

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2020

Volume XXI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Édouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LE MAINTIEN DE LA PAIX FACE AU TERRORISME : LA FRANCE AU MALI

PAR

BERTRAND OLLIVIER (*)

Depuis janvier 2012, le Mali connaît des troubles qui ont considérablement ébranlé l'intégrité de son territoire, la présence de l'administration sur son sol et le sort de nombreuses populations civiles. Pour l'ensemble de ces raisons, le Mali a vu se déployer sur son sol près de 18 000 soldats étrangers dans le cadre d'opérations militaires multiples. La plus importante d'entre elles, la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), assure la continuité du déploiement de près de 13 000 casques bleus depuis 2013, à travers la résolution 2 423 du Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU). Aux troupes onusiennes issues de dizaines de pays contributeurs viennent s'ajouter les 4 500 hommes de la force française Barkhane engagés dans la lutte antiterroriste sur l'ensemble de la bande sahélo-saharienne (BSS), dont près de 3 000 sont sur le territoire malien, les forces spéciales de l'opération Sabre, ainsi que les troupes africaines déployées dans le cadre de la Force conjointe du G5 Sahel (FC-G5S). À terme, cette dernière devrait représenter près de 5 000 soldats issus des cinq pays du G5 Sahel que sont le Tchad, le Burkina Faso, la Mauritanie, le Mali et le Niger. En outre, plus de 500 militaires européens de la Mission européenne de formation de l'armée malienne (EUTM) sont déployés dans la région de Bamako pour assurer la formation des forces armées maliennes (FAMa) et il a été annoncé l'envoi supplémentaire de forces spéciales européennes pour 2020. L'ensemble de ces troupes étrangères doit être considéré au regard de près des 16 000 hommes que constituent l'armée de terre du Mali. De ce complexe montage sécuritaire, il ressort que, pour la première fois, une opération de maintien de la paix (OMP) des Nations Unies est déployée en parallèle à une opération de lutte antiterroriste, faisant ainsi de la MINUSMA une mission pionnière en son genre.

(*) Doctorant au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France) et volontaire international à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA). Les propos tenus dans cet article n'engagent que leur auteur.

Depuis 1948, les OMP reposent sur trois fondements : le non-recours à la force, sauf en cas de légitime défense ; le consentement de l'État hôte ; l'impartialité requise avec les parties belligérantes. Jusque dans les années 1990, les objectifs des OMP se bornaient généralement au contrôle et à la surveillance d'un cessez-le-feu généralement signé entre États belligérants. Néanmoins, au début des années 1990, les évolutions géopolitiques ont conduit à une diversification et une complexification des tâches attribuées aux Casques bleus pour inclure, outre les traditionnels bons offices, l'organisation de processus électoraux, la promotion des droits de l'homme et de la société civile, le désarmement et la réintégration des anciens miliciens et la mise sur pied de projets de développement à impact rapide (1). Ce processus de complexification des mandats annoncé par l'Agenda pour la paix en 1992 a néanmoins atteint un niveau de saturation, au point qu'il est courant que les mandats actuels des missions multidimensionnelles soient qualifiés d'« arbre de Noël », y compris par le secrétaire général des Nations Unies. En outre, parallèlement à ce processus, on observe une complexité grandissante des théâtres de déploiement des Casques bleus (2). Après l'éclatement du bloc soviétique, qui redonna au CSNU des perspectives d'action, les OMP se sont progressivement ouvertes aux conflits civils. Parallèlement, le CSNU s'est impliqué plus étroitement dans la lutte contre le terrorisme (3). Toutefois, ces deux évolutions sont restées distinctes car la dangerosité de l'environnement dans lequel évoluent les OMP, peu adaptées aux environnements complexes, a des conséquences directes sur leurs capacités à mettre en œuvre leur mandat.

Néanmoins, le déploiement de la MINUSMA en 2013, dans le cadre d'un conflit interne et dans la zone d'action de groupes terroristes, ouvre une brèche dans ce schéma (4). Selon le colonel Pierre Santoni, « [d]éploier des soldats sur le terrain en limitant d'emblée leur liberté d'action, sans leur demander de défendre les intérêts de leur pays, et pour prétendre rétablir la paix, mais sans s'attaquer aux belligérants » (5) constitue le délicat cadre tactique de la MINUSMA. Il en résulte que les fondements du maintien de la paix y sont soumis à rude épreuve, comme en atteste le lourd bilan humain qui fait de la MINUSMA la plus meurtrière des OMP (6). Face aux

(1) Michel Liégeois, « Quel avenir pour les Casques bleus et le maintien de la paix ? », *Politique étrangère*, 2013/3, automne 2013, p. 65-78.

(2) Arthur Boutellis et Alexandra Novosseloff, « Le Conseil de sécurité et l'évolution des OMP », in Alexandra Novosseloff (dir.), *Le Conseil de sécurité des Nations Unies. Entre impuissance et toute puissance*, Paris, CNRS Éditions, 2016, p. 135-153.

(3) Pierre Klein, « Le conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme : dans l'exercice de pouvoirs toujours plus grands », *Revue québécoise de droit international*, hors-série, avril 2007, p. 133-147.

(4) Bruno Charbonneau, *Les Dilemmes de l'intervention internationale au Mali*, Montréal, Centre FrancoPaix en résolution des conflits et missions de paix (rapport du projet Stabiliser le Mali), octobre 2017, 32 p.

(5) Pierre Santoni, *Triangle tactique. Décrypter la bataille terrestre*, Paris, Éditions Pierre de Tailliac, Paris, 2019, p. 117.

