



Mali © MSF

ÉTUDE DE CAS

Terrain risqué **Action humanitaire en péril au Mali**

Alejandro Pozo Marín

Mai 2017

Table des matières

Acronymes	3
Résumé	4
Introduction	6
1. Contextualiser le Mali	7
2. Un cadre global enfoncé qui soumet l'aide humanitaire aux objectifs politiques	10
2.1. La logique de « l'intégration »	10
2.2. La logique de la « stabilisation »	11
2.3. La logique de la « lutte contre le terrorisme »	12
2.4. Un mélange explosif	13
3. Les conséquences de la soumission de l'action humanitaire à la vie politique au Mali	16
3.1. Mauvaise interprétation. Le risque d'être identifié comme une partie du cadre global	16
3.2. Perte de légitimité. Le risque de perdre notre crédibilité en tant qu'agents humanitaires	18
3.3. Ciblage. Le risque de se faire attaquer	23
3.4. Impact réduit. Le risque de ne pas pouvoir faire le travail prévu	27
4. MSF face aux défis d'avoir un impact au Mali	31
Conclusions	35
Notes	37

Acronyms

AFD	Agence française de développement
AGNU	Assemblée générale des Nations Unies
CH	Coordonnatrice humanitaire
CR	Coordonnatrice Résident
RSASG	Représentant spécial adjoint du Secrétaire général
CIMIC	Coopération civilo-militaire
CSCoM	Centre de santé communautaire
CSNU	Conseil de sécurité des Nations Unies
DIH	Droit international humanitaire
EHP	Équipe humanitaire pays
FAMa	Forces armées du Mali
GdM	Gouvernement du Mali
GOA	Groupes d'opposition armés
GTAH	Groupe thématique humanitaire
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali
MSF	Médecins Sans Frontières
ONGI	ONG internationale
PBF	Fonds pour la consolidation de la paix (Peacebuilding Fund)
QIP	Projet à impact rapide (Quick Impact Project)
SGNU	Secrétaire général des Nations Unies
UNDSS	Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies
UNHAS	Service humanitaire aérien des Nations Unies
UNOCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU

Résumé

Le présent document examine l'incursion des acteurs militaires et politiques dans le domaine de l'action humanitaire au Mali, dans un contexte déterminé par les logiques d'« intégration », de « stabilisation » et de « lutte contre le terrorisme », et souligne son impact négatif sur l'action humanitaire dans ce pays. Ce rapport a pour but d'approfondir le sujet et de susciter l'intérêt quant aux conséquences actuelles et potentielles de ce que MSF considère comme une instrumentalisation manifeste et nuisible de l'action humanitaire.

La situation humanitaire au Mali reste précaire. Le gouvernement et certains groupes d'insurgés du Mali ont signé un traité de paix en 2015 mais le pays est encore loin d'être pacifié. L'insécurité règne, en particulier dans les régions du nord du pays où la présence du gouvernement est minime. Malgré les besoins humanitaires importants, l'insécurité et le manque de soutien structurel gouvernemental ont conduit à des services limités et à un accès restreint aux soins de santé pour la population habitant ces régions. En l'absence de services en fonctionnement, l'octroi de soins de santé dépend en grande partie de l'assistance offerte par les organisations humanitaires. Cependant, la présence d'acteurs humanitaires reste limitée, essentiellement, mais pas exclusivement, en raison des problèmes de sécurité.

Au Mali, les intérêts des États étrangers vont au-delà des préoccupations d'ordre humanitaire et incluent la sécurité énergétique et la lutte contre le terrorisme et la migration clandestine. Représentatives de son intérêt géopolitique, il existe trois opérations militaires étrangères imbriquées au Mali, toutes entreprises en soutien du gouvernement malien et de ses forces armées et en opposition à certains groupes armés. Ces opérations sont contestées par de nombreux acteurs armés, et la mission des Nations Unis est parmi les plus attaquées dans l'histoire de l'organisation.

La réponse des États étrangers aux problèmes et intérêts du Mali s'encadrent dans trois logiques différenciées : d'intégration, stabilisation et lutte contre le terrorisme. Elles sont toutes basées sur les concepts de complémentarité et de synergie. Alors qu'il est évident que les principes qui guident l'intervention des forces étrangères au Mali sont la prérogative souveraine des États, MSF s'inquiète fortement des conséquences de la subordination (et du sacrifice potentiel) de l'aide humanitaire au profit des objectifs politiques. Si séparément, ces trois logiques ont un impact négatif sur l'action humanitaire ; leur juxtaposition pourrait être explosive. Cette situation est aggravée par l'incursion intentionnelle des forces militaires dans l'action humanitaire au travers de « projets à impact rapide » et autres activités similaires conçues pour obtenir des gains rapides (tels que le renforcement de l'acceptation pour réduire l'hostilité à leur égard), même si cela nuit à l'image de l'action humanitaire.

L'action humanitaire au Mali est menacée de quatre manières différentes, qui se chevauchent et se renforcent les unes les autres de façon préoccupante. Elle risque tout d'abord d'être perçue comme formant partie de l'agenda politique du Mali, un agenda au service du gouvernement et ayant pour but de neutraliser certains groupes armés. L'action humanitaire au Mali risque également d'être délégitimée et ce, après l'avoir instrumentalisée dans l'intention expresse d'atteindre des objectifs d'une nature différente, incompatibles avec les principes humanitaires. Les populations en général et les groupes d'opposition armés en particulier pourraient rejeter l'assistance et les acteurs humanitaires s'ils perçoivent cette aide comme un composant intégral de l'agenda politique auquel ils s'opposent.

Ensuite, conséquence des deux facteurs précédents, les acteurs humanitaires pourraient être attaqués s'ils sont identifiés comme l'ennemi à combattre. Le recours à des escortes armées par les acteurs humanitaires et l'utilisation de véhicules pas clairement identifiés comme militaires, tous deux observés au Mali, peuvent accroître le risque que de telles attaques surviennent. Enfin, tous les risques précédents peuvent limiter sévèrement l'accès aux populations et affecter l'acceptation des acteurs humanitaires les rendant simplement incapables de mettre en œuvre une aide humanitaire vitale au sein des communautés qui la nécessitent. Par conséquent, bien que l'un des objectifs déclarés de ces opérations militaires soit la « création de conditions propices à l'octroi d'une aide humanitaire », elles pourraient en réalité provoquer l'exact opposé et compromettre la continuité des actions humanitaires dans de vastes régions du Mali.

L'accès aux populations les plus vulnérables a été un défi constant pour les acteurs humanitaires depuis le début du conflit armé. Or, tandis que la dynamique actuelle de la mission des Nations Unies et des forces étrangères pourrait sérieusement entacher l'image des acteurs humanitaires, et donc rendre l'accès d'autant plus difficile dans un futur proche, le secteur humanitaire au Mali semble avoir accepté le statu quo avec résignation. En l'absence de résistance notable, un pragmatisme élémentaire l'emporte quant aux activités militaro-humanitaires.

MSF s'inquiète de l'élargissement de l'*emergency gap*, c'est à dire de l'absence de présence humanitaire suffisante et d'une réponse de qualité aux besoins critiques de la population, qui a existé dans une certaine mesure au sein du pays depuis le début des conflits. Bien que difficile à mettre en œuvre, l'action humanitaire demeure possible et réalisable au Mali. Néanmoins, le fragile équilibre d'acceptation de la part de la population pourrait basculer à tout moment, et la situation pourrait rapidement se détériorer. Les acteurs humanitaires ont un rôle clé à jouer dans les négociations et la protection de l'accès aux populations dans le besoin. Alors que nous appelons les acteurs militaires à cesser d'instrumentaliser l'aide humanitaire, nous demandons également aux acteurs humanitaires de refuser de prendre part aux trois logiques analysées dans le présent rapport et de rejeter toute pratique qui risquerait de compromettre l'accès aux personnes les plus vulnérables.

Introduction

MSF estime que l'incursion d'acteurs militaires et politiques dans le domaine de l'action humanitaire compromet l'action humanitaire au Mali

Pourquoi ce rapport ?

MSF estime que l'incursion d'acteurs militaires et politiques dans le domaine de l'action humanitaire, dans un contexte marqué par les logiques d'intégration, de stabilisation et de lutte contre le terrorisme, compromet l'action humanitaire au Mali. Le but de ce rapport est d'expliquer les conséquences actuelles et potentielles de ce que MSF considère comme une instrumentalisation flagrante et dangereuse de l'action humanitaire, et de soulever certaines préoccupations à ce sujet.

Méthodologie

Ce rapport est fondé sur des entretiens ouverts et semi-structurés avec plus de 35 parties prenantes clés (la plupart des entretiens ont eu lieu en personne au Mali) ainsi que sur des conversations entretenues par e-mail. Les personnes interrogées étaient des représentants d'ONG locales et internationales, d'agences de l'ONU et d'autres organisations humanitaires, de la MINUSMA, du gouvernement du Mali, des gouvernements étrangers, des contingents militaires et des groupes armés non étatiques. Dans de nombreux cas, les personnes interrogées présentaient une réticence évidente à divulguer ou à aborder certains détails couverts par la présente analyse, en particulier dans les organes civils plus que dans les armées. Les entretiens et analyses transversales ont été complétés par des informations accessibles au public disponibles sur Internet et d'autres documents. Le temps et les efforts déployés par les personnes interrogées ainsi que leurs contributions ont été très précieux pour la préparation de ce rapport.

L'auteur tient à remercier la douzaine de collègues de MSF et d'autres experts qui ont contribué de manière significative à ce rapport.

1. Contextualiser le Mali

Le nord du Mali est une zone active de conflit caractérisée par une situation fragile en matière de sécurité, et l'accès de la population aux services de base est très limité, en particulier aux soins de santé

La situation n'est pas actuellement définie comme une crise de mortalité, mais l'aide humanitaire est plus que nécessaire et les acteurs humanitaires sont largement absents

Pourquoi le Mali est-t-il important ?

D'un point de vue humanitaire, la situation reste précaire au Mali. Depuis 2012, le nord du Mali est une zone active de conflit caractérisée par une situation fragile en matière de sécurité, et l'accès de la population aux services de base est très limité, en particulier aux soins de santé. Dans la plupart des régions du nord du pays, l'État est absent et dans cette situation, son utilité est plus symbolique qu'efficace pour ce qui est de la prestation de services. Dans la région de Kidal au nord, le gouvernement du Mali (GdM) est totalement absent et l'accès aux soins de santé de la population, y compris des communautés nomades, est encore menacé par le retrait d'ONG actives dans la région du fait de la détérioration des conditions de sécurité. La présence des acteurs humanitaires s'est souvent réduite à des visites brèves et à des opérations réalisées à distance. Les maladies épidémiques comme la rougeole, le paludisme et la méningite sont extrêmement fréquentes au Mali, et les infections respiratoires, les maladies diarrhéiques, les complications à l'accouchement et la malnutrition entraînent des taux élevés de mortalité infantile, notamment dans les régions difficiles d'accès. La situation n'est pas actuellement définie comme une crise de mortalité, mais l'aide humanitaire est plus que nécessaire et les acteurs humanitaires sont largement absents.

D'un point de vue géopolitique, selon l'Union européenne (UE), mis à part des liens historiques et culturels, « le Sahel occupe une place importante dans le programme politique européen. L'Europe a de multiples intérêts dans la région, y compris la lutte contre la précarité et le crime organisé, l'énergie, la sécurité et la migration illégale. » L'UE affirme faire face aux défis multidimensionnels par le biais de sa Stratégie globale pour la sécurité et le développement au Sahel, adoptée par le Conseil en mars 2011.¹ La France est l'un des pays de l'UE ayant les plus grands intérêts dans la région, mais en dehors de l'UE, d'autres acteurs d'État partagent des préoccupations et des intérêts au Sahel.

Une multitude d'acteurs armés²

En juin 2015, près de trois ans et demi après le début du conflit, le Gouvernement du Mali (GdM) a signé un accord de paix avec deux organisations cadres : la CMA (Coordination des Mouvements de l'Azawad) et le GATIA (Groupe autodéfense touareg Imghad et alliés).³ Toutefois, ces deux coalitions sont composées d'un certain nombre de différents groupes armés, dont les divisions et les changements d'alliances sont fréquents. En outre, un certain nombre de groupes d'opposition armés (GOA) n'ont pas

Trois opérations militaires extérieures sont en cours au Mali, et toutes soutiennent le gouvernement malien

participé aux processus de paix. Plusieurs d'entre eux sont considérés comme des « terroristes » ou des « radicaux » au Mali, et il y en a qui figurent sur les listes des groupes considérés comme terroristes dans certains pays.⁴ Les forces armées du Mali (FAMa) sont présentes dans tout le pays mais ont moins de contrôle au nord,⁵ en particulier dans les zones rurales. Les FAMa ont perdu tout contrôle à Kidal et ont d'énormes problèmes de légitimité dans certaines zones au centre du Mali.⁶

Trois opérations militaires extérieures sont en cours au Mali, et toutes soutiennent le gouvernement malien et ses forces armées dans la lutte contre les groupes armés non signataires :

1. **OPÉRATION BARKHANE** **(Opération militaire française)**



Lancée le 1er août 2014, Barkhane est une opération autorisée par le Conseil de Sécurité des Nations Unies (CSNU) de 3 500 troupes, qui succède à l'Opération Serval au Mali (11 janvier 2013 - 31 juillet 2014, ayant mobilisé jusqu'à 4 500 soldats) et à l'Opération Épervier au Tchad (ayant mobilisé environ 950 troupes en août 2013). Étant actuellement l'opération militaire française la plus coûteuse à l'étranger,^{7, 8} Barkhane dispose de troupes et d'équipement lourds⁹ dans cinq pays : Tchad, Mali, Niger, Mauritanie et Burkina Faso.^{10, 11} S'il s'agit essentiellement d'une opération de lutte contre le terrorisme, elle procède également à d'autres tâches telles que le soutien des autorités locales et des armées dans ces pays, considérées comme des « alliés ».¹² Les opérations françaises telles que celle-ci cherchent synergies avec d'autres efforts civils, selon la stratégie interministérielle française adoptée en 2009 pour la gestion civilo-militaire des crises extérieures.¹³

2. **MINUSMA** **(Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali)**



Cette mission est autorisée par le CSNU¹⁴ pour soutenir les processus politiques et réaliser un certain nombre de tâches liées à la sécurité, y compris l'objectif assez vague de « création de conditions favorables pour le renfort d'aide humanitaire,¹⁵ (...) en étroite coordination avec les acteurs humanitaires ».¹⁶ Dès le 31 janvier 2017, la mission est composée de 11 880 troupes, policiers et experts issus de 54 pays. Une grande partie des principaux contributeurs sont

MINUSMA est de loin la mission de l'ONU la plus attaquée dans le monde. Dans l'histoire du maintien de la paix de l'ONU, il s'agit de la troisième mission avec le plus grand nombre de décès annuels causés par des « actes malveillants »

touchés par la crise au Mali.¹⁷ L'intérêt de l'Europe pour le Mali se traduit aussi par le fort déploiement et la concentration de Casques bleus dans cette mission, les plus grands contributeurs étant les Pays-Bas (avec un total de 442 troupes et forces de police, 94 % de tous les casques bleus dans 21 missions de l'ONU) ; l'Allemagne, 270 (60 %) ; la Suède, 230 (77 %) ; le Portugal, 68 (81 %) ; et le Danemark, 49 (67 %).¹⁸

La mission est autorisée à utiliser tous les moyens nécessaires, y compris la force, et a été soutenue par la France. Certaines personnes interrogées ont déclaré que les militaires de la MINUSMA sont considérés comme une coalition de contingents militaires où chacun doit rendre plus de comptes à son propre gouvernement (y compris des renseignements) qu'au commandement central de la mission. La MINUSMA est de loin la mission de l'ONU la plus attaquée dans le monde, selon les statistiques (voir le tableau ci-dessous). Dans l'histoire du maintien de la paix de l'ONU, il s'agit de la troisième mission avec le plus grand nombre de décès annuels causés par des « actes malveillants », après l'ONUC en 1961 et l'ONUSOM en 1993 et 1994.¹⁹

Tableau 1. Décès MINUSMA.

	2013	2014	2015	2016
% de mortalité chez les Casques bleus de l'ONU (décès MINUSMA/tous les décès)	5,5 % (6/109)	31 % (39/126)	23 % (29/124)	39 % (38/98)
% des décès causés par des « actes malveillants » ²⁰ (décès MINUSMA/tous les décès)	11 % (4/36)	72 % (28/39)	35 % (12/34)	82 % (27/33)

Source : Maintien de la paix de l'ONU²¹

3. MISSIONS DE L'UNION EUROPÉENNE AU SAHEL



Trois missions sont en cours dans la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'UE au Sahel : EUCAP SAHEL Niger, EUCAP SAHEL Mali (civile)²² et EUTM Mali.²³ Ces missions offrent des conseils et une formation aux FAMA et aux forces de sécurité sur la lutte contre le terrorisme et le crime organisé.²⁴ EUTM Mali se compose de près de 550 troupes de 23 États membres de l'UE.²⁵ La France, qui conduit la mission, en est le principal contributeur.

