

EUTM Mali

Une mission déployée dans l'urgence dans un contexte de conflit ouvert

Par **Bérangère Rouppert**

19 avril 2013

Résumé

La nouvelle déroute de l'armée malienne face à l'offensive des groupes islamistes en janvier 2013, à laquelle l'Opération française Serval a répondu, a fortement bousculé la mise en place de la mission européenne de formation des forces armées maliennes. Grâce au travail politique et diplomatique accompli à marche forcée au sein des institutions européennes à Bruxelles, la mission a pu être déployée dès février sur le sol malien. Les capacités d'adaptation des formateurs d'EUTM Mali ont permis de résoudre certains obstacles logistiques, financiers et socio-culturels, cependant des défis de taille restent à venir. Cette Note d'Analyse est le résultat de deux missions complémentaires, réalisées à Bruxelles et à Bamako.

Mots clés : EUTM, mission, européenne, Mali, formation, armée

Abstract

EUTM Mali: a mission launched in emergency in a context of open conflict

The most recent failure of the Malian army against the offense of several Islamist groups in January 2013, followed by the French Serval operation, has strongly pushed the implementation of the EU mission to train the Malian armed forces. This mission has been established on Malian soil since February through hard political and diplomatic negotiations in the European institutions in Brussels. Although the EUTM Mali trainers have been able to solve some logistical, financial, social and cultural issues, significant challenges still remain ahead. This analysis is the result of two missions conducted in Brussels and Bamako.

Keywords : EUTM, European, training, mission, Mali, army

Citation :

ROUPPERT Bérangère, *EUTM Mali : Une mission déployée dans l'urgence dans un contexte de conflit ouvert*, Note d'Analyse du GRIP, 19 avril 2013, Bruxelles.

URL : <http://www.grip.org/fr/node/870>



Introduction

L'offensive du Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA) en janvier 2012 contre les camps militaires de Ménaka, Tessalit, Aghueloc, Anderamboukane et Tizawaten a marqué la relance d'une nouvelle rébellion touarègue au Mali. Forts de leur expérience au sein de l'armée de Kadhafi et des équipements militaires ramenés de Libye, les Touareg du MNLA se sont montrés déterminés à obtenir l'indépendance de l'Azawad par les armes. Face à la mauvaise gestion du conflit par les autorités étatiques et à l'incapacité des forces armées maliennes d'enrayer les succès militaires des rebelles, des soldats stationnés à Bamako ont commencé une mutinerie qui a débouché le 22 mars 2012 sur un coup d'État et le départ forcé du président Amadou Toumani Touré (ATT).

Profitant du désordre régnant dans la capitale, le MNLA s'est emparé des trois localités du nord, Tombouctou, Kidal et Gao et a proclamé l'indépendance de l'Azawad le 6 avril. Néanmoins, il est rapidement débordé par ses acolytes islamistes de Ansar Eddine –allié au Mouvement pour l'unicité et le djihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO) et à Al-Qaida au Maghreb Islamique (AQMI)– et se voit contraint d'abandonner le nord du pays aux mains de ces groupes armés. La ligne de front se fixe au niveau du poste militaire de Kona.

Au-delà de la faiblesse de l'État malien, la conquête éclair du nord-Mali au premier semestre 2012 a mis au grand jour les faiblesses structurelles de son appareil de défense et les mauvaises pratiques en cours au sein de son armée. Dans un contexte où le maintien de l'intégrité territoriale du Mali est un impératif répété à l'envi au sein des organisations internationales¹ et par les autorités maliennes de transition², la priorité est celle de la reconquête du nord. Très rapidement, la restructuration des forces armées maliennes devient l'action première à réaliser, puisque la résolution 2071 du Conseil de sécurité des Nations unies prévoit qu'elles devront mener l'offensive soutenue par la Mission internationale de soutien au Mali sous commandement africain (MISMA).

Dès l'automne 2012, l'Union européenne réfléchit au lancement d'une mission militaire dans le cadre de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Avec l'aide de la France qui mène en novembre une mission d'évaluation des Forces armées maliennes (FAMa), l'UE établit en décembre, un concept de gestion de crise où s'esquisse déjà ce que sera la mission PSDC de l'UE au Mali. La mission se précise à mesure que la planification se poursuit en coulisses et fin 2012, il est à peu près certain que EUTM Mali³ aura pour objectif de former quatre Groupements tactiques interarmes (GTIA) –soit un total de 2 600 hommes, composés d'effectifs déjà en poste– en vue de les préparer à mener l'offensive contre les groupes armés non étatiques. En raison des préparatifs nécessaires, la date de déploiement de EUTM Mali est prévue pour le premier trimestre 2013.

-
1. Voir : Résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies 2071 du 12 octobre 2012 et 2085 du 20 décembre 2012.
 2. Les putschistes suspendent la Constitution et dissolvent les institutions nationales. L'ensemble des partis politiques, de nombreuses associations et syndicats demandent le départ de la junte et le retour à l'ordre constitutionnel. Des actes de violence ont lieu entre les putschistes et les opposants, tandis que l'avion de la délégation de la CEDEAO est empêché d'atterrir à Bamako. La CEDEAO suspend finalement le Mali et tout comme l'UA, instaure des sanctions diplomatiques et financières, contraignant ainsi la junte à négocier. Un accord-cadre politique est finalement signé le 6 avril 2012 entre la junte auteure du coup d'État et la CEDEAO. Le pouvoir est remis aux civils : le président de l'Assemblée nationale prend la direction du Mali, après la démission d'ATT et la reconnaissance officielle par la Cour constitutionnelle de la vacance du pouvoir.
 3. *European Union Training Mission*.

Cependant, en janvier 2013, les groupes islamistes menés par Ansar Eddine, reprennent l'offensive vers le sud, enfoncent la ligne de front qui avait pourtant été renforcée par les militaires maliens, et progressent rapidement. Face à la débâcle de l'armée malienne, le président par intérim Dioucounda Traoré demande l'aide militaire de la France qui déploie rapidement ses hommes. L'Opération Serval met un terme à l'offensive des groupes islamistes et marque le début de la reconquête du nord et de la guerre contre le terrorisme.

Si cette nouvelle rupture du front a une fois de plus sérieusement ébranlé l'armée malienne, elle a également bousculé les calendriers internationaux de déploiements des différentes missions prévues. La mission PSDC a vu s'accélérer les décisions politiques et les préparatifs, avec son déploiement dès le mois de février. Mais surtout les objectifs ne sont plus les mêmes puisqu'il s'agit désormais de former en quinze mois les FAMA, non plus en vue d'une reconquête du territoire mais en vue de les préparer à contrer une hypothétique nouvelle offensive des islamistes, lorsque les militaires français se seront retirés du nord. EUTM Mali, qui se voulait initialement une petite mission de 200 hommes, dotée d'une ligne budgétaire de 12,3 millions d'euros, s'est transformée en une mission plus importante de 550 hommes (200 formateurs, 150 soldats pour la force de protection, et le reste composant les personnels d'état-major, des unités médicales et du soutien logistique) pour toutefois former le même nombre de soldats maliens.

Si l'opération Serval a repoussé le danger immédiat pesant sur le sud du territoire malien, elle n'a rien enlevé à la nécessité de réorganiser, rééquiper et former les FAMA à un rythme soutenu puisque chacun des quatre bataillons devrait être opérationnel, selon les rédacteurs de la formation, en dix à douze semaines. Poussées par la France, les institutions européennes se sont montrées plutôt réceptives à l'urgence, au point qu'en à peine trois mois une mission PSDC a pu être propulsée dans un pays en conflit.



Le Mali et sa région (Source: Bérangère Rouppert - Bamako, mars 2013)

Cette note d'analyse est le résultat de deux missions : une première, effectuée auprès des institutions européennes a eu pour objectif de s'intéresser aux facteurs qui ont favorisé l'accélération politique de la mission EUTM Mali et aux mécanismes qui ont été mis en place pour ce faire.

Une seconde, réalisée à Bamako auprès de plusieurs interlocuteurs civils et militaires, s'est quant à elle intéressée aux conséquences de l'accélération des événements maliens, français et européens sur le terrain, plus précisément au niveau de la mise en place de la mission européenne EUTM Mali.

