



© Mediacentrum Defensie (MCD)

analytique | Une mission dans la mission | Résumé analytique | Une mission dans la mission | Résumé analytique | Une mission dans la mission | Résumé analytique | Une mission dans la mission | Résumé analytique | Une mission dans la mission

Une mission dans la mission

La contribution des Pays-Bas à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) 2014-2019

Table des matières

Résumé analytique	3	Contribution policière et civile	10
Introduction	3	9. La réalisation des objectifs fixés pour la police et la maréchaussée n'a été atteint que dans une mesure limitée. Ces objectifs se basaient sur une estimation irréaliste de l'environnement institutionnel et du contexte opérationnel. Par ailleurs, le profil des IPO néerlandais ne correspondait pas en tous points aux besoins des Nations unies.	10
L'étude	3	10. La contribution des conseillers et des experts civils était fragmentée, individuelle et d'échelle restreinte. Elle a eu une valeur ajoutée au niveau individuel.	11
La contribution néerlandaise à la MINUSMA	4		
Les résultats de la contribution néerlandaise à la MINUSMA	4	Approche intégrée	11
		11. Dans le cadre de la contribution néerlandaise à la MINUSMA, l'approche intégrée a souffert d'un défaut de conceptualisation et de mise en œuvre.	11
Enseignements : observations et recommandations	7	Objectifs et narratif stratégique	12
Contribution militaire	7	12. À défaut d'objectif politico-stratégique clairement formulé, la contribution néerlandaise à la MINUSMA manquait aussi d'un narratif stratégique.	12
1. La contribution des Pays-Bas en matière de renseignement n'a soutenu que dans une mesure limitée la prise de décision de la MINUSMA et n'a pas durablement renforcé la chaîne du renseignement.	7		
2. La contribution néerlandaise était de haute qualité mais les objectifs militaires (beaucoup) trop ambitieux au regard des moyens déployés.	8		
3. La MINUSMA n'était pas suffisamment en mesure d'absorber les renseignements et d'agir en conséquence.	8		
4. Si les unités militaires se sont à certains moments révélées utiles à la mission, l'idée d'une contribution militaire néerlandaise homogène n'était pas réalisable au sein de la MINUSMA.	9		
5. La contribution militaire néerlandaise a opéré de façon relativement isolée au sein de la MINUSMA, si bien qu'elle semblait « une mission dans la mission ».	9		
6. Travailler dans un contexte onusien était souvent frustrant pour les militaires envoyés sur place, en partie à cause de leur manque d'expérience avec les Nations unies.	9		
7. La contribution militaire néerlandaise était difficilement transférable à un autre pays.	10		
8. L'engagement des militaires néerlandais dans les opérations reposait sur le principe de l'autonomie. Or, le retrait des hélicoptères a ébranlé ce principe, réduisant le champ d'action et par là même l'efficacité de la contribution néerlandaise.	10		

Résumé analytique

Introduction

En 2012, la rébellion armée qui éclate au nord du Mali menace l'existence de l'État malien et contraint le gouvernement à faire appel à l'aide internationale. C'est ainsi qu'en avril 2013 la mission de stabilisation régionale en cours (AFISMA) se transforme en mission de l'ONU : la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA). Dès le mois d'octobre de la même année, le gouvernement néerlandais décide de fournir une importante contribution à la MINUSMA. À partir de 2014, les Pays-Bas envoient des officiers d'état-major, des militaires, du personnel des services de renseignement, des officiers de police et de la maréchaussée royale et des experts civils. La contribution néerlandaise est principalement axée sur les renseignements : une nouvelle capacité multinationale de renseignement est ajoutée à la mission en vue de renforcer la chaîne du renseignement et la prise de décision de la MINUSMA.

Les missions effectuées au titre de l'article 100 de la Constitution néerlandaise¹ sont soumises à une obligation d'évaluation une fois terminées², ce qui vaut donc également pour la contribution néerlandaise à la MINUSMA. À la demande du gouvernement, la direction Évaluation de la politique et des opérations (IOB) du ministère des Affaires étrangères – qui est indépendant en termes de contenu – a procédé à l'évaluation finale de la contribution néerlandaise à la MINUSMA entre avril 2021 et mai 2022.

Dans le présent résumé, des leçons sont tirées sur la base des conclusions et recommandations du rapport pour la contribution aux futures missions (onusiennes).

L'étude

La question principale de l'étude de l'IOB était la suivante :

Dans quelle mesure les objectifs de la contribution néerlandaise à la MINUSMA ont-ils été atteints et quels enseignements est-il possible d'en tirer pour de futures missions ?

Si l'étude se centrait en priorité sur les capacités de renseignement fournies par les Pays-Bas, elle a examiné l'engagement néerlandais dans sa totalité : déploiement des militaires, des fonctionnaires de police et de la maréchaussée, et des experts civils.

L'action de trois ministères a été évaluée : Défense, Affaires étrangères, et Justice et Sécurité. L'analyse des documents stratégiques internes et publics s'est accompagnée de 128 entretiens avec des chargés de mission des trois ministères concernés, des personnels déployés, des agents des Nations unies, des scientifiques, des analystes politiques, du personnel des ambassades des États membres de l'UE au Mali, ainsi que des représentants des organisations internationales au Mali, des autorités maliennes et des organisations locales. Ces entretiens ont eu lieu aux Pays-Bas (sur place ou par visioconférence) et au Mali (à Bamako et à Gao). Le rapport est disponible dans son intégralité (en néerlandais) sur le site de l'IOB (www.iob-evaluatie.nl).