2. Un cadre global enfoncé qui soumet l'aide humanitaire aux objectifs politiques

Si l'action humanitaire est soumise et associée à des objectifs politiques, les principes de l'impartialité et de l'indépendance sont gravement compromis

La présente section a pour but de décrire et d'analyser les trois logiques qui encadrent les interventions militaires étrangères au Mali, à savoir *intégration*, *stabilisation* et *lutte* contre le *terrorisme*. Ces trois logiques coexistent au Mali et sont essentielles pour la compréhension du contexte dans lequel l'action humanitaire est développée dans le pays.

2.1. La logique d « intégration »

Après la fin de la Guerre froide, l'ONU a épousé le concept des opérations multidimensionnelles visant à « intégrer » les objectifs politiques, militaires, économiques, humanitaires, de police et de développement dans un programme commun. Le principal objectif de cette approche d'intégration, tel que décrit dans la décision du Secrétaire général datée de 2008, était de « maximiser l'impact individuel et collectif de la réponse de l'ONU en se concentrant sur les activités nécessaires pour consolider la paix ». ²⁶ Cela signifie rechercher des synergies entre tous les aspects des interventions de l'ONU. MSF ne conteste pas le fait que cette position était prise dans l'intérêt général de la population, et reconnaît que les crises politiques exigent des solutions politiques. Cependant, MSF fait valoir que, si l'action humanitaire est soumise et associée à des objectifs politiques, les principes de l'impartialité et de l'indépendance sont gravement compromis, en particulier lorsque les objectifs ne sont pas compatibles (comme c'est souvent le cas). Les agences humanitaires de l'ONU ne sauraient être uniquement motivées par les besoins humanitaires et disposent de moyens limités pour faire (ou défendre) leurs propres choix. En outre, et peut-être encore plus inquiétant, étant donné que les agences humanitaires de l'ONU jouent un rôle dans la coordination des ONG nationales et internationales ainsi qu'un rôle important dans le rassemblement de fonds, tous les acteurs humanitaires peuvent être facilement perçus comme des pions dans le cadre d'une stratégie globale menée par des États et institutions internationaux. L'ONU n'est pas la seule à rechercher les synergies entre ses agences politiques, militaires, humanitaires et de développement : une « approche globale » a été adoptée par des institutions (telles que l'Union européenne), des pays (Royaume-Uni, États-Unis, France et de nombreux autres) ainsi que des acteurs militaires (OTAN). Cette pratique pose problème car la perception de la neutralité est automatiquement ternie lorsque les activités humanitaires sont intégrées dans un programme politique et militaire.

Dans la MINUSMA au Mali, comme dans d'autres missions intégrées, les dirigeants des secteurs politiques et humanitaires reposent sur une personne ayant un rôle triple : le coordonnateur humanitaire, le coordonnateur résident de l'ONU et le représentant spécial adjoint du Secrétaire général de l'ONU. Dans d'autres pays, les rôles peuvent se chevaucher ou être plus variés, mais les entretiens ont montré qu'au Mali, il est généralement considéré qu'en pratique, ces fonctions ne peuvent pas être entièrement indépendantes les unes des autres. En cas de conflit entre ces dernières, les objectifs politiques pourraient prendre le pas sur les besoins humanitaires.

2.2. La logique de « stabilisation »

Les missions de stabilisation ne sont pas des missions « neutres ». MINUSMA est généralement perçue par les GOA au Mali comme une partie du conflit, autorisée sans ambiguïté à être une force belligérante de soutien du GdM

Les missions de stabilisation de l'ONU sont relativement nouvelles. Actuellement, quatre missions de stabilisation de l'ONU sont en cours de développement : en République centrafricaine (MINUSCA), en République démocratique du Congo (MONUSCO), à Haïti (MINUSTAH) et au Mali (MINUSMA). Les missions de stabilisation partagent certaines caractéristiques qui méritent d'être soulignées pour guider la discussion dans cette analyse :²⁷

- Les missions de stabilisation ne sont pas des missions « neutres », contrairement à autres missions de l'ONU où les positions ne sont pas officiellement prises. La MINUSMA et d'autres missions de stabilisation cherchent à prolonger la présence, l'autorité et la légitimité du gouvernement, acteur principal du conflit dans le pays, et peuvent recourir à tout moyen pour assurer la réalisation de cet objectif, y compris à l'usage de la force ou à la mise en œuvre d'activités prétendues « humanitaires ». La MINUSMA est généralement perçue par les GOA au Mali comme une partie du conflit, autorisée sans ambiguïté à être une force belligérante de soutien du GdM.
- Même si les missions de stabilisation sont considérées sous l'égide du « maintien de la paix », au moment du déploiement des troupes il n'y avait pas d'accord de paix à maintenir au Mali, et l'accord de paix actuel implique uniquement un nombre limité de groupes armés. Cela signifie que la condition du consentement par les parties belligérantes, propre aux opérations de maintien de la paix, ne s'appliquait pas dans ce cas. De nombreux groupes armés se sont expressément opposés à la présence de troupes étrangères. La MINUSMA n'est pas une force de maintien de la paix, mais une force d'intervention. Cet aspect peut expliquer pourquoi la MINUSMA a été la mission de l'ONU la plus attaquée

au cours des 23 dernières années. En conséquence, la MINUSMA est de plus en plus restée dans des « lieux sûrs » avec des mouvements minimisés à certains endroits, perdant ainsi la crédibilité et le respect des communautés locales. Ce manque de reconnaissance, qu'il soit authentique ou contraint par les GOA, peut expliquer l'absence de protestation locale après certaines attaques contre la MINUSMA.

Certaines agences humanitaires de l'ONU et d'autres ONGI ne considèrent pas la MINUSMA comme une partie d'un conflit armé,²⁸ et prétendent même que le GdM est lui-même une partie belligérante.²⁹ Toutefois, un certain nombre d'acteurs armés insurgés, notamment les non signataires de l'accord de paix et ceux étant désignés comme des groupes terroristes par certains États et institutions, perçoivent le GdM, la MINUSMA et Barkhane comme les ennemis qu'ils doivent affronter.

2.3. La logique de « lutte contre le terrorisme »

Alors que Barkhane est la seule opération avec un mandat de lutte contre le terrorisme, la MINUSMA et EUTM sont également perçus comme faisant partie d'un programme de lutte contre le terrorisme

Cette approche est retenue dans un nombre croissant de contextes avec l'Iraq, la Syrie, la Somalie, l'Afghanistan et le Sahel parmi les lieux les plus récurrents. Au Mali, alors que Barkhane est la seule opération avec un mandat de lutte contre le terrorisme,³⁰ la MINUSMA et EUTM sont également perçus comme faisant partie d'un programme de lutte contre le terrorisme pour les raisons suivantes :

- Il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce que les GOA (ou le malien moyen) soient en mesure de faire la distinction entre les mandats des soldats français de Barkhane, de la MINUSMA ou d'EUTM. En outre, ces agents français doivent tous rendre des comptes aux mêmes personnes.
- Les forces peuvent être transférées : Par exemple, les troupes tchadiennes ont participé à une opération française de lutte contre le terrorisme avant de rejoindre la MINUSMA.
- La résolution 2295 (2016) du CSNU a autorisé la MINUSMA à adopter une « démarche plus proactive et robuste », y compris lorsqu'il s'agit de « protéger les civils contre les menaces asymétriques ». Certains membres du CSNU se sont interrogés sur le « langage ambigu » du texte et le rôle de la MINUSMA dans sa lutte contre les terroristes.^{31, 32}
- La désignation de « terroriste » s'étend souvent à des insurgés pouvant collaborer avec les groupes déjà établis par opportunisme, sans aucune association manifeste par ailleurs.³³

Les principaux contributeurs occidentaux ont pleinement ou partiellement justifié leur présence dans la MINUSMA avec des activités liées à la collecte de renseignements

Ni le contexte ni les intérêts des contingents de la MINUSMA ne peuvent être dissociés de la logique de lutte contre le terrorisme

La combinaison de l'intégration, de la stabilisation et de la lutte contre le terrorisme est un mélange potentiellement explosif pour l'action humanitaire, et le Mali est le seul pays où ces trois logiques coexistent et se chevauchent

Les organes militaires mettent en œuvre des QIP pour essayer d'améliorer leur acceptation de la part de la population locale

- Certains contingents nationaux pourraient être disposés à soutenir la lutte contre le terrorisme, mais ils soutiennent la MINUSMA à la place comme une façon de prouver à leurs auditoires nationaux qu'ils sont actifs dans la lutte contre le terrorisme ou pour recueillir des informations à utiliser pour leurs propres objectifs de sécurité. La majorité des contingents européens de la MINUSMA sont concentrés sur la collecte de renseignements, activité qui va au-delà du mandat de la MINUSMA. En fait, les principaux contributeurs occidentaux ont pleinement ou partiellement justifié leur présence dans la MINUSMA avec des activités liées à la collecte de renseignements, y compris les Pays-Bas³⁴, le Danemark³⁵, l'Allemagne³⁶, la Suède³⁷ et la Norvège³⁸. Ces pays font régulièrement partie des 10 premiers donateurs humanitaires étatiques pour le Mali depuis 2012, lorsque le conflit armé a éclaté.³⁹

Ni le contexte ni les intérêts des contingents de la MINUSMA ne peuvent être dissociés de la logique de lutte contre le terrorisme. Les activités conjointes entre Barkhane, la MINUSMA et les FAMA renforcent cette perception.

2.4. Un mélange explosif

La combinaison de l'intégration, de la stabilisation et de la lutte contre le terrorisme est un mélange potentiellement explosif pour l'action humanitaire, et le Mali est le seul pays où ces trois logiques coexistent et se chevauchent. Le rôle de MSF n'est pas de commenter les programmes de stabilisation ou de lutte contre le terrorisme, ou encore les actions qui devraient être réalisées au niveau politique au Mali. Pourtant, il est important de faire prendre conscience des conséquences négatives potentielles que ces plans d'action peuvent avoir sur les populations vulnérables et de la capacité des acteurs humanitaires à répondre aux besoins cruciaux au Mali.

Tous les types d'organes militaires mettent en œuvre des projets à impact rapide (« quick impact projects » - QIP)⁴⁰ pour essayer d'améliorer leur acceptation de la part de la population locale, et la MINUSMA et Barkhane ne font pas exception. Les forces militaires (et les gouvernements) espèrent que cette acceptation pourrait donner lieu à un environnement moins hostile et, par conséquent, à une diminution du risque des attaques dirigées contre eux. Même si des exceptions existent, plus les contextes sont défavorables en termes de sécurité, plus les forces militaires réaliseront des activités « humanitaires » d'acceptation. Ce n'est pas par hasard si les quatre opérations militaires de l'ONU ayant les plus gros budgets pour les QIP sont MINUSMA, MINUSCA,

Il est peu probable que les QIP et activités « humanitaires » menés par des acteurs militaires s'arrêtent car ces éléments sont devenus une partie intégrante de leurs opérations

Les GOA peuvent percevoir les acteurs humanitaires comme une partie « intégrante » de l'ennemi qu'ils combattent

MINUSTAH et MONUSCO,⁴¹ précisément les quatre seules missions qui utilisent la logique de stabilisation. Le concept de QIP est directement lié à la stabilisation dans la mesure où ces projets peuvent rapidement montrer des progrès pouvant être considérés comme des symboles de « stabilité » de la société. Cela fait partie de la lutte pour « conquérir les cœurs et les esprits ».

Dans de tels environnements, les QIP et autres activités font partie de la stratégie, ce qui s'est révélé être dangereux pour l'action humanitaire dans des contextes de conflit armé aigu.⁴² Le véritable problème vient du lien créé lorsque deux acteurs très différents semblent essayer de faire la même chose, mais pour des motivations radicalement différentes. En outre, la prétendue augmentation de l'acceptation des forces militaires au moyen des QIP n'a pas encore été démontrée dans des scénarios de stabilisation et de lutte contre le terrorisme.⁴³ Pourtant, en dépit de leurs dégâts corrosifs potentiels sur l'action humanitaire et leur utilisation douteuse d'actions militaires, il est peu probable que les QIP et activités « humanitaires » menés par des acteurs militaires s'arrêtent car ces éléments sont devenus une partie intégrante de leurs opérations.

La combinaison des deux logiques de l'ONU d'intégration et de stabilisation signifie qu'en pratique, l'aide humanitaire peut être facilement instrumentalisée pour contribuer à la consolidation de la présence, de l'autorité et de la légitimation de l'une des parties belligérantes : le GdM. Par conséquent, les GOA peuvent percevoir les acteurs humanitaires comme une partie « intégrante » de l'ennemi qu'ils combattent. La particularité du contexte de *lutte contre le terrorisme* ne peut qu'aggraver les préoccupations, étant donné que les GOA dont la survie est en jeu sont souvent très réticents et suspicieux à l'égard de tous les acteurs directement ou indirectement perçus comme étant associées à la lutte contre le terrorisme. Un recours croissant aux QIP et des activités similaires augmentent la probabilité d'association.

Même les personnes qui connaissent le système humanitaire ont du mal à faire la distinction entre les composantes militaires et humanitaires

Au Mali, les espaces de chevauchement entre les forces militaires et le personnel humanitaire sont nombreux, comme nous l'aborderons plus tard dans le rapport. Malheureusement, les QIP ne constituent que la partie visible de l'iceberg dans un amalgame où même les personnes qui connaissent le système humanitaire ont du mal à faire la distinction entre les composantes militaires et humanitaires. Individuellement, chacune des trois logiques (intégration, stabilisation et lutte contre le terrorisme) a pour objectif de collaborer avec les acteurs humanitaires, et chacune risque de provoquer la soumission de l'action humanitaire aux objectifs politiques visant une cohérence générale. Ensemble, le mélange peut être explosif car la perception de cette soumission est trois fois pire et les risques d'association des acteurs humanitaires en tant que partie de l'ensemble augmentent sensiblement. Une telle situation réduit sans aucun doute un espace humanitaire déjà complexe, tel que nous l'avons observé dans des contextes comme la Somalie et le Moyen-Orient, où les liens avec la politique et l'occident se sont avérés catastrophiques pour les agents humanitaires. Au Mali, l'aide humanitaire est encore possible mais précaire et le fragile équilibre peut être aisément bouleversé étant donné le champ de mines sur lequel elle repose.

3. Les conséquences de la soumission de l'action humanitaire à la vie politique au Mali

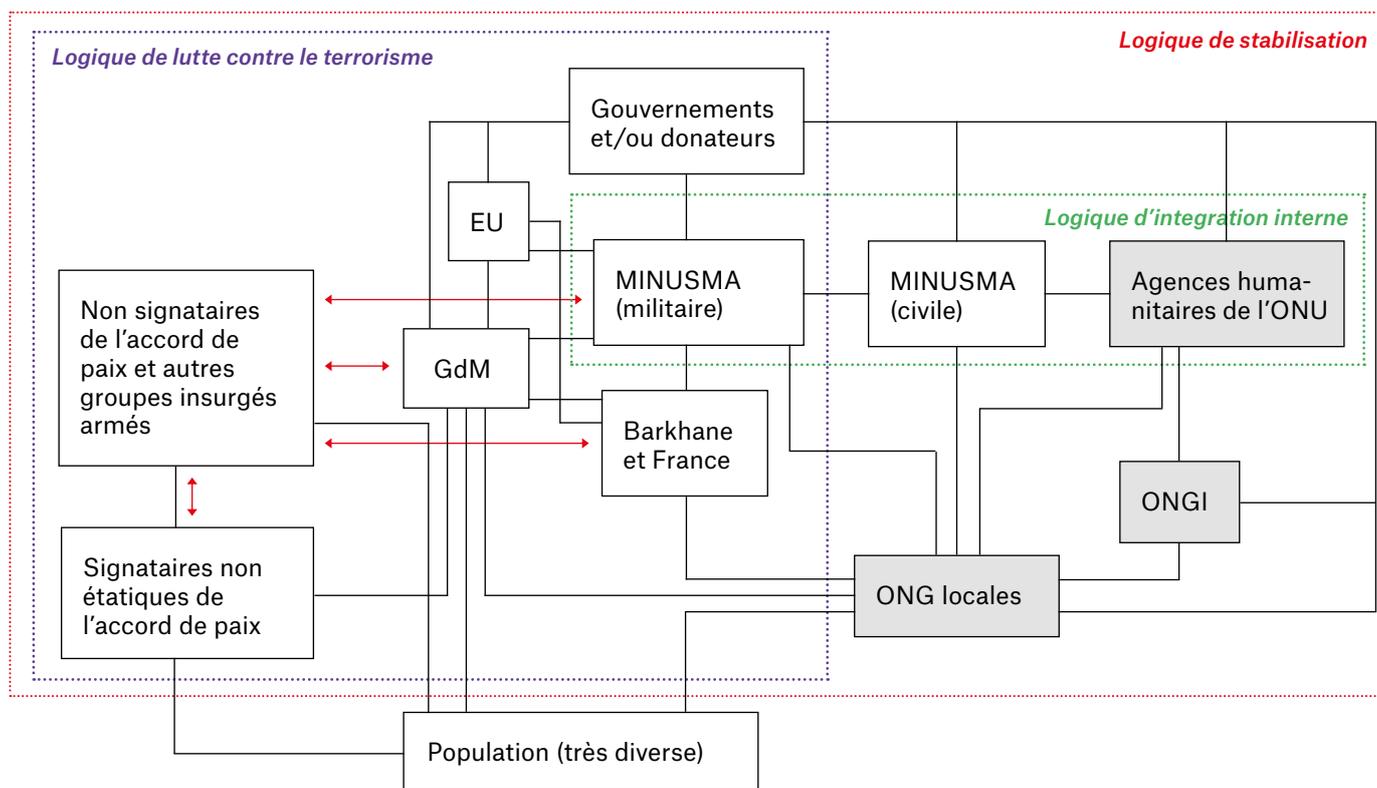
L'association entre les agents humanitaires (étrangers) et les forces militaires (étrangères) peut être catastrophique pour ces premiers

3.1. Mauvaise interprétation. Les risques d'être perçu comme une partie du cadre global

L'ONU assure qu'il n'y a qu'une seule ONU au Mali, englobant les aspects politiques, militaires, humanitaires et de développement. L'UE insiste sur les travaux de sa stratégie globale pour la sécurité et le développement au Sahel, qui comprennent également les opérations militaires et humanitaires. La France vise à trouver des synergies entre les stratégies politiques, militaires, humanitaires et de développement. Un pour tous et tous pour un, en soutien du GdM et contre les groupes terroristes désignés.