1. La situation de l'armée malienne à la veille du déploiement de EUTM Mali⁴

Bien que les forces armées maliennes existent, soient organisées hiérarchiquement de façon cohérente, composées d'effectifs importants –même si insuffisants– et dotées d'embryons de programmes de formations, elles souffrent d'une chaîne de contrôle et de commandement brisée, d'une gestion déficiente des ressources humaines, d'une insuffisance d'équipements militaires et de mauvaises pratiques, qui handicapent grandement son fonctionnement.

1.1. Les faiblesses structurelles de l'armée malienne

1.1.1. Une mauvaise gestion des ressources humaines

Les forces armées maliennes connaissent un réel problème de ressources humaines. Si le chiffre de 11 000 hommes disponibles⁵ revient le plus souvent, un flou demeure sur les effectifs exacts en raison des défections, des démissions forcées et radiations de l'après-coup d'État du 22 mars et du fort absentéisme.

La question du recrutement et de l'intégration des Touareg se pose avec acuité puisque les unités du nord et de la garde nationale, composées essentiellement des rebelles Touareg intégrés suite aux accords de paix⁶, ont connu de nombreuses défections. La composition des forces armées semble également à revoir, notamment en ce qui concerne l'encadrement. Le corps des sous-officiers, pourtant capital en raison du rôle de « cadre de contact » qu'ils occupent, a été insuffisamment doté.

Enfin, la gestion des ressources humaines pose également question en matière de formations dispensées : leur niveau est jugé très bas⁷, qu'il s'agisse de la formation commune de base, de la formation des officiers ou de la formation spécialisée, avec de ce fait un impact direct sur le niveau de compétences des militaires maliens. Il n'y a, en outre, pas de cours pratiques suite au manque d'écoles d'application ou à l'insuffisance de locaux, de champs de tirs ou de matériel nécessaires.

1.1.2. Des forces armées sous-équipées

Le sous-équipement des forces armées maliennes concernent à la fois l'équipement individuel du soldat et celui des unités. A titre d'exemple, le soldat ne dispose pas dans son paquetage de vêtements de pluie et toutes les unités manquent de moyens de communications et de transmissions militaires⁸. Concernant les équipements militaires et les stocks de munitions, à peu près 80% d'entre eux ont été abandonnés lors des replis de 2012 et 2013. La vétusté des équipements restants explique en partie la difficulté de trouver des fournisseurs pour les munitions ou pièces de rechange correspondantes.

4. Informations réunies sur la base d'entretiens avec l'auteur réalisés à Bruxelles et à Bamako, printemps 2013.

5. Au sein de l'armée de terre, de l'armée de l'air et de la Garde nationale.

6. Le Pacte national de 1992 et les accords d'Alger de 2006 conclus entre le gouvernement du Mali et les rebelles Touareg, prévoyaient la réintégration, sur une base volontaire, des rebelles au sein des forces armées maliennes.

7. En témoigne l'absence, lors des replis de 2012 et de 2013, de gestes aussi élémentaires que celui de détruire les stocks de munitions et de vivres pour empêcher qu'ils ne tombent entre les mains de l'ennemi.

8. Ainsi, les responsables du renseignement reçoivent les informations de leurs contacts sur leur téléphone portable, ce qui pose également un problème en termes de sécurité.

Le mauvais entretien, la gestion déficiente des stocks et une chaîne d'approvisionnement défaillante sont d'autres facteurs explicatifs de ce sous-équipement généralisé.

1.1.3. Des conditions de vie difficiles

La faiblesse de la logistique affecte la chaîne d'approvisionnement en vivres, en eau, en carburant et également en médicaments. Les infrastructures de la vie quotidienne des soldats sont, quant à elles, fortement délabrées mais le personnel du génie est insuffisant pour entretenir les installations et réaliser les travaux nécessaires.

Si en temps de paix, les manques dont souffrent les FAMa peuvent légitimement susciter mécontentement et frustrations chez les soldats, en période de conflit ils handicapent cruellement les capacités des unités combattantes et peuvent entraver le bon déroulement d'opérations militaires. Néanmoins, la mise en place d'une nouvelle équipe de jeunes officiers dynamiques et déterminés à changer le fonctionnement des forces armées, rend les responsables militaires européens confiants dans la gestion future de l'outil de défense.

1.2. Les mauvaises pratiques de l'armée malienne

1.2.1. Des pratiques clientélistes

Tout avancement dans la carrière militaire d'un soldat reposerait, non pas sur le mérite, mais sur les relations ou l'argent : clientélisme et népotisme régulant l'attribution d'un poste ou d'une mutation. En outre, bien avant la chute du président ATT, l'armée était accusée de corruption et de liens avec les trafiquants de drogues dans la région du Sahel⁹. La pratique des faux certificats et diplômes serait courante, de même que le détournement de certaines primes. Par exemple, depuis le coup d'État, des militaires ont déjà été radiés pour avoir présenté des diplômes contrefaits.

1.2.2. Le manque de cohésion

Plusieurs clivages parcourent l'armée malienne, et nuisent à sa cohésion. Tout d'abord entre l'ancienne et la jeune génération, qui n'ont pas reçu les mêmes formations : soviétique pour la première, américaine, chinoise, française –entre autres– pour la seconde. Ensuite, une forme de ressentiment s'est développée chez les soldats stationnés longtemps au nord vis-à-vis de leurs frères d'armes restés dans le sud, en raison des difficiles conditions de vie peu compensées par la solde. Enfin, le coup d'état du 22 mars 2012 a créé une nouvelle rupture dans l'armée malienne, entre les putschistes dits « bérets verts » et les partisans d'ATT dénommés « bérets rouges », qui a culminé avec les heurts de février 2013.

A ces divisions, s'ajoute l'absence de communication entre les différents grades, entre officiers et sous-officiers notamment et entre officiers et la troupe.



Panneau directionnel indiquant la route vers Kati, le camp de base des bérets verts (Source: Béangère Rouppert, Bamako, mars 2013)

9. Voir Georges Berghezan. Panorama du trafic de cocaïne en Afrique de l'Ouest. Rapport du GRIP, juin 2012.

Manque de confiance et de considération ne favorisent ni l'engagement des hommes envers leurs frères d'armes, leur unité, leurs chefs et leur État, ni la relation d'obéissance qui doit lier les officiers à leurs subordonnés afin qu'une armée puisse être opérationnelle.

L'ensemble de ces difficultés rencontrées à tous les échelons des forces armées maliennes a peu à peu favorisé l'installation d'un climat délétère et contribué à saper la confiance des troupes entre elles, en leurs capacités, en leurs chefs et en leurs équipements. Dans ce contexte, l'on perçoit mieux les raisons du manque de combattivité et de la déroute des soldats maliens, face à des groupes islamistes bien armés, équipés, entraînés et coordonnés.

2. Le déclenchement rapide de EUTM Mali : Un succès institutionnel à Bruxelles...

La reconquête du nord du pays ayant été identifiée par les autorités maliennes comme la priorité, c'est tout logiquement que l'attention s'est portée sur la formation des forces armées maliennes. L'Union européenne s'est très tôt proposée pour cette mission de formation.

2.1. Un contexte favorable

La décision de lancer une mission PSDC à caractère militaire a été favorisée par trois éléments majeurs. Tout d'abord, une certaine lassitude se fait sentir chez les partenaires européens face à la lenteur avec laquelle se mettent en place les missions civiles PSDC¹⁰.

Il faut également noter que la dernière mission militaire remonte à 2010 avec le lancement de EUTM Somalia, une mission de formation des forces armées somaliennes qui, pour ses deux premiers mandats, semble être un succès¹¹. En outre, il était plus aisé de proposer une nouvelle mission militaire PSDC dans un contexte où seulement trois autres missions de ce type étaient en cours (EUFOR Althea, EUNAVFOR – Atalanta, EUTM Somalia). Enfin, le format de la mission, celui d'une formation des forces de défense, est apparu comme un projet très prometteur au vu des résultats obtenus par EUTM Somalia¹², mobilisant peu de ressources humaines et financières¹³ et le plus adapté aux besoins exprimés par les autorités maliennes.

10. Celles lancées le plus récemment, EUCAP Nestor et EUCAP Sahel Niger en juillet 2012 et EUAVSEC Sud-Soudan en août 2012¹⁰ ont vu leur chef de mission nommé rapidement mais les équipes se constituer péniblement et seuls quelques séminaires ponctuels de formation ont été organisés.

