes et dirigeants et de se déterminer en conséquence. Or, il sera extrêmement difficile, pour ne pas dire impossible, d'organiser un scrutin libre et pacifique dans le nord, en particulier dans les camps de réfugiés et chez les déplacés.

40. Les élections organisées au Mali sont généralement marquées par un faible taux de participation, signe notamment de la défiance des électeurs à l'égard du système électoral. Si aucune réforme politique majeure ne vient renforcer la confiance dans le système électoral, le taux d'abstention sera sans doute encore plus élevé lors des prochaines consultations. Or, la défaillance du système politique est l'une des principales causes de la rébellion armée qui a éclaté dans le nord et de la mutinerie à l'origine du coup d'État de mars 2012. Si les élections sont mal préparées, le système risque de se perpétuer. Telle est d'ailleurs l'idée la plus répandue chez ceux qui ont soutenu le coup d'État ou l'ont du moins accueilli favorablement.

41. Vu ce qui précède, il est vital de tout faire pour créer les conditions propices à la tenue d'élections libres, régulières, transparentes et crédibles dans le respect des normes nationales et internationales. Il importera également de veiller à ce que les femmes puissent y prendre part, et ce, en toute sécurité. Les consultations entre les principaux acteurs nationaux seront indispensables pour satisfaire cette exigence.

Forces maliennes de défense et de sécurité et secteur de la sécurité

42. La réforme des institutions de défense et de sécurité, à commencer par l'armée, est une entreprise cruciale, quoique complexe. Les principaux objectifs sont multiples : rétablir la cohésion institutionnelle, la discipline et l'intégrité du commandement; doter les forces de moyens adéquats; former les forces pour assurer l'efficacité opérationnelle et le respect du droit international humanitaire, du droit international des droits de l'homme et du droit international des réfugiés; mettre en place des mesures pour sanctionner les violations de ces droits; instituer une tradition institutionnelle de respect du pouvoir civil, notamment sous l'effet d'une tutelle civile efficace.

Rôle des acteurs extérieurs

43. Les clivages et traumatismes que vit le Mali appellent, de la part des acteurs extérieurs, tact, patience et soutien. Les partenaires internationaux ne doivent pas oublier qu'il n'y a pas de solutions rapides et que les interventions extérieures sont susceptibles d'exacerber les divisions. Il est essentiel de promouvoir et de soutenir l'appropriation par les Maliens de la solution de la crise et d'observer le principe « ne pas nuire ». Les groupes politiques et sociaux organisés du Mali ont besoin du soutien, sous une forme ou une autre, de l'ONU et des autres acteurs extérieurs, mais soulignent également que c'est aux Maliens qu'il revient de régler la crise.

C. Appui sécuritaire

44. Début janvier, les pays fournisseurs de contingents ont agi vite pour accélérer le déploiement de la MISMA à la suite du lancement de l'opération Serval. Nombreuses étaient les difficultés de planification et de coordination à surmonter, à

commencer par le problème de l'arrivée tardive des véhicules et autres équipements. Les partenaires internationaux ont apporté leur soutien en assurant le transport aérien stratégique et les transports terrestres au Mali. Les forces de la MISMA étendent désormais leur présence dans le nord et le centre du Mali, y compris dans la région de Kidal.

45. Le 25 janvier, le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a demandé à la Commission de l'Union africaine et à la Commission de la CEDEAO, en collaboration avec l'ONU, l'Union européenne et d'autres partenaires, de revoir le concept opérationnel conjoint en vue de renforcer les effectifs de la MISMA, notamment en y intégrant les hommes envoyés par le Tchad et d'autres contingents. Le général Shehu Abdulkadir, commandant de la force de la MISMA, est arrivé au Mali mi-janvier. Au 22 mars, 6 288 soldats avaient été déployés, dont 84 officiers à l'état-major de la MISMA.

46. Les contingents devaient avoir une autonomie de 90 jours après le déploiement, mais certains se sont rapidement heurtés à de graves problèmes logistiques, notamment en matière de vivres, de carburant et d'eau. L'appui apporté par les partenaires bilatéraux a permis de répondre aux besoins les plus pressants. Néanmoins, il reste capital de fournir l'appui logistique nécessaire pour mener à bien le déploiement dans les délais et permettre de mener durablement des opérations efficaces.

47. Les spécialistes de la planification militaire de l'ONU ont apporté leur concours à la MISMA, contribué à mettre en place des mécanismes de coordination, aidé la MISMA et les forces armées maliennes à définir les besoins prioritaires et amélioré l'intelligence de la situation au quartier général de la MISMA. Ils ont également aidé à mettre au point les principaux textes d'orientation de la MISMA (directives opérationnelles, directives relatives à la protection des civils, règles d'engagement, code de conduite).

48. L'Union africaine et la CEDEAO ont organisé une conférence de planification à Bamako du 15 au 20 février pour revoir le concept stratégique opérationnel conjoint de la MISMA et définir le concept d'opérations de la composante civile de la mission. Le concept stratégique révisé a été approuvé au sommet de la CEDEAO tenu à Yamoussoukro les 27 et 28 février.

