

LES MISSIONS DE STABILISATION EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO ET AU MALI : LES LIMITES DE L'ONU DANS L'IMPOSITION DE LA PAIX

Denis TULL

Chercheur Afrique de l'Ouest

RÉSUMÉ

Actuellement, des appels de plus en plus pressants invitent les Nations unies (ONU) à renforcer l'emploi de la force dans ses opérations de maintien de la paix afin de les rendre plus efficaces. Ce discours va nettement au-delà du concept désormais traditionnel de « mandat robuste » en étendant, *in fine*, le champ d'action des Nations unies à des opérations d'imposition de la paix par le biais d'opérations agressives contre certains acteurs (rebelles, terroristes). A partir des missions de stabilisation de l'ONU en République démocratique du Congo (RDC) et au Mali, cette note examine si une telle approche présente une voie prometteuse, en s'interrogeant spécifiquement sur les implications politiques que des mandats d'imposition de la paix peuvent avoir dans la gestion des conflits violents en Afrique.

SOMMAIRE

Introduction	2
État de l'art	3
La Brigade d'intervention en RDC	3
La MINUSMA au Mali : combattre des terroristes ?	4
Conclusion	6

INTRODUCTION

Depuis quelques années, des appels de plus en plus pressants invitent l'Organisation des Nations unies (ONU) à renforcer l'emploi de la force dans ses opérations de maintien de la paix afin de les rendre plus efficaces. Ce discours va nettement au-delà de la notion de « mandat robuste », concept accepté depuis le « rapport Brahimi » de 2000 selon lequel les missions doivent être appelées « à recourir à tous les moyens nécessaires », et donc à la violence, pour défendre et mener à bien leur mandat, notamment pour la protection de populations civiles sous menaces violentes, tout en respectant les trois principes sacrés des opérations de paix onusiennes (impartialité, consentement des parties au conflit et non recours à la force sauf en cas de légitime défense ou de défense du mandat)¹.

Au vu de certains échecs des Casques bleus, comme en 2016 au Sud-Soudan, les représentants d'un nouveau discours ont tendance à considérer l'approche robuste comme inefficace et insuffisante². Ils souhaitent équiper des opérations de paix avec des mandats d'imposition de la paix afin de permettre des mesures coercitives pendant des opérations de stabilisation, en vue d'appuyer des processus de paix souvent plus virtuels que réels et des populations civiles menacées. Concrètement, cela peut inclure des opérations offensives et ciblées contre des « extrémistes violents »³.

Cette approche a été choisie lors de l'autorisation exceptionnelle d'une brigade d'intervention au sein de la Mission de l'ONU pour la stabilisation en RDC (MONUSCO) en 2013, qui a reçu un mandat d'imposition de la paix. Le débat a continué juste un mois après, lors de la mise en place de la mission de stabilisation au Mali (MINUSMA), du fait que des groupes terroristes y sont à la fois une menace pour le processus de paix et pour la mission onusienne elle-même. Si certains s'inquiètent d'une « militarisation » des opérations de maintien de la paix de l'ONU, d'autres y aperçoivent au contraire un ajustement nécessaire pour faire face aux défis nouveaux qui s'imposent dans des théâtres d'opérations de plus en plus difficiles⁴. Ces derniers sous-entendent que l'ONU ne devrait plus se limiter à maintenir la paix, c'est-à-dire à accompagner un processus de paix déjà mis en place, mais, *in fine*, à l'imposer, quitte à se débarrasser des principes onusiens traditionnels de maintien de la paix.

Cette *Note de recherche* examine si une telle approche présente une voie prometteuse en s'interrogeant spécifiquement sur les implications politiques que des mandats d'imposition de la paix peuvent avoir dans la gestion de conflits violents en Afrique. Il s'agit de savoir dans quelle mesure des opérations offensives dans le sens de l'imposition de la paix seraient efficaces et pertinentes afin d'atteindre un objectif stratégique, défini dans le mandat du Conseil de sécurité⁵. L'enjeu est donc l'impact – intentionnel et non intentionnel – des efforts d'imposition de la paix sur les conflits et leurs acteurs. Par conséquent, cette *Note* ne traite pas de nombreux aspects importants qui concernent plutôt les opérations de paix elles-mêmes comme les défis opérationnels, la question des ressources (humaines, renseignement, équipement) ou, plus largement, l'effet que des mandats d'imposition de paix auraient sur la légitimité des opérations de paix onusiennes en général.