11. Le premier mandat de EUTM Somalia, d'avril 2010 à juillet 2011, a consisté pour les formateurs européens à dispenser des conseils en matière de recrutement d'une part et à dispenser d'autre part, des formations spécialisées (IED, formation médicale, infanterie, télécommunications) et à former les officiers et sous-officiers. Parallèlement, les forces armées d'Ouganda, pays où se déroule la formation, s'occupent de la formation de base des soldats somaliens. Le second mandat, d'août 2011 à décembre 2012, a porté sur le renforcement des capacités de commandement et de contrôle (état-major), la formation des officiers, sous-officiers et des futurs formateurs somaliens afin de commencer le transfert de compétences. Le dernier mandat de janvier 2013 à mars 2015 a pour objectif de renforcer l'autonomisation des forces armées somaliennes, avec un basculement de la formation sur le terrain somalien –et non plus ougandais– de dispenser des conseils aux autorités politiques en charge des affaires de sécurité et de défense ainsi que des formations en matières de droits de l'homme et de protection des civils.

12. Depuis le début de la mission EUTM Somalia, presque un quart des forces armées somaliennes ont été formées (entre 3 500 et 4 000 hommes sur les 12 000 dont aimerait être doté le gouvernement fédéral de transition). La coordination entre les forces armées ougandaises, EUTM Somalia et les forces de l'AMISOM (Mission de l'Union Africaine en Somalie) a bien fonctionné : les premières assuraient la formation de la troupe, l'UE celle des

2.2. Des impératifs : la volonté politique et la préparation diplomatique

Plusieurs États membres (EM) dont la France, l'Espagne, le Royaume-Uni et le Danemark¹⁴ poussent en coulisses depuis plusieurs années pour qu'une action de l'UE spécifiquement tournée vers le Sahel soit entreprise. Ainsi, régulièrement depuis 2008, la question d'une mission PSDC au Sahel est abordée au sein du Comité politique et de sécurité (COPS), permettant la familiarisation et la sensibilisation des EM avec les problématiques de la région et les menaces qu'elles représentent potentiellement pour l'UE¹⁵.

Plus récemment, l'alternance politique en France et, plus précisément, l'arrivée de M. Le Drian au ministère de la Défense, ont été décisives pour le lancement d'une mission PSDC au Mali. En effet, le nouveau ministre s'est montré très vite déterminé à relancer l'Europe de la défense « par la preuve »¹⁶. Dès sa prise de fonction en mai 2012, il a entrepris différents déplacements auprès des partenaires européens, qui lui ont permis d'attirer l'attention de ses homologues sur la région sahélienne en général et malienne en particulier. Cette préparation politique a permis de crédibiliser la volonté, via une mission PSDC, d'agir pour le Mali et non pas pour servir des intérêts français quelconques.

En outre, le dynamisme politique et diplomatique français a été soutenu et conforté par la très forte demande des autorités maliennes pour une action européenne, ce qui a permis de convaincre les partenaires européens de la pertinence d'une action commune et de balayer les traditionnels soupçons d'une politique européenne au service des intérêts français.

Ainsi, le Conseil des Affaires étrangères a demandé, le 15 octobre, la rédaction d'un concept de gestion de crise (CMC) et a donné, le 19 novembre, son accord de principe pour créer une mission européenne venant en soutien de l'intervention militaire de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

L'envoi, en novembre 2012, par la France d'une mission d'évaluation des forces armées maliennes, réalisée conjointement avec les militaires maliens, a permis de recueillir à la fois les points de vue de responsables politiques et militaires français ainsi que de leurs homologues maliens. De cet état des lieux des forces et faiblesses des FAMa, ont découlé des propositions d'actions ciblées en vue de renforcer leurs capacités. Ces dernières ont constitué le socle des propositions émises au COPS et ont formé la colonne vertébrale de la mission EUTM Mali.

personnels militaires d'encadrement et l'AMISOM intégrait pendant deux mois les effectifs formés, les encadrerait afin de les familiariser avec leur environnement avant de les laisser pleinement autonomes.

13. Le premier mandat de EUTM Somalia avait un budget de 7 millions d'euros et était composé d'une équipe de 150 personnes à son apogée. Voir EEAS. EUTM Somalia. Factsheet. August 2011.

Le deuxième mandat a impliqué au maximum 125 personnes avec un budget de 4,8 millions d'euros. « Colonel Beary : « Former les Somaliens : un bon investissement ! » ». Bruxelles2, 9 avril 2012.

Le troisième mandat de EUTM Somalia a un budget de 11,6 millions d'euros pour un maximum de 125 personnels européens engagés. Voir EEAS. EUTM Somalia. Factsheet. January 2013.

14. Intervention d'un panéliste lors de la Conférence «The Sahel Crisis: where do European and African perspectives meet? », organisée par l'*Institute for European Studies*, l'*Egmont Institute* et l'Observatoire de l'Afrique. Bruxelles, 27 février 2013.

15. Pour plus de précisions sur les menaces que le Sahel représente pour l'UE, voir ROUPPERT, Bérangère. Les États sahéliens et leurs partenaires régionaux : le cas de l'Union européenne en particulier. Note d'analyse du GRIP, 6 décembre 2012.

16. Voir notamment : « Jean-Yves Le Drian décidé à secouer l'Europe de la Défense ». Ouest-France, 8 juin 2012. « Le Drian mobilise l'Europe de la Défense », L'Express, 7 septembre 2012.

2.3. Les leçons tirées des missions PSDC

Avec l'expérience des différentes missions PSDC de l'UE, les responsables du *Crisis Management and Planning Directorate* (CMPD) ont appris à présenter aux EM des options de mission PSDC dites « acceptables ». Plus précisément, pour le cas de EUTM Mali, le CMPD n'a pas adopté une approche globalisante dressant l'ensemble des menaces auxquelles était confronté le Mali – afin d'éviter les divergences de vue entre les EM dans la hiérarchisation des menaces – mais a ciblé un point faible en particulier, l'armée malienne. Dès le printemps 2012, trois options avaient été proposées : un soutien financier, une mission formation-conseil-tutorat ou une mission formation-conseil. La première et la seconde ont été écartées¹⁷ au profit de la troisième. Le CMPD a dès lors privilégié la rédaction d'un concept de gestion de crise (CMC)¹⁸ où était présentée, non pas diverses options mais une seule, à savoir la formation de quatre bataillons des FAMA pour reconquérir le nord, accompagnée d'une mission de conseil et d'expertise¹⁹. Les débats ont ainsi pu se concentrer sur l'option soumise.

Afin d'accélérer les décisions politiques, « on a tordu le bras aux procédures »²⁰ : en vue de gagner du temps en évitant un va-et-vient trop long entre le CMPD et le COPS relatif au contenu du CMC, celui-ci a été modifié à plusieurs reprises au sein des groupes de travail afin d'y introduire au fur et à mesure les recommandations des États membres. Cela a permis d'obtenir plus rapidement l'aval du COPS, du COREPER et l'adoption du CMC par le Conseil de l'UE le 10 décembre 2012. Très rapidement, la Directive Militaire Initiale (IMD), écrite par l'État-major de l'UE (EMUE), a été validée, donnant les orientations militaires de la mission.

Les personnes rencontrées à Bruxelles et Bamako sont formelles : les procédures ne sont pas des obstacles lorsque la volonté politique est présente. Ce qui fut le cas pour EUTM Mali.

2.4. Des processus techniques d'élaboration de la mission réalisés en parallèle

L'accélération du processus décisionnel européen a également été permise par le déroulement parallèle de trois processus techniques : les planifications financières, juridiques et stratégico-opérationnelles.

En effet, dès lors que le caractère militaire de la mission PSDC a été décidé²¹, c'est le mécanisme de financement Athéna²² qui a été concerné. Il a permis de parvenir rapidement à un budget prévisionnel des coûts communs engendrés par la mission, soit 12,3 millions d'euros.

17. Un simple soutien financier a été jugé insuffisant au regard des besoins évalués. Une mission formation-conseil-tutorat a été très rapidement abandonnée en raison des risques sécuritaires encourus par les formateurs européens dans un contexte de conflit ouvert et de la certitude de se voir opposer un refus d'un grand nombre d'États.