49. Des contingents maliens ont été déployés dans le nord du pays mais connaissent de graves problèmes de capacités en matériel, en formation et en appui logistique. L'aide apportée dans le cadre de l'opération Serval s'est avérée essentielle pour fournir les moyens de subsistance nécessaires aux besoins opérationnels. Le Ministère malien de la défense procède actuellement au recrutement de 3 000 hommes supplémentaires. De son côté, la mission de formation de l'Union européenne au Mali est en train d'ouvrir à Koulikoro (à 60 km à l'est de Bamako) un camp de formation des forces armées maliennes. La mission évalue les capacités afin d'élaborer une formation adaptée aux unités maliennes, qui devrait débiter dans le courant du mois d'avril à l'intention de quatre bataillons.

50. La Gendarmerie nationale, la Police nationale et la Garde nationale du Mali ainsi que les administrations judiciaire et pénitentiaire ont également du mal à se redéploier et à reprendre leurs activités dans le nord du Mali. Au 22 février, la Police nationale n'était présente dans aucune des grandes villes du nord du Mali, les quelques gendarmes déployés à Gao et à Tombouctou faisant face à de graves

difficultés d'ordre opérationnel et les institutions judiciaires et pénitentiaires étant paralysées. Le redéploiement du personnel dans le nord est entravé par l'insécurité et d'énormes obstacles logistiques (manque de locaux, de moyens de transport et de matériel). Il faut d'urgence mobiliser les donateurs pour aider à répondre aux besoins prioritaires des institutions de la sécurité et de l'état de droit (reconstruction de bureaux, fourniture de véhicules, de matériel de communication et de fournitures de base).

51. Depuis le déploiement du BUNUMA en janvier 2013, le Service de la lutte antimines des Nations Unies apporte son concours à la MISMA et aux forces maliennes de défense et de sécurité et mène des activités de déminage humanitaire. Une formation de cinq semaines à la neutralisation des explosifs et munitions a été dispensée aux forces maliennes, et plusieurs sessions de sensibilisation aux restes d'explosifs de guerre et aux engins explosifs improvisés ont été organisées à l'intention du personnel de la MISMA et du BUNUMA. S'agissant du déminage humanitaire, cinq équipes envoyées par des organisations non gouvernementales internationales se sont coordonnées et déployées dans les zones touchées par le conflit pour procéder à des relevés et détruire les engins explosifs.

VII. Options concernant la mise en place d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies

52. Comme suite à la lettre du Secrétaire général transmettant la lettre du Président par intérim (S/2013/113), dans laquelle celui-ci suggérait de transformer la MISMA en opération des Nations Unies de stabilisation et de maintien de la paix, et à la lettre correspondante du Président du Conseil de sécurité (S/2013/129), mon Sous-Secrétaire général aux opérations de maintien de la paix, Edmond Mulet, s'est rendu au Mali, du 10 au 16 mars, en compagnie d'une délégation pluridisciplinaire, en vue d'élaborer des recommandations à l'intention du Conseil sur les options relatives à la mise sur pied d'une opération de maintien de la paix au Mali.

53. La délégation s'est entretenue avec le Président par intérim, le Premier Ministre et les membres du Gouvernement, le Président de la Commission électorale nationale, le Président de l'Assemblée nationale, les autorités locales, le commandement des forces armées, de la police et de la gendarmerie, et des représentants des partis politiques, des organisations religieuses et de la société civile, ainsi que des partenaires régionaux et internationaux, dont l'Union africaine, la CEDEAO, la MISMA, l'Union européenne et les partenaires bilatéraux. Elle s'est également rendue à Gao, Mopti, Sévaré et Tombouctou.

A. Principales conclusions

Situation politique

54. À Bamako, les représentants des autorités de transition ont confirmé qu'elles étaient déterminées à assurer la sécurité dans le nord du pays, mais précisé qu'il appartenait à un gouvernement élu de s'attaquer aux causes profondes du conflit (la mal gouvernance, la corruption, le recul de l'état de droit et l'inefficacité des forces de sécurité). Certains interlocuteurs ont dit craindre que l'ingérence incessante d'éléments impliqués dans le coup d'État du 21 mars 2012 ne vienne saper les

institutions, et confirmé que les autorités politiques et militaires étaient profondément divisées, tout autant que l'ensemble de la société.

55. Tous les interlocuteurs sont convenus qu'il est nécessaire qu'un gouvernement élu légitime vienne porter de l'avant le dialogue national et les réformes majeures. Le Gouvernement s'est de nouveau engagé à mener les élections à terme avant la fin juillet et a fait savoir que l'état des préparatifs était en cours d'examen. Si ces élections sont décisives pour l'issue de la transition et la mise en place d'un gouvernement légitime, a-t-on dit, il faudra néanmoins créer un certain nombre de conditions minimales d'ordre politique et sécuritaire, pour qu'elles viennent unifier et non diviser encore le pays, en sorte de ne pas approfondir la crise.

56. Tous les interlocuteurs ont convenu qu'il était urgent de reconstituer l'appareil administratif de l'État dans les zones du nord qui ont été reprises afin de préserver la souveraineté et l'intégrité territoriale du Mali. Cela suppose tout en même temps de bâtir des institutions nationales fortes et d'assurer une bonne administration au niveau local, et en outre de donner à l'État les moyens d'exercer son autorité sur toute l'étendue du territoire national, jusque dans les régions les plus reculées. L'administration civile n'est toujours pas représentée dans le nord du pays, mais le Président par intérim a confirmé l'intention du Gouvernement d'y envoyer des agents de l'État dès que possible. La présence de fonctionnaires est capitale pour assurer la fourniture de services de base et permettre le déploiement de toute éventuelle opération de stabilisation. Malheureusement, une grande partie des infrastructures publiques dans le nord a été abandonnée, pillée ou détruite.