(6) En juin 2019, la MINUSMA comptait 198 pertes dans ses rangs, ce qui en faisait la plus meurtrière des OMP.

menaces asymétriques du terrorisme, au risque kamikaze et aux mines, comment assurer l'intransigeance du non-recours à la force ? Que vaut le consentement de l'État hôte dans une zone où, dans le cadre d'un conflit civil, il a perdu tout crédit, voire toute présence, sur une partie de son territoire ? Enfin, comment assurer l'impartialité d'une mission onusienne lorsque cette dernière légalise, à travers la résolution de son mandat placé sous chapitre VII, la présence et l'action offensive de forces étrangères pleinement engagées en soutien aux forces gouvernementales ?

En effet, le mandat de la MINUSMA offre à l'armée française, en vertu de son article 37, toute la légalité internationale nécessaire pour mener à bien ses opérations en ayant recours, si besoin, à « tous les moyens nécessaires [...] jusqu'à la fin du mandat confié à la MINUSMA par la présente résolution ». Dans le contexte malien, cet aspect a été renforcé en 2017 par la résolution 2391, qui enjoint la MINUSMA d'apporter un soutien logistique aux opérations de la FC-G5S et pourrait encore gagner en force si le CSNU, face à la pression de nombreux États membres, venait à placer la FC-G5S directement sous chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Enfin, il ressort également de ce constat que le concept de « robustesse », initié à travers la doctrine Capstone et qui implique l'usage de la force au niveau tactique, d'ordinaire pertinent face aux exactions des traditionnels *spoilers* des processus de paix, trouve ses limites face à la menace terroriste. Au demeurant, complexification des mandats et dangerosité du théâtre de déploiement ne jouent pas en faveur de l'obtention de résultats rapides pour les OMP, affectant ainsi leur niveau d'acceptation par les populations locales, condition pourtant essentielle à leur succès (7).

Dans le cadre établi ci-dessus de l'évolution du maintien de la paix, l'objet de notre étude s'attache aux particularités de la situation au Mali. Il s'agit de comprendre le contexte ainsi que les ressorts diplomatiques et militaires qui ont conduit à la mise en place quasi conjointe d'une mission de maintien de la paix onusienne et d'une mission de lutte antiterroriste. Entre la France et les Nations Unies, ce qui est officiellement présenté comme une « logique partenariale » (8) se retrouve parfois qualifié d'« embouteillage » (9), voire de « mille-feuille sécuritaire » (10) par la doctrine. En outre, selon Bruno Charbonneau, la logique de « division du travail » qui prévaut entre les Nations Unies et l'armée française est pernicieuse tant les effets indésirables de la lutte antiterroriste peuvent

(7) Béatrice Pouligny, *Ils nous avaient promis la paix. Opérations de l'ONU et populations locales*, Paris, Presse de Sciences Po, 2004, 356 p.

(8) Dossier de presse de l'opération Barkhane.

(9) International Crisis Group, *Force du G5 Sahel : trouver sa place dans l'embouteillage sécuritaire*, Rapport Afrique n° 258, 12 décembre 2017, 26 p.

(10) Cyril Robinet, « Genèse de la force conjointe du G5 Sahel », *Afrique Décryptages*, 16 janvier 2018 (en ligne : <https://afriquedecryptages.wordpress.com/2018/01/16/genese-de-la-force-conjointe-du-g5-sahel/>, consulté le 12 janvier 2020).

affecter le processus de paix et l'impartialité de la mission (11), en plus du sort des populations civiles. En dépit des critiques, sur place, la collaboration entre l'armée française et la MINUSMA a initié une nouvelle phase à venir du maintien de la paix. Notre étude mettra en relief que le pivot de l'approche consacrée au Mali relève d'une combinaison des capacités d'interventions militaires de la France dans la BSS et de ses outils d'influence diplomatique, notamment aux Nations Unies, à travers son siège de membre permanent du CSNU – qui lui assure le titre de *pen holder* pour les résolutions sur le Mali – et le département des opérations de maintien de la paix (DOMP), dont le poste de directeur lui revient sans discontinuer depuis 1997.

Cette étude s'inscrit dans le cadre de recherches doctorales et résulte d'un séjour de recherche au Mali effectué en avril-mai 2018 avec le soutien de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) au sein du Centre d'analyse et de recherche dans l'espace sahélo-saharien (CARESS) de l'école de maintien de la paix (EMP) Alioun Blondin de Bamako (Mali). Au cours de ce séjour, des entretiens furent menés avec les représentants militaires de la MINUSMA, de Barkhane, de l'EUTM, ainsi qu'avec le personnel des FAMA, de l'EMP et des représentants de la Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA).

Dans cet article, nous reviendrons dans un premier temps sur quelques éléments de contexte propres au conflit malien. À partir de ce rappel, nous mettrons en évidence que, pour des raisons institutionnelles, capacitaires et historiques, la France était essentiellement la seule puissance à pouvoir assumer un tel engagement militaire au Mali. Fort de cet engagement militaire considéré par l'ensemble des acteurs comme un succès tactique et opérationnel en 2013, Paris a pu peser de tout son poids au CSNU afin de faire valoir sa vision du conflit malien aux États membres, initiant ainsi une profonde évolution du concept de maintien de la paix.

PRINTEMPS 2012, L'EFFONDREMENT DES PILIERS DU RÉGIME MALIEN

En 2011, la chute du dirigeant libyen Mouammar Kadhafi a précipité le retour au Mali de nombreux combattants touaregs précédemment enrôlés dans les milices libyennes. Lors du chaos, ces derniers profitèrent des stocks d'armement pour se constituer un véritable arsenal avant de réinvestir leur zone d'habitation historique, au Sahel, à la croisée du Mali, du Niger et de l'Algérie. C'est notamment au nord du Mali qu'ils prendront racine, avec l'assentiment tacite du président Amadou Toumani Touré. Cependant, dans ces régions isolées, coupées du pouvoir central et peuplées de factions nomades, couve, depuis les premiers jours de l'indépendance malienne, le spectre de la rébellion. Dès 1963, Bamako faisait face à la première révolte

(11) Bruno Charbonneau, « Faire la paix au Mali : les limites de l'acharnement contre-terroriste », *Canadian Journal of African Studies*, vol. LIII, n° 3, 17 novembre 2019, p. 1-16.

touarègue. Cette dernière, violemment réprimée par l'armée malienne, a initié un cycle récurrent de rébellions, de 1990 à 1996, de 2006 à 2009 et, enfin, de 2012 à 2013, ce dernier constituant le cadre de notre étude. Il était donc à prévoir que le retour de nombreux rebelles armés venus de Libye au Nord-Mali, alors que le terrorisme s'était progressivement greffé aux revendications politiques et culturelles, conduise à de nouveaux affrontements.