18. Le contenu d'un CMC est presque toujours la même : objectifs, options, moyens pour réaliser ces options.

19. Entretien avec un membre du CMPD. Bruxelles, printemps 2013.

20. Idem.

21. À noter qu'un CMC n'est ni civil ni militaire. C'est seulement après adoption du CMC qu'il est décidé, en fonction du contexte, s'il s'agira d'une mission à caractère ou non militaire.

22. Les États membres, en fonction de leur PIB, participent à un fonds commun de l'UE en vue d'assurer le financement des coûts communs relatifs à une mission PSDC à caractère militaire. Cependant, ce fonds ne couvre qu'une infime partie du budget final de la mission : en effet, les coûts restants incombent aux EM participants. Pour plus de détails sur ce qui peut être financé par Athéna, voir la Décision du Conseil de l'UE 2011/871/PESC du 19 décembre 2011 modifiant et remplaçant la décision de 2004 créant ce mécanisme.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0035:0053:FR:PDF>

Cette étape est nécessaire pour établir le cadre juridique de la mission, où le montant du budget prévisionnel doit apparaître. Après avoir reçu une lettre d'invitation des autorités maliennes, en date du 24 décembre 2012, le Conseil de l'UE a finalement pu adopter, le 17 janvier 2013, une décision instaurant le cadre juridique de EUTM Mali (objectifs, chaîne de commandement, participation des États tiers) et portant nomination du chef de la mission EUTM Mali²³.

Suite à cette décision du Conseil, le feu vert était donné pour la rédaction des documents de planification de niveau opératif, laquelle avait en réalité commencé dès l'adoption du concept de gestion de crise en décembre. La rédaction d'un CMC détaillé a eu l'avantage de faciliter l'élaboration, par une équipe de planification multinationale européenne²⁴, du Concept d'opération (ConOps) et du plan de la mission (MisPlan). Le premier, transmis aux États membres le 15 janvier et finalement approuvé le 28 janvier par le COPS, explique les moyens qui vont être mis en place pour réaliser les objectifs de la mission. Le second document décrit en détail la mission elle-même, ainsi que les règles d'engagement (RoE) : approuvé par le Comité militaire de l'UE (CMUE) le 1^{er} février, il a été adopté en même temps qu'a été lancée officiellement EUTM Mali, le 18 février 2013.

Pour compléter l'aspect juridique de la mission, il a également fallu donner un statut juridique aux forces européennes stationnées au Mali : une mission sur place d'un membre du CMPD et d'un conseiller juridique a enclenché le début de négociations avec les autorités maliennes sur un *Status of forces agreement (SOFA)*²⁵ qui se sont achevées fin janvier. Celui-ci a été adopté par le Conseil de l'UE le 25 février 2013²⁶.

Ainsi, la gestation de EUTM Mali n'a duré que trois mois, entre l'expression de son besoin en novembre 2012 et le lancement effectif de la mission en février 2013. En l'espace de dix semaines, l'Union européenne a adopté trois décisions politiques : le concept de gestion de crise, le cadre juridique de la mission et son lancement. Même s'il était sans doute possible d'aller encore plus vite en fusionnant le ConOps et le MisPlan²⁷, il n'en demeure pas moins que, pour les participants au projet rencontrés à Bruxelles, « les procédures ont donné le maximum de leur potentiel » dans le cadre de la mise en œuvre de cette mission PSDC²⁸.

23. Council Decision 2013/34/CFSP on a European Union military mission to contribute to the training of the Malian Armed Forces. January 17th, 2013.

24. Commandée par un officier français, expert des travaux de planification opérationnelle et doté lui-même d'une bonne expérience opérationnelle en Afrique, l'équipe était composée de neuf Français, un Allemand, un Espagnol, un Italien, un Suédois, un Belge, un Britannique et un Chypriote.

25. Un SOFA porte sur les privilèges de juridiction (immunité pénale et administrative totale dans le pays hôte), la facilité d'accès sur le territoire, l'exemption des droits de douane, l'exemption d'impôts directs et indirects, l'exclusion des remboursements à l'État hôte et aux citoyens des dommages causés par la mission –même si un dispositif est mis en place pour ce faire– afin que l'UE ne puisse pas faire l'objet de plaintes. À noter que pour la première fois dans un SOFA, il est mentionné la possibilité de l'usage de la force car cela n'a pas été mentionné dans la lettre d'invitation des autorités maliennes.

26. Le SOFA n'a été signé que le 4 avril 2013. Cependant, « une lettre de déclaration unilatérale du gouvernement malien, datant du 11 février 2013, offrait une couverture juridique aux personnels d'EUTM en attendant la signature finale du SOFA ». Échange de courriels avec un responsable militaire de EUTM Mali. Avril 2013.

27. Ainsi que les responsables militaires de EUTM Mali l'avaient initialement demandé dès les premières heures du processus de planification de niveau opératif. Entretien avec un responsable militaire de EUTM Mali, Bamako, mars 2013.

28. Idem.

2.5. Le caractère militaire de la mission

À de nombreuses reprises, les interlocuteurs rencontrés ont souligné les différences existantes entre les missions à caractère civil et celles à caractère militaire, soulignant les importants atouts des secondes²⁹.

Parmi ceux-ci, l'on trouve la question des ressources humaines : l'organisation d'une mission militaire est confiée à des planificateurs et logisticiens militaires dont c'est le cœur de métier. De plus, théoriquement le recrutement du personnel ne pose aucun problème puisqu'il revient à l'exécutif de chaque nation contributrice de décider des unités militaires participantes.

L'existence, pour les missions militaires, d'un mécanisme de financement des coûts communs est un autre avantage. Athéna permet entre autres de financer, lors des missions exploratoires nécessaires à l'établissement de la mission militaire, les coûts liés au transport, au logement, aux communications ou au recrutement de personnel civil local³⁰. C'est, par exemple, ce qui a permis au Général Lecointre, dès sa nomination en janvier, de partir à Bamako prendre contacts avec ses interlocuteurs maliens.

Cela est beaucoup plus difficilement concevable pour des missions civiles. Pourtant, elles disposent d'un état-major permanent mais le chef de la *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC), également commandant général de tous les chefs de missions civiles, n'est pas ordonnateur PESD et doit demander au *Foreign Policy Instrument* (FPI) la mise en œuvre du budget³¹. À l'inverse, une mission militaire de PSDC, à défaut de bénéficier d'un état-major permanent, est dirigée par un chef qui est également ordonnateur de la mission : il peut donc très rapidement signer des contrats avec des prestataires de service locaux.

3. ...à confirmer sur le terrain opérationnel malien

Plusieurs facteurs politiques, diplomatiques et financiers ont engendré une réponse rapide de l'Union européenne, face à la dégradation sécuritaire au Mali et, plus encore, après l'intervention française Serval. L'accélération des événements sur le terrain et des décisions politiques européennes a évidemment influencé les agendas internationaux et la planification des missions prévues. Parmi celles-ci, EUTM Mali, qui a dû faire face à des défis dans plusieurs domaines : logistique, financier et culturel.

29. Le point faible des missions militaires serait toutefois la nécessité de renouveler le personnel militaire tous les six mois, contrairement au personnel des missions civiles engagé par contrat pour deux ou trois ans.

30. Voir la Décision du Conseil de l'UE 2011/871/PESC du 19 décembre 2011 modifiant et remplaçant la décision de 2004 créant ce mécanisme.

31. C'est ainsi par exemple que les premiers éléments de EUCAP Sahel Niger ont commencé leur mission en utilisant leurs propres téléphones portables et en réglant eux-mêmes la facture de leur hôtel. Propos du président de la sous-commission défense et sécurité du Parlement européen, Arnaud Danjean, lors de l'audition de responsables européens par cette sous-commission. Bruxelles, 28 novembre 2012.

3.1. Des atouts certains

3.1.1. La volonté du chef de mission

Si dans les institutions européennes, la volonté politique est une condition *sine qua non* pour accélérer le processus décisionnel, sur le terrain, la volonté et la prise d'initiatives du chef de mission sont tout aussi importantes pour donner corps à la mission.