Comme nous l'avons décrit, la MINUSMA et Barkhane ne sont pas des opérations traditionnelles de maintien de la paix dont la présence est acceptée par les parties belligérantes. Lorsque les appareils étrangers dans leur ensemble sont perçus comme visant à prolonger la présence, l'autorité et la légitimité du gouvernement, l'association entre les agents humanitaires (étrangers) et les forces militaires (étrangères) peut être catastrophique pour ces premiers. Comme illustré dans le graphique ci-dessous, établir une distinction claire entre les acteurs humanitaires et les acteurs politiques et militaires n'est pas facile. Toutefois, cette séparation doit être claire car les acteurs humanitaires fondent leur sécurité sur une perception positive et la compréhension de leur rôle (acceptation).

Graphique 1. Un environnement peuplé et chevauché



Source: Propre élaboration

En outre, il existe de nombreux domaines de chevauchement entre les différents acteurs étrangers au Mali, comme le montre le graphique ci-dessous :

Tableau 2. Les domaines de chevauchement entre les acteurs et leurs agendas

MSF et/ou autres agents humanitaires	Système humanitaire de l'ONU	MINUSMA et autres issues de l'ONU (politiques)	Gouvernement du Mali	Barkhane et autres opérations de lutte contre le terrorisme
Logique humanitaire. Chevauchement : plateformes humanitaires ⁴⁴ (GTAH, EPH, groupes de l'ONU) ; activités similaires et rhétoriques, perceptions similaires de la part des locaux		La logique d'intégration, seulement 1 ONU. Chevauchement : partager des installations ; escortes et convois armés ; même analyse de risques et réglementations ; synergies expressément recherchées ; mêmes responsables pour différents programmes		
QIP et autres activités analogues		Logique de <i>stabilisation</i> . Chevauchement : soutien multi-dimensionnel au GdM ; activités militaires et de patrouille communes ; QIP et activités « humanitaires » visant à favoriser la MINUSMA et le GdM		
QIP et autres activités analogues		Logique de <i>stabilisation</i> et de <i>lutte contre le terrorisme</i> . Chevauchement : soutien multi-dimensionnel au GdM ; activités militaires communes ; QIP et activités « humanitaires » visant à favoriser la MINUSMA, Barkhane et le GdM ; rhétorique liée au terrorisme utilisée au sein de l'ONU, notamment du CSNU, de l'AGNU et des états membres ; activités de renseignement par des contingents		
ONG locales et autres acteurs locaux. Liens avec tous les exécutants, partenaires, collaborateurs ou simplement bénéficiaires des fonds				

Source: Propre élaboration

L'inclusion délibérée de l'aide humanitaire dans le cadre général rend la tâche presque impossible pour les organisations humanitaires de se distinguer sans ambiguïté et de démontrer leur indépendance

L'inclusion délibérée de l'aide humanitaire dans le cadre général établie pour légitimer le gouvernement et imposer un programme politique rend la tâche presque impossible pour les organisations humanitaires de se distinguer sans ambiguïté et de démontrer leur indépendance. Malheureusement, quelques ONGI humanitaires ne semblent pas être dérangées par le fait de soutenir ouvertement le souhait du GdM d'étendre son autorité à l'aide des forces étrangères. Avec de nombreux autres agents humanitaires et ONGI de développement, MSF vise à combler un manque d'aide et sa seule présence peut donc faire que MSF aussi soit perçue comme une organisation contribuant aux efforts de « stabilisation ».

3.2. Perte de légitimité. Le risque de perdre notre crédibilité en tant qu'agents humanitaires

L'action humanitaire doit être authentique et crédible afin d'être acceptée, mais il semble que les agents militaires et politiques soient prêts à la sacrifier au nom d'un intérêt politique pragmatique

Le terme « humanitaire » est instrumentalisé pour désigner quelque chose d'une toute autre nature

Les ONGI ont déclaré ne pas collaborer dans le cadre de ces projets. Cependant, les ONG locales et régionales sont souvent des partenaires

Le point précédent était lié à la perception éventuelle de l'action humanitaire en tant que partie d'un ensemble pouvant soumettre l'action humanitaire aux programmes politiques et militaires. En revanche, cette remarque renvoie à l'intention des militaires de recourir à l'action humanitaire en tant qu'instrument, de se faire passer pour ce qu'ils ne sont pas (des agents humanitaires), même s'il faut pour cela nuire à l'image de l'aide humanitaire. L'action humanitaire doit être authentique et crédible afin d'être acceptée, mais il semble que les agents militaires et politiques soient prêts à la sacrifier au nom d'un intérêt politique pragmatique. Un jour, Barkhane et la MINUSMA quitteront le Mali, mais l'action humanitaire sera fort probablement encore nécessaire. D'ici là, l'image de l'aide humanitaire peut être trop entachée.

Au Mali, les militaires coexistent non seulement sur le terrain avec les agents humanitaires, mais mènent aussi des activités « humanitaires ». Autrement dit, le terme « humanitaire » est instrumentalisé pour désigner quelque chose d'une toute autre nature. Tel que déclaré ouvertement par les militaires, les principales raisons qui les motivent à prendre part à ce type de tâches sont de contribuer à renforcer l'acceptation de leur présence au sein de la population locale et de réduire l'hostilité à leur égard (par ailleurs, ils cherchent également à renforcer l'acceptation du GdM/des FAMA).⁴⁵ La visibilité de ces activités est bien entendu centrale.⁴⁶

La MINUSMA et Barkhane se livrent à des activités « humanitaires » de diverses manières. Une liste non exhaustive suit dans le tableau ci-après. Tous les types d'activités énumérées comprennent le nord du Mali, où les craintes d'association sont les plus fortes. En théorie, les partenaires de mise en œuvre pour tous ces projets peuvent inclure des ONG et associations locales, nationales et internationales, un type de participation vivement encouragé. Dans la pratique, toutes les ONGI ont déclaré ne pas collaborer dans le cadre de ces projets.^{47, 48} Cependant, les ONG locales et régionales sont souvent des partenaires qui soutiennent la stratégie militaire « d'intégration », une action justifiée en termes de pouvoir dans le cadre du programme de localisation.⁴⁹ La MINUSMA et Barkhane disposent toutes deux d'agents de CIMIC (coopération civilo-militaire) « au service du personnel humanitaire ». Il est intéressant de noter que certains responsables de Barkhane ont indiqué qu'ils ne s'approcheraient pas des agents humanitaires afin d'éviter tout effet négatif sur la perception que cela représente.⁵⁰

Cela peut représenter une reconnaissance en leur nom du danger encouru par les agents humanitaires lorsque ces derniers sont associés aux militaires.

Tableau 2. Présence militaire dans les activités « humanitaires »

Type d'activité	Financée par	Caractéristiques	Comprend des activités de santé ? ⁵¹	Dépenses
1. QIP financés par la MINUSMA ⁵²	Budget statutaire de l'ONU	Max. 6 mois, max. 50 000 dollars US Participation de nombreux secteurs de l'ONU au Mali, tant militaires que civils. ^{53, 54}	Oui (ex. les dons de médicaments)	11,8 m dollars dépensés 2013 - 30 nov. 2016, 220 projets au total ⁵⁵
2. Autres QIP de la MINUSMA et activités similaires ⁵⁶	Contingents militaires (États contributeurs)	Activités ad hoc pour l'acceptation de la part de la population, par exemple, lors de l'arrivée sur de nouveaux lieux.	Oui (ex. la distribution de médicaments)	Inconnues (les chiffres ne sont pas publics) ⁵⁷
3. Projets de dividende de paix / Fond fiduciaire ⁵⁸	État donateurs (les fonds peuvent être affectés ou non)	Ils « suivent la même identification, formulation, approbation, mise en œuvre, mécanismes de suivi et d'évaluation que les QIP de la MINUSMA », mais peuvent financer des projets d'une plus longue durée et d'un plus gros budget. ⁵⁹	Oui ⁶⁰	(Nov. 2016) 27 m \$ environ. ⁶¹ Un financement mixte des QIP de la MINUSMA et du Fonds Fiduciaire est possible.
4. Barkhane - activités médicales	Barkhane (France)	Activités ad hoc pour l'acceptation de la part de la population, par exemple, lors de l'arrivée sur de nouveaux lieux. En outre, Barkhane déclare que les hôpitaux militaires à Gao et Tessalit sont ouverts à la population locale. ⁶²	Oui (environ 60 - 75 consultations par opération) ⁶³	Inconnues (les chiffres ne sont pas publics)
5. QIP de Barkhane et activités similaires ⁶⁴	Barkhane (France)	Les QIP couvrent trois domaines thématiques: l'éducation, l'eau et l'électricité. Contribution limitée de la MINUSMA et des agences des Nations Unies. ⁶⁵ Les ONG locales contribuent.	Oui	575 000 €, plus de 40 projets août 2014-juil 2016 ^{66, 67}
6. Projets de développement à impact rapide ^{68, 69}	France, EU, Mali ⁷⁰	Essaie d'associer la logique des QIP et les projets de développement de manière non directe aux forces militaires, de sorte que le « dividende de paix » soit immédiatement reçu. ⁷¹	Oui, expressément incluses	Budget de l'AFD de 6 m € pour 2015 - 2016. ⁷² Ambassade de France : 1,17 m € (2014) ⁷³
7. PBF - Fonds de consolidation de la paix de l'ONU au Mali ^{74, 75}	État donateurs	Le PBF soutient la mise en œuvre des accords de paix dans les « actions à haut risque menées dans le nord du pays, où d'autres partenaires n'ont pas pu intervenir, ou n'ont pas réussi à le faire ». ⁷⁶	Pas clair ⁷⁷	10.93 m \$ depuis 2013

Source: Propre élaboration

Il y a une intrusion largement répandue des militaires dans le domaine humanitaire. La notion d'action humanitaire est instrumentalisée à des fins militaires et politiques incompatibles avec les principes humanitaires

Outre les acteurs humanitaires traditionnels (ONG locales et internationales, le CICR, les agences humanitaires de l'ONU) et la MINUSMA et Barkhane qui mettent en œuvre des projets comme ceux énumérés dans le tableau, le GdM, les gouvernements étrangers et même les groupes d'insurgés⁷⁸ affirment se livrer à des activités humanitaires ou de développement. Étant donné la difficulté des activités de surveillance dans certaines zones, certains donateurs délèguent la tâche de surveillance aux organes militaires étrangers, qui peuvent de leur côté accroître de manière opportuniste leurs possibilités de *conquérir les cœurs et les esprits* de la population en s'associant aux projets qu'ils surveillent. Par exemple, Barkhane agit en tant qu'intermédiaire de l'Ambassade de France (dans ce qu'on appelle des projets de développement à impact rapide, voir tableau 2) pour suivre les projets lorsque des civils ne sont pas sur le terrain ou, dans le cas contraire, pour les accompagner et les protéger « pour accélérer la normalisation dans le cadre d'une approche générale de la crise ».^{79, 80} D'où l'apparition potentielle d'un cercle vicieux : en premier lieu, comme ils seront analysés ultérieurement, la présence et le rendement des acteurs humanitaires dans certains lieux peuvent être exacerbés par l'intrusion des forces armées dans le domaine de l'action humanitaire. Ensuite, les organes militaires prétendent faire ce que les agents humanitaires ne peuvent pas réaliser. L'Opération Barkhane elle-même justifie son implication directe dans les activités médicales en affirmant que l'objet n'est pas seulement d'améliorer l'acceptation mais aussi de « combler un manque ». Dans l'ensemble, il est clair qu'il s'agit d'une intrusion largement répandue des militaires dans le domaine humanitaire, et que la notion d'action humanitaire est instrumentalisée à des fins militaires et politiques incompatibles avec les principes humanitaires. Ces pratiques tirent profit de la collaboration des pays donateurs et du système de l'ONU dans son ensemble.

Le risque d'association entre les activités humanitaires et les activités de renseignement est évident

Le risque d'association entre les activités humanitaires et les activités de renseignement est évident, et pourtant les différents contingents n'essaient pas pour autant de le limiter ou de le dissimuler. Par exemple, le contingent néerlandais de la MINUSMA a ouvertement déclaré que cette association « est principalement axée sur la reconnaissance et la recherche d'informations, qui servent, en quelque sorte, d'yeux et d'oreilles de l'opération ».⁸¹ Pour réussir, ils allient, par exemple, l'utilisation d'attaques d'hélicoptères Apache ainsi que des activités visant à accroître la proximité avec la population.⁸² La contribution de l'armée et de la police des Pays-Bas au Mali, selon leurs propres mots, « concorde avec les efforts existants de coopération et de développement néerlandais au Mali » dans un contexte que le gouvernement néerlandais estime relatif à la lutte contre le terrorisme.⁸³

Lorsque l'aide est utilisée en tant que dissimulation superficielle d'un objectif plus grand (et caché), cela peut être contre-productif et conduire à une situation dans laquelle toute aide est rejetée

Le GTAH souhaite que les QIP respectent deux conditions : la séparation géographique et la séparation dans le type d'activités

Il ne fait aucun doute que cette combinaison d'activités suscite la méfiance et le rejet de GOA et d'une partie de la population, en particulier dans un contexte de défiance et d'hostilité où des personnes soupçonnées de collaborer avec les forces occidentales ont été tuées.⁸⁵

Par conséquent, lorsque l'aide est utilisée en tant que dissimulation superficielle d'un objectif plus grand (et caché), cela peut être contre-productif et conduire à une situation dans laquelle toute aide est rejetée. À Ber (Tombouctou) par exemple, en août 2016, Barkhane et les FAMA ont essayé de fournir une aide médicale comme moyen de mener une activité conjointe de sécurisation, mais ont échoué. Selon les forces françaises, « certains combattants manipulaient la population et leur volaient tout espoir de développement ».⁸⁶ Lors d'un entretien, un membre d'un group armé a affirmé qu'il s'agissait d'une tentative pour les militaires d'établir une présence à Ber, mais la communauté avait été mobilisée pour lutter contre ce type d'activités. Au moins un exemple de rejet d'aide a été observé au cours de cette recherche, mais il suppose qu'il y en aurait d'autres qui ne sont pas rendus publics.⁸⁷ Tandis que le rejet de l'aide est un choix légitime de la part de la population, il devient problématique dès lors qu'il est exprimé par la violence contre les agents humanitaires (pas encore de façon explicite dans le cas du Mali, mais le risque est bien présent).

