



# LE TRIPLE NEXUS AU MALI

## Coordination, sécurisation et lignes floues

Andrea Steinke

Mars 2021

## Résumé

Crise sans fin des déplacements de populations, conflit armé et taux affolants d'insécurité alimentaire : la situation actuelle au Mali correspond parfaitement aux scénarios envisagés lorsque d'aucuns ont commencé à élaborer et à prôner, en 2016, le nexus humanitaire-développement-paix, également connu sous le nom de triple nexus. Aujourd'hui, ce cadre stratégique, au Mali comme dans d'autres endroits, se heurte au scepticisme et à l'incertitude. Comme le montre la recherche : au lieu de décroiser conformément aux intentions initiales, le triple nexus a, dans un désir irrésistible de mettre en œuvre ses activités, encore plus divisé les secteurs concernés au Mali. Quelle est la perception du triple nexus ? Elle va d'une définition plutôt basique, se référant à un instrument de coordination entre les acteurs des trois secteurs concernés, à ceux qui parlent d'un brouillage des délimitations entre programmes de paix, de stabilisation et de lutte contre le terrorisme tout comme entre acteurs civils et militaires – poussant les acteurs humanitaires vers un nexus développement-sécurité, pour finir par se faire suspecter de servir les intérêts des régimes frontaliers européens. Voilà pourquoi les débats autour du triple nexus sont aux prises avec la multitude de défis exposés ci-dessous.

## Remerciements

L'auteur tient à remercier tous les partenaires interviewés et toutes les personnes qui ont facilité et encouragé ses recherches à Bamako, au Mali. Elle adresse également tous ses remerciements à Sonja Hövelmann, Lena Wallach, Goda Milasiute et Ralf Südhoff pour leurs retours, pour leur aide lors de la rédaction de la présente publication et pour la mise en page.

# **LE TRIPLE NEXUS AU MALI**

## **Coordination, sécurisation et lignes floues**

Andrea Steinke

Mars 2021

(traduction, mars 2022)

## Introduction

Également connu sous le nom de nexus humanitaire-développement-paix (HDP), le triple nexus est un cadre stratégique visant à intégrer et à rationaliser, pour davantage d'efficacité, la coordination et la collaboration entre les acteurs de l'aide humanitaire, du développement et de la paix/sécurité (OCDE 2019).

Après de premières tentatives visant à synchroniser et à intégrer les mécanismes de l'aide humanitaire et de l'aide au développement dans les situations de conflits, à l'instar de l'approche LARD (Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement), le débat autour du triple nexus a commencé à s'accélérer avec le sommet humanitaire mondial d'Istanbul qui s'est tenu en 2016. Alors que le changement climatique et de violents conflits mettaient à rude épreuve des structures d'aide sous-financées et surchargées et que 80 % des fonds alloués à l'assistance humanitaire étaient dédiés à une crise prolongée, le secteur s'est mis à chercher des solutions adaptées pour faire face à des défis croissants.

Soucieux de réaliser le programme visant à « Ne laisser personne pour compte », le secrétaire général de l'ONU a annoncé un « New Way of Working » au sein duquel les « acteurs de l'aide humanitaire et du développement devront collaborer par-delà leurs propres mandats et cloisonnements pour mettre en œuvre des projets aux résultats communs à la fois clairs et mesurables qui réduiront à long terme la vulnérabilité des personnes déplacées dans leur propre pays » (Nations unies, 2016, 23). Dans le même temps, un autre processus était lancé en vue de réformer le système humanitaire : le programme Grand compromis (Grand Bargain), ratifié par les principaux donateurs et ONG humanitaires.

Alors qu'il existe un large consensus sur les avantages stratégiques d'un décloisonnement sectoriel dès lors que les cloisonnements freinent le bon déroulement des interventions, en pratique le concept de triple nexus se heurte à toutes sortes de contestations. Les raisons en sont par exemples les suivantes : au sein du nexus en question, il n'y pas de conception commune de la paix, de ses points communs avec la cohésion sociale et de ce qui la différencie de la sécurité, de la lutte contre le terrorisme et de la stabilisation ; à cela s'ajoutent des problèmes d'appropriation et d'encadrement du processus et la primauté du cas par cas – dans des contextes d'une diversité telle qu'ils ne sauraient être abordés à travers une approche universelle. Enfin, les organisations humanitaires, tout particulièrement, redoutent que l'intégrité de leurs principes (à commencer par l'indépendance et la neutralité) ne pâtissent d'une coopération placée sous le mot d'ordre de résultats communs et d'un glissement vers des cadres gouvernementaux.

D'autres, se référant au concept d'une « pensée nexus » (nexus-thinking) (DuBois, 2020), prônent un réexamen de la résistance des humanitaires à l'encontre du triple nexus et invitent à explorer les potentiels d'une démarche susceptible de renforcer l'impact opérationnel, de recentrer l'approche sur les besoins des populations et donc de mieux tenir compte des principes humanitaires.

Illustration A :  
Infographic Mali.  
Source : Centre for Humanitarian Action.

# MALI

A



20,5 millions d'habitants



95 % de musulmans  
3 % de religions traditionnelles  
2 % de chrétiens



Bamako



Source : Wikimedia

## 346 000 déplacés internes

Source : UNHCR (2021)

### 5,9 millions

de personnes  
dans le besoin

### 957 000

personnes en  
situation d'insécurité  
alimentaire aiguë

### 184 sur 189

Indice de  
développement humain

Source : OCHA (2021), FAO (2021), PAM (2020)

Alors qu'il existe un large consensus sur les avantages stratégiques d'un décloisonnement sectoriel, en pratique le concept de triple nexus se heurte à toutes sortes de contestations.

Pris dans un engrenage d'instabilité politique, de violence djihadiste, de dénuement économique et de crise humanitaire depuis 2012, le Mali a été choisi comme exemple pour étudier le concept de triple nexus, avec son potentiel, ses enjeux et ses mécanismes, dans la pratique. Alors qu'un grand nombre de publications et d'études ont été consacrées aux défis humanitaires, à la consolidation de la paix, à la politique sécuritaire et à la gouvernance au Mali (tant à l'échelle politique qu'universitaire), il existe peu de recherches sur les liens entre acteurs de l'aide humanitaire, du développement et de la paix dans ce pays – à quelques notables exceptions près (Tronc et al., 2019). Reposant sur des entretiens individuels et de groupe<sup>1</sup> ainsi que sur des recherches documentaires en la matière, la présente contribution se propose de remédier à cet état de choses..

## Contexte de la crise politique

Mécontentes de la réponse apportée par le gouvernement malien face à l'insurrection des Touaregs/Imushagh<sup>2</sup> dans le nord du Mali, certaines fractions de l'armée malienne ont renversé le président en 2012. Des groupes djihadistes<sup>3</sup>, en partie à l'affût de nouvelles opportunités après avoir été chassés de Libye par une intervention de l'OTAN en 2011, ont alors saisi ce moment pour revendiquer des territoires dans le nord du Mali. « Des organisations djihadistes [...] ont réussi à récupérer des demandes de protection, de redistribution et d'intégrité morale à l'échelle locale en attisant, dans leur combat pour le djihad global, la révolte contre des régimes néo-patrimonialistes corrompus soutenus par l'Occident » (Raineri et Strazzari, 2017). Ainsi, la fragilité de l'État malien est à la fois une cause et un effet de la violence djihadiste dans la région (Lierl, 2020). L'opération Serval a ensuite été menée en 2013 par l'armée française pour expulser les djihadistes et rétablir l'autorité de l'État malien. Mais alors que les forces militaires étrangères avaient réussi à stopper l'avance des djihadistes vers la capitale Bamako et à empêcher la chute du gouvernement central, la situation sécuritaire s'est constamment détériorée depuis l'accord de paix d'Alger (largement considéré comme inefficace, cet accord a été signé en 2015 par le gouvernement malien, une coalition de groupes armés pro-gouvernementaux et la CMA, c'est-à-dire la Coordination des mouvements de l'Azawad). Le cœur du conflit s'est alors déplacé du nord du pays, où il avait éclaté en 2012, vers le centre et plus particulièrement vers la région frontalière du Niger et du Burkina Faso.

Alors que les services publics et l'état de droit sont quasiment inexistants dans ces régions, la population malienne est en proie au désordre, aux violences intercommunautaires et aux attaques armées.

Dans un contexte sécuritaire extrêmement précaire, les pouvoirs publics ont été confrontés à un processus de déclin continu. En 2020, d'importantes manifestations se déroulant à Bamako ont exigé, semaine après semaine, la démission du président malien Ibrahim Boubacar Keïta, également connu sous le nom d'IBK. Pour finir, en septembre de cette année un coup d'État fomenté par les militaires a démis le président de ses fonctions et a installé pour une période de 18 mois un gouvernement de transition manifestement civil<sup>4</sup>.

## Exacerbation des besoins humanitaires et mise entre parenthèses du développement

À la fin de l'année 2019, sur les 50,8 millions de personnes de la planète vivant dans l'exil au sein de leur propre pays, 45,7 millions, c.-à-d. près de 90 %, avaient été déplacées à la suite de conflits ou d'exactions<sup>5</sup>. Ces chiffres, les plus élevés qui aient jamais été enregistrés, corroborent une multitude d'autres études montrant que les crises récurrentes et prolongées issues de conflits et d'exactions sont bien souvent au cœur de catastrophes humanitaires. D'après les estimations actuelles du HCR, les crises de déplacement prolongées durent 26 ans en moyenne (HCR, 2017).

