**Mali et Union européenne ou les poupées gigognes de la sécurité**

**(DSI, mars 2013)**

Par André Dumoulin,

Attaché au centre d’études de sécurité et de défense (CESD-IRSD)

Chargé de cours à l’Université de Liège, membre du RMES[[1]](#footnote-1)

La question récurrente de l’année 2012 fut celle de savoir si la France, les Américains et les Européens devaient « y aller » au Mali et particulièrement dans la zone grise incontrôlée du nord du pays. Base arrière d’une superficie égale à la France, cet espace était celui de tous les trafics, d’une occupation islamiste destructrice du patrimoine culturel et religieux au nom d’un archaïsme de plus en plus intolérable. Et de cet espace sont parties les forces islamistes (Aqmi, Ansar Dine et Mujao), certains groupes rebelles sécessionnistes *Touareg* aux motivations changeantes et des djiadistes, profitant d’un Etat failli (socio-économiquement coupé en deux) aux péripéties bien connues, dont le chaos provoqué par le coup d’Etat militaire du 22 mars 20012 à Bamako. Si la situation fut complexe à étudier[[2]](#footnote-2) et le reste encore aujourd’hui « au pays des *Dogon* », nous connaissons la suite avec l’opération française *Serval* extrêmement réactive et qui pourrait être un cas d’école, un exemple à suivre, un modèle à étudier, dans les limites d’un « futur » difficile à imaginer au moment où ces lignes sont écrites, guerre asymétrique oblige, avec des espaces extrêmement difficiles à contrôler comme la région de Timétrine et de l’Adrar des Ifoghas.

Au-delà des motivations stratégiques, économiques, diplomatiques et mêmes culturelles de cette intervention française soutenue majoritairement par les citoyens hexagonaux[[3]](#footnote-3), le Mali restera longtemps encore un « sac de nœuds » avec la difficulté supplémentaire que la population est à plus de 90% musulmane mais de diverses sensibilités. Le caractère hétéroclite des groupes indépendantistes, les rivalités entre militaires maliens (bérets rouges versus bérets verts) et les tensions tribales et politiques rajoutent encore à une certaine opacité dans l’exercice de lecture « occidentale » de cet espace en grande partie sahélien et saharien. Quant au dialogue politique pour une réconciliation nationale entre les parties maliennes, il reste dépendant de la situation géopolitique de toute la région et du niveau de stabilité et de sécurité à atteindre et à préserver au Mali. Tout un programme.

*L’engagement européen*

Dans cet environnement, les Européens et les Africains y sont allés, sous couvert d’un mandat de l’ONU mais, comme souvent, en ordre dispersé. D’un coté, la France qui prend les rennes de l’action afin d’éviter de villes maliennes du sud, avec la volonté de déloger les islamistes armés qui occupent le nord du pays depuis 9 mois. De l’autre, la préparation de la force de la Communauté économique des Etats d’Afrique de l’Ouest (CEDEAO) chargée par l’Union africaine d’intervenir aussi sur le terrain mais dont la compétence et l’efficacité sont des plus inquiétantes sans l’apport européen. Enfin, les autres Etats européens qui vont, à la carte, à leur vitesse, en fonction de choix politiques, contraintes parlementaires ou capacités financières, décider d’en être ou pas.

Dans un premier temps, pour Paris comme pour les Européens, il s’est agi par prudence diplomatique de jouer la carte du CEDEAO pour la reconquête, en plaçant certaines compétences techniques et capacitaires occidentales en soutien ; les Américains faisant également partie de la « manœuvre ». La reconquête devient à ce moment une affaire africaine et le soutien une affaire européenne (Philippe Chapleau). Parallèlement, le 10 décembre, les 27 Etats de l’Union européenne approuvent le concept d’opération au Mali impliquant la formation de l’armée malienne (EUTM-Mali). A ce moment, l’opération est définie comme devant former 4 bataillons de l’armée malienne mais aussi de fournir conseil et assistance au ministère malien de la Défense et à la structure de commandement. L’objectif inscrit dans le document précise qu’il s’agira de « *contribuer à améliorer les capacités militaires et l’efficacité des forces armées maliennes afin de permettre, sous autorité civile, le rétablissement de l’intégrité territoriale du pays* ».