Dans ce contexte tendu, des factions touarègues tinrent la réunion de Zakat en novembre 2011. Lors de cette rencontre, les anciens rebelles reconstitués au sein du Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA), des combattants revenus de Libye, des soldats maliens réintégrés originaires du Nord et autres membres de groupes djihadistes convinrent de lancer une offensive armée afin de conquérir le Nord-Mali (12). Dès lors, les combattants, tous groupes confondus, ont déclenché les hostilités, ce qui aboutit à la prise de la ville de Ménaka le 17 janvier 2012, puis à la prise de contrôle des principales villes du Nord-Mali (Tessalit, Aguelhok, puis enfin Kidal, Tombouctou et Gao). Le MNLA proclama l'indépendance de leur territoire, Azawad, le 6 avril 2012. Néanmoins, sitôt l'ennemi commun, à savoir les FAMA, disparu de leur territoire, les troupes du MNLA s'opposèrent aux groupes terroristes pour l'administration des territoires conquis. En dépit de leurs actions conjointes pour mettre en déroute l'armée malienne, les groupes se divisèrent au sujet de l'expansion de leur conquête territoriale et sur des fractures idéologiques et religieuses inhérentes à la nature de leurs groupes respectifs (13). Cet aspect visant les liens du MNLA avec certains groupes djihadistes a justifié la violation du principe de neutralité censé prévaloir dans le cadre des rébellions internes : « On pourrait considérer que le principe de neutralité est écarté non par le seul fait de la tentative de sécession en tant que telle, mais en raison des liens entretenus entre les mouvements sécessionnistes avec des groupes considérés comme terroristes » (14).

Pays stable autrefois qualifié de modèle démocratique, le Mali a vu, en 2012, son territoire national se décomposer. L'armée et la présidence du pays, deux institutions pivots du régime, furent au centre d'une crise politique majeure. Pour contester l'inertie du pouvoir central, des militaires conduits par le capitaine Amadou Haya Sanogo ont mené le 22 mars 2012 un coup d'État qui déstabilisa un peu plus l'édifice national et précipita le pays dans la sidération. Le président Amadou Toumani Touré fut démis et un président par intérim, Dioncounda Traoré, fut nommé après médiation par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Ces troubles politiques confortèrent les groupes terroristes

(12) International Crisis Group, « Mali, éviter l'escalade », Rapport Afrique n° 189, 18 juillet 2012, 50 p.

(13) Paul Anselin, *La France et les Touaregs. De la colonisation à la 3^e guerre mondiale*, Paris, Temporis, 2015, 336 p.

(14) Olivier Corten, *La Rébellion et le droit international : le principe de neutralité en tension*, La Haye, Martinus Nijhoff/Académie de droit international de La Haye, 2015, p. 238.

de l'opportunité à saisir et poursuivirent l'offensive vers le sud du pays en mettant le cap sur la ville de Konna, franchissant dès lors la limite géographique des revendications indépendantistes. Cette brutale évolution déclencha le 10 janvier (15) l'action d'une communauté internationale en alerte. À la suite d'une demande de la présidence malienne, le 11 janvier 2013, la France projetait ses premières forces spéciales afin d'éloigner le spectre d'une prise de pouvoir de Bamako par des groupes armés terroristes.

L'EFFORT MILITAIRE FRANÇAIS,
GAGE DE L'ENGAGEMENT DES NATIONS UNIES AU MALI DÈS 2013

Préoccupée par les revendications indépendantistes de la rébellion, la France avait dès 2012 appuyé l'organisation régionale ouest-africaine, la CEDEAO, afin que cette dernière vote, le 20 décembre 2012, la mise en place d'une mission africaine pour le Mali, la Mission internationale de soutien au Mali (MISMA). Néanmoins la lenteur du déploiement de la MISMA ne pouvait faire face à la précipitation des développements sur le terrain. En conséquence, c'est un tout autre schéma d'action qui a vu le jour.

Une capacité de réaction institutionnelle immédiate

Pressé par l'urgence, le président français déclenchait le 11 janvier 2013 l'opération Serval, avec pour objectif de battre en brèche les avancées terroristes et d'instaurer un cadre propice au déploiement des Nations Unies, afin de trouver une issue politique à ce conflit latent depuis 1963. Cette rapidité d'exécution du président de la République relève de sa capacité constitutionnelle de projeter sans accord préalable du Parlement une force d'intervention. Cette capacité est secondée par un système d'alerte qui maintient des unités prêtes à intervenir sous de très courts délais (16). Enfin, l'existence d'un système de forces pré-positionnées au Tchad et en Côte d'Ivoire, supplée par des points d'appui au Sénégal et au Gabon, rend possible une intervention décidée dans de très courts délais (17).

Paris a pu faire valoir la capacité de réaction extrêmement rapide de ses troupes ainsi que ses rapides succès tactiques afin de plaider pour une transformation rapide de l'opération régionale de la CEDEAO, la MISMA, en une opération sous mandat des Nations Unies. Le CSNU vota à l'unanimité la résolution 2300, qui offre un cadre juridique au déploiement

(15) Le 10 janvier 2013 le conseil de sécurité de l'ONU réuni en urgence à la demande de la France communique sa « profonde inquiétude relative aux mouvements militaires et aux attaques de terroristes islamistes signalés dans le nord du Mali, en particulier la prise de la ville de Konna ».