La réponse du secteur humanitaire

L'Équipe Humanitaire Pays (EHP), qui est composée d'ONGI et d'agences de l'ONU, indique clairement dans son Code de conduite que « en aucun cas les moyens militaires associés à l'une des parties au conflit ne peuvent être impliqués dans l'apport de l'aide humanitaire ».⁸⁸ Cependant, le Groupe Technique Assistance Humanitaire au Mali (GTAH),⁸⁹ qui est une plateforme de coordination composée uniquement d'ONG internationales, n'est pas officiellement opposé aux QIP et aux activités similaires.⁹⁰ Le GTAH souhaite seulement que les QIP respectent deux conditions : la séparation géographique (les militaires ne doivent pas réaliser ces activités dans les mêmes lieux où opèrent les agents humanitaires);⁹¹ et la séparation dans le type d'activités, avec une demande expresse aux armées de travailler pour l'électricité et la construction d'infrastructures, puisque ces activités sont rarement couvertes par les agents humanitaires. Mais la santé et l'éducation sont souvent les domaines qui permettent d'atteindre les objectifs des QIP plus simplement et plus rapidement, et il est peu probable que les militaires s'arrêtent dans ces domaines. Pourtant, Barkhane et la MINUSMA

Jusqu'à présent, ces conditions n'ont pas été respectées, et il est peu probable qu'elles le soient dans un futur proche

Au sein de la communauté humanitaire au Mali, il s'agit d'une acceptation de fait (par résignation) des logiques d'intégration et de stabilisation, y compris des QIP et des autres activités aux objectifs similaires

La réponse aux problèmes éventuels posés par les QIP ne se trouve pas dans le fait qu'il incombe aux ONGI de réguler ou de valider les QIP, mais dans le fait que les militaires doivent respecter l'espace humanitaire et ses principes

mènent en priorité ce type d'activités. Jusqu'à présent, les conditions demandées par le GTAH n'ont pas été respectées, et il est peu probable qu'elles le soient dans un futur proche. Une personne occupant un poste politique élevé au sein de l'ONU a clairement indiqué à certaines ONGI que les QIP seront menés à bien, peu importe la réaction du secteur humanitaire, mais que la possibilité d'une coordination était toujours d'actualité.

Au sein de la communauté humanitaire au Mali, il s'agit d'une acceptation de fait (par résignation) des logiques d'intégration et de stabilisation, y compris des QIP et des autres activités aux objectifs similaires. Alors que de nombreuses ONGI représentantes s'opposent clairement et personnellement à ces dynamiques, ni le GTAH ni les agences individuelles ne semblent avoir de position active ou de stratégie visant à mettre en garde contre les risques de ces cadres. Certains acteurs humanitaires estiment que ces risques sont en partie atténués en incluant les ONGI dans les comités de validation des QIP. Actuellement, les listes sont partagées dans un exercice allant dans ce sens, mais il s'est avéré jusqu'ici superficiel voire sciemment malhonnête.⁹² Cependant, et à l'évidence, la réponse aux problèmes éventuels posés par les QIP ne se trouve pas dans le fait qu'il incombe aux ONGI de réguler ou de valider les QIP, mais dans le fait que les militaires doivent respecter l'espace humanitaire et ses principes.

Le GTAH s'est résigné à un pragmatisme de base en ce qui concerne les activités militaires-humanitaires : il ne les remet pas en question mais essaie à la place de les rendre aussi convenables que possible. S'il n'y a pas de position commune en ce qui concerne cette question, les ONGI semblent avoir « perdu la bataille des principes ». ⁹³ Les « règles du jeu » sont passées d'une action humanitaire clairement séparée de tout objectif politique à la soumission à un large programme comprenant l'expansion de la présence et de l'autorité du GdM. Le double (triple) rôle (sur les plans politiques et humanitaires) assurée par le CH/CR/RSASG permet au système de dire que les agents humanitaires sont écoutés et que les décisions politiques sont prises avec peu d'interférences. La communauté humanitaire compte sur l'OCHA pour défendre son domaine de travail, mais dans ce contexte d'intégration avant-gardiste, l'OCHA n'a pas été en mesure de le faire. ⁹⁴ Malheureusement, il ne s'agit pas d'un problème spécifique au système humanitaire du Mali, mais d'un problème structurel inhérent à la notion de mission intégrée, dont le but est de créer une synergie entre les actions politiques, militaires et humanitaires depuis plus de dix ans. Les organismes de la stabilisation et de la lutte contre le terrorisme n'ont fait qu'ajouter de nouvelles complications.

3.3. Ciblage. Le risque de se faire attaquer

Les acteurs humanitaires sont malmenés par l'insécurité et les incidents au Mali depuis le début du conflit en 2012

Les FAMa, Barkhane et la MINUSMA sont nettement ciblées. Étonnamment, les agents humanitaires ne se sentent pas ciblés

Deux points qui pourraient augmenter les risques pour les agents humanitaires sont : le recours à des escortes armées par les agents humanitaires, et l'utilisation de véhicules non clairement identifiés comme militaires

Les acteurs humanitaires sont malmenés par l'insécurité et les incidents au Mali depuis le début du conflit en 2012. Ils ont été volés, enlevés et tués, et, par conséquent, la présence d'ONGI a diminué dans la région, créant un écart en situation d'urgence ou en d'autres termes, une situation où les besoins essentiels ne sont pas couverts, principalement en raison du manque d'acteurs. Il existe plusieurs exemples tragiques d'attaques,⁹⁵ mais nous ne disposons d'aucune donnée fiable sur les incidents. En termes généraux, les GOA ne mènent pas d'attaques sans discrimination et les FAMa, Barkhane et la MINUSMA sont nettement ciblées. Étonnamment, les agents humanitaires ne se sentent pas ciblés.⁹⁶ Le contraste est frappant avec d'autres contextes : il est difficile de trouver un autre exemple où des forces étrangères à l'appui des gouvernements sont prises pour cible alors que les agents humanitaires « intégrés » de l'ONU ne le sont pas. Ce paradoxe apparent peut s'expliquer en partie par une présence humanitaire limitée et, par conséquent, une exposition réduite au risque : sans acteurs humanitaires, il n'y aura pas incidents. Ainsi, une comparaison basée sur un incident de sécurité entre les forces militaires et le personnel humanitaire n'est pas judicieuse, car leur vulnérabilité (et leur exposition) est sensiblement différente. MSF ne peut savoir si les attaques perpétrées contre les agents humanitaires étaient dues à la confusion avec les militaires, ou à une association avec eux, ou si les attaques s'expliquent par une intention délibérée de nuire aux agents humanitaires, ou étaient en lien avec des problèmes internes de personnel, ou encore s'il s'agit d'actes criminels. MSF craint qu'avec de nouvelles confusions et instrumentalisation intentionnelles de toute action humanitaire, la situation puisse se détériorer pour les agents humanitaires et que les attaques dirigées puissent s'intensifier dans un contexte où tous les acteurs peuvent être perçus comme œuvrant en faveur d'un objectif politique commun, en particulier étant donné le niveau élevé d'attaques contre les forces étrangères.

Deux points qui pourraient augmenter les risques pour les agents humanitaires sont : le recours à des escortes armées par les agents humanitaires, et l'utilisation de véhicules non clairement identifiés comme militaires.

Le recours à des escortes armées

Le Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies (UNDSS), chargée de la gestion de la sécurité pour l'ensemble de l'ONU, a publié deux recommandations surprenantes (qui, dans la pratique, sont traitées comme des directives)⁹⁷ pour les agences civiles de l'ONU, agents humanitaires inclus, à savoir (a) le recours à des escortes armées dans les zones considérées comme dangereuses par l'ONU et (b) l'utilisation des bases de la MINUSMA pour le personnel civil se rendant dans ces zones. C'est à dire, elle demande aux agences de l'ONU non ciblées de voyager et d'être logées avec la MINUSMA, i.e. ceux qui sont attaqués. Ces conditions sont naturellement pesantes pour les acteurs humanitaires, et sont souvent une raison d'éviter de se rendre dans des zones risquées et non un argument pour s'y rendre. Les ONGI sont moins soumises aux recommandations de l'UNDSS, mais elles sont néanmoins fortement influencées et certaines n'oseraient pas s'opposer à ses conseils.

Compte tenu du bilan de la MINUSMA dans le pays, on pourrait dire que le fait d'être accompagné par les militaires augmente le risque encouru par les agences de l'ONU

Compte tenu du bilan de la MINUSMA dans le pays, on pourrait dire qu'au lieu d'assurer la protection, le fait d'être accompagné par des agents de la MINUSMA (même armés) augmente, au contraire, le risque encouru par les agences de l'ONU.⁹⁸ Les rapports hebdomadaires de la MINUSMA décrivent de nombreux cas d'attaques envers des groupes civils non humanitaires placés sous escorte militaire.⁹⁹ Cependant, il est difficile voire impossible de déterminer si ces groupes civils étaient expressément visés ou s'ils ont été attaqués en raison de leur association avec la MINUSMA, ou encore pour ces deux raisons à la fois. En ce qui concerne les discussions sur le recours à des escortes armées au Mali, l'équilibre entre l'acceptation et les composantes de la dissuasion par la gestion de la sécurité est difficile à atteindre. La logique de sécurité de la MINUSMA est fondée sur la dissuasion, mais la sécurité des agents humanitaires repose sur l'acceptation de la population. La sécurité des agents humanitaires peut être mise en danger par l'établissement de liens avec la MINUSMA, un acteur dont la faible acceptation de la population dans le nord du Mali est largement démontrée.¹⁰⁰

Certains représentants d'agences de l'ONU ont déclaré que le fait de ne pas pouvoir se déplacer sans escorte armée est l'une des raisons pour lesquelles ils ne sont pas présents dans de nombreuses régions du nord du Mali

La MINUSMA assure que l'escorte de « personnel civil de la MINUSMA, des ONG et acteurs humanitaires » est l'une de ses principales activités.¹⁰¹ Les rapports hebdomadaires produits par la MINUSMA comportent une section précisant le nombre d'escortes effectuées, souvent des dizaines. Pourtant, les escortes armées doivent être envisagées en « dernier recours » au sein de la communauté humanitaire au Mali, et le Code de conduite de l'EHP déclare qu'elles ne doivent être envisagées que « si l'impact positif de l'aide pour les populations surpasse largement les risques résultant de l'utilisation d'escortes ».¹⁰² Cependant, des directives de l'UNDSS indiquent que les agences humanitaires de l'ONU (membres de l'EHP) doivent recourir aux escortes armées si elles souhaitent se déplacer dans certaines régions du nord du Mali. Certains représentants d'agences de l'ONU ont déclaré que le fait de ne pas pouvoir se déplacer sans escorte armée est l'une des raisons pour lesquelles ils ne sont pas présents dans de nombreuses régions du nord du Mali. Néanmoins, les agences humanitaires de l'ONU ont souvent recours aux escortes armées, tant au sein des actions collectives (ex. la « Caravane pour la paix »)¹⁰³ que dans des missions conjointes (ex. la MINUSMA et le Programme alimentaire mondial).¹⁰⁴ Les ONG humanitaires ont également eu recours à des escortes armées, y compris à des GOA locaux pour escorter les ONG locales ou contrôler les distributions.¹⁰⁵ Toutes les ONGI assurent qu'elles utilisent jamais les services d'escortes.¹⁰⁶

À qui est cette voiture ?



© Souleymane ag Anara (AFP)

Elle montre un soldat à proximité d'un véhicule de l'ONU après avoir roulé sur un engin explosif près de Kidal, dans le nord du Mali

Une recherche rapide sur Google Images de véhicules utilisés par la MINUSMA dans le nord du Mali suffit à prouver une grande disparité en termes de type de voiture et d'identification. Ces véhicules sont des 4x4 blancs et des pick-ups traditionnellement utilisés par les autorités civiles et les acteurs humanitaires. Utiliser le même type de véhicules pour la collecte d'informations que pour d'autres activités militaires peut entraîner une confusion, une réticence et de la méfiance au sein de la population sur l'identité et les motivations des occupants. Contrairement à la MINUSMA, Barkhane n'utilise pas ces types de véhicules, mais peu de personnes pourront faire la distinction entre des soldats français exerçant des activités dans le cadre de Barkhane et la MINUSMA ou EUTM Mali.¹⁰⁷ Une partie de la population et les GOA perçoivent les soldats français en tant qu'entité unique, sans distinguer les différentes opérations militaires.



© Adama Dairra

Casques bleus de la MINUSMA à Kidal

Le corps militaire prene des mesures pour réduire sa visibilité, le risque est alors transféré aux agents humanitaires

L'identification des véhicules de la MINUSMA prête à confusion, et ne protège pas suffisamment l'action humanitaire

Selon plusieurs entretiens, au début de l'opération, les véhicules militaires de l'ONU apposaient le nom « MINUSMA » en plus du logo noir classique de l'ONU. Étant donné que cette étiquette suscitait de l'hostilité, la MINUSMA a décidé de ne plus l'utiliser sur ses 4x4 blancs. Aujourd'hui, les véhicules de la MINUSMA sont uniquement identifiés par un grand signe noir « UN » sur les portes des deux côtés et sur le toit, et parfois à l'arrière.¹⁰⁸ L'armée tente d'éviter de retenir l'attention à distance, lorsque la voiture ne peut pas être identifiée et que les uniformes ne sont pas visibles. Le problème pour les acteurs humanitaires est qu'un observateur ne connaissant pas bien la pluralité des acteurs étrangers peut ne pas être en mesure de faire la distinction entre les militaires et les agents humanitaires s'ils ne sont pas faciles à différencier. Bien qu'il soit compréhensible que le corps militaire prenne des mesures pour réduire sa visibilité, le risque est alors transféré aux agents humanitaires.¹⁰⁹

MSF a partagé ces préoccupations avec la MINUSMA, qui a répondu que ce qu'ils font est « légal » et conforme au Droit international humanitaire (DIH). Mais premièrement, la légalité de l'utilisation de matériel banalisé en faveur d'une action militaire reste ouverte à un débat entre les spécialistes du DIH;¹¹⁰ et deuxièmement, la légalité peut ne pas être suffisante pour éviter les confusions ou les associations, en particulier dans des contextes tels que le Mali où certains acteurs armés perçoivent les militaires comme des ennemis, comme cela a été reconnu lors des entretiens par deux représentants de GOA différents. Les initiales « UN » (en noir ou en bleu) ne signifient pas la même chose pour tous, et pour de nombreuses personnes cela ne signifie rien. Les opérations militaires de l'ONU n'utilisent toujours pas de véhicules clairement identifiés par du camouflage ou une couleur verte, une pratique pourtant courante au sein des organisations de l'OTAN, de l'UA, de l'UE ou de Barkhane au Mali.¹¹¹ Tandis que ces autres forces ont parfois recouru à des véhicules banalisés pour la collecte de renseignements et/ou pour passer inaperçus, leur utilisation par les militaires de l'ONU est systématique. L'identification des véhicules de la MINUSMA prête à confusion, et ne protège pas suffisamment l'action humanitaire. Si les agents humanitaires et les forces assaillantes utilisent le même type de véhicules, il n'est pas possible de savoir si les occupants portent des armes ou des médicaments.

3.4. Impact réduit. Le risque de ne pas faire le travail

La réponse humanitaire dans plusieurs zones du nord et du centre du Mali est fortement limitée par l'insécurité. Cette situation précède le déploiement des différentes forces militaires étrangères

Néanmoins, l'impact des logiques de l'intégration, de la stabilisation et de la lutte contre le terrorisme peuvent aggraver les difficultés de différentes manières

En dépit d'importants besoins, la réponse humanitaire dans plusieurs zones du nord et du centre du Mali est fortement limitée par l'insécurité. Les acteurs humanitaires, y compris MSF, ont du mal à fournir une réponse rapide et efficace ou bien ne sont pas présents du tout. Le risque d'attaques, d'enlèvement ou de mise à mort pour le personnel international et national est perçu comme trop élevé.

Cette situation précède le déploiement des différentes forces militaires étrangères et, par conséquent, ne peut être attribuée à l'impact de leur présence. Néanmoins, l'impact des logiques d'intégration, de stabilisation et de lutte contre le terrorisme peuvent aggraver les difficultés de différentes manières. La première correspond à l'augmentation des préoccupations concernant la sécurité, comme mentionné dans les sections précédentes. D'autres sont mentionnées et illustrées ci-dessous :

- a) *Réduire la capacité existante.* Mélanger les activités militaires et civiles peut avoir un effet négatif sur les prestataires de services locaux, comme cela a été clairement observé récemment au cours de la procédure électorale. À Douentza (région de Mopti), les FAMA ont choisi un Centre de Santé Communautaire (CSCoM) pour accueillir la procédure de vote, précisément parce qu'il n'avait aucun antécédent d'attaque et a donc été considéré comme sans danger. Le CSCoM a été immédiatement attaqué. Le personnel médical s'est enfui immédiatement et le centre de santé est resté fermé pendant plusieurs jours.
- b) *Évincer les acteurs.* Les activités « d'aide » menées par les militaires peuvent également aggraver les lacunes dans l'intervention humanitaire, car les groupes humanitaires refusent de travailler dans la même zone et maintiennent une distance convenable avec les forces armées pour réduire le risque d'association. Par exemple, la MINUSMA a pris contact avec un CSCoM soutenu par MSF au moins trois fois pour proposer des dons de médicaments. Le CSCoM a toujours refusé ces propositions, faisant valoir qu'il n'y en avait manifestement pas besoin car MSF effectue un approvisionnement régulier. MSF a également demandé à la MINUSMA de mettre un terme à ces tentatives, qui peuvent créer des problèmes en raison de l'association avec les militaires, et a clairement annoncé au CSCoM et à la MINUSMA que MSF risquait d'arrêter d'apporter son soutien à l'établissement de santé si la MINUSMA était impliquée d'une manière ou d'une autre dans le soutien de la structure. Malheureusement, ces

Lorsque les agences humanitaires de l'ONU sont bloquées, une grande partie du système reste bloqué avec ces dernières

initiatives continuent d'avoir lieu. En 2015, dans le même CSCoM, des membres d'un contingent de la MINUSMA sont entrés dans l'établissement et ont commencé à soigner des patients dans la cour, assurant à ces personnes qu'ils disposaient des meilleurs médicaments. Cette attitude comporte non seulement un risque d'association, mais peut aussi nuire à l'image des acteurs humanitaires. Le CSCoM est situé précisément dans une zone où la MINUSMA est très ciblée.