57. Les forces de défense et de sécurité du pays ont récemment commencé à se redéployer dans certaines zones du nord, où l'accueil que leur réserve la population locale est mitigé. Ces forces ne sont pas encore en mesure d'assurer la sûreté et la sécurité de la population. Elles sont également divisées, mal équipées et peu entraînées, le tout sur fond d'ingérences fréquentes dans la vie politique. Leur puissance a considérablement diminué, ce qui fait qu'elles connaissent de sérieuses contraintes opérationnelles. Une opération de stabilisation serait décisive pour stabiliser les zones reconquises du nord.

58. Il conviendra de tenir compte des différences qui existent entre les grandes villes et régions du nord pour élaborer des solutions adaptées. La situation à Kidal demeure particulièrement tendue en raison de la présence du Mouvement national pour la libération de l'Azawad et de l'impasse dans laquelle se trouvent les pourparlers en vue d'une solution négociée de la crise, alors que celle-ci faciliterait le rétablissement de l'autorité de l'État. Le Gouvernement a répété qu'il était disposé à négocier avec le Mouvement national pour la libération de l'Azawad sous certaines conditions, notamment son désarmement, mais bon nombre d'interlocuteurs se sont dits opposés à toute forme de dialogue. Étendre l'autorité de l'État à Kidal ne pourra se faire sans règlement politique.

59. Bien que le Gouvernement ait fait sienne la feuille de route de la transition, il n'existe pas d'accord-cadre politique global qui prévoirait un programme de désarmement, démobilisation et réintégration en faveur de certains ex-combattants, y compris ceux des milices. Par conséquent, les solutions classiques devront être adaptées.

Sécurité

60. L'opération Serval dans le nord du Mali a permis des avancées considérables sur le plan de la sécurité, mais les groupes armés islamistes, dont Al-Qaida au Maghreb islamique, le Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest et Ansar Dine, continuent de représenter une menace grave. Même si les opérations en cours ont permis de démanteler d'importants centres organisés, en particulier dans la région de Kidal, ces groupes restent très présents dans le Timesli (Gao) et le Gourma (Assongo), ainsi que le long du fleuve Niger entre Tombouctou et Timétrine. Des poches extrémistes se sont également formées entre la forêt de Ouagadou et Tombouctou, ainsi qu'au nord de Ménaka et au sud et à l'est de Douentza. On sait, sans que l'on ait de nombre précis, que des combattants ont trouvé refuge en dehors du Mali ou se sont fondus dans la population, tout en conservant des caches d'armes et la capacité de reprendre le combat. Bien équipés et formés, ces groupes luttent de manière acharnée et emploient des tactiques de guérilla et de terrorisme (roquettes, engins explosifs improvisés et attentats-suicides).

61. Des milices armées opèrent dans tout le nord du pays. Quoique dépourvues d'organisation hiérarchique clairement définie, elles représentent une menace. Également source de violence, des tensions politiques et des divisions au sein de l'armée continuent de menacer la sécurité à Bamako. La criminalité transnationale organisée est présente au Mali et dans l'ensemble du Sahel sous la forme de cartels de la drogue, de banditisme transfrontalier, de contrebande, de traite d'êtres humains, d'enlèvements contre rançon et de blanchiment d'argent. Ces activités criminelles transnationales sont particulièrement lucratives et leurs recettes alimentent la violence extrémiste et les activités des insurgés au Mali.

62. Les forces de l'opération Serval, la MISMA et les forces de sécurité maliennes sont engagées dans de sérieux combats contre les groupes terroristes dans des zones clefs du nord et du centre. Une diminution notable ou un arrêt des opérations françaises ferait probablement resurgir ces groupes. Si une telle situation devait se présenter, il serait nécessaire de mener des opérations offensives limitées et ciblées. Disposant actuellement de 82 % de l'effectif prévu de 9 500 hommes, la MISMA a déployé des unités à Ansongo, Bamako, Banamba, Gao, Kidal, Markala, San et Sevare, ainsi que dans les alentours de Tessalit. La MISMA et les forces maliennes ont également, avec l'appui des forces de l'opération Serval, mené des opérations dans la forêt de Ouagadou.

63. Les groupes terroristes et leurs tactiques, la prolifération d'armes, les engins explosifs improvisés, les munitions non explosées et les mines terrestres sont autant de risques majeurs pour les civils et le personnel de l'ONU déployé au Mali. L'attentat-suicide du 21 mars perpétré à Tombouctou illustre les graves menaces auxquelles le personnel de l'ONU sera directement exposé, sachant que ce type d'attaques peut faire un grand nombre de victimes.