L’engagement européen part du principe qu’une déstabilisation du Mali et de ses voisins pourrait avoir des conséquences sécuritaires graves sur l’Afrique du nord (déjà très éprouvée : Libye, Tunisie, Egypte) et sur l’Europe. Bien évidemment, le principe de gestion de crise européenne reposera sur l’emploi des outils pluridimensionnels qui fondent la spécificité de la Politique européenne de sécurité et de défense commune (PSDC). L’Etat de droit doit être reconstruit et consolidé et le Mali retrouver sa souveraineté complète. Dès le mois de décembre, il fut convenu que la force européenne sera composée de 350 à 400 personnels, dont environ 70 pour la protection et le soutien desdits formateurs.

Cette politique de formation doit permettre la mise à niveau d’une armée disparate et surtout traversée de courants désintégrateurs, en la faisant bénéficier de l’expérience somalienne et congolaise déjà engagée par l’UE. Reste que ladite force est également conditionnée à l’organisation de la planification de la transition démocratique, l’organisation d’élections, le dialogue national et le jugement des exactions commises depuis le coup d’Etat. Il faudra attendre janvier pour que certaines décisions soient prises comme la durée initiale de 15 mois et un objectif recadré qui sera de *« former et conseiller les forces armées maliennes dans le sud du Mali* » pour qu’elles puissent rétablir leurs capacités militaires, avant de « *mener des opérations de combat visant à rétablir l’intégrité territoriale* » du pays, le tout sous le contrôle des « *autorités politiques légitimes* ».

Le 20 décembre 2012, le Conseil de sécurité adopte, à l’unanimité, une résolution (2085) autorisant pour une période initiale d’un an le déploiement d’une force internationale au Mali (Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine, dit *Misma*) pour la reconquête du pays : force conduite par les Africains, appuyée par les Occidentaux, y compris par un soutien financier partiel venant de l’UE via la « Facilité de paix pour l’Afrique » (autour de 50 millions en premier tirage). Ici, les soutiens logistiques américain et européen seront essentiels, tout comme l’aide à la planification des opérations par une présence dans les QG de l’Union africaine et du CEDEAO. Reste que la définition du rôle de *Misma* a été en partie bousculée par l’urgence française à intervenir au Mali. Affaire à suivre à ce sujet.

Et c’est aussi dans un cadre bilatéral que d’autres pays européens ont accepté de seconder la France lorsque celle-ci, le 11 janvier 2013, a jugé urgent d’intervenir militairement (l’autorisation onusienne datant du jour précédent)[[4]](#footnote-4), au vu de la situation de plus en plus incontrôlable avec l’offensive des « rebelles et des islamistes » en direction des villes du centre et de la capitale. Rappelons qu’en décembre 2012, on imaginait qu’il ne fallait pas attendre une éventuelle offensive libératrice avant l’automne 2013.

Compte tenu de la réactivité française - aidée par le suivi du renseignement depuis plusieurs mois des mouvements rebelles -, grâce à sa présence militaire déjà sur le continent (Tchad, Sénégal, Gabon, Burkina-Faso, Côte d’Ivoire, Djibouti) et en réponse à la demande d’aide du président malien par intérim, Dioncounda Traoré, quelques pays ont, finalement, proposé ou accepté les demandes d’aide de Paris dans les limites prescrites par la souveraineté nationale propre à ces domaines régaliens. Aux déclarations de soutien de pays européens strictement politiques « sans risque », s’ajoutèrent les apports logistiques et autres capacités militaires de la Belgique (C-130 et 2 hélicoptères sanitaires Agusta 109), des Etats-Unis (3 C-17, renseignement, drones HALE, ravitaillement en vol), du Royaume-Uni (2 C-17, C-130, avion *Sentinel* de renseignement), du Canada ( 2 C-17), du Danemark (1 C-130), de l’Italie (2 C-130), de l’Espagne (1 C-130), des Pays-Bas (1 KDC-10 transport et ravitaillement en vol) et avec retard de l’Allemagne (2 C-160 et 1 Airbus A310 MRTT ravitailleur) en soutien à l’opération *Serval*. Nous sommes bel et bien dans le bilatéral et dans un cadre de visibilité diplomatico-militaire national minimal mais néanmoins indispensable du point de vue stratégique et tactique. Mais nous sommes également dans l’usage du pool européen d’avions de transport EATC (Eindhoven)[[5]](#footnote-5) qui a géré aussi l'envoi de certains appareils sur demande hexagonale.