La crise politique et sécuritaire complexe qui se joue au Mali est elle aussi à l'origine de taux élevés de déplacements internes. Au milieu de l'année 2020, un nombre record de 290 000 personnes avaient subi des déplacements internes (Aperçu humanitaire mondial, 2021). En 2019, plus d'un demi-million de citoyens étaient menacés d'insécurité alimentaire (phases trois et quatre de l'IPC), avec près de 200 000 enfants souffrant de malnutrition aiguë (Aperçu humanitaire mondial, 2020). Au milieu de l'année 2020, ce chiffre a de nouveau explosé pour atteindre 1,3 million sur un total de 19 millions de Maliens.

Pour l'année 2021, le nombre de personnes en détresse est estimé à 7,1 millions (Aperçu humanitaire mondial, 2021). Et 2,4 millions de personnes ont actuellement besoin d'aide pour assurer leur subsistance. Comme l'indique la simple comparaison de 2019 et 2020, les besoins humanitaires enregistrent une progression telle qu'il est de plus en plus difficile aux organisations d'aide d'y répondre et ce, non seulement en raison de difficultés d'accès, mais aussi parce que les groupes djihadistes continuent de prendre le personnel humanitaire pour cible.

La complexité de la crise malienne a également entraîné une dégradation constante des progrès dans le secteur du développement. Alors que la recherche insistait sur le manque d'appropriation locale dont souffraient les stratégies de développement élaborées pour le Mali et mises en place sur le terrain (Bergamaschi, 2007), ce pays avait une réputation mondiale, avant 2012, de « chouchou des donateurs » européens et de démocratie modèle de l'Afrique (Tronc, Grace et Nahikian, 2019). Aujourd'hui, certaines organisations cumulant deux mandats axent leurs efforts humanitaires sur les régions où s'inscrivaient leurs activités de développement, pour tenter de préserver ce que leurs projets antérieurs avaient réussi à mettre en place. À côté de cela, les ONG internationales et nationales sont aux prises avec un accès difficile et souvent restreint aux régions concernées, comme dans le centre et le nord du Mali. Plusieurs cas de famines intentionnellement déclenchées (en partie par des opérations quasi poliorcétiques), d'attaques contre des cantines scolaires et d'agressions ciblées contre des personnels et des infrastructures humanitaires ont été récemment signalés (Welthungerhilfe et terre des hommes, 2019). Tout particulièrement dans la partie nord du Mali, ce sont surtout les ONG humanitaires qui mettent en œuvre des projets porteurs de dividendes de développement : les organisations uniquement axées sur le développement ont dû se retirer de la région en raison de la précarité du contexte sécuritaire.

Plusieurs cas de famines intentionnellement déclenchées (en partie par des opérations quasi poliorcétiques), d'attaques contre des cantines scolaires et d'agressions ciblées contre des personnels et des infrastructures humanitaires ont été récemment signalés.

En quête de sécurité et de protection, des communautés se tournent vers des groupes armés non étatiques (GANE) d'ancrage local, remettant ainsi en cause à la fois la légitimité de l'intervention étrangère et l'autorité de l'État.

En 2020, la pandémie de COVID-19 est venue mettre encore plus à mal une situation déjà précaire dans ce pays d'Afrique occidentale. Même si le nombre d'infections recensées est relativement faible (8 111 cas le 1er février 2021<sup>6</sup>), les effets secondaires de la pandémie sont une source d'inquiétude. Comme dans la plupart des autres régions, les fermetures d'écoles, la saturation des structures sanitaires, la suspension de campagnes de vaccination contre d'autres maladies et le gel d'activités génératrices de revenus à imputer à des mesures de confinement auront des retombées à long terme, notamment sur les foyers les plus pauvres. Certains fonds assignés à des projets de développement ont été redirigés vers des mesures d'assistance visant à atténuer les conséquences du COVID-19<sup>7</sup>.

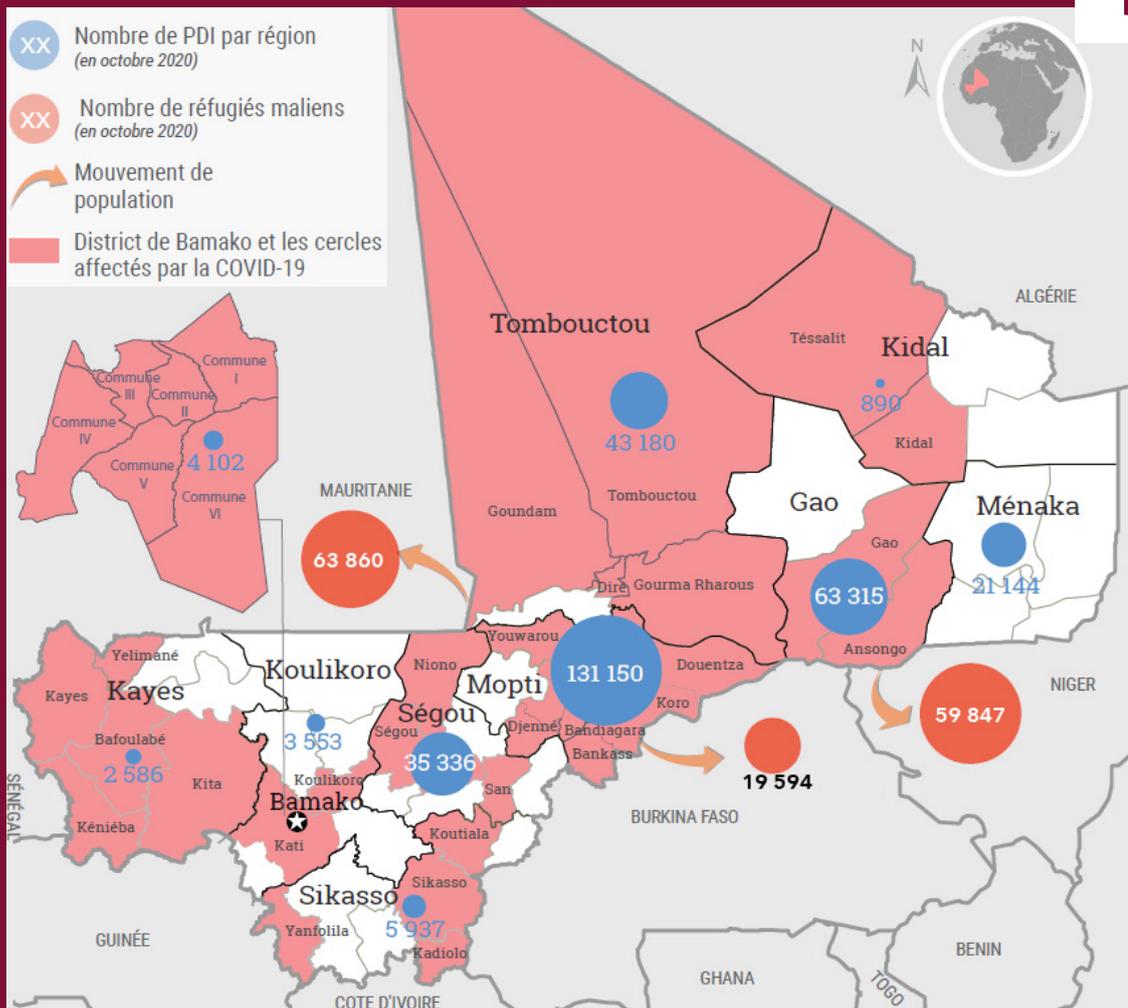
Le quasi triplement du nombre de personnes gravement touchées par la précarité alimentaire tout comme les chiffres à la hausse des personnes déplacées à l'intérieur du pays sont autant d'indicateurs symptomatiques d'une crise complexe qui prend des proportions inquiétantes. Le dernier rapport du SG de l'ONU sur la situation au Mali porte lui aussi sur la dégradation constante de la sécurité<sup>8</sup>. Au cours de la première moitié de 2020, 589 civils ont été tués au centre du Mali<sup>9</sup>. Ni la mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), ni les Forces armées maliennes (FAMA) ne sont en mesure d'assurer efficacement la sécurité des civils. Pire encore : l'armée malienne elle-même est impliquée dans des tueries extrajudiciaires (MacDougall, 2021) – si bien qu'elle n'est pas considérée comme un acteur impartial. De ce fait, des communautés en quête de sécurité et de protection se tournent vers des groupes armés non étatiques (GANE) d'ancrage local (Bodian, Tobie et Marending, 2020), remettant ainsi en cause à la fois la légitimité de l'intervention étrangère et l'autorité de l'État. Le COVID-19 complique encore plus le terrain déjà bien complexe de l'intervention au Mali.

## Des acteurs militaires internationaux et régionaux

Dans le contexte malien, il serait inconcevable d'évaluer les potentiels du triple nexus sans tenir compte du conflit et des acteurs internationaux impliqués sur le terrain, notamment pour résoudre ledit conflit. Le statut du Mali a été bouleversé par la situation sécuritaire : de « chouchou des donateurs », il est devenu « l'Afghanistan de l'Afrique » (Andersson, 2019). La menace d'une prise de contrôle djihadiste, la montée des exactions contre les populations civiles et la détérioration globale de la sécurité ont débouché sur une présence militaire étrangère accrue – présence tout d'abord bien accueillie par les autorités centrales du pays et par la majorité de la population malienne.