(16) Dispositif couramment appelé Guépard bien que l'appellation officielle soit Échelon national d'urgence.

(17) Entretien avec le colonel Pierre Santoni, 13 septembre 2019.

de la MINUSMA alors même qu'aucun cessez-le-feu n'avait été signé entre les belligérants et que la légitimité du président Traoré était questionnable. L'engagement militaire de Paris comme condition préalable au déploiement des troupes onusiennes est avancé dans un rapport parlementaire de 2016 : « La présence de la force [Serval] a permis le déploiement et l'engagement progressif des forces africaines de la MISMA puis de la MINUSMA, ainsi que celui de la mission EUTM Mali [Mission de formation de l'Union européenne au Mali]. Elle fournit un appui à ces forces en cas de danger grave et imminent. Cette mission est reprise par Barkhane » (18). Ce point de vue est confirmé dans les mémoires du représentant permanent de la France aux Nations Unies : « J'ai nourri de forts doutes sur la pertinence d'[...] envoyer [au Mali] des contingents dont je savais qu'ils n'auraient ni les moyens ni même la volonté de remplir le mandat ambitieux que je faisais adopter par le Conseil de sécurité. Je ne surmontais d'ailleurs les objections de mes collègues qu'en promettant le soutien des forces françaises si les choses tournaient mal » (19).

Une expertise régionale historique

Outre les considérations matérielles et institutionnelles, l'engagement militaire français résulte aussi d'une expertise régionale, fruit de la présence de l'armée et des administrateurs scientifiques français depuis la fin du XIX^e siècle (20). Au-delà des mythes fondateurs des missions exploratoires du général François-Henry Laperrine et des compagnies méharistes qui ont fortement imprégné l'esprit des officiers français, certains travaux réalisés par des officiers plus anonymes restent des pièces essentielles de la connaissance du terrain sahélien. C'est le cas de la mission Arnaud-Cortier de 1907, au cours de laquelle le capitaine Maurice Cortier sera le premier explorateur du massif montagneux de l'Adrar des Ifoghas, dont il dressa la carte avec l'aide de l'adjudant Malroux en 1912 en prenant soin d'y indiquer les points d'eau. Maurice Cortier est en outre l'auteur de nombreux rapports de missions et de deux ouvrages, *D'une rive à l'autre du Sahara* et *Nos confins sahariens*, co-écrit avec le capitaine Édouard Arnaud. Cet héritage historique a façonné, au sein de l'armée française, un imaginaire qui habite aujourd'hui encore les officiers déployés au Sahel. Il est le gage de l'investissement des troupes françaises sur un terrain hostile et complexe et probablement d'une partie de l'acceptation de telles opérations par les élites et l'opinion publique française.

(18) Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, *Interventions extérieures de la France : renforcer l'efficacité militaire par une approche globale coordonnée*, Rapport d'information n° 794, 13 juillet 2016, 278 p.

(19) Gérard Arnaud, *Passeport diplomatique*, Paris, Grasset, 2019, p. 81

(20) Emmanuel Garnier, *L'Empire des sables. La France au Sahel 1860-1960*, Paris, Perrin, 2018, 394 p.

Une forte capacité de mobilisation des États sahéliens

L'expertise régionale française au Sahel résulte aussi des liens privilégiés, notamment sur le plan militaire, que Paris a su tisser avec les États sahéliens. La coopération en matière de défense entre la France et ses anciennes colonies est ancienne et date essentiellement des nombreux accords de coopération et de défense signés à la suite des indépendances, dans les années 1960 et 1970. Dans ce cadre, l'intervention française au Mali ne posait guère de question, comme le rappelle Emmanuel Goffi, « tant l'accord de coopération militaire technique signé avec le Mali le 6 mai 1985, que l'échange de lettres des 7 et 8 mars 2013 et le traité de coopération en matière de défense du 16 juillet 2014 ont pris une résonance particulière suite à l'instabilité qui a prévalu au lendemain du coup d'État du 22 mars 2012 » (21). En outre, les conseillers en coopération et l'important réseau diplomatique, qui comprend des attachés militaires maillant l'Afrique francophone permettent une connaissance précise des interlocuteurs et des futurs théâtres d'opération (22).

Ces liens ont été démontrés au plus fort de la crise de 2013, avec une mobilisation sans faille et immédiate des troupes tchadiennes. Le 31 janvier 2013, 1 800 soldats tchadiens ont épaulé les troupes françaises. Selon le colonel Pierre Santoni, en 2013 seuls les Tchadiens disposaient de l'expertise et d'un nombre suffisant de soldats pour agir en coopération avec les Français dans ce milieu, ce qui a fait d'eux les troupes les mieux placées pour s'insérer aux côtés du dispositif français Serval, comme en atteste leur participation à la plus importante bataille de cette opération au Nord-Mali, la bataille du Tigharghâr (février-mars 2013). Ultérieurement, cette capacité de mobilisation des pays sahéliens a su être exploitée par Paris à travers la mutation de Serval en opération transfrontalière à cheval sur les États de la BSS (23), puis par la mise en place de la FC-G5S qui s'est appuyée sur la longue coopération militaire française avec les pays sahéliens (24).

L'assise militaire française constitue les soubassements de la diplomatie d'influence de la France aux Nations Unies. Elle permet au pays d'asseoir sa crédibilité dans sa position de membre permanent du CSNU à même de jouer un rôle militaire décisif, ainsi que la légitimité de ses diplomates

(21) Emmanuel Goffi, « Barkhane, la régionalisation comme modèle pour l'avenir des interventions en Afrique », *Bulletin FrancoPaix*, vol. II, n° 2, février 2017, p. 1-6.

