

BulletinFrancoPaix

UQÀM



CHAIRE **RAOUL-DANDURAND**
EN ÉTUDES STRATÉGIQUES ET DIPLOMATIQUES
Centre FrancoPaix

Vol. 5, n° 2

FÉVRIER 2020



PAGE 2

Les États africains et la Cour pénale internationale

Par Oumar Ba

PAGE 7

Décryptage : Un tournant ? Le potentiel du dialogue avec les djihadistes au Mali

PAGE 10

Coin du livre : le Comité d'état-major des Nations unies

PAGE 11

Nouvelles et annonces



Les États Africains et la Cour pénale internationale

Par Oumar Ba



RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Les États présumés faibles ont conçu des stratégies qui leur permettent d'utiliser les tribunaux internationaux pour leurs intérêts sécuritaires et politiques.

Les problèmes de la Cour pénale internationale dépassent largement les lacunes spectaculaires et épisodiques (comme les scandales, les acquittements, les retraits, etc.). Ces événements ne sont en effet que les symptômes de déficiences qui sous-tendent l'organisation, les fonctions et la place de la Cour dans la justice et la politique internationales.

Les États fragiles ou fragmentés dans des environnements politiques ou sécuritaires très instables invitent souvent la Cour à intervenir comme en République centrafricaine, en Côte d'Ivoire, en République démocratique du Congo, et au Mali.

Ces États coopèrent avec la Cour s'ils sont assurés que l'intervention de la CPI ne s'étendra pas à leurs propres agents, tandis que le Bureau du procureur s'engage de manière sélective dans des enquêtes et poursuites.

Les États africains, qui constituent le plus grand bloc régional des membres de la CPI, montrent à première vue une large adoption de la norme de la responsabilité pénale individuelle face aux crimes internationaux. Mais cette affirmation cache des dynamiques plus complexes.

Il faut repenser la place des États africains dans le système international, même ceux qui sont considérés comme « fragiles ».

OUMAR BA

Professeur adjoint
en science politique
Morehouse College
Atlanta, Georgia

oumar.ba@morehouse.edu

Twitter : [@OumarKBa](https://twitter.com/OumarKBa)

La justice pénale internationale contemporaine s'est développée dans les années 1990 dans un moment d'euphorie, en lien avec les promesses du libéralisme, du cosmopolitisme et de l'internationalisme. À la fin de la guerre froide, et dans le contexte de génocides, de nettoyages ethniques et d'autres atrocités de masse, la communauté internationale a établi des tribunaux, perçus comme le moyen le mieux adapté de rendre la justice.

Cette époque a été marquée par la création de cours *ad hoc*, de tribunaux hybrides, de commissions d'enquête et de la Cour pénale internationale (CPI ou la Cour). Les partisans de ce régime juridique considéraient la justice pénale et la responsabilité individuelle comme une forme appropriée pour atténuer les effets destructeurs des crimes et atrocités, et pour « mettre un terme à l'impunité des auteurs de ces crimes », comme le stipule le préambule du Statut de Rome.

Pourtant, plus de deux décennies plus tard, de nombreux États et conflits sont toujours hors de portée de la justice pénale internationale et l'impunité reste flagrante. Même dans les cas où la CPI est compétente pour les crimes présumés, la responsabilité juridique des individus est loin d'être atteinte. En effet, l'action de la Cour est entravée par l'instrumentalisation politique et les calculs stratégiques, et ce, même par des États qui sont présumés être des acteurs moins puissants dans le système international.

Mon livre, *States of Justice: The Politics of the International Criminal Court*,¹ montre comment des États présumés faibles ont conçu des stratégies qui leur permettent d'utiliser les tribunaux internationaux pour leurs intérêts sécuritaires et politiques. Au-delà des débats actuels concernant l'attention excessive portée par la CPI à l'Afrique, je soutiens que les États africains ont stratégiquement instrumentalisé la Cour à leur avantage.

La crise de la justice pénale internationale

En tant que première cour pénale internationale *permanente*, la CPI est le fruit de négociations longues et ardues entre les parties ayant des intérêts divergents. En raison de son architecture unique et complexe, la CPI fait face à un ensemble de défis auxquels les tribunaux *ad hoc* et les cours hybrides ne sont pas confrontés. La Cour n'étant pas un tribunal des Nations unies et n'ayant pas de compétence universelle, le processus ne peut être déclenché que par un renvoi de la part d'un État partie au Statut de Rome, du Conseil de sécurité des Nations unies, ou par le procureur de la CPI utilisant ses pouvoirs *proprio motu* dans les cas où cette cour est compétente. Les États, et en particulier les États africains, ont pu utiliser ces mécanismes et d'autres leviers pour s'engager stratégiquement avec la Cour d'une façon qui n'avait pas été anticipée. Bien que plus faibles dans le système international, ces États ont conçu des stratégies grâce auxquelles ils ont utilisé les normes et les institutions de la justice internationale pour vaincre - militairement ou politiquement - leurs adversaires ou leurs opposants, qu'il s'agisse de chefs de l'opposition, de seigneurs de guerre ou de groupes rebelles.

Cette instrumentalisation de la justice internationale montre que l'hypothèse de la « cascade de justice »² pourrait ne pas se réaliser. L'adoption prétendument généralisée de normes de responsabilité pénale individuelle et de poursuites judiciaires à la suite de violations massives

des droits humains pourrait être plus symptomatique de leur instrumentalisation qu'un renforcement de la justice et de la responsabilité. En ce sens, les normes ne sont donc pas adoptées parce que les États ont été socialisés à croire à la valeur normative du recours aux poursuites pour répondre aux violations des droits humains, mais plutôt parce que ces États utilisent les tribunaux nationaux, hybrides ou internationaux dans le cadre de stratégies visant la poursuite d'intérêts politiques et sécuritaires.