Afin d'apporter des éléments de réponse, ce papier propose de tirer des leçons de l'expérience de la Brigade d'intervention de la MONUSCO en RDC, qui reste, pour le moment, la seule opération d'imposition de la paix que les Nations unies aient autorisée depuis de nombreuses années. Dans un deuxième temps, ces leçons seront analysées au regard de la MINUSMA, dont le mandat est décidément flou. Il ne s'agit pas (encore) d'un mandat d'imposition de la paix mais il contient des éléments coercitifs qui dépassent le cadre « robuste », comme on l'entend d'habitude. De plus, l'ONU est incitée par certains acteurs à renforcer encore son emploi de la force.

ÉTAT DE L'ART

Malgré ce que pouvaient faire croire de graves échecs médiatisés des missions onusiennes, comme en 2016 au Sud-Soudan (UNMISS), des études comparées rigoureuses ont largement démontré l'efficacité des opérations de maintien de la paix de l'ONU dans la construction et, surtout, la consolidation de la paix⁶. Un pays qui bénéficie d'une opération onu-

1. James Sloan, « The Evolution of the Use of Force in UN Peacekeeping », *Journal of Strategic Studies*, 37:5, 2014, p. 674-702.

2. « More Than 300 Dead as South Sudan Capital is Rocked by Violence », *The Guardian*, 11 juillet 2016.

3. Alors que le terme « extrémisme violent » est très en vogue, aucune définition n'a été retenue par l'ONU. Voir John Karlsrud, « [Towards UN Counter-Terrorism Operations?](#) », *Third World Quarterly*, 5 janvier 2017, p. 1-17 ; Arthur Boutellis et Naureen Chowdhury Fink, « Waging Peace: UN Peace Operations Confronting Terrorism and Violent Extremisms », *International Peace Institute*, 2016.

4. John Karlsrud, « Towards UN Counter-Terrorism Operations? », *op. cit.*

5. Mats Berdal et David H. Ucko, « The Use of Force in UN Peacekeeping Operations », *The Rusi Journal*, 160:1, 2015, p. 10.

6. Michael W. Doyle et Nicholas Sambanis, *Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations*, Princeton University Press, 2006 ; Virginia Page

sienne est bien plus à même de retrouver la paix. En outre, cette littérature s'accorde sur le fait que les bons résultats des missions onusiennes s'expliquent avant tout par leurs capacités civiles sur le plan politique et diplomatique ainsi que leur expertise en termes de reconstruction à travers un programme de réformes politiques et de développement.

En outre, de nombreuses études affirment que l'ONU n'est pas efficace dans ses efforts pour construire la paix par la force (imposition de la paix). Étant une organisation multilatérale, elle n'est pas en mesure « de gérer la force aussi efficace que nécessaire⁷ ». De plus, imposer la paix par la force implique par définition qu'une mission devienne un acteur du conflit, ce qui rend impossible le respect des trois principes clés des missions onusiennes : l'impartialité, le non-recours à la force (sauf en cas de légitime défense ou de défense du mandat) et le consentement des différentes parties du conflit à la présence d'une mission. Cela est important puisqu'un éventuel abandon de ces principes pourrait empêcher une mission onusienne de mettre en valeur ses plus grands atouts comparatifs, qui consistent « à servir d'intermédiaire, à mobiliser et à gérer l'assistance internationale légitime.⁸ »