- c) *Rendre la coordination plus difficile.* Par exemple, à Ménaka, l'UNHCR est responsable de la coordination, mais les acteurs humanitaires présents préfèrent ne pas être contactés par l'UNHCR pour éviter toute association avec l'organisme en raison de son recours aux escortes.
- d) *Soumettre les priorités humanitaires aux objectifs politiques.* Les donateurs humanitaires peuvent être conditionnés par le programme de la stabilisation en ordonnant subtilement ou explicitement aux partenaires de mise en œuvre de réaliser des activités convenables dans des lieux convenables, en fonction de la situation ou des priorités politiques plutôt que sur la base de l'évaluation impartiale des besoins. Compte tenu du rôle central de l'ONU pour canaliser les fonds reçus des donateurs et sa fonction dirigeante de coordination, ce risque est encore plus présent.
- e) *Limiter l'accès.* Comme mentionné plus haut, dans le nord du Mali, les forces armées sont expressément ciblées contrairement aux agents humanitaires. Cependant, conformément à la logique d'intégration, il n'existe qu'une seule analyse de risque pour la sécurité s'appliquant à la fois aux militaires et aux agents humanitaires.¹¹² Comme un agent humanitaire au Mali l'a décrit de façon poignante, « étant donné que les décisions de l'UNDSS ont bloqué les mouvements des acteurs humanitaires de l'ONU, il est difficile pour eux de percevoir le risque auquel ils sont exposés car ils n'ont jamais pris ce risque ». ^{113, 114} En conséquence des plus larges efforts de cohésion réalisés, les acteurs de mise en œuvre sont, de diverses manières et de manière formelle ou informelle, dépendants de l'ONU. Ainsi, lorsque les agences humanitaires de l'ONU sont bloquées, une grande partie du système reste bloqué avec ces dernières.

L'ensemble des agences humanitaires de l'ONU sont physiquement absentes dans la région de Kidal, et la présence d'acteurs de mise en œuvre est très limitée

L'ensemble des agences humanitaires de l'ONU sont physiquement absentes dans la région de Kidal, et la présence d'acteurs de mise en œuvre (locaux, nationaux et internationaux) est très limitée. La sécurité justifie partiellement cette absence, mais un autre facteur clé

Lorsqu'aucun service aérien n'est disponible, la capacité d'opération des ONGI est considérablement réduite, et la faible présence des acteurs humanitaires dans la région pourrait en partie s'expliquer par ces difficultés d'accès

réside dans les difficultés de transport, qui sont à leur tour aggravées par l'association à la MINUSMA (ou les efforts pour éviter d'être associé à cette mission). Au moment de l'écriture du présent rapport, il n'est pas possible pour les acteurs humanitaires de prendre des vols pour Kidal, et le seul moyen d'accéder à la ville et à ses environs est de passer par la route, une solution qui augmente considérablement les risques pour la sécurité et qui peut s'avérer très difficile pendant la saison des pluies. L'alternative consiste à utiliser l'hélicoptère de la MINUSMA et à atterrir dans le camp de la MINUSMA, mais cela est presque impossible pour les ONGI en raison du risque d'association.

La piste à Kidal a été endommagée en mai 2014 au cours de manifestations contre la visite du Premier ministre malien. La MINUSMA l'a réhabilitée avant de l'ouvrir à nouveau en février 2016. Seulement deux mois plus tard, en avril, elle a été mise à sac au cours de manifestations contre les forces internationales. Des débats ont suivi avec des représentants de communautés qui ont clairement annoncé que les agents humanitaires étaient les bienvenus, mais pas les militaires. La MINUSMA a déclaré que la piste n'était plus sûre pour personne. La majorité des ONGI dépendent du service aérien humanitaire des Nations Unies (UNHAS) pour la logistique et le transport. Lorsqu'aucun service aérien n'est disponible, la capacité d'opération des ONGI est considérablement réduite, et la faible présence des acteurs humanitaires dans la région pourrait en partie s'expliquer par ces difficultés d'accès.

Si de nombreux donateurs et ONGI ont l'intention de travailler avec les acteurs locaux sur le terrain pour des raisons de renforcer capacité locale, les contraintes liées à la sécurité sont aussi un moteur important pour le recours croissant à des acteurs locaux

- f) *S'appuyer excessivement sur les partenaires locaux.* Pour surmonter ces restrictions d'accès, certains acteurs humanitaires ont décidé de collaborer avec les ONG locales. Si de nombreux donateurs et ONGI ont l'intention de travailler avec les acteurs locaux sur le terrain pour des raisons de renforcer capacité locale et de meilleure compréhension du contexte, les contraintes liées à la sécurité sont aussi un moteur important pour le recours croissant à des acteurs locaux. Ce point est également aggravé par les logiques d'intégration, de stabilisation et de lutte contre le terrorisme. Nombreuses ONGI favorisent les partenariats avec des ONG locales en tant qu'objectif en soi, alors que d'autres ont aussi reconnu en privé qu'elles déploieraient leurs propres équipes dans la région s'il n'y avait pas de contraintes liées à la sécurité. S'il est clair que la localisation de l'aide (collaborer avec des partenaires locaux autonomes) est une stratégie efficace dans de nombreux contextes, MSF a aussi soulevé des préoccupations quant à un effort généralisé d'aide localisée

Travailler exclusivement avec des partenaires locaux dans ces contextes pose des problèmes de transfert de risque, de suivi de l'aide et d'adhérence aux principes

La localisation ne peut pas être la seule réponse humanitaire dans une région déchirée par la guerre

dans des contextes de conflit armé prolongé ou aigu.¹¹⁵

Travailler exclusivement avec des partenaires locaux dans ces contextes pose des problèmes de transfert de risque, de suivi de l'aide et d'adhérence aux principes, et ces défis doivent être relevés et gérés de manière responsable.

Dans de nombreuses régions du nord du Mali, les ONG locales sont les principaux agents de mise en œuvre. Il est à la fois intéressant et préoccupant de constater que les organisations locales qui mettent en œuvre les QIP sont également les partenaires de mise en œuvre des ONGI. Par conséquent, une ONG locale peut être à la fois un partenaire de mise en œuvre de la MINUSMA, de Barkhane ou d'une agence de l'ONU et d'une ONGI. Répondre à la façon dont ces ONG locales naviguent entre ces multiples partenariats et étudier ce que cela signifie pour leur image et leur relation avec les acteurs du pouvoir local est dehors du cadre de ce rapport, mais cette situation soulève un certain nombre de signaux d'alerte. Selon l'expérience de MSF dans le monde, les pressions, l'utilisation politique de l'aide humanitaire, l'opportunisme, la coercition, la déviation des ressources ou l'usage privilégié de services sont des dynamiques fréquentes dans des contextes aussi violents. Par conséquent, la localisation ne peut pas être la seule réponse humanitaire dans une région déchirée par la guerre.

4. MSF face aux défis d'avoir un impact au Mali¹¹⁶

Les deux principaux défis de MSF ont été d'éviter l'association avec tous les autres acteurs et le maintien de l'accès

MSF s'efforce à opérationnaliser les principes humanitaires, et veille également à ce que tous les acteurs perçoivent l'organisation en tant que neutre, impartiale et indépendante

Depuis que le conflit armé a éclaté au Mali, MSF a du mal à accéder aux populations dans le besoin. Tandis que l'insécurité est le principal frein, d'importants efforts ont été déployés pour gérer de manière anticipée les risques découlant de la juxtaposition des trois logiques décrites dans le présent rapport. MSF a fourni des efforts pour être clairement différenciée de tout autre acteur, qu'il soit humanitaire, politique ou militaire. Les deux principaux défis de MSF ont été d'éviter l'association avec tous les autres acteurs et le maintien de l'accès. Si MSF a mis en œuvre des règles standard dans des contextes de graves conflits armés pour minimiser les risques liés à la sécurité et à l'acceptation, l'organisation a pris des mesures particulières dans ce contexte qui ont répondu aux spécificités du Mali.

L'image de MSF

L'association, ou perception d'association, avec des acteurs non humanitaires est une source de grave préoccupation. MSF s'efforce à opérationnaliser les principes humanitaires, et veille également à ce que tous les acteurs perçoivent l'organisation en tant que neutre, impartiale et indépendante, y compris les parties aux conflits, d'autres acteurs du pouvoir et l'ensemble de la population. Par défaut, les politiques de MSF dans tous les contextes de conflit armé impliquent le rejet d'un positionnement politique. Au Mali, MSF n'a pas de point de vue sur la stabilisation, la lutte contre le terrorisme, le processus de paix ou sur ce que devrait être fait concernant la crise sur le plan politique. Cette position est volontaire afin d'éviter d'être perçue comme une organisation subjective ou prenant parti. Ensuite, MSF négocie toujours l'accès direct avec tous les acteurs, le plus souvent avec les parties belligérantes. MSF n'a pas recours à un intermédiaire éventuel comprenant un coordonnateur humanitaire de l'ONU pour dialoguer avec d'autres acteurs, étant donné que l'ONU est manifestement un acteur politique. MSF s'efforce de veiller à ce que tous les acteurs sachent non seulement qui est MSF mais également qui elle n'est pas, et préfère ne pas confier cette tâche, qui est considérée comme la clé de l'accès, à autres acteurs. Enfin, le dernier point, lié à la logique de l'intégration, correspond au fait que MSF choisit de ne pas être membre officiel d'un organe de coordination qui n'est pas strictement humanitaire. Au Mali, cela comprend le système de groupes de l'ONU, le GTAH et l'EPH. MSF maintient un rôle d'observateur dans ces plateformes et un dialogue fructueux avec ses membres, mais n'approuve pas officiellement leurs décisions étant donné que MSF ne souhaite ni être associée de quelque forme que ce soit aux organismes mentionnés, ni officiellement participer.



© MSF

Véhicules de MSF à Ansongo

Selon MSF, la meilleure façon de se différencier des acteurs armés est d'éviter la collaboration

Pour finir, 100 % des activités de MSF au Mali sont financées par des dons privés. MSF défend son indépendance (réelle ou perçue) dans le pays en refusant un financement de la part de tout État ou institution directement ou indirectement engagé dans le processus politique. Au Mali, cette indépendance s'étend à la décision de ne pas accepter de dons en nature de l'ONU, tels que les médicaments ou les vaccins. Cependant, l'ONU peut verser une contribution directement au ministère de la Santé des pays où MSF œuvre.

À Ansongo, MSF a réduit le risque de confusion visuelle ou d'association à des acteurs non humanitaires en peignant ses voitures en rose, de manière à les différencier clairement et vigoureusement (voir photo).¹¹⁷ Ce n'est pas la première fois que MSF a recours à cette stratégie, puisqu'il s'agissait exactement de la même approche utilisée à Bunia (RDC) il y a plus de dix ans, et, à des fins différentes, au Darfour. Toutefois, cette stratégie n'est possible qu'avec les propres véhicules de MSF à Ansongo. Lors des déplacements dans la périphérie de la région de Gao ou dans tout lieu de la région de Kidal, MSF utilise, comme toutes les autres ONG, des véhicules loués qui ne peuvent être peints de la même façon. Ainsi, alors que MSF a essayé de différencier clairement ses voitures, ce sujet reste une préoccupation en dehors d'Ansongo.

Selon MSF, la meilleure façon de se différencier des acteurs armés est d'éviter la collaboration. Au Mali et dans tous les autres contextes de conflit armé, MSF refuse généralement le recours aux escortes armées et les déplacements dans des convois avec tout acteur pouvant être associé à des objectifs militaires et politiques.¹¹⁸ Sur l'échange d'information, MSF refuse également la collaboration avec les organismes de renseignement, une position qui n'est pas toujours bien accueillie par ces institutions.¹¹⁹

Accès pour MSF

Dans ce contexte complexe et dangereux, MSF a également pris des mesures supplémentaires pour assurer l'accès aux populations. Par exemple, MSF a eu beaucoup de mal à trouver une solution sûre pour le vol de transport, et a analysé la possibilité d'utiliser les vols de l'ONU (UNHAS), de l'UE (ECHO) ou du CICR. L'analyse a pris en considération la compréhension de l'acceptation locale des différents vols, la nécessité d'éviter l'association et les contraintes logistiques. La possibilité d'utiliser des hélicoptères de la MINUSMA pour atteindre Kidal a été immédiatement exclue à cause de la faible acceptation locale de la MINUSMA. MSF a montré une certaine ouverture avec ECHO et même avec l'UNHAS pour

le transport vers Gao, mais a décidé de ne pas utiliser l'un ou l'autre de ces vols pour Kidal. L'organisation a finalement décidé d'utiliser son propre avion, en dépit des coûts élevés de cette solution. Une nouvelle évaluation des risques concernant la fréquentation des transports routiers a été réalisée lorsqu'il n'était plus possible de voler vers Kidal à la suite de la fermeture de l'aéroport. Il fut alors jugé possible de négocier l'accès directement avec divers acteurs armés présents tout au long de la route, l'utilisation de l'avion prenant ainsi fin, et MSF emprunte désormais la route pour se rendre à Kidal. Cet accès négocié est bien sûr une activité continue qui nécessite des investissements spécialisés pour assurer que l'acceptation est maintenue.

Même si les partenariats avec des acteurs locaux sont une stratégie potentiellement efficace pour surmonter les difficultés d'accès dans un contexte comme celui du Mali, travailler exclusivement avec des partenaires locaux est un compromis rarement acceptable pour MSF

Lorsque MSF a décidé de lancer des activités à Kidal, elle ne disposait pas d'informations locales ou de contacts suffisants pour mettre sur pied une bonne compréhension du contexte ou une analyse crédible des risques. À l'époque, le règlement intérieur ne permettait pas aux agents locaux récemment recrutés de voyager en dehors du village de Kidal, et les expatriés n'étaient pas du tout autorisés dans le projet. MSF a opté pour une collaboration avec une ONG locale basée à Kidal pour faciliter le soutien à distance de MSF aux centres de santé à l'extérieur du village de Kidal. Il s'agit d'une position inconfortable pour MSF, qui n'est envisagée que dans des situations d'accès presque impossible. Par défaut, l'organisation essaiera toujours de mettre en œuvre directement ses activités étant donné que la proximité des populations bénéficiaires est considérée comme une partie intégrante de l'intervention, et non pas uniquement comme un avantage secondaire. Ce choix était une stratégie temporaire pour instaurer une relation plus étroite avec les acteurs locaux influents et avoir une meilleure compréhension des besoins locaux. Au fil du temps, cette stratégie s'est révélée difficile pour MSF, qui a remis en doute sa capacité à assurer le respect des principes humanitaires. Au-delà des défauts évidents liés au fait de ne pas être en mesure d'évaluer les besoins et de suivre les activités directement, MSF pouvait-elle garantir l'impartialité et l'indépendance de ses activités médicales établissant des partenariats avec une ONG locale qui mettait également en œuvre des activités pour d'autres acteurs ? Au fil du temps, MSF a étendu son réseau et a accumulé des connaissances suffisantes du contexte et des acteurs locaux. Cela a permis le déploiement de personnel international et le passage à la mise en œuvre directe en maintenant son partenariat avec l'ONG locale. Même si les partenariats avec des acteurs locaux sont une stratégie potentiellement efficace pour surmonter les difficultés d'accès dans un contexte comme celui du Mali, travailler *exclusivement* avec des partenaires locaux est un compromis rarement acceptable pour MSF.

