OCTOBRE 2018

La protection des civils en contexte d'extrémisme violent : Les dilemmes de l'opération de maintien de la paix de l'ONU au Mali

NAMIE DI RAZZA

IPI
INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE

Photo de couverture : Le contingent nigérian de la MINUSMA sécurise et appuie une opération d'évaluation sanitaire près de la frontière avec le Niger pour détecter d'éventuels cas de fièvre de la vallée du Rift, à Tamalet au Mali, le 29 octobre 2016. Sylvain Liechti/MINUSMA.

Déni de responsibilité : Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Institut international pour la paix. L'IIP accueille la diversité des points de vue dans le but de permettre la tenue d'un débat éclairé sur les politiques et les enjeux majeurs dans le domaine des affaires internationales.

Publications de l'IPI
Adam Lupel, *Vice-président*

Albert Trithart, *Rédacteur*

Gretchen Baldwin, *Assistante de rédaction*

Citation proposé:
Namie Di Razza, « La protection des civils en contexte d'extrémisme violent : Les dilemmes de l'opération de maintien de la paix de l'ONU au Mali », International Peace Institute, octobre 2018.

© International Peace Institute, 2018
Tous droits réservés

www.ipinst.org

A PROPOS DE L'AUTEURE

NAMIE DI RAZZA est Chargé de recherche à IPI.

Courriel : dirazza@ipinst.org

REMERCIEMENTS

L'auteure tient à remercier tous ceux qui ont partagé leurs idées et leurs points de vue au cours des entrevues menées à New York, à Bamako et à Mopti, ainsi que durant des échanges à l'occasion de différentes manifestations. Elle est tout particulièrement reconnaissante envers la MINUSMA et l'École de Maintien de la Paix de Bamako pour avoir facilité deux « conversations de terrain » en juin et octobre 2018, ce qui lui a permis de recueillir des informations capitales auprès des acteurs présents au Mali.

L'auteure remercie tous les fonctionnaires de l'ONU, les responsables militaires et les États membres ainsi que les répresentants de la société civile, les experts et les chercheurs qui ont pris le temps de discuter de cet important sujet avec elle..

L'auteure est également extrêmement reconnaissante envers les personnes ayant proposé leurs observations sur les ébauches précéntes de présent rapport. Remerciements particuliers à Jake Sherman pour son inconditionnel soutien pendant les phases de recherche et de rédaction qui ont mené à cette publication. Remerciements à Anne Kroning, Baptiste Martin, Veerle Boodts, Paul Williams, Ralph Mamiya, Arthur Boutellis, Delphine Mechoulan et Alexis Guidotti pour leurs commentaires et leurs précieuses contributions. En particulier, l'auteure tient à honorer la mémoire de Hamza Cherbib, un collègue et ami qui lui a fourni des éclairages saisissants et a grandement appuyé l'analyse formulée dans ce rapport.

Cette publication n'aurait pas été possible sans le travail rigoureux et consciencieux d'Albert Trithart et de Gretchen Baldwin lors des dernières phases de la révision. L'auteure remercie également Harley Henigson, Archibald Henry et Thong Nguyen pour leur travail de recherche et l'infographie..

L'IPI souhaite exprimer sa reconnaisance envers ses nombreux donateurs pour leur généreux soutien. En particulier, ce document s'inscrit à la fois dans le cadre du projet de protection des civils de l'IPI, soutenu par le gouvernment du Royaume des Pays-Bas, et d'une série de rapports de l'IPI sur les défis auxquels sont confrontées les opérations de paix des Nations Unies, qui reçoit le soutien de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du Ministère des Armées de la République française. L'IPI remercie aussi le gouvernment beige d'avoir rendu possible cette traduction en francais.

SOMMAIRE

Abréviations. iii

Synthèse. 1

Introduction 2

Les menaces aux civils liées à l'extrémisme violent au Mali 3

LES MENACES PROVENANT DES GROUPES EXTRÉMISTES VIOLENTS

LES RISQUES LIÉS AUX OPÉRATIONS DE CONTRE-TERRORISME

L'AGGRAVATION DE LA VIOLENCE INTERCOMMUNAUTAIRE

Le mandat de protection des civils et la structure de la MINUSMA. 18

UN AXE DE TRAVAIL FRAGILE

UNE COMPRÉHENSION PARTIELLE DES MENACES

UN MANDAT AMBITIEUX EN SOUTIEN À LA STABILISATION ET À LA LUTTE CONTRE-TERRORISTE

Les défis concrets : un espace contraint pour les activités de protection de la MINUSMA 34

DES OUTILS INADAPTÉS AUX ENVIRONNEMENTS NON-PERMISSIFS

DES OUTILS LIMITÉS EN RAISON DE L'APPUI DE LA MISSION À LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

DES OUTILS ÉVITÉS POUR FAIRE LA DISTINCTION ENTRE MAINTIEN DE LA PAIX ET LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Réinventer la protection des civils dans les environments affectés par l'extrémisme violent 45

EXPLORER LA GAMME COMPLÈTE DES OUTILS MILITAIRES, POLICIERS ET CIVILS

ASSURER L'INDEPENDENCE DES ACTIVITÉS DE PROTECTION DES CIVILS DE LA MINUSMA VIS-A-VIS DE AGENDAS DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

CONCEVOIR UNE STRATÉGIE POLITIQUE FIXANT COMME PRIORITÉ LA PROTECTION DES CIVILS

Abréviations

AQMI	Al-Qaida au Maghreb islamique
RCA	République centrafricaine
CVR (anglais)	Lutte contre la violence au sein de la collectivité
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
RDC	République démocratique du Congo
DOMP	Departement des opérations de maintien de la paix du Secrétariat de l'ONU
GATIA	Groupe d'autodéfense des Touaregs Imghad et leurs alliés
HCUA	Haut Conseil pour l'unité de l'Azawad
IDP (anglais)	Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays
EEI	Engin explosif improvisé
DIH	Droit international humanitaire
ISGS (anglais)	État islamique dans le Grand Sahara
JNIM	Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali
MNLA	Mouvement national de libération de l'Azawad
MSA	Mouvement pour le Salut de l'Azawad
MUJAO	Mouvement pour l'unification et le jihad en Afrique de l'Ouest
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
POC (anglais)	Protection des civils
PVE (anglais)	Prévention de l'extrémisme violent

Synthèse

Les opérations de paix de l'ONU doivent de plus en plus faire preuve d'inventivité pour mettre en œuvre leur mandat en vue de protéger les civils dans des environnements non permissifs. Lorsqu'elles sont déployées en raison de longs conflits, les personnels de maintien de la paix font souvent face à un climat de violence et à l'hostilité des acteurs en présence, ce qui entrave leur capacité d'action. Les contextes marqués par l'extrémisme violent exacerbent particulièrement ces difficultés, comme c'est le cas au Mali où les attaques perpétrées par les groupes terroristes ont réduit de manière significative les capacités des forces de maintien de la paix à protéger les populations locales. Ce rapport examine les difficultés opérationnelles que rencontre la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) dans la mise en œuvre de son mandat de protection. Il propose une analyse des menaces à cette protection associées à l'extrémisme violent au Mali, étudie la stratégie, les outils et les activités liées à la protection que la mission de l'ONU a développé pour apporter une réponse à ces menaces, et met en lumière les contraintes pratiques qui émergent dans un environnement hostile, ainsi que les complications issues de la proximité de la mission et des forces de contre-terrorisme non-onusiennes.

Dans un climat marqué par l'extrémisme violent et les opérations antiterroristes, la MINUSMA doit protéger les civils contre un grand nombre de menaces et de risques. Les groupes terroristes provoquent non seulement des dommages collatéraux de par leurs attaques contre les forces maliennes et étrangères, mais ils s'en prennent également aux civils par des représailles ciblées, des menaces psychologiques indirectes et des pressions sociales. Les opérations de contre-terrorisme peuvent également exposer les civils à des risques de violence physique et d'abus. En outre, l'extrémisme violent et les opérations antiterroristes peuvent exacerber la violence intercommunautaire, laquelle est devenue une menace majeure pour les populations locales.

Malgré ces menaces, qui sont particulièrement sérieuses dans le centre du Mali, la mission de l'ONU n'a pas établi de manière satisfaisante les priorités de son mandat en matière de protection des civils. Elle continue de concentrer son attention sur la mise en œuvre du processus de paix dans le nord—la seule priorité stratégique définie par le Conseil de sécurité—ainsi que sur la protection de ses propres soldats de la paix contre les attaques des groupes extrémistes. Bien qu'elle dispose d'un mandat robuste liant la protection des civils aux opérations de stabilisation et aux mesures de lutte contre les menaces asymétriques, la MINUSMA demeure dans une phase de renforcement de ses structures et mécanismes d'intégration, pour l'instant fragiles, pour remplir son mandat de protection.

Au-delà de ces défis structurels, la MINUSMA se heurte à une érosion de sa marge de manœuvre pour la protection des civils. Aussi bien l'environnement hostile dans lequel elle intervient que sa position ambiguë en matière de lutte contre le terrorisme ont affaibli ou réduit la pertinence des outils de protection que les missions des Nations Unies ont généralement à disposition. Le modus operandi des groupes extrémistes violents a sapé les stratégies de protection basées sur une présence dissuasive et sur une mobilisation des populations. La mission elle-même étant devenue une cible, de telles stratégies peuvent davantage exposer les civils à des dommages collatéraux ou des représailles. L'appui de la mission aux forces de contre-terrorisme et la proximité de celles-ci ont également nui à sa capacité de recourir à des stratégies de protection fondées sur le suivi du respect des droits de l'homme mené de manière publique et l'interaction avec les groupes armés. Paradoxalement, dans sa tentative de se démarquer des forces de contre-terrorisme, la mission s'est aussi abstenue d'entreprendre des opérations militaires robustes contre les groupes extrémistes menaçant les civils ou de s'engager activement dans la prévention de l'extrémisme violent.

Le cas du Mali illustre que chaque théâtre d'opération de maintien de la paix doit constituer son propre laboratoire pour développer les moyens permettant d'assurer la protection des civils et que les méthodes, les outils et les mécanismes employés par une mission des Nations Unies ne sont pas nécessairement adaptés à une autre mission. Le présent rapport propose trois recommandations visant à améliorer l'exécution du mandat de protection de la MINUSMA :

1. **Envisager l'intégralité des outils militaires, policiers et civils :** La mission devrait utiliser l'ensemble des outils de protection pertinents, et ce dans toutes ses composantes. Cela suppose une planification conjointe pour garantir que les civils orientent les opérations militaires, un recours accru à la police des Nations Unies lorsque la sécurité le permet et une plus grande opérationnalisation de l'expertise civile et des stratégies non armées, y compris la liaison avec les communautés, le dialogue et la participation citoyenne, la médiation, la surveillance des droits de l'homme, les travaux d'analyse et la communication stratégique.
2. **Assurer l'indépendance des activités de protection des civils de la MINUSMA vis-à-vis des agendas de contre-terrorisme :** tout en maintenant une bonne coordination avec les acteurs de contre-terrorisme, la mission des Nations Unies devrait préciser la distinction qui existe entre son rôle de maintien de la paix et son soutien aux opérations antiterroristes, sans pour autant négliger ses responsabilités de protection. En empêchant que le plan de protection des civils ne soit annexé à la lutte antiterroriste, la MINUSMA devrait donner la priorité à l'atténuation des risques à la protection sur lesquels elle a le plus d'influence (ceux que posent ses partenaires dans les opérations de contre-terrorisme) et faire de la protection des civils le principal motif et le principe de la collaboration avec ces partenaires. La MINUSMA devrait également mieux définir son rôle dans la prévention de l'extrémisme violent et, le cas échéant, ouvrir des possibilités de dialogue avec des membres de groupes terroristes.
3. **Concevoir et articuler une stratégie politique qui donne la priorité à la protection des civils :** L'objectif stratégique global de la mission consistant à appuyer le processus politique malien doit être mis en œuvre d'une manière qui donne la priorité à la protection des civils. La mission devrait articuler et défendre une stratégie axée sur la protection, même si celle-ci ne correspond pas aux stratégies ou aux priorités des partenaires de la mission. Ancrer la stratégie politique de la MINUSMA dans une logique de protection permettrait à la mission de renforcer son impartialité, de tirer parti de ses avantages comparatifs (outils politiques et de prévention), de mieux faire le lien entre les efforts diplomatiques liés au processus de paix (« haute politique ») et les revendications sociales et la gouvernance (« basse politique ») ainsi que de focaliser son approche sur les victimes plutôt que sur les auteurs des actes de violence.

Introduction

Si les opérations de paix de l'ONU sont tenues de remplir leur mandat de protection des civils de manière efficace, nombre d'entre elles sont également déployées dans des environnements non permissifs caractérisés par des conflits prolongés, un climat de violence généralisée et des acteurs hostiles qui contraignent leur capacité à opérer. Dans des contextes marqués par l'extrémisme violent, comme au Mali, ces difficultés se sont révélées particulièrement sérieuses, et la capacité des soldats de la paix à protéger les populations locales semble très limitée.

Ce rapport examine les défis auxquels est confrontée la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), dont le mandat est de protéger les civils dans un contexte marqué par l'extrémisme violent et les opérations de contre-terrorisme. Alors que la MINUSMA est régulièrement prise pour cible par des organisations terroristes, et peine à assurer sa propre protection, ses capacités opérationnelles et de projection extrêmement limitées. Dans certains cas, sa présence même constitue un risque plutôt qu'un moyen de dissuasion, étant plus susceptible d'exposer les civils à la violence que de les mettre en sécurité. Les représailles contre les civils qui auraient coopéré avec la MINUSMA ainsi que les dommages collatéraux lors des attaques perpétrées par les groupes extrémistes contre les Casques bleus sont autant d'entraves à la capacité de protection de l'ONU dans le pays.

L'étroite coopération de la mission avec les forces de contre-terrorisme, notamment les forces maliennes et françaises et la Force conjointe du G5 Sahel présentes dans la région, constitue une complication supplémentaire. La MINUSMA a apporté son soutien à l'opération française Serval, puis à l'opération Barkhane qui lui a succédé, et appuie les forces maliennes et la Force conjointe du G5 Sahel. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une force de

contre-terrorisme,[1] la MINUSMA a également un mandat qui lie la protection des civils à la stabilisation et à une action robuste en vue de contrer les menaces asymétriques, ce qui risque de créer une certaine confusion entre la protection des civils et les agendas de lutte contre le terrorisme.[2]

Cette situation soulève des interrogations sur les risques opérationnels et politiques liés à l'amalgame croissant des opérations de maintien de la paix et celles de lutte contre le terrorisme, sur l'impartialité de la MINUSMA et son rôle éventuel en tant que partie au conflit,[3] ainsi que sur la manière dont ces facteurs affectent sa capacité et sa marge de manœuvre pour protéger les civils. Il peut s'avérer particulièrement délicat de mettre en œuvre le mandat de protection des civils lorsque les forces de contre-terrorisme, appuyées par la MINUSMA, sont elles-mêmes des menaces pour les civils. Par leur seule présence, les forces de contre-terrorisme peuvent exposer les civils à des dommages collatéraux, réduire l'espace humanitaire et provoquer des déplacements. Les mesures prises par les pouvoirs publics pour lutter contre l'extrémisme peuvent également avoir des retombées néfastes sur les communautés ; dans certains cas, les forces de contre-terrorisme et les groupes armés agissant pour leur compte se sont directement attaqués aux civils et ont commis des violations des droits humains pendant leurs opérations.

Ce rapport analyse les difficultés rencontrées par le personnel de maintien de la paix des Nations Unies dont le mandat est de protéger les civils au Mali.[4] La première partie analyse les menaces à la protection liées à l'extrémisme violent au Mali, y compris les menaces directes de violence de la part de groupes terroristes, les risques associés aux opérations de contre-terrorisme et la violence intercommunautaire alimentée par les acteurs terroristes et antiterroristes. La deuxième partie examine la spécificité du mandat de protection des civils de la MINUSMA, qui est particulièrement ambitieux, mais souffre d'un manque de priorisation au sein de la mission, de structures robustes et de coordination. Le présent rapport examine ensuite les difficultés opérationnelles auxquelles la MINUSMA doit faire face pour s'acquitter de son mandat dans un environnement non permissif et concilier son action avec les initiatives globales visant à combattre l'extrémisme violent et stabiliser le Mali. Les outils traditionnels de protection paraissant peu adaptés, voire non pertinents dans le contexte malien, ce rapport propose des options permettant de repenser la protection des civils en contexte d'extrémisme violent.

Les menaces aux civils liées à l'extrémisme violent au Mali

A la difference de la République centrafricaine (RCA), la République démocratique du Congo (RDC) et à la République du Soudan du Sud, le Mali n'était initialement pas une zone de préoccupation majeure pour la protection des civils. Le conflit état concentré dans le nord, une région à faible densité demographique ;[5] et les violence se limitaient aux combats entre les combattants des groupes armés et l'armée nationale. Bien que le conflit ait entraîné le déplacement de civils, la 'lupart des personnes déplacées à l'intérieur du pays sont rentrées chez elles au lendemain de l'accord de paix de 2015,[6] et les attaques perpétrées

1 Le Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'ONU, relayé par le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix, a vivement déconseillé l'implication des opérations de paix de l'ONU dans la lutte antiterroriste : « À cet égard, il reconnaît que, du fait de leur composition et de leur nature, les missions de maintien de la paix des Nations Unies ne sont ni adaptées ni équipées pour mener des opérations antiterroristes et tient à faire observer que, lorsqu'une opération de maintien de la paix est déployée alors que des forces actives dans la lutte antiterroriste sont présentes sur le terrain, leurs rôles respectifs devraient être clairement définis. » United Nations, *Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix Session de fond de 2018*, doc. A/72/19 2018.

2 Actuellement, la MINUSMA est autorisée à anticiper et contrecarrer les menaces asymétriques pour la protection des civils.

3 Selon l'approche du Comité international de la Croix-Rouge concernant le cadre juridique applicable aux forces de maintien de la paix, la MINUSMA pourrait être considérée comme une partie au conflit armé au Mali.

4 Une soixantaine d'entretiens ont été menés à New York, Bamako et Mopti avec des responsables de l'ONU, dont : le Département des opérations de maintien de la paix et les composantes militaire, civile et de police de la MINUSMA, des représentants de l'opération Barkhane, des représentants des États membres, des ONG, des cercles de réflexion, des experts indépendants, des partie prenantes du Mali, des représentants des États.

5 Le nord représente moins de 10 % de la population du pays mais 66 % de son territoire, et 11 de ses treize cercles (l'unité administrative sous-régionale) comptent moins de 11 habitants au kilomètre carré (la densité démographique moyenne au Mali). Cf. Asbjorn Wee, Julia Lendorfer, Jaimie Bleck et Charlotte Yaiche, « State Legitimacy, Stability and Social Cohesion in Low Population Density Areas : The Case of Northern Mali », Université de Californie, Berkeley, 1er juillet 2014, disponible à l'adresse suivante : http://cega.berkeley.edu/assets/miscellaneous_files/130_-_Wee_-_Mali_-_Governance_and_service_delivery_in_low_density_-_ABCA_submission.pdf .

6 Au 31 janvier 2016, 487 011 personnes déplacées étaient rentrées chez elles. Au 31 juillet 2018, 526 505 personnes étaient rentrées chez elles et 75 351 personnes

contre les civils n'étaient ni à grande échelle ni systématiques. La prévalence de la criminalité en l'absence d'autorités étatiques présentait une certaine menace de violence physique pour les populations locales, mais pas à un niveau que la communauté internationale considéra critique.

Au cours des trois dernières années, cependant, les motifs de préoccupation se sont multipliés, incluant non seulement les menaces issues des groupes armés et des éléments criminels, mais aussi des actes terroristes et de violence inter-communautaires, notamment dans les zones inondables de Mopti et Ségou au centre du Mali où la densité démographique est la plus élevée.[7] Comme le Secrétaire général l'indique dans son rapport de septembre 2018, « Au cours de la période considérée [de trois mois], le bilan de 287 morts parmi la population civile […] est le plus élevé qui ait été enregistré depuis le déploiement de la MINUSMA. »[8]

Les menaces contre les civils liées à l'extrémisme violent au Mali peuvent être regroupées en trois grandes catégories : (1) les menaces provenant de groupes terroristes et extrémistes ; (2) les menaces issues des acteurs de la lutte contre le terrorisme ; et (3) les autres types de menaces (en particulier la violence intercommunautaire) qui sont alimentées ou aggravées par l'extrémisme violent ou la lutte contre le terrorisme.[9]

LES MENACES PROVENANT DES GROUPES EXTRÉMISTES VIOLENTS

On présume généralement que les groupes terroristes et extrémistes agissant dans le nord et le centre du pays constituent une menace pour la sécurité des populations locales. En 2017, Human Rights Watch soulignait que « la présence croissante des groupes armés islamistes dans le centre du Mali a suscité la frayeur et a happé davantage de civils dans le conflit. »[10] Cependant, le modus operandi de ces groupes, qui cherchent à se faire accepter par les communautés locales en recourant à un mélange d'intimidation ciblée, de coercition générale et d'intégration dans le tissu social, remet en question l'ampleur de leur caractère prédateur.

Deux récits contradictoires semblent coexister lorsqu'on tente d'évaluer les menaces liées aux extrémistes violents au Mali : soit les extrémistes violents sont considérés comme la menace majeure pesant sur la population locale, et la plus préoccupante, soit les extrémistes violents sont dépeints comme évitant de heurter et d'aliéner les communautés locales et ainsi, comme ne représentant pas une menace majeure pour les civils.[11] Trois raisons expliquent ce double discours : une désignation floue et un manque d'analyse ; le fait que ces groupes cherchent à gagner en légitimité en tant que protecteur de certaines communautés ; et la nature de la menace qu'ils posent, qui est indirecte, discrète, ciblée et réactive.

Une analyse des menaces faussée par les désignations utilisées

Le paradoxe de l'évaluation des groupes extrémistes vient en partie de l'utilisation fluide et parfois imprécise des désignations qui se rapportent à l'extrémisme violent et qui sèment la confusion. Ces groupes sont souvent désignés par différents labels utilisés de manière interchangeable : les acteurs internationaux et nationaux peuvent les qualifier de groupes « terroristes », « extrémistes », « radicaux » ou simplement « armés ». Par conséquent, les évaluations qualitatives et quantitatives des menaces qui pèsent sur les civils restent limitées, voire biaisées, et peuvent facilement faire l'objet de manipulation. Au cours des recherches qui étayent ce rapport, les personnes interrogées ont utilisé toutes les désignations ci-dessus pour qualifier les

étaient toujours déplacées. Agence des Nations Unies pour les réfugiés, « Mali : Refugees, Returnees and Internally Displaced Populations », 31 janvier 2016, disponible à l'adresse suivante : https://data2.unhcr.org/en/documents/download/55966 ; "Mali: Refugees, Internally Displaced Persons and Returnees," July 31, 2018, disponible à : https://data2.unhcr.org/en/documents/download/65307 .

7 La région du centre compte environ 5 millions d'habitants. Selon Corinne Dufka de Human Rights Watch, " le climat des droits humains est devenu de plus en plus précaire en [2016], à la suite d'exécutions et d'intimidations par des groupes armés islamistes, d'affrontements sanglants entre communautés et d'une augmentation des crimes violents ". "Mali : Islamist Armed Group Abuses, Banditry Surge, 18 janvier 2017, disponible à l'adresse suivante :www.hrw.org/news/2017/01/18/mali-islamist-armed-group-abuses-banditry-surge .

8 Conseil de sécurité de l'ONU, Rapport du Secrétaire général, doc. S/2018/866, 25 septembre 2018.

9 Les menaces contre les civils qui ne sont pas liées à l'extrémisme violent, comme celles liées aux groupes armés coopératifs, au crime organisé ou au banditisme, n'entrent pas dans le cadre du présent rapport.

10 Human Rights Watch, « World Report 2017: Mali »,disponible à l'adresse suivante : www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/mali .

11 Entretiens, Bamako et Mopti, 4-16 juin 2018. Pour une analyse des contradictions inhérentes à la quête des groupes armés de légitimiser leurs place sociale et violences, voir Klaus Schlichte, *In the Shadow of Violence: The Politics of Armed Groups* (Frankfurt: Campus Verlag, 2009), p. 256.

Encadré 1. Le conflit malien et l'Accord de Bamako[12]

Le conflit le plus récent au Mali a commencé en 2012 avec la quatrième rébellion du nord de l'histoire du pays. Les combattants Touaregs et Arabes du Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA) revenant de la légion islamique de Mouammar Kadhafi en Libye ont occupé une grande partie du nord du Mali et déclaré l'indépendance de l'Azawad en avril 2012. L'incapacité des forces armées maliennes à combattre efficacement la rébellion a déclenché un coup d'État en mars 2012, conduisant à une crise constitutionnelle.

Entre-temps, des groupes extrémistes, dont Al-Qaida au Maghreb islamique (AQMI) et le Mouvement pour l'unification et le jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO), ont chassé le MNLA et pris le contrôle de Tombouctou et Gao, tandis qu'Ansar Eddine, un groupe touareg islamiste, occupe Kidal, tous ces acteurs opérant dans le nord. L'avancée des groupes extrémistes vers le centre du pays, représentant une éventuelle menace pour la capitale Bamako, a conduit au déploiement des forces françaises sous la bannière de l'opération Serval. Serval a repris le contrôle des principales villes du nord avec l'appui de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA) autorisée par le Conseil de sécurité. La France a ensuite proposé de déployer une mission de l'ONU au Mali, et la MINUSMA a été autorisée en avril 2013 pour un déploiement le 1er juillet..

Le processus de paix entre le gouvernement malien et les groupes armés Touaregs (le MNLA et le Haut Conseil pour l'unité de l'Azawad ou HCUA, composé en partie d'anciens combattants d'Ansar Eddine) a commencé avec l'accord préliminaire de Ouagadougou qui a permis les élections présidentielles et parlementaires de l'été 2013. La reprise des affrontements à Kidal en mai 2014 a toutefois modifié les rapports de force en précipitant le départ des forces de sécurité et des responsables de l'administration malienne du nord, permettant aux groupes armés d'établir des administrations parallèles dans la région. Dans le même temps, des groupes extrémistes, qui s'étaient livrés à une guérilla après avoir été chassés des villes, ont commencé à prendre pour cible la MINUSMA.

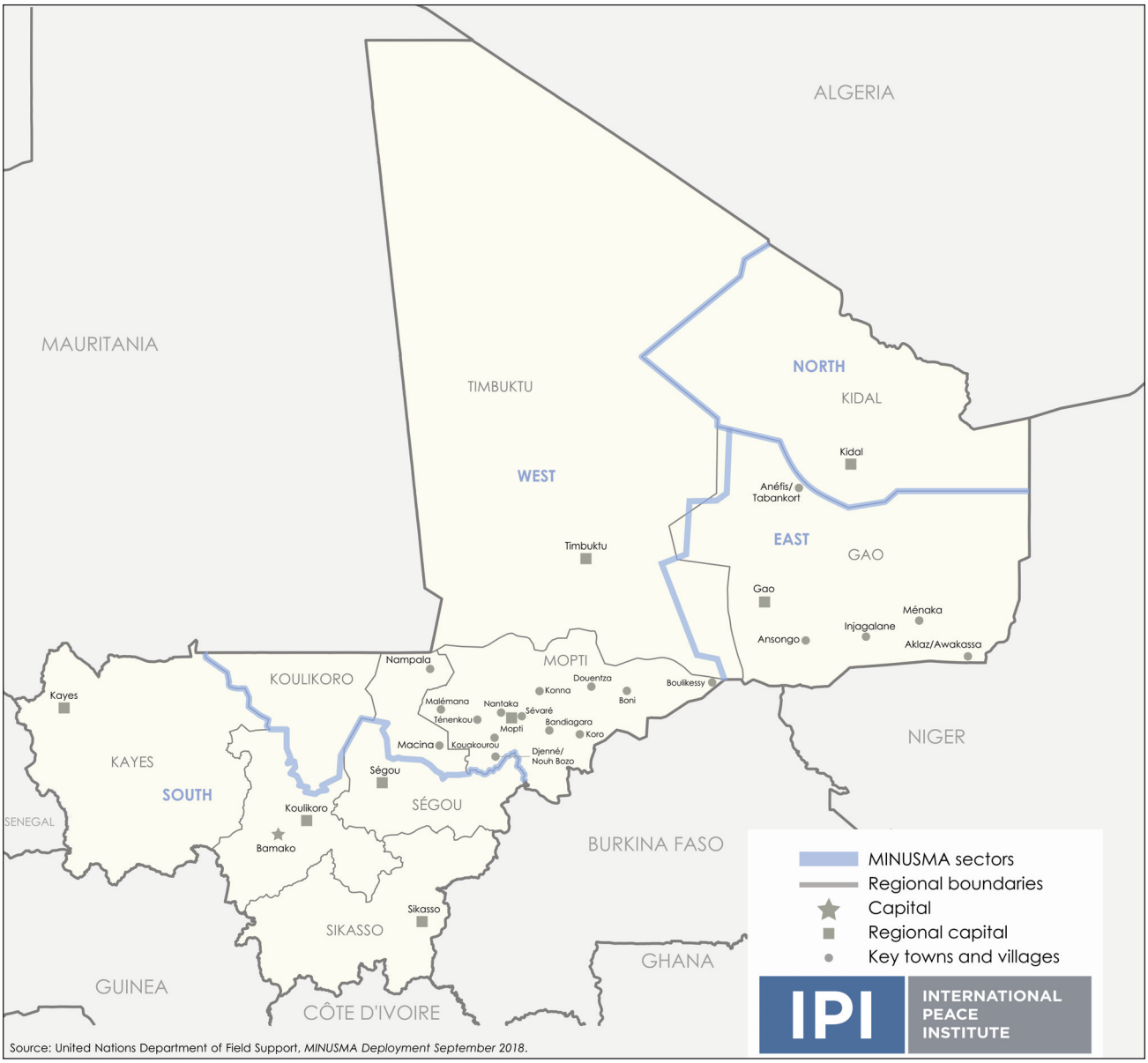
Le processus de paix qui a débuté à Alger, en Algérie, en juillet 2014, a permis des négociations entre trois parties :

- l'État malien ;
- la Coordination des Mouvements de l'Azawad (Coordination), une alliance entre le MNLA, le HCUA et le Mouvement arabe de l'Azawad (MAA), composée principalement d'Arabes non sédentaires et de Touaregs appelant à l'établissement de « l'Azawad » comme entité politique au Nord Mali et un système fédéral ; et
- la Plateforme, composée de groupes de défense de l'unité du pays, qui prétend représenter des populations sédentaires et est généralement perçue comme étant plus proche des autorités maliennes (le Groupe d'autodéfense des Touaregs Imghad et leurs alliés, ou GATIA, qui a fourni une force militaire substantielle à la Plate-forme lors de son adhésion en 2014, est généralement considéré comme un mandataire des forces gouvernementales).