(22) Ce domaine d'action constitue l'une des priorités de la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) qui affecte des coopérants et offre un appui au réseau des écoles nationales à vocation régionale (ENVR) en complément du programme de Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECOMP)

(23) En juillet 2014, à la suite des succès tactiques enregistrés par l'opération Serval face aux groupes djihadistes, l'opération se muta en une opération transfrontalière de contrôle de zones des cinq pays de la bande sahélo-sahélienne (BSS). De Barkhane à Serval, l'effectif des troupes françaises demeura presque inchangé, avec 4 500 hommes et un poste de commandement basé à N'Djamena.

(24) Nicolas Desgrais, « La Force conjointe du G5 Sahel ou l'émergence d'une architecture de défense propre au Sahel », *Les Champs de Mars*, n° 30, 2018/1, p. 211-220.

au poste hautement stratégique de secrétaire général adjoint à la tête du département des opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies (DOMP).

L'ENGAGEMENT DE LA FRANCE
AU SERVICE D'UNE VISION ROBUSTE DU MAINTIEN DE LA PAIX

L'effort militaire français au Mali combiné à celui de ses alliés a assuré une crédibilité sans faille à la France lorsqu'il s'est agi pour ses diplomates de mobiliser le CSNU afin d'accélérer le déploiement d'une OMP. Sans l'engagement militaire initial, le pouvoir de mobilisation diplomatique de la France aurait été fortement amoindri. La volonté politique et l'engagement militaire de Paris au Mali ont permis à la France de soulager son effort militaire car, outre les objectifs politiques propres à la MINUSMA, la mission onusienne permet notamment un soutien logistique ainsi qu'un renfort en termes de stabilisation, contrôle de zone et renseignements (25). En contrepartie, lorsque les forces françaises sont déployées de façon contiguë aux troupes onusiennes, elles jouent encore un rôle de dissuasion face aux éventuelles attaques des casques bleus par des GAT. Bien que contestés par une partie de la doctrine, au nom du principe d'impartialité des casques bleus, certains chiffres illustrent les bénéfices de cette cohabitation controversée dans le contexte du Nord-Mali. Les attaques les plus nombreuses portées contre la MINUSMA visent majoritairement les emprises où les forces françaises ne sont pas contiguës aux Casques bleus. Ce fut le cas lors des attaques des camps de Ber le 27 octobre 2018 (26), Ménaka les 21 décembre 2018 et 4 février 2019 et enfin d'Aguelhok le 20 janvier 2019 (27). Cette dernière fut même le théâtre de l'attaque la plus meurtrière portée contre la MINUSMA depuis 2013, avec la perte de 10 Casques bleus tchadiens et 28 blessés lors de ce qui fut une véritable bataille (28).

***Une complémentarité des forces de maintien de la paix
avec des forces combattantes***

La conception du maintien de la paix portée par Paris et ses alliés s'appuie sur deux piliers, une complémentarité des forces onusiennes avec des forces combattantes et un engagement plus pro-actif des Casques bleus au service de mandats « robustes ». Pour être mise en œuvre, cette vision nécessitait une identification claire des acteurs, censée permise par la

(25) Entretien avec le général représentant au Mali du commandant de la force Barkhane, Bamako, 11 mai 2018.

(26) Rapport du Secrétaire général de l'ONU sur la situation au Mali, S/2018/1174, 28 décembre 2018, p. 6.

(27) Rapport du Secrétaire général de l'ONU sur la situation au Mali, S/2019/262, 26 mars 2019, p. 6-7.

(28) RFI, « Attaque d'Aguelhok au Mali, les précisions du général Cottereau », 28 janvier 2019 (en ligne : <http://www.rfi.fr/afrique/20190128-bataille-aguelok-mali-precisions-general-cottereau-minusma>, consulté le 12 janvier 2020).

signature en 2015 de l'accord pour la paix et la réconciliation issu du Processus d'Alger (ci-après « l'Accord ») (29). En effet, ce texte a instauré une distinction entre les groupes armés signataires (GAS) et les groupes armés non signataires, automatiquement qualifiés de GAT. Les premiers se devaient de travailler en collaboration avec la MINUSMA sur la mise en œuvre progressive des différentes dispositions de l'Accord, pendant que les seconds tombaient dans le giron de la lutte antiterroriste menée par Barkhane en soutien aux FAMA et à la FC-G5S.

Néanmoins, cette distinction initiale s'est rapidement disloquée sur l'autel de trois réalités : la grande porosité qui peut exister entre certains GAS et GAT, à travers des schémas d'allégeance complexes renvoyant à des considérations sociales et ethniques ; les nombreuses scissions inter-GAS qui ont prévalu après la signature de l'Accord (30) ; enfin, l'immense zone grise que constitue la protection des civils pour Barkhane et la MINUSMA (31). En effet, le mandat de la MINUSMA impose aux Casques bleus d'« anticiper et écarter les menaces » de groupes armés et même de « mener des opérations directes » contre ces groupes « en cas de menaces graves et crédibles », soit une posture comparable aux actions que peuvent mener les forces françaises. Or cette confusion latente aux yeux des populations locales entre maintien de la paix robuste et lutte antiterroriste conduit les Casques bleus à être contestés et pris pour cible, tant par la population que par les groupes armés, comme partis au conflit.

Dès lors, la vision initiale du conflit avec une répartition claire des tâches et des acteurs s'est trouvée mise en difficulté par les évolutions de la situation sur le terrain.