Au sein des Nations unies, et malgré des pressions, le courant dominant, porté entre autres par les principaux pays contributeurs de Casques bleus, s'oppose à faire des opérations un outil d'imposition de paix. Le rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix (HIPPO), daté du 16 juin 2015, a insisté sur le fait que des approches militaires ne peuvent pas constituer un substitut durable aux solutions d'ordre politique⁹. Il a également rappelé la valeur des principes traditionnels du maintien de la paix. Quant à la question spécifique d'opérations antiterroristes, le groupe d'experts a rejeté cette idée, insistant à la fois sur le caractère politique des missions et les aspects plus techniques (manque de capacités humaines, d'équipement, etc.). Le comité spécial sur les opérations de paix de l'ONU, ainsi que le Secrétaire général, ont entériné ces points de vue.

LA BRIGADE D'INTERVENTION EN RDC

Créée le 28 mars 2013 par la Résolution 2098 du Conseil de sécurité, la Brigade d'intervention a reçu le mandat de « neutraliser les groupes armés » à l'est du Congo, seule ou avec l'armée congolaise, à travers des « offensives ciblées et robustes, en faisant preuve d'une grande mobilité et adaptabilité [...] en vue d'empêcher l'expansion de tous les groupes armés, de les neutraliser et de les désarmer de façon à contribuer à réduire la menace [...] pour l'autorité de l'État et la sécurité des civils [...] et à préparer le terrain pour les activités de stabilisation. »

Conscient du caractère sensible de la mise en place d'une telle force d'imposition, le Conseil s'efforçait de souligner que cette décision était prise « à titre exceptionnel et sans créer de précédent ni sans préjudice des principes convenus du maintien de la paix ». Or, la tâche de la Brigade d'intervention signifiait de toute évidence l'abandon d'au moins l'un de ces principes, en l'occurrence le non-recours à la force. Forte de 3 096 soldats venant d'Afrique du Sud, du Malawi et de la Tanzanie, elle est placée sous le commandement de la MONUSCO. En réalité, la direction de cette dernière aura de la peine à affirmer le maintien du principe « une mission, un mandat, une force¹⁰ ».

Après quatre ans, le bilan de la Brigade d'intervention ne correspond guère aux attentes créées par son mandat coercitif et les moyens mis à sa disposition (hélicoptères de combat, etc.). Certes, peu de temps après son arrivée au Congo, elle lançait une offensive militaire en coopération avec l'armée congolaise, qui s'achevait par la neutralisation du mouvement M23, le plus puissant groupe armé congolais de l'époque¹¹. Toutefois, cette victoire initiale est restée sans suite. Des opérations semblables se sont rapidement essouffées ou n'ont même pas été lancées. Aucun autre groupe majeur n'a été éliminé. Au contraire, la multiplication des groupes armés, en cours depuis au moins 2008, a bel et bien continué. Fin 2015, au moins 60 groupes armés étaient répertoriés à l'est de la RDC, trois fois le nombre de 2008¹². En conséquence, la situation générale reste précaire. Fin 2016, l'ONU constatait que « la population civile est demeurée à la merci de la violence armée », ce qui a porté le nombre des personnes déplacées à deux millions¹³.

Fortna, *Does Peacekeeping Work? Shaping Belligerents' Choices after Civil War*, Princeton University Press, 2008, p. 4; Virginia Page Fortna et Lise Morjé Howard, « Pitfalls and Prospects in the Peacekeeping Literature », *Annual Review of Political Science*, 11, 2008, p. 290.

7. Ce qui était identifié comme un problème fondamental lors de la crise au Sud-Soudan. Voir Nations unies, *Executive Summary of the Independent Special Investigation into the Violence which Occurred in Juba in 2016 and UNMISS Response*, 1^{er} novembre 2016 ; Alexandra Novosselof, « [No Caveats, Please?](#) », *Global Peace Operations Review*, 2016.

8. Michael W. Doyle et Nicholas Sambanis, *Making War and Building Peace*, op. cit., p. 5.

9. *Uniting our Strengths for Peace – Politics, Partnership and People. Report of the High-Level Panel on United Nations Peace Operations*, 16 juin 2015, p. 11-12.