Bien que les affrontements se soient poursuivis pendant les négociations, notamment à Tabankort et Ménaka en 2015, toutes les parties avaient signé l'Accord de Bamako en juin 2015.

12 Pour un descriptif complet du conflit et processus de paix au Mali, voir Arthur Boutellis and Marie-Joëlle Zahar, « A Process in Search of Peace: Lessons from the Inter- Malian Agreement »,International Peace Institute, juin 2017 : www.ipinst.org/2017/06/lessons-from-inter-malian-peace-agreement.

Figure 1. Carte politique du Mali



groupes terroristes, les signataires de l'Accord de Bamako, les groupes armés non identifiés qui attaquent des civils et les groupes d'auto-défense.

Au Mali, ces acteurs appartiennent souvent à plusieurs catégories et peuvent avoir des motivations multiples :[13] le même individu peut être « partie au processus de paix le matin, criminel l'après-midi et terroriste le soir » ;[14] une même famille peut compter des membres appartenant aux parties du processus de paix, aux groupes extrémistes, aux partis politiques légitimes ou aux forces armées maliennes.[15] Dans de nombreux cas, les individus travaillent ou offrent leur services à des groupes armés pour des raisons principalement économiques ou opportunistes, plus qu'idéologiques.

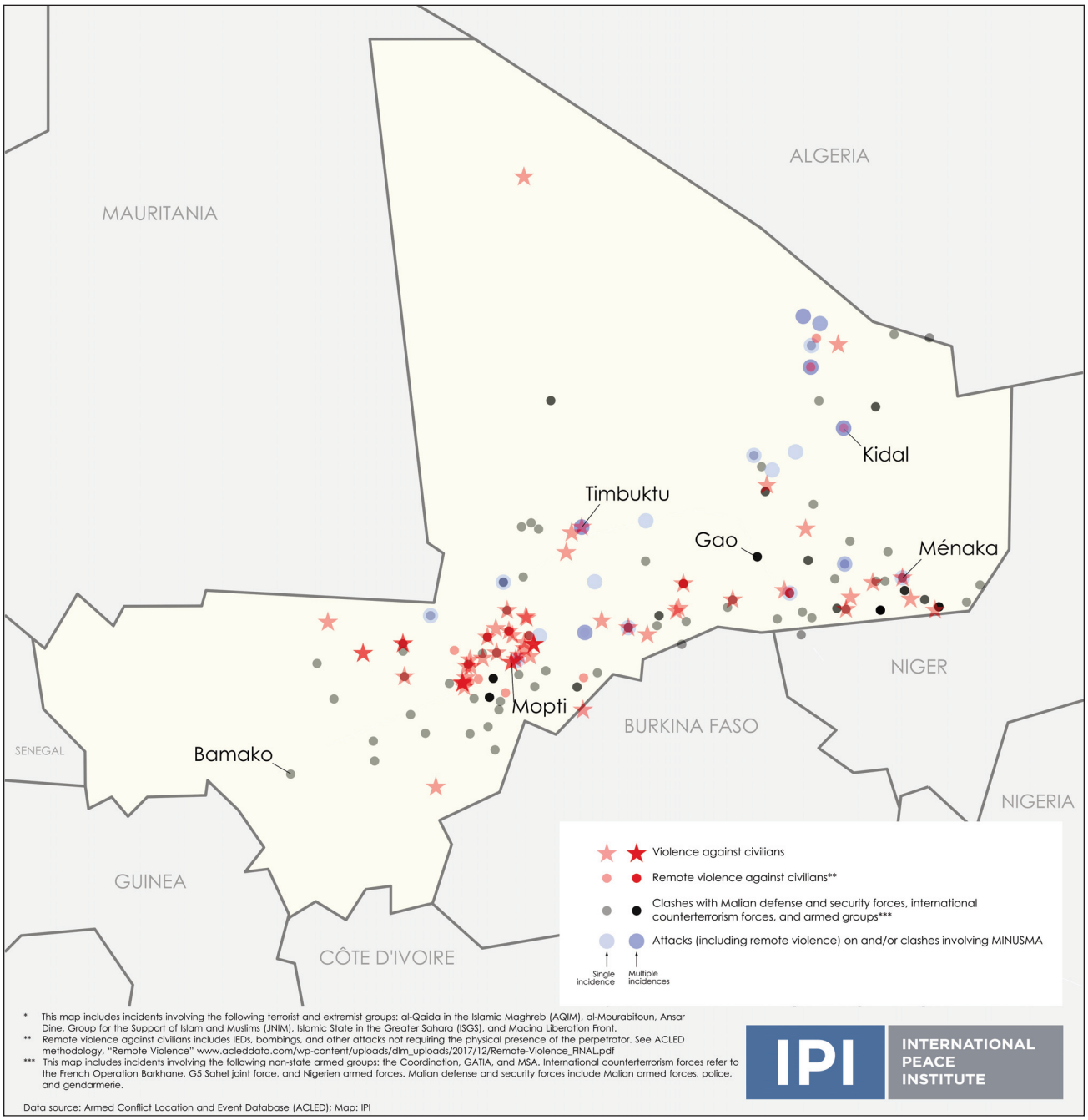
Du fait de ce chevauchement, il est difficile pour la mission de l'ONU au Mali de conduire des

13 Boutellis et Zahar, « A Process in Search of Peace. »

14 Entretien avec un responsable de l'ONU, Bamako, 10 juin 2018.

15 Conseil de sécurité de l'ONU, *Lettre datée du 8 août 2018, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par le Groupe d'experts créé en application de la résolution 2374 (2017) du Conseil de sécurité sur le Mali*, doc. S/2018/518, 8 août 2018.

Figure 2. Violence associée aux groupes terroristes et aux groupes extrèmistes violents au Mali (janvier 2017 – septembre 2018)



analyses approfondies des acteurs extrémistes violents et de leur incidence sur les civils. Une fusillade de civils à moto dans un village reculé du centre du Mali pourrait être qualifiée soit d'acte terroriste, soit d'acte criminel commis par un individu qui règle ses comptes, par exemple. Le fait de qualifier les acteurs de « terroristes » ou d' « extrémistes » résulte souvent d'une utilisation imprécise de ces termes, voire d'une manipulation politique délibérée pour discréditer un auteur ou renforcer son image d'ennemi du peuple.[16] Dans la mesure où il est difficile d'identifier les auteurs et

16 Cf. Sergei Boeke, « Al Qaeda in the Islamic Maghreb: Terrorism, Insurgency, or Organized Crime? », Small Wars and Insurgencies 27, no. 5 (2016). Présenter un groupe comme terroriste le rend illégitime, mais justifie en même temps une politique de violence en réaction. Selon Philip Herbst, cela

de les placer dans des catégories fixes, on pourrait faire fausse route en présumant que la principale menace pour les civils au Mali est le terrorisme, le banditisme, le crime organisé ou la violence entre communautés.

Comme l'a reconnu un analyste de l'ONU interroge sur la façon de distinguer les extrémistes violents d'autres désignations d'acteurs armés, toute catégorisation peut s'avérer périlleuse, et l'ONU évite souvent ces typologies : « nous ne les [identifions pas]. Nous parlons d' « assaillant » ou d' « élément armé non identifié ».[17] Selon un autre analyste, « les auteurs étaient des groupes radicaux, des groupes terroristes, ou des groupes djihadistes. Nous utilisons des désignations différentes car ils sont toujours inidentifiables. »[18] Selon un autre fonctionnaire de l'ONU, une manière utile de les séparer serait de déterminer ceux capables de participer au processus de démobilisation, désarmement et réintégration (DDR) et ceux qui s'y refusent et poursuivent leurs attaques.[19]

Le présent document utilise l'expression « groupes terroristes » pour désigner les groupes définis comme tels par le Conseil de sécurité dans ses résolutions sur le Mali ou sur le terrorisme mondial, et inclut notamment JNIM, EIGS et leurs organisations affiliées.[20] Les groupes « extrémistes violents » ou les « extrémistes violents » désignent une catégorie plus large de groupes ou d'individus qui préconisent, soutiennent ou se livrent à la violence pour atteindre des objectifs idéologiques, religieux ou politiques.[21] Sans pour autant négliger la complexité de la composition de ces groupes—souvent une minorité de membres est motivée par l'idéologie, alors que la majorité a des motifs opportunistes ou pragmatiques—ce document traite des menaces contre les civils liées au phénomène de l'extrémisme violent, incluant le terrorisme. Au Mali, les groupes extrémistes violents présentent trois caractéristiques. Premièrement, ils ciblent systématiquement l'ONU en tant que représentation de la communauté internationale. Ils poursuivent également un programme idéologique par des moyens violents. Enfin, l'État hôte, d'autres États membres de l'ONU ou des acteurs régionaux et internationaux les qualifient d'"extrémistes", un qualificatif politique compris comme délégitimant leur action et leur existence et justifiant un ensemble de réponses spécifiques.

L'agenda de protection des groupes extrémistes

Outre les difficultés liées à la labellisation, l'analyse des menaces doit tenir compte du fait que certains des groupes "terroristes" agissant au Mali se présentent également comme des protecteurs des communautés locales.[22] Les groupes terroristes venus de l'étranger se sont installés dans le nord du Mali par le biais d'une certaine coopération avec les communautés locales, et ont entretenu depuis lors une « relation ambivalente mais durable » avec les populations locales.[23] Leur modus operandi est fondé à la fois sur la coercition et sur la recherche d'une solidarité sociale avec des communautés

« implique la criminalité, l'illégitimité et même la folie, l'application du terme terroriste ferme la porte à la discussion sur le groupe stigmatisé ou avec lui, tout en renforçant le bon droit des auteurs de ce label, en justifiant leur programme [sic] et en mobilisant leurs réponses. »

17 Entretien avec un responsable de la MINUSMA, Bamako, 15 juin 2018.

18 Communication écrite avec un analyste de la MINUSMA, 12 octobre 2018.

19 Entretien avec un responsable de la MINUSMA, Bamako, 15 juin 2018. Le programme de DDR, tout en se concentrant sur le désarmement, la démobilisation et la réintégration des groupes armés signataires, prévoit également la possibilité d'accepter des civils armés dans le processus (et éventuellement des membres de groupes d'autodéfense ou de groupes extrémistes). Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali*, doc. S/2017/811, 28 septembre 2017.

20 Dernière résolution : « Condamnant vigoureusement les activités menées au Mali et dans la région du Sahel par des organisations terroristes, dont le Mouvement pour l'unification et le jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO), Al-Qaida au Maghreb islamique (AQMI), Al-Mourabitoun, Ansar Eddine et les mouvements et personnes qui leur sont affiliés, notamment le Jamaat Nosrat el-Islam wal-Muslimin (Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans), l'État islamique du Grand Sahara et Ansaroul Islam, qui continuent d'être actifs au Mali et constituent une menace pour la paix et la sécurité dans la région et ailleurs, ainsi que les atteintes aux droits de l'homme et les violations de ceux-ci, et les actes de violence commis sur la personne de civils, notamment des femmes et des enfants, au Mali et dans la région, par des groupes terroristes. » Résolution 2423 du Conseil de sécurité de l'ONU (28 juin 2018), doc. S/RES/2423. Cf. aussi la Résolution 2374 (5 septembre 2017), doc. S/RES/2374.

21 Cf. Office des Nations Unies contre la drogue et le crime : résumé des définitions gouvernementales et intergouvernementales du concept d'extrémisme violent ; la majorité parlent de l'extrémisme violent comme soutien ou utilisation de la violence pour des motifs idéologiques. « Conditions Conducive to the Spread of Terrorism, » dans *E4J University Module Series: Counter-Terrorism*, (sans date), disponible à : www.unodc.org/e4j/en/terrorism/module-2/key-issues/radicalization-violent-extremism.html .

22 « Beyond the imposition of these norms and rules, radical armed groups have also engaged in other forms of governance, such as resource management, justice provision and conflict mediation. » Anca-Elena Ursu, « Under the Gun: Resource Conflicts and Embattled Traditional Authorities in Central Mali », Clingendael, juillet 2018, disponible à :www.clingendael.org/pub/2018/under-the-gun .

23 Document internet de l'ONU.

qu'ils ne contrôlaient pas et dont ils devaient obtenir le soutien.[24]

Les groupes terroristes ont ainsi prétendu offrir leur protection et leurs services pour séduire les communautés locales. Dans les régions du centre et du nord du Mali où l'État est largement absent, ou bien où l'État a harcelé les communautés locales au lieu de les protéger, certains perçoivent les groupes extrémistes comme un moyen alternatif de protection.[25] Certains groupes se sont également présentés comme des libérateurs lorsqu'ils ont provoqué le départ d'autres groupes armés.

En 2012, par exemple, le groupe terroriste MUJAO aurait justifié l'expulsion du MNLA de Gao en raison des abus commis par celui-ci dans la ville. Les représentants de la société civile malienne interrogés pour ce rapport ont rappelé que MUJAO avait un projet de société, assurait la sécurité (y compris la mise en place d'un numéro de téléphone d'urgence) et régulait les prix des produits de base, ce qui avait permis de réduire de moitié le prix du pain. Selon un représentant de la police malienne, la population de Gao leur était si reconnaissante qu'elle avait aidé le commissaire de police de la MUJAO à s'échapper de la ville lorsque celle-ci a été prise par les forces françaises.[26]

Lorsque le MUJAO s'est installé au centre du Mali, il est également devenu une source de protection pour certains Peuls dans la ville de Douentza, leur donnant l'occasion d'aller dans le nord pour recevoir des armes et suivre un entraînement.[27] De nombreux Peuls souhaitaient revenir mieux préparés pour défendre leurs villages et prendre leur revanche sur les forces armées du Mali qui, pendant la reconquête du nord du pays et des opérations antiterroristes menées sous l'égide française, avaient commis des violations contre des civils accusés d'avoir soutenu le MUJAO.

En plus d'assurer la sécurité, nombre de ces groupes fournissent également des services publics comme une forme de justice fondée sur la charia, une police maintenant l'ordre public ou l'organisation des transports et du commerce.[28] Le Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (JNIM) a mis en œuvre une stratégie de ce type en réalisant des projets et en fournissant des services pour aider la population.[29] Selon un fonctionnaire de l'ONU, « ils exécutent en fait des projets a impact rapide. »[30] Le Front de libération du Macina (FLM) a facilité la migration saisonnière du bétail en organisant des routes de transhumance et en fixant des droits de passage dans le centre du Mali.[31] De plus, certains groupes semblent cibler de manière stratégique des individus spécifiques, en vue d'obtenir l'adhésion des communautés locales. Par exemple, des groupes extrémistes, se posant comme justiciers, auraient exécuté des criminels ou puni des fonctionnaires corrompus.[32]

Cette dualité des groupes extrémistes, à la fois protecteurs et prédateurs, a conduit certaines communautés, n'ayant que peu de choix, à s'adapter à leur présence. Comme l'a décrit un analyste, les communautés locales sacrifient certaines libertés et transigent avec des groupes radicaux pour jouir de la sécurité et des services

24 Depuis son implantation au nord du Mali en 2003, le Groupe salafiste de prédication et de combat (GSPC, rebaptisé AQMI en 2007) poursuit une stratégie d'intégration et de coopération, créant des liens sociaux avec la population, par le mariage, le commerce ou le trafic, et diverses formes de soutien. MUJAO, qui n'a pas d'identité ethnique particulière, a également réussi à élargir sa présence dans différentes communautés. Lorsque le groupe s'est étendu au centre du Mali à la suite des opérations antiterroristes lancées par l'opération Serval, « ils ne sont pas venus en conquérants, car ils étaient pourchassés ». Entretien, New York, septembre 2018.

25 Cf. Lori-Anne Théroux-Bénoni et William Assanvo, « Mali's Young 'Jihadists': Fuelled by Faith or Circumstance? », Institute for Security Studies, 26 août 2016, disponible à : https://issafrica.org/research/policy-brief/malis-young-jihadists-fuelled-by-faith-or-circumstance ; et International Crisis Group, « Central Mali: An Uprising in the Making? », 6 juillet 2016, disponible à : www.crisisgroup.org/africa/west-africa/mali/central-mali-uprising-making .

26 Entretien avec un fonctionnaire de police de l'ONU à Bamako, 6 juin 2018.

27 Entretien, Mopti, 6 juin 2018.

28 Pour une analyse de la prestation de services publics par les organisations rebelles et de leur capacité à assurer la stabilité, le règlement des différends et les biens publics aux civils, voir Schlichte, In the Shadow of Violence; et Zachariah Cherian Mampilly, Rebel Rulers: Insurgent Governance and Civilian Life during War (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2011).

29 JNIM est une coalition de mouvements djihadistes composés d'AQMI, Ansar Eddine, du Front de libération du Macina et al-Mourabitoun. Dans la région de Kidal, Iyad Ag Ghali (chef actuel du JNIM) aurait construit ou réparé des puits.

30 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU, Bamako, 15 juin 2018.

31 La transhumance est le déplacement saisonnier du bétail pratiqué par les communautés nomades.

32 Selon Human Rights Watch, « Des chefs communautaires du centre du Mali ont déclaré qu'ils pensaient que certains dirigeants locaux avaient également été pris pour cible en guise de sanction pour des pratiques présumées de corruption contre des villageois locaux. », « Mali: Islamist Armed Group Abuses, Banditry Surge ». Selon une personne interviewée pour ce rapport : « On parle d'enlèvements, mais pour [ces groupes extrémistes], ce sont des « arrestations » régulières dans les zones qu'ils contrôlent et où ils appliquent un certain État de droit, même s'il s'agit de la charia. »

qu'ils offrent : « C'est l'éternel dilemme entre la sécurité et la liberté. »[33] Les jeunes désavantagés rejoignent les rangs de ces groupes pour « la protection, d'abord et par-dessus tout. »[34]

Selon les analystes et les responsables maliens interrogés pour ce rapport, certaines communautés locales estiment que les groupes extrémistes ont amélioré la sécurité et la justice dans leur région, et parfois les jugent préférables à l'État malien. L'un des résultats de la Conférence d'entente nationale de 2017, qui a réuni 300 représentants du gouvernement, de l'opposition politique, des groupes armés et de la société civile pour discuter d'un règlement final du conflit, a été la recommandation de la société civile d'amorcer un dialogue avec les groupes terroristes.[35]

Toutefois, même si une telle attitude protectrice demeure un aspect important de la stratégie des groupes terroristes, un changement notable s'est produit au cours des deux dernières années. Après les pertes causées par les opérations de contre-terrorisme, les groupes terroristes ont fait preuve de davantage de méfiance et d'agressivité envers les communautés locales—ce qui explique l'augmentation de la violence perpétrée par les groupes extrémistes contre les civils.

Les menaces indirectes, sociétales et ciblées

Les principaux auteurs de violences contre les civils ont été l'État islamique dans le Grand Sahara (EIGS) et ses affiliés, présents dans la région de Ménaka au nord-est du pays, à la frontière avec le Niger, et des groupes affiliés à JNIM, agissant dans le centre du pays. Ces groupes ont rarement menacé les civils par des massacres à grande échelle. En revanche, les dommages collatéraux indirects, le harcèlement social et les abus ciblés constituent les principales menaces.

L'une des menaces les plus évidentes posées par les groupes terroristes au Mali est l'utilisation d'engins explosifs improvisés (IED). Bien qu'ils visent les forces maliennes, françaises ou onusiennes plutôt que les civils, les engins explosifs improvisés représentent une menace majeure pour les communautés locales qui circulent sur les routes et dans les zones minées. Cette menace s'est intensifiée depuis 2017.[36] De janvier à juin 2018, soixante-seize civils sont morts à cause d'engins explosifs improvisés dans la région de Mopti (qui représente 87 % des victimes civiles vérifiées dus à des engins explosifs improvisés au Mali), contre sept pendant la même période en 2017.[37] La majorité des interlocuteurs ont évoqué en particulier la mort de dizaines de civils à Mopti lorsque deux bus ont heurté des engins explosifs en janvier et février 2018.[38] Les attaques contre les forces maliennes ou la MINUSMA peuvent également entraîner des dommages collatéraux, comme lorsqu'une voiture piégée a tué quatre civils et blessé 31 autres à Gao en juillet 2018.[39]

Ces pertes civiles ne sont pas nécessairement délibérées : il a été rapporté que les groupes terroristes tenteraient de distinguer civils et combattants dans leurs attaques en avertissant la population ou en plaçant leurs engins explosifs improvisés juste avant le passage des cibles militaires. Cependant, la forte densité de population dans le centre du Mali a inévitablement

33 Entretien, Bamako, 6 juin 2018.

34 Cf. Théroux-Bénoni et Assanvo, « Mali's Young *Jihadists* ».

35 Boutellis et Zahar, « A Process in Search of Peace ». Cf. Delphine Mechoulan, « Mali's National Conference: A Missed Opportunity for Reconciliation », *IPI Global Observatory*, 14 avril 2017, disponible sur : https://theglobalobservatory.org/2017/04/mali-reconciliation-conference-national-understanding-azawad/ .

36 Le premier cas de meurtre de civils par un engin explosif improvisé s'est produit le 4 novembre 2013, lorsqu'un camion a heurté un engin explosif sur la route entre Ansango et Ménaka, tuant quatre civils. L'appareil visait un convoi de la MINUSMA qui passait 45 minutes plus tard. En 2016, il y a eu trois incidents de dommages collatéraux dus à des EEI. Ces incidents sont devenus plus fréquents à partir de 2017. Entretien, 15 juin 2018 ; Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Rapport de l'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme au Mali, Suliman Baldo*, doc. A/HRC/25/72, 10 janvier 2014.

37 Propos du Secrétaire général : « Depuis le début de 2018, le nombre d'attaques perpétrées au moyen d'engins explosifs improvisés a presque doublé par rapport à la même période en 2017 : on en avait en effet dénombré 93 au 18 mai, contre 55 en 2017. Perpétrées de plus en plus près des zones plus peuplées du centre du Mali, elles font un nombre croissant de victimes parmi la population civile. » Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général* sur la situation au Mali, doc. S/2018/541, 6 juin 2018, paragraphe 29.

38 Entretien, Bamako et Mopti, 4-16 juin 2018. Le 9 février 2018, un véhicule civil transportant 22 commerçants au marché hebdomadaire de Dera a heurté un engin explosif artisanal près de Konna, faisant six morts et seize blessés. La population locale pensait que l'engin explosif avait été mis en place pour viser un détachement de la Garde nationale circulant sur la même route dans le cadre du Programme de sécurisation intégrée des régions du centre (PSIRC) du gouvernement. Le 25 janvier 2018, un véhicule transportant des commerçants au marché de Boni a heurté un engin explosif improvisé, tuant les 26 passagers. L'explosion aurait eu lieu peu après le passage de la force de réaction rapide sénégalaise au sud du cercle de Douentza. Cf. MINUSMA, « Allégations de violations et abus graves des droits de l'homme dans les régions du Centre: La MINUSMA poursuit ses enquêtes », 30 mars 2018, disponible sur : https://minusma.unmissions.org/all%C3%A9gations-de-violations-et-abus-graves-des-droits-de- l%E2%80%99homme-dans-les-r%C3%A9gions-du-centre-la-minusma .

39 « Mali Car Bomb Attack Kills Four Civilians, Wounds Four French Soldiers », Reuters, 1er juillet 2018.

augmenté le risque de dommages collatéraux en comparaison avec le nord. Un certain nombre d'interlocuteurs ont également indiqué que les groupes extrémistes devenaient moins vigilants à l'égard de la nécessité d'éviter de faire des victimes civiles. Selon certains, cela fait partie d'une stratégie visant à convaincre les communautés que la MINUSMA et les forces maliennes augmentent l'insécurité pour les civils locaux et devraient quitter la région.[40]

Les groupes extrémistes menacent aussi directement les populations civiles au niveau sociétal. Les efforts de lutte contre le terrorisme ayant forcé la plupart des groupes terroristes à se déplacer, leur mode de contrôle des populations locales est passé d'une occupation de facto à un harcèlement moins prévisible empruntant aux méthodes de guérilla.[41] Cette façon plus sporadique et discrète d'intimider les communautés locales explique en partie pourquoi certains interlocuteurs ne considèrent pas les groupes terroristes comme une menace importante pour les civils. En effet, plutôt que de perpétrer des massacres ou des attaques à grande échelle contre la population, leur prédation est souvent incrémentale, subtile, leurs menaces « insidieuses et sophistiquées », visant à pousser les communautés à se conformer à certains codes de conduite.[42]

Par exemple, des groupes terroristes circulent de village en village dans des zones reculées du centre du Mali où l'État est absent, « imposant des restrictions sur la vie du village » basées sur une interprétation stricte de l'Islam.[43] Ils y interdisent les mariages et les baptêmes, la musique, la radio et l'alcool.[44] Ils rendent obligatoire la séparation des hommes et des garçons des filles et des femmes dans les autobus scolaires et les écoles. Ils menacent également les enseignants ou incendient les écoles pour s'opposer à l'éducation laïque ; en mai 2018, 750 écoles étaient fermées dans les régions de Kidal, Gao, Ménaka, Tombouctou, Mopti, et Ségou.[45] Certains groupes extrémistes imposent aussi des taxes, ou zakat, à la population. Les jowros (ou maîtres des terres), qui gèrent traditionnellement les droits de passage des éleveurs, ont été victimes d'intimidations et d'enlèvements pour forcer l'application de nouvelles règles sur la transhumance.[46] Au cours de la période précédant les élections présidentielles de 2018, les groupes extrémistes ont intimidé les électeurs pour les empêcher de participer au scrutin, en particulier dans le centre du Mali.[47]

Parce que de telles intimidations se limitent le plus souvent à des menaces qu'à l'usage même de la violence physique, elles sont restées sous le radar de la mission de l'ONU. En RCA, en RDC et au Soudan du Sud, les missions de maintien de la paix ont été confrontées à des menaces majeures de violence physique à l'encontre de civils, notamment des massacres et des viols systématiques. Par conséquent, alors que la conception du Département des opérations de maintien de la paix du Secrétariat de l'ONU (DOMP) prévoit une protection à la fois contre la violence physique et contre la menace de violence physique, les missions ont tendance à donner la priorité aux actes concrets de violence. Elles ont donc tendance à négliger les pressions psychologiques et sociales exercées par les groupes extrémistes qu'il est plus difficile de localiser, de prouver et de quantifier. Ces violations portent également sur des questions plus larges de « droits de l'homme » (y compris les droits civils,

40 Selon un ancien fonctionnaire de l'ONU, il existe « une très inquiétante stratégie de communication contre le gouvernement et la MINUSMA » menée par les groupes extrémistes, y compris la désinformation et la diffusion de pamphlets critiques.