MSF a cherché à maintenir un accès direct aux populations en réduisant le risque d'incidents liés à la sécurité

Un retour sur ce dialogue et une analyse régulière de l'évolution du contexte permet à MSF de s'adapter afin d'être opérationnelle dans les communautés ayant les besoins les plus importants, mais ce n'est pas une tâche facile

MSF vise de façon permanente à préserver l'espace humanitaire et à éviter la subordination de l'aide humanitaire à des logiques qui sont incompatibles avec les principes humanitaires

MSF a cherché à maintenir un accès direct aux populations en réduisant le risque d'incidents liés à la sécurité. Traditionnellement, l'une des mesures prises par MSF est le profilage du personnel international pour réduire la vulnérabilité de l'organisation. Dans le nord du Mali, le risque d'enlèvement des Occidentaux est élevé. Ainsi, MSF a analysé les caractéristiques (telles que la nationalité, la couleur de la peau ou autres aspects culturels) qui réduisaient la vulnérabilité de travailler sur des sites de projets MSF. MSF a alors commencé en utilisant des profils définis comme moins vulnérables et a évité le déploiement de personnel jugé à risque élevé. Les expatriés africains sont plus fréquents dans la mission au Mali que dans les autres missions de MSF, une mesure de prévention qui a jusqu'ici permis à MSF d'avoir un niveau d'accès qui n'aurait pas été possible autrement. Cette initiative n'a pas été facile à mettre en œuvre, car les profils adéquats ne sont pas toujours disponibles et le risque de discrimination qui va de pair avec cette stratégie reste un dilemme éthique pour l'organisation. Le siège de MSF a été soumis à un stress additionnel pour trouver les bons profils et maintenir les opérations avec des équipes complètes.

Au vu des nombreuses (et coûteuses) mesures qui ont été nécessaires pour maintenir l'accès, MSF a été forcée de remettre en question ses ambitions opérationnelles et la portée de ses activités médicales. La recherche de moyens pour être présent dans les régions où les besoins sont les plus importants (le principe de l'impartialité) est une lutte constante pour l'organisation, mais elle requiert d'importantes adaptations opérationnelles pour gagner de l'accès.

La présence continue de MSF au Mali nécessite des mesures de renforcement continu de l'image de MSF et de stratégies pour assurer l'accès. MSF entretient un dialogue étroit avec les principaux acteurs belligérants, ainsi qu'avec les principaux acteurs institutionnels et militaires. Un retour sur ce dialogue et une analyse régulière de l'évolution du contexte permet à MSF de s'adapter afin d'être opérationnelle dans les communautés ayant les besoins les plus importants, mais ce n'est pas une tâche facile.

MSF vise de façon permanente à préserver l'espace humanitaire et à éviter la subordination de l'aide humanitaire à des logiques qui sont incompatibles avec les principes humanitaires. Les mesures internes prises par l'organisation sont souvent utiles, mais pas suffisantes pour assurer la sécurité de la poursuite de l'action humanitaire et des opérations de MSF. Par conséquent, la sensibilisation fait partie intégrante du mandat médical et humanitaire de MSF. Ce rapport est en effet établi dans le cadre des efforts de sensibilisation de MSF sur les dangers de la subordination de l'aide humanitaire à la situation politique.

Conclusions

La situation humanitaire reste très précaire au Mali. Dans la plupart des régions du nord du pays, l'État est absent et dans cette situation, son utilité est plus politique et symbolique qu'elle n'est efficace. Il s'agit d'une zone active de conflit caractérisée par une situation précaire en matière de sécurité, et l'accès de la population aux services de base est très limité, en particulier aux soins de santé. Dans la région de Kidal, le gouvernement du Mali reste totalement absent et l'accès aux soins de santé de la population est encore menacé par le retrait d'ONG actives dans la région du fait de la détérioration des conditions de sécurité. Les acteurs humanitaires doivent trouver des moyens d'assurer leur présence et de répondre aux besoins critiques de la population.

Pour les acteurs humanitaires, y compris MSF, l'insécurité dans le nord du Mali a manifestement été la principale limite opérationnelle. Mais cette situation s'est aggravée de par la nécessité de redoubler d'efforts pour éviter l'association avec tout autre acteur et intention. Bien que difficile à mettre en œuvre, l'action humanitaire demeure possible et réalisable au Mali. Cependant, le fragile équilibre d'acceptation de la part de la population que nous cherchons tous pourrait basculer à tout moment et la situation pourrait facilement se détériorer.

Le cadre actuel de la réponse internationale au Mali (y compris l'intégration, la stabilisation et la lutte contre le terrorisme) et la détermination montrée par les militaires (et les dirigeants politiques qui se cachent derrière eux) de mener des activités « humanitaires » ont façonné un environnement fragile et dangereux pour l'action humanitaire au lieu de la protéger. La MINUSMA dispose d'un mandat explicite pour la « création de conditions propices à l'aide humanitaire ». Cependant, au lieu de renforcer la séparation stricte entre les militaires (qui sont très ciblés dans le nord du Mali) et les agents humanitaires, et en respectant les principes et l'espace humanitaires, la MINUSMA et Barkhane ont délibérément instrumentalisé l'action humanitaire, ce qui peut provoquer précisément l'effet inverse et mettent en danger la poursuite de l'action humanitaire dans de larges zones du Mali. Le fait d'estomper la frontière entre l'armée (et la politique) et les agents humanitaires peut permettre de faciliter les objectifs militaires, en particulier après l'arrivée sur de nouveaux lieux, et ainsi de conquérir les « cœurs et les esprits » pour rendre la collecte d'informations plus facile. Pourtant, ces pratiques peuvent mettre en danger non seulement les agents humanitaires qui opèrent dans la même zone, mais aussi l'action humanitaire dans l'ensemble de la région si l'intégrité de son impulsion et de son intention est délégitimée. Ces initiatives ne sont pas seulement des incursions isolées de l'armée dans le domaine humanitaire, car elles relèvent d'une stratégie générale approuvée et validée par les gouvernements, les donateurs et l'ensemble du système de l'ONU.

Les acteurs politiques et militaires étrangers voudraient voir les agents humanitaires en tant que partenaires pour mener conjointement des projets. Jusqu'à présent, les ONG internationales n'ont pas participé à ces pratiques, mais elles n'y sont pas non plus activement opposées : il s'agit de non-coopération sans condamnation. En revanche, certains acteurs locaux et nationaux (ONG et autres) collaborent avec les activités « humanitaires » de la MINUSMA et de Barkhane. Il est surprenant de constater que, malgré les grands efforts déployés par les militaires pour estomper les lignes entre eux et les humanitaires, et malgré le manque de contestations faites par ces derniers, la perception générale indique que la

population et les GOA sont toujours capables de faire la distinction entre les militaires et les agents humanitaires. Néanmoins, le statu quo repose sur un équilibre fragile et MSF est préoccupée par le fait que la situation peut facilement se détériorer et menacer l'acceptation de l'action humanitaire en général, et en particulier la sécurité du personnel humanitaire.

Les acteurs humanitaires doivent jouer un rôle clé dans la négociation et le maintien d'accès aux populations dans le besoin. Alors que nous appelons les acteurs militaires à éviter l'instrumentalisation de l'aide, nous appelons aussi les acteurs humanitaires à rejeter et à dénoncer toute pratique qui risquerait de compromettre l'accès aux personnes les plus vulnérables, et à intensifier les efforts pour assurer une différenciation entre les agents humanitaires et les forces armées.

Dans une mission intégrée en période de conflit, l'action humanitaire est souvent soumise aux objectifs politiques et de développement, et MSF a toujours signalé que ce comportement pourrait conduire à une mise au second plan des besoins critiques les plus urgents au sein de la population. Dans le contexte où une mission intégrée prend un rôle de stabilisation et adopte la logique de lutte contre le terrorisme, l'action humanitaire est trop facilement instrumentalisée pour avoir un impact rapide (et discutable) avec peu de considération pour le fait que, ce faisant, l'action humanitaire est sacrifiée et pourrait ne plus être une solution viable pour faire face aux crises dans la région à moyen et à long terme.

Notes

- ¹ Voir Politique de sécurité et de défense commune, 2012, « CSDP Civil Mission in Sahel », p. 1, http://www.consilium.europa.eu/media/1704249/fact_sheet_sahel_coordinated9_july.pdf
- ² Le but de ce rapport n'est pas d'expliquer les dynamiques du conflit, mais d'étudier les effets de l'incursion des forces militaires étrangères dans le domaine humanitaire. Par conséquent, cette introduction contextuelle sera très courte et simplifiée.
- ³ La CMA représente l'ambition de créer un état séparé « d'Azawad », qui englobe le nord du Mali, tandis que le GATIA représente l'intérêt de ceux qui souhaitent conserver l'Azawad dans la République du Mali. Toutefois, les membres de ces plateformes ont des ambitions allant bien au-delà de la reconnaissance de l'Azawad.
- ⁴ Par exemple, les groupes terroristes désignés par les États-Unis au Mali comprennent l'AQMI (Al-Qaïda au Maghreb islamique), Ansar Dine, Al-Mourabitoun et le MUJAO (Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest). Voir « Foreign Terrorist Organizations », US Department of State, <https://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.html>
- ⁵ À l'heure de la rédaction de ce rapport, les FAMA sont uniquement présentes dans les zones contrôlées par le GATIA, ce qui signifie que cette présence est très limitée dans le nord voire même symbolique dans la région de Kidal, où les FAMA ne sont présentes qu'au camp Aguelhok, contrôlé par la MINUSMA.
- ⁶ Dans les régions de Ténenkou, Youwarou et Douentza au centre du Mali, les FAMA ont également perdu le contrôle.
- ⁷ Pour un coût en 2015 de 563 millions d'euros, soit 51 % de toutes les missions militaires françaises. De Legge, M. D. 2016, « Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur les opérations extérieures du ministère de la défense », 26 octobre, rapport du Sénat, num. 85, p. 37, <http://www.senat.fr/rap/r16-085/r16-0851.pdf>
- ⁸ Les autres deux grandes missions actuelles sont l'Opération Chammal (en Syrie/Iraq, 4 050 troupes) et Daman (Liban, 900). En dehors de la présence permanente dans des bases militaires étrangères et les « forces de souveraineté » dans les territoires d'outre-mer, le reste des opérations sont de moins de 100 soldats. Voir le site Web du ministère français de la Défense sur : http://www.defense.gouv.fr/operations/rubriques_complementaires/carte-des-operations-et-missions-militaires
- ⁹ L'opération dispose de 200 véhicules blindés, de 200 véhicules logistiques, de 4 avions de chasse, de 6-10 avions de transport, de 17 hélicoptères et de 5 drones. Voir le ministère français de la Défense 2016, « Dossier de presse Opération Barkhane », juillet, pp. 7-8.
- ¹⁰ Le nom de « Barkhane » se rapporte au vent du Sahara, qui circule « comme les soldats français ». Entretien avec des membres de Barkhane en décembre 2016.
- ¹¹ Au Mali, Barkhane dispose d'une base permanente à Gao et d'autres postes à Kidal, Tessalit, Ansongo et Tombouctou. 7 soldats ont trouvé la mort dans l'Opération Barkhane ainsi que 10 dans l'Opération Serval.
- ¹² Entretien avec des représentants de Barkhane.
- ¹³ D'après le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008, la résolution des crises doit suivre « des stratégies réunissant l'ensemble des instruments, diplomatiques, financiers, civils, culturels et militaires, aussi bien dans les phases de prévention et de gestion des crises proprement dites, que dans les séquences de stabilisation et de reconstruction après un conflit ». Voir : <http://www.senat.fr/rap/r15-728/r15-7285.html>
- ¹⁴ Résolution 2100 (25 avril 2013) ; révisée par les résolutions 2164 (25 juin 2014), 2227 (29 juin 2015) et 2295 (29 juin 2016).
- ¹⁵ Les tâches visent à « stabiliser le pays et à appliquer la feuille de route pour la transition (...), en protégeant les civils, en surveillant la situation des droits de l'homme, en mettant en place les conditions indispensables à l'acheminement de l'aide humanitaire et au retour des déplacés, à l'extension de l'autorité de l'État et à la préparation d'élections libres, ouvertes à tous et pacifiques ». Voir : <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusma/mandate.shtml>
- ¹⁶ Le texte exact : « f) Aide humanitaire et projets en faveur de la stabilisation. i) Pour appuyer les autorités maliennes, contribuer à créer les conditions de sécurité indispensables à l'acheminement sûr de l'aide humanitaire sous la direction de civils, conformément aux principes humanitaires et au retour volontaire, en toute sécurité et dans la dignité, ou à l'intégration locale ou à la réinstallation des déplacés et des réfugiés, en coordination étroite avec les acteurs humanitaires ; ii) Pour appuyer les autorités maliennes, contribuer à créer les conditions de sécurité indispensables à la mise en œuvre de projets visant à stabiliser le nord du Mali, y compris des projets à impact rapide ». Voir : <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusma/mandate.shtml>
- ¹⁷ Les 7 premiers contributeurs étaient le Burkina Faso (1 892 troupes, 62 % de toutes les contributions du Burkina à l'ONU), le Bangladesh (1 671, 24 %), le Tchad (1 340, 99 %), le Togo (1 092, 67 %), le Niger (887, 48 %), la Guinée (871, 95 %) et le Sénégal (866, 24 %). Contributions sélectionnées, cette liste n'est pas exhaustive. « UN Mission's Contributions by Country », mis à jour le 31 janvier 2017, https://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2017/jan17_5.pdf

- ¹⁸ « UN Mission's Contributions by Country », *op. cit.*
- ¹⁹ Maintien de la paix de l'ONU : « Fatalities by Year, Mission and Incident Type », mis à jour le 31 janvier 2017, http://www.un.org/en/peacekeeping/fatalities/documents/stats_5ajan.pdf
- ²⁰ Cette catégorie exclut principalement les morts dues à un accident ou une maladie.
- ²¹ Maintien de la paix de l'ONU : « Fatalities by Year, Mission and Incident Type », *op. cit.*
- ²² Site Web officiel de la mission : <http://eucap-sahel-mali.eu/a-propos/la-mission>
- ²³ Site Web officiel de la mission : <http://www.eutmmali.eu/category/home>
- ²⁴ Comme indiqué, la stratégie pour le Sahel « applique une approche en matière de sécurité fondée sur le développement, au lieu d'appliquer une approche en matière de développement fondée sur la sécurité ». Voir « Sahel : repenser l'aide publique au développement », *Sénat*, <http://www.senat.fr/rap/r15-728/r15-7285.html>
- ²⁵ *Ibid.*
- ²⁶ Décision du SGNU dans le Comité de politique (2008/24).
- ²⁷ Rupesinghe, N. 2016, « Community Engagement: softening the hard edge of stabilisation », Document de conférence de l'ACUNS, projet en cours, 17 juin, pp. 5-11.
- ²⁸ Mona Khalil, juriste hors classe au sein du bureau du conseiller juridique, au Bureau des affaires juridiques de l'ONU, avait déjà mentionné en 2014 la probabilité croissante selon laquelle la MINUSMA deviendrait une partie du conflit au Mali. Mona Khalil avait déclaré que « si la MINUSMA vient à être considérée comme étant une partie du conflit, le personnel militaire de la mission perdra son statut de personne protégée et deviendra donc une cible légitime selon le DIH ». Voir Khalil, M. 2014, « Humanitarian law & policy in 2014: Peacekeeping missions as parties to conflicts », PHAP, 13 février, <https://phap.org/thematic-notes/2014/february/humanitarian-law-policy-2014-peacekeeping-missions-parties-conflicts>
- ²⁹ Même si la définition la plus couramment utilisée pour décrire un conflit armé suppose la notion d'implication gouvernementale en tant que partie. Voir, par exemple, selon l'Université d'Uppsala sur http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/definition_of_armed_conflict
- ³⁰ Au Mali, la mission militaire française Barkhane est en principe une stricte opération de lutte contre le terrorisme, mais dans la pratique, elle vise également le prolongement de la présence, de l'autorité et de la légitimation de l'État malien et déborde sur les motivations de l'intégration et de la stabilisation, comme en témoignent les patrouilles mixtes réalisées avec les FAMA, en étroite collaboration avec la MINUSMA ou même le contrôle de projets de développement et d'aide humanitaire financés par des investissements internationaux.
- ³¹ « Security Council Adopts Resolution 2295 (2016), Authorizing 'More Proactive and Robust' Mandate for United Nations Mission in Mali », SC/12426, 29 juin 2016, <https://www.un.org/press/en/2016/sc12426.doc.htm>
- ³² Le représentant uruguayen du CSNU, par exemple, a déclaré qu'il n'était pas approprié pour des missions de maintien de la paix de participer à des opérations militaires pour lutter contre le terrorisme, et a ajouté que l'attitude la plus ferme et la plus proactive autorisée par la résolution ne doit pas conduire la MINUSMA à prendre des mesures préventives ou à attaquer des terroristes, car cela changerait toute la nature de ce qu'une mission de maintien de la paix doit être.
- ³³ Le représentant spécial du SGNU au Mali et chef de la MINUSMA a clairement annoncé dans une interview que les groupes armés avaient deux options : « Je le dis et je le répète, à l'heure actuelle il n'y a que deux camps : celui de la paix, qui est constitué par le gouvernement et ses partenaires qui ont signé ; et il y a le camp des terroristes, qui lui a juré de faire échouer cet Accord ». « MIKADO FM : « Entretien avec le Chef de la MINUSMA, M. Annadif », 3 mai 2016, <https://minusma.unmissions.org/mikado-fm-entretien-avec-le-chef-de-la-minusma-m-annadif>
- ³⁴ Ministère de la Défense des Pays-Bas. Voir : <https://www.defensie.nl/english/topics/missions-abroad/contents/current-missions>
- ³⁵ « The Danish effort in Mali », ministère danois de la Défense, dernière mise à jour le 31 octobre 2016, <http://www.fmn.dk/eng/allabout/Pages/TheeffortinMali.aspx>
- ³⁶ Certains exemples d'activités comprennent l'utilisation de drones fabriqués en Israël. Lappin, Y., 2016, « Germany to operate Heron 1 UAVs in Mali », *HIS Jane's 360*, 22 juillet, <http://www.janes.com/article/62477/germany-to-operate-heron-1-uavs-in-mali>
- ³⁷ « Sweden to contribute to UN Force in Mali », Ambassade de Suède à Lusaka, 19 juin 2014, <http://www.swedenabroad.com/en-GB/Embassies/Lusaka/Current-affairs/News/Sweden-to-contribute-to-UN-Force-in-Mali-sys/>
- ³⁸ « Information and intelligence in UN peacekeeping operations », Mission permanente de la Norvège à l'ONU, 3 juin 2016, <http://www.norway-un.org/Statements2017/Archived-Statements/Statements-2016/Other-Statements/Information-and-intelligence-in-UN-peacekeeping-operations/#.WI9R6JdmoUd> ; Solberg, E. 2015, « UN peacekeeping operations », 28 septembre, <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/un-peacekeeping-operations/id2454487>