Une vision poussée par la représentation permanente de la France à l'ONU et le DOMP

Côté français ce schéma de cohabitation des forces semble tracer la voie au niveau décisionnel. Le président français Emmanuel Macron déclarait durant son discours d'ouverture du sommet du G5 Sahel, le 3 juillet 2017, à Bamako : « La force conjointe du G5 Sahel ne se substitue, ni ne se confond, ni à Barkhane, ni à la MINUSMA, elle vient en plus, en appui, en adjonction ». Et, ultérieurement, lors d'une conférence de presse, E. Macron a réitéré qu'il s'agissait d'une collaboration « en cercles concentriques ». Du côté de la représentation permanente de la France à l'ONU (RP), l'ambassadeur François Delattre rappelait en janvier 2019, lors d'une réunion du CSNU, que « les différentes présences de sécurité sur

(29) Signé en deux temps, mai puis juin 2015, l'accord a été signé par trois parties signataires : le gouvernement de Bamako, les ex-rebelles regroupés dans la Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA) et une coalition de groupes armés non indépendantistes regroupés dans la Plateforme.

(30) Marie-Joëlle Zahar et Arthur Boutellis, « Un processus en quête de paix : les enseignements tirés de l'accord inter-malien », International Peace Institute, juin 2017, 60 p. (en ligne : https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2017/06/1801_Inter-Malian-AgreementFrench.pdf, consulté le 12 janvier 2020).

(31) Entretien avec le chef d'état-major de la Force de la MINUSMA, Bamako, 25 avril 2018.

place partagent toutes le même objectif de soutenir la mise en œuvre de l'accord ». Il a en outre illustré l'intérêt de cette approche partenariale en citant la coopération entre les différentes présences de sécurité ou encore le soutien opérationnel et logistique régulièrement échangé entre les acteurs (32).

Du côté du DOMP, deux directeurs successifs ont tenu des propos équivalents. Le premier expliquait, dans une tribune en 2018, que les Casques bleus devaient apprendre à opérer « aux côtés de forces mieux préparées, mieux équipées et plus motivées pour mener des opérations offensives (33) ». Le directeur actuel rappelait, lors d'un colloque, que « l'avenir, c'est la complémentarité des forces de maintien de la paix et la lutte antiterroriste » (34). La vision de Paris est donc parfaitement reprise par le DOMP et relayée ensuite sur le terrain, comme en atteste les propos du chef de la MINUSMA au sujet de la coordination des différentes opérations militaires : « Nous sommes complémentaires. Étant donné qu'ils ont un mandat des Nations Unies, je peux leur fournir un cadrage logistique, échanger des informations, et eux m'aideront à sécuriser cet environnement afin de faire avancer le processus politique et les opérations de désarmement et de réintégration des anciens combattants » (35).

Pour autant, en dépit des efforts affichés pour expliquer la complémentarité des opérations, la question de l'imbrication des forces militaires et de la coordination qui doit en découler constitue une vive préoccupation pour de nombreux États membres des Nations Unies, y compris au sein du CSNU. Pour rassurer ces derniers, le représentant malien à l'ONU a précisé à ce sujet : « Je sais que la question de la coordination de l'action de la Force conjointe avec celle des autres forces déjà présentes dans notre espace revient de manière récurrente. [...] La Force conjointe offre plutôt un cadre de coordination et de complémentarité des efforts conjoints, afin d'en démultiplier l'impact » (36).

L'appel à la montée en puissance des mandats et des Casques bleus

Cette vision de « complémentarité » des forces s'accompagne d'une rhétorique relative à l'engagement des Casques bleus. De nombreux États appellent à un engagement des contingents plus affirmé, à travers des moyens adéquats, dans le cadre d'un mandat toujours plus « robuste ». Ainsi, les sénateurs français ont émis pour recommandation, dans un rapport

(32) Propos de François Delattre, représentant permanent de la France au conseil de sécurité des Nations Unies, à la séance du conseil de sécurité de l'ONU n° 13 665, 16 janvier 2019.

(33) Jean-Marie Guéhéno, « Peacekeepers Shouldn't Always Be Peaceful », *Foreign Policy*, 19 avril 2018 (en ligne : <https://foreignpolicy.com/2018/04/19/peacekeepers-shouldnt-always-be-peaceful/>, consulté le 12 janvier 2020).

(34) Propos de Jean-Pierre Lacroix, directeur du département des opérations de maintien de la paix de l'ONU, Forum annuel sur la paix et la sécurité en Afrique, Dakar, 13-14 novembre 2017.

(35) Mahamat Saleh Annadif, « Mali : "La lutte antiterroriste n'est pas dans le mandat de la Minusma" », *Le Monde*, 17 novembre 2017.

(36) Compte rendu de la réunion du Conseil de sécurité de l'ONU, 15 août 2017.

parlementaire, qu'il fallait « agir au sein des Nations Unies en faveur de forces "Casques bleus" plus robustes et plus efficaces » (37), assurant ainsi à la politique conduite par Paris le soutien de la représentation nationale.

De la même façon, les alliés africains de Paris appellent pour la plupart à une montée en puissance des OMP et demandent que la FC-G5S passe sous chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Néanmoins, il faut également voir dans le soutien des États africains à une vision offensive du maintien de la paix une tendance de fond à profiter du fait terroriste comme d'un levier économique par un effet de rente (38). L'Organisation internationale de la francophonie (OIF), également dans la même ligne, pousse dans ce sens. Lors d'une réunion consacrée aux moyens donnés aux OMP pour faire face aux menaces asymétriques et terroristes, Michaëlle Jean, secrétaire générale de l'OIF, posait le cadre de la légitimité de son intervention en affirmant que l'espace francophone était devenu un laboratoire du maintien de la paix, avant d'appeler la MINUSMA à agir « de manière plus tactique, plus musclée, plus concernée et plus coordonnée avec les pays visés » et à user du recours à la force dans le sens d'opérations plus robustes (39).