Afin de mieux cerner le fonctionnement et l'efficacité de la MINUSMA, l'IOB a exploité les ressources de la littérature existante, telles qu'analysées et résumées par l'université du Kent. Cette étude bibliographique se trouve également sur le site de l'IOB. Tous les résultats sont basés sur la triangulation.

¹ Les missions au titre de l'article 100 sont celles qui engagent les forces armées pour le maintien ou la promotion de l'ordre juridique international. L'article 100 de la Constitution indique que le gouvernement doit en informer le Parlement à l'avance, sauf si des raisons impérieuses s'y opposent.

² Voir la lettre à la Chambre sur le fonctionnement de la procédure de l'article 100 et le cadre d'évaluation (22 janvier 2014), Documents parlementaires II 2013-2014, 29 521, no 226 : « À l'issue de l'engagement néerlandais est effectuée une évaluation finale portant sur les aspects aussi bien politiques que militaires ».

La contribution néerlandaise à la MINUSMA

Au cours de la période 2014-2019, la contribution des Pays-Bas a consisté en l'envoi de militaires, de fonctionnaires de police et de la maréchaussée royale (KMar), ainsi que de personnel civil, principalement à Bamako et à Gao.

Pour la contribution militaire, de loin la plus conséquente, le ministère de la Défense a déployé :

- des analystes pour le centre d'analyse des renseignements de la MINUSMA, nouvellement créé (*le All Sources Information Fusion Unit, ASIFU*) à Bamako ;
- une compagnie dédiée à la collecte de renseignements (*Intelligence, Surveillance and Reconnaissance Company, ISR-coy*) à Gao ;
- un détachement d'hélicoptères (Helidet) composé de trois hélicoptères de transport Chinook et de quatre hélicoptères de combat Apache stationnés à Gao ;
- un groupe opérationnel composé de forces spéciales (*Special Operations Land Task Group, SOLTG*), remplacé en 2017 par un groupe opérationnel d'éclaireurs (*Long Range Reconnaissance Patrol Task Group, LRRPTG*). Stationnés à Gao, ces deux groupes pouvaient également mener des opérations ailleurs, comme à Kidal.

Les fonctionnaires de police et de la maréchaussée ont été déployés par le ministère de la Justice et de la Sécurité (Police nationale) et celui de la Défense (Maréchaussée royale) et étaient principalement actifs à Bamako et à Gao. Ils ont été affectés sur place comme Officiers de police individuel (IPO) au sein d'UNPOL (Police des Nations unies), la composante police de la MINUSMA. Le volet civil de la mission a été pourvu par le ministère des Affaires étrangères et celui de la Défense. Travaillant à Bamako et à Gao, le personnel civil était composé d'experts affectés à des thèmes spécifiques au sein de la composante civile de la MINUSMA et de conseillers chargés de veiller à la relation entre la contribution militaire néerlandaise et la population locale.

Les résultats de la contribution néerlandaise à la MINUSMA

Malgré sa haute qualité, son identité affirmée et son caractère innovant dans le contexte onusien, la contribution néerlandaise à la MINUSMA a atteint ses objectifs dans une mesure limitée et n'a pas obtenu de résultats durables. Le détail suit par volet de la contribution.

Contribution militaire

L'objectif principal, le soutien aux Nations unies dans la première phase de la mission et le renforcement de l'efficacité de la MINUSMA, a été atteint dans une mesure limitée. La contribution néerlandaise en matière de renseignement a eu un apport limité à la prise de décision et a échoué à renforcer durablement la chaîne du renseignement, principalement pour les raisons suivantes :

- La contribution néerlandaise a été incluse à la mission selon le modèle du rattachement et non de l'intégration, ce qui supposait un mode de travail en parallèle. Elle ne se raccordait de ce fait pas bien à la structure organisationnelle de la MINUSMA et il y avait un manque de cohérence entre les composantes militaires néerlandaises et les structures onusiennes.
- Il y avait une (grande) ambiguïté concernant le rôle et le groupe cible de la capacité de renseignement ASIFU. En outre, les renseignements fournis cadraient mal avec les besoins de la direction militaire de la mission et étaient à la fois duplicatifs.
- La MINUSMA n'était pas suffisamment en mesure d'absorber les renseignements et d'agir en conséquence.

La réalisation des objectifs militaires secondaires, à savoir une contribution cohérente et transférable, n'a pas été satisfaisante. La contribution était bien autonome (un autre objectif important), en tout cas jusqu'au retrait des hélicoptères néerlandais suite à une décision du gouvernement.

Ces constatations n'enlèvent rien à la valeur des différentes composantes militaires néerlandaises pour la MINUSMA. La contribution en matière de renseignement a eu par exemple une valeur ajoutée certaine, notamment au début de la mission, pour la composante civile de la MINUSMA. Et les hélicoptères néerlandais ont apporté une contribution essentielle au transport, notamment médical, et à la capacité à faire face à une escalade du conflit, aussi bien pour les unités néerlandaises que pour la MINUSMA dans son ensemble. Les forces spéciales et les éclaireurs ont effectué à diverses occasions un important travail de renseignement et autre pour la MINUSMA.