10. Denis M. Tull, « United Nations Peacekeeping and the Use of Force », *SWP Comments*, avril 2016.

11. D'ailleurs, la défaite du M23 avait des causes tant politiques que militaires. Sa défaite militaire a été facilitée par le fait que le Rwanda, mis sous pression par ses bailleurs occidentaux, avait été forcé de suspendre son soutien au M23.

12. Jason Stearns et Christoph Vogel, « The Landscape of Armed Groups in the Eastern Congo », *Congo Research Group*, 2015.

13. *Rapport sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo*, 29 décembre 2016, para. 18, 53.

Si la Brigade d'intervention n'a eu un qu'un impact négligeable, il serait inexact de parler d'un échec militaire puisque, en réalité, ses moyens proprement militaires n'ont été utilisés qu'en une seule occasion (contre le M23). Il est donc important de souligner les dimensions politiques d'un bilan décevant.

Le premier aspect à retenir est que l'idée de la création de la Brigade d'intervention ne venait pas de l'ONU mais de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), dont la RDC fait partie. L'objectif précis de la SADC était d'éliminer le M23, le plus important défi sécuritaire pour le gouvernement d'un de ses États membres. Sur le plan de la géopolitique régionale, il s'agissait de contrecarrer la politique d'influence du Rwanda, parrain du M23. Quitte à voir la brigade de la SADC opérer en parallèle avec la MONUSCO, le Conseil de sécurité de l'ONU était forcé de l'intégrer dans le dispositif de la mission. Ainsi les rivalités régionales expliquent pourquoi, suite à la neutralisation du M23, sa principale cible, aucun autre effort sérieux n'a été aménagé au terme du mandat. Par exemple, la direction de la MONUSCO n'a pas réussi à convaincre la Brigade d'intervention et l'armée congolaise de lancer des offensives contre d'autres « ennemis de la paix » comme les Forces démocratiques pour libération du Rwanda (FDLR), un autre groupe armé, dans la mesure où les FDLR étaient un allié plus ou moins avoué du gouvernement congolais pour faire face au Rwanda. Des intérêts politiques expliquent à la fois la création de la Brigade d'intervention, son manque d'activité et donc son inefficacité. La MONUSCO se retrouvait quant à elle davantage marginalisée par les enjeux régionaux et nationaux.

L'épisode met en lumière le fait que l'emploi de la force devrait s'inscrire dans une stratégie politique. Il n'est toutefois pas sans ironie d'observer que tel était visiblement le cas pour la SADC et le gouvernement congolais, alors qu'étaient mis en échec les efforts de l'ONU pour récupérer la Brigade d'intervention et s'en servir pour pacifier l'Est congolais. En l'absence d'une convergence d'intérêts entre la MONUSCO et le gouvernement congolais, bâtir une stratégie commune pouvant être appuyée utilement par la force s'est avéré illusoire¹⁴. La situation devient encore plus confuse si l'on considère que le gouvernement congolais n'a pas entrepris une réforme du secteur de sécurité, au grand dam de ses partenaires onusiens et occidentaux qui la considèrent comme une condition essentielle pour une amélioration de la situation sécuritaire et la protection des droits de l'homme, souvent violés par les acteurs étatiques (armée, police, renseignement). En conséquence, la MONUSCO reste confrontée à un dilemme profond : le gouvernement qu'elle est censée appuyer ne partage ni son objectif global (la stabilisation), ni sa priorité en termes de mandat (la protection de la population). Le paradoxe est à son comble quand on sait que, depuis au moins trois ans, le gouvernement exerce des pressions sur le Conseil de sécurité afin d'obtenir le retrait de la MONUSCO.

En résumé, l'épisode montre le primat des facteurs politiques et, plus précisément, la nécessité d'une convergence d'intérêts des acteurs principaux pour que l'emploi de la force puisse soutenir et servir des objectifs stratégiques. Dans le cas de la Brigade d'intervention, les divergences d'intérêts sur le plan national (gouvernement congolais), sous-régional (SADC, Rwanda) et international (ONU et MONUSCO) ont contribué à un blocage qui explique le maintien d'une situation humanitaire et politique néfaste. Dans le meilleur des cas, la Brigade d'intervention a obtenu un succès tactique particulier sans pour autant se traduire en progrès stratégique.