En 2014, l'opération Barkhane est venue remplacer l'opération Serval menée par l'armée française ; l'objectif de cette opération anti-insurrectionnelle (COIN, en anglais) mobilisant 5 000 soldats est de lutter contre le djihadisme dans les cinq États du Sahel que sont le Niger, le Tchad, la Mauritanie, le Burkina Faso et le Mali. La Force conjointe du G5 Sahel (FC-G5S), qui a été lancée en 2017 et qui réunit des forces militaires des cinq pays en question, lui apporte son soutien. Initialement conçue pour impliquer davantage d'acteurs européens (comme l'Allemagne), l'opération Takuba – une mission de formation de forces spéciales placée sous commandement français – a quant à elle été lancée en 2020 pour compléter l'opération Barkhane.

Illustration B :  
Carte de répartition des personnes déplacées au Mali.  
Source : UN OCHA, octobre 2020.



**Il n'y aura pas  
de solution  
exclusivement  
militaire à la crise  
complexe du Mali.**

Lancée en juin 2020, la Coalition pour le Sahel est la dernière initiative française en date réunissant des nations d'Europe et d'Afrique de l'Ouest autour de la lutte contre le terrorisme. La MINUSMA (mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali) a pour sa part été lancée en avril 2013 : mandatée en vertu du chapitre VII de la charte des Nations unies et intervenant sur la base de la résolution 2531 (2020) du Conseil de sécurité de l'ONU<sup>11</sup>, elle avait déployé 12 149 militaires et 1 692 policiers<sup>10</sup> en décembre 2020. Illustrant la volonté de promouvoir davantage l'engagement local dans les missions onusiennes pour le maintien de la paix, les effectifs de la MINUSMA se composent essentiellement de soldats de l'hémisphère sud, à commencer par des contingents en provenance de pays de la région, comme le Tchad et le Burkina Faso (Müller et Steinke, 2020).

À côté de ces engagements militaires de la France, de l'ONU et de l'Afrique au Mali, l'Union européenne, qui est en passe de devenir l'un des acteurs clés de la sécurité dans la région (Moe, 2020), mène deux missions sur le terrain : EUTM Mali (mission de formation de l'UE au Mali), une mission militaire internationale recensant 745 soldats en vue de former les forces armées maliennes (FAMA), et EUCAP Sahel Mali (mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités au Mali) qui, avec un personnel de 136 personnes se propose de former les forces de police maliennes<sup>12</sup>. En tout et pour tout, plus de 15 000 militaires et policiers étrangers – auxquels s'ajoutent un grand nombre d'agents de sécurité du secteur privé protégeant les ambassades, les entreprises étrangères et les institutions – se trouvent entre les frontières de l'État malien.

Même si l'on recense quelques victoires tactiques<sup>13</sup>, la plupart de ces actions militaires souffrent d'un manque de résultats globalement positifs. En janvier 2020, le président français Emmanuel Macron « reconnaissait l'inefficacité relative de l'intervention ainsi que la fragilité de sa légitimité locale » (Tull, 2021). Et comme le fait remarquer une personne interviewée, à l'instar de la situation en Afghanistan dans les années 2000, nous sommes désormais en présence de « forces étrangères enlisées dans un conflit qu'elles ne peuvent pas gagner », luttant contre des hydres<sup>14</sup> au Mali.

Les groupes djihadistes actifs au Mali, dont la Coalition des mouvements de l'Azawad (CMA), Ansar Dine ou encore le Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (Jama'at Nusrat al-Islam wa al-Muslimeen, JNIM) – une coalition de groupes dans la mouvance d'Al-Qaïda – sont des éléments du problème mais ne sauraient en aucun cas l'expliquer à eux seuls. Voilà pourquoi il est généralement admis qu'il n'y aura pas de solution exclusivement militaire à la crise complexe du Mali : « Il est indéniable que l'actuelle escalade de la violence a été déclenchée par la présence de groupes djihadistes. Toutefois, au fur et à mesure que l'ordre social s'est détérioré, les mauvaises réponses apportées par les forces de sécurité et l'escalade de conflits intercommunautaires (impliquant bien souvent des milices d'autodéfense) sont elles aussi devenues des sources d'exactions et d'instabilité, au même titre que le groupes djihadistes ». (Lierl, 2020)

## Le triple nexus et ses défis sur le terrain au Mali

La situation actuelle dans ce pays d'Afrique de l'Ouest illustre parfaitement les raisons pour lesquelles le concept de triple nexus a été révisé en 2016. S'accompagnant de divers scénarios de conflits (violences interethniques envenimées par le manque de ressources, mouvements sécessionnistes dans le nord du Mali, exactions djihadistes s'appuyant sur les autres conflits et le vide laissé par la faiblesse de l'autorité étatique), la crise prolongée a exacerbé les besoins humanitaires et a freiné les perspectives de développement. Or, ce sont précisément ces conflits violents, et plus spécialement les menaces émanant des activités djihadistes au Mali et dans l'ensemble de la région du Sahel central, qui font toute la particularité de la crise malienne.

Dans le contexte malien, le travail d'intégration, de cohérence et de coordination visant à œuvrer main dans la main pour parvenir à des résultats collectifs a été mené par des acteurs de l'ONU : la section de stabilisation de la MINUSMA, le PNUD et l'OCHA. En 2017, une mission STAIT (Senior Transformative Agenda Implementation Team)<sup>15</sup> a recommandé de s'engager davantage en la matière. Des institutions non onusiennes telles que la Banque mondiale et des pays donateurs ont emboîté le pas.

## Un débat politisé sur le triple nexus au Mali

En sus du contexte d'intervention extrêmement précaire et militarisé précédemment évoqué, la dégradation constante de la sécurité et la convergence générale d'intérêts géopolitiques sont à l'origine d'un débat aux positions fortement opposées autour du triple nexus. Globalement, l'interprétation de ce que recouvre le triple nexus diverge sensiblement entre les différents acteurs, suivant les connaissances de leur propre organisation sur le sujet, les objectifs de ladite organisation et le parcours professionnel des uns et des autres.

Le débat est mis à mal par toute une série d'enjeux. Nous présenterons brièvement cinq d'entre eux dans ce qui suit : la cohérence conceptuelle, la coordination internationale, la superposition de mandats, les relations civilo-militaires et le financement.

La situation actuelle dans ce pays d'Afrique de l'Ouest illustre parfaitement les raisons pour lesquelles le concept de triple nexus a été révisé en 2016.

## Incohérence conceptionnelle

Pour commencer, il existe une incohérence conceptionnelle à propos du nexus HDP : loin de concerner uniquement le contexte spécifique du Mali, cette incohérence s'applique également, du moins en partie, au débat général sur le triple nexus. Un représentant de la MINUSMA l'a formulé ainsi lors d'un entretien<sup>16</sup> : « chacun définit son propre nexus ». Pour certains, l'essence du nexus revient à « travailler suivant des modalités professionnelles » ou représente une opportunité de tirer parti des « Quatre C » : cohérence, complémentarité, coordination et avantages comparatifs respectifs. D'autres estiment qu'à défaut d'être entièrement cohérente, une approche « Do No Harm » (c.-à-d. s'interdisant de causer des préjudices) correctement mise en place répondrait déjà à la plupart des critères du triple nexus. Pour d'autres encore, le triple nexus tel qu'il est pratiqué au Mali correspond plutôt à la superposition de deux doubles nexus : le nexus humanitaire-développement et le nexus sécurité-développement.

Parmi les interviewés, les avantages globaux et les effets de synergie résultant d'un travail cohérent font l'unanimité. « Ne devrions-nous pas élaborer nos programmes d'une manière susceptible de contribuer à la paix ? », demande le responsable d'une organisation à double mandat. Mais c'est précisément le volet Paix du triangle formé par le nexus, et plus particulièrement ses délimitations floues par rapport à la stabilisation, à la sécurité et à l'anti-terrorisme, qui est pointé comme problème par un grand nombre des parties prenantes interviewées. À leurs yeux, le troisième pilier de ce triangle est bien plus tourné vers certaines conceptions de la sécurité et/ou de la stabilisation que vers la paix au Mali.

## Coordination internationale

Les groupes de discussion menés avec des acteurs internationaux à Bamako ont montré que le triple nexus est largement considéré, au Mali, comme un concept piloté par l'ONU. Une évaluation a permis de corroborer cette estimation en se penchant sur diverses résolutions de l'ONU. À titre d'exemple, la résolution 2480 du Conseil de sécurité de l'ONU en date de juillet 2019 précise que l'une des tâches de la MINUSMA est de « veiller à la cohérence des efforts internationaux, en étroite collaboration avec les autres partenaires bilatéraux, les donateurs et les organisations internationales œuvrant dans ces domaines, y compris l'Union européenne, afin de reconstruire le secteur malien de la sécurité dans le cadre défini par l'Accord ». Vu sous l'angle de la coordination internationale, c'est l'ONU qui a mené la mise en œuvre de l'approche Triple nexus. En 2017, peu après le sommet humanitaire mondial, une grande confusion s'est installée, jusqu'à nos jours, sur les acceptions et les contours du triple nexus. Afin de définir ce que signifie le nexus pour les différents secteurs impliqués, des études et évaluations réunissant des acteurs de l'aide humanitaire, du développement et de la paix autour de différents groupes thématiques ont été réalisées. Dans le cas du Mali, les problèmes et les enjeux de la coordination sont étroitement liés à des questions de leadership. Pour nombre d'interviewés, le leadership des questions liées au triple nexus n'a pas été confié aux bonnes institutions.