- ³⁹ Voir https://fts.unocha.org/countries/137/donors/2012?order=total_funding&sort=desc
- ⁴⁰ Les QIP comprennent des projets dans 13 secteurs : la santé, l'éducation, la sécurité, l'infrastructure publique, l'agriculture et la production, l'artisanat, la culture et le patrimoine, la primauté du droit et de la justice, l'information, la gestion des déchets, la gestion de l'eau, la gestion des conflits et des droits de l'Homme. Les QIP dans le secteur de la santé impliquent la fourniture de médicaments aux populations dans les régions de Kidal, Gao et Tombouctou, l'achat de groupes électrogènes pour des centres de santé à Kidal et Ansongo, l'électrification d'un centre de santé à Tessalit et la construction d'incinérateurs pour un hôpital et des centres de santé à Tombouctou. Voir « Completed List Overview 2014-2015 », MINUSMA, <https://minusma.unmissions.org/en/quick-impact-projects-qips>
- ⁴¹ Le budget total pour les QIP de toutes les opérations de maintien de la paix de l'ONU du 1er juillet 2016 au 30 juin 2017 est de 19 millions de dollars US. La MINUSMA (4 millions), la MINUSCA et la MINUSTAH (3 millions chacune) et la MONUSCO (2 millions) représentent un total 12 millions sur 19, soit 63 %. Les autres opérations comprennent l'UNAMID et l'UNMII (2 millions chacune), l'UNMISS et l'UNOCI (1 million chacune), et l'UNIFIL et l'UNISFA (500 000 dollars chacune). Les autres opérations de l'ONU n'ont pas de budget pour les QIP. Assemblée générale de l'ONU 2016, « Approved resources for peacekeeping operations for the period from 1 July 2016 to 30 June 2017 », réf. A/C.5/70/24, 22 juin.
- ⁴² L'Afghanistan est probablement l'un des contextes où ces dangers sont les plus manifestes.
- ⁴³ Comme il est largement indiqué dans les entrevues.
- ⁴⁴ Établi en 2012 dans le cadre du forum des ONGI au Mali (*Forum des ONG Internationales au Mali*, FONGIM), le GTAH (*Groupe Technique Assistance Humanitaire*), composé d'environ 35 ONGI, vise à garantir et à renforcer la coordination entre les ONGI humanitaires. Son but est également d'établir un dialogue avec d'autres acteurs tels que le GdM, les agences de l'ONU, les donateurs et les groupes non étatiques. Certains membres du GTAH font partie de l'Équipe Humanitaire Pays ou EHP. L'EHP est le groupe central de la coordination opérationnelle et de l'orientation stratégique humanitaire au Mali. Elle se compose du coordonnateur humanitaire de l'ONU, d'agences humanitaires de l'ONU, de l'OIM, de donateurs, d'ONGI et du CICR (observateur). L'EHP la façonne les décisions des groupes de l'ONU. MSF ne figure pas parmi les membres de ces groupes (GTAH, EPH et le système de groupes de l'ONU), mais bénéficie du statut d'observateur.
- ⁴⁵ Les QIP de la MINUSMA ont pour but « d'établir un climat de confiance dans le processus de paix, la Mission et son mandat ». « Quick Impact Projects (QIPs) », MINUSMA, <http://minusma.unmissions.org/en/print/quick-impact-projects-qips>
- ⁴⁶ Par exemple, Barkhane et les FAMA ont mis en place un projet de construction d'un puits dans une école, à Tessalit. S'il ne s'agit que d'un puits, la cérémonie d'inauguration a été réalisée avec le représentant général de Barkhane au Mali, le président du Conseil régional de Kidal et les Forces armées et de sécurité du Mali, en plus des représentants de l'école et du quartier. *Ma Idjane*, no. 4. Publication de relations publiques disponible sur le site de l'Ambassade de France.
- ⁴⁷ Certains responsables de Barkhane ont déclaré lors d'un entretien qu'ils étaient prêts à travailler main dans la main avec les ONGI, mais ont ajouté que personne ne le voulait.
- ⁴⁸ Selon l'Ambassade de France, certaines ONGI coordonnent quelques projets dans lesquels Barkhane participe. Les noms n'ont pas été divulgués malgré une demande expresse.
- ⁴⁹ Entretiens avec des responsables de Barkhane et de l'ONU au Mali.
- ⁵⁰ Entretien avec des responsables de Barkhane, décembre 2016.
- ⁵¹ Ce tableau ne comprend pas les soins offerts par la MINUSMA ou Barkhane aux civils blessés de manière ponctuelle, puisque ces actions répondent au désir humain (et à l'obligation) d'apporter secours au lieu de réaliser l'activité prévue ayant pour but de contribuer à faciliter l'acceptation et/ou faciliter les opérations. Par exemple, le 20 septembre 2016, les soldats français ont réalisé une évacuation de certains blessés graves (rares) suite au passage d'un camion civil sur une mine dans le sud d'Abeïbara (à destination de Gao). *Ma Idjane*, no. 4. Publication de relations publiques disponible sur le site de l'Ambassade de France.
- ⁵² Financés par la MINUSMA, les projets à impact rapide (QIP) sont des projets communautaires financés pour un coût maximum de 50 000 dollars US et une durée maximum de 6 mois, dans les domaines suivants : a) Services et petites infrastructures publiques de rééducation ; b) Formation et activités de sensibilisation ; et c) Création d'emploi et de revenus.
- ⁵³ Les QIP sont sous la coordination de la Section Stabilisation & Recovery de la MINUSMA, mais autres composantes de la mission peuvent également participer, telles que la Section des Affaires Civiles, la Section des Affaires Judiciaires et Pénitentiaires, la Section des Droits de l'Homme, la Police des Nations Unies (UNPOL), les contingents militaires, le centre de presse ou l'Unité Environnement et Culture. « Quick Impact Projects (QIPs) », MINUSMA, <http://minusma.unmissions.org/en/print/quick-impact-projects-qips>
- ⁵⁴ Les entreprises privées ne peuvent pas soumettre un QIP, mais elles peuvent mettre en œuvre un projet en tant que sous-traitant. « Quick Impact Projects (QIPs) », *op. cit.*
- ⁵⁵ Les QIP sont publiés dans les communiqués mensuels de la MINUSMA publiés par l'unité Stabilisation & Recovery, <http://minusma.unmissions.org/en/monthly-bulletin>

- ⁵⁶ La MINUSMA peut être perçue comme une mission très diverse avec une contribution des troupes, une qualité et une disponibilité des équipements, un pouvoir, une exposition aux risques et un budget propre pour les QIP et activités similaires très inégaux. Les personnes interrogées ont mentionné que certains contingents rendent des comptes en premier lieu à leur propre hiérarchie nationale plutôt qu'au commandement central de la MINUSMA, et ont même suggéré que la MINUSMA ne serait pas toujours au courant de ce que les divers contingents font en termes de QIP. La MINUSMA a confirmé qu'ils n'avaient aucune information sur les budgets des contingents pour leurs propres projets et activités, mais a prétendu que ces derniers sont coordonnés et communiqués à la Section du secteur 9 (CIMIC) et par la suite rapportés.
- ⁵⁷ En dépit des demandes, MSF n'a pas pu accéder à une liste des QIP de contingents non financés par la MINUSMA.
- ⁵⁸ Le Fonds Fiduciaire de l'ONU pour la paix et la sécurité au Mali, créé par la résolution 2085 (2012), permet à la MINUSMA de mettre en œuvre des « projets de dividende de paix à impact rapide » pour le renforcement et le maintien du soutien de l'opinion publique en faveur du processus de paix dans le nord du Mali. Comme indiqué par la Section Stabilisation & Recovery de la MINUSMA, le Fonds Fiduciaire « vise à apporter un appui vital aux Forces de Défense et de Sécurité Maliennes (FDSM), à assister le Gouvernement malien dans ses efforts pour assurer une paix durable, le retour de l'autorité de l'État et de l'ordre constitutionnel et à soutenir les cruciales interventions humanitaires et d'aide au développement concourant aux efforts à court et à long-terme de la communauté internationale pour résoudre la crise au Mali. » Bulletin mensuel de novembre 2016 de la Section Stabilisation & Recovery de la MINUSMA, p. 7, <http://minusma.unmissions.org/en/monthly-bulletin>
- ⁵⁹ Comme annoncé par l'un des principaux donateurs au Fonds Fiduciaire au Mali. Ministère des Affaires étrangères – Ambassade du Danemark à Bamako 2015, « Internal grant Committee Meeting 3 November 2015, Agenda item no. 4 », no. 104.Mali.Bridge-03/2015-45073, p. 8.
- ⁶⁰ Par exemple, le projet « Soutien pour une évaluation de la fièvre de la vallée du Rift au à Ménaka », mis en œuvre par la FAO. Au-delà de la santé, les projets peuvent inclure la remise en état des écoles ou l'installation d'éclairage public en panneaux solaires, ainsi que des véhicules blindés pour le GdM ou de l'équipement pour la gendarmerie pour le maintien de l'ordre dans le nord du Mali. Voir la liste complète des projets dans les bulletins mensuels élaborés par la Section Stabilisation & Recovery de la MINUSMA.
- ⁶¹ Versés par les donateurs suivants : Australie, Canada, Danemark, Allemagne, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Suisse, Turquie, Royaume-Uni et DOCO ONU.
- ⁶² L'accès, cependant, n'est pas direct. Par exemple, à Tessalit, Barkhane a déclaré que les patients éventuels doivent prendre contact avec les FAMA, qui feront le triage pour les amener à l'hôpital de Barkhane. À Gao, les patients peuvent être acceptés s'ils ont déjà été traités dans un hôpital civil, mais nécessitent plus de soins qui ne sont pas disponibles à cet endroit. Tandis que le nombre absolu de patients civils traités à l'hôpital de Barkhane est « faible », il peut être important par rapport aux militaires. Par exemple, un responsable de Barkhane a déclaré qu'au moment de sa visite, il y avait dans un hôpital 5 civils et 2 soldats français. Entretien avec des responsables de Barkhane, décembre 2016.
- ⁶³ Entretien avec des responsables de Barkhane, décembre 2016.
- ⁶⁴ Les QIP couvrent trois domaines thématiques : l'éducation, l'eau et l'électricité. Comme pour la MINUSMA ou des agences de l'ONU, ils collaborent sur le plan militaire, mais déclarent aussi rencontrer des limites dans la collaboration aux QIP, principalement en raison du planning. Les responsables de Barkhane affirment être bien plus rapides que l'ONU, et si les QIP mixtes sont possibles, ils préfèrent le faire seul. Barkhane affirme communiquer ces projets à l'OCHA « avec lequel Barkhane maintient des relations honnêtes, cordiales et régulières ».
- ⁶⁵ Ils collaborent avec la MINUSMA et les agences des Nations Unies, mais il y a des limites à la collaboration dans les QIP, principalement en raison des considérations temporaires. Barkhane dit qu'ils sont plus rapides que l'ONU, et même si les QIP conjointes sont possibles, ils préfèrent les faire par leurs propres moyens. Barkhane affirme qu'ils communiquent sur ces projets avec OCHA « avec qui Barkhane entretient des relations franches, cordiales et régulières ».
- ⁶⁶ Ils ne couvrent pas seulement le Mali mais l'ensemble de l'opération dans cinq pays. Ministère français de la Défense (2016) : « Dossier de presse Opération Barkhane » juillet, p. 6.
- ⁶⁷ Cela signifie qu'en moyenne, les QIP de Barkhane sont budgétisés pour 14 375 euros chacun, donc que ces QIP sont généralement plus petits que les QIP de la MINUSMA.
- ⁶⁸ Selon l'Ambassade de France : « Ce programme, à travers des modalités d'intervention souple, évite les intermédiaires et implique les acteurs locaux en s'appuyant au besoin sur la logistique d'une force militaire déployée sur le terrain ». « Mali : associer les acteurs locaux pour améliorer les conditions de vie des populations des régions du Nord », Ambassade de France au Mali, date inconnue, <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/le-reseau-de-cooperation-et-d-action-culturelle/dossier-notre-reseau-innove-des-projets-aux-quatre-coins-du-monde/article/mali-associer-les-acteurs-locaux-pour-ameliorer-les-conditions-de-vie-des>

- ⁶⁹ Si cela correspond à la France, certaines synergies et coopérations peuvent encore être observées dans le cas d'autres États. Par exemple, l'Ambassade royale du Danemark peut travailler avec la MINUSMA « pour veiller à ce que l'identification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des projets de dividende de paix financés par le Danemark reçoivent au moins le même degré de priorité que les QIP de la MINUSMA et d'autres activités financées par le Fonds Fiduciaire ». Ministère des Affaires étrangères – Ambassade du Danemark à Bamako 2015, *op. cit.*, p.13.
- ⁷⁰ En particulier l'Agence française de développement (AFD), le Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne et des agences maliennes.
- ⁷¹ « Sahel : repenser l'aide publique au développement », Sénat français, <http://www.senat.fr/rap/r15-728/r15-7285.html>
- ⁷² « Mali : associer les acteurs locaux... », *op. cit.*
- ⁷³ « Le programme de financement de micro-projets, mené en 2014 mené par le service de coopération et d'action culturelle (SCAC) de l'ambassade de France avec l'appui de la force militaire a porté sur un financement total de 1 167 000 €, financé pour 80 % sur fonds français et pour 20 % sur budget national. » Voir « Mali : associer les acteurs locaux... », *op. cit.*
- ⁷⁴ L'objectif commun du Bureau d'appui à la consolidation de la paix est de « renforcer le soutien pour un accord de paix entre les parties et la population ». En avril 2014, le Mali a été officiellement déclaré admissible pour recevoir un soutien du PBF dans les domaines prioritaires suivants : 1) la réconciliation nationale ; 2) le secteur judiciaire et de la sécurité ; 3) la réhabilitation de l'autorité de l'État et de la gouvernance locale inclusive ; et 4) la réintégration des réfugiés et des personnes déplacées internes dans leurs communautés. Depuis 2013, le PBF a alloué 10,93 millions de dollars aux activités de dividende de paix dans les régions du nord du Mali, en mettant l'accent sur la prestation de services essentiels, la violence à l'égard des femmes et la création de possibilités d'emploi dans les zones touchées par le conflit. La plupart de ces projets ont une grande dimension de jeunesse et d'égalité des sexes et promeuvent un dialogue communautaire favorisant la cohésion sociale.
- ⁷⁵ Les partenaires de certains projets financés par le PBF au Mali comprennent le ministère de la Défense, le ministère de l'Intérieur et de la Sécurité, la MINUSMA et un certain nombre d'ONG. Voir : <http://www.unpbf.org/countries/mali>
- ⁷⁶ Assemblée générale de l'ONU 2016, « Rapport du Secrétaire général sur le Fonds pour la consolidation de la paix », 4 février, p. 4.
- ⁷⁷ Voir détails à : <http://www.unpbf.org/countries/mali>
- ⁷⁸ L'Ambassade de France a soutenu que les « groupes djihadistes construisent également des ponts » en référence aux activités menées pour conquérir le cœur et l'esprit des populations, et qu'il est nécessaire d'apprendre à la population à les distinguer clairement. Toutefois, dans ce cas, la population locale doit faire la distinction entre ces groupes armés et la logique de stabilisation. Entretien à l'Ambassade de France à Bamako.
- ⁷⁹ Entretien avec des responsables de Barkhane, décembre 2016 et janvier 2017.
- ⁸⁰ Le rapport d'un groupe interparlementaire avait mentionné en mars 2015 que : « Il s'agit aussi de mettre Barkhane en appui des bailleurs de fonds et des agences du gouvernement malien afin d'initier le développement du Mali, plus particulièrement celui des villes du nord. La première tranche qui s'est achevée à la fin du mois de juillet dernier, comprenait 19 projets au profit des communes pour un montant de 600 000 euros. La seconde tranche, lancée en août 2014, regroupe 86 projets au profit d'associations, et d'entrepreneurs locaux, financés à 75 % par l'Ambassade de France et à 25 % par l'agence malienne. Ces projets se situent autour de quatre villes du nord et rayonnent dans les villages environnants ». http://www.senat.fr/ga/ga125/ga125_mono.html#toc18
- ⁸¹ Ministère de la Défense des Pays-Bas. Voir : <https://www.defensie.nl/english/topics/missions-abroad/contents/current-missions>
- ⁸² Par exemple, une équipe militaire composée d'agents néerlandais, allemands et belges a pris part à un marathon de *spinning* au Mali, récoltant 1 560 euros pour les organismes de bienfaisance de Gao, y compris pour un centre d'accueil destiné aux enfants et un club de basket pour jeunes et adultes. Le commandant du contingent néerlandais a rouvert une école de Gao à la suite de récents travaux de rénovation des salles de classe grâce à un fonds pour de petits projets dans les zones où les agents militaires néerlandais sont déployés. Le fonds a fait don de 5 000 euros à l'école, où 200 enfants sont scolarisés. « A look at the Defence news, 25-31 July », 3 août 2016, <https://www.defensie.nl/english/topics/mali/news/2016/08/02/a-look-at-the-defence-news-25-31-july>. Dans un autre exemple, une source locale explique que le contingent néerlandais a parfois pris des initiatives consistant notamment à distribuer des fournitures scolaires et des biscuits pour les enfants de Kidal. Entretien tenu en décembre 2016.
- ⁸³ « The Netherlands to contribute to UN mission in Mali », 1er novembre 2013, <https://www.government.nl/latest/news/2013/11/01/the-netherlands-to-contribute-to-un-mission-in-mali>