41 Dans le centre du Mali, les opérations des forces armées maliennes ont fait reculer les groupes terroristes depuis le début de 2018. Entretien, Mopti, 13 juin 2018.

42 L'équipe chargée de l'examen stratégique a constaté que les menaces pesant sur les civils étaient « insidieuses et sophistiquées, en particulier dans le centre du pays, où les tensions intercommunautaires étaient instrumentalisées et les formes extrêmes du droit islamique imposées, entraînant de graves violations des droits humains ». Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali*, doc. S/2018/541, 6 juin 2018.

43 Human Rights Watch, « Mali: Islamist Armed Group Abuses, Banditry Surge ».

44 Selon le rapport de l'expert indépendant sur la situation des droits de l'homme au Mali, « des femmes ont été fouettées pour avoir chanté ou pour avoir célébré leur mariage de manière traditionnelle (en musique et en compagnie mixte) ». Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Rapport de l'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme au Mali*, doc. A/HRC/37/78, 2 février 2018.

45 Conseil de sécurité de l'ONU *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali*, doc. S/2018/541, 6 juin 2018. De plus, cf. Olivier Monnier « Jihadists Close Mali Schools as Revolt against State Flares », Bloomberg, 15 février 2018. Sur 1 801 établissements scolaires à Mopti, 693 ont dû fermer au moins un fois entre mai 2017 et mai 2018. Module de l'éducation du Mali, *Aperçu général: Année scolaire 2017-2018*.

46 Entretien avec un fonctionnaire de la MINUSMA, Mopti, 12 juin 2018.

47 Le 29 juin 2018, plusieurs incidents de terroristes présumés intimidant les électeurs en les battant ou en volant leur bicyclette ont été signalés. Tim Cocks et Maimouna Moro, « Mali Presidential Race Seen Facing Run-Off ; Attacks Could Be Issue », Reuters, 30 juillet 2018. Aussi, cf. Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali*, doc. S/2018/866, 25 septembre 2018.

politiques et sociaux), qui vont au-delà de la protection contre la violence physique et dépassent ainsi la conception de la protection des civils du DOMP.[48]

Ils se livrent à des assassinats, enlèvements, mauvais traitements des chefs communautaires, enseignants, imams, fonctionnaires ou toute personne soupçonnée de communiquer ou coopérer avec les forces maliennes, françaises ou de la MINUSMA.[49] Selon le Secrétaire général, d'avril à juin 2018, les organisations terroristes ont été les auteurs de 138 violations et abus des droits humains (90 % dans les régions de Ménaka, Mopti et Ségou), une augmentation considérable par rapport aux 32 cas signalés en 2016.[50]

Les menaces de représailles et d'intimidation peuvent porter autant sur une personne que sur une collectivité. En plus de cibler les chefs communautaires et les sympathisants, les organisations extrémistes s'en prennent également à des communautés particulières si elles ne suivent pas leurs consignes ou ne respectent pas leur code de conduite. Par exemple, lorsque les habitants du village de Kouakourou ont refusé d'appliquer la sharia et ont résisté aux groupes extrémistes en septembre 2017, ceux-ci ont riposté en détruisant leurs pompes d'irrigation, en leur coupant l'accès à la rivière, en assiégeant le village et en imposant un blocus, réduisant ainsi considérablement les moyens de subsistance des habitants.[51] Après une confrontation avec les habitants, le village de Kanio fut également assiégé par les extrémistes en septembre 2017.[52]

Les organisations terroristes ciblent également des communautés précises en représailles aux opérations de contre-terrorisme, notamment dans la région de Ménaka. Le 26 avril et le 1er mai 2018, les attaques armées à Aklaz et à Awakassa ont provoqué la « mort d'au moins 47 civils et le déplacement de 300 personnes », tandis que 17 civils auraient été tués à Tindinbawen. Ces massacres furent attribués à l'État islamique dans le Grand Sahara (EIGS) ou ses affiliés, en représailles aux opérations de contre-terrorisme menées par une coalition de groupes armés (GATIA et le Mouvement pour le Salut de l'Azawad, ou MSA).[53] Cependant, il est souvent difficile d'affirmer avec certitude que le EIGS est responsable des raids sur les villages dans le Ménaka. Par exemple, le 15 juillet 2018, le massacre de 15 civils à Injagalane a été attribué à des extrémistes, des milices ethniques et des organisations criminelles dans des rapports contradictoires.[54]

LES RISQUES LIÉS AUX OPERATIONS ANTITERRORISTES

Les exactions commises contre les civils dans des zones touchées par l'extrémisme violent peuvent être attribuées non seulement à des groupes

48 Dans le domaine du maintien de la paix, la « protection des civils » désigne la protection contre la violence physique. La politique du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions en matière de protection des civils définit les menaces contre les civils comme englobant « tous les actes ou situations hostiles susceptibles d'entraîner la mort ou des blessures corporelles graves, y compris la violence sexuelle, quelle que soit la source de la menace », *The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping*, juillet 2015, disponible sur : www.providingforpeacekeeping.org/project/dpkodfs-policy-the-protection-of-civilians-in-united-nations-peacekeeping-2015/ .

49 Le personnel sur place de la MINUSMA, dont les assistants de liaison communautaire, a également fait l'objet de menaces.

50 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali*, doc. S/2018/541, 6 juin 2018, para. 35.En 2016, le HCDH signalait 32 car d'abus des droits humains par AQMI, Ansar Eddine, le Front de libération du Macina, JNIM, al-Mourabitoun, et « des groupes similaires ». MINUSMA et HCDH, *Droits de l'homme et processus de paix au Mali (janvier 2016–juin 2017)*, février 2018, disponible sur : https://minusma.unmissions.org/malgr%C3%A9-la- mise-en-%C5%93uvre-de-l%E2%80%99accord-pour-la-paix-la-situation-des-droits-de-l%E2%80%99homme-demeure . Selon Human Rights Watch, « En 2016, les groupes armés islamistes ont exécuté au moins 27 hommes, dont des chefs de village et des fonctionnaires locaux, des membres des forces de sécurité maliennes et des combattants des parties à l'accord de paix. », « Mali: Islamist Armed Group Abuses, Banditry Surge ».

51 Les forces armées maliennes ont déployé la Garde nationale, et Kouakourou fut le premier village à mettre en œuvre le Programme de sécurisation intégrée des régions du centre (PSIRC). Cf. « Kouakourou, un village du centre du Mali bloqué par des terroristes », Radio France Internationale (RFI), 30 septembre 2017 ; « Présidentielle: Les attaques terroristes détournent l'attention des populations du centre du Mali », *Le Républicain*, 13 juillet 2018 ; MINUSMA, communiqué de presse, 9 février 2018, disponible sur : https://minusma.unmissions.org/point-de-presse-de-la-minusma-du-8-f%C3%A9vrier-2018 .

52 Entretien, Mopti, 5 juin 2018.

53 Propos du Secrétaire général : « Les 26 et 27 avril, deux épisodes de violences dans les campements d'Aklaz et d'Awakassa ont fait au moins 47 morts parmi les civils et provoqué le déplacement de quelque 300 personnes. Le 1er mai, 17 civils auraient été abattus dans la localité de Tindinbawen. Les victimes de ces actes de violence, qui appartenaient principalement à la communauté touarègue daoussahak, auraient été la cible de représailles lancées à la suite d'opérations menées dans la région par une coalition de groupes armés ». Conseil de sécurité de l'ONU, Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali, doc. S/2018/541, 6 juin 2018. Cf. Conseil de sécurité de l'ONU, *Lettre datée du 8 août 2018, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par le Groupe d'experts créé en application de la résolution 2374 (2017) du Conseil de sécurité sur le Mali*, Doc. S/2018/581, 9 août 2018, para. 147.

54 « Gunmen Kill 14 Civilians in Northeast Mali Village », Reuters, 16 juillet 2018; « Douze personnes tuées dans l'attaque d'un village du nord-est du Mali », RFI, 17 juillet 2018. Cf. MSA/GATIA, « Note d'information coalition GATIA-MSA sur le massacre de civils à Injagalane le 15 juillet 2018 », 15 juillet 2018, disponible sur : https://httpsahel-elite.com/2018/07/16/mali-niger-note-dinformation-coalition-gatia-msa-sur-le-massacre-de-civils-a-injagalane-le-15-juillet-2018/ .

extrémistes, mais également aux acteurs de la lutte contre le terrorisme. Bien que les opérations antiterroristes cherchent à neutraliser les groupes extrémistes qui menacent les civils et apportent une contribution cruciale à la sécurité et à la protection de la population, elles peuvent également être associées à des risques substantiels pour les populations locales. De par leur seule présence, les forces de contre-terrorisme peuvent exposer les civils à des dommages collatéraux, réduire l'espace humanitaire et provoquer des déplacements. Les mesures prises par les autorités nationales pour lutter contre l'extrémisme peuvent également avoir des conséquences néfastes sur les communautés.[55] Outre ces effets indirects, la violence physique exercée par certains acteurs de contre-terrorisme constitue également une menace pour les civils. Les violations des droits de l'homme perpétrées contre des terroristes présumés et des civils soupçonnés de soutenir des terroristes, y compris des violations du droit international humanitaire, sont devenues de plus en plus préoccupantes.

Le traitement problématique des terroristes

Le traitement des « terroristes » suscite en géneral de plus en plus d'inquiétude dans les milieux de contre-terrorisme. La diabolisation des « terroristes », vus comme des ennemis absolus, conduit parfois les États à justifier des actions extrêmes contre des terroristes présumés et à mettre en place des régimes spéciaux de lutte contre le terrorisme qui tendent à s'écarter des normes des droits humains et du droit humanitaire.[56]

Les terroristes présumés ont toutefois droit à un minimum de droits et de protections, conformément au droit international des droits de de l'homme et, le cas échéant, au droit humanitaire. Par exemple, en dehors du contexte des conflits armés,[57] tout citoyen, y compris les criminels et les terroristes présumés, a le droit à un procès équitable et à des garanties d'une procédure régulière.[58] Human Rights Watch a souligné l'interdiction des exécutions sommaires, et rappelé que les suspects arrêtés par les forces armées maliennes, qu'ils appartiennent à une organisation terroriste ou non, doivent être livrés à la gendarmerie nationale.[59]

Dans le cadre des conflits armés, ceux qui ne participent pas aux hostilités, dont les civils et les combattants hors de combat, sont également censés bénéficier de protections standard comme le prévoit le DIH, comme l'interdiction de la torture et des exécutions arbitraires.

Un nombre substantiel de cas de privation de droits, d'exécutions arbitraires et de torture de détenus ont été commis par les forces armées maliennes au cours d'opérations de contre-terrorisme.[60] Comme l'a remarqué le Secrétaire général en juin 2018 : « La MINUSMA a enquêté sur des allégations graves faisant état de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises dans le cadre des opérations antiterroristes menées par les forces armées maliennes dans les régions de Mopti et de Ségou, et notamment de 44 exécutions sommaires et de trois disparitions forcées ».[61] L'expert indépendant sur les droits de l'homme au Mali a confirmé ces exactions.[62]

L'application d'un régime juridique le moins

55 Le désarmement contraint des individus peut exposer davantage les communautés et aggraver leur vulnérabilité alors qu'elles tentent de se défendre dans des zones d'insécurité. L'interdiction de l'utilisation des motos dans la région de Mopti, destinée à cibler le mode de transport utilisé par les terroristes, a eu des répercussions sur la liberté de circulation de la population et l'accès aux services et au système judiciaire. Human Rights Watch a également mentionné l'interdiction des motos dans la région de Ségou, dont les Peuls se sont plaints. « Mali: Spate of Killings by Armed Groups », 5 avril 2017, disponible sur : www.hrw.org/news/2017/04/05/mali-spate-killings-armed-groups .

56 Cf. Boeke, « Al Qaeda in the Islamic Maghreb » : « Qualifier un groupe de criminel de droit commun (même si le terrorisme est aussi illégal), c'est déprécier les griefs, les idéologies et les motivations sous-jacents et attribuer leurs actes à des gains personnels, souvent matériels. Dans tous les cas, la désignation témoigne d'une réaction politique ancrée dans les domaines très différents de la lutte antiterroriste, de la contre-insurrection (COIN) ou de l'application de la loi, chacun axé sur ses propres principes, dogmes et pratiques communes. »

57 Cf. Comité international de la Croix-Rouge, « Internal Conflicts or Other Situations of Violence : What Is the Difference for Victims », 12 octobre 2012, disponible sur : www.icrc.org/eng/resources/documents/interview/2012/12-10-niac-non-international-armed-conflict.htm .

58 Bureau des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme, « Right to Fair Trial », pas de date, disponible sur : www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/right-fair-trial .

59 « Mali : Soupçons d'exécutions sommaires par des Fama près de Mopti », RFI, 27 mars 2018.

60 Les informations faisant état d'individus appréhendés par les forces armées maliennes et retrouvés morts au Dogo en mars 2018 soulèvent des questions sur les exécutions extrajudiciaires. Cf. Human Rights Watch, « Mali : Unchecked Abuses in Military Operations », 8 septembre 2017 ; "Mali : Deaths, Torture in Army Detention", 9 avril 2018, disponible sur : www.hrw.org/news/2018/04/09/mali-deaths-torture-army-detention .

61 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali*, doc. S/2018/541, 6 juin 2018, para. 37.

62 Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Rapport de l'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme au Mali*, doc. A/HRC/37/78, 2 février 2018.

contraignant possible (assurant ainsi le moins de protections) pour faciliter la lutte antiterroriste peut représenter une menace importante pour les civils accusés de terrorisme. Au Mali, certains analystes ont notamment souligné les risques d'une application généralisée du DIH, qui justifierait de cibler les terroristes en toutes circonstances dans une prétendue « guerre contre le terrorisme ». [63] Ces experts soutiennent que, dans certains cas, les normes pénales et policières—qui interdisent les exécutions extra-judiciaires—devraient s'appliquer à la place du DIH.[64] Dans ce cadre, les forces armées du Mali et la Force conjointe du G5 Sahel poursuivent leurs efforts pour élargir le processus judiciaire dans leur lutte contre le terrorisme en privilégiant les actes criminels effectifs plutôt que leurs intentions présumées. Ces efforts visent à orienter davantage de personnes soupçonnées de terrorisme devant les tribunaux et à garantir le respect des principes des droits de l'homme. Ces efforts sont essentiels pour réduire la prévalence des abus commis par les forces armées maliennes, qui ne font pas toujours confiance à un système judiciaire dont on connaît le manque de fiabilité et qui relâche fréquemment les suspects après leur transfert à Bamako pour y être jugés.[65]

Les représailles contre les communautés

Le risque d'exactions de la part des acteurs impliqués dans les opérations de contre-terrorisme concerne l'ensemble des communautés et ne se limite pas aux terroristes présumés. Certains éléments des forces de contre-terrorisme présentes au Mali manquent de professionnalisme et ont un piètre bilan en matière de droits de l'homme, ce qui met les populations en danger dans leur zone de déploiement. Par ailleurs, les terroristes cherchent souvent à se dissimuler parmi la population civile. La difficulté de les distinguer du reste de la population pose des problèmes opérationnels dans la conduite des hostilités et donne lieu à de nombreuses dérives sur les civils accusés de soutenir ou d'être des terroristes.[66] Dans certains cas, les communautés sont autant la cible des forces maliennes qui les sanctionnent pour avoir abrité des terroristes que la cible des groupes extrémistes qui cherchent à les décourager de collaborer avec l'État. Au cours des opérations militaires menées par l'opération Serval et l'armée malienne en janvier 2013 pour enrayer la progression des groupes terroristes, les forces maliennes auraient commis un certain nombre d'exactions contre des civils.[67] Selon les personnes interrogées, certaines de ces représailles ont été nourries par les frustrations causées par la précédente défaite et les lourdes pertes enregistrées au nord, ainsi que les soupçons pesant sur les communautés locales, soupçonnées d'avoir soutenu ces organisations terroristes.[68]

La communauté peule est particulièrement vulnérable et représente la majorité des victimes d'exactions, comme ce fut le cas en particulier lors des opérations de reprise des territoires au nord.[69] Ces abus, et cette histoire d'harcèlement et d'injustice,[70] ont amené les Peuls à être particulièrement sensible à la protection que le MUJAO leur offrait. Selon un responsable malien, les peuls « ont en fait demandé des armes aux autorités maliennes pour se protéger de l'avancée des groupes terroristes vers le centre [du pays] mais leur demande a été rejetée. Ils se sont donc tournés vers les extrémistes pour leur protection ».[71] Comme indiqué précédemment, certains Peuls ont été envoyés dans le Nord pour suivre un entraînement militaire par des groupes terroristes et sont revenus pour protéger leurs communautés. Certains groupes terroristes sont par ailleurs principalement constitués de Peuls, comme le Front de libération du Macina dirigé par

63 Entretiens, Bamako, 3 juin et 1er octobre 2018.

64 Entretiens, Bamako et New York, 26 septembre et 1er-9 octobre 2018.

65 Entretiens, Bamako, 4 et 6 juin 2018.

66 Andreas Wenger et Simon J. A. Mason, « The Civilianization of Armed Conflict : Trends and Implications », Revue internationale de la Croix-Rouge 90, no. 872 (2008), disponible sur : www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc-872-wenger-mason.pdf .

67 La Fédération internationale des ligues des droits de l'homme a fait état d'allégations de crimes liés à la reconquête du nord du Mali et a souligné l'absence d'enquêtes sur ces allégations. « Mali : Choosing Justice in the Face of Crisis », décembre 2017, disponible sur : www.fidh.org/IMG/pdf/20171208_rapportmali_justice_en.pdf .

68 Entretiens, Bamako, 6 juin 2018.

69 Cf. Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, Rapport de l'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme au Mali, doc. A/HRC/37/78, 2 février 2018 ; et Ursu, "Under the Gun."

70 Pour une analyse des perceptions peules de l'injustice sociale, voir Ursu, « Under the Gun ».Voir aussi Human Rights Watch, « Mali : Abuses Spread South », 19 février 2016, disponible sur : www.hrw.org/news/2016/02/19/mali-abuses-spread-south .

71 Entretien avec un commissaire de police malien, Bamako, 6 juin 2018.

Hamadou Kouffa, qui est lui-même peul.[72] Dans la région de Ménaka, l'EIGS se pose également comme protecteur possible pour les peuls de Tolèbe.[73]

Ces liens étroits entretenus depuis longtemps entre les groupes terroristes et les individus peuls ont renforcé la perception d'une coopération systématique entre la communauté peule et les terroristes, ce qui a conduit les forces maliennes à commettre des exactions. Cette confusion entre civils peuls et terroristes a également entraîné une confusion dans la façon de désigner les actes de violence (par exemple, des cas d'actes criminels isolés commis par des individus peuls ont été rapidement qualifiés d'« attaques terroristes »). Par conséquent la recrudescence des violations des droits humains commises contre la communauté peule constitue une des plus graves menaces pour les civils au centre du Mali. Ces abus ont été commis à la fois par les forces armées nationales—qu'elles soient déployées dans le cadre de la Force conjointe du G5 Sahel ou non—, en particulier dans le centre du pays (Mopti) et par la coalition MSA/GATIA qui mène des opérations contre l'EIGS dans le nord-est (Ménaka).

Alors que de nombreux incidents à petite échelle se sont produits, comme la mort de deux personnes causée par les forces maliennes dans le district de Ténenkou en avril 2018, des violations massives des droits humains ont également été commises lors des opérations contre-terroristes, comme le massacre de Boulikessy le 19 mai 2018, qui a démontré le risque accru de répression systématique contre les communautés. Une enquête de l'ONU a conclu que les forces maliennes sous le commandement de la Force conjointe du G5 Sahel ont tué douze civils, apparemment pour se venger du meurtre d'un soldat malien par des attaquants non identifiés.[74] Selon un responsable de l'ONU, « certaines unités [militaires maliennes] ont promis de venger tout meurtre de l'un d'eux par la mort de douze personnes [de la communauté locale] ».[75] Au cours d'un autre incident le 13 juin, les forces maliennes ont arrêté plusieurs civils à Nantaka puis libéré les personnes qui n'étaient pas peules, maintenant en détention uniquement les prisonniers peuls. La découverte ultérieure de trois fosses communes avec les dépouilles de vingt-cinq civils peuls a poussé l'ONU et le gouvernement à mener des investigations.[76]

Les exactions commises par les groupes armés qui agissent pour le compte du gouvernement dans la lutte contre-terroriste ne font que renforcer cette menace.[77] La coalition MSA/GATIA, qui mène des opérations militaires contre l'EIGS en soutien aux forces françaises et maliennes, a été largement critiquée pour ses attaques contre les civils.[78] En juin 2018, le GATIA et le MSA auraient tué 143 civils dans la région de Ménaka et en auraient déplacé des centaines par la force.[79] Les rapports faisant état de massacres de civils par l'EIGS dans la région de Ménaka ont également signalé des exécutions commises par le MSA et le GATIA.[80]

72 Ursu, « Under the Gun ».Voir aussi International Crisis Group, « Central Mali: An Uprising in the Making? »

73 Caleb Weiss, « Analysis : Conflict within a Conflict in a Conflict in a Mali's Northern Menaka Region », FDD's Long War Journal, 4 mai 2018, disponible sur : www.longwarjournal.org/archives/2018/05/analysis-conflict-within-a-conflict-in-malis-northern-menaka-region.php ; Ibrahim Yahaya Ibrahim et Mollie Zapata, « Regions at Risk : Preventing Mass Atrocities in Mali », US Holocaust Memorial Museum, avril 2018, disponible sur : www.ushmm.org/m/pdfs/Mali_Report_English_FINAL_April_2018.pdf .

74 MINUSMA, « La MINUSMA conclut son enquête sur les incidents de Boulkessy du 19 mai 2018 », 28 juin 2018, disponible sur : https://minusma.unmissions.org/la- minusma-conclut-son-enqu%C3%AAte-sur-les-incidents-de-boulkessy-du-19-mai-2018 . Voir aussi Arthur Boutellis, « Shake-up of G5 Sahel Joint Force Starts at Home, in Mali », IPI Global Observatory, 2018, disponible sur : https://theglobalobservatory.org/2018/07/shakeup-g5-sahel-joint-force-starts-home-mali/ .

75 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU, Bamako, 1er octobre 2018.

76 « Mali : possibles découvertes de charniers vers Nantaka et Kobaka, dans le centre », RFI, 18 juin 2018 ; MINUSMA, « Statement Attributable to the Spokesman for the Secretary-General on Intercommunal Clashes and Human Rights Violations in Mopti Region, Mali », 26 juin 2018, disponible sur : https://minusma.unmissions.org/en/statement-attributable-spokesman-secretary-general-intercommunal-clashes-and-human-rights-violations .

77 Ibrahim et Zapata, « Regions at Risk ».

78 La Division des droits de l'homme s'est dite préoccupée par la légalité des opérations antiterroristes menées par ces deux groupes et par les allégations de violations des droits de l'homme. MINUSMA, communiqué de presse, 12 avril 2018, disponible sur : https://minusma.unmissions.org/point-de-presse-de-la-minusma-du-12-avril-2018 .

79 Selon le Secrétaire général, « la MINUSMA a également enquêté sur des allégations de graves violations des droits de l'homme par la coalition du Mouvement pour le salut de l'Azawad et du Groupe d'autodéfense des Touaregs Imghad et leurs alliés dans la région frontalière du Niger de la région de Ménaka. La mission a conclu qu'au moins 143 civils avaient été tués par les groupes armés, des maisons avaient été brûlées et des centaines avaient été déplacés de force, dont 695 des villages d'Aklaz et d'Awakassa ».Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali*, doc. S/2018/541, 6 juin 2018, para. 39.

80 Selon Yvan Guichaoua, en mai 2018, trois groupes armés étaient impliqués dans les combats et il était difficile de déterminer qui était responsable des massacres. Laura Martel, « Mali : « Trois groupes armés locaux se retrouvent à l'intersection de combats », RFI, 4 mai 2018.

L'AGGRAVATION DE LA VIOLENCE INTERCOMMUNAUTAIRE

La troisième catégorie de menaces contre les civils au Mali englobe les dynamiques de violence préexistantes qui sont alimentées, aggravées, manipulées ou exploitées par les extrémistes violents ou les acteurs contre-terroristes. Tant les extrémistes violents que les opérations de contre-terrorisme peuvent aggraver la violence intercommunautaire. Par exemple, les groupes extrémistes créent plus d'espace et de possibilités pour le banditisme et le crime organisé en déstabilisant les zones, en poussant les acteurs étatiques à fuir et en participant au trafic illégal. Plus grave encore, les extrémistes violents et les opérations antiterroristes aggravent également la violence intercommunautaire.

La radicalisation des communautés

Dans la majeure partie du centre et du nord-est du Mali, la violence intercommunautaire a historiquement opposé les éleveurs, les agriculteurs et les pêcheurs de différents groupes ethniques. Cette violence était généralement contenue par les mécanismes de médiation traditionnels utilisés pour gérer les conflits fonciers et agropastoraux. Toutefois, la disponibilité croissante des armes légères et de petit calibre ainsi que la propagation de l'extrémisme violent et l'expansion des activités de lutte contre le terrorisme dans ces régions ont alimenté, aggravé et compliqué les conflits intercommunautaires.

La montée de la violence intercommunautaire est particulièrement prononcée dans les régions de Mopti et de Ségou dans le centre du Mali.[81] Selon le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), dès le mois de juillet, près de 300 civils avaient été tués à la suite d'une « montée de la violence intercommunautaire » en 2018.[82] Dans la région de Mopti, les cas de violence intercommunautaire sont passés de 20 en 2017 à plus de 70 au cours des cinq premiers mois de 2018 (dont plus de la moitié dans le district du Koro).[83]

La rancœur s'est accentuée au sein des communautés victimes d'exactions et de harcèlement de la part de groupes extrémistes. Ces communautés confondant souvent les terroristes et les Peuls, ont pour certaines démontré un ressentiment croissant envers la communauté peule pour les violences perpétrées par les groupes terroristes. Cela a alimenté la méfiance existante entre les communautés peules, bambaras et dogons. Certaines communautés ciblées par des groupes extrémistes ont donc riposté contre les Peuls, qui représentent des cibles faciles pour se venger. Dans les régions de Koro et Bankass, par exemple, les chasseurs ont incendié et attaqué plusieurs villages. Au moins trente villages ont été touchés par le conflit et des centaines de civils ont été déplacés.[84] En représailles, des Peuls, accompagnés de milices JNIM, ont attaqué les communautés dogons et bambaras, provoquant ainsi une escalade de la violence.[85]

En l'absence quasi totale d'autorités et d'institutions étatiques, cette spirale de représailles intercommunautaires a conduit à la création de groupes d'autodéfense dans les villages du centre du Mali.[86] Dan Nam Ambassagou et Dogon Ambassagou, des milices qui rassemblent des chasseurs dozos, ont promis de protéger leur communauté des « terroristes » présents dans les régions de Koro, Bankass, Douentza et Bandiagara. En mai 2018, une milice peule, l'Alliance pour le Salut au Sahel, s'est engagée à protéger la population des « terroristes dozos ».[87]

Bien que les victimes d'incidents individuels de violence intercommunautaire restent limitées, plusieurs massacres ont été commis contre des

81 HCDH, point de presse, 17 juillet 2018, disponible sur : www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23383&LangID=E ; Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali*, doc. S/2018/541, 6 juin 2018.

82 HCDH, point de presse, 17 juillet 2018 ; « Près de 300 Maliens tués cette année dans des affrontements de milices : Nations Unies », Reuters, 17 juillet 2018.

83 Environ 11 400 personnes ont été déplacées en 2018 en raison des conflits à Mopti, selon l'OCHA de l'ONU. Mali : Bulletin humanitaire, mai-juin 2018, 20 juillet 2018, disponible sur : https://reliefweb.int/report/mali/mali-bulletin-humanitaire-mai-juin-2018 .

84 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali*, doc. S/2018/541, 6 juin 2018, para. 38.les

85 Entre le 7 et le 10 juillet 2018, les Dogons et les Bambaras ont été attaqués à Djenné et à Koro par des éléments peuls et des milices JNIM. HCDH, point de presse, 17 juillet 2018.

86 Un analyste explique : « Personne n'a été arrêté à Dioungani, et ils ont tous été libérés à Alamiana. Les arrestations auraient pu empêcher l'escalade de la violence communautaire ». Entrevue, Mopti, 13 juin 2018. Voir aussi Interpeace, « Analyse locale des dynamiques de conflit et de résilience dans la zone de Koro-Bankass », juin 2017, disponible sur :www.interpeace.org/wp-content/uploads/2017/06/2017-Interepeace-IMRAP-Portraits-Crois%C3%A9s-Koro-Bankass.pdf .