La contribution de la police et de la maréchaussée et la contribution civile

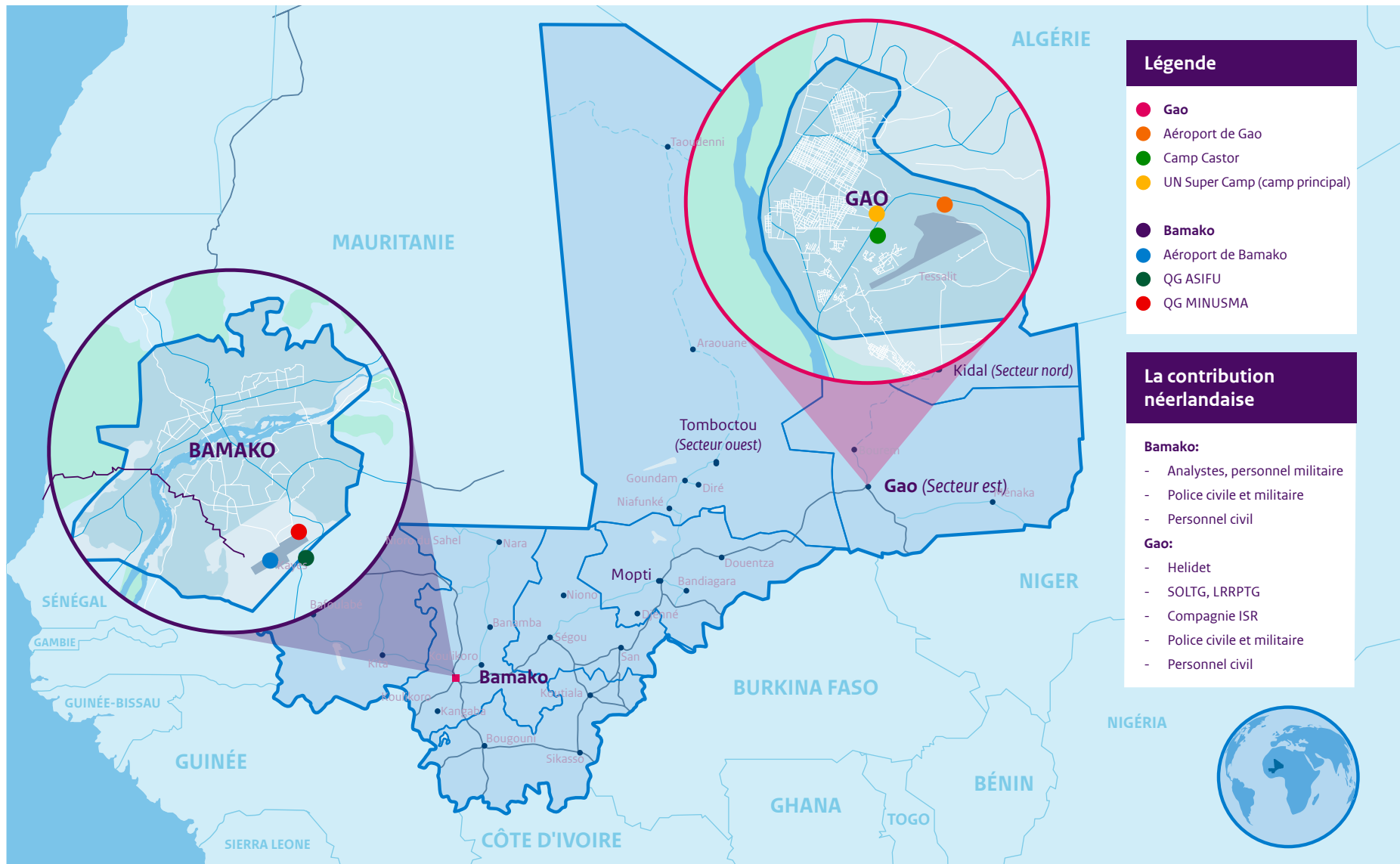
La contribution des fonctionnaires de police et de la maréchaussée n'a que modestement atteint les nombreux et vastes objectifs qui lui étaient fixés : développement d'une police de proximité, promotion de l'accès à la justice et de la coopération entre la police et la justice, et renforcement des contrôles aux frontières en vue de lutter contre la criminalité transfrontalière. C'est que l'intégration des fonctionnaires de la police et de la maréchaussée néerlandaises au sein d'UNPOL, la composante police de la MINUSMA, s'est faite de façon morcelée du fait de procédures de recrutement et d'affectation sur lesquelles les Pays-Bas, à défaut de positions stratégiques, avaient peu d'influence.

Les fonctionnaires néerlandais ne maîtrisaient en outre pas suffisamment le français et le personnel de la maréchaussée n'était déployé sur place que pour une courte période. Durant les dernières années de leur contribution, le ministère de la Justice et de la Sécurité a pu œuvrer à ses propres objectifs grâce à sa participation à une équipe de police spécialisée.

Pour les experts et conseillers civils, aucun objectif concret n'avait été formulé. La contribution des experts civils était axée sur des thèmes tels que la protection des civils, le développement de l'État de droit, la réforme du secteur de la sécurité, le genre et la protection du patrimoine culturel. Ces experts étant peu nombreux et opérant de façon individuelle, leurs liens avec le reste de la contribution néerlandaise étaient limités. Cela était différent pour les conseillers civils au sein de la contribution militaire : ils ont eu une plus-value certaine en faveur de la relation entre les militaires néerlandais et la population locale.

Défaut d'intégration et de narratif stratégique

L'objectif d'adopter une approche intégrée au sein de la MINUSMA n'a pas été correctement atteint. Cela est dû au manque de conceptualisation de cette approche et des interprétations divergentes qu'en faisaient les chargés de mission concernés et le personnel envoyé sur place. À défaut d'objectif stratégique défini pour la contribution néerlandaise dans sa globalité, il s'est avéré impossible de mettre réellement en œuvre une approche intégrée. De nombreux agents impliqués soulignent en outre l'absence de motivation claire de la participation des Pays-Bas à la mission. Les motifs officiellement avancés étaient souvent mis en doute.