Pourtant, les récits dominants sur l'histoire de la justice pénale internationale adoptent généralement l'idée d'une progression « de Nuremberg à La Haye en passant par Rome »³. Ce récit téléologique a pour but de tracer la trajectoire d'un progrès de l'humanité, de l'obscurité de l'anarchie (internationale) à la promesse d'une ère civilisée de justice, de réparation et de responsabilité. La CPI est alors considérée comme un moteur central dans « ce processus civilisateur d'introduction de l'État de droit dans la culture cynique et sordide de la politique internationale »⁴. Après tout, même la procureure générale de la CPI, Fatou Bensouda, a déclaré que « la CPI ... répond aux besoins de progrès de l'humanité dans l'ère moderne ; parce que, sans la CPI, nous régresserons dans un monde encore plus turbulent où le chaos, la volatilité et la violence prennent le dessus ».

Cependant, la perception de la centralité de la CPI pour répondre aux défis de l'humanité masque à quel point le projet de justice pénale internationale est en fait profondément imparfait. Ce récit ne prend pas en considération les critiques sérieuses formulées à l'encontre de la Cour et des autres institutions du régime de justice



« Bien que plus faibles dans le système international, ces États ont conçu des stratégies grâce auxquelles ils ont utilisé les normes et les institutions de la justice internationale pour vaincre - militairement ou politiquement - leurs adversaires ou leurs opposants. »

pénale internationale, de leurs idéologies et de leurs instruments. Il considère les crises de la justice pénale internationale comme des obstacles à un monde de justice en voie de perfection, plutôt que comme des défauts structurels inhérents à ce projet.

Pour les spécialistes, les problèmes de la justice pénale internationale dépasse donc largement les lacunes spectaculaires et épisodiques de la Cour (comme les [scandales](#), les [acquittements](#), les [retraits](#), etc.). Ces événements ne sont en effet que les symptômes de déficiences qui sous-tendent l'organisation, les fonctions et la place de la Cour dans la justice et la politique internationales. Pourquoi, par exemple, la Cour semble-t-elle, en fin de compte, ne pouvoir rendre justice qu'au nom des États, plutôt qu'au nom des victimes et des communautés touchées par les crimes de masse ?

Les soutiens de la Cour peuvent prétendre que la simple existence de la CPI a changé le monde et a eu un impact positif sur la politique mondiale et les conflits. Toutefois, cela ne tient pas compte des préjudices potentiels que la Cour cause par ses actions ou ses omissions⁵. Comme Mark Drumbl l'a dit avec éloquence : « La question que nous devrions vraiment nous poser est la suivante : quelle utilité la CPI peut-elle avoir alors qu'il est parfaitement clair qu'elle ne pourra jamais atteindre les objectifs qui lui ont été initialement assignés ? »⁶ Cette réflexion exigera de l'honnêteté et de la contrition, et pourrait conduire à la

conclusion que la CPI ne sera jamais à la hauteur des attentes. La production de la justice par la CPI est liée à la volonté des États, aux subtilités de la politique mondiale, et aux dynamiques de pouvoir.

L'instrumentalisation de la Cour par les États africains

La CPI est-elle équipée pour tenir les individus responsables d'atrocités de masse commis au nom de leur État ? Ou bien le système de justice internationale actuel se contente-t-il de répondre aux besoins et aux intérêts des États, en leur permettant de disposer d'individus considérés comme des ennemis de l'État ? En réalité, les États façonnent les institutions internationales pour servir leurs intérêts. Les arguments développés dans mon ouvrage démontrent une instrumentalisation du système de justice pénale internationale. En effet, les poursuites engagées par la CPI à ce jour révèlent qu'elle est dans la plupart des cas incapable de poursuivre avec succès des responsables étatiques de haut niveau. Bien que le système de justice pénale internationale soit axé sur la responsabilité individuelle pour les principaux crimes internationaux, il s'inscrit dans un cadre institutionnel enclin à exonérer les États et leurs agents de toute responsabilité.

Les États utilisent donc la CPI de manière stratégique pour se protéger et protéger leurs agents, tout en facilitant la poursuite et le transfert de leurs adversaires.

Le cadre théorique de mon livre permet d'étudier quatre thématiques concernant les comportements des États vis-à-vis de la Cour : l'utilisation stratégique des auto-renvois, la complémentarité, les limites de la coopération des États avec la CPI, et l'utilisation stratégique de la Cour dans la politique intérieure. Ceci montre par exemple à quel point des États fragiles ou fragmentés dans des environnements politiques ou sécuritaires très instables invitent souvent la Cour à intervenir (République centrafricaine (RCA), Côte d'Ivoire, République démocratique du Congo (RDC), Gabon, Mali et Ouganda). Les États coopèrent avec la Cour s'ils sont assurés que l'intervention de la CPI ne s'étendra pas à leurs propres agents, tandis que le Bureau du procureur s'engage de manière sélective dans des enquêtes et poursuites. En outre, les États contestent l'intervention de la Cour par le biais du principe de complémentarité ou cessent de coopérer avec la Cour lorsque leurs intérêts ont changé. Quand certains États se sont sentis menacés par la CPI, ils ont par exemple cherché du soutien auprès de leurs alliés, exercé des pressions sur la Cour, ou menacé de se retirer du Statut de Rome (Burundi, Gambie, Kenya, Soudan).