B. Options pour une opération des Nations Unies

64. Les problèmes auxquels se heurte le Mali sont profonds et ne sont pas susceptibles de solution facile. Il est de l'intérêt commun du Mali et de ses partenaires internationaux de définir les éléments d'une stratégie d'entrée et de sortie dans la perspective d'une opération des Nations Unies. Le Mali a une

excellente occasion de s'attaquer aux problèmes immédiats que connaît le pays tout en jetant les bases d'une paix et d'une sécurité durables. Il ne s'agit pas uniquement de faire face aux menaces qui pèsent sur la sécurité mais également de relever les graves défis qui se posent en matière de politique, de gouvernance, de développement et de sécurité. L'objectif de toute opération des Nations Unies sera d'aider l'État malien à recouvrer sa légitimité et à rétablir son autorité sur l'ensemble de son territoire afin d'assurer la sécurité physique de l'ensemble de ses populations et de faire en sorte que rien qui vienne de son territoire ne constitue une menace pour lui, pour ses voisins et pour d'autres pays.

65. L'opération Serval a réalisé des gains spectaculaires, qui se sont traduits notamment par la libération des principales agglomérations du nord et le recul de la menace des groupes armés islamiques. Le retrait de ces soldats devant bientôt commencer, le Mali et ses partenaires internationaux doivent déterminer la meilleure manière pour eux de consolider les acquis en matière de sécurité. Les tâches principales consisteront à enrayer la menace des groupes extrémistes armés, à stabiliser les agglomérations situées dans les zones reconquises, à protéger les civils et à établir un cadre propice à l'acheminement de l'aide humanitaire, y compris au retour des réfugiés et des déplacés.

66. Tout aussi important sera le soutien à apporter aux efforts que déploie le Mali pour se donner un ordre politique qui jouit du consentement des gouvernés fondé sur un dialogue sans exclusive, la gouvernance responsable et des garanties en faveur de l'ensemble des communautés. Un facteur essentiel à cet égard est le rétablissement de l'ordre constitutionnel à la faveur d'élections présidentielle, législatives et municipales libres, transparentes, crédibles et pacifiques. La concertation politique aux niveaux local et national devra aboutir à un plus large consensus sur les réformes à opérer pour s'attaquer aux causes profondes du conflit.

67. L'État doit déployer une présence effective et responsable, à même de pourvoir à la prestation des services publics les plus cruciaux, dont la sécurité et l'ordre public, sur toute l'étendue du territoire. Il faudra pour cela de fortes institutions dotées de moyens suffisants pour s'étendre jusque dans le pays profond.

68. Parallèlement au maintien des responsabilités actuelles exercées par les Nations Unies, la question qui se pose au Conseil est de savoir dans quelle mesure l'Organisation peut ou devrait assumer quelque responsabilité en matière de sécurité et de stabilisation, compte tenu des acquis de l'opération Serval. En dernière analyse, l'action en matière de sécurité et de stabilisation devra reposer sur un processus politique viable et inciter les parties en présence sur le terrain à participer à ce processus.

69. Nombre d'interlocuteurs maliens tout comme l'Union africaine et la CEDEAO ont demandé de confier à une force des Nations Unies pour mission de mener des combats contre des groupes terroristes dans le but de rétablir l'intégrité territoriale malienne. Selon cette option, l'opération Serval transférerait ses responsabilités, y compris à la faveur de la conversion de la MISMA, à une mission des Nations Unies dotée d'un mandat d'imposition de la paix l'habilitant à combattre les derniers groupes insurgés actifs et à mener des opérations de contre-terrorisme. Combattre des groupes extrémistes dans le désert et les montagnes du nord du Mali exige des moyens militaires très particuliers et très difficiles à obtenir mais qui seront néanmoins cruciaux pour toute force engagée dans de telles opérations.

70. Les Nations Unies n'ont pas la configuration nécessaire pour superviser de telles opérations à un niveau stratégique et les soldats de la paix ne sont généralement pas dotés de la formation, de l'équipement ou de l'expérience requis pour la conduite de ces opérations en exécution d'un tel mandat, sans compter qu'une action de cette nature déborde le cadre de la doctrine de maintien de la paix des Nations Unies. Cette option soulève également la question de savoir si l'Organisation peut soutenir les innombrables pertes auxquelles exposent ces opérations. Par conséquent, les deux options suivantes sont soumises à l'examen du Conseil :

Option 1. Présence politique intégrée et multidimensionnelle des Nations Unies aux côtés d'une force militaire sous conduite africaine

71. Les Nations Unies poursuivraient leurs activités de politique et de développement dans le cadre d'une mission politique renforcée. Selon l'analyse réalisée par le BUNUMA, les domaines stratégiques sur lesquels la présence multidisciplinaire de l'ONU pourrait faire porter ses efforts seraient les suivants : a) soutenir la médiation, les négociations, le dialogue national et les dialogues intercommunautaires et intracommunautaires, y compris par un rôle de bons offices; b) aider les autorités de transition dans le cadre du processus électoral, en coordination avec le PNUD; c) promouvoir le respect du droit international des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit international des réfugiés, en particulier en ce qui concerne les femmes et les enfants; d) soutenir la planification et la préparation du déploiement et des opérations de la MISMA; e) intégrer les questions hommes-femmes ainsi que les mesures visant à prévenir et combattre les violences sexuelles liées au conflit dans les politiques et les fonctions du Bureau, et soutenir et promouvoir la participation des femmes et des jeunes au processus politique; f) aider les autorités à renforcer les institutions de l'État dans les domaines de l'état de droit et de la sécurité; g) promouvoir la coordination du processus politique au sein du système des Nations Unies et avec les acteurs extérieurs. De son côté, la MISMA serait chargée de la sécurité à l'appui des forces de défense et de sécurité maliennes, ainsi que d'actions militaires bilatérales. Elle serait dotée d'un mandat de combat offensif et de stabilisation axé sur les groupes extrémistes armés.