Ainsi, certains choix effectués par le Général Lecointre ont été cruciaux pour accélérer la mise en place de la mission EUTM Mali. Tout d'abord, en s'entourant de la brigade dont il assure le commandement en France, la 9^{ème} BIMA, il a choisi des hommes qu'il connaît et qui se connaissent entre eux. Il s'agit là d'un atout dans le cadre d'une mission multinationale, facilitant la communication et donnant un noyau dur à la mission.

Ensuite, sa décision d'envoyer, début février, des éléments précurseurs a eu un « effet du pied dans la porte »³² qui a permis à la mission de prendre ses marques avant le lancement officiel.



Le Général Lecointre : commandant de la mission EUTM Mali. (Source : Nicolas Gros-Verheyde/Bruxelles2)

3.1.2. La prise d'initiatives: l'envoi d'éléments précurseurs

Dès septembre 2012, l'UE a envoyé à Bamako le Lieutenant-Colonel Dénier, l'officier de liaison en charge de la mise en place de EUCAP Sahel au Niger : son objectif était de préparer une extension de EUCAP Sahel au Mali et une possible mission PSDC dans ce pays. Cet officier français a initié le contact et le dialogue avec les responsables des FAMa et discuté des modalités des deux missions PSDC.

Parallèlement, dès octobre 2012 et jusqu'en janvier 2013, trois missions exploratoires logistique, financière et de coordination de l'UE ont eu lieu au Mali. Elles ont permis d'aider à la planification et de prendre contact avec les autres acteurs présents sur le terrain.

Enfin, dix jours avant le lancement officiel de la mission, le 8 février, le Général Lecointre a envoyé à Bamako un « détachement de liaison avancée » pour initier les contacts avec les responsables militaires maliens, ainsi que des éléments précurseurs du poste de commandement de la mission à Bamako. Ces derniers, sous la direction du Colonel Héluin, ont entrepris un état des lieux en concertation avec les autorités militaires maliennes pour comprendre la structuration des FAMa, percevoir les réalités locales ainsi que les enjeux socio-culturels du pays, et réalisé une étude transversale sur les capacités opérationnelles des FAMa.

3.1.3. Pragmatisme et souplesse, maîtres-mots des formateurs

L'objectif initial de la mission consistant à former des troupes en vue d'une reconquête du nord, n'est plus d'actualité, avec l'éloignement de la menace des groupes islamistes. Il s'agit désormais de leur donner la capacité de repousser une éventuelle future offensive des groupes armés islamistes, que de les préparer à des combats de haute intensité. La formation a donc été adaptée en conséquence.

32. Entretien avec un responsable de EUTM Mali, Bamako, mars 2013.

Il était prévu initialement que EUTM Mali se consacre à la formation d'éléments déjà intégrés dans les FAMA : on parlait alors de « recyclage ». Cependant, après le déclenchement de l'opération Serval et l'engagement des bataillons maliens les mieux formés aux côtés des militaires français, il a paru difficile de les désengager. Si le premier GTIA sera composé de compagnies prélevées dans différents bataillons, le deuxième posera peut être problème : après avoir émis l'hypothèse de le composer de jeunes recrues – bien que EUTM Mali n'ait pas reçu mandat pour – il semble qu'il sera composé d'unités provenant en majorité de la région de Sikasso. En revanche, la composition des deux derniers GTIA à former n'est pas encore arrêtée³³.

Les formateurs européens ont conscience qu'il sera nécessaire de s'adapter. Le délai de formation de dix à douze semaines pour un GTIA est révélateur de cette volonté de se réserver une marge de manœuvre en cas d'imprévus. En effet, ce laps de temps pour un GTIA signifie 40 à 48 semaines pour quatre GTIA, soit 12 semaines de « marge de manœuvre » pour atteindre les 60 semaines (quinze mois) du mandat de la mission.

3.1.4. Une mission basée sur le retour d'expérience

Bien que le contexte dans lequel elles évoluent ne soit pas le même, EUTM Somalia et EUTM Mali poursuivent un objectif semblable, celui de former des troupes dans un contexte de conflit ouvert et peuvent donc se heurter à des obstacles similaires. Par exemple, le recrutement d'une quarantaine d'interprètes a été immédiatement prévu dans le montage de la mission EUTM Mali, parce que les problèmes linguistiques en Somalie avaient été identifiés comme un possible facteur d'échec de la mission³⁴.

Il en va de même pour le volet conseil et expertise de la mission EUTM Mali : le colonel Héluin a favorisé la concertation avec les acteurs maliens et l'approfondissement des connaissances sur les problématiques de la région en général et du Mali en particulier. Là aussi, l'expérience tirée d'autres missions PSDC est perceptible car elles ont montré combien il était nécessaire d'« intégrer les autorités locales dans le processus de planification » et de « mieux prendre en compte les contingences politiques locales »³⁵.

Pour les opérations de formation, le Lieutenant-Colonel Vieillefosse en charge de ce volet, a pris contact avec le Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA) des Nations unies. Dans un premier temps, l'objectif était de présenter aux formateurs européens un état des lieux des violations des droits de l'homme commises par différents acteurs au Mali ces derniers mois. Dans un second temps, il s'agira de sensibiliser les FAMA à ces problématiques. Là encore, il y a une volonté de répondre à des besoins liés au contexte spécifique du Mali.

33. Un autre hypothèse consistait à former dans le troisième GTIA des unités méharistes et compagnies d'intervention de la Garde nationale. Si la Garde Nationale est placée sous l'autorité du ministère de la Défense, certaines de ses unités ayant pour mission la sûreté, le maintien de l'ordre ou la surveillance des frontières sont à la disposition du ministère de la Sécurité Intérieure. Après de nouvelles informations, cette hypothèse est définitivement écartée. En revanche, « si la mission venait à être prolongée, la question pourrait se poser ». Entretien avec l'auteur, Bamako, mars 2013 et échange de courriels avec un responsable militaire de EUTM Mali, avril 2013.

34. Kseniya Oksamytna. « EUTM Somalia : lessons learnt for EU SSR ». Instituto Affari Internazionali Working Paper n°11. June 2011. Updated December 2011.

35. Maria Raquel Freire, Paula Duarte Lopes, Fernando calvante et alii. *Mapping Research on European Peace Missions*. Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'. November 2010. p.47

3.1.5. La présence dominante de Français au sein de EUTM Mali

Les Français sont la nationalité la plus représentée au sein de la mission (40% des effectifs), avec plus de 200 militaires engagés comme conseillers, formateurs et au sein de la force de protection. Afin d'être crédible aux yeux des partenaires européens, l'engagement en moyens humains et financiers se devait d'être proportionnel à la volonté politique.

Outre l'effet amplificateur de « Serval », qui a fait apparaître la France comme un pays libérateur, la France est historiquement et culturellement très proche du Mali. Elle était d'autant plus logiquement désignée comme l'État membre le mieux positionné pour planifier cette mission³⁶ que les Maliens souhaitaient en faire leur interlocuteur principal³⁷. Cette mission à forte coloration française a été un atout de taille pour initier les contacts avec les autorités militaires maliennes.

Enfin, le mode de fonctionnement de l'armée malienne date de l'époque coloniale où il a été calqué sur celui de l'armée française³⁸. Dès lors, il était plus facile de confier à des Français l'élaboration et la direction du programme de formation, d'autant plus qu'ils disposaient de l'état des lieux des FAMA réalisés par la France en novembre 2012. Le programme a été élaboré en prenant en compte les mémentos élaborés par les EFS (Éléments français du Sénégal³⁹) afin de conserver une cohérence sous-régionale en matière d'appui air-sol et les formations établies par les écoles d'armes françaises. Si la plupart des modules ont été écrits par les Français, la responsabilité de certains a échoué à d'autres États membres en raison de leur expertise : ainsi en va-t-il, par exemple, du module « tireur d'élite » confié aux Hongrois.

3.2. Des difficultés dans la mise en œuvre

3.2.1. Une accélération décisionnelle qui pose problème sur le terrain

L'accélération du déploiement de EUTM Mali n'a pas été sans impacter la préparation de la mission à différents niveaux. Comme nous l'avons vu, en raison de l'engagement au nord des effectifs maliens qui devaient initialement bénéficier de la formation, le deuxième GTIA formé sera composé de nouvelles recrues. Cependant, à la mi-mars, le recrutement de ces effectifs, qui doivent également bénéficier d'une formation de base par les FAMA, n'est toujours pas achevé.