Illustration C :  
Attaque contre le village peul d'Ogossagou,  
Mopti, 18 février 2020.  
Source : Daouda Maïga, ONG Imadel.



C

Les fondements du travail humanitaire sont quasiment sapés par des interprétations abusives ou erronées du nexus.

Le comité de pilotage international le plus important, le groupe de coordination des PTF (partenaires techniques et financiers), a été coordonné par la section de stabilisation de la MINUSMA (qui relève donc de l'ONU) et par l'ambassade de France, et plus précisément par la CRZPC (commission réhabilitation des zones post-conflits) inaugurée en 2013. Or, même si les représentants de la MINUSMA affirment être impliqués « sans porter la casquette de la MINUSMA », nombre d'organisations, à commencer par des acteurs humanitaires, considèrent cette synergie comme une fâcheuse superposition d'intérêts compromettant la neutralité des interventions humanitaires. Comme l'explique un humanitaire : « Les fondements du travail humanitaire sont quasiment sapés par des interprétations abusives ou erronées du nexus ». Et comme le confie un autre représentant humanitaire : alors que les principales parties prenantes au Mali, le gouvernement malien, l'ONU, la France et d'autres gouvernements donateurs européens appellent le triple nexus de leurs vœux, cela ne se traduit pas par un « intérêt actif pour le nexus en question et pour sa mise en œuvre ; seuls des sujets spécifiques sont véhiculés par le biais du nexus, à titre de moyens de pression. Voilà le problème majeur auquel nous sommes actuellement confrontés ».

De plus, les rôles potentiellement contradictoires du coordinateur humanitaire de l'ONU, qui cumule également les fonctions de représentant spécial adjoint du secrétaire général de la MINUSMA, coordinateur résident de l'ONU et représentant résident du PNUD, sont une source de contestations incessantes. Même si cette superposition de tâches n'est pas spécifique à la mission malienne et résulte, globalement, d'un programme de réforme onusien en faveur de missions mieux intégrées (Marín, 2017), ce rôle « à quatre casquettes » lance bien des défis à la coordination des débats et des activités autour du triple nexus. D'après certains acteurs humanitaires, confier le leadership des questions liées aux nexus à la fois à la MINUSMA, à sa section de stabilisation et à l'ambassade de France a été une erreur dès le début. Ce sont les institutions d'aide humanitaire et de développement qu'il aurait fallu mettre aux commandes des débats.

Les humanitaires se plaignent également de ne pas avoir d'homologues dans le domaine du développement, que certains qualifient de peu coordonné. Parce qu'ils sont ceux qui se font le plus entendre lorsqu'il s'agit d'éventuels conflits autour du triple nexus, la pression et les attentes à l'égard des humanitaires sont considérables en matière de coordination. « Nous sommes déjà plus impliqués que les autres dans ce débat et nous allons au-delà de notre mandat en termes de meetings, de discussions et d'articles. Je ne note pas le même engagement du côté du développement et du gouvernement », se désole un représentant d'une organisation de l'ONU.

Par-delà les problèmes de coordination, d'autres problèmes fondamentaux font obstacle à la réussite des activités du triple nexus. Selon certains interviewés de l'ONU, la nature des principes humanitaires est généralement mal comprise, même au sein du système onusien ; ces mêmes interviewés font également remarquer que dans certaines instances, le personnel militaire fait preuve de plus de considération et de compréhension à l'égard des principes humanitaires que certains acteurs du développement ou représentants de gouvernements donateurs.

En septembre 2019, la situation était clairement dans une « impasse », avec des obstacles apparemment insurmontables entre les différents groupes antagonistes. Les raisons en étaient des frictions personnelles et des lignes rouges organisationnelles. Le profond manque de confiance entre humanitaires et autres acteurs institutionnels était manifeste. Les problématiques exposées ci-dessus engendraient encore plus d'hésitations, quand elles ne se soldaient pas par le refus de s'impliquer dans les efforts de coordination souhaités par le cadre stratégique du nexus. Loin de renforcer la cohérence entre les différents secteurs et leurs avantages comparatifs conformément aux intentions initiales du triple nexus, la manière dont il a été propulsé au Mali a au contraire accéléré la désintégration des secteurs en question. Des organisations humanitaires à mandat unique fidèles à leurs principes se sont fortement opposées à d'éventuels projets liés au triple nexus dans le contexte malien.

## Superposition de mandats – lutte contre le terrorisme et stabilisation

C'est dans la superposition des mandats et des responsabilités des différentes parties intervenantes que réside l'une des explications aux difficultés rencontrées par la mission de stabilisation onusienne MINUSMA. Alors que l'opération Barkhane menée par la France était chargée de combattre l'insurrection, les efforts déployés par la MINUSMA visaient la stabilisation et la paix. Seulement, la mission de soutien de la MINUSMA à l'opération Barkhane par le biais du G5 Sahel (force conjointe du Niger, du Tchad, de la Mauritanie, du Burkina Faso et du Mali) a marqué les esprits de ceux qui reprochent sa partialité à la MINUSMA, à savoir des acteurs de GANE et certaines parties de la population malienne (Charbonneau, 2019). Cette perception se traduit par des attaques directes contre les forces de la MINUSMA. Sur les 231 personnes tuées en mission, 134 (dont la majorité provenaient de contingents fournis par des pays africains) ont été victimes de telles attaques. Dans l'histoire des missions de maintien de la paix de l'ONU, ce chiffre se range à la deuxième place, juste après le triste record de l'opération des Nations unies au Congo (ONUC) dans les années 1960<sup>17</sup>. À ce jour, la MINUSMA est tenue pour la mission de maintien de la paix la plus périlleuse parmi toutes celles qui sont déployées<sup>18</sup>.

La conséquence en est que la MINUSMA consacre 80 % de son budget annuel de 1,2 milliard à sa propre protection et sécurité (Tull, 2019). Les soldats sont bunkérisés dans des enceintes militaires hautement sécurisées à Bamako, Gao ou Mopti. Alors qu'elle se voulait un facteur de sécurité, la MINUSMA s'est transformée en cible. À côté de la détérioration générale de la sécurité, un autre facteur explique la vulnérabilité de la mission : l'engagement de l'ONU dans la lutte contre le terrorisme lancée le 9 novembre 2001, puis la guerre mondiale contre la terreur (Global War on Terror ou GWOT, en anglais) qui a succédé à cette lutte. En 2017, le bureau onusien de lutte contre le terrorisme était créé. La résolution 2391 du CSNU a ensuite jeté les bases d'un soutien de la MINUSMA à la FC-G5 Sahel, appuyant par là même indirectement l'opération Barkhane menée par la France et son programme de lutte contre le terrorisme. Certains experts en tirent la conclusion suivante : « Un trop grand nombre d'opérations onusiennes de maintien de la paix se voient demander de soutenir matériellement des opérations de lutte contre le terrorisme ; cela compromet l'impartialité de l'ONU et expose les casques bleus et autres organisations à des représailles<sup>19</sup> ».

Loin de renforcer la cohérence entre les différents secteurs et leurs avantages comparatifs conformément aux intentions initiales du triple nexus, la manière dont il a été propulsé au Mali a au contraire accéléré la désintégration des secteurs en question.

À côté de la détérioration générale de la sécurité, un autre facteur explique la vulnérabilité de la mission : l'engagement de l'ONU dans la lutte contre le terrorisme.

La politique  
européenne à  
l'égard du Sahel  
se focalise sur la  
sécurité et la lutte  
contre le terrorisme.

Pour la mise en œuvre des activités du triple nexus, voire de la pensée même du nexus, ce changement est lourd de conséquences. Dès lors que des ONG sont associées à l'ONU, via ses projets à impact rapide (PIR)<sup>20</sup> par exemple, l'accès humanitaire tout comme la sécurité et la sûreté de leurs propres personnels et organisations partenaires peuvent être menacés. Il est régulièrement fait état d'exactions, telles que des fusillades, des vols ou des enlèvements, à l'encontre des travailleurs humanitaires. Unir ses forces et ses activités avec des organisations de l'ONU au Mali pour les placer sous le dénominateur commun de résultats collectifs s'accompagne de répercussions – pas seulement, mais tout spécialement – pour les humanitaires. « L'intégration incite donc à penser que l'aide humanitaire, surtout lorsqu'elle s'inscrit dans le cadre d'une réponse placée sous l'égide de l'ONU, est devenue un vecteur des valeurs occidentales et l'une des composantes de la guerre contre la terreur » (DuBois, 2016: 11). Alors que la population malienne avait largement applaudi non seulement l'intervention militaire française demandée par le gouvernement malien (Tull, 2020), mais aussi la mission onusienne à ses débuts, le soutien des citoyens se raréfie. Doutant de la capacité de l'ONU à protéger les civils, la population s'insurge contre la MINUSMA ; et elle proteste contre une opération Barkhane perçue, à travers les alliances militaires dirigées par la France, comme une approche Françafrique<sup>21</sup> de type néocolonial (Pigeaud, 2020 ; Bergamaschi, Chafer et Charbonneau, 2014). La frustration face à la présence française dans le pays s'est articulée autour des manifestations de la population qui ont précédé le coup d'État contre le président IBK.