Parallèlement, certains Etats européens se sont occupés à livrer armes et matériels à l’armée malienne dans un cadre bilatéral. A ce titre, nous pouvons relever l’annonce américaine d’aider la France et le Tchad à hauteur de 50 millions de dollars dans le cadre du conflit au Mali (AFP 12 février 2013).

Aussi, il y a bien plusieurs opérations et missions qui se chevauchent et qui concernent des entités différentes, des Etats aux responsabilités à la carte, parfois avec plusieurs engagements, tels des poupées russes. Dans cet espace complexe, l’OTAN n’est pas impliquée en tant que tel dès l’instant où elle n’a pas reçu de demande d’assistance de la part des autorités françaises ; à l’exception de la mise en route du contrat SALIS de l’OTAN avec les avions *Antonov* ukrainiens.

*La critique visant les capitales européennes*

Assez vite, l’intervention française rapide et ses premiers résultats sur le terrain ont été mis en parallèle avec la sélectivité des alliés européens concernant leur participation, les moyens affectés et les risques pris sur le terrain. Les exemples ne manquent pas sur la retenue, la prudence et les points de chute des appareils « prêtés » ; autant d’éléments révélateurs à maints égards mais pas « anormaux » autour des *caveats*. Il n’y a pas eu de présence militaire de pays européens au sol (infanterie, aviation de combat) aux côtés des Français lors de l’engagement en urgence. La presse hexagonale s’est particulièrement montrée critique face aux atermoiements européens et à la « marche d’Echternach » des différentes capitales. Reste que Paris lui-même fut aux commandes et ne pouvait attendre une décision européenne passant par des procédures très lentes et parsemées d’embûches dès qu’il est question d’interventions militaires et de risques. Outre le fait que la biogéographie de la zone est bien maîtrisée par une France qui y fut « toujours » présente, à la différence de certains alliés européens. Un savoir-faire que l’on ne peut apprendre par un coup de baguette magique. Nous l’avions déjà observé lorsque l’UE décida de s’engager au Tchad en 2008. De même, la réactivité franco-britannique en Libye fut également de cet ordre devant Benghazi et dans les premières heures de la guerre contre Kadhafi, sans attendre les organisations.

Le journaliste spécialisé Nicolas Gros-Verheyden a parfaitement raison, dans son blog, d’insister sur ce différentiel de temporalité et de gestion du temps entre, d’une part, le processus décisionnel national unitaire d’une puissance moyenne qu’est la France avec sa culture stratégique, ses capacités, ses intérêts renouvelés, ses accords de défense de nouvelle génération et sa connaissance de l’Afrique et, d’autre part, le timing PSDC qui exige unanimité et apport en moyens provenant des Etats.

Aussi, la critique est-elle à pondérer puisque la comparaison est difficile à mener. Nonobstant, nous avons pu observer que la crise était prévisible depuis plusieurs mois. D’ailleurs le COPS de l’Union européenne avait déjà demandé à la mi-juin 2012 l’élaboration d’un papier d’options sur le soutien que l’UE peut apporter à la CEDEAO. La direction de la planification de la gestion de crises (CMPD) dirigé par Walter Stevens travailla sur le thème mais les résultats ne furent présentés qu’au Conseil Affaires étrangères du 15 octobre 2012. L’UE n’était pas aux abonnés absents, mais aux abonnés prudents. Elle n’était pas des plus réactives et attendait une décision formelle du…Conseil de sécurité. En outre, les premières déclarations « attentistes » ou « inexistantes »[[6]](#footnote-6) de Catherine Ashton sur l’importance du dossier malien ont été décevantes[[7]](#footnote-7).