Enseignements : observations et recommandations

Contribution militaire

1. Observation principale : La contribution des Pays-Bas en matière de renseignement n'a soutenu que dans une mesure limitée la prise de décision de la MINUSMA et n'a pas durablement renforcé la chaîne du renseignement.

1.1 Observation : La contribution des Pays-Bas en matière de renseignement était basée sur le modèle du rattachement. Cela s'est traduit par la création d'une structure de travail parallèle qui a contrarié l'ancrage des produits et opérations de renseignement dans la mission.

La Défense a apporté sa contribution à la mission en matière de renseignement selon le modèle du rattachement ce qui, contrairement au modèle d'intégration, implique qu'elle opérait parallèlement aux structures onusiennes existantes. La principale raison de ce choix était la volonté de favoriser l'autonomie et de protéger les propres méthodes de travail qui étaient basées sur les procédures de l'OTAN. Cela a également permis de protéger et de sécuriser les informations, puisque l'ONU ne disposait pas d'un système d'information sécurisé. Les limites de ce modèle se sont cependant révélées nombreuses. Il y avait trop peu d'interaction entre la contribution militaire néerlandaise et les autres composantes des Nations unies

1.2 Observation : Le choix du modèle de rattachement a conduit à l'adaptation du mandat de l'ASIFU, un changement source de confusion concernant les objectifs et le rôle de l'unité de renseignement.

Peu avant le début de sa contribution à la mission, la Défense a adapté le mandat de l'ASIFU pour le baser sur le modèle du rattachement, un changement qui n'a jamais été officiellement validé par les Nations unies. Jusqu'à l'intégration de l'ASIFU dans l'unité de renseignement du commandant de la force (U2), déjà existante, cela a provoqué confusion et tensions et, partant, une perte d'efficacité au sein du système de renseignement de la MINUSMA. Du fait de son mode de travail en parallèle et du flou entourant son mandat, l'ASIFU a eu du mal à trouver sa place. La situation de l'unité dans la structure était un sujet récurrent de discussion et la priorité accordée aux analyses stratégiques se traduisait dans certains domaines par des doublons avec le travail d'autres acteurs.

Recommandations:

- Élaborer, préalablement aux missions, une analyse des différents acteurs et du modèle d'organisation. Adapter les moyens, les objectifs et le mode de travail en conséquence, dans un souci d'efficacité. Une bonne connaissance des Nations unies et de la culture et des processus afférents est essentielle à cet effet.
- Préalablement à la mission et durant celle-ci, passer des accords clairs avec les intéressés en interne comme avec les Nations unies concernant les objectifs à

atteindre et les moyens d'y parvenir. Se baser pour ce faire sur une stratégie claire et veiller à une communication permanente afin d'éviter toute confusion au sein du personnel et toute perte d'efficacité.

- Pour ce qui concerne les contributions en matière de renseignement : investir davantage dans la relation avec les partenaires militaires au sein de la mission, en particulier les brigades sur le terrain.
- Envisager d'ancrer autant que possible les capacités dans les structures existantes, de sorte à éviter les modes de travail parallèles et à parvenir à un impact durable. S'il est basé sur l'offre, l'apport à une mission importante crée des frictions et nuit à la synergie, à l'efficacité et à la transférabilité.

1.3 Observation : Les renseignements fournis par l'ASIFU cadraient mal avec les besoins de la direction militaire mais ont souvent représenté une valeur ajoutée pour la composante civile de la mission.

L'ASIFU livrait principalement des analyses stratégiques dotées d'une capacité prédictive. Toutefois, vu le grand nombre de victimes dans les rangs des troupes onusiennes, la direction militaire avait surtout besoin de renseignements axés sur le court terme et susceptibles de déclencher des interventions immédiates dans la zone de la mission, en vue de protéger autant les troupes de l'ONU que la population. L'ASIFU a adapté son mode de travail relativement tard et de façon marginale. De ce fait, les renseignements fournis ont eu une utilité réduite pour la composante militaire de la MINUSMA, ce qui a conduit à l'intégration de l'ASIFU dans U2. Le travail de l'ASIFU correspondait mieux, surtout au début de la mission, aux besoins de la composante civile de la MINUSMA, en particulier le représentant spécial du secrétaire général (RSSG, le chef de la MINUSMA) et la section droits de l'homme et stabilisation, qui ont, au début, régulièrement fait usage des résultats de l'ASIFU et ainsi temporairement accru leur efficacité.

Recommandations:

- Effectuer une analyse approfondie des besoins des différents acteurs de la mission en matière d'information. Identifier les domaines dans lesquels le travail de renseignement peut avoir une valeur ajoutée et ceux où le risque de doublon est important. Indiquer clairement à toutes les parties le groupe cible pour lequel elles travaillent et la façon dont cela doit se faire.
- Adapter la contribution s'il apparaît que les attentes à son égard divergent ou qu'elle ne répond pas bien aux besoins et manque par conséquent d'efficacité. Il est important à cet effet d'instaurer un système de suivi et d'évaluation rapide.

2. [Observation](#) : La contribution néerlandaise était de haute qualité mais les objectifs militaires (beaucoup) trop ambitieux au regard des moyens déployés.

Les unités militaires néerlandaises étaient de haut niveau dans le contexte onusien et appréciées pour leur professionnalisme, y compris par la population locale du nord du Mali. La mise à disposition d'une mission de l'ONU de forces spéciales, de personnel des services de renseignement bien formé et de capacités rares telles que les hélicoptères témoigne de la qualité de cette contribution.