Les quatre exemples qui suivent montrent comment les États africains ont utilisé la CPI de manière stratégique pour poursuivre leurs intérêts sécuritaires et politiques.



Mausolée de Sheikh Baber Baba Idjé, Tombouctou, Mali. Il a été détruit par Ansar Dine pendant le conflit malien, puis reconstruit par l'UNESCO en 2014.



« Le président Kabila a vu dans l'intervention de la CPI une occasion de mettre sur la touche les dirigeants de l'opposition, les groupes armés et les vice-présidents de son gouvernement de coalition, comme Jean-Pierre Bemba. »

République démocratique du Congo

En avril 2004, la RDC a référé la situation sur son territoire au procureur de la CPI. L'enquête qui a suivi s'est concentrée sur les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité présumés, commis par divers groupes rebelles dans les provinces orientales du pays. À ce jour, les affaires de la RDC ont abouti à la condamnation de trois anciens chefs rebelles. Cet auto-renvoi et cette coopération avec la CPI lorsqu'elle convenait à l'agenda étatique - et la non-coopération lorsqu'elle manquait d'incitations à le faire - démontrent le processus dynamique par lequel l'engagement avec la CPI peut être instrumentalisé. Suivant les traces de l'Ouganda contre la « Lord's Resistance Army », la RDC a demandé l'intervention de la CPI comme outil de lutte contre les rebelles.

Le président Kabila a vu dans l'intervention de la CPI une occasion de mettre sur la touche les dirigeants de l'opposition, les groupes armés et les vice-présidents de son gouvernement de coalition, comme Jean-Pierre Bemba.⁷ L'État congolais a fait en sorte que les enquêtes et les poursuites se concentrent sur la province de l'Ituri et sur les groupes rebelles, préservant ainsi les intérêts de Kabila et générant des dividendes pour son régime.

République centrafricaine

En décembre 2004, le gouvernement de la RCA a invité la CPI à enquêter sur les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité présumés, commis dans le cadre de son conflit interne. L'enquête de la CPI en RCA s'est concentrée sur l'implication du

groupe rebelle du Mouvement pour la libération du Congo (MLC) dans le conflit en RCA entre 2002 et 2003. En effet, le groupe de l'ancien vice-président de la RDC, Jean-Pierre Bemba, était intervenu en RCA pour soutenir militairement le président de l'époque Ange Félix Patassé, et pour l'aider à repousser une tentative de coup d'État du général Félix Bozizé. Ce dernier a fini par renverser le régime de Patassé, mais Bozizé, lui aussi, sera confronté à de nombreuses rébellions. C'est dans ce contexte que son gouvernement a fait appel à la CPI pour tenter de neutraliser les forces de Patassé et ses alliés et de prendre le dessus dans le conflit pour renforcer son régime.

L'enquête du procureur a débouché sur un procès majeur contre Bemba. La Cour l'a déclaré coupable. En tant que supérieur hiérarchique, il a été condamné pour deux chefs d'accusation de crimes contre l'humanité et trois chefs d'accusation de crimes de guerre. En juin 2016, Bemba a écopé de dix-huit ans de prison ; la Chambre d'appel l'a ensuite acquitté.

Une décennie plus tard, le gouvernement de transition de la RCA, dirigé par la présidente Catherina Samba-Panza, a saisi la CPI pour un autre conflit entre les rebelles Seleka et les [forces anti-balaka](#). Les deux interventions de la CPI en RCA soulignent la façon dont l'intervention de la Cour a été utilisée comme une stratégie par des gouvernements fragiles dans des situations instables, mais aussi que l'accent a été mis par la Cour sur les forces rebelles plutôt que sur les acteurs étatiques.

Mali

L'intervention de la CPI au Mali commence

par une invitation lancée par les autorités du pays au lendemain de la crise de 2012 et de la prise de contrôle par les islamistes de la partie nord du pays.⁸ La CPI a émis un mandat d'arrêt contre Al Mahdi - le chef de la police morale de l'un des groupes islamistes qui avaient envahi le nord du Mali - pour crimes de guerre suite à la destruction de neuf mausolées et d'une mosquée à Tombouctou. Al Mahdi a plaidé coupable aux accusations portées contre lui et a été condamné à neuf ans de prison. Al Hassan, un deuxième suspect dans cette situation, a été placé en détention par la CPI et transféré à La Haye le 31 mars 2018. À nouveau, l'intervention de la CPI au Mali a été déclenchée par l'invitation d'un gouvernement qui luttait pour sa légitimité dans un environnement politique et sécuritaire très fluctuant.

Côte d'Ivoire

Il ne fait aucun doute qu'Alassane Ouattara et son camp avaient beaucoup à gagner en termes de stabilité politique en externalisant rapidement les procès de Laurent Gbagbo et de Charles Blé Goudé à La Haye. Le refus du président Ouattara de remettre Simone Gbagbo à la CPI, malgré le mandat d'arrêt délivré par l'institution, est un autre exemple d'utilisation stratégique de la Cour pour faire avancer un agenda politique national.

Afin de consolider son pouvoir politique, l'exécutif ivoirien a estimé qu'il était plus sûr de laisser la CPI s'occuper de son principal ennemi politique, Laurent Gbagbo, et d'un de ses principaux soutiens, Charles Blé Goudé. Alassane Ouattara n'a cependant pas été le premier à utiliser la CPI pour externaliser des problèmes internes. Les

auto-renvois de l'Ouganda, la RDC, la RCA et le Mali sont des exemples typiques, mais le gouvernement ivoirien a été le premier à utiliser la CPI pour évacuer des opposants politiques devenus des ennemis, plutôt que des rebelles ou des chefs de guerre.