- ⁸⁴ Par exemple, le 11 août, l'unité spéciale néerlandaise a distribué des vivres et d'autres articles, y compris des médicaments et des moustiquaires à 70 familles déplacées (environ 370 personnes) à Takalot, au sud-est de Kidal, lors d'une visite conjointe avec la Section des Affaires Civiles de la MINUSMA. Selon la déclaration de la MINUSMA, le but était « d'offrir ces dons, mais aussi de recenser les problèmes des déplacés internes qui ont rejoint cette localité en provenance de Kidal, suite aux derniers affrontements qui y ont opposé des groupes armés ». <https://minusma.unmissions.org/point-de-presse-jeudi-25-ao%C3%BBt-2016>
- ⁸⁵ Voir, par exemple : « Mali : AQMI diffuse une vidéo sur l'exécution de deux Maliens accusés de 'collaboration' », *AFP*, 6 novembre 2016), <http://fr.africatime.com/mali/articles/mali-aqmi-diffuse-une-video-sur-lexecution-de-deux-maliens-accuses-de-collaboration>
- ⁸⁶ *Ma Idjane*, no. 4. Publication de relations publiques disponible sur le site de l'Ambassade de France.
- ⁸⁷ À Tabankort, les soldats français ont offert une aide médicale à environ 30 personnes, et cette situation fut considérée comme « un véritable succès » puisque lors de leur dernière tentative, un groupe armé avait empêché à Barkhane de fournir une aide médicale dans la ville. *Ma Idjane*, no. 4. Publication de relations publiques disponible sur le site de l'Ambassade de France.
- ⁸⁸ « Code de Conduite pour l'opérationnalisation de l'Assistance Humanitaire – Équipe de Pays Humanitaire Mali », 17 juillet 2012.
- ⁸⁹ Voir note 44 sur le GTAH et l'EHP.
- ⁹⁰ Le secteur humanitaire ne s'est pas mobilisé contre l'intégration de la mission de l'ONU en 2012, même s'il n'était pas en accord avec cette dernière. Lorsque le mandat de la MINUSMA a été reconduit, certaines ONGI ont exigé la réduction de l'intervention des militaires dans le domaine humanitaire, mais selon les entretiens, cette requête n'a pas été acceptée.
- ⁹¹ Cependant, le « lieu » n'a pas été défini, et il peut s'appliquer à un même bâtiment, village ou province en fonction de l'interprétation de chacun.
- ⁹² De nombreux agents humanitaires font valoir qu'au moins aujourd'hui, ils ont eu le droit de consulter la liste des QIP financés par la MINUSMA avant leur approbation, et que cette liste est communiquée au GTAH par l'OCHA. Cependant, la liste partagée avec le GTAH et la MINUSMA était la liste pour les QIP à Bamako, pas pour le nord du pays, lieu où les QIP comportent des risques pour les agents humanitaires. Aucun des 11 membres de l'EHP ne s'est rendu compte de ce problème, mais certains membres du GTAH ont en effet ajouté des commentaires et signalé le fait que la liste était incomplète et ne se concentrait pas sur le nord. Les commentaires du GTAH ont été partagés avec les dirigeants de la branche humanitaire de l'ONU, qui étaient souvent en accord avec les retours fournis. Deux mois plus tard, la rétroaction finale pour le GTAH était encore en attente, et aucun autre progrès n'a été accompli.
- ⁹³ Ce point a été expressément mentionné par plusieurs acteurs humanitaires interrogés.
- ⁹⁴ Entretiens avec différents acteurs humanitaires.
- ⁹⁵ Selon la *Aid Worker Security Database*, actualisée le 17 janvier 2017, depuis 2012, au moins 7 agents humanitaires maliens ont été tués, 4 ont été blessés et 6 autres ont été enlevés. 2 agents humanitaires internationaux ont également été blessés et un autre a été enlevé. Voir : <https://aidworkersecurity.org/incidents/search?detail=1&country=ML>. Par exemple, le 29 mai 2014, deux agents nationaux du NRC ont été tués lors d'une explosion de leur véhicule sur une route principale au sud de Tombouctou. Le 31 mars 2015, un agent international de la Croix-Rouge a été tué et un collègue local a été blessé lorsque leur camion humanitaire a pris feu entre Gao et Ansongo, lors d'une attaque revendiquée par le MUJAO. Le porte-parole du groupe a déclaré que l'attaque avait tué « un conducteur qui travaillait pour l'ennemi » et que « nous avons réalisé ce qui était prévu pendant cet attentat ». Le CICR a déclaré que l'agent conduisait un camion de Gao à Niamey « pour collecter du matériel médical indispensable pour l'hôpital de Gao. » Le camion portait clairement l'emblème de la Croix-Rouge. Voir, respectivement, « Two NRC staff killed in Mali », NRC, 6 juin 2014, <https://www.nrc.no/news/2014/june/two-nrc-staff-killed-in-mali/> ; « Red Cross worker killed in terrorist attack on aid truck in Mali », 31 mars 2015, <http://dunyanews.tv/en/World/270927-Red-Cross-worker-killed-in-terrorist-attack-on-aid>
- ⁹⁶ Cette histoire a été racontée de manière concordante entre les différents entretiens.
- ⁹⁷ Le coordonnateur humanitaire de l'ONU a annoncé à MSF que l'UNDSS ne fait que « recommander » et que les agences humanitaires de l'ONU sont libres de suivre leur propre voie en cas de désaccord. Cependant, les agences de l'ONU elles-mêmes ainsi que d'autres observateurs ont déclaré que ces dernières n'ont pas la capacité de mettre en place une analyse alternative. Elles disposent de quelques agents de sécurité, mais cela est nettement insuffisant pour faire face à l'énorme machine de l'UNDSS. En outre, dans le cas d'une atteinte inattendue à la sécurité, les conséquences des décisions rendues contre l'UNDSS peuvent être trop lourdes pour assumer un tel risque. En prenant en compte ces facteurs, les recommandations de l'UNDSS pourraient être considérées comme obligatoires dans la pratique.
- ⁹⁸ Par exemple, en mai 2016, cinq Casques bleus togolais ont été tués au centre du Mali, où ils escortaient « une mission chargée d'évaluer la situation sécuritaire et humanitaire, menée par des civils de la MINUSMA », « Attaque contre la MINUSMA : l'exécutif régional témoigne sa solidarité », 31 mai 2016, <https://minusma.unmissions.org/attaque-contre-la-minusma-l%E2%80%99ex%C3%A9cutif-r%C3%A9gional-t%C3%A9moigne-sa-solidarit%C3%A9>

- ⁹⁹ Des exemples peuvent être trouvés sur le site Web de la MINUSMA (section Actualités).
- ¹⁰⁰ Selon les entretiens pour ce rapport et l'expérience de MSF sur le terrain, une partie importante de la population s'oppose clairement à la MINUSMA et à Barkhane. Les enquêtes montrent également cette opposition. Par exemple, le Mali-Mètre, les enquêtes élaborées par la Fondation Friedrich Ebertand allemande, peuvent être trouvés ici: <http://www.fes-mali.org/index.php/mali-metre>. Cependant, le dernier recherche disponible a été produit du 21 au 30 décembre 2015, et la situation a depuis changé. Dans le rapport spécial sur la situation à Gao, Kidal et Ménaka (produit en janvier-février 2015), 38,96% des répondants ont perçu « négatif » ou « très négatif » le rôle de MINUSMA et 20,65% ne faisaient pas confiance aux opérations Serval et Barkhane. Cependant, le même sondage a paradoxalement montré que 40,78% des répondants ne faisaient pas confiance aux « forces militaires françaises ». Voir « Mali - Mètre. Enquête d'opinion, n° special pour Gao, Kidal, Ménaka », janvier-février 2015, Friedrich-Ebert-Stiftung, Mali, pp. 39-43, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mali/10100/2015-no-special-01.pdf>
- ¹⁰¹ Voir <https://minusma.unmissions.org/point-de-presse-hebdomadaire-de-la-minusma-%E2%80%93-juillet-2015>.
- ¹⁰² « Code de Conduite pour l'opérationnalisation de l'Assistance Humanitaire – Équipe de Pays Humanitaire Mali », 17 juillet 2012.
- ¹⁰³ La « Caravane de la paix » a été organisée dans la région de Ménaka fin novembre 2016 avec la participation de la MINUSMA, Barkhane, l'UNOCHA, l'OIM, des ONG locales et d'autres groupes, bien évidemment escortés par des armes. Voir : « Première caravane de la paix dans la nouvelle région de Ménaka : la MINUSMA s'associe aux autorités régionales pour sa réussite », 28 novembre 2016, <https://minusma.unmissions.org/premi%C3%A8re-caravane-de-la-paix-dans-la-nouvelle-r%C3%A9gion-de-m%C3%A9naka-la-minusma-s%E2%80%99associe-aux-autorit%C3%A9s>
- ¹⁰⁴ Un exemple de l'utilisation d'escortes armées de la part du PAM. Voir : « Mission conjointe à Bourem », 23 avril 2015, <https://minusma.unmissions.org/mission-conjointe-%C3%A0-bourem>
- ¹⁰⁵ « Mali: Negotiating Humanitarian Access in the North », *IRIN*, 1er mai 2012, <https://www.globalpolicy.org/ngos/role-of-ngos-in-the-international-arena/51687-mali-negotiating-humanitarian-access-in-the-north.html>
- ¹⁰⁶ Cependant, deux ONGI représentantes interrogées ont expliqué que certaines ONGI (nommées) ont parfois recouru à ces escortes et contribué aux QIP, mais aucune accusation formelle n'a été établie.
- ¹⁰⁷ Par exemple, un acteur local a raconté à MSF que les soldats de Barkhane patrouillaient à Kidal en 4x4 blancs non identifiés (mais toujours en uniforme). Il s'agit exactement du même type de véhicules utilisés pour la ville par les acteurs civils. La source a déclaré que cette pratique suscitait de la méfiance au sein des GOA et de la population en général en raison des types de véhicules utilisés. Un représentant de Barkhane a catégoriquement déclaré que tous les véhicules blindés de Barkhane sont clairement et correctement identifiés, et a ajouté que les soldats français qui patrouillent dans des 4x4 blancs à Kidal opèrent dans le cadre de la MINUSMA, avec un logo de l'ONU en noir apposé des deux côtés.
- ¹⁰⁸ Entretien avec un représentant de la MINUSMA.
- ¹⁰⁹ Image 1 de Souleymane ag Anara (AFP) le 14 juillet 2016. Elle montre un soldat à proximité d'un véhicule de l'ONU après avoir roulé sur un engin explosif près de Kidal, dans le nord du Mali. <http://www.france24.com/en/20160807-bomb-kills-un-peacekeeper-mali> ; Image 2 par Adama Diarra (Reuters) : Casques bleus de la MINUSMA à Kidal, 22 juillet 2015, <http://www.rfi.fr/afrique/20150830-nord-mali-etats-anefis-kidal>
- ¹¹⁰ Les spécialistes peuvent interpréter ces pratiques comme étant contraires au Droit International Humanitaire (DIH), tel que défini dans les Conventions de Genève, Protocole additionnel 1, Articles 37 et 44. Voir Aharoni, A. ; Coppock, K. ; Latour, P. ; Roland-Gosselin Muamba, L. et E. van der Velden (2015), « Opinion and debate: Confused in Congo: they shoot, we give the shots », MSF, <https://www.msf.org.uk/article/opinion-and-debate-confused-in-congo-they-shoot-we-give-the-shots>
- ¹¹¹ Barkhane affirme que toutes les activités se déroulent dans des véhicules clairement distincts (blindés) et en uniforme, et qu'il ne s'agit pas d'une obligation au Mali (conformément à l'accord conclu avec le gouvernement malien) et en France (dans la mesure où ces pays sont officiellement « en guerre »).
- ¹¹² C'est une question structurelle, et ce même facteur s'applique à d'autres missions intégrées avec un mandat d'estabilisation tel qu'en RDC.
- ¹¹³ Entretien avec un agent humanitaire de longue date au Mali.
- ¹¹⁴ Pour approfondir la réflexion sur les problèmes de séparation entre la gestion de la sécurité et la prise de décision opérationnelle, voir Buth, P. 2017, *Insecurity - always an insurmountable obstacle?*, MSF Emergency Gap Series n° 5, janvier, <https://emergencygap.msf.es/papers/emergency-gap-insecurity-always-insurmountable-obstacle>

- ¹¹⁵ MSF a constaté plusieurs exemples de contributions humanitaires importantes réalisées par des acteurs nationaux et locaux, mais a également été marquée par un certain nombre de défis et de difficultés qui se posent face à ces acteurs lors de la fourniture de l'aide humanitaire, en particulier dans les situations de conflit armé (interne). Ces limites, qui ont été largement ignorées dans l'ordre du jour de la localisation, sont examinées, tant d'un point de vue conceptuel que pratique dans : Schenkenberg, E. 2016, *The challenges of localised humanitarian aid*, MSF Emergency Gap Series n° 3, novembre, <https://emergencygap.msf.es/papers/emergency-gap-challenges-localised-humanitarian-aid>
- ¹¹⁶ MSF est en premier lieu intervenue au Mali en 1992. En 2015, le budget de MSF dans le pays était de 11,5 millions de dollars et les équipes de MSF comprenaient 631 agents. Les chiffres des opérations clés pour 2015 indiquent 182 000 consultations ambulatoires, 70 000 patients traités pour le paludisme et 22 900 vaccins de routine. MSF 2016, *International Activity Report 2015*, p. 64.
- ¹¹⁷ Image 3 par MSF : Véhicules de MSF à Ansongo, décembre 2016.
- ¹¹⁸ Cependant, il existe des endroits où MSF a néanmoins utilisé des escortes armées, comme la Somalie et la Tchétchénie.
- ¹¹⁹ En février 2013, un travailleur international malien de MSF a été interrogé pendant 3 heures par des agents de sécurité espagnols à l'aéroport de Barcelone. Les questions étaient liées aux dynamiques de la guerre dans le nord du Mali, d'un intérêt particulier pour l'Espagne (à ce moment, l'Espagne était l'un des principaux contributeurs de l'opération EUTM Mali). Il a été informé que la conversation continuerait à son hôtel le lendemain matin. Deux hauts représentants de MSF étaient également présents dans l'hôtel lorsque l'interrogatoire a repris. Ils ont expliqué que MSF ne pouvait et ne voulait pas devenir un informateur pour les acteurs engagés dans la crise au Mali, car cela pouvait mettre en danger la sécurité de son personnel et la poursuite des opérations humanitaires. Les agents espagnols étaient surpris de la position prise par MSF car ils s'attendaient à une collaboration pour ce qui était, selon eux, un objectif commun.