La France n'est pas le seul pays à avoir de puissants intérêts en Afrique de l'Ouest. D'après le Conseil européen, la « sécurité est la condition première du développement » (Conseil européen, 2003). L'accord de Cotonou entre l'UE et les États ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique), et plus particulièrement sa révision en 2005, insiste fortement sur la sécurité, la lutte contre le terrorisme et les diverses régulations auxquelles les États doivent se conformer afin de voir offrir la possibilité de bénéficier de fonds de développement. « En mettant l'accent sur des conditions politiques via l'accord de Cotonou, l'UE a tenté de formaliser sa nouvelle approche globale de la sécurité via le développement. » (Anderson et John Williams, 2011)

L'UE a commencé à considérer le Sahel comme « une partie du voisinage élargi de l'UE » avec le début de la crise en 2012 (Venture Alassane Toure, 2020). Après le coup d'État de 2012, l'aide européenne au Mali – un renoncement par rapport à ce qui aurait dû être, du moins en théorie, une nouvelle approche de partenariat-coopération précisément moins centrée sur l'aide – a été fortement influencée par les préoccupations sécuritaires de l'Europe (Furness et Gänzle, 2016). « Le Sahel est une priorité stratégique de l'UE » (Conseil de l'UE, 2019). Cette priorité se traduit par le fait que la politique européenne à l'égard du Sahel se focalise sur la sécurité et la lutte contre le terrorisme. C'est autour de l'endigement de la menace djihadiste dans la région du Sahel que s'articule l'engagement européen au Mali. Empêcher le Sahel de devenir un bastion islamiste servant de plaque-tournante pour préparer des attaques terroristes contre l'UE revêt dès lors une importance capitale. Par ailleurs, à côté d'éventuelles menaces terroristes, c'est également la migration des personnes fuyant la violence djihadiste et ses retombées économiques qu'il s'agit de contenir.

## Coordination civilo-militaire

Le flou croissant qui s'installe dans les démarcations entre intervenants civils et intervenants militaires, du fait des évolutions précédemment exposées, constitue l'un des principaux freins aux chances de réussite du triple nexus : posant problème dans la plupart des contextes de l'intervention internationale, cette dynamique connaît une accélération particulière au Mali en raison de la diversité fort complexe des acteurs armés et d'intérêts divergents. Tout spécialement via les PIR susmentionnés, les acteurs militaires entendent mettre à profit « les interventions humanitaires pour faire mieux accepter la présence militaire », comme l'explique un chef de mission de l'ONG internationale Médecins sans frontières (MSF) (The New Humanitarian, 2019). Par ailleurs, l'opération Barkhane et la MINUSMA ont réalisé des évaluations des besoins humanitaires et ont assuré la sécurité des personnels humanitaires au cours des dernières années (Tronc et al., 2019). Et pour bénéficier de moyens de communication plus rapides et fluidifier la coordination, des représentants de gouvernements donateurs européens ont intégré des agents de liaison civils dans les troupes de leurs pays respectifs<sup>22</sup>.

L'une des questions récurrentes dans les débats a été la suivante : faut-il ou ne faut-il pas renforcer la coopération entre les troupes de la MINUSMA et les acteurs humanitaires en termes d'accès ? L'un des scénarios envisageables serait que les forces militaires pénètrent dans une région donnée pour la rendre accessible aux humanitaires soucieux de s'y rendre et d'y apporter leur assistance. Cependant, les acteurs fidèles à leurs principes se sont clairement opposés à cette pratique. « L'idée d'un îlot de stabilité est moyenâgeuse. Cela ne fonctionne pas, parce que cela ne repose sur aucune vision commune entre les différents groupes adverses », affirme le responsable d'une institution donatrice européenne. En l'occurrence, la notion de « groupes adverses » n'exclut pas les groupes djihadistes. Un vaste débat a entouré la nécessité de nouer un dialogue, ou non, avec ce type particulier d'acteurs (Li, 2020 ; Crisis Group, 2019).

S'associer à la MINUSMA comporte aussi des risques pour les personnels de l'ONU. Les escortes militaires assurées par la MINUSMA ont tendance à amplifier les menaces d'attaques à l'encontre des organisations civiles de l'ONU. D'un autre côté, en l'absence de toute escorte, celles-ci n'ont pas le droit de se rendre dans les zones à haut risque, ce qui prive bien des régions du pays de leur présence (Marín, 2017 ; The New Humanitarian, 2019). Le conseiller à la sécurité d'une ONGI allemande expose les raisons pour lesquelles son organisation ne devrait pas utiliser le camp de la MINUSMA à Gao – vu la perception des groupes djihadistes : « Ils ne font pas la différence entre une ONG et des forces militaires ; quiconque entre ou sort de ce camp est considéré comme un ennemi ». Les ONG humanitaires sont dans une position inextricable : afin de recevoir des financements, elles doivent déclarer avoir accès à des régions exposées à des niveaux élevés de violence, alors qu'en réalité, elles sont contraintes soit d'adopter des pratiques comme la gestion à distance, tout en faisant de lourdes concessions en s'engageant par exemple dans des transferts à risque ou dans des négociations avec des groupes djihadistes (Crisis Group, 2019), soit de s'associer ou de s'en remettre à des acteurs militaires internationaux pour déblayer et sécuriser certaines régions en vue d'apporter une assistance immédiate.

L'opération Barkhane et la MINUSMA ont réalisé des évaluations des besoins humanitaires et ont assuré la sécurité des personnels humanitaires au cours des dernières années.

Les ONG humanitaires sont dans une position inextricable.

Même si leurs secteurs et leurs parcours personnels diffèrent et même s'ils tiennent à ne pas être confondus les uns avec les autres, les intervenants constituent une communauté de pratique.

Si les ONG ont du mal à se différencier des acteurs militaires, c'est également en raison d'un autre facteur : la pratique croissante de missions ne hissant pas leurs couleurs. Alors qu'ils sont généralement l'un des signes distinctifs des humanitaires, les véhicules utilitaires sport (VUS) ne portent pas, au Mali, les logos de leurs organisations – afin de protéger les passagers contre toute attaque éventuelle. Ainsi, la logique de marché des humanitaires, dont la visibilité est d'ordinaire la monnaie la plus courante, est inversée. Et comme la MINUSMA et l'opération Barkhane utilisent le même type de véhicules banalisés, il est impossible de les distinguer des acteurs humanitaires – et vice versa (The New Humanitarian, 2019 ; Marín, 2017).

En outre, les personnes travaillant pour les ONGI, l'ONU et les autres institutions étrangères arrivent dans leur pays de destination en passant par les mêmes plaques tournantes (et elles les quittent de manière similaire lorsque la situation et la sécurité l'exigent) ; elles fréquentent alors les mêmes endroits et occupent le même « espace humanitaire » (Smirl, 2015). Même si leurs secteurs et leurs parcours personnels diffèrent et même s'ils tiennent à ne pas être confondus les uns avec les autres, les intervenants constituent une communauté de pratique (Autesserre, 2014). Dans ces circonstances, la population a du mal à y voir clair face à une pléthore d'intervenants étrangers. À cet égard, la population malienne n'est pas la seule à être troublée par la multitude de groupes impliqués : « Le nombre d'acteurs augmente, sans que nous connaissions leurs programmes », confie un représentant d'une ONGI.

Toutes ces objections ne signifient absolument pas qu'il ne devrait y avoir aucun contact entre les acteurs militaires et civils. D'après les interviewés, il faudrait néanmoins que les démarcations soient beaucoup plus claires. Concernant les activités précédemment évoquées, ceux-ci penchent plutôt pour une amélioration de la coordination des acteurs concernés, afin de s'assurer que leurs zones et styles d'intervention respectifs restent bien distincts les uns des autres.

Les relations avec les acteurs armés ne sont pas le seul élément critique lorsque l'on aborde la programmation du triple nexus : les rapports avec le gouvernement malien posent également problème. Dans les figurations de la crise qui s'est accélérée en 2012, le gouvernement malien était partie au conflit. Or, la MINUSMA a pour mandat de soutenir le gouvernement en question pour « rétablir l'autorité de l'État, la présence publique et les services sociaux de base au Mali central » et pour « appuyer les efforts déployés par le gouvernement en vue de restaurer et de renforcer efficacement l'autorité de l'État ainsi que l'état de droit dans l'ensemble du territoire ». Tout particulièrement pour les acteurs de la protection, être associés à un État qui est partie au conflit signifie qu'ils seront « moins à même d'assurer le suivi de la protection et de documenter en toute indépendance les violations du droit international imputées à des acteurs étatiques » (Lilly, 2020, 9). Ceci vaut également pour les agents de la MINUSMA en charge de la protection.

## Financement

Dernier point abordé : nombreux étaient ceux qui espéraient qu'avec le triple nexus comme outil de programmation, il serait possible de flexibiliser davantage les mécanismes de financement des donateurs, ce qui aurait notamment profité au nexus humanitaire-développement. Alors que ce dernier a été largement salué par les ONG au Mali, l'ajout d'un troisième pilier (à savoir la paix) à l'équation a été accueilli avec un scepticisme prononcé. Dans un document de prise de position sur le triple nexus en date de juin 2019, le Forum des ONG internationales au Mali (FONGIM) mettait ses membres en garde contre le paradigme de la sécurisation en lien avec la programmation du nexus dans le contexte malien (FONGIM, 2019)<sup>23</sup>. Cette prise de position a été signée par la moitié des membres du forum. Par la suite, le Groupe technique assistance/action humanitaire (GTAH) du FONGIM a publié une autre note concernant l'aide financière de la MINUSMA (et plus particulièrement des PIR) ainsi que du Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique (EUTF), dans laquelle il affirmait ceci : « Accepter un financement de ce type qui ne cache ni son programme politique ni les modalités qu'il implique va à l'encontre des principes humanitaires, à commencer par la neutralité et l'indépendance du secteur de l'aide » (FONGIM, 2019)<sup>24</sup>.