Cependant, même avec l'apport de moyens d'une telle qualité, le projet d'analyser de façon cohérente une région environ de la taille de la France et de l'Italie réunies était dès le début (beaucoup) trop ambitieux. Le nombre de capteurs (qui devaient collecter des informations) était insuffisant à cet effet. L'ASIFU disposait de deux compagnies ISR : une néerlandaise à Gao et une suédoise à Tombouctou. Les autres capteurs, comme SOLTG/LRRPTG et Helidet, effectuaient, outre le renseignement, d'autres tâches pour la MINUSMA et avaient leur propre mandat. En outre, le personnel déployé sur place avait souvent une maîtrise insuffisante du français et n'avait que faiblement pris connaissance, en amont de la mission, du contexte politico-culturel dans lequel elle allait se dérouler. Si les interprètes pouvaient en partie remédier à ce problème, reste que la coopération avec les bataillons des Nations unies et les autres acteurs en souffrait. Vu la nature de la mission, le caractère lacunaire de ces connaissances et compétences est étonnant.

Par ailleurs, divers problèmes opérationnels et matériels ont perturbé le travail de renseignement de certaines unités et réduit son efficacité. Ainsi l'ISR-coy à Gao a-t-elle dû faire face à un manque de personnel et – surtout au début de la mission – à une pénurie de matériel utilisable, ce qui a limité son champ d'action et, ce faisant, la possibilité de recueillir des informations dans certaines régions. Les autres unités ont également vu leur travail et leur champ d'action restreints du fait de contraintes matérielles et humaines. Le groupe opérationnel LRRPTG, en particulier, a souffert de revers matériels qui, combinés au manque d'hélicoptères, ont à plusieurs reprises considérablement perturbé sa capacité d'intervention. Les règles strictes concernant les évacuations médicales ont par définition limité la portée de toutes les unités sur le terrain. Le principe en vigueur était que l'aide médicale devait être apportée dans l'heure, alors qu'il était interdit d'utiliser certains équipements médicaux des Nations unies au nom de strictes exigences de qualité.

[Recommandations](#) :

- Mieux adapter les capacités humaines et matérielles aux objectifs fixés, ou adapter les objectifs s'il apparaît que les moyens sont insuffisants. Une stratégie claire et réaliste s'impose.

- Investir dans les compétences linguistiques du personnel déployé et dans sa connaissance du contexte politique et culturel de la zone de mission. Des efforts structurels dans ce domaine sont particulièrement nécessaires pour les pays ou les régions instables où le gouvernement envisage d'intervenir dans les années à venir.
- Veiller à ce que les exigences strictes (et justifiées) en matière de capacités d'évacuation médicale se traduisent par des objectifs réalistes et libérer davantage de capacités médicales en faveur du bon fonctionnement des unités sur le terrain.
- Envisager de prolonger la durée d'envoi des analystes, notamment en matière de renseignement, car déchiffrer les dynamiques dans des zones de conflit complexes comme le Mali demande du temps, même lorsque le personnel dispose de suffisamment de connaissances contextuelles.

3. [Observation](#) : La MINUSMA n'était pas suffisamment en mesure d'absorber les renseignements et d'agir en conséquence.

Non seulement les objectifs formulés par le gouvernement étaient trop ambitieux au vu des moyens déployés, mais la MINUSMA avait elle aussi trop peu de capteurs utilisables et n'était que modérément en mesure d'agir en fonction des informations fournies. Dans les différents secteurs militaires composant la zone de mission, les brigades n'étaient pas capables d'établir des rapports de qualité ni d'agir à l'aune des renseignements reçus. Même au niveau supérieur, la traduction des renseignements recueillis en action concrète se faisait difficilement. En d'autres mots, la capacité d'absorption des renseignements au sein de la MINUSMA était très faible, ce qui s'ajoutait aux manquements de la contribution néerlandaise en la matière.

Le manque de capacité d'absorption comme d'intervention en conséquence s'explique principalement par le caractère novateur pour une mission onusienne du rôle du renseignement – surtout de cette nature et à cette échelle. C'était la première fois qu'une unité telle que l'ASIFU était déployée dans le cadre d'une mission des Nations unies et la défiance à l'encontre de cette forme de collecte des renseignements était importante, surtout au début. Il ne s'agissait donc pas uniquement d'un manque de capacités mais aussi d'un défaut de connaissances et d'expérience dans l'exploitation des renseignements. Le ministère néerlandais de la Défense s'est efforcé d'accroître le niveau de connaissances au sein de la mission et en dehors. Le personnel déployé a ainsi organisé des formations dans les secteurs de brigades de la MINUSMA sur le terrain et attiré l'attention de l'ONU à New York sur ce sujet, notamment en participant à la rédaction du Manuel de renseignement militaire dans les opérations de maintien de la paix. Les formations ont eu un effet limité et temporaire. Il est encore trop tôt pour évaluer l'effet à moyen terme sur les missions des Nations unies.

Recommandations :

- Dans la perspective de nouvelles contributions, investir durablement dans la capacité des missions des Nations unies à absorber les renseignements de sorte qu'elles fonctionnent mieux et obtiennent des résultats pérennes. Les activités qui ont été entreprises lors de la contribution néerlandaise à la MINUSMA fournissent des points de départ dans ce sens.
- Cela passe notamment par :
 - l'affectation ou le financement continu d'agents de liaison stratégiques à des positions clés au sein des missions ou la mise à disposition de personnel de renseignement à des sections existantes comme U2 ou le JMAC (un centre civil produisant des informations pour la direction de la MINUSMA) ;
 - l'investissement structurel dans le renforcement des connaissances au niveau des quartiers généraux des Nations unies. Il est possible de modifier les critères de recrutement, de fournir ou appuyer des formations ou entraînements, et d'organiser des ateliers avec des experts ou d'autres initiatives permettant de faire vivre ce thème. Il est aussi envisageable de détacher du personnel auprès des quartiers généraux des Nations unies ou de renforcer durablement la représentation militaire néerlandaise auprès de ces derniers ;
- Dans le cadre de la contribution néerlandaise à une mission :
 - l'organisation ou la facilitation de formations à l'intention des brigades des Nations unies en matière de collecte de renseignements et d'intervention en conséquence ;
 - l'organisation ou la facilitation de formations à l'intention du personnel des pays participants en matière de collecte de renseignements dans leur propre pays, ce afin d'accroître de façon structurelle le niveau des missions des Nations unies dans le domaine du renseignement.