LA MINUSMA AU MALI : COMBATTRE DES TERRORISTES ?

Depuis sa création en 2013, la MINUSMA a fait l'objet de discussions relatives à la pertinence d'une approche plus robuste, voire d'imposition de la paix¹⁵. Les multiples défis que la MINUSMA rencontre au Mali, avec une évolution plutôt ardue sur le plan politique et sécuritaire, pourraient favoriser, selon certains, une démarche plus musclée de la mission.

Premièrement, la MINUSMA est mandatée pour soutenir l'extension de l'État dans des zones touchées par des extrémistes violents, en prenant « activement des mesures pour empêcher le retour d'éléments armés dans ces zones », ce qui, *in fine*, l'implique dans le conflit¹⁶. Or, l'extension étatique n'a pas connu de progrès alors que l'insécurité est en train de s'étendre vers le centre et le Sud du Mali, voire vers les pays voisins. Dans le même ordre d'idées, certains mettent en avant le fait que les groupes terroristes pèsent sur la mise en œuvre stagnante de l'accord de paix d'Alger. Par exemple, l'attentat contre le Mécanisme opérationnel de coordination (MOC) à Gao, le 18 janvier 2017, a été interprété comme une « atteinte directe au processus de paix¹⁷ ». Finalement, la MINUSMA est devenue elle-même une cible majeure des extrémistes. Entre 2013 et janvier 2017, la mission a perdu 72 membres dans des attaques¹⁸.

14. Hugo de Vries, *Going around in Circles. The Challenges of Peacekeeping and Stabilization in the Democratic Republic of the Congo*, Clingendael, 2015.

15. Security Council Report, *Renewal of UN Mission in Mali's Mandate*, 28 juin 2016.

16. John Karlsrud, « Towards UN Counter-Terrorism Operations? », *op. cit.*, p. 2.

17. Conseil de sécurité, *La Situation au Mali*, *op. cit.*

18. *Peacekeeping Fatalities*, Department of Peacekeeping Operations, 31 mars 2017.

En juin 2016, le Conseil de sécurité semble s'être approprié ces arguments en demandant à la MINUSMA « d'adopter une démarche plus proactive et robuste afin de mener à bien son mandat¹⁹ ». Bien que fasse débat la question de savoir si le langage de la Résolution 2295 signifie un renforcement du mandat ou s'il affirme seulement, d'une façon explicite, ce que le mandat lui permet déjà, la résolution illustre pertinemment le fait que les discours et pratiques sur l'emploi de la force sont en train de changer. Ce changement renforce ainsi le flou entre mandat robuste et mandat d'imposition de la paix. Le malaise a été bien exprimé par l'ambassadeur uruguayen à l'ONU :

« le mandat actuel de la MINUSMA va au-delà de ce qui est habituellement prévu pour une mission de maintien de la paix en ayant inclus des activités de lutte contre le terrorisme. L'Uruguay a voté pour la résolution 2295 (2016), parce qu'il considérait que la situation au Mali revêtait un caractère extraordinaire en matière de sécurité. Toutefois, ce type d'activités ne devrait pas se retrouver dans les mandats futurs des opérations de maintien de la paix. »²⁰

Même si la Résolution 2295 ne semble pas avoir eu un effet notable sur la MINUSMA, la possibilité d'un renforcement du mandat n'est pas totalement écartée. À partir de l'expérience de la RDC, il semble donc pertinent de s'interroger sur l'impact d'un tel développement qui, à l'instar de la Brigade d'intervention, pourrait présager des opérations offensives contre des acteurs identifiés comme « terroristes ». Plus précisément, est-ce qu'il existe un contexte dans lequel une démarche militaire pourrait utilement soutenir une stratégie politique et est-ce que celle-ci est portée par les différents acteurs clés ?