72. Les Nations Unies coopèreraient avec l'Union africaine, la CEDEAO, les pays fournisseurs de contingents et les partenaires bilatéraux pour établir et renforcer rapidement la capacité opérationnelle de la MISMA, grâce à l'aide du Fonds d'affectation spéciale, créé par la résolution de 2085 (2012), et éventuellement par le biais d'un dispositif de soutien logistique financé sur des contributions mises en recouvrement. Outre doter la MISMA de la capacité opérationnelle dont elle a cruellement besoin, les Nations Unies pourraient également par ce soutien favoriser la douce transition à une mission de stabilisation multidimensionnelle des Nations Unies, une fois réunis certains critères fondamentaux, dont notamment la cessation d'opérations de combats majeurs, la réduction du niveau des menaces résiduelles, la possibilité de déployer en toute sécurité un personnel civil des Nations Unies, la montée en puissance de la MISMA, l'extension de l'autorité de l'État à l'ensemble du pays et la tenue d'élections présidentielle et législatives.

73. Parallèlement, l'Union européenne devrait continuer d'assurer la formation des forces armées maliennes, formation qui serait également appuyée dans des domaines non létaux par le Fonds d'affectation spéciale. Souple, cette option permettrait de

transférer le mandat de la MISMA à une opération de maintien de la paix des Nations Unies, si le Conseil décidait que les conditions s'y prêtent.

Option 2. Mission de stabilisation intégrée multidimensionnelle des Nations Unies créée en vertu du Chapitre VII, en complément d'une force parallèle

74. Sous réserve d'une évaluation des conditions politiques et de sécurité sur le terrain, l'ONU déploierait une présence intégrée multidimensionnelle en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Le BUNUMA serait intégré à cette présence. La force des Nations Unies appuierait le processus politique et serait chargée de stabiliser et de sécuriser la situation, en axant ses efforts sur les principales agglomérations et lignes de communication, la protection des civils, le respect des droits de l'homme, les conditions de la fourniture de l'aide humanitaire et du retour des déplacés, l'extension de l'autorité de l'État et la préparation d'élections libres, ouvertes à tous et pacifiques. Cette force s'exposerait sans doute à des attaques asymétriques dirigées contre elle et les institutions publiques, à des démonstrations de force, à l'emploi de roquettes et d'engins explosifs improvisés et à des attentats-suicides.

75. La force obéirait à des règles d'engagement fermes et serait autorisée à utiliser tous moyens nécessaires pour contrer les menaces susceptibles d'entraver l'exécution de son mandat, y compris pour assurer la protection du personnel des Nations Unies et des civils directement exposés à des violences physiques contre les risques résiduels, dans la limite de ses capacités et dans ses zones de déploiement. À ce titre, elle pourrait mener des opérations seule ou en coopération avec les forces de défense et de sécurité maliennes, dans le respect du droit international humanitaire, du droit international des droits de l'homme et du droit international des réfugiés, en tenant pleinement compte de la nécessité de protéger les civils et de limiter les risques avant, pendant et après toute opération militaire et, dans le cadre de sa collaboration avec les forces de défense et de sécurité maliennes, respecterait rigoureusement la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme (A/67/775-S/2013/110). Il convient également de tenir compte des risques que l'adoption d'un dispositif renforcé entraîne pour la sécurité du personnel des Nations Unies, le déroulement des opérations humanitaires et la capacité de l'Organisation de mener à bien son mandat en général.

76. L'essentiel du personnel de la MISMA serait transféré à la mission des Nations Unies pour la stabilisation, ainsi que les autres contingents fournis par les pays, de manière à atteindre un effectif autorisé de 11 200 soldats et de 1 440 policiers (comprenant 8 unités de police constituées et 320 policiers). La force militaire autorisée de 11 200 soldats, qui serait constituée de sept régiments d'infanterie mobiles et d'un bataillon de réserve, ainsi que d'éléments habilitants pour prendre en compte les questions de géographie et les situations à risque, assurerait la sécurité dans les principales zones de peuplement qui sont considérées comme particulièrement menacées, et dans les régions qui doivent être stabilisées et où l'autorité de l'État doit être rétablie en priorité. Il s'agira de faire appel aux principales ressources et éléments habilitants et aux technologies modernes voulues pour opérer dans un environnement hostile (désertique et montagneux), ce qui pourra amener à solliciter l'aide de nouveaux donateurs. Le personnel des composantes (opérationnelle et appui) militaire, civile et de police sera essentiellement déployé dans le nord, une base logistique pouvant éventuellement

être établie à Gao ou Sevare, et un nombre limité de civils, de militaires et de policiers, placés sous la direction de mon Représentant spécial pour l'Afrique de l'Ouest, pouvant être affectés à Bamako.