36. La mission d'évaluation des FAMA réalisée par la France en novembre 2012 a été un fort indicateur pour concevoir et planifier la mission EUTM Mali. À Bruxelles, beaucoup de personnes responsables du dossier du Mali, au CMPD, au service juridique, au SEAE (Desk Sahel, coordinateur adjoint de la Stratégie Sahel) sont de nationalité française.

37. Entretien avec des responsables de EUTM Mali, de la délégation de l'UE au Mali, des membres du COPS et du SEAE, Bruxelles et Bamako, printemps 2013.

38. Par exemple, la feuille de notation d'un officier date de 1958 et est semblable à celle alors existante en France. Entretien avec un responsable de EUTM Mali, Bamako, mars 2013.

39. Il s'agit d'un « pôle opérationnel de coopération à vocation régionale » basé au Sénégal, qui fournit dans le cadre de la coopération militaire des détachements d'instruction opérationnelle auprès des pays voisins. Pour plus d'informations, voir la rubrique consacrée aux forces pré-positionnées sur le site du ministère français de la Défense.

<http://www.defense.gouv.fr/ema/forces-prepositionnees/senegal/dossier/les-elements-francais-au-senegal>

La mission déployée est plus importante que celle prévue par le CMC de décembre, ce qui a posé des défis en termes de localisation de la mission. Initialement, le camp de formation devait être installé à Ségou-Markala en raison des facilités qu'offrait le site: entre autres des infrastructures pour accueillir les effectifs maliens et européens, des infrastructures et équipements pour l'instruction, une situation propice aux exercices militaires ou encore des entrepôts de stockage pour le matériel.

Si des aménagements étaient à prévoir, ils sont sans commune mesure avec ceux qui ont dû être entrepris au camp de Koulikoro, solution alternative au premier choix, devenu trop proche de la ligne de front depuis janvier. La préparation du camp a pris plus de temps que prévu, faisant du logement des éléments européens (mais également maliens) un véritable défi. Des militaires européens ont donc été forcés de patienter à Bamako au sein du Quartier général jusqu'à la fin mars et il a été décidé que les éléments maliens en formations seraient logés sous tente au sein du camp.

Le coût du déploiement a lui aussi fortement changé : le montant de référence de décembre qui se basait sur une mission de taille moyenne de type EUTM Somalia (maximum de 300 personnes) ne coïncide plus avec le format de la mission actuelle dont le volume a été presque multiplié par deux. Mi-mars, un interlocuteur exprimait ses craintes de voir la mission se retrouver à court de financement « dans trois semaines », soit début avril au moment même où la formation des FAMA sur le camp de Koulikoro était censée débiter⁴⁰. En outre, les problèmes de changement de site évoqués ci-dessus, avec la contrainte de loger les formateurs dans des hôtels à Bamako, accroissent les coûts prévus dans un contexte d'inflation des prix due à l'arrivée des acteurs internationaux (CEDEAO, agences de l'ONU, ONG). Enfin, le manque de visibilité concernant les besoins à moyen et long terme de la mission ne permettait pas, mi-mars, d'arrêter un budget définitif. En attendant qu'il se précise et soit négocié au niveau européen, il est probable que l'option choisie sera celle des rallonges budgétaires.

3.2.2. Des défis culturels liés à la multinationalité

La multinationalité, défi de toute opération internationale, trouve une nouvelle acuité au Mali où les autorités se montrent plus enclines à traiter avec les Français qu'avec toute autre nationalité.

La question de la langue a revêtu toute son importance, notamment pour la mission conseil et expertise, où la maîtrise du français a paru indispensable pour constituer l'équipe destinée à traiter avec les responsables politiques et militaires des FAMA. Même si certains formateurs envoyés par les États membres parlent français, le recrutement d'une quarantaine d'interprètes est prévu. Cela ne compensera toutefois pas le lien de confiance qui doit se créer entre le formateur et l'élève, d'autant plus en milieu militaire où le côté humain prime et où le vocabulaire est particulièrement technique. À cela s'ajoutent des questions liées aux interprètes eux-mêmes, un problème déjà soulevé ailleurs⁴¹, tel leur potentiel empiètement sur le rôle du formateur. Toutefois, l'accélération des événements imposera que les formateurs reçoivent des cours de français parallèlement au déroulement de la mission. Le manque de familiarité de certaines nationalités européennes avec le terrain et le climat africains est également un défi à relever.

40. Entretien avec l'auteur, Bamako, mars 2013.

41. Notamment sur le théâtre afghan. Toutefois, il est difficile de comparer les deux situations dans la mesure où au Mali, la population locale est favorable à la présence européenne.

Des anecdotes rapportées par des interlocuteurs sur le terrain sont révélatrices d'un fossé culturel, potentiellement préjudiciable pour les relations avec les Maliens⁴², faisant dire à un formateur que « le plus gros challenge ce sont les Européens eux-mêmes ».

Ces anecdotes traduisent parfois aussi une absence de prise en considération, dans les institutions européennes, de l'environnement de la mission et ses possibles implications sur les relations entre militaires « européens » et population malienne. Ainsi, alors que des unités médicales seront déployées au camp de Koulikouro, un des États membres contributeurs a spécifié qu'il n'y aurait pas de soins gratuits dispensés à la population. S'il s'avérait qu'une telle assistance soit un jour refusée, EUTM Mali se retrouverait rapidement dans une position difficilement tenable : « n'aurait-il pas fallu prévoir un budget d'aide à la population ? » s'interroge un formateur et cela d'autant plus que le camp de Koulikouro héberge également les familles des militaires maliens, ce qui n'était pas le cas au camp de Ségou-Markala.

Enfin, malgré les exigences de certaines délégations européennes, il est indispensable de garantir des conditions de vie similaires aux formateurs européens et aux élèves militaires maliens au sein du camp de Koulikouro, sous peine de créer au sein de la mission une atmosphère délétère.

4. Défis à venir pour EUTM Mali

La précipitation des événements au Mali, à laquelle a succédé une accélération du processus décisionnel européen pour déployer la mission, a contraint les militaires de EUTM Mali à adapter leur déploiement et le format des formations aux circonstances immédiates. D'autres défis semblent toutefois se profiler à plus ou moins long terme.

4.1. Les inconvénients d'une intervention précipitée

4.1.1. *Le manque de vision à moyen et long terme*

Face au déploiement accéléré de la mission, des besoins ont été parés dans l'urgence comme, par exemple, le logement des personnels du détachement d'hélicoptères dans un hôtel de Bamako, au lieu de l'aéroport occupé par les éléments de l'opération Serval⁴³. D'autres besoins, en revanche, restent en suspens pour les semaines à venir : par exemple, il n'y a aucune évaluation de la consommation de carburant nécessaire pour les éléments de EUTM Mali ou encore les coûts de communication, indispensables au fonctionnement de la mission et qui peuvent se révéler des défis financiers importants.

Cependant, le manque de visibilité va au-delà de la problématique logistique de court terme de EUTM Mali et affecte plus largement l'outil de défense malien et sa conception future. Face à l'absence de vision claire des autorités maliennes sur la forme de leur future armée, EUTM Mali va devoir se montrer active sur ce volet. En effet, à l'heure de l'équiper, il s'agit d'un enjeu crucial : la question de base « quelle armée et pour quoi faire ? » n'obtient pas, à la mi-mars, de réponse claire côté malien, alors même qu'elle est déterminante pour doter les FAMa des capacités appropriées aux missions qu'elles s'assignent.

42. Certaines délégations ont demandé la climatisation pour leurs unités ou encore une restauration de qualité européenne. Pour des raisons sanitaires, il a été demandé de couper les manguiers, les yaourts ont été interdits car de production locale, etc.

43. Entretien avec un responsable de EUTM Mali, Bamako, mars 2013.

Il est indispensable d'accompagner la loi de programmation militaire en cours de discussion d'un concept d'emploi, d'où l'on dégagera une structure pour l'armée et des besoins clairs en termes d'équipements. Certes, il s'agit d'un processus qui prend du temps et qui doit être relayé par les autorités politiques mais il est nécessaire à l'heure actuelle.