4. Observation : Si les unités militaires se sont à certains moments révélées utiles à la mission, l'idée d'une contribution militaire néerlandaise homogène n'était pas réalisable au sein de la MINUSMA.

Le gouvernement avait présenté la contribution militaire néerlandaise comme un ensemble cohérent dont les diverses composantes devaient autant que possible travailler de manière intégrée. En réalité, ces composantes ont été placées à différentes positions au sein de la MINUSMA, ce qui a bloqué toute coopération adéquate. Elles n'étaient en outre pas rattachées à une direction unique : l'ISR-coy dépendait de l'ASIFU et SOLTG/LRRPTG et Helidet étaient placés sous l'autorité directe du Commandant de la force, qui pouvait engager ces composantes indépendamment les unes des autres dans l'intérêt de la mission. De ce fait, plusieurs unités censées jouer le rôle de capteurs pour l'ASIFU ont été régulièrement – voire principalement – affectées à des tâches autres que le renseignement au sein de la MINUSMA. Les groupes opérationnels SOLTG/LRRPTG et Helidet se sont révélés dans ce cadre précieux pour la mission mais n'ont pu de ce fait

être déployés en permanence comme capteurs. À l'inverse, les ambitions en matière de renseignement – en combinaison avec les conditions néerlandaises de déploiement – ont fait que les qualités spécifiques de ces unités n'ont pas pu être exploitées de façon optimale.

Recommandations :

- Placer toutes les composantes sous une direction unique si la contribution militaire vise l'homogénéité.
- Investir dans une solide préparation commune pour le personnel néerlandais à déployer, de sorte que les agents fassent connaissance et se voient clairement expliquer les objectifs de la mission ainsi que les attentes en matière de coopération.

5. Observation : La contribution militaire néerlandaise a opéré de façon relativement isolée au sein de la MINUSMA, si bien qu'elle semblait « une mission dans la mission ».

L'ASIFU et les unités néerlandaises sur le terrain étaient séparées des autres unités non occidentales de la MINUSMA. Le quartier général de l'ASIFU n'était ainsi pas au même endroit que celui de la MINUSMA. De même, le camp Castor, base des militaires néerlandais à Gao, était coupé de celui, plus imposant, des Nations unies.

La manière de travailler était aussi différente : les Pays-Bas ont incorporé leurs unités militaires à la mission sous le modèle du rattachement, ce qui s'est traduit par un mode de travail parallèle à celui des autres troupes des Nations unies. Les unités se basaient en outre sur les principes et modes de travail de l'OTAN en matière de renseignement et utilisaient aussi les systèmes de l'Alliance, ce qui rendait automatiquement très difficile la coopération avec les pays non occidentaux. C'est ainsi qu'en apparence une mission dans la mission s'est développée.

Plutôt déconnecté du cadre onusien, ce mode de travail a été source de frictions sur différents plans durant les années où les Pays-Bas ont contribué à la MINUSMA. Cela a aussi créé des précédents qui perdurent encore aujourd'hui ; le camp Castor, par exemple, est toujours séparé du camp principal des Nations unies à Gao.

6. Observation : Travailler dans un contexte onusien était souvent frustrant pour les militaires envoyés sur place, en partie à cause de leur manque d'expérience avec les Nations unies.

Pour la majorité du personnel, il s'agissait de la première mission dans le cadre des Nations unies. La Défense ayant une riche expérience avec les missions de l'OTAN, le personnel avait tendance à se raccrocher à cette référence. Or les Nations unies ont de tout autres procédures et modalités de travail, inconnues à la plupart des militaires. Cela était régulièrement source de frustrations pour les Néerlandais, qui s'irritaient notamment du pilotage civil de la mission et de la lenteur du processus décisionnel au sein

des Nations unies. Mais l'apport d'une importante contribution militaire a aussi permis la constitution d'une précieuse expérience de travail dans le cadre onusien.

Recommandations :

- Lors de la préparation en amont de la mission, traiter de façon approfondie le contexte local et onusien.
- Capitaliser les précieuses connaissances et expériences acquises au sein de la MINUSMA et investir dans la connaissance des procédures des Nations unies par le personnel destiné à être envoyé en mission.

7. Observation : La contribution militaire néerlandaise était difficilement transférable à un autre pays.

Dès le début de la mission, les Pays-Bas ont indiqué y insérer leurs composantes de façon telle qu'elles soient facilement transférables à des pays tiers. Dans la pratique, cela est apparu plus complexe que prévu, en partie parce que les Pays-Bas avaient livré d'excellentes capacités de niche – comme les hélicoptères – qui se sont révélées délicates à fournir par d'autres pays. L'idée d'un schéma de rotation avec certains partenaires pressentis ne s'est pas concrétisée. Suite à des divergences internes quant à la possibilité de prolonger le déploiement des hélicoptères néerlandais, celui-ci a pris fin de façon abrupte, ce qui a peu été apprécié par les Nations unies et les pays partenaires tels que l'Allemagne. L'ISR-coy a bien été correctement transférée à l'Allemagne, tandis que l'ASIFU a été intégrée à U2. Un long délai s'est écoulé entre le départ du groupe opérationnel néerlandais LRRPTG et l'arrivée de l'unité britannique le remplaçant.