77. La mission n'assumerait des tâches de sécurité qu'une fois que les conditions politiques et sécuritaires nécessaires seraient jugées réunies à la suite d'une évaluation du Secrétariat. Il s'agirait de déterminer en quoi ces tâches influeraient sur la manière dont la force s'acquitterait de son mandat de protection des civils. Le déploiement obéirait à certaines conditions. Il se déroulerait de manière progressive et serait circonscrit à telle ou telle zone géographique, compte tenu de l'évolution de la situation sur le terrain, qu'il s'agisse de la nécessité de poursuivre les combats, de l'évolution dans le domaine politique et du redéploiement subséquent de l'administration dans le nord, de la possibilité de déployer le personnel civil dans le nord ou de l'établissement du niveau voulu de moyens opérationnels de la force des Nations Unies.

78. Compte tenu du niveau et de la nature des risques résiduels, il serait indispensable de déployer une force parallèle au Mali (et éventuellement dans la sous-région), aux côtés d'une mission des Nations Unies, pour mener des combats et des opérations de lutte antiterroriste d'envergure et apporter une aide spécialisée, dépassant la portée du mandat et des capacités des Nations Unies. Une capacité de cette nature sur le théâtre des opérations serait nécessaire pendant un certain temps, et pourrait également nécessiter un dispositif de soutien logistique, avant qu'on puisse envisager le déploiement d'une force à plus long terme. Cette force parallèle serait nécessairement amenée à collaborer et à coopérer étroitement avec la mission des Nations Unies et les autres intervenants dans le domaine de la sécurité pour veiller à la cohérence générale des activités.

79. L'élaboration d'un plan d'appui à la mission dans la perspective d'une éventuelle mission de stabilisation des Nations Unies est déjà à un stade avancé. S'inspirant des plans et modalités opérationnels de la MISMA, elle se coordonne avec les composantes militaire, opérationnelle et de police des Nations Unies. Le concept d'appui à la mission prévoit de faire largement appel à des sous-traitants, aux États qui fournissent des contingents et aux États Membres pour la prestation de services; une structure d'appui légère axée sur la gestion des contrats et l'assurance qualité; le partage des locaux pour les éléments civils, militaires et de police dans des camps modularisés (y compris une base possible à Gao) qui doivent résister aux chocs et être bien approvisionnés de manière à pallier les interruptions des chaînes de ravitaillement; ainsi qu'une gestion rationnelle de l'environnement en vue de réduire autant que possible les incidences des opérations sur l'environnement.

80. Compte tenu du rôle critique que la MISMA et les forces de défense et de sécurité maliennes seront appelées à jouer, il sera des plus important que celles-ci renforcent rapidement leurs capacités avant même que le Conseil prenne d'autres mesures. L'ONU devra coordonner étroitement son action avec les organismes partenaires tels que l'Union africaine, la CEDEAO et l'Union européenne pour la fourniture de cette aide. Il s'agira également d'utiliser les deux fonds d'affectation spéciale créés en application de la résolution 2085 (2012) aux fins d'appuyer la MISMA et de promouvoir la paix et la sécurité au Mali. Des accords de contribution ont été conclus, l'un pour un montant de 26,7 millions de dollars destinés à la MISMA et l'autre pour un montant de 6,9 millions aux fins de la promotion de la

paix et de la sécurité au Mali. Au 22 mars, 16,2 millions de dollars et 5,6 millions de dollars avaient été reçus pour les deux fonds, respectivement.

81. Si le Conseil de sécurité autorise une opération de maintien de la paix des Nations Unies au Mali et/ou un dispositif d'appui financé au moyen des contributions obligatoires affectées à la MISMA, je donnerai pour instructions à mon Représentant spécial et aux départements compétents du Secrétariat de prendre toutes les mesures possibles, notamment en usant pleinement des pouvoirs existants, et à ma discrétion, pour hâter le déploiement des moyens civils et militaires de manière à répondre au mieux aux attentes du Conseil et aux besoins des Maliens.

82. Dans l'une et l'autre des options exposées plus haut, l'ONU s'emploierait à prêter son concours aux autorités maliennes dans des domaines critiques où elle est plus compétente. Accompagner le processus politique, à la faveur d'une solide mission de bons offices, notamment, coordonnée à des initiatives régionales, serait la tâche première de toute mission des Nations Unies. Des critères critiques seraient intégrés à chaque étape de la mission de manière à faciliter la transition la plus rapide possible du lancement à la sortie durable, en passant par la stabilisation et la consolidation.

83. Dans la phase initiale, d'autres tâches pourraient être axées sur les droits de l'homme, l'extension de l'autorité de l'État, la réduction de la violence au niveau local et la promotion de la cohésion sociale, le renforcement de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité, la création des conditions de sécurité nécessaires à la conduite d'opérations humanitaires et le déminage. Il importerait également de doter la mission des moyens de faciliter la coopération entre acteurs civils et militaires et la mise en œuvre de projets à effet rapide. Une mission intégrée aurait également des répercussions sur la capacité des organismes humanitaires des Nations Unies et de leurs partenaires de mener à bien leur mission, du fait de son effet éventuel sur l'impartialité des acteurs humanitaires. Des évaluations à l'échelle du système permettront de peaufiner et d'élaborer l'action globale des Nations Unies. Il faudra s'efforcer dès le départ de gérer les attentes de la population en menant une stratégie active de communication.