Or, bien que très présente dans les débats, la question de la force donnée au mandat ne semble plus coller aux réalités du terrain : s'exprimant au sujet de la MINUSMA, un haut responsable militaire de la force explique ainsi : « [Son] mandat est largement suffisamment robuste. Nous avons le droit de tirer, mais il nous manque les contingents formés pour cela » (40). Il ressort de ce décalage entre le niveau décisionnel et le terrain que les principaux blocages à une mise en œuvre pro-active du mandat sont à chercher au niveau de la formation, de l'équipement et de la motivation des contingents déployés et non plus au niveau du mandat. Cela rappelle le constat établi par certains chercheurs, selon lesquels « les États contributeurs disposent d'un veto effectif sur la conduite des opérations de l'ONU dans les situations dangereuses » (41).

En outre, cette « course à la robustesse » s'accompagne souvent de l'incantation faite aux OMP de la nécessité de mieux équiper les soldats de la paix afin qu'ils « s'adaptent pour être moins statiques et plus mobiles » (42), selon les propos de l'actuel directeur du DOMP. Or le vocabulaire usité renvoie plus facilement aux standards otaniens, voire aux forces spéciales, qu'aux contingents onusiens, pour la plupart issus d'armées de pays en

(37) Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, *Interventions extérieures de la France...*, précité, « Recommandation n° 4 », p. 139.

(38) Entretien d'Yvan Guichaoua, « La lutte antiterroriste est une rente », *Politix*, n° 1561, 10 juillet 2019.

(39) Couverture des réunions du Conseil de sécurité de l'ONU, « Le CS réfléchit aux moyens, pour les opérations de paix de l'ONU, de faire face aux menaces asymétriques et terroristes », CS/12577, 7 novembre 2016.

(40) Entretien avec le chef d'état-major de la Force de la MINUSMA, Bamako, 25 avril 2018.

(41) Richard Gowan, « Le Conseil de sécurité et les pays contributeurs de troupes », in Alexandra Novosseloff (dir.), *Le Conseil de sécurité des Nations Unies. Entre impuissance et toute puissance*, Paris, CNRS Éditions, 2016.

(42) Propos de Jean-Pierre Lacroix, précités.

développement et désertés par les membres du CSNU, à l'exception de la Chine. Cet appel à une montée en puissance des équipements, certes justifié par la menace terroriste, tend à éloigner les Casques bleus du concept initial de *hostage effect* (43), selon lequel ces derniers devaient disposer d'un armement léger, limité à la légitime défense, comme gage de non-implication, au nom d'un stricte respect du principe d'impartialité. Dès lors, l'évolution matérielle du maintien de la paix, avec des casques bleus équipés de drones, d'hélicoptères de combat, d'armes lourdes et de véhicules blindés, constitue un élément supplémentaire de l'évolution doctrinale en cours.

UNE ÉVOLUTION DOCTRINALE
DICTÉE PAR LES IMPÉRATIFS DE LA LUTTE ANTITERRORISTE

Bien que l'ensemble des acteurs s'accordent à dire que les OMP ne doivent pas verser dans le contre-terrorisme, la situation sur le terrain interroge (44). Cette évolution constitue une préoccupation majeure pour un important nombre d'États membres, à l'instar des pays contributeurs de troupes traditionnellement plus soucieux des questions d'ingérence et en prise directe avec le terrain.

C'est généralement dans le cadre du Comité spécial des OMP de l'Assemblée générale de Nations Unies, le C-34, que ces critiques se font le plus entendre et que les contributeurs rappellent l'impérieuse primauté du respect des principes du maintien de la paix. Comme l'indiquait le représentant du Brésil lors d'une réunion, « l'abandon de ces principes, en particulier la capacité d'agir en médiateur impartial, en faveur d'un accent mis sur les aspects militaires, est porteur de risques pour l'acceptation de ces missions et la sécurité des Casques bleus ». Ces propos ne font que rappeler ce qui avait été explicitement évoqué par le secrétaire général lors des débats relatifs à la définition du mandat de la MINUSMA en 2013, à savoir qu'« une distinction sans équivoque devait être maintenue entre les tâches de maintien de la paix de la mission onusienne et les activités contre-terroristes [...] au risque d'entraver le travail des Casques bleus » (45). Les experts du rapport HIPPO avaient également avancé ces mêmes arguments : « Lorsqu'une opération de maintien de la paix est déployée alors qu'une force extérieure au système des Nations Unies mène parallèlement des opérations offensives, notamment de lutte antiterroriste,

(43) Michael Wesley, « Blue Berets or blindfolds? Peacekeeping and the hostage effect », *International Peacekeeping*, vol. II, n° 4, 1995, p. 457-482.

(44) John Karlsrud, « Towards UN Counter-terrorism Operations? », *Third World Quarterly*, n° 38, 5 janvier 2017, p. 1 215-1 231.

(45) Rapport du Secrétaire général de l'ONU sur la situation au Mali, S/2013/189, 26 mars 2013, p. 19 : « [I]t is critical that a clear distinction be maintained between the core peacekeeping tasks of an envisaged United Nations stabilization mission and the peace enforcement and counter-terrorism activities of the parallel force [...]. Any blurring of this distinction would place severe constraints on the ability of United Nations ».

leurs activités respectives doivent s'appuyer sur une répartition des tâches précise et une définition claire des rôles »(46).

En outre, l'engagement des OMP dans une voie plus offensive a de fortes implications en matière de renseignement. Sur ce plan aussi, les désaccords sont nombreux, notamment sur l'usage de drones par l'ONU. En effet certains États considèrent que les activités de maintien de la paix doivent rester strictement distinctes des activités de renseignement. Néanmoins, l'engagement important de troupes issues de pays membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) au sein de la MINUSMA a incité les États à autoriser les Nations Unies à franchir d'importantes étapes en faveur de l'établissement d'une réelle doctrine d'un « renseignement de maintien de la paix », soit une évolution significative supplémentaire à l'évolution doctrinale du maintien de la paix.