Il n'est pas sûr que le gouvernement malien et ses partenaires internationaux aient aujourd'hui la même appréciation des défis et priorités pour faire sortir le Mali de la crise²¹. Pour ces derniers, le terrorisme reste sans doute une préoccupation majeure dans le court et moyen terme alors que, dans le long terme, la sortie de la crise (et la stratégie de sortie) passe par la mise en œuvre de l'accord de paix d'Alger. Celui-ci est considéré comme un premier pas indispensable à la fois pour une stabilisation du Mali, le retour de l'état malien au Nord et une gestion durable du combat antiterroriste. Autrement dit, l'objectif stratégique est la « responsabilisation » de l'État malien.

Le gouvernement malien a probablement d'autres priorités et objectifs. Sur le court terme, il paraît probable que celui-ci considère les rebelles touarègues comme l'adversaire et le défi principal. Ils constituent en effet un enjeu plus immédiat sur le plan politique intérieur, et pour la légitimité du gouvernement. Or, pour Bamako, la meilleure option pour gérer ce défi n'est pas forcément la mise en œuvre de l'accord d'Alger, ce qui cause des frustrations que les internationaux ne cherchent plus à dissimuler²².

Quant à la responsabilisation, les plaintes récurrentes du gouvernement sur les insuffisances des appuis internationaux, et notamment de la MINUSMA, sont éloquentes à cet égard²³. En fait, il est permis d'imaginer qu'une telle responsabilisation n'est pas dans le meilleur intérêt d'un État qui a, depuis longtemps, eu tendance à exploiter sa dépendance vis-à-vis des acteurs extérieurs d'une façon plutôt profitable²⁴. Dans la mesure où ces derniers assument la sécurité et le contre-terrorisme, il est difficile d'imaginer comment le gouvernement pourrait changer de cap. La perpétuation de cette situation de dépendance, mais aussi la permanence des tensions politiques et des problèmes sécuritaires dans le nord, sont d'une certaine façon des atouts. Elles sont utiles puisqu'elles peuvent générer et justifier davantage de soutiens internationaux (sécurité, diplomatie, aide au développement, etc.) et elles peuvent dissimuler d'autres problèmes pérennes (corruption, manque de réformes, insuffisance de services publics, etc.) dont les causes dépassent de loin le conflit au nord et qui nourrissent en fait la récurrence des tensions au Nord-Mali depuis l'indépendance²⁵.

En somme, il semble que le gouvernement malien et ses partenaires internationaux ne partagent pas les mêmes visions et intérêts, ce qui est une condition indispensable pour que d'éventuelles opérations antiterroristes onusiennes puissent générer des progrès stratégiques sur le plan politique. Plus important, il est aujourd'hui légitime d'émettre un certain nombre de doutes quant au fait que les terroristes soient en effet le défi principal. Paradoxalement, ce point de vue est partagé : par les internationaux, qui cherchent à la fois à avancer un processus de paix qui a peu d'adhérents et à responsabiliser le gouvernement (et ses voisins, dans le cadre du G5 Sahel), et par le gouvernement qui essaie d'affaiblir les rebelles et qui a délégué des fonctions étatiques aux acteurs internationaux selon une logique d'extraversion.

19. Conseil de Sécurité, Résolution 2295, 29 juin 2016, para. 18 et 19 c/d.

20. Conseil de sécurité, *La Situation au Mali*, op. cit., p. 6.

21. Les intérêts sous-régionaux ne sont pas traités ici. Pour ne citer qu'un seul exemple, les intérêts de l'Algérie, acteur clé dans la région, font objet de nombreuses interprétations.

22. Conseil de sécurité, *La Situation au Mali*, op. cit. ; « Paris appelle Bamako à prendre des "initiatives politiques" dans le nord du pays », *AFP*, 6 novembre 2016.

23. Conseil de sécurité, *La Situation au Mali*, op. cit. ; « IBK appelle à corriger les insuffisances de la Minusma », *BBC*, 6 février 2017.