84. Une collaboration et une coopération étroites avec d'autres organismes partenaires, tels que l'Union africaine, la CEDEAO, l'Union européenne, les institutions financières internationales et les partenaires bilatéraux, dans l'exécution d'autres tâches, permettraient à l'ONU de se concentrer sur ses principales responsabilités. Compte tenu de la multiplicité des intervenants, la mission des Nations Unies offrirait un important mécanisme de coordination.

85. Les États de la sous-région devront coopérer activement en vue de s'attaquer au fléau de la criminalité transnationale et de se donner les moyens d'améliorer la sécurité aux frontières. La mission des Nations Unies pourrait appuyer les mécanismes de coopération en matière de sécurité dans les régions du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest. Elle pourrait également aider les institutions maliennes à renforcer leur collaboration dans ce domaine, notamment en renforçant leurs dispositifs de police des frontières. La coopération avec l'ensemble des États de la sous-région pour lutter contre des problèmes politiques et humanitaires et de développement communs revêtirait aussi une importance critique.

86. Compte tenu de la portée d'une telle mission dans la sous-région et des risques qu'elle comporte, il est en outre recommandé au Conseil d'envisager de charger un

groupe d'experts d'enquêter sur les personnes impliquées dans la criminalité transnationale organisée au Mali et dans la sous-région et sur leurs activités, et de prévoir la possibilité d'imposer des sanctions ciblées.

VIII. Observations

87. La crise malienne est complexe et multidimensionnelle. Ses effets sur la vie quotidienne de la population sont dévastateurs. La crise humanitaire continue de faire de nombreuses victimes à travers tout le pays. Nombreux sont les Maliens toujours déplacés qui continuent de vivre dans des conditions difficiles, et les informations faisant état de violations des droits de l'homme sont extrêmement préoccupantes. La crise actuelle a mis à nu un faisceau complexe de problèmes politiques, de gouvernance et de sécurité. Exacerbés par le fléau de la criminalité transnationale et du terrorisme, qui frappe toute la région du Sahel, ces problèmes ont favorisé la montée des extrémistes et des réseaux criminels organisés.

88. Depuis que les terroristes et les groupes armés extrémistes ont décidé d'avancer vers le sud, la communauté internationale se retrouve face à une situation radicalement différente de celle qui régnait au moment de l'adoption de la résolution 2085 (2012) du Conseil de sécurité. Si d'importants progrès ont été accomplis en matière de sécurité, le processus politique est dangereusement à la traîne de l'action militaire. Aussi, j'exhorte les autorités de transition à mettre en œuvre leur feuille de route avec la participation de tous.

89. Le dialogue national, qui doit être l'occasion de débattre et de convenir de la mise en œuvre de ces priorités, devrait être organisé sans délai. À cet égard, l'Organisation des Nations Unies continuera d'aider les facilitateurs et les médiateurs gouvernementaux et non gouvernementaux à renforcer leurs capacités, d'accompagner un dialogue constructif et sans exclusive entre le Gouvernement et les partis politiques, d'encourager le dialogue entre le Gouvernement et les groupes maliens dans le nord, et de fournir une assistance au Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général pour l'Afrique de l'Ouest pour l'appui à la médiation sous l'égide de la CEDEAO.

90. Le Gouvernement malien souscrit totalement à l'idée qu'il faut mener de front l'intervention militaire et le processus politique. Les autorités maliennes ont également noté que le Mali avait besoin d'une plus vaste réconciliation, ce qui ne se conçoit qu'une fois que l'autorité et la tutelle de l'État auront été rétablies dans le nord. De même, elles estiment que, étant la clef de voute du processus politique, les élections ne pourront avoir lieu que lorsque les positions stratégiques du nord auront été reconquises.

91. La création du BUNUMA est venue renforcer les moyens d'action de l'ONU au Mali, en particulier dans le domaine de l'appui au processus politique et à la sécurité, à l'état de droit, à la lutte antimines et aux droits de l'homme. L'Organisation a ainsi pu aider en priorité les Maliens à remédier aux causes profondes des tensions et de l'instabilité politiques qui règnent dans le pays. Elle poursuivra cette action en privilégiant les grands domaines d'intervention énoncés au paragraphe 71.

92. La feuille de route de la transition prévoit la tenue d'élections entre avril et juillet 2013. Il faut d'urgence créer un climat politique propice à la tenue d'élections

crédibles et pacifiques. De même, il faut combler l'écart entre les 50 millions de dollars mobilisés par le Gouvernement et les 126 millions de dollars requis par le budget électoral. L'ONU continuera d'aider le Gouvernement à préparer les élections et les autorités de transition à créer les conditions de la tenue d'élections crédibles, notamment en encourageant et, s'il y a lieu, en facilitant un dialogue national et des consultations sur les conditions préalables à des élections crédibles.

93. Les moyens de l'armée malienne restent très limités, et sa transformation sera une entreprise de longue haleine. Il importera de replacer la réforme des institutions chargées de la sécurité et de l'état de droit dans le cadre général du dialogue national et de la réconciliation. Pour ce faire, il faudra aider constamment les autorités à réformer le secteur de la sécurité (armée, police et gendarmerie), notamment en renforçant les moyens d'exercice de la tutelle civile, et aider le Gouvernement à se donner les moyens de rétablir l'état de droit et de renforcer les systèmes juridique, judiciaire et pénitentiaire, notamment la justice militaire. Il faudra également fournir aux autorités maliennes, par le biais du Service de la lutte antimines des Nations Unies, une formation et un appui en matière de déminage, de neutralisation des explosifs et munitions, de détection et d'élimination des engins explosifs improvisés et dans d'autres domaines connexes. Il faudra enfin aider les institutions maliennes à mettre en œuvre des mesures de désarmement, de démobilisation et de réintégration, afin de résoudre les problèmes liés à la démobilisation des combattants.