En 2019, le FONGIM/GTAH était dirigé par des représentants de NRC (Conseil norvégien pour les réfugiés) et d'Oxfam au Mali. Alors que ces deux organisations avaient publié des rapports qualifiant le triple nexus d'opportunité (Fanning et Fullwood-Thomas, 2019 ; Poole et Culbert, 2019), accepter un financement de ce type au Mali a été appréhendé comme une menace pour la réputation globale des ONG dans le pays – exposant leurs personnels à de violentes attaques et restreignant leurs accès aux populations les plus vulnérables. L'EUTF avait été lancé en réaction directe à la crise dite migratoire comme l'un des « résultats phares du sommet qui s'était déroulé les 11 et 12 novembre 2015 à Valletta » (Hauck et al., 2015). Ce fonds finance des partenariats en matière de migration qui « soumettent l'aide au développement à certaines conditions, à savoir une meilleure gestion migratoire et le rapatriement de réfugiés et de migrants » (Welthungerhilfe et terre des hommes, 2019).

Ne semblant pas tourné vers les besoins, le mécanisme de financement de l'EUTF est considéré comme un élément des régimes européens de migration, dont le but ultime est de prévenir les mouvements migratoires vers l'UE. En dépit de ces positions, bien des organisations signataires du document du FONGIM ont néanmoins décidé de répondre à l'appel de l'EUTF. « Si nous ne le faisons pas, d'autres, qui n'ont pas la même légitimité, prendront cet argent et le feront », se justifie le directeur national d'une ONG en charge de l'un des pays du Sahel, rappelant la compétition qui se joue autour des fonds et la rareté des financements.

D'autres se prononcent pour une collaboration encore plus intense et pour une union des ONGI face aux gouvernements donateurs : « Plus les organisations s'adresseront aux donateurs et parleront d'une seule voix, en émettant une critique, plus nous serons influents à l'avenir. Si nous ne le faisons pas, ils feront de toute façon ce qu'ils veulent », commente un représentant d'une organisation de l'ONU. Un autre représentant va encore plus loin en affirmant : « Pourquoi ne pas éduquer les donateurs ? Formons les donateurs plutôt que de leur faire plaisir. Faisons de la pédagogie plutôt que de la diplomatie. »

Ne semblant pas tourné vers les besoins, le mécanisme de financement de l'EUTF est considéré comme un élément des régimes européens de migration, dont le but ultime est de prévenir les mouvements migratoires vers l'UE.

Bien rares ont été les réflexions pratiques sur la composante Paix du triple nexus qui n'ont pas été subsumées ou balayées par deux autres aspects : la stabilisation et la sécurité.

## Perspectives

Étant donné la grande complexité et les divergences d'intérêts des acteurs en jeu, le triple nexus est extrêmement contesté au Mali. Même les coordinateurs onusiens qui s'étaient initialement chargés de promouvoir cette approche ont fini par proposer d'abandonner ce terme au Mali. « Un grand nombre de personnes affichent leur exaspération » lorsque le triple nexus est mentionné dans les débats et cercles de coordination, signale un représentant de la MINUSMA. Certains estiment avoir affaire à une simple retouche sémantique : on met bel et bien le triple nexus en pratique, tout en lui donnant un autre nom. « Les mots changent, mais pas les intentions », avance un interviewé. D'autres y voient un compromis : la simple mise en œuvre du double nexus comportant déjà tellement de défis, « pourquoi ne pas consolider le double nexus en mettant un accent sur la cohésion sociale ? » demande un humanitaire. Au Mali, plutôt que d'aborder la paix en tant que troisième pilier d'un nexus humanitaire-développement déjà assez complexe, les modalités pratiques ont plutôt tourné autour de ce qui rapproche le nexus sécurité-développement tel que le préconisent tous les acteurs clés et le nexus humanitaire-développement.

Alors que depuis deux ans, une multitude de consultants s'enquière de l'état du débat autour du nexus au Mali, le caractère abstrait de ce débat accentue la frustration de toutes parts chez ceux qui sont en première ligne. « J'ai vu assez de papier, nous avons besoin de projets concrets », déclare un humanitaire de l'ONU. Cependant, en tout cas pendant les présentes recherches, bien rares ont été les réflexions pratiques sur la composante Paix du triple nexus qui n'ont pas été subsumées ou balayées par deux autres aspects : la stabilisation et la sécurité. Faire basculer l'attention de la communauté internationale de la militarisation vers la fourniture de services de base dans les zones à l'abandon, comme le propose le chef du BCAH onusien au Mali, pourrait constituer un premier pas pour redresser le débat. Cela serait dans la droite ligne de ce que DuBois appelle la pensée nexus (nexus-thinking) et permettrait de « mieux répondre aux besoins primordiaux des populations, plutôt que de les ignorer » (2020). Durant les présentes recherches, nombre de parties prenantes ont exprimé l'espoir d'un changement vers un engagement diplomatique plus systématique, notamment de la part de l'Allemagne par exemple, pour aider à consolider et à réformer l'accord de paix de 2015 plutôt que d'alimenter la militarisation du conflit.

La pensée nexus pourrait également résider dans une redéfinition de la sécurité non pas en termes militaires, mais avec un accent sur la sécurité humaine, la sécurité alimentaire, la justice, l'état de droit et la protection des civils. Comme l'explique Mohamed Ibn Chambas, qui est à la fois le représentant spécial du secrétaire général de l'ONU (RSSG) pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel et le chef du bureau des Nations unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel (UNOWAS), à propos de la crise complexe du Sahel : les dépenses dédiées à la sécurité se font au détriment du financement d'autres secteurs tels que la santé et l'éducation. Si les donateurs en tenaient compte, cela permettrait de réajuster les financements au profit des besoins d'aide humanitaire et de développement, comme le réclamait un humanitaire de l'ONU au Mali en 2019.

Se concentrer sur les problèmes d'accès, par exemple, irait de pair avec toute une série de concessions et de compromis qu'il faudrait mettre en balance avec les potentiels d'acheminement de l'aide. Cela exigerait de débattre en toute transparence de ce que seraient les implications si l'on envoyait uniquement des personnels humanitaires non perçus comme occidentaux dans telle ou telle zone d'accès difficile, et plus concrètement si l'on déterminait des profils de personnel selon des « critères non professionnels incluant la nationalité, la couleur de peau, le genre et la religion » (Duroch et Neumann, 2021) en termes de hiérarchisation, de discrimination et, enfin et surtout, de transfert du risque. Envisager l'accès humanitaire dans le cadre d'un agenda du triple nexus supposerait non seulement un renforcement des capacités pour l'analyse des conflits et les négociations humanitaires avec les GANE, mais aussi une nette amélioration globale de la coordination civilo-militaire avec la pléthore d'intervenants armés dans le pays ainsi que la nécessaire présence de solides pare-feu face aux opérations de lutte contre le terrorisme, conçus de telle sorte que tous les acteurs impliqués, dont la population malienne, puissent les comprendre.

Gilles Olakounlé Yabi, fondateur du think tank ouest-africain WATHI, conseille aux citoyens des pays d'Afrique de l'Ouest de respecter l'impératif suivant : résister à la distraction permanente « qui les éloigne de la poursuite déterminée, jour après jour, des efforts à déployer pour bâtir des États et créer les ressources humaines civiles et militaires qui les animent. Une distraction qui nous empêche de penser, de planifier, d'organiser et d'agir avec un minimum d'autonomie » (Yabi, 2021). Pour Yabi, cela inclut notamment le débat sans fin sur les échecs et les perspectives de l'intervention (militaire) européenne dans la région.

Voilà qui pourrait également être un conseil judicieux pour les acteurs empêtrés dans une impasse manifeste, avec des divergences apparemment insurmontables dans le débat et les modalités pratiques entourant le triple nexus. L'une des options envisageables serait de continuer à analyser et à explorer les perspectives d'une programmation aide humanitaire-développement intégrée qui contribue à la cohésion sociale – à l'instar de ce que pratiquent d'ores et déjà plusieurs ONG au Mali et ailleurs. Certaines organisations adoptent une approche pragmatique, en se concentrant sur la sécurité et l'approvisionnement alimentaires en tant que vecteurs d'une relation de confiance entre les autorités et les communautés. D'autres mettent l'accent sur des activités créatrices d'emplois, la formation professionnelle ou des programmes de soutien aux moyens d'existence.

Une autre option – du moins pour les organisations non gouvernementales assurant plusieurs mandats – serait d'étudier le potentiel d'un nexus civil (Südhoff, Hövelmann et Steinke, 2020). Les activités du nexus seraient mises en œuvre en partenariat avec des acteurs et médiateurs locaux pour la paix ayant le plus haut niveau possible de légitimité et d'appropriation à l'échelle locale, tandis que l'implication vis-à-vis d'acteurs et de financements contestés (voir ci-dessus) serait réduite au strict minimum.