De la nécessité stratégique d'une approche nuancée du terrorisme

Les difficultés soulevées en matière de renseignement au sein des Nations Unies renvoient à l'incapacité des États membres à déterminer une conception commune du terrorisme. Or la centralité qu'occupe le terrorisme dans l'évolution du maintien de la paix et la question du respect du principe de neutralité de la communauté internationale à l'égard de toute rébellion implique qu'une réflexion soit menée sur la notion et ses contours. À défaut, cela confirmerait le risque bien identifié de voir le CSNU, par une tendance à hypertrophier le terrorisme sans chercher à en avoir une conception plus nuancée, devenir une chambre de « multilatéralisation » des préoccupations des grandes puissances (47). Au regard des évolutions de la situation au Mali, une telle réflexion devient une nécessité pour mieux comprendre les dynamiques des groupes armés et mieux appréhender la difficulté à les « catégoriser ».

Une piste de réflexion doit être ouverte sur les réalités locales et sociales que recouvre le concept même de terrorisme. Arthur Boutellis avait ainsi exprimé son souhait, lors d'une réunion au CSNU, de voir les Nations Unies adopter une approche plus nuancée du terrorisme car, selon lui, « l'extension de la qualification terroriste à des acteurs qui parfois n'en sont pas interdits un traitement spécifique différencié des problématiques et enferme des groupes très hétérogènes dans une catégorisation peu pertinente » (48). La question se pose de savoir si tout acte qualifié de terroriste constitue réellement une menace à la paix et sécurité internationales. Pour répondre à cette question, des nuances entre terrorisme international et djihadisme local doivent être opérées car les réponses politiques et militaires

(46) High Level Independent Panel Peace Operations (HIPPO), *Uniting our Strengths for Peace. Politics, Partnership and People*, 16 juin 2015, §120, p. 32.

(47) Pierre Klein, « Le conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme... », *art. cit.*

(48) Couverture des réunions du Conseil de sécurité de l'ONU, « Le CS réfléchit aux moyens, pour les opérations de paix de l'ONU, de faire face aux menaces asymétriques et terroristes », précité.

doivent différer de l'un à l'autre. Le premier se doit d'être combattu par les forces armées nationales avec le soutien des forces internationales. Le second, qui recouvre souvent un aspect local et communautaire, doit inclure une dimension sociale et économique afin d'être étouffé à l'échelle communautaire, en incluant possiblement la question sensible du dialogue avec les djihadistes. Cette recommandation avait été formulée au grand jour par la société civile malienne, notamment lors de la conférence de l'Entente en 2017, sans pour autant que cette option ne soit envisagée dans les orientations finales (49). En 2019 également, un rapport de l'*International Crisis Group* avait réouvert le sujet, non sans créer de vifs débats dans la société civile malienne (50).

Ces réflexions poseront les jalons des stratégies de sortie respectives de la MINUSMA et de l'armée française car les interdépendances impliquent que, dans le contexte actuel, le départ de l'une risque de profondément affecter l'efficacité et les capacités de l'autre et réciproquement. À l'inverse, la présence de ces deux opérations dans un contexte marqué par l'absence de résultat politique, avec une situation sécuritaire dégradée, les affaiblit mutuellement et compromet fortement leurs liens avec l'opinion publique.

* *
*

L'approche conjointe élaborée par la France a eu pour bénéfice de mettre en place, dans de très courts délais, dans un environnement très complexe, une mission de maintien de la paix au Mali. Autrement dit, sans le cordon ombilical qui lie la MINUSMA avec l'opération Serval dès ses origines, l'ONU n'aurait pas pu prendre pied dans certains territoires du Nord-Mali. Il fut ainsi possible aux Nations Unies d'apporter un soutien matériel et institutionnel à l'État malien, une aide humanitaire aux populations et amorcer un dialogue politique entre les belligérants, soit autant d'actions qu'une simple opération militaire telle que l'opération Serval n'était pas en mesure d'accomplir. Cette stratégie s'est avérée gagnante dans les premiers temps, avec des avancées politiques majeures concrétisées par la rapide mise en place d'un cessez-le-feu, la signature de l'accord de Ouagadougou le 18 juin 2013, le bon déroulé de l'élection présidentielle malienne en août 2013 et, enfin, la signature de l'accord pour la paix en juin 2015. Néanmoins, après ces étapes, d'importants retards sur les principales mesures de l'accord ont gelé les avancées politiques, tandis qu'une insécurité croissante dans le centre du pays mettait à mal la stratégie militaire employée. Les critiques concernant la présence française se sont multipliées, avec des répercussions sur l'image des Nations Unies.

(49) RFI, « Conférence d'entente nationale au Mali : dialoguer avec les djihadistes », 3 avril 2017 (en ligne : <http://www.rfi.fr/afrique/20170403-mali-conference-entente-nationale-dialoguer-jihadistes>, consulté le 12 janvier 2020).

(50) International Crisis Group, *Parler aux jihadistes au centre du Mali : le dialogue est-il possible ?*, Rapport Afrique, n° 276, 28 mai 2019, 46 p.

En effet, de nombreuses mobilisations populaires au Mali condamnent dans un même élan la présence française et celle de l'ONU. Cette confusion a atteint son paroxysme lors de l'expulsion spectaculaire d'un haut diplomate onusien de nationalité française en décembre 2019 (51). En terme d'image, les Nations Unies risquent, sur le long terme, de payer le prix de cette approche conjointe et de perdre leur statut de médiateur impartial. Au CSNU, un tel revers risquerait d'inciter les États membres à renverser le consensus actuel qui prévaut en faveur de la France, de sa vision et de son approche, et entraverait durablement l'influence de la diplomatie française dans les activités de maintien de la paix.

(51) Aissatou Diallo, « Mali : expulsion du français Christophe Sivillon, chef du bureau de la MINUSMA à Kidal », *Jeune Afrique*, 10 décembre 2019.