24. Gregory Mann, *From Empires to NGOs in the West African Sahel. The Road to Nongovernmentality*, Cambridge University Press, 2014.

25. Yvan Guichaoua et Mathieu Pellerin, *Faire la paix et construire l'État. Les relations entre pouvoir central et périphéries sahéliennes au Niger et au Mali*, Étude de l'IRSEM, à paraître.

Ceci n'entre pas en contradiction avec l'annonce de la création d'une force conjointe des pays du G5, dont le concept d'opérations a été validé par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine le 13 avril 2017. Le gouvernement malien sait bien combien les partenaires internationaux tiennent à l'idée d'une coopération régionale renforcée dans le cadre du G5 et à quel point l'appropriation du discours contre le terrorisme promet des retombées financières et politiques non négligeables.

CONCLUSION

Deux cas assez différents peuvent servir d'avertissement contre la tentation, sinon la tendance, du Conseil de sécurité à affronter des situations et conflits compliqués avec plus de violence (et souvent un plus grand nombre de Casques bleus). Les deux cas suggèrent qu'assimiler amplification de la force et augmentation de l'efficacité des opérations de paix n'est pas crédible. Cette assimilation indique une solution en trompe-l'œil, et une solution militaire pour un problème politique. Elle est simpliste parce qu'elle a tendance à supposer des intérêts convergents des acteurs sur place. En l'occurrence, les gouvernements des pays dans lesquels l'ONU intervient, les autres acteurs du conflit, les pays voisins et les Casques bleus censés faire la paix. En réalité, les divergences sont plus fréquentes, en premier lieu entre les missions onusiennes et le gouvernement sur place. Cela explique les difficultés à s'accorder sur une stratégie commune de sortie de crise — et qui pourrait être appuyée par la force. Comme le montre l'exemple du Congo, l'approche coercitive ne s'est pas traduite par des gains stratégiques, du moins pas dans le sens souhaité par l'ONU. Il reste à craindre que le même constat se fasse au Mali, dans le cas où la MINUSMA serait mandatée à entreprendre des opérations antiterroristes. Ce scepticisme semble d'autant plus justifié que des opérations bien ciblées exigent une catégorisation des acteurs bien précise. Or le tableau des acteurs au Nord-Mali reste difficile à discerner du fait de la fluidité de leurs alliances et intérêts²⁶. Cela ne remet pas en question la force « robuste » dont la nécessité est aujourd'hui largement acceptée dans des circonstances appropriées (notamment pour la protection des civils et la légitime défense). En revanche, l'emploi de la force à des fins stratégiques ne semble pas être une voie prometteuse pour l'ONU. Ces stratégies et avantages comparés reposent justement sur des moyens politiques et civils, et une approche de plus en plus militaire pourrait les empêcher de les exploiter efficacement²⁷.

Denis TULL est docteur en science politique de l'Université de Hambourg, sur la gouvernance non-étatique à l'est de la RDC en temps de guerre. Il était chercheur à la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) de Berlin depuis 2004. En Afrique, il a vécu et travaillé au Sénégal, en RDC et au Cameroun. Ses recherches portent sur les relations extérieures de l'Afrique, les conflits armés, les interventions internationales et les opérations de paix ainsi que la transformation des États, principalement dans les pays francophones de l'Afrique Centrale et l'Afrique de l'Ouest. Il a publié dans *International Security*, *International Peacekeeping*, *Politique Africaine*, *African Affairs* et le *Journal of Modern African Studies*, une revue dont il est membre du conseil de rédaction.

Contact : denis.tull@defense.gouv.fr

26. Voir notamment Yvan Guichaoua et Mathieu Pellerin, *Faire la paix et construire l'État*, op. cit., p. 20-28 ; Andrew Lebovich, *The Risks of Deeper Engagement in Mali*, European Council on Foreign Relations, 2016.

27. John Karlsrud, « Towards UN Counter-Terrorism Operations? », op. cit., p. 11.