Les activités du nexus seraient mises en œuvre en partenariat avec des acteurs et médiateurs locaux pour la paix ayant le plus haut niveau possible de légitimité et d'appropriation à l'échelle locale, tandis que l'implication vis-à-vis d'acteurs et de financements contestés serait réduite au strict minimum.

## Notes

- 1 Les entretiens se sont déroulés en septembre 2019 à Bamako, au Mali, avec un large éventail d'acteurs, à savoir des représentants d'ONG nationales et internationales, d'organisations civiles de l'ONU et de la MINUSMA ainsi que de gouvernements donateurs européens, pour un total de 43 entretiens et de trois groupes de discussion organisés avec des parties prenantes.
- 2 Touareg n'est pas un terme émiqique. Au Mali, les groupes concernés utilisent le terme Imushagh pour se désigner (Kohl, 2016).
- 3 Le terme « groupes djihadistes » inclut des figurations d'acteurs extrêmement complexes avec des objectifs, des compositions et des allégeances partiellement divergents, voir : Li, 2020 ; Crisis Group, 2019 ; Raineri et Strazzari, 2017 ; Diallo, 2017.
- 4 <https://www.africanews.com/2021/01/13/ecowas-confident-of-mali-s-return-to-civilian-rule-before-18-monthdeadline/>
- 5 <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/>
- 6 <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- 7 <https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/299-course-correction-sahel-stabilisation-strategy>
- 8 <https://digitallibrary.un.org/record/3896411?ln=en>
- 9 <https://reliefweb.int/report/mali/589-killed-central-mali-so-far-2020-security-worsens-bachelet>
- 10 <https://peacekeeping.un.org/en/mission/minusma>
- 11 [https://undocs.org/en/S/RES/2531\(2020\)](https://undocs.org/en/S/RES/2531(2020))
- 12 Pour une critique exhaustive en langue allemande, voir <https://peacelab.blog/2018/05/wie-geht-ertuechtigung-nicht-erfahrungen-aus-mali>
- 13 <https://globalriskinsights.com/2021/01/counter-terrorism-in-the-sahel-can-task-force-takuba-be-a-gamechanger-for-france/>
- 14 <https://globalriskinsights.com/2021/01/counter-terrorism-in-the-sahel-can-task-force-takuba-be-a-gamechanger-for-france/>
- 15 <https://www.unocha.org/our-work/coordination/peer-2-peer-support-project>
- 16 Plusieurs entretiens ont été menés en septembre 2019 à Bamako, au Mali, avec des représentants d'ONG nationales et internationales, des institutions donatrices internationales et des représentants d'organisations de l'ONU et de la MINUSMA.
- 17 [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/stats\\_by\\_mission\\_incident\\_type\\_4\\_58\\_dec2020.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/stats_by_mission_incident_type_4_58_dec2020.pdf)
- 18 Les forces françaises ont également essuyé de fortes pertes, 51 soldats depuis 2013. L'une des conséquences en est la suivante : « Paris cherche à trouver un équilibre entre une empreinte militaire allégée avec des objectifs de lutte contre le terrorisme, la poursuite de l'internationalisation de l'intervention et davantage de responsabilité locale » (voir Tull, 2021).
- 19 <https://www.justsecurity.org/69588/un-counter-terrorism-negotiations-during-covid-time-for-a-rethink>
- 20 Les projets à impact rapide (PIR) sont des projets portant la marque de l'ONU avec une dotation financière pouvant aller jusqu'à 50 000 USD ; ils sont fréquemment mis en œuvre en collaboration avec des ONG(I) et des soldats de l'ONU en vue d'harmoniser les relations entre la population et les forces étrangères de maintien de la paix sur le terrain.

- 21 Françafrique est un terme visant à décrire la continuité de l'influence de la France sur les territoires africains anciennement colonisés.
- 22 On trouve des représentants de la GIZ (Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit) dans des troupes allemandes de la MINUSMA et des représentants de l'AFD (Agence française de développement) dans des troupes françaises de Barkhane.
- 23 Note de positionnement du FONGIM sur le nexus, 2019
- 24 GTAH Letter of Stabilization Funding, 2019

## Acronymes, sigles et abréviations

<b>BCAH</b>	Bureau [onusien] de la coordination des affaires humanitaires
<b>CMA</b>	Coalition des mouvements de l'Azawad
<b>COIN</b>	Counterinsurgency (contre-insurrection)
<b>COVID-19</b>	Maladie à coronavirus 2019 (Coronavirus Disease 19)
<b>CRZPC</b>	Commission réhabilitation des zones post-conflits
<b>EUCAP</b>	Mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités au Mali
<b>EUTF</b>	European Union Emergency Trust Fund for Africa (Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique)
<b>EUTM</b>	European Training Mission (Mission de formation de l'UE)
<b>FAMa</b>	Forces armées maliennes
<b>FONGIM</b>	Forum des ONG internationales au Mali
<b>GANE</b>	Groupes armés non étatiques (NSAG c.-à-d. Non-State Armed Groups, en anglais)
<b>GTAH</b>	Groupe technique assistance/action humanitaire
<b>GWOT</b>	Global War on Terror (guerre mondiale contre la terreur)
<b>HCR</b>	Agence des Nations unies pour les réfugiés (United Nations High Commissioner for Refugees)
<b>HDP</b>	Humanitaire-développement-paix
<b>IPC</b>	Integrated Food Security Phase Classification (Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire)
<b>JNIM</b>	Jama'at Nusrat al-Islam wa al-Muslimeen
<b>LARD</b>	Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement
<b>MINUSMA</b>	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali
<b>MSF</b>	Médecins sans frontières
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<b>ONUC</b>	Opération des Nations unies au Congo
<b>PDI</b>	Personnes déplacées à l'intérieur d'un pays
<b>PIR</b>	Projets à impact (ou à effet) rapide (QIP c.-à-d. Quick Impact Project, en anglais)
<b>PNUD</b>	Programme des Nations unies pour le développement
<b>PTF</b>	Partenaires techniques et financiers
<b>RSSG de l'ONU</b>	Représentant spécial du secrétaire général des Nations unies
<b>SG de l'ONU</b>	Secrétaire général des Nations unies
<b>STAIT</b>	Senior Transformative Agenda Implementation Team (Équipe de haut niveau chargée de la mise en œuvre de l'agenda de transformation)
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UNHCR</b>	Agence des Nations unies pour les réfugiés (United Nations High Commissioner for Refugees)
<b>UNOWAS</b>	Bureau des Nations unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel (United Nations Office for West Africa and the Sahel)
<b>VUS</b>	Véhicule utilitaire sport (SUV ou Sports Utility Vehicle, en anglais)

## Bibliographie

- Anderson, Stephanie et John Williams. 2011. 'The Securitization of Development Policy or the Developmentalization of Security Policy?: Legitimacy, Public Opinion, and the EU External Action Service (EAS)'. <http://aei.pitt.edu/52090/1/ANDERSON.pdf>
- Andersson, Ruben. 2019. 'The Timbuktu Syndrome'. *Social Anthropology* 27 (2): 304–19. <https://doi.org/10.1111/1469-8676.12641>.
- Autesserre, S. et S. Autesserre. 2014. *Peaceland: Conflict Resolution and the Everyday Politics of International Intervention*. Problems of International Politics. Cambridge University Press. <https://books.google.de/books?id=WRtvAwAAQBAJ>.
- Bergamaschi, Isaline. 2007. 'Mali: Patterns and Limits of Donor-Driven Ownership', GLOBAL ECONOMIC GOVERNANCE PROGRAMME, 31.
- Bergamaschi, Isaline, T. Chafer et Bruno Charbonneau. 2014. 'Not only francAfrique but definitely post-colonial: the French military intervention in Mali'. <http://hdl.handle.net/2013/>.
- Bodian, Mamadou, Aurélien Tobie et Myriam Marenging. 2020. 'The Challenges of Governance, Development and Security in the Central Regions of Mali', 16.
- Charbonneau, Bruno. 2019. 'Faire La Paix Au Mali: Les Limites de l'acharnement Contre-Terroriste'. *Canadian Journal of African Studies / Revue Canadienne Des Études Africaines* 53 (3): 447–62. <https://doi.org/10.1080/00083968.2019.1666017>.
- Crisis Group. 2019. 'Speaking with the "Bad Guys": Toward Dialogue with Central Mali's Jihadists'. Crisis Group. 28 mai 2019. <https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/mali/276-speaking-bad-guys-toward-dialogue-central-malis-jihadists>.
- Diallo, Ousmane Aly. 2017. 'Ethnic Clashes, Jihad, and Insecurity in Central Mali'. *Peace Review* 29 (3): 299–306. <https://doi.org/10.1080/10402659.2017.1344529>.
- DuBois, Marc. 2020. 'The Triple Nexus - Threat or Opportunity for Humanitarian Principles?' Berlin : Centre for Humanitarian Action. <https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/2020/05/2020-05-discussionpaper-triple-nexus-threat-opportunity-humanitarian-principles-dubois-1.pdf>.
- Duroch, Françoise et Michaël Neumann. 2021. 'Should We Discriminate in Order to Act? Profiling: A Necessary but Debated Practice'. *Humanitarian Practice Network*. 2021. <https://odihpn.org/blog/should-we-discriminate-in-order-to-act-profiling-a-necessary-but-debated-practice/>