Il fallu attendre le 14 janvier pour que la plate-forme de crises de l’UE se réunisse au Service européen d’action extérieure à Bruxelles pour tenter d’adapter les processus UE dans toutes ses composantes de ce que l’on nomme la politique globale (développement, anti-terrorisme, soutien budgétaire, logistique, militaire, police). Des décisions ont aussi été entérinées les jours suivants par le COPS et les ministres des AE de l’UE sur le soutien et une plus grande robustesse des moyens (environ 500 personnels dont 250 formateurs), y compris budgétaires[[8]](#footnote-8) avec des apports en aide au développement[[9]](#footnote-9). Reste à savoir si l’armée malienne sera disponible et disposée pour être formée alors que pour l’instant elle est engagée dans les combats et la sécurisation du pays, avec les dérapages déjà constatés. Thème qui préoccupant et éminemment important dans la manière dont l’UE va gérer le contenu de la formation des militaires maliens.

Quoi qu’il en soit, le 17 janvier était officiellement lancé l’EUTM-Mali avec l’objectif de former environ 2.500 militaires maliens et de conseiller la structure de commandement. Le responsable de la force européenne, le général français François Lecointre, fut désigné comme chef de mission, étant représentant de la nation-cadre. Plusieurs autres pays en seront ou sont sur le point d’en être : Royaume-Uni, Espagne, Suède, Italie, Chypre, pays d’Europe centrale et orientale, Belgique, etc. Un point d’entrée unique[[10]](#footnote-10) pour l’enregistrement des demandes logistiques du CEDEAO a également été mise en place au sein de l’Etat-major de l’UE (Bruxelles) au profit du transport des contingents de la MISMA, mais également pour d’autres demandes autour de la planification et de la formation). Le 8 février, les premiers éléments de la mission EUTM atterrissaient à Bamako afin de préparer les accords logistique et technique, engager rapidement la mission expertise au profit du commandement malien avant de lancer le volet formation prévu en avril prochain.

Nous nous sommes trouvés à nouveau devant deux évidences : il faut s’entendre à 27 et tenir compte du poids important des cultures de sécurité nationale (ex : Allemagne), des difficultés, certes temporaires, à accepter d’offrir des hommes pour la partie « force protection » et l’existence parfois d’enjeux politiques internes (ex : la Belgique)[[11]](#footnote-11) qui perturbent, bloquent et ralentissent même le processus de montée en puissance de l’opération EUTM-Mali à travers la finalisation incontournable de la génération de forces. En effet, l’apport bilatéral de soutien à la France est différent de l’apport à la formation des forces armées maliennes de l’UE. La confusion a régné et des tensions parlementaires ou politiques ont pu apparaître dans certains pays. Nous pouvons néanmoins observer combien les petits pays et particulièrement les pays d’Europe centrale et orientale, ont déposé des contributions nationales substantielles par comparaison à l’époque d’EUFOR-Tchad : Roumains, Tchèques, Hongrois, Slovènes, nordiques (associant la Norvège otanienne), Irlandais sont davantage européistes et « africanistes » alors que nous aurions pu estimer que certains n’avaient pas vraiment de tradition « africaine ». Ceci est de bonne augure à la fois en termes de crédibilité, solidarité, partage et mutualisation, nouveaux slogans de la PSDC (et de l’Alliance) à concrétiser à l’avenir.

D’autres questions restent sans réponse : à quand une réelle solidarité dans l’épreuve ? Quid des *Battlegroups* de l’UE en alerte et comment les « réveiller » alors qu’il faut un consensus à 27 ? Doit-on attendre que sa composition (celui en alerte) soit le miroir des pays les plus audacieux ? Comment contourner le poids de futures élections sur le caractère tétanisé des gouvernements en place (Italie, Allemagne,…) ? Comment relancer cette PSDC avec son grand rendez-vous de décembre 2013 si dans le réel, des déceptions vont grandissantes ? Où se situe la prévention des conflits de l’UE sachant aussi que début octobre encore la France ne songeait aucunement à intervenir militairement au Mali ? Et que dire de la volonté politique à s’engager, éternel refrain autour du différentiel de « culture stratégique » et sur l’absence d’avancée sur ce que le traité de Lisbonne permet pourtant en matière de PSDC.