En effet, répondre à une liste de besoins exprimés par des interlocuteurs différents, sans que le cadre structurel de l'armée n'ait été posé, c'est s'exposer au risque de doter une armée de matériel inadéquat et devoir recommencer les mêmes investissements financiers et matériels dans quelques années. L'objectif est de rationaliser les demandes de capacités des FAMA dans un contexte budgétaire malien difficile, sans pour autant en faire une « armée castrée »⁴⁴.

4.1.2. La problématique des équipements

Un autre défi pour la mission EUTM Mali concerne l'équipement des GTIA. En effet, ceux-ci doivent arriver à la formation équipés : or, malgré le rapprochement du début de la formation, les équipements militaires se font toujours attendre. La France a fait de nombreux dons en bilatéral, tandis que Chypre a fait appel à l'UE pour trouver un avion –suédois– pour acheminer des fusils au Mali. Si « pour le premier mois de formation, il est possible de faire sans la totalité de l'équipement, à partir du deuxième mois, cela deviendra problématique », explique un responsable militaire, précisant toutefois que si les Maliens parviennent à équiper le premier GTIA, l'UE pourra aider à équiper les trois autres⁴⁵.

Par ailleurs, il est impératif que les FAMA ne constituent plus une « armée brocante », c'est-à-dire une armée composée d'équipements et matériels de provenances diverses. Le matériel n'est pas toujours compatible et pose des obstacles logistiques pour ce qui est de l'approvisionnement en munitions et pièces de rechange, des problèmes de maintenance et de ressources humaines⁴⁶. À terme, cela engendre également des coûts colossaux. L'UE a tenté de remédier à ce problème en instituant une *Clearing House Cell* (CHC), c'est-à-dire une cellule centralisatrice des équipements fournis par les États membres et les pays partenaires destinés à la MISMA et, *in extenso*, aux FAMA. Bien qu'il faille saluer cette initiative européenne pour coordonner les dons d'équipements militaires afin de garantir leur homogénéité, il faut aussi souligner qu'elle pose des défis de stockage du matériel et qu'elle ne peut prétendre se substituer aux dons bilatéraux, en vertu de la prérogative régaliennne qu'a tout État de transférer à un autre des équipements⁴⁷.

4.1.3. Le manque de temps face à la tâche colossale à accomplir

Même si l'heure n'est plus à la reconquête du territoire, l'armée malienne devra être en mesure de parer à l'éventualité d'une recomposition des groupes armés islamistes et à une offensive de leur part. La durée du mandat de EUTM Mali n'a pas changé malgré l'évolution des objectifs de la mission, qui aurait pu prévoir une formation de plus long terme. Comme prévu initialement, la formation des FAMA se déroulera sur quinze mois avec en moyenne dix à douze semaines par GTIA.

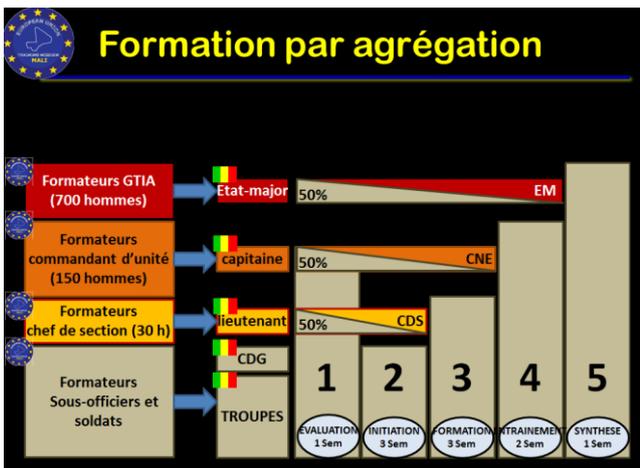
44. Entretien avec un responsable de EUTM Mali, Bamako, mars 2013.

45. Entretien avec un responsable militaire, Bamako, mars 2013.

46. Entretien avec des responsables de EUTM, Mali, Bamako, mars 2013.

47. Entretien téléphonique avec l'auteur, avril 2013.

La formation comprendra une première semaine d'évaluation, trois semaines de formation initiale du combattant (techniques de tir, de progression, d'observation, de camouflage etc.), trois semaines de formation à une spécialité (génie, artillerie, infanterie, etc.), deux semaines de formation à l'échelle d'un ETIA (échelon tactique interarmes) et une dernière semaine d'exercice à l'échelle d'un GTIA. La troupe, les sous-officiers, les officiers et les futurs formateurs seront formés simultanément mais leurs temps de formation seront répartis de façon égale, de sorte qu'ils puissent bénéficier à la fois d'une formation propre à leur grade et d'une autre avec leurs hommes.



Programme de formation des forces armées maliennes
(Source: document fourni par EUTM Mali lors de la mission à Bamako, mars 2013)

Il en sera ainsi pour les chefs de section pendant les quatre premières semaines, pour les commandants de compagnies pendant les sept premières semaines et pour les responsables d'état-major pendant les neuf premières semaines.

À partir de la troisième phase, les militaires commenceront à être autonomes et le rôle des formateurs européens sera dès lors de les accompagner et de les responsabiliser. L'écueil temporel est d'autant plus fort que le niveau d'instruction de base dispensé par les autorités maliennes avant le début de la formation n'est pas connu des formateurs européens.

Parce que la tâche est colossale, le rythme de la formation sera soutenu et son contenu ira à l'essentiel, malgré la marge de manœuvre temporelle que se sont laissée les formateurs européens. La nécessité de se conformer aux délais imposés par les institutions européennes peut amener à devoir prendre des décisions dont les conséquences sont aujourd'hui difficilement mesurables.

4.2. L'avenir des troupes formées

Bien que EUTM Mali ne soit pas impliquée dans le recrutement des 3 000 jeunes recrues, il est difficile de parler de l'avenir des troupes formées sans aborder le défi de leur composition. Le recrutement incombe entièrement aux autorités maliennes, qui n'ont pas attendu le lancement du volet conseil et expertise de EUTM Mali pour commencer la sélection. Personne n'est dupe quant à la persistance du système de cooptation en vigueur avant la crise ; hormis peut-être à des postes de secrétariat et de santé, aucune femme ne sera recrutée car leur intégration n'a « pas eu de résultats concrets »⁴⁸ ; aucun quota ethnique n'a été établi ; l'écartement des éléments Touareg – à l'exception de ceux restés fidèles aux FAMA comme les hommes du Colonel Ag Gamou – pourra s'avérer problématique pour le processus de réconciliation dans un avenir pas si lointain.

Le maintien des bataillons interarmes tels qu'ils auront été formés sera un autre défi : le premier sera composé d'unités de soutien (génie, artillerie etc.) piochées çà et là pour être rattachées à des unités d'infanterie formant l'ossature du bataillon. À l'issue de la formation et après une période de projection – dont la durée reste à définir par les FAMA – de tout le bataillon dans le

48. Entretien avec un responsable militaire malien, Bamako, mars 2013.

Nord, l'ossature infanterie (encadrement et troupe) devra se maintenir dans le temps, alors que les unités rattachées (génie, cavalerie, artillerie, etc.) réintégreront leur dispositif initial. À cette volonté de d'assurer une continuité s'opposera toutefois le risque de voir surgir un esprit de corps trop marqué et porteur de népotisme. Autrement dit, la volonté de maintenir le même encadrement avec la même troupe devra être contrebalancée par des rotations régulières des cadres, afin de ne pas créer des unités partisans.

Les modalités de suivi des formations dispensées ne sont pas encore clairement définies. L'on parle de tests de requalification⁴⁹ ou d'un exercice interarmes quelques mois après la fin de la formation⁵⁰. Les responsables européens de la mission sont conscients de la nécessité de trouver l'accompagnement au bon niveau, dès lors que l'UE ne s'engagera pas dans ce domaine, conformément à ce qui est inscrit dans le mandat de EUTM Mali. Il faudra voir, selon eux, quels pays pourront en bilatéral accompagner les FAMA dans chaque domaine spécifique de formation, tout en sachant qu'un tel dispositif impliquera la mise en place de coopérants militaires et la garantie de la fourniture de matériel par chacun des pays « accompagnateurs »⁵¹.

5. EUTM Mali: quelles leçons pour les missions PSDC à venir ?

Au-delà de l'avenir des forces armées maliennes et d'une possible prolongation du mandat de EUTM Mali⁵², cette nouvelle mission PSDC soulève des questions quant au fonctionnement du Service européens d'action extérieure (SEAE) et à la solidarité entre États membres. Elle interroge également le format des missions à caractère militaire ainsi que le rôle de coordination de l'UE.