- Fanning, Emma et Jessica Fullwood-Thomas. 2019. 'The Humanitarian-Development-Peace Nexus. What Does It Mean for Multi-Mandated Organizations?' Oxfam Discussion Papers. Oxford : Oxfam. <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620820/dp-humanitarian-development-peace-nexus-260619-en.pdf;jsessionid=751B-87D3A5937CF056E874922AA318F8?sequence=1>.
- FONGIM. 2019. 'NOTE DE POSITIONNEMENT DU FONGIM SUR LE NEXUS', 2019.
- 'Aperçu humanitaire mondial 2020'. 2020. ReliefWeb. 2020. <https://reliefweb.int/report/world/global-humanitarian-overview-2020-enarfrzh>.
- 'Aperçu humanitaire mondial 2021'. Non daté. ReliefWeb. Consulté le 7 février 2021. <https://reliefweb.int/report/world/global-humanitarian-overview-2021-enarfres>.
- Kohl, Ines. 2016. 'Flucht Und Migration Durch Die Sahara: Tuareg, Akteure Eines Transnationalen Netzwerks.' In Schleppen. Schleusen, Helfen. Flucht Zwischen Rettung Und Ausbeutung. Vienne : Mandelbaum Verlag.
- Li, Melissa. 2020. 'Mali: Time to Talk to the Jihadists'. 2020. <https://www.gppi.net/2020/01/30/mali-time-to-talk-to-the-jihadists>.
- Lierl, Malte. 2020. 'Growing State Fragility in the Sahel: Rethinking International Involvement'. <https://www.giga-hamburg.de/>. 2020. <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/22285048-growing-state-fragility-sahel-rethinking-international-involvement/>.
- Lilly, Damian. 2020. 'Protection and the Nexus: Tensions and Opportunities'. Humanitarian Practice Network. 2020. <https://odihpn.org/resources/protection-and-the-nexus-tensions-and-opportunities/>.
- MacDougall, Clair. 2021. 'UN Probe Details Atrocities in Mali and Civilian Deaths From French Airstrikes'. PassBlue. 8 février 2021. <https://www.passblue.com/2021/02/08/un-probe-details-atrocities-in-mali-and-civilian-deaths-from-french-airstrikes/>.
- Marín, Alejandro Pozo. 2017. 'Perilous Terrain. Humanitarian Action at Risk in Mali'. MSF. <https://www.msf.org/mali-msf-warns-about-use-humanitarian-aid-political-and-military-interests>.
- Moe, Louise Wiuff. 2020. 'The Dark Side of Institutional Collaboration: How Peacekeeping-Counterterrorism Convergences Weaken the Protection of Civilians in Mali'. International Peacekeeping 28 (1): 1–29. <https://doi.org/10.1080/13533312.2020.1821364>.
- Müller, Markus-Michael et Andrea Steinke. 2020. 'The Geopolitics of Brazilian Peacekeeping and the United Nations' Turn towards Stabilisation in Haiti'. Peacebuilding 8 (1): 54–77. <https://doi.org/10.1080/21647259.2018.1491277>.

- OCDE. 2019. 'DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus'. OECD/LEGAL/5019. OCDE. <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/643/643.en.pdf>.
- Pigeaud, Fanny. 2020. 'Wut auf Paris in Francafrique'. 12 mars 2020. <https://monde-diplomatique.de/artikel/!5668099>.
- Poole, Lydia et Vance Culbert. 2019. 'Financing the Nexus Gaps and Opportunities from a Field Perspective'. FAO, NRC, PNUD. <https://www.nrc.no/resources/reports/financing-the-nexus-gaps-and-opportunities-from-a-field-perspective/>.
- Raineri, Luca et Francesco Strazzari. 2017. 'Jihadism in Mali and the Sahel: Evolving Dynamics and Patterns'. Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IESUE ou EUISS, en anglais). <https://www.jstor.org/stable/res-rep06851>.
- Smirl, L. 2015. Spaces of Aid: How Cars, Compounds and Hotels Shape Humanitarianism. Zed Books. <https://books.google.de/books?id=WOpiDgAAQBAJ>.
- Südhoff, Ralf, Sonja Hövelmann et Andrea Steinke. 2020. 'The Triple Nexus in Practice: Challenges and Options for Multi-Mandated Organisations'. Berlin : Centre for Humanitarian Action.
- The New Humanitarian. 2019. 'In Militarised Mali, Humanitarian Responders Say Aid Is an Afterthought'. The New Humanitarian. 11 mars 2019. <https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2019/03/11/militarised-mali-humanitarian-responders-say-aid-afterthought>.
- Tronc, Emmanuel, Rob Grace et Anaide Nahikian. 2019. 'Realities and Myths of the "Triple Nexus": Local Perspectives on Peacebuilding, Development, and Humanitarian Action in Mali'. Boston : Harvard Humanitarian Initiative. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3404351](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3404351).
- Tull, Denis M. 2019. 'UN Peacekeeping in Mali: Time to Adjust Minusma's Mandate'. SWP Comment. <https://doi.org/10.18449/2019C23>.
- Tull, Denis M. et Stiftung Wissenschaft Und Politik. 2021. 'Operation Barkhane and the Future of Intervention in the Sahel: The Shape of Things to Come'. <https://doi.org/10.18449/2021C05>.
- UNHCR. 2017. 'Contribution To The Fifteenth Coordination Meeting On International Migration'. UN/POP/MIG-15CM/2017/14. UNHCR. [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/events/coordination/15/documents/papers/14\\_UNHCR\\_nd.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/events/coordination/15/documents/papers/14_UNHCR_nd.pdf).
- United Nations. 2016. 'One Humanity: Shared Responsibility Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit'. A/70/709. United Nations General Assembly. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Secretary-General%27s%20Report%20for%20WHS%202016%20%28Advance%20Unedited%20Draft%29.pdf>.
- Welthungerhilfe et terre des hommes. 2019. 'Kompass 2019. Zur Wirklichkeit Der Deutschen Entwicklungspolitik'. Bonn : Welthungerhilfe e.V. <https://www.welthungerhilfe.de/aktuelles/publikation/detail/kompass-2019/>.
- Yabi, Gilles Olakounlé. 2021. '[Tribune] Projet d'expansion terroriste en Afrique de l'Ouest : résister à la distraction, à la dispersion et à la fragmentation – Jeune Afrique'. JeuneAfrique.com (blog). 5 février 2021. <https://www.jeuneafrique.com/1116709/politique/tribune-projet-dexpansion-terroriste-en-afrique-de-louest-resister-a-la-distraction-a-la-dispersion-et-a-la-fragmentation/>.

## MENTIONS LÉGALES

© Centre for Humanitarian Action, traduction de Solveig Kahnt, mars 2022

Ce document a été publié dans le cadre du projet de recherche « The Triple Nexus in Practice » mené au Centre for Humanitarian Action (CHA).

Andrea Steinke est chercheuse au CHA, où elle dirige le projet de recherche susmentionné. Elle a une vaste expérience des questions liées à l'humanitaire et au maintien de la paix.

## PROPOSITION DE RÉFÉRENCEMENT BIBLIOGRAPHIQUE

Steinke, Andrea. 2021. Le triple nexus in Mali : coordination, sécurisation et lignes floues. Berlin : Centre for Humanitarian Action.

## PUBLICATIONS RÉCENTES DU CHA

Schellhammer, Lena 2021. Breaking the silence – Lessons from humanitarian access negotiations under counter-terrorism legislation in north-western Syria. Berlin : Centre for Humanitarian Action.

Südhoff, Ralf, Sonja Hövelmann et Andrea Steinke. 2020. The Triple Nexus in Practice: Challenges and Options for Multi-Mandated Organisations. Berlin : Centre for Humanitarian Action.

Südhoff, Ralf et Martin Quack. 2020. The Triple Nexus in South Sudan. Learning from Local Opportunities. Berlin : Centre for Humanitarian Action.

Hövelmann, Sonja. 2020. Triple Nexus in Pakistan: catering to a governmental narrative or enabling independent humanitarian action? Berlin : Centre for Humanitarian Action.

Roepstorff, Kristina 2020: Localisation and Shrinking Civic Space: tying up the loose ends. Berlin : Centre for Humanitarian Action.

DuBois, Marc. 2020. Triple Nexus – Threat or Opportunity for the Humanitarian Principles? Berlin : Centre for Humanitarian Action.

Hövelmann, Sonja. 2020. Humanitarian topics explained. Triple Nexus to go. Berlin : Centre for Humanitarian Action.

Roepstorff, Kristina, Charlotte Faltas et Sonja Hövelmann. 2020. Counterterrorism Measures and Sanction Regimes: Shrinking Space for Humanitarian Aid Organisations. Berlin : Centre for Humanitarian Action.

Steinke, Andrea. 2020. Haiti Ten Years After Douz Janvye. Humanitarian perspectives and lessons learnt from the 2010 earthquake in Haiti. Berlin : Centre for Humanitarian Action.

Roepstorff, Kristina. 2019. Migration and the Shrinking Humanitarian Space in Europe. From maritime search and rescue operations to contested humanitarian action in EU countries. Berlin : Centre for Humanitarian Action.

Südhoff, Ralf et Sonja Hövelmann. 2019. Where does German humanitarian assistance stand? Berlin : Centre for Humanitarian Action.

**CHA - Centre for Humanitarian Action e.V.**

Wallstrasse 15a  
10179 Berlin  
Allemagne  
+49 (0)30 2864 5701  
info@chaberlin.org

Mars 2021  
(traduction française, mars 2022)