94. La situation inquiétante des droits de l'homme appelle l'attention immédiate des autorités nationales comme des partenaires internationaux. L'ONU continuera de promouvoir l'état de droit et le respect du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire, notamment en ce qui concerne les femmes et les enfants. À cette fin, elle travaillera en concertation avec les autorités maliennes pour évaluer les besoins de formation dans le domaine du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Elle assurera le suivi et la conduite d'enquêtes sur toutes violations, élaborera des stratégies de promotion, aidera les autorités maliennes à élaborer des politiques de justice transitionnelle adaptées, et veillera au respect de la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme dans le contexte de la fourniture d'appui par l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes.

95. L'ONU s'emploiera également à promouvoir les principes fondamentaux que sont la liberté de la presse et l'accès à une information fiable. Elle poursuivra, sur les plans national et international, l'action de communication menée pour bien faire connaître à l'opinion les objectifs et le rôle d'appui que les Nations Unies jouent dans le cadre de la transition et de la stabilisation au Mali.

96. La crise humanitaire que vivent le Mali et, généralement, la région du Sahel exige également un surcroît d'efforts de la part de la communauté internationale. Le risque d'extension de la guerre asymétrique allant croissant, il est indispensable de dissocier l'humanitaire du politique, de peur de remettre en cause la neutralité des organisations humanitaires évoluant dans le nord et de mettre ainsi en péril leur aptitude à venir en aide aux personnes dans le besoin ainsi que la sécurité de leur personnel.

97. Il faut répondre à des besoins impérieux dans les domaines des secours d'urgence et de la reconstruction mais aussi du développement et des perspectives d'emploi à long terme. La procédure d'appel global pour 2013, dont l'un des

objectifs principaux est de renforcer la résilience, prévoit 373 millions de dollars, dont 151 millions seront d'urgence nécessaires au Mali pour faire face, au cours des trois prochains mois, à la situation des réfugiés installés dans les pays limitrophes. Il faut également prévoir des mesures de relèvement rapide parallèlement aux interventions humanitaires dans le nord (redéploiement des services publics, remise en état des infrastructures, rétablissement des moyens de subsistance, promotion de l'état de droit, cohésion sociale).

98. Le Conseil de sécurité me l'ayant demandé, je l'ai saisi de deux options en vue d'une éventuelle présence des Nations Unies au service de la paix et de la sécurité au Mali, dont l'une envisage le déploiement d'une mission de stabilisation une fois que les conditions nécessaires seront réunies. Encore qu'elles se distinguent l'une de l'autre, ces deux options peuvent être regardées comme les phases d'une transition progressive vers le déploiement d'une mission de stabilisation des Nations Unies aux côtés d'une force parallèle. Dans le cadre de cette transition, l'Organisation continuera d'évaluer la situation au regard de certains critères politiques et sécuritaires essentiels, tels que ceux décrits au paragraphe 72, afin de déterminer le moment du passage à une mission de stabilisation des Nations Unies.

99. Les options proposées dans le présent rapport reposent sur une évaluation franche de la situation politique et sécuritaire actuelle ainsi que sur une analyse approfondie de l'avantage comparatif dont dispose l'ONU par rapport aux autres acteurs internationaux dans l'action en cours en faveur du retour de la paix et de la stabilité au Mali. Elles prennent en compte le fait que l'ONU évolue désormais dans un nouveau contexte géopolitique et doit faire face à des menaces inédites en matière de maintien de la paix. La situation sur le terrain reste fluide. S'ils ont reçu un coup dur, les extrémistes et les éléments criminels continuent néanmoins de présenter une menace pour la sûreté et la sécurité de la population civile et du personnel des Nations Unies déployé au Mali. L'attentat à la bombe qui a été perpétré récemment à Tombouctou et les combats qui font rage à Gao viennent douloureusement rappeler que le risque de grave détérioration de la sécurité ne s'est pas éloigné, loin s'en faut.

100. Par ailleurs, il est impératif de bien observer la distinction entre les tâches de maintien de la paix confiées à la mission de stabilisation des Nations Unies envisagée et les activités d'imposition de la paix et de lutte contre le terrorisme menées par la force parallèle qu'il faudra nécessairement mettre en place pour préserver les acquis sécuritaires obtenus de haute lutte à ce jour. Méconnaître cette distinction serait hypothéquer sérieusement l'aptitude des agents de l'humanitaire, du développement et des droits de l'homme à accomplir leur travail en toute sécurité. En pareil cas, l'ONU aurait du mal à organiser la réponse globale à l'échelle du système nécessaire pour s'attaquer aux causes politiques, sociales et économiques profondes de la crise multiforme que vit le Mali.

101. De même, dans la mesure où les problèmes du Mali participent d'une crise régionale, il sera essentiel de replacer l'appui au Mali dans le cadre d'une vaste stratégie régionale qui associerait les voisins et les principaux partenaires du pays à l'entreprise.