87 Cf. le compte Twitter du groupe : www.twitter.com/AllianceAss .

communautés peules, généralement par des milices dogons et des chasseurs dozos.[88] En juin 2018, par exemple, les milices dozos ont tué 24 Peuls à Koumaga.[89] Cette escalade a provoqué le déplacement de 3 000 Peuls vers Birga-Fulanih, où ils ont été assiégés par les milices dogons qui les ont empêchés de quitter le village pour subvenir à leurs besoins. Cela affecte également les moyens d'existence des communautés ciblées dont les déplacements sont limités, réduisant ainsi leur accès à la nourriture et aux produits de base. De plus, certaines activités, comme l'élevage, ont été stigmatisées comme des activités « terroristes ».[90]

Le terrorisme et le contre-terrorisme jouant sur les tension communautaires

La présence de groupes terroristes et de forces contre-terroristes est un important facteur de déstabilisation et augmente le risque d'atrocités dues aux tensions intercommunautaires.[91] Les Dozos et les Dogons, pour leur part, ont eu tendance à solliciter le soutien des forces armées maliennes et ont dénoncé les Peuls comme terroristes auprès des autorités nationales. Une dynamique similaire est visible dans la région de Ménaka, où le GATIA et la MSA prétendent protéger les Touareg Imghad et Daoussahaks, tandis que l'ESGS prétend protéger les Peuls.[92]

Les actes de terrorisme, en particulier les assassinats ciblés de chefs communautaires, ainsi que les représailles contre les civils accusés de collaborer avec les terroristes, alimentent ainsi les tensions intercommunautaires. Par exemple, les tensions entre les communautés Diankabou et Djoungani ont commencé lorsque des extrémistes ont tué un influent Dogon en juin 2017. En représailles, les Dogons ont tué plusieurs Peuls, dont des femmes et des enfants. En retour, les Peuls auraient tué une quarantaine de Dogons deux jours plus tard. De même, l'assassinat du maire adjoint bambara de Dioura accusé de collaboration avec les forces armées maliennes a été suivi du meurtre d'une quarantaine de personnes à Malémana. À Macina, des terroristes ont attaqué un commerçant, puis des chasseurs dozos ont riposté en tuant plusieurs Peuls.[93]

Dans certains cas, les groupes extrémistes semblent perpétrer délibérément des actes de violence ciblés selon des critères ethniques et communautaires. L'ONU a noté que la caractéristique la plus préoccupante de la violence intercommunautaire était son instrumentalisation par des groupes radicaux et terroristes. Le Secrétaire général a rappelé la « capacité de manipulation » des groupes terroristes qui « tentent de provoquer des affrontements intercommunautaires et intracommunautaires ».[94] Les groupes terroristes ont surtout cherché à exploiter les griefs de la communauté peule pour s'y intégrer et y trouver des recrues. Le MUJAO a permis aux Peuls de suivre des entraînements et de s'équiper, tandis que le Front de libération du Macina a joué sur la victimisation des Peuls pour les mobiliser contre l'injustice sociale. Hamadou Kouffa, au discours populiste, est ainsi devenu un opposant crédible face au gouvernement, se faisant le porte-parole des communautés délaissées, voire maltraitées, par l'État malien.

Alors que les groupes extrémistes manipulent les tensions intercommunautaires pour déstabiliser le centre du Mali et s'y implanter, les communautés utilisent plutôt les groupes terroristes ou les acteurs contre-terroristes pour régler des comptes ou se débarrasser de rivaux gênants. Y compris au sein de la communauté peule, les élites ont qualifié les individus qui contestaient leur autorité de terroristes sympathisants du MUJAO, et se sont servi des forces armées maliennes pour les

88 Dans les massacres de Koumaga et de Bombou, respectivement, vingt-quatre et seize civils peuls ont été tués.

89 Nations Unies, « Mali : L'ONU préoccupée par la résurgence des violences communautaires dans la région de Mopti », 17 juillet 2018, disponible sur : https://news.un.org/fr/story/2018/07/1019132 .

90 Selon Guillaume Ngefa, la recrudescence de la violence a également un impact évident sur la sécurité alimentaire, car certains peuvent être réticents à aller sur le terrain et à s'exposer aux attaques d'éléments non identifiés, et d'autres évitent l'élevage car ils peuvent être considérés comme « terroristes ». Nations Unies, « Mali : L'ONU préoccupée par la résurgence des violences communautaires dans la région de Mopti », 17 juillet 2018, disponible sur : https://news.un.org/fr/story/2018/07/1019132 .

91 Ibrahim et Zapata, « Regions at Risk ».

92 L'ESGS compte parmi ses combattants des Peuls Tolebe qui se sont engagés à protéger leur communauté. Cependant, cette revendication de protection du groupe n'est pas purement motivée par des motifs ethniques, et il y a des dirigeants de l'ESGS qui sont aussi Daoussak.

93 Entretien avec un fonctionnaire de la MINUSMA, Mopti, 13 juin 208.

94 António Guterres, conférence de presse, 30 mai 2018, disponible sur : http://webtv.un.org/en/ga/watch/ant%C3%B3nio-guterres-un-secretary-general-at-mali-press-conference-30-may-2018/5791606869001/?term=&sort=date .

désarmer. De leur côté, des personnes n'appartenant pas aux élites ont utilisé des groupes terroristes pour se débarrasser de certains dirigeants ou membres de l'élite. Des assassinats ciblés de chefs de village ou de leur famille ont été commis à Dogo (Ténenkou), Bony (Douentza) et Mondoro (Boulikessy), et malgré l'absence de preuve expliquant le motif précis des auteurs, certains interlocuteurs ont indiqué qu'il pourrait s'agir d'exactions motivées par des clivages intercommunautaires.[95]

De leur côté, les forces maliennes et leurs mandataires ont tendance à cibler de manière disproportionnée certaines communautés qu'ils associent à des groupes extrémistes comme la JNIM et l'ESGS, dont la communauté peule et les peuls Tolebe de la région de Ménaka, ce qui contribue à exacerber les tensions communautaires. Une étude de 2017 soulignait le risque de violence ethnique et d'atrocités de masse au Mali, où les forces de contre-terrorisme soutiennent les milices ethniques, en particulier le GATIA et le MSA (majoritairement Imghad et Daoussahak).[96] Ce scénario s'est concrétisé lorsque les abus commis par le MSA et le GATIA contre des terroristes présumés, des peuls Tolebe, ont provoqué la riposte de l'ESGS contre les Daoussahaks et les Touaregs.

Le lien entre groupes extrémistes et violence intercommunautaire rend l'analyse des menaces pesant sur les populations civiles particulièrement complexe. Certains actes ressemblant à des violences intercommunautaires peuvent être le fruit d'une vengeance personnelle. De même, les agressions qualifiées d'actes de terrorisme et d'extrémisme violent peuvent en fait être liées à des tensions socio-économiques entre communautés. Les répercussions néfastes d'opérations contre-terroristes mal contrôlées ou abusives sur des relations intercommunautaires déjà explosives ne font qu'exacerber la complexité de la situation.

Le mandate de protection des civils et la structure de la MINUSMA

Dans ce contexte, la MINUSMA a pour mandat de protéger les civils contre toute menace de violence physique. La mission a un mandat exceptionnellement ambitieux qui lie la POC à la stabilisation et aux efforts pour contrer les menaces asymétriques. Cependant, la POC n'est pas un objectif stratégique de la mission de l'ONU au Mali. Par conséquent, la mission n'a pas priorisé sa mise en œuvre, mis en place de structures solides pour l'appuyer et assuré sa bonne coordination.

UN AXE DE TRAVAIL FRAGILE

Un manque de priorisation

Contrairement aux opérations de paix en RDC et en RCA, la mission de l'ONU au Mali n'a pas été conçue avec la POC comme priorité centrale. L'appui au processus de paix national et la protection de la mission elle-même contre les attaques terroristes ont été les priorités de la MINUSMA, tandis que le mandat de POC a reçu moins d'attention. Plusieurs facteurs expliquent ce faible degré de priorisation.

Tout d'abord, la MINUSMA a été conçue, à l'origine, comme devant se concentrer sur le conflit dans le nord du Mali. Par conséquent, son mandat prioritaire a toujours été d'appuyer le processus de paix et la mise en œuvre de l'accord de paix. La résolution du Conseil de sécurité de juin 2018 renouvelant son mandat le rappelle : « la priorité stratégique de la MINUSMA demeure d'appuyer la mise en œuvre... de l'Accord » et la MINUSMA est invitée « à redéfinir ses ressources et ses efforts pour se concentrer sur des tâches politiques ».[97] La POC n'est pas définie comme une « priorité stratégique », même si elle apparaît toujours au paragraphe « tâches prioritaires » après le soutien

95 Entretien avec un chercheur indépendant, Bamako, 14 juin 2018.

96 Voir Ibrahim et Zapata, « Regions at Risk » : « Scénario plausible à Ménaka dans les 12 à 18 prochains mois : le Niger et la France pourraient coopérer plus avec la milice touareg (y compris Daousahaq et Imghad) dans le cadre d'une coalition antiterroriste contre les djihadistes majoritairement Tolebe. En réaction, les milices Tolebe attaqueraient les Daousahaq, ce qui inciterait les milices Daousahaq à attaquer les communautés Tolebe. En raison d'un déséquilibre de l'aide extérieure, dans ce scénario, les Daousahaq aurait les moyens et l'élan nécessaires pour commettre des atrocités contre des civils. »

97 La résolution stipule que « La priorité stratégique de la MINUSMA reste d'appuyer la mise en œuvre de l'Accord par le Gouvernement, la Plateforme et les groupes armés de coordination, ainsi que par les autres parties prenantes maliennes concernées, en particulier ses dispositions politiques et de sécurité essentielles, notamment le rétablissement progressif et l'extension des pouvoirs et services publics, la définition d'une nouvelle architecture institutionnelle, la réforme inclusive et consensuelle du secteur sécuritaire et les mesures de réconciliation nationale, et demande à la MINUSMA de donner une nouvelle priorité aux moyens et efforts pour se concentrer sur ses missions politiques ». Résolution 2423 du Conseil de sécurité de l'ONU (28 juin 2018), UN Doc. S/RES/2423.

au processus de paix, la restauration de l'autorité publique et les bons offices et la réconciliation, et avant la promotion des droits humains et la facilitation de la coopération humanitaire. La MINUSMA fait donc face à un dilemme : les civils subissent les plus fortes menaces dans le centre du Mali, mais en l'absence de processus politique dans cette région, la POC n'est pas une priorité stratégique pour la mission.

Deuxièmement, la MINUSMA doit de plus en plus se préoccuper de sa propre protection car son personnel est directement attaqué par les groupes terroristes. Fin 2014, après que des contingents ont été pris de court par des attaques terroristes, l'autoprotection a capté toute l'attention de la mission.[98] Même en admettant que la POC faisait partie du mandat, plusieurs personnes interrogées ont admis qu'elle était devenue moins urgente que leur propre sécurité : « nous protéger nous-même est rapidement devenue la priorité... et nous sommes passés à une présence passive », a constaté l'un d'eux.[99] Cela a contribué à l'émergence d'un discours centré sur le fait que la mission, trop occupée à se protéger elle-même, manquait des moyens de projection et de dissuasion nécessaires pour protéger les civils.

Une autre raison pour laquelle la MINUSMA n'a pas accordé la priorité à la POC au départ était que, comme nous l'avons décrit plus haut, les menaces qui pesaient sur les populations locales étaient limitées au cours des premières années du déploiement de la mission.

Comme l'a expliqué un responsable de la MINUSMA, la principale menace pour les civils en août 2013 était le grand banditisme en raison de l'absence de toute autorité publique.[100] La stabilisation des grandes agglomérations et la prévention de violentes confrontations entre la Plate-forme et la Coordination dans le nord paraissaient suffisantes pour gérer le nombre relativement réduit de menaces physiques contre les civils. Comme l'ont affirmé à maintes reprises les responsables de la MINUSMA, « les civils allaient bien » et « ne constituaient pas un problème ou un défi à ce moment ».[101] Même lorsque les groupes terroristes sont devenus plus préoccupants dans le nord du Mali, ils visaient principalement la MINUSMA, les forces maliennes ou françaises, et non les populations locales.

Cependant, à mesure que les menaces contre les civils se sont multipliées au cours des deux dernières années, la MINUSMA s'est efforcée de redonner la priorité à la POC. Les équipes de la MINUSMA n'ont pas été prises au dépourvu par la montée des tensions intercommunautaires dans le centre du pays et ont plaidé pour que la mission examine mieux la situation qui se déroulait en dehors de sa sphère prioritaire dans le nord. Toutefois, pour toute mission de cette envergure et de cette importance, il est inévitablement difficile de redéfinir les priorités en cours de déploiement.

Une structure incomplète

Cette construction historique de la mission explique le manque d'appropriation, d'intégration et de priorisation de l'agenda de protection qui persiste au sein du personnel de la MINUSMA. La mission n'ayant pas été constituée sur la base d'un sentiment d'urgence à l'égard de la POC, les structures internes, l'état d'esprit et la préparation du personnel, et les procédures n'ont pas été prédisposés à gérer des problèmes de protection majeurs ou chroniques. Les structures de la MINUSMA pour la mise en œuvre de la POC ont été retardées et semblent encore manquer de solidité. La MINUSMA a mis deux ans à mettre au point sa stratégie de POC à l'échelle de la mission[102]—et ne l'a finalisée qu'en 2015, ce qui a provoqué le mécontentement de nombreuses parties prenantes, dont les États membres.[103]

98 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU, Bamako, 15 juin 2018.

99 Entretien, Bamako, 15 juin 2018.

100 Ibid.

101 Entretien avec des fonctionnaires de l'ONU, Bamako, 15 juin 2018.

102 En 2009, le Conseil de sécurité a prié le Secrétaire général de veiller à ce que toutes les missions de maintien de la paix dotées d'un mandat de protection intègrent des stratégies de protection complètes dans l'ensemble des plans de mise en œuvre des missions et des plans d'urgence qui comprennent des évaluations des menaces potentielles et des options pour la réponse aux crises et la réduction des risques, et établissent des priorités, des actions et des rôles et responsabilités clairs sous la direction et la coordination du RSSG, avec la pleine participation de tous les acteurs concernés et en concertation avec les équipes de pays des Nations Unies*". Résolution 1894 du Conseil de sécurité de l'ONU (11 novembre 2009), UN Doc. S/RES/1894. Comme indiqué dans la politique du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions sur la protection des civils, la stratégie du Département des opérations de maintien de la paix fixera les principes, objectifs et critères requis ; fournira une évaluation globale des menaces, des risques et des capacités ; et définira l'approche et les activités requises, les rôles et responsabilités respectifs ainsi que les mécanismes de coordination et de dialogue avec les autres acteurs.

103 Entretien avec un ancien fonctionnaire de la MINUSMA, New York, 7 septembre 2018.

Dans la structure existante, une équipe dirigée par un conseiller principal pour la POC est chargée de coordonner les efforts de protection de civils pour l'ensemble de la mission. Cependant, cette équipe manque de moyens. Le poste de conseiller principal pour la POC est resté vacant pendant plusieurs mois. De plus, l'équipe ne compte actuellement que sept personnes, ce qui ne suffit pas à couvrir tous les lieux d'affectation et toutes les bases militaires du Mali.[104]

Depuis sa création en 2015, la structure de la POC de la MINUSMA est à deux niveaux : le quartier général de la mission et les bureaux régionaux. Au quartier général de la mission, un groupe restreint ('Core Group') dédié à la POC (rebaptisé depuis le Groupe de travail pour la POC, ou « POC Working Group ») est coprésidé par le conseiller principal pour la POC et le chef d'état-major adjoint des opérations militaires.[105] Il est chargé de proposer des conseils sur l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de protection, établir la « responsabilité des sections », examiner les rapports des bureaux de terrain et proposer des orientations sur les réponses opérationnelles aux menaces de protection. Il élabore également la matrice d'alerte rapide et d'intervention pour la POC et assure la réponse aux menaces.[106]

Au niveau régional, les chefs de bureau sont chargés d'exécuter le mandat de la MINUSMA dans leur région, y compris la POC. Dans les quatre bureaux régionaux, des groupes de travail régionaux dédiés à la POC, présidés par le chef du bureau et le commandant de secteur, doivent produire des évaluations mensuelles des menaces et concevoir des plans d'action. Comme l'a rappelé un représentant de la MINUSMA : « Nous avons tout misé sur les régions. Le but était d'avoir une un plan opérationnel de protection et de stabilisation pour chaque région ».[107]

La stratégie POC de 2017 a permis d'établir un cadre plus élaboré pour la protection des civils et de préciser les rôles et les responsabilités du personnel de la mission. Cependant, la révision de la stratégie n'a pas nécessairement renforcé les mécanismes de protection. Le groupe restreint dédié à la POC a été rebaptisé Groupe de travail sur la POC et a continué de se réunir tous les deux mois ; les groupes de travail régionaux ont été invités à produire des évaluations bimensuelles, plutôt que les évaluations mensuelles requises au départ.[108]

Les termes de référence du personnel au siège et dans les structures régionales est extrêmement axé sur les « outputs », ou activités.[109] Dans le descriptif des postes et responsabilités, les produits administratifs et les requêtes internes, comme « la rédaction et la mise à jour du plan d'action régional pour la POC», « la planification et le déploiement des missions conjointes pour la POC », « la stimulation d'une coordination des activités de la POC » et la « remontée des rapports au groupe restreint », semblent être prioritaires. Selon un haut responsable de la MINUSMA : « à part les très bons rapports de l'unité protection, il n'y a rien de concret. » Ainsi, malgré tout ce travail administratif, ainsi que l'analyse et les alertes précoces envoyées par le personnel civil, la mission n'a toujours pas pris les mesures requises et n'a pas assuré une protection efficace des civils.

En outre, la MINUSMA souffre de problèmes structurels inhérents au système de recrutement de l'ONU, et il est compliqué d'attirer le personnel le plus expérimenté et compétent en POC pour des déploiements dans les zones les plus difficiles.[110] Un haut responsable de l'ONU s'est exprimé en faveur de personnel plus qualifiés et expérimentés et pour éviter les représailles contre les civils en contact

104 L'équipe est composée d'un fonctionnaire de la classe P5, d'un fonctionnaire de la classe P4, de deux fonctionnaires de la classe P3, d'un fonctionnaire fourni par le gouvernement et de deux volontaires des Nations Unies.

105 Le Groupe restreint POC est composé de représentants des unités des affaires politiques, de la protection de l'enfance, de la protection des femmes, du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration et de la stabilisation, du centre d'opérations conjoint, du centre d'analyse de mission conjoint, du Service de lutte antimines des Nations Unies, de la force militaire, du Bureau d'information publique, de la police de l'ONU, du Bureau de protection des réfugiés, du HCR, de l'agence des Nations unies pour les réfugiés et de la Chambre de la coordination des affaires humanitaires. Il est intéressant de noter que la stratégie POC ne mentionne pas les représentants des droits de l'homme de la MINUSMA au sein du groupe restreint, à l'exception des unités de protection des enfants et des femmes.

106 MINUSMA, Stratégie de protection des civils, mars 2015 (document interne).

107 Entretien avec un haut fonctionnaire des Nations Unies, Bamako, 3 juin 2017.

108 NUSMA, Stratégie de protection des civils, mars 2017 (document interne).

109 Namie Di Razza, « Reframing the Protection of Civilians Paradigm for UN Peace Operations », International Peace Institute, novembre 2017, disponible sur : www.ipinst.org/2017/11/poc-paradigm-un-peace-ops .

110 Namie Di Razza, « People before Process : Humanizing the HR System for UN Peace Operations », International Peace Institute, octobre 2017, disponible sur : www.ipinst.org/2017/10/humanizing-hr-system-for-un-peace-operations .

avec la mission : « Un réel professionnalisme est nécessaire pour les activités de liaison communautaire pour éviter les représailles.... C'est très technique, mais il existe des méthodes appropriées [pour assurer la protection des civils]. » Assurer une formation ciblée et adaptée au contexte de l'ensemble de la mission ainsi que l'expertise requise dans un contexte non permissif d'extrémisme violent demeure un défi important.

Les difficultés d'intégration

Si les mécanismes mis en place pour coordonner la POC au sein de la MINUSMA semblent s'inspirer des structures de POC d'autres missions, comme celles développées en RDC et en RCA, ils sont en pratique moins complexes et sophistiqués. Il est frappant que les hauts responsables du quartier général de la mission ne participent à aucun mécanisme de coordination consacré à la protection des civils.[111] Alors que l'organigramme place le conseiller principal de la POC sous l'autorité directe du Représentant spécial du Secrétaire général, un accès régulier au Représentant peut être un réel défi, si le Représentant est consumé par la mise en œuvre du processus politique et des bons offices. La révision de la stratégie de protection de 2018 prévoit de requérir la participation des hauts fonctionnaires aux mécanismes de coordination et de créer un forum de coordination au niveau des hauts responsables des missions qui se réunirait tous les six mois.

Au niveau régional, des désaccords sur l'analyse des menaces, des débats sur les rapports hiérarchiques ont été mentionnés comme nuisant à la bonne exécution du mandat de protection. Comme l'a expliqué un interlocuteur, « Ce sont les personnes qui ont nui à la POC dans cette mission. Les gens ont créé plus d'hostilité et de tensions [autour de la POC] ».[112]

Plusieurs personnes interrogées ont souligné que l'absence d'analyse intégrée et de planification opérationnelle constituait un problème majeur. Malgré les efforts de l'équipe de POC pour intégrer et coordonner les activités de protection, la mission a tendance à travailler en vase clos. « Les silos sont plus prononcés ici que dans toute autre mission », selon un haut fonctionnaire.[113] Le manque d'intégration entre les composantes civile, militaire et policière nuit à l'efficacité de la POC, qui est par définition une tâche multidimensionnelle pour l'ensemble de la mission. La mission a néanmoins récemment amélioré la coordination. Par exemple, un projet de justice et de réconciliation lancé dans le centre du Mali en juillet 2018 fait intervenir différentes sections de la mission.[114] De même, les équipes de médiation et d'affaires civiles ont engagé des discussions pour définir leurs rôles et responsabilités respectifs dans la lutte contre la violence intercommunautaire.[115]

Par ailleurs, la création d'une équipe chargée de coordonner la POC pour toute la mission a eu pour effet involontaire de diminuer le sens des responsabilités des autres sections à l'égard de la POC.[116] Les personnes interrogées au sein de la mission estimaient que certaines sections n'appuyaient pas suffisamment ou de manière proactive les efforts en matière de POC, et ne participaient pas aux efforts visant à régler les questions opérationnelles relatives à la POC, comme la définition des termes « terroriste » et « extrémiste violent ». Selon un fonctionnaire de l'ONU, la POC exaspère certains membres du personnel de la mission : « Quand l'équipe POC arrive dans une réunion, nous levons les yeux au ciel en nous demandant : « Qu'avons-nous encore fait de mal? » Plusieurs membres actuels et anciens du personnel de l'ONU ont témoigné de la mauvaise image de la POC ; un interlocuteur décrivant l'état de la mission en 2017 a même déclaré qu'il semblerait que « tout le monde déteste la POC ».[117]

Alors qu'il s'agit d'un élément clé du travail de protection des opérations de maintien de la paix multidimensionnelles et intégrées, la coordination de la POC avec les acteurs humanitaires et de

111 La mission en RDC dispose d'une structure de coordination au niveau de la haute direction de la mission et d'un groupe de la haute direction sur la protection tant au siège qu'au niveau régional, en plus des groupes de travail sur la protection.

112 Entretien avec un haut fonctionnaire de l'ONU, 8 juin 2018.

113 Entretien avec un haut fonctionnaire de l'ONU, 3 juin 2018.

114 Conseil de sécurité des Nations Unies, Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali, Doc. S/2018/866, 25 septembre 2018.

115 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU, Bamako, 8 juin 2018.

116 Entretien avec un ancien fonctionnaire de la MINUSMA, 5 octobre 2018.

117 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU, Bamako, 3 juin 2018.

développement en dehors de la mission est également difficile pour la mission de l'ONU au Mali. Des mécanismes tels que le groupe sectoriel de la protection, qui réunit la mission, les agences, fonds et programmes des Nations Unies et les ONG travaillant sur les questions de POC, sont conçus pour assurer une planification et une évaluation conjointes des besoins de protection et pour tirer parti de leurs différents avantages comparatifs. Cependant, le fait que la MINUSMA soit vue comme partie au conflit a entravé l'adoption d'une approche intégrée de la POC et la coordination avec les acteurs humanitaires. Pour préserver l'espace humanitaire et se protéger des représailles dues à une association présumée avec la MINUSMA, de nombreuses ONG se sont distancées de l'ONU.[118] La coordination civilo-militaire des activités humanitaires des Nations Unies (UN-CMCoord), qui réunit des acteurs humanitaires et militaires, souffre d'une surreprésentation du personnel militaire de la MINUSMA, de l'opération Barkhane, de la mission de l'UE pour renforcement des capacités, et d'une sous-représentation des ONG.[119] Dans certains cas, cette distance entre les acteurs humanitaires et militaires a réduit l'espace dont disposent les acteurs humanitaires pour protéger les civils, car ils ne peuvent accéder à certaines zones sans escorte militaire.[120]

L'intégration des composantes militaire et civile de la MINUSMA s'est heurtée à des difficultés particulières. La composante militaire, qui détermine l'affectation des ressources et le déploiement des opérations de la mission, conçoit généralement ces opérations en fonction de ses priorités (stabilisation et lutte contre les menaces asymétriques). En coordination avec les forces françaises et maliennes, ses opérations militaires robustes et complexes visent à stabiliser la situation, neutraliser les EEI, permettre la liberté de circulation et prévenir la violence dans certaines régions du pays (par exemple, l'opération Foronto à Mopti, l'opération Furaji à Douentza, l'opération Fitiri à Telatai et Ménaka).[121]

L'un des objectifs de ces opérations est de créer un espace de travail pour les sections civiles de la mission[122]. La force de la MINUSMA informe le personnel civil des manœuvres prévues et leur donne la possibilité de se rendre dans les villages de la région. De telles opérations sont rares en raison des capacités de projection limitées de la MINUSMA[123], de sorte que lorsqu'elles sont menées, elles finissent souvent par être des initiatives fourre-tout, poussant tout le monde à s'appuyer sur les manœuvres militaires pour accomplir leur travail sans stratégie claire et ordonnée. En effet, ces opérations ne correspondent pas toujours aux priorités identifiées par le personnel civil. Dans d'autres opérations de paix multidimensionnelles, les civils dirigent habituellement les opérations militaires sur la base de leur analyse des points chauds et des besoins de protection. La composante civile de la MINUSMA semble toutefois avoir un rôle plus limité dans la planification des opérations militaires. Certains civils concernés ont indiqué avoir été trop rarement consultés lors de la préparation de ces opérations ou n'avoir été inclus que de manière ponctuelle.

Néanmoins, la composante militaire reproche parfois aux civils de ne pas avoir planifié ces opérations. Comme l'a déclaré un officier supérieur de l'armée, « les civils nous disent : « Je n'ai pas besoin d'aller dans ce village », mais ils devraient profiter de nos opérations et faire du travail préventif parce que les forces de sécurité se doivent d'être les plus réactives possible ».[124] Un fonctionnaire supérieur des Nations Unies a déclaré qu'« au lieu de traiter les forces de sécurité comme un

118 Entretiens, Bamako et Mopti, 4-16 juin 2018.

119 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU, Bamako, 1er octobre 2018.

120 Communication avec un ancien responsable de l'ONU 4 octobre 2018.

121 Foronto, cf. Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali*, doc. S/2018/541, 6 juin 2018, para. 32; Furaji, cf. Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali*, UN Doc. S/2018/273, 29 mars 2018, para. 44 ; Fitiri, cf. MINUSMA, communiqué de presse, 30 novembre 2017, disponible sur : https://reliefweb.int/report/mali/point-de-presse-de-la-minusma-du-30-novembre-2017 .

122 Comme le rappelle le Secrétaire général : « Du 25 au 28 mars, l'opération Faden menée par la MINUSMA a permis la conduite de missions civiles conjointes dans cinq localités du district de Koro pour permettre une meilleure appréciation de la situation, notamment en ce qui concerne le lancement du plan du Gouvernement visant à sécuriser le Centre. De même, du 18 au 24 avril, l'opération Foronto a facilité la conduite de missions civiles conjointes dans quatre localités du district de Mopti. » Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali*, doc. S/2018/541, 6 juin 2018, para. 32.

123 L'opération Furaji, par exemple, comportait des activités de surveillance des droits de l'homme, de reconnaissance, des patrouilles, de consultations médicales et des visites vétérinaires, et faisait intervenir les dirigeants communautaires. Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali*, doc. S/2018/273, 29 mars 2018, para. 18.