Recommandations :

- Informer clairement et rapidement les intéressés internes et externes, et en particulier les principaux pays partenaires, des modalités et du calendrier de la fin de la contribution et de son transfert à un autre pays.
- Matérialiser l'idée de création de schémas de rotation pour la fourniture de capacités et viser la conclusion d'accords concrets avec les successeurs pressentis avant même le début de la contribution.

8. Observation : L'engagement des militaires néerlandais dans les opérations reposait sur le principe de l'autonomie. Or, le retrait des hélicoptères a ébranlé ce principe, réduisant le champ d'action et par là même l'efficacité de la contribution néerlandaise.

Au début, la contribution néerlandaise était autonome. Capacités de haute qualité, les groupes opérationnels SOLTG puis LRRPTG disposaient d'un large degré d'indépendance. Les hélicoptères permettaient de garder l'avantage en cas d'escalade, en sus de leur rôle dans le transport et l'évacuation médicale, un rôle essentiel pour apporter l'aide médicale dans l'heure comme prescrit et soutenir les autres unités, néerlandaises ou autres. Quand les militaires néerlandais quittaient le camp, un hélicoptère de transport devait toujours être disponible. C'est la raison pour laquelle, sur l'insistance notamment de la Chambre des représentants, la contribution avait été complétée par des hélicoptères Chinook. Le retrait des hélicoptères a limité l'autonomie : le LRRPTG ne pouvait parfois pas opérer loin de sa base à défaut de la nécessaire capacité d'évacuation, et il a fallu compter sur d'autres partenaires onusiens dotés de moyens moins élaborés ou moins polyvalents. En outre, l'avantage procuré en cas d'escalade par les hélicoptères Apache avait disparu.

Recommandations :

- Évaluer l'impact du retrait de capacités rares, telles que les hélicoptères, sur les opérations en cours.
- Prévoir des capacités de remplacement en cas de retrait de sorte à atténuer l'influence sur les opérations en cours, ou, si aucun remplacement n'est possible, envisager de réduire l'ampleur des opérations en cours.

Contribution policière et civile

9. Observation principale : La réalisation des objectifs fixés pour la police et la maréchaussée n'a été atteinte que dans une mesure limitée. Ces objectifs se basaient sur une estimation irréaliste de l'environnement institutionnel et du contexte opérationnel. Par ailleurs, le profil des IPO³ néerlandais ne correspondait pas en tous points aux besoins des Nations unies.

9.1 Observation : Les objectifs formulés pour la contribution de la police et de la maréchaussée étaient irréalistes.

Les ministères concernés n'ont pas assez tenu compte de l'imprévisibilité de la politique d'affectation au sein d'UNPOL, qui a contrarié la réalisation des objectifs, par exemple en matière de police de proximité. À leur arrivée au sein de la mission, les IPO ont souvent été affectés à un autre poste que celui pour lequel ils s'étaient portés candidats et ne pouvaient donc pas se consacrer entièrement aux objectifs fixés. Ce n'est que dans une

³ IPO : Officiers de police individuel, titre des fonctionnaires de la police et de la maréchaussée néerlandaises au sein de la police des Nations unies (UNPOL).

phase ultérieure que les Pays-Bas ont été rattachés à une équipe de police spécialisée, ce qui leur a permis de mieux se concentrer sur leurs propres priorités stratégiques.

9.2 *Observation* : Les IPO néerlandais occupaient trop peu de postes stratégiques au sein d'UNPOL.

Le moyen d'avoir une influence sur la complexe politique d'affectation était d'occuper certains postes stratégiques au sein d'UNPOL. Les ministères concernés ont insuffisamment œuvré en amont pour pourvoir ces postes, ce qui a compliqué la réalisation des objectifs. Cela est surprenant car les Pays-Bas ont fourni dans la première phase de la mission la plus importante contribution policière européenne de la MINUSMA et auraient pu, avec davantage de postes stratégiques, jouer un rôle de leader. Des efforts ont été fait dans ce sens à un stade ultérieur mais, par manque de personnel (francophone) disponible, il s'est avéré impossible d'occuper durablement ces fonctions.

9.3 *Observation* : UNPOL avait de la considération pour les IPO néerlandais mais leur profil ne correspondait pas en tous points aux besoins des Nations unies.

Les IPO néerlandais étaient appréciés, même si leur connaissance de la langue française était trop faible pour s'intégrer facilement au sein d'UNPOL. Avant le début de la mission, les ministères concernés ont sous-estimé l'importance de la maîtrise du français. Trop courte, la période de déploiement des fonctionnaires de la maréchaussée – même si conforme aux règlements du ministère de la Défense – les a également désavantagés dans la nomination à des fonctions supérieures au sein d'UNPOL, malgré une adaptation sur le tard.

Recommandations :

- Investir durablement dans les connaissances linguistiques du personnel à envoyer en mission, par exemple grâce à des cours de langues intensifs.
- Préalablement au déploiement, élaborer un plan stratégique d'influence et de recrutement basé sur une analyse institutionnelle et axé sur l'occupation de postes stratégiques.
- Éviter que la courte durée des périodes de déploiement, surtout en comparaison de celles des autres pays européens, n'interdise aux IPO néerlandais d'obtenir certaines fonctions.
- Miser sur les équipes de police spécialisées en vue de donner corps aux priorités stratégiques importantes pour les Pays-Bas.
- Définir des objectifs plus réalistes lors de contributions individuelles ou fragmentées. Investissez dans la connaissance de l'ONU et des procédures de l'ONU.