Conclusion

Depuis son entrée en fonction en 2002, la CPI n'a obtenu que quatre condamnations pour des crimes majeurs - les anciens chefs rebelles congolais Thomas Lubanga, Germain Katanga et Bosco Ntaganda, et le plaidoyer de culpabilité d'Ahmad Al Mahdi pour crimes de guerre, comprenant la destruction d'édifices religieux au Mali.⁹ En effet, la Cour a connu des succès très limités, et a été confrontée à des échecs dramatiques, pendant son court mandat. Pourtant, la Cour a également laissé sa marque sur la politique mondiale et les processus de conflit, en particulier en Afrique.

Les États africains, qui constituent le plus grand bloc régional des membres de la CPI, montrent à première vue une large adoption de la norme de la responsabilité pénale individuelle face aux crimes internationaux. Mais cette affirmation repose sur des bases douteuses si l'on considère la manière dont ces États, bien qu'ils semblent avoir adopté la norme, ont néanmoins conçu des stratégies pour la contourner et plier les règles à leurs calculs. Rejoindre la CPI et travailler avec les tribunaux internationaux peut être une simple analyse coûts-avantages pour les États qui sont désireux de trouver des moyens de poursuivre leurs ennemis tout en protégeant leurs agents. Cet argument nous aide à repenser la place des États africains dans le système international, même ceux qui sont considérés comme « fragiles ».

¹ À paraître chez Cambridge University Press en 2020.

² La littérature sur la « cascade de justice » soutient que l'émulation transnationale et la socialisation normative des États ont fait écho aux travaux des militants et des partisans de la norme de justice internationale à partir des années 1970. Il en a résulté l'émergence d'une « nouvelle tendance, interdépendante, dans la politique mondiale, qui consiste à tenir les agents de l'État, y compris les chefs d'État, pénalement responsables des violations des droits de l'homme ». Voir Sikkink, Kathryn. 2011. *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics*. New York: W. W. Norton & Co.

³ Pour une critique de ce récit, voir Vasilev, Sergey. 2019. « The Crises and Critiques of International Criminal Justice. » In *The Oxford Handbook of International Criminal Law*, ed. Heller, Kevin Jon et al. (À paraître).

⁴ CBC Radio. 26 April 2019. "[Payam Akhavan on How to Fix the International Criminal Court](#)."

⁵ Sur l'impact négatif des interventions de la CPI sur la politique africaine, voir par exemple, Clark, Phil. 2018. *Distant Justice: The Impact of the International Criminal Court on African Politics*. Cambridge : Cambridge University Press.

⁶ Justice Info. 16 juillet 2019. "[Mark Drumbl: 'Law Cannot Solve the Biggest Problems We Face'](#)".

⁷ Clark, Phil. 2018. Op. cit.

⁸ Pour une analyse du contexte de la crise de 2012, voir par exemple, Susanna Wing. 2013. « Making Sense of Mali ». *Foreign Affairs*, 20 January; Alex Thurston and Andrew Lebovich. 2013, *A Handbook on Mali's 201-2013 Crisis*, Institute for the Study of Islamic Thought (ISITA)'s Working Paper series, No 13-001; Lecoq et al. 2012. « One Hippopotamus and Eight Blind Analysts: A Multivocal Analysis of the 2012 Political Crisis in The Divided Republic of Mali. » *Review of African Political Economy*, 40:137.

⁹ La condamnation de Ntaganda en juillet 2019 est actuellement en appel.

Un tournant ? Le potentiel du dialogue avec les djihadistes au Mali

Par Adam Sandor

Adam Sandor

Chercheur post-doctoral
Centre FrancoPaix

adamsandor1@gmail.com

Le 10 février 2020, dans une interview télévisée diffusée sur France 24 et Radio France internationale (RFI), le président Ibrahim Boubacar Keïta (IBK) a officialisé ce que beaucoup savaient déjà : via son Haut Représentant pour le centre du Mali, Dioncounda Traoré, le gouvernement malien cherche à mettre en œuvre un processus de négociation et de dialogue avec les groupes islamistes armés opérant dans le pays¹. Comment expliquer cette tournure des événements ?

#1 : Pour le gouvernement et la politique malienne, ce n'est pas nouveau.

Des efforts pour instaurer un dialogue avec certains dirigeants djihadistes au Mali ont été réalisés depuis au moins 2016. Cette année-là, le président du Haut conseil islamique du Mali, l'imam Mahmoud Dicko, est entré en communication indirecte avec les principaux dirigeants de l'insurrection islamiste armée, à savoir Hamadoun Kouffa et

Iyad Ag Ghaly. Par le biais d'intermédiaires basés dans la région de Kidal, au nord du pays, un message du gouvernement malien a été transmis à Iyad pour l'inciter à entamer le dialogue : un début informel (et culturellement approprié) pour un processus qu'il aurait accepté. En avril 2017, les participants à la Conférence d'entente nationale au Mali ont recommandé sans réserve au gouvernement de débiter un processus sérieux de dialogue avec Iyad et Kouffa. Les efforts de Dicko ont ensuite été officialisés (même s'ils n'étaient pas largement connus du public) sous l'autorité du premier ministre Abdoulaye Idrissa Maïga². Tout au long de l'année 2017, le travail de Dicko aurait été bien accueilli par les deux dirigeants djihadistes. Kouffa a réalisé un enregistrement audio largement diffusé, affirmant son ouverture à communiquer directement avec l'imam. D'autres efforts informels intracommunautaires visant à échanger et à établir un potentiel de dialogue étaient également en cours à cette époque, notamment au sein de la communauté peule du Mali³. Le gouvernement français aurait cependant sabordé la mission de Dicko en exerçant des pressions sur le président Ibrahim Boubacar Keïta (IBK) et le premier ministre Maïga⁴. Les relations entre Dicko et IBK se sont ensuite dégradées au début de 2018. Néanmoins, les discussions informelles entre les chefs de communauté et les membres de l'insurrection djihadiste se sont poursuivies depuis, notamment avec des groupes du centre du pays.