Au final, la stratégie de sortie n’est pas encore visible malgré quelques paroles imprudentes d’officiels français pour rassurer l’opinion publique. Entre « africanisation de la sécurité sahélienne », réconciliation sous complexité touaregs et difficulté de gérer un conflit asymétrique. Les attentats suicides auparavant inconnus dans le pays, la guerre « urbaine », les cellules dormantes, les explosifs improvisés et autres techniques de guérillas sont bel et bien là dans un pays ouvert à une zone sahélienne en déshérence. La contre-insurrection va être le quotidien, y compris s’engager pour atteindre les réduits montagneux et autres grottes des Iforas « *pour opérer à la fourchette à escargots* », expression bien imaginée d’un militaire français[[12]](#footnote-12). Combien de temps dès lors qu’un des enjeux est de refuser que la région devienne une zone d’accueil d’écoles et d’entraînements du terrorisme. Bref, un air de déjà vu et déjà subit.

1. Cet article n’engage pas les institutions de référence. [↑](#footnote-ref-1)
2. *Cf*. Vulnérabilités et facteurs d’insécurité au Sahel, *Diplomatie*, n°47, décembre 2010 ; Patrice Gourdin, Al Qaïda au Sahara et au Sahel. Contribution à la compréhension d’une menace complexe, dans www. Diploweb.com, 11 mars 2012. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Cf.* sondage IFOP pour *Sud Ouest Dimanche*, janvier 2013. [↑](#footnote-ref-3)
4. Déclaration du président de la République, M. François Hollande, Paris, 11 janvier 2013. [↑](#footnote-ref-4)
5. L’European Air Transport Command est composé aujourd’hui de l’Allemagne, de la Belgique, de la France, des Pays-Bas et du G.D. du Luxembourg, dernier arrivé depuis le 22 novembre 2012. [↑](#footnote-ref-5)
6. [www.bruxelles2.eu](http://www.bruxelles2.eu), 14 janvier 2013. [↑](#footnote-ref-6)
7. Olivier Jehin, éditorialiste à *EDD*, écrivit à son propos, qu’elle représentait « *l’incurie de la « desperate housewife » qui est sensée (…) incarner la voix et l’action extérieure de l’Union européenne* » (n°574, 17 janvier 2013). [↑](#footnote-ref-7)
8. Budget commun pour EUTM-Mali (mécanisme *Athéna*) : 12,3 millions d’euros sur 15 mois à répartir entre les 26 Etats membres selon une clef de répartition liée au PIB (sauf le Danemark, qui refuse de travailler dans la PSDC). Chaque Etat reste responsable du coût de ses propres personnels. [↑](#footnote-ref-8)
9. 250 millions d’euros peuvent être débloqués par l’UE pour la réconciliation, le soutien au processus électoral et la prévention des conflits, la sécurité alimentaire, l’eau et l’aide à la relance de l’économie (*cf*. Décision lors de la réunion informelle des ministres européens du Développement (Dublin, 12 février 2013). Il faut ajouter à ces chiffres 116 millions d’euros en aide humanitaire d’urgence depuis début 2012 ([www.bruxelles2.eu](http://www.bruxelles2.eu), 12 février 2013). [↑](#footnote-ref-9)
10. [www.bruxelles2.eu](http://www.bruxelles2.eu), 22 janvier 2013. [↑](#footnote-ref-10)
11. *Cf*. André Dumoulin et Vincent Moyse, *Le processus décisionnel belge en matière d’opérations civilo-militaires*, Courrier hebdomadaire du CRISP, n°2086-2087, Bruxelles, 2011. [↑](#footnote-ref-11)
12. *Le Figaro*, 4 février 2013. [↑](#footnote-ref-12)