5.1. La question des modes opératoires et procédures du SEAE

La conception et la planification de la mission EUTM Mali ont eu lieu dans un contexte où se déroulent les travaux sur la revue à mi-mandat du fonctionnement du Service d'action extérieure européen (SEAE) et sur ses modes opératoires et de procédures.

La volonté des planificateurs de niveau stratégique a permis de raccourcir le « serpent » des procédures décisionnelles indicatives qui datent du début des années 2000, tout en restant respectueux des avis et recommandations émis par les différents acteurs intervenant dans le processus décisionnel. Raccourcir a été ici synonyme d'efficacité accrue. EUTM Mali constitue un exemple sur lequel le SEAE peut s'appuyer pour trouver de nouvelles formules visant à accélérer la prise de décisions.

Le besoin d'un état-major permanent pour les missions à caractère militaire est souvent exprimé : il constituerait une structure forte capable d'assurer le suivi des missions militaires notamment en actionnant, si nécessaire, les leviers logistique, financier et administratif. Pour assurer le suivi de EUTM Mali à Bruxelles avec le CMPD et l'État-major de l'UE (EUMS), il n'y a qu'une *Support Cell* composée de deux membres de EUTM Mali détachés, ainsi qu'une *Monitoring Mission Team* de l'État-major de l'UE, ce qui semble peu pour une mission de cette ampleur⁵³.

49. Entretien avec un responsable de EUTM Mali, Bamako, mars 2013.

50. « Entretien avec le général de Brigade François Lecointre : «Ma mission, c'est de former des guerriers et non participer à la guerre» ». *Maliweb*, 29 janvier 2013.

51. Entretien avec un responsable de EUTM Mali, Bamako, mars 2013.

52. En effet, l'UE va former quatre GTIA sur les huit qui constitueront l'armée malienne. Un second mandat pourrait être envisagé pour former les quatre autres.

53. Entretien avec l'auteur, Bamako, mars 2013.

L'existence d'un tel état-major permettrait également la rédaction des règles d'engagement de la mission, actuellement rédigées par l'équipe de planification militaire puis vérifiées par les conseillers juridiques du SEAE.

5.2. La solidarité entre Européens en question

Alors même que l'on s'attendait à voir se concrétiser sans aucune complication le soutien immédiat et sans faille des États membres à la mission EUTM Mali, il aura fallu trois réunions de génération de force⁵⁴ et de multiples tractations diplomatiques pendant plus d'un mois pour composer la totalité des effectifs de la mission. Plus précisément, la difficulté principale était de trouver des contributeurs pour la mission de protection de la force et pour les unités médicales (évacuation et soutien). Cette frilosité des partenaires européens a été mal perçue par les militaires français de EUTM Mali déjà présents à Bamako : alors même que la France subit des pertes humaines sur le théâtre d'opération malien, il aurait été souhaitable que l'UE et ses États membres fassent preuve d'un engagement plus fort pour lui témoigner leur soutien et leur solidarité. Ce décalage entre rhétorique et engagement réel est d'autant moins compréhensible qu'il s'agissait de fournir des effectifs pour une mission sans mandat exécutif, c'est-à-dire sans mission de combat. La France a fini par fournir des effectifs à la force de protection, ce à quoi elle se refusait au départ arguant d'une participation déjà bien forte.

5.3. La multinationalité

La question de la multinationalité se pose à deux échelons, celui de la mission proprement dite et celui de la force de protection. Avec une mission composée à 40% d'effectifs français, il est possible de voir une volonté de la France de faire passer un message concernant les missions PSDC : si l'on veut une Europe de la défense forte et efficace, il faut une vraie nation-cadre, c'est-à-dire une nation largement dominante au sein d'une mission PSDC.

Ici, l'avantage est d'avoir un organigramme français calqué sur la colonne vertébrale de la mission : une seule brigade compose l'essentiel des éléments français (la 9^{ème} BIMa) dont tous les membres se connaissent⁵⁵. Cela donne de la souplesse dans la communication entre les différents grades et dans l'exécution de tâches qui vont au-delà du contenu des « fiches de poste » et facilite l'intégration des autres éléments européens⁵⁶.

Quant à la force de protection, il ressort que sa composition par des ressortissants d'une seule nationalité serait préférable. En cas de problèmes, les moyens de communication et le matériel utilisés sont les mêmes et la langue est identique.

54. Les 29 janvier et 5 février à Bruxelles et le 13 février à Dublin. Une génération de force est une réunion au cours de laquelle les différents États membres proposent leurs contributions à la mission, en fonction des besoins émis par le commandant de la mission et l'état-major de l'UE. À noter que la deuxième conférence de génération de force a également rassemblé, en sus des pays membres de l'UE, des pays tiers.

55. La 9^{ème} BIMa ne disposant pas de toutes les composantes opérationnelles de niveau opératif, il a fallu faire appel aux compétences (logistiques et de planification opérationnelle notamment) des états-majors de force (EMF) pour commander l'équipe de planification multinationale de niveau opératif et a fortiori stratégique. Dans ce cas précis, c'est l'état-major de force n°3 de Marseille, représenté notamment par l'actuel chef d'état-major de EUTM Mali, le Colonel Roué, qui a rempli cette fonction. Le personnel de ces EMF ayant participé à la planification a ensuite été projeté sur le théâtre. Échange de courriels avec le Colonel Roué, avril 2013.

56. Entretien avec un responsable de EUTM Mali, Bamako, mars 2013.

5.4. Le rôle de coordination de l'UE

Le rôle de coordination que tente timidement de jouer l'UE, à travers la *Clearing House Cell* ou cellule centralisatrice, dans le domaine des équipements militaires devrait pouvoir être accentué à différents niveaux. D'une part, l'UE, qui a reçu des autorités militaires maliennes une liste de leurs besoins en équipements, au même titre que les EM, pourrait organiser les dons pour assurer une cohérence dans l'équipement militaire des FAMA.

D'autre part, sans présumer des arrangements possibles entre grands États membres, l'UE pourrait s'investir davantage pour permettre à un petit EM de mettre en commun ses capacités avec celles d'un autre EM, quelle que soit sa puissance et ses capacités. À l'instar de ce qui s'est produit lorsque Chypre a pu acheminer des fusils d'assaut aux FAMA grâce à un avion suédois dont la disponibilité avait été signalée à l'UE.

Plus tard, dans l'après-EUTM Mali, l'UE pourrait devenir un relais entre les FAMA et les forces armées européennes pour ce qui est de la formation des premières à l'étranger. En tenant une liste du nombre de places disponibles pour les élèves officiers maliens dans les écoles de guerre européennes et des lieux d'affectation possibles, l'UE poursuivrait plusieurs objectifs. D'une part, elle renforcerait son rôle de coordination entre les EM et les pays tiers dans le secteur de la défense ; d'autre part, elle assurerait une forme de veille et de suivi de la situation des forces armées maliennes, ce qui lui éviterait d'être prise au dépourvu comme ce fut le cas en 2012. Enfin, elle garantirait une pérennité de la qualité d'une formation militaire à l'européenne au sein des forces armées maliennes.

* * *

Avec le soutien du



GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères

Direction de la coopération
au développement

***Béangère Rouppert** est chargée de recherche au GRIP et auteure de plusieurs Rapports et Notes d'Analyses sur les questions de sécurité et de défense. Ses travaux se concentrent actuellement sur la bande sahélienne.*

Le **Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP)**, créé en 1979, est un centre de recherche indépendant reconnu comme organisation d'éducation permanente par le Ministère de la Communauté française de Belgique. Le GRIP a pour objectif d'éclairer citoyens et décideurs sur les problèmes souvent complexes de défense et de sécurité, et souhaite ainsi contribuer à la diminution des tensions internationales et tendre vers un monde moins armé et plus sûr en soutenant les initiatives en faveur de la prévention des conflits, du désarmement et de l'amélioration de la maîtrise des armements. Le GRIP est composé d'une équipe de 22 collaborateurs permanents, dont 14 chercheurs universitaires, ainsi que de nombreux chercheurs-associés en Belgique et à l'étranger. < www.grip.org >