Ces discussions sont toujours à l'ordre du jour. Ces stratégies informelles reflètent les contraintes auxquelles le gouvernement ma-

lien est confronté sur les plans logistique, pratique et diplomatique en ce qui concerne le dialogue avec les groupes armés. Compte tenu de l'histoire coloniale française, du soutien financier et, surtout, de la présence militaire de la France dans le pays, les responsables du gouvernement malien doivent prendre des mesures informelles pour dialoguer avec les groupes islamistes armés sans lien de dépendance avec l'État, car leurs homologues français sont catégoriquement opposés à toute négociation avec des personnes comme Iyad Ag Ghaly. L'annonce d'IBK n'est en fait qu'une officialisation et une reconnaissance de pratiques qui se poursuivent depuis plusieurs années.

#2 : Les dynamiques politiques entre les groupes armés sont la clé.

Le dernier trimestre de 2019 et l'année 2020 ont été marqués par des tensions croissantes et des escarmouches entre les bataillons de la Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM)⁵ et les forces de l'État islamique du Grand Sahara (ISGS) dans le centre du Mali, le Gourma et le nord du Burkina Faso⁶. Alors que les tensions se sont accrues, plusieurs commandants locaux du JNIM du centre du Mali et leurs combattants ont fait défection et rejoint l'ISGS. Ces transfuges accusent Kouffa de plusieurs affronts liés à la distribution des ressources associées à l'économie de guerre (capture de butins de guerre), à l'économie politique locale du centre du Mali et aux discussions informelles avec le gouvernement malien. Lorsque les risques face

à l'attaque de positions militaires sont assumées par de simples soldats qui ne reçoivent pas ce qu'ils considèrent comme leur juste part du butin, la fragmentation des groupes armés et les défections ne peuvent qu'augmenter.

Deuxièmement, le succès de Kouffa en matière de recrutement était, dans une large mesure, lié à sa position initiale sur la question de l'accès aux pâturages pour les éleveurs peuls. Comme l'expliquent si bien Brossier et al.⁷, les élites peules des zones inondées du fleuve Niger ont historiquement contrôlé l'accès aux espaces de pâturage appelés «les bourgoutières». Ces élites ont eu tendance à exploiter leur position et à faire payer aux éleveurs voyageant avec leurs troupeaux depuis les cercles administratifs voisins des sommes exorbitantes en frais d'accès, tout en maintenant ces frais relativement bas et raisonnables pour les éleveurs locaux de la plaine inondable. Kouffa avait d'abord expliqué que ces pratiques n'étaient pas conformes à l'Islam et injustes. En conséquence, les éleveurs allochtones ont immédiatement vu l'intérêt de suivre Kouffa, ce qui explique que des centaines de combattants locaux aient rejoint ses rangs. Cependant, à la suite de discussions au centre du Mali impliquant le conseil local de régulation (Shura) du JNIM, la majorité des membres du conseil (y compris Kouffa) ont convenu que le système de gouvernance locale de l'accès aux espaces de pâturage devait être respecté - renversant ainsi sa décision initiale prise par les éleveurs allochtones. Les défections vers l'organisation ISGS s'expliquent donc en partie par une réaction locale aux changements dans l'économie politique des plaines inondables du delta du Niger, perçus par certains militants comme une trahison de Kouffa.

En plus de ces deux doléances, les transfuges accusent Kouffa d'être «laxiste» puisqu'il a négocié avec des agents de l'État malien et ses représentants informels. Pour de nombreux combattants du JNIM au centre, dont une grande partie a rejoint l'insurrection djihadiste pour se venger des Forces armées maliennes — qu'ils accusent d'avoir commis des violations massives des droits humains contre les communautés peules — la négociation n'est tout simplement pas une

option. Leur ligne dure s'oppose au pragmatisme de Kouffa qui, lui, discute d'échanges de prisonniers, ainsi que de l'accès des acteurs humanitaires ou des administrateurs de l'Office du Niger à cette zone. Autrement dit, ils pensent que Kouffa fait preuve de faiblesse en plus d'être cupide et avare envers ses combattants, et peu fiable en raison de sa politique de «volte-face» en matière de droits fonciers.

À travers la compréhension de ces dynamiques locales des groupes djihadistes, se dessine, pour les possibilités d'un dialogue avec le gouvernement malien, une distinction entre les «bons» et les «mauvais» djihadistes. Il est intéressant de noter que la stratégie militaire qu'Emmanuel Macron et ses homologues du G5-Sahel ont définie lors du récent Sommet des chefs d'État à Pau a déjà identifié l'ISGS comme la cible prioritaire des opérations militaires, démontrant le développement possible d'une vision commune et d'un consensus en matière de politique de sécurité. Quoi qu'il en soit, le dialogue avec des djihadistes «accommodants» dans ce contexte ouvre de «nouveaux champs de possibilités»⁸, qui pourraient théoriquement réduire la violence intercommunautaire et les attaques contre les forces de sécurité maliennes.