124 Entretien avec un militaire de la MINUSMA, Bamako, 15 juin 2018.

service de taxi ou une entreprise de service...les civils doivent s'assurer aussi que leurs besoins soient mieux connus, comme les effets escomptés des missions et des projets ».[125] De leur côté, les membres du personnel civil déplorent le manque de réactivité et de souplesse de la mission pour fournir un appui militaire aux déplacements qu'ils jugent indispensables.

Toutefois, la mission s'est récemment efforcée d'améliorer la planification et la coordination civilo-militaires intégrées. La création d'un « groupe de travail conjoint sur les effets » en 2018 visait à renforcer la planification conjointe civilo-militaire des missions intégrées sur le terrain et à faciliter la discussion sur les points chauds prioritaires. Dans cet esprit, la mission a lancé à l'été 2018 la « Feuille de route 4 » pour mieux allouer les ressources et améliorer la planification dans le secteur militaire de Tombouctou (couvrant Mopti).

Avec cette approche, le personnel militaire demande au personnel civil du bureau régional d'identifier les zones qu'il doit sécuriser afin de nouer des liens avec les communautés sur le long terme et de mettre en œuvre des projets de façon durable. En outre, le chef du bureau et le commandant de secteur ont mis en place un projet intégré de justice et de réconciliation à Koro, où la force militaire appuiera les missions civiles pendant une période de trois mois. Une telle planification intégrée ouvre également l'accès humanitaire aux ONG, que ce soit dans les zones sécurisées par l'ONU ou, pour ceux qui veulent garder leurs distances avec la mission, dans les zones où l'ONU n'est pas présente.

UNE COMPRÉHENSION PARTIELLE DES MENACES

La MINUSMA a récemment accordé plus d'attention à la POC, principalement en raison de l'augmentation des tensions intercommunautaires, de l'impact croissant des EEI sur les populations locales et des récentes représailles contre les civils par des groupes terroristes ou des abus commis par des éléments des forces de contre-terrorisme. L'analyse par la MINUSMA des menaces pesant sur les civils repose toutefois sur une évaluation partielle de la situation dans le pays.

Une analyse partielle et tardive

Comme nous l'avons vu plus haut, la MINUSMA n'a pas eu de stratégie de POC au cours des deux premières années de son déploiement. La stratégie a finalement été élaborée en 2015 puis révisée en 2017, et elle comprenait une analyse des menaces pesant sur les civils. En 2015, la stratégie a défini six catégories de menaces ; la version révisée de 2017 contenait de légers changements dans le libellé et l'ordre de priorité de ces catégories.[126]

Les catégories de menaces identifiées ont évolué avec la situation sur le terrain. La menace de « contrôle des zones par des groupes armés », qualifiée d'« élevée » en 2015, a été écartée en 2017 lorsque les autorités ont commencé à se redéployer vers le nord. En 2017, elle fut remplacée par la nouvelle catégorie : « attaques conventionnelles et autres exactions commises par des groupes armés non étatiques ». Les tensions intercommunautaires et intracommunautaires ont fait l'objet d'une plus grande attention dans la stratégie de 2017, tout comme le banditisme armé, qui s'est très probablement accru sous l'effet pervers de l'accord de paix et de l'inactivité des combattants qui en a résulté, ainsi que de l'absence de l'autorité publique dans la région de Mopti.

La manière dont les stratégies abordent les menaces terroristes a également évolué. La stratégie de 2015 faisait référence à des « attaques non conventionnelles de la part de groupes armés non étatiques », ce qui pourrait être un euphémisme pour désigner les menaces terroristes, mais englobe tous les groupes armés non étatiques. La stratégie de 2017 a changé cela en une étiquette verbeuse et apparemment prudente : « attaques non conventionnelles (asymétriques) et/ou terroristes d'acteurs armés non étatiques utilisant des tactiques, techniques et procédures terroristes ». Cette nouvelle formulation limite de facto la catégorie de menace aux groupes terroristes et la sépare des « exactions commises par des groupes armés non étatiques ». Cette nouvelle attention portée aux

125 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU, Bamako, 1er octobre 2018.

126 En 2017, chaque catégorie de menace a été divisée en sous-catégories en fonction de leur probabilité et de leur impact. Par exemple, pour les attaques non conventionnelles, les sous-catégories « ciblage massif et délibéré de civils », « représailles violentes contre des informateurs présumés », « EEI », « mines », « restes explosifs de guerre » et « dommages collatéraux » ont été évalués comme ayant un impact « élevé » ou « très élevé » sur les civils. Le ciblage délibéré a été évalué comme ayant une « faible probabilité ».

Tableau 1. Comparaison de l'analyse des menaces dans la stratégie POC de la MINUSMA[127]

2015	2017
Attaques non conventionnelles de groupes armés non étatiques	Affrontements inter ou intracommunautaires
Conflits armés groupes armés non étatiques	Banditisme armé
Tensions et conflit inter ou intracommunautaires	Attaques conventionnelles et autres aggressions commises par des groupes armés non étatiques
Contrôl de régions par des groupes armés	Attaques non conventionnelles (asymétriques) et/ou terroristes perpétrées par des acteurs armés non étatiques au moyen de tactiques, techniques et procédures terroristes
Banditisme armé et crime organisé	Conflits armés entre ou au sein des groupes armés non étatiques
Violations commises par des acteurs étatiques	Violations et exactions commises par des acteurs étatiques

attaques non conventionnelles reflète l'émergence de nouveaux groupes terroristes et plusieurs attentats terroristes très médiatisés contre l'ONU et les populations civiles en 2015.[128]

La probabilité que cette menace se matérialise est toutefois passée d'« élevée » à « moyenne » ou « faible » (sauf pour la sous-catégorie « représailles contre les informateurs »). Au moment où la stratégie de POC a été finalisée en mars 2017, la mission ne considérait pas le terrorisme comme une menace prioritaire pour les populations locales en raison de la faible visibilité de ces menaces et du déficit de rapports et d'analyses sur la nature prédatrice des groupes terroristes. Une telle interprétation, telle que décrite ci-dessus, peut faire l'objet de débats. De même, les violations commises par des acteurs étatiques ont été relativement minimisées dans les deux versions de la stratégie, en dépit des informations faisant état de dérives.[129]

La version 2018 de la stratégie de POC, en cours d'élaboration au moment de la rédaction de ce rapport, sera un document abrégé définissant les structures et mécanismes de coordination de la POC et ne comprendra pas d'analyse des menaces, une tâche qui reviendra à chaque bureau régional. Cependant, réduire la « stratégie » de POC à une cartographie des dispositions structurelles internes et des mécanismes de coordination risque de trop se concentrer sur les outils, les activités et les produits plutôt que sur l'impact souhaité et une

127 Ce tableau reprend l'ordre des catégories indiquées dans la stratégie de POC de la MINUSMA. Cependant, le document de l'ONU n'indique pas si l'ordre est fonction de la priorité.

128 Le Front de libération du Macina a vu le jour en 2015 et, en octobre 2015, le dirigeant d'Ansar Eddine, Iyad Ag Ghali, a dénoncé le processus de paix. L'attentat terroriste perpétré par al-Mourabitoun contre l'hôtel Radisson Blu à Bamako le 20 novembre 2015 et les différentes attaques contre la MINUSMA dans le nord sont révélateurs de la portée et des spécificités du danger terroriste pour les populations locales et l'ONU.

129 Désignation en 2015 : « faible probabilité » et « impact important ». En 2017 : « probabilité modérée » et « faible impact ».

feuille de route pour y parvenir. En l'absence d'une analyse stratégique à l'échelle de la mission et d'une hiérarchisation des menaces qui pèsent sur les civils, les plans régionaux distincts risquent de ne pas bénéficier d'une adhésion politique, d'un ordre séquentiel stratégique et d'une allocation de moyens au niveau national.

Les angles morts dans l'analyse

Au-delà de cette classification officielle, de nombreuses questions restent en suspens pour le personnel de la MINUSMA, qui a souvent fait état d'un « manque d'analyse » général.[130] Les composantes civiles des opérations de paix ont généralement un avantage comparatif en contribuant à la POC par des analyses multidimensionnelles, basées sur l'expertise, pour éclairer la prise de décision et les actions militaires. Les responsables des affaires politiques, des affaires civiles, des droits de l'homme, de la protection de l'enfant et du désarmement, démobilisation et réintégration, ainsi que le centre d'analyse conjoint de la mission, ont un rôle central à jouer dans l'évaluation des menaces, besoins de protection et points d'entrée pour tirer parti des personnalités influentes ou exercer des pressions sur les auteurs de violations. On attend d'eux qu'ils le fassent par leur compréhension de la dynamique politique, économique et sociale, leur surveillance et leurs enquêtes, et leur accès supposé unique aux populations civiles, aux autorités locales ou aux groupes armés non étatiques.

Au Mali cependant, la conception de stratégies de protection efficaces et novatrices a été entravée par l'accès restreint aux communautés, le manque de granularité qui en résulte dans l'analyse des menaces pesant sur les civils, les frontières floues entre protecteurs et menaces ainsi qu'entre extrémistes et victimes, et le réseau complexe des auteurs et motifs. De plus, le manque de coordination au sein de la mission fait obstacle au partage de l'information. Bien que le centre d'analyse conjoint de la mission produise des rapports analytiques et dispose d'un personnel local bien informé qui comprend la dynamique politique, sociale et économique dans sa région, le reste de la mission et ses dirigeants n'intègrent ou ne tiennent pas toujours compte ses analyses.

Par conséquent, la mission n'a pas d'évaluation commune ni de compréhension de base des menaces et des besoins de protection. Au cours des entretiens menés dans le cadre de cette recherche, différentes sections de la mission ont relayé des conceptions variées des besoins de protection au Mali. Le personnel a des opinions contradictoires sur des questions telles que l'impact réel des groupes terroristes sur les civils ou la réalité de la « violence intercommunautaire » dans le centre du Mali, et certains critiquent l'évaluation et la hiérarchisation des menaces pesant sur les civils.

En ce qui concerne la menace terroriste, l'analyse de la mission s'aligne étroitement sur celle du gouvernement malien et de certains autres États membres concernés de la région. Dans le cadre général de coopération avec l'opération Barkhane et la Force conjointe du G5 Sahel, l'approche de la MINUSMA semble réduire les groupes terroristes à des « ennemis » qu'il faut interdire et neutraliser. Le fait que ces groupes ciblent la MINUSMA renforce ce point de vue. Dans le cadre du mandat de la MINUSMA lié au soutien au processus de paix et à la stabilisation, une telle approche est bien entendu logique car les groupes terroristes se sont engagés à combattre le processus de paix, les autorités étatiques et les forces étrangères au Mali. Du point de vue du mandat de POC, cependant, la mission pourrait envisager une analyse différente. Étant donné que certains de ces extrémistes cherchent à épargner les civils, la MINUSMA pourrait interagir avec eux afin de réduire les menaces de violence contre les civils, comme en Afghanistan, où la mission politique des Nations Unies (MANUA) dialogue avec les Talibans et les sensibilise aux questions des droits humains et de protection.[131]

Dans le cadre du partenariat étroit de la MINUSMA avec les acteurs nationaux et internationaux, les stratégies de POC de 2015 et 2017 ont également eu tendance à négliger les dérives des autorités et des forces de sécurité, notamment en matière de corruption, d'impunité et de harcèlement. L'absence de toute mention des risques pour

130 Entretiens avec le personnel de la MINUSMA, Bamako, 15 juin 2018.

131 Cf. Ralph Mamiya, « Engaging with Non-state Armed Groups to Protect Civilians: A Pragmatic Approach for UN Peace Operations », International Peace Institute, octobre 2018. Pendant les premières années du conflit en Afghanistan, les Talibans étaient considérés comme un groupe interdit et désigné comme le principal ennemi dans la guerre contre le terrorisme. Cependant, les équipes des droits humains de la mission politique de l'ONU en Afghanistan ont cherché à respecter certaines normes pour la protection des civils durant le conflit.

les civils liés aux opérations de contre-terrorisme est particulièrement frappante. Même si la force conjointe du G5 Sahel n'était pas encore en place au moment de la révision de la stratégie de la POC en 2017, les conséquences des opérations de contre-terrorisme sur celle-ci, comme d'éventuels dommages collatéraux ou exactions, étaient déjà bien réelles. Dans une certaine mesure, la proximité de la MINUSMA et des forces contre-terroristes a pu conduire la mission à adopter une analyse partielle des menaces. En même temps, si les « terroristes » constituent une menace pour la mission de l'ONU, les forces françaises et les autorités maliennes, ils ne constituent pas une menace pour les civils de la même manière et dans la même mesure.

En ce qui concerne les tensions intercommunautaires, différentes sections de la mission ont des conceptions divergentes de la situation dans le centre du Mali. Certains analystes civils de l'ONU s'interrogent sur l'ampleur de la violence intercommunautaire en raison du manque de données et sont réticents à parler de « conflits interethniques ». Certains soutiennent qu'il n'y a pas de violence interethnique entre les Peuls et les autres communautés parce que les tensions sont principalement fondées sur les moyens de subsistance (élevage du bétail, agriculture, pêche et autres questions liées à la terre et à la transhumance) plutôt que sur l'identité ethnique, un argument potentiellement valide. Une poignée d'interlocuteurs de l'ONU et de la société civile estiment également que les groupes terroristes pourraient déstabiliser le centre du Mali pour détourner l'attention du nord – même si cela ne justifierait pas que la mission reste passive face à la violence et aux exactions contre la population civile.

Une attention tardive et controversée centrée sur le centre du Mali

Comme l'a déclaré un des interlocuteurs de l'ONU : « L'accent est mis sur le nord, de sorte qu'il n'y a pas de vision pour la protection des civils au centre ».[132] En effet, la MINUSMA n'avait qu'un petit bureau à Mopti en 2015, principalement pour assurer la liaison avec les agences et les ONG et pour travailler sur la question des déplacés internes du Nord Mali. Au départ, le gouvernement malien a également manifesté peu d'intérêt à ce que la mission se concentre sur le centre, une situation qu'il pensait pouvoir régler par lui-même.

Malgré des alertes précoces, la mission n'a pas renforcé de manière substantielle la petite équipe de Mopti, qui, sans aucune capacité de projection, n'est pas en mesure de réagir à la montée de la violence intercommunautaire de façon appropriée. La région se trouve dans la zone de responsabilité du secteur de Tombouctou, et une force de réaction rapide n'a été envoyée à Sévaré qu'en mars 2017.[133]

Le personnel de la mission a également systématiquement soutenu que « le centre n'est pas le mandat ». Les fonds et agences de l'ONU et les représentants de la société civile ont pour leur part tendance à regretter que « la MINUSMA n'a pas de mandat pour le centre », même si le mandat de POC de la mission ne fixe pas de limites géographiques pour cette tâche.[134]

Avec le déploiement de la force conjointe du G5 Sahel à Sévaré et l'augmentation du nombre de victimes dues aux violences intercommunautaires dans la région, l'ONU a récemment recentré une partie de son attention sur le centre et l'équipe présente dans la région semble disposée à faire face aux menaces contre les civils.[135] Toutefois, le Conseil de sécurité est resté prudent quant à une réorientation du mandat de la MINUSMA et a souligné que la priorité stratégique reste l'exécution du processus de paix au nord.

En 2018, le Conseil a autorisé la mission à « stabiliser les principaux regroupements de population et les autres zones où les civils sont en danger, notamment dans le Centre et le Nord du Mali » sous son mandat de POC.[136] Mais après de vifs débats sur cette question sensible, le Conseil a fait en sorte que cela n'affecte pas la réalisation de la priorité stratégique dans le nord. Il « encourage la reconfiguration du dispositif de la MINUSMA

132 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU, Mopti, 12 juin 2018.

133 Une partie de la force de réaction rapide, la force d'avant-garde, arriva en mars 2017, suivi progressivement des autres.

134 Le mandat porte sur le centre du Mali de 2016 de manière explicite, exigeant à la MINUSMA de stabiliser des zones à risque pour les civils, « surtout au centre et au nord du Mali. »

135 Le quartier général s'est déplacé à Bamako après les attentats terroristes en juin 2018.

136 Conseil de sécurité de l'ONU, Résolution 2423 (28 juin 2018), doc. S/RES/2423.

afin d'optimiser et de rééquilibrer les présences en uniforme et civiles dans la région centrale, à la discrétion du Représentant spécial du Secrétaire général, en consultation étroite avec le commandant de la Force et sans entraver sa capacité à poursuivre sa priorité stratégique dans le nord ».[137] Par conséquent, la réponse de la mission à la crise dans le centre a été essentiellement réactive. Il n'y avait pas de stratégie pour le centre avant qu'un conseiller principal de la MINUSMA ne soit chargé d'en rédiger une en 2018 pour mieux structurer et homogénéiser l'action de la mission dans la région.

UN MANDAT AMBITIEUX EN SOUTIEN À LA STABILISATION ET À LA LUTTE CONTRE-TERRORISTE

Bien que la mission soit principalement axée sur l'appui à la mise en œuvre du processus de paix et que, dans la pratique, la MINUSMA n'ait accordé qu'une attention limitée à la POC par rapport aux autres opérations de maintien de la paix, les résolutions du Conseil de sécurité ont fait de la POC une tâche prioritaire depuis 2014, autorisant la mission à utiliser tous les moyens nécessaires, conformément à un mandat ambitieux et robuste, pour protéger les civils.[138] Rappelons que le lien entre la POC, la stabilisation et la lutte contre les menaces asymétriques, tant sur le plan conceptuel que dans la pratique, a donné à la MINUSMA une grande latitude pour protéger les civils de manière proactive et ferme, encourageant de potentielles actions pour la POC.[139] Cependant, ce lien a aussi créé une confusion entre la POC, la stabilisation et les opérations de contre-terrorisme qui pourraient justifier l'usage de la force.

Un amalgame de la POC, la stabilisation et la « lutte contre les menaces asymétriques » dans les mandats de la mission

Alors qu'elle s'efforce de s'acquitter plus efficacement de ses mandats de protection, l'ONU semble mettre l'emphase sur l'action militaire. Les soldats de la paix étant désormais censés s'opposer aux acteurs qui menacent les civils, ils sont de plus en plus poussés à dépasser leurs limites traditionnelles pour adopter une position plus ferme et proactive contre ceux qui s'attaquent aux populations locales.[140] Le discours sur la POC s'est accompagné d'une nouvelle rhétorique qui discrédite les « fauteurs de troubles », les « forces nuisibles », les « auteurs de violences » et, de façon plus générale, les groupes qui menacent les civils. Dans des pays comme la RDC et la RCA, l'approche de la POC ressemble de plus en plus à une stratégie de guerre visant à « vaincre » un ennemi. Le récent rapport de Dos Santos Cruz, qui affirme que les groupes armés ne comprennent que la « force écrasante », marque un tournant dans l'évolution de cette rhétorique. Sur le plan politique, l'approche fondée sur les victimes (protéger les civils) a également semblé évoluer vers une approche fondée sur les auteurs (s'attaquer aux menaces), dont les conséquences entraînent des mutations profondes pour le système des Nations Unies et les missions de maintien de la paix.[141]

Au Mali, la mission a pour mandat d'autoriser des opérations robustes contre les groupes armés pour protéger les civils, stabiliser le pays (y compris pour empêcher le retour des groupes armés) et contrer les menaces asymétriques.[142] En 2013, la

137 Ibid.

138 Résolution du Conseil de sécurité 2164 (25 juin 2014), doc. S/RES/2164.

139 On remarquera que la POC et la stabilisation, y compris « la lutte contre les menaces asymétriques », ont fusionné dans les résolutions du Conseil de sécurité et les rapports du Secrétaire général. Dans le rapport du Secrétaire général de 2015, une partie inclut la sécurité, la stabilisation et la POC. *Conseil de sécurité de l'ONU, Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali*, doc. S/2015/219, 27 mars 2015, section III.

140 En particulier dans les cas où ils sont mandatés pour utiliser tous les moyens nécessaires à la protection des civils. Cette culture de la protection a même conduit les missions de l'ONU à interpréter avec souplesse les principes du maintien de la paix en ce qui concerne le recours à la force, l'impartialité et le consentement des principales parties. En RDC, les casques bleus ont été explicitement mandatés pour neutraliser par la force les auteurs d'actes de violence au moyen d'opérations ciblées et offensives, ce qui a eu un impact sur les perceptions locales de l'impartialité de la mission dans le conflit. La mission en RCA est également intervenue militairement à plusieurs reprises pour arrêter l'avancée de certains groupes armés, guidée par l'hypothèse raisonnable qu'ils mettraient directement en danger des civils. Au Soudan du Sud, les soldats de la paix des Nations Unies opèrent souvent sans le consentement tactique des parties au conflit et doivent parfois protéger les civils de l'État qui les accueille.

141 Récemment, des efforts ont visé à améliorer l'analyse fondée sur la menace pour mieux concevoir les stratégies POC dans les opérations de paix. Cette analyse pourrait rendre les interventions plus adaptées et efficaces, améliorer la priorisation et l'affectation des ressources et les méthodes des missions en fonction du type et du degré de menace pour les civils.

142 Cf. Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU 2085 (20 décembre 2012) donne mandat à la MISMA « d'aider les autorités maliennes à récupérer les zones du nord de son territoire sous le contrôle de groupes terroristes, extrémistes et armés et à réduire la menace que représentent les organisations terroristes, notamment l'AQMI, le MUJWA et les groupes extrémistes associés ». La résolution 2100 (25 avril 2013) a donné mandat à la MINUSMA de

protection des civils était la troisième tâche prioritaire, associée à la protection du personnel des Nations Unies, tandis que la stabilisation des agglomérations clés était la première. En 2014, la stabilisation et la POC étaient regroupées dans le même paragraphe,[143] associant la POC et les opérations robustes comme les deux faces d'une même médaille : la mission doit à la fois stabiliser les centres urbains « où les civils sont en danger » et « dissuader les menaces et prendre des mesures actives pour empêcher le retour des éléments armés », les « éléments armés » se référant tant aux groupes armés traditionnels qu'aux groupes terroristes.[144]

La POC, la stabilisation et la « lutte contre les menaces asymétriques » sont regroupées depuis 2016, date à laquelle elles ont été regroupées dans le même paragraphe (voir Tableau 2).[145] Le mandat de 2016 a également établi « la lutte contre les attaques asymétriques pour défendre activement le mandat de la MINUSMA » (notamment les « attaques asymétriques contre des civils ») comme une tâche prioritaire distincte. En 2018, le libellé de la résolution continue de lier « POC et stabilisation, y compris contre les menaces asymétriques ».[146] Le paragraphe séparé sur « les attaques asymétriques dans la défense active du mandat de la MINUSMA » a été déplacé comme paragraphe opérationnel sous « principes généraux » au lieu de « tâches prioritaires ».

La coopération avec les forces antiterroristes dans la pratique

Parallèlement à cette convergence des tâches dans le cadre des mandats de la mission, la coopération entre la MINUSMA, qui a pour mandat de protéger les civils, et les forces parallèles, qui ont pour mandat de neutraliser les menaces terroristes, soulève des questions quant au positionnement de la mission. En effet, en raison de son appui aux forces de contre-terrorisme, la mission pourrait être perçue comme une partie au conflit.

Bien que la MINUSMA ne soit pas une force contre-terroriste, elle a été mobilisée pour accompagner et appuyer les efforts de lutte contre le terrorisme dans la région. La France était favorable à l'idée de déployer une mission de maintien de la paix des Nations Unies au Mali pour poursuivre la stabilisation du pays, alors que sa propre opération contre-terroriste, Serval, était en cours de retrait.[147] Alors que les forces françaises et maliennes devaient continuer la lutte contre les groupes terroristes, le soutien nécessaire à la stabilisation du Mali et à la protection des civils sous la menace des groupes extrémistes ont été des considérations décisives pour un tel déploiement de l'ONU.[148] Cette complémentarité entre POC, stabilisation et contre-terrorisme est donc historiquement ancrée dans la logique du déploiement de la MINUSMA au côté des forces de contre-terrorisme.

La coopération entre la MINUSMA et les forces contre-terroristes permet de coordonner tous les efforts des forces de sécurité sur le terrain, ainsi que la mise en commun des capacités afin de pallier les éventuelles déficiences.

L'opération Barkhane a fourni un appui opérationnel à la MINUSMA, ce qui a considérablement accru sa capacité, renforcé sa sécurité et élargi sa portée. Dans de nombreuses régions, le soutien aérien ou terrestre des forces françaises, y compris les escortes militaires, ont permis le déploiement des unités de la MINUSMA. Le partage du renseignement et la mise en commun des capacités de détection et d'alerte pour protéger les bases militaires ont également contribué à une meilleure protection de la force. L'assistance technique fournie par Barkhane pour l'entretien et la sécurisation des camps, la détection et la neutra-

« contribuer au rétablissement de l'autorité de l'État malien sur l'ensemble de son territoire national, au maintien de l'unité et de l'intégrité territoriale du Mali et à la réduction de la menace que représentent les organisations terroristes et groupes associés ».

143 « Sécurité, Stabilisation et POC » en 2014, puis « POC et Stabilisation » 2015.

144 Résolution du Conseil de sécurité 2295 (29 juin 2016), doc. S/RES/2295.

145 Parallèlement à l'évolution des résolutions du Conseil de sécurité, la stratégie de POC de la mission a évolué vers une mention plus explicite des menaces terroristes en 2017. En 2015, il n'était pas fait mention d' « extrémistes violents », d'« extrémistes », de « djihadistes », d'« islamistes » ou de « radicaux », mais seulement à l'occasion de références à des groupes « terroristes » en référence aux civils entraînés dans les conflits où Barkhane et les forces maliennes ont combattu des terroristes. En 2017, la référence aux attaques et menaces terroristes par des groupes terroristes ou utilisant des tactiques terroristes est beaucoup plus explicite.

146 Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU 2423 (28 juin 2018), doc. S/RES/2423.

147 Gérard Araud, commentaires aux media du Conseil de sécurité, 25 avril 2013, disponible sur : http://webtv.un.org/media/watch/g%C3%A9rard-araud-france-on-mali-security-council-media-stakeout-25-april-2013/2327411645001/?term=&page=1 .

148 Entretien, New York, 14 mai 2018.

lisation des EEI, l'évacuation des véhicules ou du personnel, ainsi que son assistance médicale, ont également été essentielles pour la MINUSMA.

Grâce à des « opérations coordonnées » entre la MINUSMA et l'opération Barkhane, au cours desquelles les deux forces partagent des détails sur leurs opérations, calendrier, objectifs et modalités d'action respectifs, la mission des Nations Unies a contribué à maintenir et à stabiliser des zones dégagées par les opérations Serval et Barkhane.[149] Le soutien logistique aux forces françaises (même s'il est accordé à titre exceptionnel) est également plus fréquent.[150] Le regroupement des forces françaises et onusiennes dans le même camp (ou, comme le soulignent souvent les personnes interrogées, dans deux camps distincts mais voisins) témoigne aussi de ce rapprochement. Depuis février 2018, un accord technique a formalisé le soutien de la MINUSMA à la Force conjointe du G5 Sahel. Le coût de ce soutien, comprenant la fourniture de carburant et de nourriture, ainsi qu'un soutien médical, technique et logistique, a été estimé à 44 millions d'euros sur deux ans.[151]

Cependant, les opérations coordonnées ont également soulevé des questions sur le rôle réel de l'ONU dans la lutte contre le terrorisme. Dans l'ordre bien connu des opérations de contre-insurrection et de stabilisation (« clear/hold/build », ou « nettoyer/tenir/construire »), certains pourraient interpréter que les forces françaises « nettoieraient » les zones, que la MINUSMA et les forces maliennes « tiendraient » ces zones libérées et que les composantes civiles de la MINUSMA seraient ensuite chargées de la « reconstruction ».[152] La distinction entre lutte contre-terroriste et maintien de la paix, établie pour des raisons politiques, juridiques et organisationnelles, s'est donc révélée plus difficile à mettre en place sur un plan opérationnel.[153]

Certains hauts responsables de la MINUSMA et du Secrétariat de l'ONU admettent que la mission de maintien de la paix s'est trop impliquée dans les efforts de lutte contre le terrorisme et trop peu concentrée sur la protection des civils. Selon un fonctionnaire de l'ONU : « L'objectif est de soutenir la Force conjointe du G5 Sahel et l'opération Barkhane, d'occuper le territoire, de détecter les menaces—et, peut-être, de faire de la protection des civils... Mais en réalité, nous menons très peu d'opérations dont l'objectif est la protection des civils. »

En effet, la MINUSMA a eu tendance à mener des opérations militaires pour détecter, rechercher et neutraliser les menaces asymétriques en traitant la protection des civils comme une tâche annexe. Le personnel de la MINUSMA a tenté de tirer parti de ces opérations robustes pour développer davantage les activités de protection des civils. Par exemple, la MINUSMA a été la première mission à disposer d'un solide système de renseignement visant à identifier et à surveiller les menaces, même s'il était mal intégré dans l'ensemble de la mission.[154] Le personnel de la mission a profité de cet intérêt pour le renseignement pour faire progresser le programme de protection des civils et accroître la participation à aux activités de protection, mettant notamment en valeur les analyses de prévention tant au niveau de la protection des civils que contre les menaces asymétriques.[155]

Si la plupart des interlocuteurs ne considèrent pas que la MINUSMA ait délibérément instrumentalisé la mission de protection des civils pour justifier sa participation à la lutte contre-terroriste, ils ont néanmoins admis que les directives restaient floues, et le Secrétariat a récemment cherché à définir des lignes plus claires. Les responsables interrogés dans le cadre de ce rapport ont également reconnu la nécessité de clarifier les rôles distincts des acteurs opérant au Mali, même si,

149 Entretiens, New York et Bamako, mai, juin et octobre 2018.

150 Par exemple, l'opération Barkhane a récemment demandé d'utiliser des avions de l'ONU pour appuyer la rotation de son personnel militaire.