10. *Observation* : La contribution des conseillers et des experts civils était fragmentée, individuelle et d'échelle restreinte. Elle a eu une valeur ajoutée au niveau individuel.

La contribution civile ayant été très diverse et dénuée d'objectifs concrets, son analyse n'a pas dépassé le niveau individuel. L'apport des conseillers civils du ministère des Affaires étrangères s'est révélé précieux : ils ont œuvré à l'acceptation des militaires néerlandais par la population locale et à une meilleure adhésion au concept de renseignement tel que prôné par l'ASIFU au sein de la composante civile de la MINUSMA. Les experts civils, quant à eux, ont contribué notamment à la mise en œuvre de la politique de genre et de protection des civils, mais sans lien avec la contribution néerlandaise.

Recommandations :

- Définir un objectif clair pour les experts et les conseillers civils si la contribution se veut importante et cohérente, et exploiter leurs efforts de façon stratégique.
- Si le but n'est pas tant d'atteindre un niveau supérieur de cohérence que de renforcer la mission de l'ONU par du personnel civil, ne pas rattacher inutilement ce personnel aux autres composantes néerlandaises. L'objectif de renforcement d'une mission intégrée se suffit à lui-même (cf. observation 11).

Approche intégrée

11. *Observation* : Dans le cadre de la contribution néerlandaise à la MINUSMA, l'approche intégrée a souffert d'un défaut de conceptualisation et de mise en œuvre.

Durant leur contribution à la MINUSMA, les Pays-Bas voulaient appliquer une approche intégrée c'est-à-dire un déploiement cohérent de ressources et d'instruments politiques. Le gouvernement néerlandais, dans sa lettre au Parlement a avancé deux modèles différents d'une approche intégrée :

- la recherche de cohérence entre la contribution néerlandaise à la MINUSMA et les activités bilatérales des Pays-Bas au Mali,
- la recherche de cohérence avec les autres initiatives des Nations unies et de l'Union européenne.

Ces modèles n'ont pas été adéquatement traduits dans la pratique pour le personnel envoyé sur place, ce qui a fait naître deux interprétations complémentaires parmi le personnel concerné :

- le renforcement de la MINUSMA en tant que mission intégrée,
- le fonctionnement de la contribution néerlandaise à la MINUSMA comme un ensemble intégré.

Par manque aussi bien de traduction opérationnelle que de formulation d'un objectif stratégique pour les différentes composantes, aucun choix tranché n'a été fait concernant la concrétisation de l'approche intégrée. L'inclusion de l'approche intégrée semblait donc être une fin en soi et a également servi à créer un soutien à la Chambre des représentants, où il a été demandé de donner la priorité à l'approche intégrée lors de la contribution néerlandaise. En conséquence, ce concept n'a pris forme que de façon limitée et fragmentée dans le cadre de la contribution néerlandaise à la MINUSMA.

Recommandations :

- Définir clairement ce qu'implique le travail conformément à l'approche intégrée, adapter cette définition au contexte et en délimiter explicitement les interprétations.
- Inclure les attentes concernant l'action intégrée dans la communication à l'intention des ministères concernés, du personnel envoyé sur place et de la Chambre des représentants, afin d'éviter la multiplication des interprétations.
- Placer la coordination ou la régie sous la responsabilité d'un organe ou d'un meneur de sorte à donner forme à l'approche intégrée dans la pratique et à ajuster le cap si besoin. Selon l'ampleur de la contribution et la situation, il peut s'agir d'une direction spécifique, d'un représentant spécial ou d'un groupe de travail ministériel ou interministériel.

Objectifs et narratif stratégique

12. Observation : À défaut d'objectif politico-stratégique clairement formulé, la contribution néerlandaise à la MINUSMA manquait aussi d'un narratif stratégique.

Préalablement à la contribution néerlandaise à la MINUSMA, un certain nombre d'intérêts disparates sont apparus, aussi bien du côté administratif que politique. S'ils n'étaient pas inconciliables, ils engendraient une certaine imprécision relative aux objectifs politico-stratégiques de la contribution néerlandaise. En outre, il y avait une tendance de présenter une image positive de la contribution néerlandaise et des développements au sein de la MINUSMA. Le soutien de la Chambre des représentants était important pour le gouvernement et les développements négatifs, par exemple en ce qui concerne la capacité de renseignement, n'ont été traités que dans une mesure limitée dans les rapports gouvernementaux. En même temps, des éléments de réflexion critique dans ces rapports n'étaient pas toujours repris par les parlementaires et il semblait y avoir un manque d'intérêt parlementaire pour certains aspects de la contribution néerlandaise.

En outre, les raisons pour lesquelles les Pays-Bas contribuaient à la MINUSMA n'étaient pas suffisamment claires. De ce fait, dès le début, l'incertitude régnait quant au pourquoi de la contribution, laissant à divers acteurs et ministères, mais aussi au personnel envoyé sur place, toute latitude pour y apporter leurs propres réponses. Des thèmes tels que

l'antiterrorisme ou la lutte contre la migration clandestine se sont ainsi imposés dans le débat alors que la MINUSMA, avec son mandat réduit sur ces terrains, n'avait pas les moyens d'agir.

Recommandations :

- Pour les contributions importantes à des missions, définir clairement un objectif politico-stratégique recueillant l'adhésion de tous les ministères et partis politiques concernés, et élaborer une communication intelligible à ce sujet.
- Sur la base de cet objectif stratégique, formuler un narratif stratégique faisant apparaître clairement les motifs et l'importance de la contribution à la mission.