#3 : Cela changera-t-il quelque chose ? Un optimisme prudent

Il y a de nombreuses raisons d'être pessimiste à l'idée que le dialogue puisse fondamentalement changer les dynamiques de la violence politique et de l'intervention internationale au Mali. Depuis l'annonce d'IBK, Barkhane a mené plusieurs opérations militaires dans le centre du Mali, affirmant avoir tué une cinquantaine d'insurgés, non seulement de l'ISGS mais aussi de la Katiba

Macina (la branche majoritairement peule du JNIM)⁹. L'annonce du Sommet de Pau semblait indiquer que Barkhane réduirait ses efforts contre le JNIM pour se concentrer sur l'ISGS. Cependant, les opérations de février montrent clairement que les responsables français ne voient pas l'intérêt d'un dialogue avec les djihadistes, ni ne croient aux résultats des initiatives de dialogue. En réponse à l'annonce d'IBK, les représentants du Quai d'Orsay ont déclaré que la recherche de la paix au Mali et au Sahel comporte de multiples dimensions, incluant peut-être des négociations. Néanmoins, les diplomates ont rappelé à qui veut l'entendre que Barkhane est au Sahel pour combattre et tuer les groupes terroristes armés¹⁰. Les attaques de la JNIM contre les forces de sécurité maliennes se sont également poursuivies sans relâche. Il y a donc de bonnes raisons de penser que, face à la poursuite de la violence, des négociations approfondies sont moins probables et seront caractérisées par une suspicion constante de tous les acteurs concernés.

Néanmoins, il y a également de bonnes raisons d'être optimiste. Premièrement, l'histoire des interventions internationales passées a toujours démontré que, face à des pressions internationales importantes, différentes coalitions d'élites locales font dérailler les efforts des intervenants afin de protéger leurs intérêts dans les économies politiques locales¹¹. Les élites maliennes ont souvent trouvé des moyens imaginatifs de contourner les intérêts des acteurs internationaux dans la poursuite des leurs, lorsqu'elles le jugent nécessaire. Si IBK et son entourage veulent sérieusement poursuivre le dialogue avec Iyad et Kouffa, ils trouveront un moyen de le faire, même si cela implique la poursuite ou l'intensification de stratégies basées sur des mécanismes informels menés par des élites locales.



« À travers la compréhension de ces dynamiques locales des groupes djihadistes, se dessine, pour les possibilités d'un dialogue avec le gouvernement malien, une distinction entre les "bons" et les "mauvais" djihadistes. »

Enfin, si IBK réaffirme qu'il n'est pas naïf quant aux limites du dialogue, il rappelle néanmoins à la communauté internationale qu'il n'est pas à l'origine d'une nouvelle forme de pratique contre-hégémonique, qui conteste fondamentalement l'ordre international. Il fait en effet référence aux efforts passés et actuels de dialogue avec les forces djihadistes à travers le monde. Il a notamment évoqué le fait que le dialogue avec les djihadistes en Algérie était un mécanisme clé pour mettre fin à sa brutale guerre civile. En Afghanistan, la communauté internationale et les talibans négocient depuis plus d'un an et ont convenu d'une feuille de route. Non seulement la référence à ces cas permet de souligner une certaine hypocrisie de la part de la communauté internationale, mais elle est aussi un message envoyé directement aux principaux dirigeants du JNIM qui ont des liens étroits avec les communautés touaregs d'Algérie, et prétendument avec le régime algérien. Faire de telles comparaisons est un geste hautement politique, ce que reconnaît IBK¹².

Avec ces précédents historiques en tête, et grâce à un ensemble de tactiques subversives et imaginatives pour contrer la volonté de l'ancienne puissance coloniale, les Maliens ont de bonnes chances de changer le lent embrasement sécuritaire qu'ils connaissent depuis 2014. Ceux-ci reconnaissent sans équivoque le borbier qu'est devenu le conflit malien, tandis que le gouvernement français refuse obstinément de le faire. Dans ce contexte, il semble justifié de passer d'une stratégie de contre-insurrection militarisée à un élargissement des possibilités politiques. Il s'agirait notamment d'essayer de comprendre et de parler à des opposants qui voient le monde différemment.

¹ France 24. 10 février 2020. « [Exclusif : Le président malien IBK confirme l'ouverture d'un dialogue avec des chefs jihadistes.](#) »

² Benjamin Roger et Baba Ahmed. 21 décembre 2018. « [Mali : Mahmoud Dicko dévoile des tentatives de contact entre Iyad Ag Ghaly et le gouvernement.](#) » *Jeune Afrique*.

³ Voir Alex Thurston. 2018. « Règlements politiques avec les djihadistes en Algérie et au Sahel ». *Cahiers de l'Afrique de l'Ouest* n°18. Paris : Éditions de l'OCDE.

⁴ Interview, associé de l'imam Dicko impliqué dans les efforts de négociation, Bamako, 20 janvier 2020.

⁵ Le JNIM est dirigé par Iyad Ag Ghaly. Hamadoun Kouffa est l'un des adjoints de l'Iyad.

⁶ La carte fournie par MENASTREAM sur la localisation de ces batailles est disponible [ici](#).

⁷ Marie Brossier, Cedric Jourde et Modibo Ghaly Cissé. 2018. *Relations de pouvoir locales, logiques de violence et participation politique en milieu peul (Région de Mopti)*. Montréal : Centre FrancoPaix en résolution des conflits et missions de paix.