151 Ce montant comprend 10 millions d'euros provenant de l'UE. Le montant total promis par les donateurs pour la Force conjointe du G5 au Sahel s'élève à 414 millions d'euros. Rapport du Conseil de sécurité, « May 2018 Monthly Forecast ».

152 Entrevue, Bamako, 8 juin 2018. Voir aussi Arthur Boutellis, « Can the UN Stabilize Mali? Towards a UN Stabilization Doctrine? », *Stability: International Journal of Security and Development* 4, no. 1 (2015).

153 Bruno Charbonneau, « Counterterrorism and Challenges to Peacekeeping Impartiality », IPI Global Observatory, 28 juin 2018, disponible sur : https://theglobalobservatory.org/2018/06/counterterrorism-peacekeeping-impartiality/ .

154 Cf. All Sources Information Fusion Unit (ASIFU). Pour plus d'informations sur cette unité, voir Olga Abilova et Alexandra Novosseloff, « Demystifying intelligence in UN Peace Operations » « Toward an Organizational Doctrine », International Peace Institute, juillet 2016, disponible sur : www.ipinst.org/2016/07/demystifying-intelligence-in-un-peace-ops .

155 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU, New York, août 2018.

Tableau 2. Évolution du libellé des résolutions du Conseil de sécurité sur la MINUSMA concernant la POC, la stabilisation et la lutte contre les menaces asymétriques

Résolutions du Conseil de sécurité	Langage concernant la POC	Langage concernant la stabilisation ou la lutte contre les menaces asymétriques
Résolution 2100 (2013)	**Tâches prioritaires du mandate**	
Tâches prioritaires du mandat : a. Stabilisation des principales agglomérations et contribution au rétablissement de l'autorité de l'État dans tout le pays b. Contribution à la mise en œuvre de la feuille de route pour la transition, y compris le dialogue national et le processus électoral c. Protection des civils et du personnel des Nations Unies d. Promotion et défense des droits de l'homme e. Soutien de l'action humanitaire f. Appui à la sauvegarde du patrimoine culturel g. Action en faveur de la justice nationale et internationale	Assurer, sans préjudice de la responsabilité des autorités de transition maliennes, la protection des civils immédiatement menacés de violences physiques, dans la limite de ses moyens et dans ses zones de déploiement	En appui aux autorités de transition maliennes, stabiliser les principales agglomérations, en particulier dans le nord du pays, et, dans ce contexte, écarter les menaces et prendre activement des dispositions afin d'empêcher le retour d'éléments armés dans ces zones
Résolution 2164 (2014)	**Tâches prioritaires du mandate**	
Tâches prioritaires du mandat : a. Sécurité, stabilisation et protection des civils b. Appui au dialogue politique national et à la réconciliation nationale c. Appui au rétablissement de l'autorité de l'État dans tout le pays, à la reconstruction du secteur de la sécurité malien, à la promotion et la protection des droits de l'homme, et à l'aide humanitaire	Assurer, sans préjudice de la responsabilité des autorités maliennes, la protection des civils immédiatement menacés de violences physiques Étendre sa présence, notamment grâce à des patrouilles de longue portée, dans la limite de ses capacités, dans le nord du pays, au-delà des principales agglomérations, et en particulier dans les zones où les civils sont en danger	Pour appuyer les autorités maliennes, stabiliser les principales agglomérations, notamment dans le nord du pays, et, dans ce contexte, écarter les menaces et prendre activement des dispositions pour empêcher le retour d'éléments armés dans ces zones

Résolutions du Conseil de sécurité	Langage concernant la POC	Langage concernant la stabilisation ou la lutte contre les menaces asymétriques
Résolution 2227 (2015)	**Tâches prioritaires du mandate**	
Tâches prioritaires du mandat : a. Cessez-le-feu b. Appui à l'application de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali c. Bons offices et réconciliation d. Protection des civils et stabilisation e. Promotion et défense des droits de l'homme f. Aide humanitaire et projets en faveur de la stabilisation g. Protection, sûreté et sécurité du personnel des Nations Unies h. Appui à la sauvegarde du patrimoine culturel	Assurer, sans préjudice de la responsabilité première des autorités maliennes, la protection des civils immédiatement menacés de violences physiques	Fournir un appui aux autorités maliennes pour stabiliser les principales agglomérations et les autres zones où les civils sont en danger, notamment dans le nord du pays, en effectuant des patrouilles de longue portée, entre autres choses, et, dans ce contexte, écarter les menaces et prendre activement des mesures pour empêcher le retour d'éléments armés dans ces zones
Résolution 2295 (2016)	**Tâches prioritaires du mandate**	
Tâches prioritaires du mandat : a. Appui à la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali b. Bons offices et réconciliation c. Protection des civils et stabilisation, notamment contre les menaces asymétriques d. Mesures à prendre pour lutter contre les attaques asymétriques afin de defendre activement le mandat de MINUSMA e. Protection, sûreté et sécurité du personnel des Nations Unies f. Promotion et protection des droits de l'homme g. Aide humanitaire	Assurer, sans préjudice de la responsabilité première des autorités maliennes, la protection des civils menacés de violences physiques	En soutien aux autorités maliennes, stabiliser les principales agglomérations et les autres zones où les civils sont en danger, notamment dans le nord et le centre du Mali, et, à cet égard, renforcer les moyens d'alerte rapide, anticiper, écarter et contrer les menaces, notamment les menaces asymétriques, et prendre des mesures actives et robustes pour protéger les civils, y compris en effectuant activement et efficacement des patrouilles dans les zones où les civils sont en danger, et empêcher le retour d'éléments armés dans ces zones, en ne menant d'opérations directes qu'en cas de menaces graves et crédibles Dans le cadre de la mise en œuvre de ses priorités et de la défense active de son mandat, anticiper et écarter les menaces et prendre des mesures actives et robustes pour contrer les attaques asymétriques dirigées contre des civils ou des

Résolutions du Conseil de sécurité	Langage concernant la POC	Langage concernant la stabilisation ou la lutte contre les menaces asymétriques
	Autres paragraphes du dispositif	**Tâches prioritaires du mandate**
	Demande à la MINUSMA d'actualiser sa stratégie de protection des civils {...} et, à cet égard, de déterminer les menaces qui pèsent sur les civils, de mettre en œuvre des plans de prévention et d'appliquer rapidement et de manière coordonnée les dispositions prévues concernant le suivi, l'analyse et la communication de l'information	membres du personnel des Nations Unies, afin de garantir des interventions rapides et efficaces lorsqu'il existe des menaces de violence contre des civils et empêcher le retour d'éléments armés dans ces zones, en ne menant d'opérations directes qu'en cas de menaces graves et crédibles
Résolution 2364 (2017) Tâches prioritaires du mandat : a. Appui à la mise en oeuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali b. Appui au rétablissement de l'autorité de l'État dans le centre du pays c. Bons offices et réconciliation d. Protection des civils et stabilisation, notamment contre les menaces asymétriques e. Promotion et protection des droits de l'homme f. Aide humanitaire	**Tâches prioritaires du mandate**	
	Assurer, sans préjudice de la responsabilité première des autorités maliennes, la protection des civils menacés de violences physiques	En soutien aux autorités maliennes, stabiliser les principales agglomérations et les autres zones où les civils sont en danger, notamment dans le nord et le centre du Mali, et, à cet égard, renforcer les moyens d'alerte rapide, anti ciper, écarter et contrer les menaces, notamment les menaces asymétriques, et prendre des mesures actives et robustes pour protéger les civils, y compris en effectuant activement et efficacement des patrouilles dans les zones où les civils sont en danger, et empêcher le retour d'éléments armés dans ces zones, en ne menant d'opérations directes qu'en cas de menaces graves et crédibles Dans le cadre de la mise en œuvre de ses priorités et de la défense active de son mandat, anticiper et écarter les menaces et prendre des mesures actives et robustes pour contrer les attaques asymétriques dirigées contre des civils ou des membres du personnel des Nations Unies, afin de garantir des interventions rapides et efficaces lorsqu'il existe des menaces de violence contre des civils et empêcher le retour d'éléments armés dans ces zones, en ne menant d'opérations directes qu'en cas de menaces graves et crédibles

Résolutions du Conseil de sécurité	Langage concernant la POC	Langage concernant la stabilisation ou la lutte contre les menaces asymétriques
Résolution 2423 (2018) Tâches prioritaires du mandat : a. Appui à la mise en oeuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali b. Appui au rétablissement de l'autorité de l'État dans le centre du pays c. Bons offices et réconciliation d. Protection des civils et stabilisation, notamment contre les menaces asymétriques e. Promotion et protection des droits de l'homme f. Aide humanitaire	**Tâches prioritaires du mandate**	
	Assurer, sans préjudice de la responsabilité première des autorités maliennes, la protection des civils menacés de violences physiques, y compris par des activités d'information et de sensibilisation, le dialogue et des échanges directs	En soutien aux autorités maliennes, stabiliser les principales agglomérations et les autres zones où les civils sont en danger, notamment dans le nord et le centre du Mali, et, à cet égard : renforcer les moyens d'alerte rapide et mieux consigner les conséquences du conflit et de la violence sur les civils ; anticiper, écarter et contrer les menaces, notamment les menaces asymétriques ; renforcer les mécanismes de mobilisation et de protection de la population, y compris par la réconciliation, la médiation et l'appui à la résolution des conflits locaux ; prendre des mesures actives et robustes pour protéger les civils, y compris en effectuant des patrouilles énergiques et efficaces dans les zones où les civils sont en danger, et atténuer les risques auxquels sont exposés les civils avant, pendant et après toute opération militaire ; empêcher le retour d'éléments armés dans ces zones, en ne menant d'opérations directes qu'en cas de menaces graves et crédibles
	Autres paragraphes du dispositif	
	Souligne combien il importe que la MINUSMA envisage, le cas échéant, des mesures à appliquer, conformément à son mandat de protection des civils établi à l'alinéa d) du paragraphe 38 ci-dessous et dans les limites des ressources existantes, afin de réduire, voire d'éviter tout risque de dommage collatéral pour les civils qui pourrait découler d'attaques visant les camps de la Mission	*Demande* à la MINUSMA de continuer, dans le cadre de l'exécution de ses tâches prioritaires et de la défense active de son mandat, d'anticiper et d'écarter les menaces et de prendre des mesures actives et robustes pour contrer les attaques asymétriques dirigées contre des civils ou des membres du personnel des Nations Unies, afin de garantir des interventions rapides et efficaces en cas de menaces de violence contre des civils et d'empêcher le retour d'éléments armés dans ces zones, en ne menant d'opérations directes qu'en cas de menaces graves et crédibles

comme l'a déclaré le Secrétaire général, ils travaillent tous dans le même sens.[156] De même, l'examen stratégique de la MINUSMA, réalisé de manière indépendante début 2018, a émis des critiques sur la proximité de la MINUSMA et des forces de contre-terrorisme.[157]

La manipulation de la mission de protection des civils dans un environnement hautement politisé

La MINUSMA met en œuvre son mandat de protection dans un environnement hautement politisé. En conséquence, les parties au conflit, y compris la « Plateforme » et la « Coordination », ont eu tendance à utiliser et manipuler la mission de protection pour solliciter l'intervention de la MINUSMA en vue d'arrêter la progression de leurs opposants sous couvert « de protéger les civils ».

Il y a eu des exemples d'interventions de la MINUSMA qui ont été lancées officiellement pour protéger les civils mais qui ont finalement joué en faveur d'un groupe par rapport à l'autre.[158] En janvier 2015, la mission a justifié les tirs sur le groupe de la « Coordination des mouvements de l'Azawad » ou (CMA) à Tabankort pour se protéger et protéger les civils dans une zone de tirs violents.[159] Cependant, un débat fut ouvert sur les « civils » que la MINUSMA prétendait protéger, qui auraient été des partisans du groupe de la « Plateforme » qui tiraient sur le groupe de la « Coordination ».[160] A Ménaka, plus tard au cours de la même année, la MINUSMA été critiquée pour avoir tenté d'écarter la « Plateforme » loin de la ville. Dans un communiqué de presse, la mission réaffirmait son impartialité et niait les allégations selon lesquelles elle serait impliquée entre les belligérants. La mission a « catégoriquement » démenti avoir lancé un ultimatum à la « Plateforme » pour qu'elle quitte les lieux, mais a reconnu poursuivre des efforts de médiation pour prévenir les hostilités qui pourraient menacer les civils.[161] En août 2015, la MINUSMA a établi une zone de sécurité autour de Kidal et a condamné les combats entre la « Coordination » et la « Plateforme » ainsi que la prise d'Anéfis par les forces de la « Plateforme ». Dans un communiqué de presse, elle a indiqué qu'elle était déterminée à protéger les civils et que « tout mouvement d'éléments appartenant à la Plateforme à l'intérieur de cette zone serait interdit et considéré comme un danger imminent pour les populations ».[162] Comme l'expliquait un représentant de l'ONU : « Nous sanctionnions en fait une violation du cessez-le-feu ».[163] La manipulation de la MINUSMA par la « Plateforme » et la « Coordination » a donc compliqué la mise en œuvre de la mission de protection des civils.

Les défis concrets : un espace contraint pour les activités de protection de la MINUSMA

Les opérations de maintien de la paix de l'ONU disposent d'un large éventail d'actions, armées et non armées, pour protéger les civils. La composante militaire a à sa disposition tout un dispositif de moyens allant d'une présence dissua-

156 Le secrétaire général a rappelé en mai 2018 que les mandats de maintien de la paix n'incluent pas la lutte contre le terrorisme, mais qu'il doit y avoir complémentarité entre la MINUSMA, le G5 Sahel, l'opération Barkhane et les Maliens, et que le renforcement du cadre de soutien au G5 Sahel était important pour permettre à la Force conjointe de lutter contre les mouvements terroristes et la criminalité organisée pour protéger les civils. António Guterres, conférence de presse, 30 mai 2018.

157 Cf. Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali*, doc. S/2018/541, 6 juin 2018 : « L'équipe d'examen a estimé que la proximité de la MINUSMA, son rôle d'appui et sa coopération avec les acteurs de la sécurité, y compris les acteurs de la lutte antiterroriste, avaient contribué à donner l'impression que la Mission menait des actions antiterroristes. »

158 Sur les événements de Tabankort, voir la déclaration de la MINUSMA du 20 janvier 2015. Voir aussi Conseil de sécurité de l'ONU, Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali, Doc. S/2015/219, 27 mars 2015, para. 18. Sur les événements de Kidal, voir le communiqué de la MINUSMA du 27 août 2015, disponible sur https://minusma.unmissions.org/la-minusma-met-en-place-une-zone-de-s%C3%A9curit%C3%A9-autour-de-la-ville-de-kidal .

159 Comme indiqué dans le rapport du Secrétaire général, « Le 20 janvier, la Coordination a tiré des mitrailleuses lourdes et des roquettes sur Tabankort à proximité de la position de la MINUSMA ainsi que sur des sites civils. La MINUSMA a envoyé deux hélicoptères d'attaque pour dissuader d'autres tirs et a effectué des tirs d'avertissement qui n'ont pas permis d'arrêter les tirs de la Coordination. Des hélicoptères de la MINUSMA ont tiré sur le lance-roquettes et l'ont détruit. » Le MNLA s'est plaint d'avoir eu des hommes tués par la MINUSMA, et la Plateforme a appelé la MINUSMA à permettre aux groupes armés de poursuivre les combats à Tabankort, suscitant des manifestations en faveur et contre la MINUSMA dans différentes villes. Conseil de sécurité de l'ONU, Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali, Doc. S/2015/219, 27 mars 2015, para. 18.

160 Entretien avec un haut fonctionnaire de l'ONU, New York, 18 juillet 2018 ; entretien avec un ancien fonctionnaire de l'ONU, 5 octobre 2018.

161 MINUSMA, communiqué de presse, 21 mai 2015, disponible sur : https://minusma.unmissions.org/mise-au-point-de-la-minusma-0 .

162 MINUSMA, "La MINUSMA met en place une zone de sécurité autour de la ville de Kidal," 17 août 2015, disponible : https://minusma.unmissions.org/la-minusma-met-en-place-une-zone-de-s%C3%A9curit%C3%A9-autour-de-la-ville-de-kidal .

163 Entretien avec un haut fonctionnaire de l'ONU, New York, 18 juillet 2018.

sive à des opérations robustes, d'une réaction rapide à la domination. Grâce à ses activités de renforcement des capacités, à son aptitude à maintenir l'ordre public et à son expérience en matière de mobilisation communautaire, la force policière dispose également des leviers nécessaires à la protection des populations locales. La composante civile, par l'analyse, la présence, le dialogue et la mobilisation, la médiation, la surveillance et l'enquête en matière de droits de l'homme et l'extension de l'autorité de l'État, contribue à créer un environnement protecteur et à soutenir directement les civils en danger. Certains de ces leviers ont été répliqués d'une mission à une autre. Par exemple, la mission au Mali a utilisé des mécanismes mis au point en République démocratique du Congo (RDC), tels que les équipes multidisciplinaires d'évaluation des besoins de protection, les assistants de liaison communautaire assurant une bonne communication avec les communautés pour mieux les protéger, et les réseaux d'alerte communautaire améliorant l'alerte précoce et la réaction rapide.[164]

Cependant, l'environnement hostile et la confusion interne quant au rôle de la mission dans la lutte contre le terrorisme ont entravé l'utilisation des outils de protection traditionnels au Mali. Ces outils se sont avérés inadaptés au contexte malien, compromis par la position partielle de la MINUSMA et son partenariat avec les forces contre-terroristes, voire affaiblis (parfois même abandonnés) par la tentative de l'ONU de se dissocier de la lutte contre-terroriste.

DES OUTILS INADAPTÉS AUX ENVIRONNEMENTS NON-PERMISSIFS

Dans un environnement hostile, les attaques perpétrées contre le personnel des Nations Unies, ainsi que les représailles contre les populations desservies par l'ONU, ne permettent pas le recours à des outils traditionnels de protection des civils. Dans ces cas de figure, la présence de l'ONU et la mobilisation communautaire n'ont qu'un effet limité sur la protection et peuvent même exposer les civils à davantage de risques.

Le présence dissuasive

L'un des outils les plus élémentaires que les soldats de la paix peuvent utiliser pour protéger les civils est leur présence même comme moyen de dissuasion contre les agresseurs hostiles. La présence d'une base de l'ONU, les patrouilles de soldats de la paix et les visites du personnel civil onusien peuvent contribuer à décourager les fauteurs de troubles, à stabiliser une zone et à rassurer la population.

Dans une certaine mesure, la MINUSMA a utilisé à son avantage le drapeau de l'ONU comme moyen de dissuasion. Les forces militaires ont mené des patrouilles et des opérations pour rassurer la population et dissuader les éventuels criminels.[165] Les patrouilles militaires et policières à l'intérieur et autour des zones urbaines sensibles figurent parmi les activités les plus visibles de la mission au cours des premières années de son déploiement dans le nord et continuent de rassurer la population locale et de renforcer leur confiance.[166] Pendant les élections de 2018, les patrouilles à pied et motorisées de la police des Nations Unies avaient pour but de sécuriser la population.[167] L'opération Furaji II, une opération de grande envergure à Douentza en juin 2018, visait à rassurer les civils, en particulier les femmes, par la présence d'une brigade comprenant des troupes féminines togolaises en vue d'améliorer le contact avec les femmes.[168] L'opération, selon les rapports, aurait permis de réduire le nombre d'attaques contre les civils.[169]

Par leur présence, les soldats de la paix fournissent également un espace aux civils et aux acteurs humanitaires pour mener leurs activités. En 2018, les opérations Faden et Foronto dans la région de Mopti ont permis à des équipes civiles conjointes

164 MINUSMA, « Face aux tensions dans le Nord, la MINUSMA déterminée à protéger les civils », 7 mai 2015,disponible sur : https://minusma.unmissions.org/face-aux-tensions-dans-le-nord-la-minusma-d%C3%A9termin%C3%A9e-%C3%A0-prot%C3%A9ger-les-civils .

165 La mission a effectué des patrouilles coordonnées avec des groupes armés sous leurs ordres et d'autres dissidents à Ménaka, dans l'est du Mali, pour renforcer la confiance et dissuader le « banditisme armé ». Conseil de sécurité de l'ONU, Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali, Doc. S/2018/273, 29 mars 2018, para. 46.

166 Cf. UN Peacekeeping, Twitter, 27 août 2018, 11h26, disponible sur : https://twitter.com/UNPeacekeeping/status/1034145182168612865.

167 Voir Police des Nations Unies, Twitter, 30 juillet 2018, 11h48, disponible sur :https://twitter.com/UNPOL/status/1024003890063269889.

168 MINUSMA, « FURAJI II : Une opération des Casques bleus au féminin », 27 juin 2018, disponible sur https://minusma.unmissions.org/furaji-ii-une-op%C3%A9ration-des-casques-bleus-au-f%C3%A9minin .

169 Conseil de sécurité des Nations Unies, Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali, Doc. S/2018/866, 25 septembre 2018.

de mener plusieurs missions pour rencontrer la population et améliorer l'analyse de la situation.[170] Les bases militaires peuvent également abriter les civils et les protéger de situations violentes ; les civils ont en effet trouvé refuge dans des installations de la MINUSMA dans le passé [171]. En 2015, par exemple, le camp de la mission de Tabankort a permis de protéger 22 civils, lors de heurts entre la « Coordination » et la « Plateforme ».

Cependant, la détérioration de la sécurité des soldats de la paix a nui à la capacité de la mission d'être présente et mobile. Des embuscades régulières visant la MINUSMA menés par des groupes extrémistes l'ont amenée à une « bunkérisation », réduisant ainsi sa domination sur le terrain. Les règles de circulation du personnel sont plus strictes depuis 2015, requérant le personnel civil de la MINUSMA d'utiliser des escortes militaires dans la majeure partie du pays. Cela a considérablement réduit la capacité opérationnelle des composantes civiles, à moins qu'elles n'enfreignent les règles et ne prennent des risques personnels [172]. Par conséquent, la force militaire oriente en grande partie sa stratégie de déploiement ainsi que les activités entreprises par les composantes civiles en dehors des principales zones urbaines. « Si un [responsable] des droits de l'homme veut se rendre à Telataï pour enquêter sur des meurtres, il faut deux compagnies, quatre hélicoptères et une opération militaire entière pour accompagner un seul civil [du personnel] », explique un officier militaire de l'ONU. De telles exigences en matière de sécurité font aussi qu'il est extrêmement difficile pour les effectifs civils de se différencier de leurs homologues militaires.

La situation sécuritaire a également mis sous tension la capacité militaire de la MINUSMA. La mission ne peut pas avoir une présence protectrice partout dans le pays. Sa faible présence au sol, son manque d'équipement et les préoccupations liées à sa protection limitent sa capacité de déploiement. Le poste de commandement avancé de Sévaré, placé sous la responsabilité du quartier général du secteur ouest à Tombouctou, a une capacité extrêmement limitée et ne peut pas être déployé dans la plaine inondable de Mopti quasiment toute l'année. Un haut responsable de l'ONU rappelle que « nous avons attendu pendant des mois pour que les forces conjointes se rendent à Koro », alors que la zone avait été identifiée comme un point chaud dès juin 2017.

Le déploiement des forces conjointes ne semble pas être une solution viable dans le contexte actuel de coupes budgétaires et de contributions de troupes limitées. L'examen stratégique de la MINUSMA en 2018 a abouti à la même conclusion, notant qu' « en moyenne, 80 % des ressources militaires de la MINUSMA étaient utilisées pour assurer des poches de sécurité couvrant un rayon de 5 à 20 kilomètres, protégeant les principaux axes de population au nord du pays ». L'équipe de la revue stratégique a estimé que le manque chronique de mobilité et l'environnement opérationnel continueraient probablement d'entraver la capacité de la mission à déployer sa présence sur le terrain et à s'acquitter de son mandat. Les composantes militaires de la mission ont toutefois cherché à démontrer leur capacité à dominer le territoire, en menant des opérations d'envergure impliquant jusqu'à dix compagnies situées de 100 à 150 kilomètres des bases de la MINUSMA, comme pour les opérations Firiti, Foronto et Faden. Les différents secteurs de la MINUSMA ont également mené des opérations d'envergure.

Outre la limitation des déplacements de la MINUSMA, les agressions des groupes terroristes contre la MINUSMA remettent en question la pertinence d'une présence dissuasive en tant qu'outil de protection au Mali. Le drapeau de l'ONU ne semble pas avoir réussi à dissuader les groupes extrémistes violents de s'en prendre au personnel de l'ONU. Certains ont remarqué avec ironie que, dans un convoi civil escorté par des soldats de la paix de l'ONU, « ce sont en fait les civils qui protègent les soldats de la paix, et non

170 Conseil de sécurité de l'ONU, Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali, Doc. S/2018/541, 6 juin 2018, para. 32. Des troupes ont participé à l'évaluation de la situation en matière de sécurité et ont rencontré la population locale. MINUSMA, Twitter, 17 avril 2018, 2 h 11, disponible sur https://twitter.com/UN_MINUSMA/status/986170267889172480 .

171 Le Secrétaire général note dans son rapport que, quelques jours avant l'action rugueuse menée par la mission contre la Coordination à Tabankort, « le 16 janvier, la Coordination a attaqué les positions de la Plateforme dans la ville. Vingt-deux civils se sont réfugiés dans le camp temporaire de la Mission et la MINUSMA y a renforcé ses troupes ». Conseil de sécurité de l'ONU, Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali, Doc. S/2015/219, 27 mars 2015.

172 Entretiens, Bamako et Mopti, 4-16 juin 2018.

l'inverse »[173].

Au contraire, il semble que le drapeau des Nations Unies attire les menaces et les violences et qu'il a donc un effet contraire à la dissuasion. Une route est plus susceptible d'être minée lorsque des casques bleus y circulent : « S'il n'y a pas de MINUSMA, il n'y a pas d'engins explosifs improvisés », a déclaré un interlocuteur[174]. Contrairement à ce qui se passe en République démocratique du Congo où la MONUSCO recommande souvent une intensification des patrouilles dans les zones où les civils sont exposés, une présence accrue au Mali peut compromettre la sécurité et nuire davantage aux communautés. De violents affrontements dans la région de Mopti en juin 2017 ont conduit au déploiement d'une mission civile dans la ville de Koro en juin et d'une autre dans les villages touchés en juillet. Ces visites auraient été suivies d'une aggravation de la situation, les groupes extrémistes ayant placé davantage de mines et d'engins explosifs improvisés, empêchant toute nouvelle mission de suivi dans ces villages[175]. Les attaques contre les installations des Nations Unies et les heurts ayant lieu entre groupes terroristes et la MINUSMA peuvent également avoir des répercussions néfastes sur les civils. Le Conseil de sécurité lui-même a souligné l'importance de mettre en place des mesures de réduction des risques de violence déclenchés par la présence de la mission.[176]

Déterminer l'effet protecteur ou aggravant d'une présence de la MINUSMA constitue une étape importante dans l'élaboration d'une stratégie de protection pour la MINUSMA. Certains font valoir qu'un départ rapide de la MINUSMA serait sa meilleure façon de contribuer à la protection des civils. Cependant, la MINUSMA est le seul acteur sécuritaire dans le nord du Mali, où elle a produit des signes positifs de stabilisation, tels que le retour prudent des institutions étatiques et l'établissement de mesures de confiance avec des groupes armés conciliants. La présence de la MINUSMA a plus de chances d'avoir un effet dissuasif sur ces groupes et à convaincre les parties « légitimes » au processus de paix disposés à démontrer leur bonne volonté en coopérant avec la communauté internationale. De toute évidence, les groupes extrémistes ne réagissent pas de la même façon à la présence d'un acteur représentant et soutenant les institutions, un système d'État de droit et un ordre qu'ils combattent.

Néanmoins, comme l'expliquait un représentant d'une agence de l'ONU, l'absence des Nations Unies « ne signifierait pas que les civils seraient mieux protégés ». Les engins explosifs improvisés seraient probablement moins répandus, mais les populations locales seraient toujours menacées par le banditisme, la violence intercommunautaire et le harcèlement des groupes extrémistes. Un officier supérieur de l'armée partageait ce point de vue : « Si vous êtes là, vous créez des problèmes. Si vous n'êtes pas là, le problème continue ».[177]

La mission a également réussi dans une certaine mesure à installer une présence dissuasive, surtout lorsqu'elle l'a accompagné d'une menace crédible de recours à la force. Dans la région de Djenné, en mai 2018, après avoir été alertée par les autorités locales, la mission a déployé deux hélicoptères pour dissuader des éléments armés qui assiégeaient le village de Nouh Bozo.[178] Cette démonstration de force a poussé les assaillants à quitter la région. Pour décourager les menaces extrémistes violentes au Mali, la présence de l'ONU doit être continue, à long terme ou particulièrement impressionnante.

Les visites ponctuelles et les patrouilles sporadiques sont contre-productives car elles exposent la population à des représailles dès le départ des forces de l'ONU. De même, déployer des forces conjointes à travers de nombreuses petites bases militaires, comme en RDC, ne fonctionnerait pas au Mali, car ces bases seraient trop vulnérables aux attaques asymétriques d'extrémistes violents. Une occupation militaire conséquente pendant

173 Entretien avec un représentant d'une agence des Nations Unies, Bamako, 7 juin 2018.

174 Entretien avec un représentant d'une agence des Nations Unies, Bamako, 7 juin 2018.

175 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU à Mopti, 12 juin 2018.

176 La résolution 2423 du Conseil de sécurité des Nations Unies (28 juin 2018) « souligne l'importance pour la MINUSMA d'envisager des mesures potentielles, selon les cas échéants, dans le cadre de son mandat de protection des civils tel que défini au paragraphe 38 (d) ci-dessous, et dans les limites des ressources existantes, en vue de réduire ou d'éviter les dommages collatéraux potentiels parmi les civils qui pourraient découler des attaques contre les camps de la mission ».

177 Entretien avec un agent de la MINUSMA à Bamako, 11 juin 2018.

178 Entretiens avec des responsables de la MINUSMA, Mopti, 12-13 juin 2018.

plusieurs semaines, suivie d'un déploiement des forces de police maliennes ou de la police de l'ONU pour éviter un vide sécuritaire, serait une formule digne d'intérêt. Dans une même logique, les forces conjointes se restructurent désormais en petits camps à l'échelle d'une compagnie, qui seront eux-mêmes regroupés en camps de bataillons. Des opérations à plus long terme, d'une durée de trois mois, sont également prévues pour faire face à l'insécurité qui sévit dans le centre du Mali.

La mobilisation communautaire et la médiation

La liaison et la mobilisation communautaires sont devenus des moyens de protection essentiels pour l'ONU. En RDC, la mission dispose d' « équipes conjointes de protection », d' « assistants de liaison communautaires » et de « réseaux d'alerte communautaire », et élabore des plans de protection locaux en consultation avec les communautés locales. Ces mesures permettent à la mission d'évaluer plus précisément les besoins des civils et d'y répondre, d'instaurer un climat de confiance entre les forces en uniforme et la population, de faire face aux tensions intercommunautaires et de renforcer les mécanismes d'alerte précoce et de réaction.

Certaines de ces mesures ont été reproduites au Mali, avec un succès mitigé. Par exemple, des équipes civiles conjointes composées de membres du personnel de différentes sections de la MINUSMA se sont rendues dans des zones de tensions pour assurer la liaison avec les parties prenantes sur le terrain, évaluer les besoins de protection en coopération avec les communautés et essayer de désamorcer les conflits tout en rassurant les communautés. De même, des « missions spéciales intégrées » ont évalué l'impact de la violence, responsabilisé les dirigeants des communautés dans des initiatives de réconciliation potentielle, sensibilisé la population et créé des forums de discussions communautaires.[179] Depuis la mi-2015, des assistants de liaison communautaire ont été recrutés pour analyser les tendances sociales, sécuritaires et politiques au niveau local dans leur zone de responsabilité. À Douentza, deux assistants de liaison communautaire constituent l'unique présence civile de la mission.

La liaison avec les communautés est inestimable pour le bon fonctionnement des mécanismes d'alerte précoce et de prévention et crée des réseaux de contacts pour informer la MINUSMA des menaces et des besoins de protection.

Par exemple, lorsque le village de Nouh Bozo a été encerclé par des groupes armés en mai 2018, les chefs de village ont appelé les responsables des affaires civiles de la MINUSMA, déclenchant le déploiement rapide des hélicoptères. Les activités de réconciliation et de médiation peuvent également désamorcer les conflits et contrer la radicalisation, offrir aux membres des communautés privés de leurs droits une voix dans les débats publics et renforcer la confiance entre les différents groupes et entre les autorités étatiques et leurs électeurs dans un contexte polarisé[180].

Cependant, les conditions sécuritaires difficiles au Mali ont confiné le personnel civil dans les bases militaires et l'ont empêché de mener des activités de sensibilisation communautaire. Étant donné que le personnel de l'ONU est régulièrement menacé, la mission préfère transférer ses effectifs dans des bureaux régionaux plutôt que dans les zones où ils sont réellement nécessaires, et incite même certains d'entre eux à ne plus porter l'insigne des Nations Unies. La capacité de déplacement des assistants de liaison communautaire et des responsables des affaires civiles dépend d'énormes efforts logistiques pour coordonner les escortes militaires, ce qui les rend moins agiles et réactifs. Lorsqu'ils sortent, ils sont souvent limités aux zones urbaines ou à de brèves visites dans les villages reculés, dans le cadre d'opérations militaires de grande envergure[181]. Comme le rapporte un représentant

179 Selon le Secrétaire général, à Tabankort en 2015, la MINUSMA « entrepris deux missions spéciales intégrées pour évaluer l'impact des combats sur les civils et pour responsabiliser les dirigeants communautaires dans des initiatives de réconciliation potentielle ». Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali*, doc. S/2015/219, 27 mars 2015, para. 17. Des missions civiles conjointes été également déployées dans le nord : « Suite aux tensions inter et intracommunautaires liées à des conflits fonciers de longue date dans les communes d'Alafia et de Lafia, la MINUSMA a travaillé en étroite collaboration avec les autorités nationales et les partenaires humanitaires, y compris par des missions civiles conjointes sur une île contestée (Iloa) et à Houndou Bongo Koyna, où des personnes ayant fui cette île s'étaient réfugiés. Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali*, doc. S/2018/273, 29 mars 2018, para. 44.

180 En juin, la MINUSMA fournissait un appui logistique à une initiative gouvernementale visant à régler les conflits locaux à Mopti et, en juillet, la mission lançait un projet spécial intégré « justice et réconciliation » dans trois villages du district de Koro pour endiguer les conflits entre les Dogons et les Peuls. Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali*, doc. S/2018/866, 25 septembre 2018.

181 Interview avec un fonctionnaire de l'ONU, à Bamako, le 8 juin 2018.

des Nations Unies à Mopti, « Nous ne pouvons pas bouger. Nous ne pouvons joindre les communautés qu'à distance, par téléphone ».

Les initiatives de liaison communautaire peuvent également mettre en danger les populations locales et les exposer à des représailles de la part de groupes extrémistes qui ciblent les informateurs présumés. La frontière ténue entre la mobilisation communautaire et l'obtention de renseignements pour les forces de l'ONU (ou les forces françaises et maliennes) met les populations locales dans une position délicate lorsqu'elles sont en rapport avec la MINUSMA. Bien qu'ils soient perpétuellement en mouvement et opèrent dans la clandestinité, les groupes terroristes disposent de solides réseaux d'informateurs et harcèlent souvent les populations dès le départ de l'ONU. Comme l'ont attesté plusieurs responsables de la MINUSMA, des civils ont été tués, enlevés, torturés ou menacés par des groupes extrémistes après avoir parlé à la mission des Nations Unies. En avril 2015, dans le village de Dogo, une personnalité locale qui avait rencontré des représentants de la division des affaires civiles aurait été assassinée par la suite. En décembre 2016, le chef du village d'Isey aurait été enlevé quelques minutes après avoir parlé avec des représentants de l'ONU, détenu en captivité et torturé. Il aurait ensuite été tué par les forces maliennes. « Nous créons plus de problèmes que nous n'en résolvons », a déclaré un membre du personnel civil de la MINUSMA[182].

Par conséquent, les membres des communautés locales, y compris les victimes et les témoins qui avaient l'habitude de parler au personnel de l'ONU et de leur fournir des informations sur les menaces, doutent de plus en plus de la capacité de la MINUSMA à les protéger. Dans de nombreux endroits où la mission effectue des visites mais n'a pas une présence à long terme, les populations locales ont cessé de collaborer. Les autorités locales annulent les réunions avec la MINUSMA parce qu'elles ne se sentent plus en sécurité, et certains civils refusent même de parler à la MINUSMA par téléphone. L'absence de mesures appropriées pour assurer la protection individuelle et faire en sorte que les menaces soient réprimées par l'ONU ou les autorités maliennes peut encore réduire la confiance et les possibilités de mobilisation communautaire. Par exemple, des personnes ayant dénoncé des extrémistes, aboutissant à leur arrestation, auraient été tuées après que ces personnes ont finalement été libérées par le système judiciaire malien[183].

En raison des difficultés et des dangers liés à l'accès aux communautés, la mission rencontre de grandes difficultés à s'engager dans la médiation, la résolution des conflits et la réconciliation dans un contexte de tensions intercommunautaires croissantes. Le manque de participation communautaire et de présence de terrain nuit particulièrement à la mission sur sa capacité à maintenir une bonne compréhension de la dynamique locale. De nombreux interlocuteurs ont également souligné qu'en l'absence d'expertise en anthropologie, sociologie et économie politique, la MINUSMA ne semble pas être l'organisation la mieux placée pour entreprendre ces activités[184].

Ceci dit, bien que l'ONU n'ait pas participé officiellement à la médiation d'accords locaux, elle peut faciliter la participation des autorités locales et fournir un appui financier, logistique ou technique aux initiatives de réconciliation. Le recours à des consultants et à des ONG partenaires a également comblé certaines lacunes et a permis à la mission de maintenir des initiatives de médiation, de résolution des conflits et de réconciliation au sein des communautés locales comme à Ténenkou. Toutefois, la mission dispose de moyens limités pour assurer le suivi de ces activités et de leur impact, ce qui rend leur efficacité difficile à évaluer.

DES OUTILS LIMITÉS EN RAISON DE L'APPUI DE LA MISSION À LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Au-delà des complications posées par des environnements non permissifs, certains outils de protection se sont heurtés aux défis liés à la délicate position de la mission, œuvrant à l'appui des forces de lutte contre le terrorisme. Alors que le Secrétariat ne cesse de nier que la MINUSMA ne

182 Interview avec un fonctionnaire de la MINUSMA, à Mopti, le 12 juin 2018.

183 Interview avec un fonctionnaire de la MINUSMA, à Mopti, le 12 juin 2018.

184 Interviews avec des fonctionnaires de l'ONU, des représentants d'ONG, et des experts, à Bamako, le 10 juin 2018, et à New York, les 10 mai et 5 octobre 2018.

joue un rôle dans les efforts de lutte contre le terrorisme, il présente toutefois la mission comme partenaire naturel de l'Opération Barkhane et du G5 Sahel—position insoutenable tant du point de vue politique qu'opérationnel. La pression politique et institutionnelle qui en résulte a empêché la mission d'utiliser certains outils de façon optimale. Comme l'a remarqué un représentant d'une ONG, «il s'agit là d'une faiblesse congénitale de la MINUSMA ». Un représentant militaire de haut niveau auprès de l'ONU reconnaît également « qu'il est très difficile pour l'armée de faire de la lutte contre le terrorisme et de la protection des civils en même temps ». Quand bien même la mission n'est pas directement engagée dans les opérations de lutte contre le terrorisme, sa proximité avec les forces contre-terroristes semble être un facteur critique affectant la mise en oeuvre de son mandat de protection des civils.

La surveillance des droits de l'homme

Les activités de respect des droits de l'homme constituent un élément central des stratégies de protection de l'ONU. Par le biais de surveillance, de conduite d'enquêtes sur les violations des droits de l'homme, et de communications publiques, les représentants des droits de l'homme contribuent à lutter contre l'impunité et à prévenir les abus. Par le plaidoyer et l'engagement, ils influencent également les acteurs enclins à perpétrer des violations contre les civils, y compris parmi les autorités étatiques, et les forces nationales de défense et de sécurité.

La division des droits de l'homme de la MINUSMA a fait paraître des communications et des rapports publics sur les exactions à l'encontre de civils par des groupes armés de tous bords et par des représentants gouvernementaux. Par le biais de déclarations, d'interviews radiophoniques, et de conférences de presse, elle a dévoilé les massacres de Boulikessy et de Ménaka perpétrés par les forces maliennes et par les groupes armés non étatiques alliés aux forces de lutte contre le terrorisme. Le haut-responsable des droits de l'homme de la mission a déclaré, « nous tentons de combattre la fréquence et la recrudescence des violences non seulement en... déployant... des missions sur le terrain pour mettre au jour ces événements, mais surtout [en publiant] les résultats de ses rapports... [qui] sont ensuite partagés auprès des autorités. La mission a incité le gouvernement à ouvrir des enquêtes pénales pour veiller à ce que ces milices basées dans la communauté soient tenues responsables. »[185]

Toutefois, la mission s'est heurtée à une forte opposition politique contre de tels projets, en particulier la publication de rapports publics. Alors que le Secrétariat appuie les efforts de lutte contre le terrorisme et appelle au soutien financier du G5 Sahel, éviter une mauvaise presse contre la nouvelle force du G5 Sahel et toute atteinte à l'image de l'opération Barkhane est un paramètre important à prendre en compte par la mission et le Secrétariat. Par exemple, les délicates négociations politiques entre les États membres à New York sur l'appui au G5 Sahel ont poussé le DOMP à adopter une démarche prudente vis-à-vis du massacre de Boulikessy. De la même façon, certains estiment au sein de la mission que la position prudente de Barkhane concernant les présumés massacres à Ménaka a influencé, voire retardé, la décision de la MINUSMA de dénoncer publiquement les attaques.[186]

De manière plus générale, du fait du soutien de la MINUSMA à l'Etat malien, il peut être difficile pour la mission de maintenir sa propre stratégie politique (et de protection) plutôt que de l'aligner sur les positions du gouvernement malien. En outre, le mauvais bilan de certaines forces armées maliennes en matière de droits de l'homme a créé une certaine tension entre le mandat de la mission d'appuyer ces forces et le mandat de protection des civils. L'équipe possède une capacité limitée pour appliquer la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme veillant à ce que l'ONU ne soutienne pas des forces non onusiennes responsables de graves violations des droits de l'homme.

L'équipe des droits de l'homme s'est récemment tournée vers la surveillance du cadre international de conformité des droits de l'homme et du droit humanitaire à l'échelon régional des forces conjointes du G5 Sahel. Alors que les modalités de l'établissement de rapports sur les droits de

185 Nations unies, "Mali: L'ONU préoccupée par la résurgence des violences communautaires dans la région de Mopti," 17 juillet 2018.
186 Entretiens, Bamako, les 7 et 14 juin 2018.

l'homme restent fortement politisées, la Division des droits de l'homme met la priorité sur les mesures d'atténuation et de redevabilité, dont l'appui aux enquêtes nationales, plutôt qu'aux négociations publiques. Ces mesures dépendent de la bonne volonté des forces du G5 Sahel pour entreprendre leurs propre surveillance et enquêtes internes et mettre en vigueur des mesures d'atténuation.

La position de la division des droits de l'homme de la MINUSMA, qui rend doublement compte au DOMP à New York et au HCDH à Genève simultanément, contribue à neutraliser certaines de ces sensibilités politiques. Le HCDH a beau avoir aussi subi des pressions accrues de la part des États membres depuis quelques années, comme l'ont illustré de nombreux discours de l'ancien haut-commissaire Zeid Ra'ad al-Hussein, son rôle indépendant de défense des droits de l'homme en fait une solide plate-forme pour le cadre de conformité établi pour la force conjointe du G5 Sahel.[187] Certains interlocuteurs l'ont décrit comme l'un des mécanismes les plus robustes de surveillance des droits de l'homme et du droit humanitaire internationale créé dans le contexte des opérations de lutte contre le terrorisme.[188] Le rôle de ce mécanisme, et plus généralement de la division des droits de l'homme, est essentiel pour donner la priorité à la protection des droits de l'homme dans un contexte hautement politisé, à la fois au sein de la mission et auprès des partenaires de la mission.[189]

L'engagement auprès de groupes extrémistes

Les missions de l'ONU établissent depuis longtemps un dialogue avec des acteurs non étatiques pour faire avancer les processus de paix, les sensibiliser aux droits de l'homme et au droit humanitaire international, faire la promotion de la DDR, et améliorer la protection des civils dans les zones qu'ils contrôlent. Cependant, il s'agit d'un des outils de protection le plus affecté par l'appui de la MINUSMA aux efforts de lutte contre le terrorisme. Tandis que la MINUSMA dialogue avec les groupes armés coopératifs signataires de l'Accord de Bamako, elle possède une politique tacite et officieuse qui consiste à établir une « ligne rouge » pour les groupes terroristes.

De surcroît, en raison de son soutien aux acteurs de la lutte contre le terrorisme, la MINUSMA manque dcès et de marge de manœuvre pour relancer un dialogue constructif avec les groupes extrémistes.

L'utilité d'un dialogue et de négociations avec les groupes armés dits « terroristes » suscite de fréquents débats. Certains interlocuteurs pensent que les terroristes ciblent la MINUSMA non pas en raison de sa proximité avec les forces françaises et maliennes, mais plutôt parce que l'ONU représente l'ordre international qu'ils combattent, et par conséquent toute tentative de dialogue serait vaine. En revanche, l'ONU a dialogué avec des groupes dits « terroristes » dans d'autres contextes. En Afghanistan, par exemple, la mission politique de l'ONU a maintenu un dialogue avec les Talibans depuis 2003, ce qui a considérablement contribué à la protection des civils.[190]

La MINUSMA parvient tout de même à nouer un dialogue indirect avec des groupes extrémistes. L'unité de médiation, la division des affaires civiles, et la division des droits de l'homme ont recensé et établi le profil des acteurs les plus influents au sein du processus de paix. Leur réseau de contacts leur a permis de transmettre des messages aux groupes extrémistes alors même que la position officielle de la MINUSMA est de ne pas dialoguer directement avec eux.[191] Toutefois, trouver des points d'entrée au sein des groupes extrémistes s'est généralement avéré difficile, puisque que la plupart ne possèdent

187 « Nous devons parler, et nous devons nous impliquer, » a déclaré Zeid, même si cela pose des difficultés à d'autres collègues de l'ONU, y compris le Secrétaire général António Guterres. « Outgoing UN Rights Chief: No Regrets for Speaking Out, » Associated Press, 3 août 2018, disponible sur www.voanews.com/a/un-rights-chief-no-regrets/4512062.html .

188 Réunion, New York, le 18 octobre 2018.

189 Interview, Bamako, le 16 juin 2018.

190 Cf. Mamiya, « Engaging with Non-state Armed Groups to Protect Civilians. » La mission politique spéciale de l'ONU en Afghanistan est une mission strictement civile fonctionnant en parallèle avec les forces de lutte contre le terrorisme de l'Afghanistan et de l'OTAN, alors que la MINUSMA reste une mission multidimensionnelle possédant une composante militaire. Toutefois, les mécanismes d'établissement de rapports transparents et impartiaux mis au point par la composante des droits de l'homme de la mission afghane sont une bonne pratique qui pourrait être reproduite par la MINUSMA, tant que la mission précise sa position vis-à-vis des forces de lutte contre le terrorisme et renforce son impartialité.

191 Selon certaines sources, certaines personnalités, telles que Cheikh Ag Aoussa, un des dirigeants du HCUA jusqu'à sa mort en 2016, auraient été un point de contact décisif entre les groupes armés et les groupes extrémistes coopératifs. Cf. Andrew Lebovich, « Taking Mali Hostage, » Conseil européen des

pas de chaîne de commandement claire. Un fonctionnaire de la MINUSMA a reconnu qu'ils ne peuvent pas vraiment « décrocher le téléphone et appeler des groupes terroristes ».[192] La MINUSMA dialogue essentiellement avec ces groupes terroristes par le biais de voies indirectes, et peu d'informations portant sur de telles initiatives sont partagées au sein de la mission et utilisées pour la mise en œuvre du mandat de protection de civils.

L'expansion de l'autorité de l'État

Le rétablissement et l'expansion de l'autorité de l'État représentent une grande partie des efforts de mission de maintien de la paix pour restaurer un environnement protecteur. Il est essentiel d'instaurer des représentants et des institutions étatiques dans les régions, y compris des forces de la défense et de la sécurité, des représentants de la justice, et des prestataires de services à la population, pour répondre aux revendications sociales et économiques de la population et assurer la sécurité, la loi et l'ordre.

De ce fait, la MINUSMA soutient l'État malien afin que son autorité s'étende dans les régions du nord et du centre du pays, par des formations et du mentorat des forces de sécurité maliennes et d'autres institutions étatiques, et l'accompagnement des soldats maliens sur le terrain. La MINUSMA a offert son appui à la construction d'une base militaire pour les forces maliennes dans la zone de Mopti en août 2018, au renforcement en cours des camps maliens à Boni et Tessit, ainsi qu'à des patrouilles conjointes. Dans un contexte de capacité de projection limitée de la mission, ces activités de renforcement de capacités sont essentielles pour les stratégies de protection à long terme visant à renforcer la présence dissuasive des forces de l'État. Dans les villes de Kouakourou et de Koro, le déploiement des forces maliennes a fait reculer le nombre d'incidents violents à l'encontre des civils.[193]

Cependant, le retour d'institutions étatiques peut également représenter une menace pour les communautés que l'État a historiquement ciblées, plutôt qu'aidées, et qui se méfient par conséquent des autorités étatiques. « Elles ne souhaitent pas d'autorité étatique ; elles souhaitent des services étatiques », a expliqué un répondant.[194] En particulier, les exactions passées des forces armées et un système de justice corrompu semblent être les racines profondes et le moteur de conflits, et il a été rapporté que certaines communautés préféreraient l'autorité des groupes extrémistes plutôt que celle de l'État. Selon un Malien interviewé pour ce rapport, « la radicalisation des communautés et des particuliers s'est produite en raison de l'injustice » exercée par les fonctionnaires d'État. Le politologue Bruno Charbonneau note également que « les appartenances à un groupe terroriste sont hétérogènes, éphémères, et essentiellement alimentée par la grogne contre l'État et contre un modèle de développement imposé qui ne correspond pas à leurs priorités. »[195]

Cependant, la mission de l'ONU peut difficilement avoir cette conversation avec les autorités d'État qu'elle « appuie ». Parce qu'elle s'aligne sur la vision politique du gouvernement malien, la MINUSMA ne semble pas suffisamment se pencher sur la qualité de la gouvernance à restaurer et des services que l'État fournira aux communautés. En outre, l'accent étroit placé sur les solutions militaires dans le contexte des efforts de lutte contre le terrorisme a obscurci le débat et a mis la priorité sur le déploiement de l'armée, sans suffisamment traiter les autres services. L'analyse de l'utilité de l'État vis-à-vis de son peuple devrait se placer au cœur des efforts visant à déployer les institutions étatiques dans les régions.[196] Pour être efficace, une stratégie de protection des civils de la mission exige des efforts considérables pour améliorer la gouvernance, retrouver la confiance des communautés, et lutter contre la corruption et les exactions des autorités étatiques.

relations étrangères, le 12 mai 2016, disponible sur. Le Groupe d'experts relatif au Mali a également nommé plusieurs éléments issus de groupes armés coopératifs ayant des liens avec des groupes terroristes. Conseil de sécurité de l'ONU, *rapport final du groupe d'experts établi en vertu de la Résolution 2374 (2017) du Conseil de sécurité relative au Mali*, Doc. S/2018/518 de l'ONU, le 9 août 2018.

192 Interview, Bamako, le 8 juin 2018.

193 Conseil de sécurité de l'ONU, Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali, Doc. de l'ONU S/2018/866, le 25 septembre 2018.

194 Interview d'un analyste de l'ONU, à Bamako, le 15 juin 2018.

195 Charbonneau, « Counterterrorism and Challenges to Peacekeeping Impartiality. »

196 Interview d'un chercheur, à Bamako, le 4 juin 2018.

DES OUTILS ÉCARTÉS POUR FAIRE LA DISTINCTION ENTRE MAINTIEN DE LA PAIX ET LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Paradoxalement, il existe également des outils de protection que la mission utilise prudemment ou s'abstient complètement d'utiliser pour contrer les perceptions de proximité vis-à-vis des forces de lutte contre le terrorisme. Tant le Secrétariat à New York que la mission au Mali ont tenté d'établir une distinction claire entre le maintien de la paix et la lutte contre le terrorisme. Ainsi, certaines activités utilisées par d'autres missions mandatées pour protéger les civils paraissent trop sensibles dans le contexte malien. La MINUSMA s'est notamment abstenue de mener des opérations et activités militaires robustes pour prévenir l'extrémisme violent, susceptibles d'être confondues avec la lutte contre le terrorisme.

L'action robuste

Plusieurs missions de maintien de la paix ont utilisé des opérations robustes, voire offensives, pour protéger les civils, y compris en RDC contre les Forces démocratiques de libération du Rwanda et le M23, et en RCA pour contrecarrer les mouvements des anciens rebelles Séléka et anti-Balaka. La MINUSMA est autorisée à mener des opérations semblables aux fins « d'anticiper, de dissuader, et de contrer les menaces asymétriques », dont des opérations de ratissage et de fouilles, ainsi que des arrestations « en cas de menaces graves et crédibles ». Sa stratégie de protection comprend même « la présence dissuasive de patrouilles de la Force et de la Police des Nations unies... engagées à neutraliser les menaces graves et crédibles » comme réponse éventuelle à des menaces non conventionnelles.[197]

Plusieurs répondants ont noté que les soldats européens de la MINUSMA, dont nombre sont issus de l'OTAN, sont davantage enclins à appliquer un cadre de la lutte contre le terrorisme et à prôner le « faire plus », y compris en matière de contre-insurrection. Comme l'a vigoureusement déclaré un attaché militaire onusien, « les attaquants devraient savoir que nous pouvons riposter. C'est le cœur d'une opération au sein d'un environnement asymétrique ».[198] Les démonstrations de force efficaces à Nouh Bozo et le déploiement de forces d'intervention rapide à Kouakourou et à Koro sont autant de bons exemples de l'efficacité de la force militaire pour protéger les civils.

Cependant, comme susmentionné, certains s'inquiètent de l'amalgame croissant entre les casques bleus volontaristes engagés dans des opérations contre des groupes armés et des opérations de lutte contre le terrorisme. Par conséquent, le Secrétariat a tenté d'établir une distinction claire entre le maintien de la paix et la lutte contre le terrorisme. Ces efforts ont eu pour effet secondaire de réduire la propension de la MINUSMA à avoir recours à la force et à mener des opérations offensives contre les groupes extrémistes. La mission a exclu la possibilité de mener des opérations pour neutraliser les groupes extrémistes menaçant des civils afin de prouver qu'elle ne s'adonne pas à la lutte contre le terrorisme. « La ligne rouge serait de cibler des terroristes spécifiques... Nous ne pouvons pas aller les traquer », a admis un représentant militaire. Un conseiller principal à Bamako a confirmé que les missions de maintien de la paix « ne peuvent mener des opérations offensives comme nous l'avons fait contre le M23 [en RDC].»[199] Alors que l'État malien et de nombreux citoyens maliens semblent faire appel à la MINUSMA pour qu'elle mène des opérations plus robustes et qu'elle traque les terroristes,[200] l'ONU a rappelé à maintes reprises cette ligne rouge.[201]

La dissimulation de terroristes au sein de communautés civiles rend également de telles opérations extrêmement risquées pour les communautés locales. Depuis mars 2016, quand l'opération Barkhane a mené des frappes contre les positions djihadistes, « des éléments terroristes ont compris qu'ils devaient éviter de s'isoler » et se sont rapprochés des populations.[202] De ce fait, de telles opérations « seraient une Bataille d'Alger », selon

197 MINUSMA, *Stratégie de protection des civils*, mars 2017.

198 Interview d'un attaché militaire de l'ONU, Bamako, le 11 juin 2018.

199 Interview, à Bamako, le 15 juin 2018.

200 Groupe de travail, École de maintien de la paix de Bamako, le 6 juin 2018; interviews, à Bamako, les 6 et 8 juin 2018.