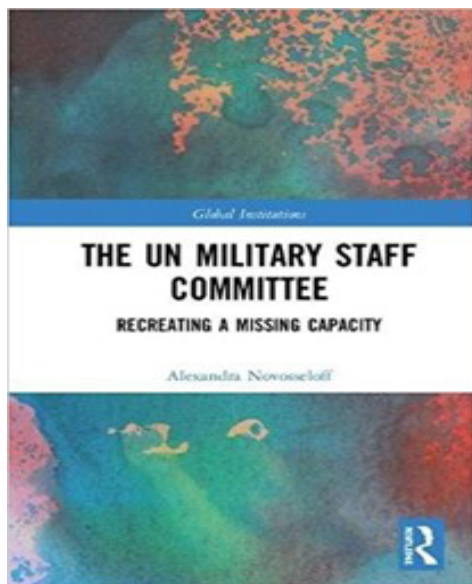
⁸ Amaury Hauchard. 11 février 2020. « [Pourquoi le Mali a opté pour le dialogue avec les djihadistes.](#) » *Agence France-Presse*.

⁹ Ministère des Armées. 20 février 2020. « [Barkhane : Opérations dans la région de Mopti.](#) »

¹⁰ Radio France internationale. 14 février 2020. « [Mali: Paris réagit à l'offre de dialogue d'IBK aux chefs jihadistes.](#) »

¹¹ Shahr Hameiri et Lee Jones. 2015. *Governing borderless threats: Non-Traditional Security and the Politics of State Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press; Tarak Barkawi. 2006. « The postcolonial moment in security studies. » *Review of International Studies* 32(2): 329-352.

¹² Bruno Charbonneau & Adam Sandor (2019). « Power and comparative Methods: Performing the worlds of armed conflicts. » *Civil Wars* 21 (4): 437-447.



Le livre *The UN Military Staff Committee: Recreating a Missing Capacity* porte sur le Comité d'état-major des Nations unies. Cet organe reste méconnu, malgré le fait que, selon l'article 47 de la Charte, ses prérogatives et responsabilités soient très larges : diriger, au niveau stratégique, les forces armées nationales mises à la disposition du Conseil de sécurité. Il a été conçu comme une instance stratégique et opérationnelle pour toutes les questions de nature militaire et celles relatives à la sécurité et au désarmement.

Il est méconnu pour une raison fondamentale : il n'a jamais vraiment fonctionné. Sa mise sur pied n'a pas résisté à la mésentente entre les cinq «grands» à partir de 1947. Organe de contrôle de leur puissance militaire, les cinq membres permanents l'ont vite perçu avec méfiance. Leurs désaccords sur son fonctionnement et sur la négociation des accords spéciaux prévus par la Charte pour la mise à disposition de forces armées ont rapidement mis de côté le Comité d'état-major.

Le livre montre les étapes de la construction de «cette création improbable». Le chapitre 2 détaille ensuite les conséquences de n'avoir pas mis sur pied cet organe militaire auprès du Conseil de sécurité, à savoir principalement

un système politico-militaire tronqué et le développement d'un conseil militaire en dehors des structures du Conseil de sécurité. L'ONU s'est ainsi développée comme une organisation purement civile, où le politique domine et le militaire est mis à l'écart. Les Nations unies se retrouvent de fait aujourd'hui être la seule organisation internationale dont l'organe directeur, le Conseil de sécurité, ne s'appuie sur aucun organe de conseil militaire pour prendre ses décisions, alors même qu'elle déploie la seconde force militaire au monde (82800 personnels déployés en uniforme au 31 janvier 2020 ; seules les forces américaines sont plus nombreuses). La mise de côté du Comité d'état-major a ainsi projeté au premier plan le Secrétariat dans la gestion politique et militaire d'opérations de maintien de la paix comprenant une forte composante militaire (en général 80 % des effectifs).

Depuis 1948, cet organe se trouve dans un état comateux, mais jamais aucun de ses États membres n'a voulu débrancher les quelques fils qui le maintiennent en vie. En septembre 2005, une occasion s'était présentée lors du sommet mondial des Nations unies, mais la Chine et la Russie se sont fermement opposées à ce que l'article 47 soit supprimé de la Charte. Au contraire, la déclaration finale du Sommet demande au Conseil de sécurité «d'examiner la composition, le mandat et les méthodes de travail du Comité d'état-major». Le livre décrit toutes les tentatives faites par les États membres pour sortir cet organe du coma et le réactiver. À chaque grande opération militaire menée par l'ONU (République démocratique du Congo, Bosnie, Soudan/Darfour) ou en son nom (guerre de Corée, guerre du Golfe), les États se sont aperçus qu'il y avait un manque dans les structures onusiennes et cela a donné lieu à des discussions sur une possible réactivation du Comité d'état-major. Toutefois, aucune de ces tentatives n'a abouti. Aucun réel consensus n'a pu être dégagé entre les membres permanents sur le rôle que ce comité devrait avoir dans un contexte international qui a bien changé depuis 1945.

La discussion sur une possible réactivation du Comité d'état-major a été relancée, en janvier 2009, par la France et le Royaume-Uni au Conseil de sécurité, à l'occasion de discussions sur la manière d'améliorer la planification, la conduite et le suivi des opérations de maintien de la paix. Cette proposition a entraîné la relance d'un travail discret pour utiliser cet organe de manière informelle et recréer, dans un premier temps, une habitude de travailler ensemble. Les cinq «grands» ont souhaité que cette réflexion se fasse en coopération avec les membres non permanents. Le livre parle ainsi des développements qui ont suivi cette réactivation qui ne dit pas son nom. Il discute aussi des blocages profonds qui persistent et qui empêchent les membres permanents du Conseil d'aller plus loin. Il détaille également les fonctions que pourrait remplir le Comité d'état-major dans le contexte actuel des opérations de maintien de la paix complexes, comme par exemple expliquer en termes militaires les mandats, vérifier l'application des règles d'engagement, organiser des dialogues triangulaires militaires, et établir des relations avec le commandement de forces déployées en parallèle d'opérations de maintien de la paix.