201 António Guterres, conférence de presse, le 30 mai 2018.

202 Interview d'un fonctionnaire de haut niveau de l'ONU, à Bamako, le 15 juin 2018.

un analyste.[203] Cette retenue vis-à-vis d'opérations contre les groupes armés a éliminé un outil important de protection. Un représentant de haut niveau de l'ONU à Mopti s'est dit « horrifié » lorsque l'équipe d'examen stratégique a recommandé de réduire le deuxième tiers de la protection des civils (en référence aux mesures prises pour assurer la sécurité physique) : « Nous avons besoin de patrouilles, de forces d'intervention rapide, de présence sur place... et d'un secteur à Mopti. »[204]

La réduction de la violence communautaire et prévention de l'extrémise violent

Outre les opérations robustes, la démarche prudente de la mission concernant tout ce qui ressemblerait à de la lutte contre le terrorisme a aussi limité les activités de protection civile. Vu la capacité restreinte de la composante militaire pour projeter sa force et réagir face aux menaces, la stratégie de protection des civils de la mission est davantage tributaire des efforts civils pour traiter les causes profondes et les moteurs de l'extrémisme violent. La prévention de l'extrémisme violent (PVE) pourrait donc être un point d'entrée précieux de la composante civile de la mission pour protéger les civils et réduire les menaces de violence. Les opérations de maintien de la paix mènent d'ores et déjà des activités et des projets réguliers pour tenter de répondre aux griefs des communautés par le biais d'initiatives de médiation et de réconciliation, de projets à effets rapides, de réduction de la violence communautaire, de DDR, et de stabilisation.

Les programmes de lutte contre la violence locale en RCA, en RDC, au Darfour, et au Mali rassemblent « un vaste éventail d'initiatives, qu'il s'agisse de projets à forte intensité de main-d'œuvre, de forums d'incubation d'entreprise et de dialogue avec les collectivités ou de contact direct auprès de membres des groupes armés, mais aussi auprès des jeunes à risque, pour éviter un recrutement ultérieur. »[205] La lutte contre la violence locale peut réduire les tensions à la base, améliorer la cohésion sociale, et résoudre les conflits. La section DDR de la MINUSMA, chargée de la réduction de la violence communautaire, a appuyé des initiatives locales et des projets de stabilisation ciblant les « jeunes à risque ». Par exemple, la section a facilité une discussion entre 200 jeunes et 100 professeurs islamiques à Mopti en partenariat avec le Haut conseil islamique du Mali, dans le but d'empêcher les groupes extrémistes de recruter et de faciliter l'intégration des jeunes dans l'économie.

La section DDR a aussi facilité des discussions entre autorités et communautés locales à Mopti pour désamorcer les tensions et réduire les perceptions selon lesquelles les forces étatiques seraient prédatrices. De la même façon, le programme DDR peut éventuellement inclure des particuliers issus de groupes extrémistes violents et de groupes d'auto-défense, « à condition qu'ils renoncent à l'usage de la violence. »[206] En coopération avec les travaux de DDR et de réduction de la violence communautaire, la section « stabilisation » de la mission mobilise également le financement des programmes de création d'emplois temporaires à l'attention des personnes vulnérables au recrutement des groupes extrémistes et contribue à apaiser les tensions au sein de la société.

La stabilisation, le DDR et la réduction de la violence communautaire peuvent considérablement contribuer à la prévention de l'extrémisme violent, et la mission pourrait davantage intégrer la PVE dans la conception de ses activités.[207] Cela permettrait de tirer profit de synergies entre les programmes de PVE et ceux de protection des civils, qui englobent un éventail d'activités qui se chevauchent. Par exemple, les activités de réduction de la violence communautaire visant spécifiquement la prévention de l'extrémisme violent pourraient cibler les jeunes à risque de radicalisation et en faire une priorité pour la protection des civils.

Néanmoins, comme dans le cas des opérations de

203 Interview, Bamako, le 15 juin 2018.

204 Interview d'un fonctionnaire de haut niveau de l'ONU, à Mopti, le 12 juin 2018.

205 Maintien de la paix des Nations unies, "Désarmement, démobilisation, et réintégration," pas de date, disponible sur https://peacekeeping.un.org/en/disarmament-demobilization-and-reintegration .

206 Ibrahim Maïga, "Au Mali, les myriades de groupes armés constituent un obstacle à la stabilité », Institut d'études de sécurité, le 6 février 2018, disponible sur https://issafrica.org/iss-today/malis-myriad-armed-groups-prevent-stability?utm_source=BenchmarkEmail&utm_campaign=ISS_Today&utm_medium=email .

207 Selon un rapport interne du DOMP, la MINUSMA a récemment mis au point une stratégie de prévention de l'extrémisme violent. Toutefois, plusieurs représentants de la MINUSMA interrogés au sujet du document ignoraient son existence.

contre-insurrection sous la houlette de la composante militaire, les décideurs onusiens semblent rester prudents quant à l'implication de la composante civile dans des travaux de prévention ou de protection dans le cadre d'un agenda de PVE. Les projets de réduction de la violence communautaire sont prudemment libellés « cibler les jeunes à risque », jamais « prévenir l'extrémisme violent » ou « dé- radicalisation ». « On fait attention au vocabulaire... La [prévention de l'extrémisme violent] est réellement un tabou », a expliqué un représentant de l'ONU travaillant au centre du Mali.[208] Par conséquent, la direction de la mission n'a pas prêté une attention particulière à de telles initiatives et à leur éventuelle contribution à la protection contre les menaces terroristes et à la réduction des risques de violence intercommunautaire. Certaines de ces initiatives se sont interrompues de façon abrupte par manque de financement, d'appétence de la part de la mission, ou d'appropriation à l'échelon national.

Réinventer la protection des civils dans les environnements affectés par l'extrémisme violent

La capacité de la MINUSMA à protéger les civils des effets de l'extrémisme violent et des éventuelles répercussions des opérations de lutte contre le terrorisme est limitée par des facteurs internes et externes. En interne, les structures, mécanismes, et mentalités ne se prêtent pas à fixer la priorité sur la protection et à l'intégrer, et doivent être ajustés pour une plus grande efficacité dans la mise en œuvre de la protection des civils. En externe, les attaques asymétriques à l'encontre de la mission, ainsi que sa délicate position qui exige d'elle qu'elle appuie les efforts de lutte contre le terrorisme tout en s'en distançant, ont limité la boîte à outils de protection des civils à sa disposition. Les outils traditionnels de protection des Nations unies mis au point par d'autres missions s'avèrent soit dépourvus d'intérêt, soit perçus comme étant en porte-à-faux avec la stratégie politique plus vaste de la MINUSMA.

Néanmoins, la MINUSMA reste responsable de l'appui à l'État malien pour prévenir et riposter contre la violence envers des civils dans ses zones d'opérations. Ce rapport invite les décideurs à envisager les recommandations suivantes pour mieux lier les stratégies de protection de la mission et les stratégies politiques, et tirer profit de ses avantages comparatifs pour protéger la population malienne.

EXPLORER LA GAMME COMPLÈTE DES OUTILS MILITAIRES, POLICIERS ET CIVILS

La MINUSMA a besoin d'utiliser la gamme complète des outils militaires, policiers, et civils et de les séquencer et hiérarchiser. Par le biais d'un objectif clair de protection des civils, la direction de la mission devrait aussi améliorer la coordination des composantes de la mission en utilisant ces outils afin d'éviter les initiatives à double emploi, mal séquencées, ou déconnectées.

Utiliser des opérations militaires proactives en soutien au personnel civil

La force militaire de la MINUSMA est sollicitée à l'excès et ne peut ni dominer le terrain, ni garantir qu'elle pourra intervenir rapidement en cas d'attaques. Par le passé, l'usage de la force a toutefois sauvé des vies, et la mission ne devrait pas reculer face à cette éventualité, le cas échéant. En fait, cela est essentiel à la crédibilité de la mission, dont le devoir reste de protéger la population des exactions et des attaques quand et où cela est possible.

Le personnel civil doit être à l'origine des déploiements militaires, cependant, et la force militaire devrait se baser sur une analyse conjointe avec les composantes policière et civile. Cela peut garantir que les travaux de différentes composantes soient séquencés correctement, par exemple pour que les soldats puissent sécuriser les zones jusqu'à l'arrivée de la police de l'ONU ou des forces maliennes.[209] La priorité serait ainsi placée sur le déploiement dans des zones fragiles à risque d'escalade pour que le personnel civil puisse concentrer son travail de protection sur les communautés

208 Interview d'un représentant de l'ONU, à Mopti, le 12 juin 2018.

209 Le Programme de sécurisation intégré des régions du centre offre un cadre favorable pour une démarche progressive et coordonnée avec les forces nationales au centre du Mali.

confrontées à une polarisation croissante, ou sur la jeunesse vulnérable à l'extrémisme violent. La récente initiative visant à identifier les zones où les forces de la MINUSMA peuvent appuyer les projets civils pendant une période de trois mois est un pas dans la bonne direction.

Augmenter l'usage de la police de l'ONU

La police de l'ONU possède l'expérience et la spécialisation nécessaires pour dialoguer avec les communautés et gérer les menaces non militaires. La mission a employé des unités de police constituées pour sécuriser le personnel et les enceintes de l'ONU, mener des patrouilles dissuasives, et entreprendre de petits projets isolés tels que fournir des consultations médicales aux communautés.[210] Elles pourraient cependant être utilisées de façon plus générale. Par exemple, les unités de police constituées pourraient sécuriser les communautés à risque de tensions intercommunautaires et traiter les menaces liées à la criminalité au centre du Mali. De récentes initiatives pour mettre en place des programmes de police de proximité dans des zones où les civils sont à risque pourraient être élargies. Il faudrait également envisager d'intégrer et combiner les avantages comparatifs des composantes policière et militaire, notamment dans les cas de violences intercommunautaires.

La spécialisation de la police de l'ONU en matière d'enquêtes, y compris la collecte de preuve et les arrestations, pourrait également renforcer la primauté du droit et la lutte contre l'impunité, essentielles pour prévenir toute radicalisation ultérieure. Alors que les arrestations ont principalement ciblé des personnes menaçant l'ONU, la police de l'ONU pourrait envisager d'aider le gouvernement malien à appréhender ceux qui menacent la population civile.[211] Offrir davantage de formation et d'appui au renforcement des enquêtes de la police locale dans les régions, et sensibiliser les forces nationales sur les normes et procédures de police, pourrait renforcer la justice pénale et le respect des droits de l'homme par les forces de sécurité maliennes. En outre, les programmes de police de proximité associés au mentorat de la police nationale pourraient restaurer la confiance entre les communautés et les forces de sécurité étatiques.

Promouvoir les capacités civiles

L'examen stratégique indépendant de la MINUSMA a souligné l'importance de réorienter les efforts de protection vers des activités civiles. Investir dans la composante civile et lui permettre de diriger la stratégie de la mission et le déploiement de la force militaire est nécessaire. Cela exige d'intégrer véritablement la protection des civils de façon transversale dans la mission et de rendre les dirigeants responsables de cette intégration.[212]

En revanche, la mission nécessite les niveaux les plus élevés de professionnalisme, de spécialisation, et d'expérience parmi le personnel civil. Le secrétariat doit aider à fournir l'expertise nécessaire, car la mission ne peut se permettre un effectif inepte ou amateur dans un contexte aussi sensible et difficile. Posséder un personnel aguerri a pu faire la différence pour l'engagement communautaire, le renforcement de la confiance, la médiation, et la communication stratégique. Ces effectifs peuvent veiller à une analyse fiable des menaces et des besoins de protection, mettre en place des réseaux appropriés de contact, recenser les points d'amorçage, dialoguer efficacement dans des négociations fructueuses avec les acteurs locaux, et innover dans la conception des techniques et des modes opératoires.

ASSURER L'INDEPENDANCE DES ACTIVITES DE PROTECTION DE LA MINUSMA VIS-A-VIS DES AGENDAS DE CONTRE-TERRORISME

Alors que l'examen stratégique de 2018 de la MINUSMA recommandait que la mission se dissocie des forces de lutte contre le terrorisme, cela n'aura pas forcément pour effet de modifier le cadre opérationnel hostile. La MINUSMA représente de façon inhérente la communauté internationale, et ses principes et objectifs, y compris l'appui à l'autorité étatique, demeurent aux antipodes des groupes terroristes.

210 Les anciennes unités de police sont au nombre de deux au centre du Mali (une à Douentza et l'autre à Mopti), œuvrant essentiellement pour la sécurité de l'ONU.

211 Dans la zone de Mopti, la police de l'ONU a mené des arrestations à Kouakourou, Djankabo, et Bony. Il s'agissait à chaque fois de personnes soupçonnées de fomenter un attentat ou de cibler des convois au moyen d'engins explosifs improvisés. Interview, à Mopti, juin 2018.

212 Comme énoncé dans l'additif récent de la politique de protection des civils en 2018, définissant les rôles et responsabilités des dirigeants de mission mais aussi les mécanismes de responsabilité de performance dans la protection des civils.

Néanmoins, établir une distance saine avec les acteurs de lutte contre le terrorisme pourrait faciliter sa prise de décision et élargir le pan des cours d'action possibles pour la protection des civils.

Assurer l'indépendance des activités de protection des civils de la MINUSMA vis-à-vis des agendas de lutte contre le terrorisme

Comme bon nombre d'analystes l'ont déjà recommandé, et conformément à la doctrine de l'ONU, il est nécessaire de faire une distinction claire entre les opérations militaires cinétiques aux fins de lutte contre le terrorisme et les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles dans le but d'appuyer le processus de paix et protéger la population. La résolution 2391 du Conseil de sécurité habilitant la MINUSMA à offrir un soutien opérationnel et logistique à la force du G5 Sahel, et l'accord technique établissant ce soutien, ont sans doute contribué à une confusion entre le rôle politique et protecteur des casques bleus et les efforts de lutte contre le terrorisme, et pourrait renforcer les perceptions selon lesquelles la mission de l'ONU est un prestataire de service dans la lutte contre le terrorisme. Cette confusion pèse lourdement sur la prise de décision de la mission et limite ses activités de protection.

Dans l'environnement malien complexe, où la stabilisation exige des mesures pluridimensionnelles pour affronter les menaces, protéger les civils, et jeter les bases d'un règlement de conflit et d'une meilleure gouvernance, la coordination des efforts est de mise pour optimiser les avantages comparatifs et démultiplier les effets. Toutefois, pour réellement s'acquitter du mandat qu'est la protection des civils, la MINUSMA ne peut se permettre d'être réduite à un prestataire de services dans la lutte contre le terrorisme et a besoin de l'autonomie politique et opérationnelle nécessaire pour se distinguer des agendas de contre-terrorisme.

Parallèlement, une distinction plus nette ne doit pas constituer un prétexte pour la mission, pour se soustraire à sa responsabilité de protéger les civils en faisant usage de tous les moyens nécessaires—y compris toute la gamme d'outils militaires, policiers, et civils pour offrir une protection physique et instaurer un cadre protecteur. Dans l'intérêt de l'impartialité et de la transparence, la mission devrait faire de la protection des civils de tous les auteurs d'attaques son principe fondamental, et faire de la population locale l'acteur envers lequel elle doit le plus rendre des comptes.[213] Dans cet esprit, les chefs de file de la mission ne devraient pas se détourner d'une opération robuste contre des éléments extrémistes si celle-ci peut faire progresser la protection des civils de façon décisive.

Prioriser l'atténuation des risques liés aux acteurs de lutte contre le terrorisme

Dans un contexte de menaces asymétriques qui limitent sa mobilité et sa capacité, la MINUSMA devrait utiliser ses avantages comparatifs et affronter les menaces aux civils qu'elle peut influencer. Compte tenu de son actuelle position stratégique, la mission devrait se concentrer sur les menaces issues des acteurs de lutte contre le terrorisme, notamment les forces maliennes, les forces du G5 Sahel, et leurs groupes supplétifs. La mission peut avoir un impact rapide et considérable en protégeant les civils de ces forces par le biais de travaux impartiaux sur les droits de l'homme, dont les enquêtes, les rapports publics, la diligence raisonnable, les mesures d'atténuation et de reddition des comptes, et l'appui à la lutte contre l'impunité.

Le cadre de respect des droits de l'homme du G5 Sahel est un outil prometteur et robuste à cet égard. Il recentre l'appui aux forces de lutte contre le terrorisme en le conditionnant et en l'axant sur la protection des civils. La mission devrait adopter cet axe sur la protection des civils tout en continuant à coordonner ses efforts avec les forces de lutte contre le terrorisme : la protection des civils peut justifier l'appui tant qu'elle est définie comme principe fondateur de cet appui.

213 Namie Di Razza, « Making Peace Operations about People: A Needed Shift for the Protection of Civilians, » *IPI Global Observatory*, le 26 juin 2018, disponible sur https://theglobalobservatory.org/2018/06/making-peace-operations-about-people-needed-shift-protection-civilians/ .

Reconnaître la contribution de la MINUSMA à la prévention de l'extrémisme violent de à la dé-radicalisation

Intégrer les facteurs liés à la prévention de l'extrémisme violent dans les stratégies de protection permettrait à la MINUSMA de se positionner plus clairement en matière de prévention de l'extrémisme violent. Si la « répartition des tâches » doit se faire entre la MINUSMA, l'opération Barkhane, le G5 Sahel, et les acteurs maliens, cette répartition se doit d'être plus claire pour le gouvernement, les groupes armés, les forces de lutte contre le terrorisme, et les communautés. Analyser et concevoir les stratégies sous un angle de prévention de l'extrémisme violent pourrait, dans certains cas, optimiser la pertinence des activités de protection menées par la mission. Cela concorderait avec le rôle actuel de protection des civils et de stabilisation du pays de la MINUSMA par le biais d'une démarche multidimensionnelle et préventive.

Les activités de protection que la MINUSMA met déjà en place sont pertinentes, et parfois directement liées, à l'ágenda de PVE.[214] Le plan d'action du Secrétaire général de l'ONU pour la prévention de l'extrémisme violent se base sur sept zones prioritaires : le dialogue et la prévention des conflits ; le renforcement de la bonne gouvernance, les droits de l'homme et la primauté du droit ; impliquer les populations ; autonomiser la jeunesse ; l'égalité entre hommes et femmes ; l'éducation, le développement des capacités, et la facilitation de l'emploi ; et la communication stratégique. [215] Dans une certaine mesure, la MINUSMA entreprend déjà des activités dans ce domaine, même si elle ne les associe pas officiellement à la prévention de l'extrémisme violent par crainte de faire l'amalgame avec les efforts de lutte contre le terrorisme.

Protéger les civils est une façon cruciale de prévenir l'extrémisme violent au Mali. En réduisant les menaces à l'encontre des civils de la part des forces maliennes ou des forces de lutte contre le terrorisme, et en œuvrant auprès du gouvernement pour traiter les causes profondes du conflit et des revendications sociales, la MINUSMA pourrait apaiser les violences et dé-radicaliser les collectivités. Appliquer les principes de PVE aux projets de réduction de la violence communautaire et de stabilisation, aux activités liées à l'information publique et au renforcement de la confiance, et aux autres activités contribuant à un cadre protecteur, pourrait réduire les menaces liées à l'extrémisme violent de façon plus stratégique, efficace et concentrée.

Dialoguer avec les groupes terroristes

Si elle se concentre sur les menaces et les auteurs, la MINUSMA a des difficultés à « réfléchir au-delà des confins des discours politiques dominants » sur ce que ces auteurs représentent et sur la façon de les traiter.[216] Utiliser les « groupes extrémistes » comme unités d'analyse pourrait occulter les individus avec qui il conviendrait de dialoguer quel que soit le traitement politique du groupe armé auquel ils appartiennent.

Ainsi, les missions de maintien de la paix ne devraient pas écarter le dialogue avec les terroristes proscrits. Le dialogue et l'engagement ont un effet multiplicateur essentiel pour la protection des civils et peuvent avoir des effets positifs sur le comportement des éventuels auteurs d'abus. Nouer un dialogue avec les terroristes peut aussi compléter l'engagement avec les communautés locales, qui réclament parfois un tel engagement dans le cadre d'une démarche inclusive.

Le fait que les extrémistes vivent souvent parmi ces communautés est souvent décrit comme complication. Pourtant, cela peut aussi être un point d'entrée pour que les casques bleus engagent le contact avec les groupes radicaux. Quand il est difficile d'établir un contact avec les dirigeants de ces groupes, la mission devrait également cibler les individus de base ou envisager un dialogue indirect par le biais d'intermédiaires.

214 Pour davantage de détails sur les activités pertinentes ou spécifiques à la prévention de l'extrémisme violent des opérations de maintien de la paix de l'ONU, se référer à Arthur Boutellis et Naureen Chowdhury Fink, « Waging Peace: UN Peace Operations Confronting Terrorism and Violent Extremism, » International Peace Institute, octobre 2016, disponible sur www.ipinst.org/2016/10/un-peaceops-contronting-terrorism-extremism .

215 Nations Unies, « Agenda for Action: Recommendations on Preventing Violent Extremism », pas de date, www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/plan_action.pdf .

216 Mamiya, « Engaging with Non-state Armed Groups to Protect Civilians. »

CONCEVOIR UNE STRATÉGIE POLITIQUE FIXANT COMME PRIORITÈ LA PROTECTION DES CIVILS

Placer la protection des civils au cœur de la planification et des opérations, et réconcilier les stratégies politiques et protectrices de la mission est une étape cruciale pour mieux s'acquitter de son mandat de protection des civils. Cela exige que les responsables de la mission mettent au point une stratégie politique ancrée dans les considérations de protection des civils et suivent cette stratégie même si elle se distingue des démarches de ses partenaires. Une telle stratégie devrait s'appuyer sur les avantages comparatifs de la MINUSMA, y compris les outils préventifs et politiques—étayés par une force crédible. Elle devrait également veiller à une démarche axée sur les populations en reliant la « haute » et la « basse » politique.

Définir et s'approprier une stratégie politique axée sur la protection

Tout en continuant de coordonner ses efforts sur le terrain et de rechercher la complémentarité avec ses partenaires, les stratégies de protection des civils et les stratégies politiques de la MINUSMA ne doivent pas forcément s'aligner parfaitement avec celles des Maliens, des Français, ou celles du G5 Sahel. Les dirigeants de la MINUSMA doivent définir, s'approprier, et respecter leur propre stratégie politique. Ils doivent également renforcer les activités de protection dans cette stratégie, même si elles ne sont pas bien accueillies par le gouvernement malien ou les forces parallèles. C'est la seule façon de prévenir la politisation du travail de protection de la MINUSMA tout en le reliant à une plus vaste stratégie politique pour le Mali.

Une telle stratégie pourrait galvaniser la capacité de la mission pour résister à la pression politique et aller au-delà des « lignes rouges » définies par le paysage politique. Cela permettrait notamment à la mission de s'écarter des démarches militarisées et de sécurité pour lutter contre l'extrémisme violent. Les équipes de la MINUSMA pourrait aussi recouvrer l'autonomie et la crédibilité dans leur plaidoyer, négociations, et médiation, non seulement auprès des groupes coopératifs mais aussi auprès des extrémistes (dans la mesure où cela contribue à la protection des civils).[217]

Exploiter les outils politiques et les démarches préventives à tous les niveaux

Puisque la capacité de la mission à riposter face aux menaces est limitée, elle devrait mettre la prévention et l'engagement politique au premier rang de sa stratégie de protection des civils. Cela pourrait inclure une analyse politique, une communication stratégique, un engagement communautaire, un dialogue avec les parties qui ont une influence directe ou indirecte sur les groupes armés, une surveillance des droits de l'homme et un plaidoyer, ainsi que le renforcement des capacités à la fois des communautés et des institutions étatiques. Comme l'a recommandé l'examen stratégique, l'accent sur le premier tiers (dialogue et engagement) et le troisième tiers (mise en place d'un cadre protecteur) de la protection des civils pourrait permettre à la MINUSMA de mieux exploiter ses avantages comparatifs.

La MINUSMA devrait se concentrer sur l'action préventive et politique tant par une démarche descendante ('top-down) qu'ascendante ('bottom-up'), selon son degré d'influence et les opportunités issues d'une analyse intégrée. La MINUSMA n'est pas amenée à diriger toutes les activités locales de médiation et de réconciliation ; elle peut appuyer les acteurs les mieux placés pour les faciliter, tels que les dirigeants religieux, la société civile, les autorités locales, ou les ONG internationales à l'instar du Centre pour le dialogue humanitaire.[218]

Toutefois, la MINUSMA occupe une position unique pour influer sur la prise de décision politique aux plus hauts niveaux diplomatiques. Les dirigeants de la mission peuvent avoir la plus forte valeur ajoutée en plaidant en faveur des stratégies et politiques contre-terroristes internationales, régionales, et nationales qui se focalisent et intègrent de façon transversale la protection des civils, et traitent les causes profondes et les déclencheurs de violence contre les civils.

217 Ibid.

218 Le Centre pour le dialogue humanitaire a récemment servi de médiateur entre les communautés peuls et dogons au centre du Mali. Cf. www.hdcentre.org/updates/fulani-and-dogon-communities-from-koro-sign-a-peace-agreement-in-the-mopti-region-of-mali/ .

Relier la haute et la basse politique

Les dirigeants de la MINUSMA devraient également mieux relier la « haute politique » à la « basse politique » dans leur stratégie politique. La mission s'est essentiellement concentrée sur les questions liées à la survie de l'État et à la sécurité—la dite haute politique—dont la mise en œuvre de l'accord de paix et des efforts régionaux de lutte contre le terrorisme. Elle n'a pas consacré suffisamment d'attention aux affaires économiques et sociales—la dite basse politique—y compris les services publics et le bien-être de la collectivité.[219]

Protéger les civils et gérer les menaces extrémistes exige de traiter les doléances et les frustrations sociales, les perceptions d'injustice, et une certaine défiance fondamentale des communautés vis-à-vis de l'État ; autant de facteurs essentiels moteurs de radicalisation et de violence. Outre la restauration de la présence de l'État par la mise en œuvre du processus de paix et du redéploiement des représentants de l'État et des forces au nord et au centre du Mali, il incombe de restaurer l'utilité de l'État. La MINUSMA peut contribuer à la protection des civils en faisant participer le gouvernement malien à des discussions épineuses et franches sur la façon de restaurer et d'accroître tant l'autorité de l'État que les services publics.

Adopter une démarche centrée sur les populations et sur les victimes

Une démarche centrée sur les victimes permettrait à la mission de séparer sa stratégie de protection des civils du discours politique diabolisant les terroristes, d'améliorer l'analyse des menaces, et de mieux adapter ses réponses. Comme l'expliquait un analyste onusien, définir les ripostes par catégories de responsables perpétrant les abus a échoué dans un contexte où les individus changent de catégories. Plutôt qu'un « simple alignement contre les terroristes ou les perturbateurs, »[220] la mission devrait considérer les victimes éventuelles parmi les jeunes radicalisés et les collectivités, dont ceux qui accueillent les extrémistes pour des raisons de sécurité. Une démarche centrée sur les victimes permettrait également à la mission de mieux analyser les menaces plus subtiles (que les analyses traditionnelles de l'ONU pourraient omettre), comme la pression et le harcèlement psychologique de la part des groupes extrémistes, et d'intégrer les perceptions des bénéficiaires quant à d'éventuelles solutions.

219 Joseph S. Nye et Robert O. Keohane, « Transnational Relations and World Politics: A Conclusion, » International Organization 25, no. 3 (1971).

220 Charbonneau, « Counterterrorism and Challenges to Peacekeeping Impartiality.

L'INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE (IPI) est un groupe de réflexion international et indépendant à but non lucratif qui se consacre à la gestion des risques et au renforcement des capacités d'endurance et de rebond des collectivités humaines en vue de promouvoir la paix, la sécurité et le développement durable. Pour remplir sa vocation, l'IPI conjugue recherche sur les politiques, analyse stratégique, publication de travaux et organisation de réunions. Réunissant une équipe pluridisciplinaire venue du monde entier, l'IPI a des bureaux en face du siège des Nations Unies à New York ainsi qu'à Vienne (Autriche) et à Manama (Bahreïn).

www.ipinst.org **www.theglobalobservatory.org**

IPI
INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE

777 United Nations Plaza
New York, NY 10017-3521
USA
TEL +1-212-687-4300
FAX +1-212-983-8246

Freyung 3
1010 Vienna
Austria
TEL +43-1-533-8881
FAX +43-1-533-881-11

51-52 Harbour House
Bahrain Financial Harbour
P.O. Box 1467
Manama, Bahrain
TEL +973-1721-1344