Ce livre décrit la vie en pointillés de cet organe méconnu du Conseil de sécurité, mais tente également de convaincre le lecteur qu'une réactivation modeste de ce comité militaire pourrait être utile, voire indispensable, sur le long chemin de la professionnalisation du maintien de la paix alors que ses opérations sont déployées dans des contextes de plus en plus complexes et dangereux. Comme le dit l'officier de liaison auprès du Comité d'état-major, les représentants militaires des États membres du Conseil de sécurité constituent une «vaste ressource sous-utilisée».¹

L'auteure est **Alexandra Novosseloff**, chercheuse-invitée non résidente à l'*International Peace Institute* de New York et chercheuse-associée au Centre Thucydide de l'Université Paris-Panthéon-Assas.

¹ « *The Evolution of the Security Council's Military Staff Committee* », DPPA Politically Speaking, novembre 2019.

→ Adib Bencherif

a publié une tribune, le 29 janvier 2020, dans le magazine *Jeune Afrique* intitulée « [L'Algérie doit repenser le Sahel](#) ».

→ Tony Chafer et Elisa Lopez Lucia

ont participé à un projet de recherche dont les résultats ont été présentés à une table ronde du Programme Afrique de Chatam House « Mobilizing Multinational Military Operations in Africa: Quick Fixes or Sustainable Solutions? ». [Le rapport exécutif est disponible en ligne.](#)

→ Niagalé Bagayoko

a participé, le 23 février 2020 à Bamako, à l'émission « [Le débat africain](#) » de Radio France internationale, animée par Alain Foka, et avec Moussa Mara, ancien premier ministre du Mali. Elle a également participé au panel « les défis du multilatéralisme » aux côtés de l'ancien premier ministre Soumaylou Boubaye Maïga et de SEM Hanadif, chef de la MINUSMA, dans le cadre du Forum de Bamako, le 21 février.

Elle a aussi été interviewée sur [BBC News Day](#), le 3 février, ainsi que par le [Journal néerlandais TROUW](#), le 14 février.



Collège des chaires de recherche
sur le monde francophone
de l'Université d'Ottawa

Chaire de recherche
en francophonie internationale
sur les aspirations et mouvements
politiques en Afrique francophone

→ Bruno Charbonneau

a participé au colloque « [Rebuilding State and Society after Civil War: Post War Rebuilding](#) » à Kent State University, les 20 et 21 février.

→ Marie-Eve Desrosiers devient titulaire de la [Chaire de recherche en francophonie internationale sur les aspirations et mouvements politiques en Afrique francophone](#)

L'Afrique subsaharienne est au cœur des récentes vagues de mobilisation, certains des plus importants épisodes de contestation s'étant déroulés en Afrique francophone. Notre compréhension de cette vague africaine de mobilisation passe souvent sous silence ce qui se passe au niveau individuel et local, mais également les spécificités de la protestation dans la francophonie africaine. S'agissant d'un des plus importants mouvements politiques actuels, nous le comprenons mal, ce qui influe sur notre capacité d'anticiper ses impacts et les pistes de positionnement et réponses proposées. La Chaire de recherche en francophonie internationale sur les « aspirations et mouvements politiques en Afrique francophone » cherche donc à mettre en lumière les trajectoires protestataires citoyennes et populaires, en se penchant sur les motivations individuelles et les dynamiques locales de la mobilisation politique en Afrique. Ce faisant, elle compte porter une attention toute particulière à l'influence du contexte francophone sur ces mouvements, tout particulièrement dans le cadre de récents épisodes de contestation au Burkina Faso, en Guinée et en République démocratique du Congo.



Patrouille de la MINUSMA au centre du Mali.

ÉQUIPE ÉDITORIALE

CO-RÉDACTEUR EN CHEF

Bruno Charbonneau

Directeur du Centre FrancoPaix

Professeur agrégé au Collège militaire royal de Saint-Jean

CO-RÉDACTEUR EN CHEF

Maxime Ricard

Coordonnateur du Centre FrancoPaix

Candidat au doctorat, Université du Québec à Montréal

COORDONNATRICE DU BULLETIN

Stéphanie Roullier

RÉVISION

Yvana Michelant-Pauthex

MEMBRES DU COMITÉ DE RÉDACTION

Marie-Ève Desrosiers

Professeure agrégée, Université d'Ottawa

Cédric Jourde

Professeur agrégé, Université d'Ottawa

Mulry Mondélice

Professeur adjoint, Collège militaire royal de Saint-Jean

Marina Sharpe

Professeure adjointe, Collège militaire royal de Saint-Jean

CRÉDITS PHOTO

Couverture : [Greger Ravik / Flickr](#)

Page 2 : [Greger Ravik / Flickr](#)

Page 4 : Oumar Ba

Page 7 : [Brookings Institution / Flickr](#)

Page 11 : [MINUSMA / Gema Cortes / Flickr](#)

Le Centre FrancoPaix en résolution des conflits et missions de paix a pour mission de valoriser la recherche scientifique, la formation universitaire et le développement des études dans le domaine de la résolution des conflits et des missions de paix dans la francophonie.

CHAIRE RAOUL-DANDURAND | UQAM

C.P. 8888, Succ. Centre-Ville Montréal (Québec) Canada H3C 3P8

Tel. (514) 987-6781 | chaire.strat@uqam.ca | dandurand.uqam.ca

Retrouvez-nous sur Twitter : [@CFrancopaix](https://twitter.com/CFrancopaix) et [@RDandurand](https://twitter.com/RDandurand)

PARTENAIRE

