



Université Paris 1

École nationale d'administration

Master Etudes européennes et relations internationales
Spécialité *Relations internationales et Actions à l'Étranger*
Parcours « Administration publique et Affaires internationales »

L'intervention de l'Union européenne dans la crise malienne :
une réaffirmation de la politique de sécurité et de défense commune

Sous la direction de Madame Alix TOUBLANC,
Maître de conférences en droit international public
École de droit de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Soutenu par **Balla BAGAYOKO**
CIP Promotion Louis Pasteur (2017-2018).

Juin 2018.

Remerciements

Je voudrais tout d'abord remercier le Gouvernement et le peuple français pour la bourse qui m'a permis de faire mes études à l'École nationale d'administration et à l'Université Paris 1.

Je remercie la Direction générale, l'équipe pédagogique et tout l'encadrement de l'École nationale d'administration pour le dévouement.

Je tiens à remercier Madame Alix TOUBLANC, pour avoir encadré ce mémoire. J'ai été extrêmement sensible à ses conseils avisés, ses qualités d'écoute et de compréhension.

Mes remerciements vont également à mon binôme, Monsieur Franck SCHOUMACKER, pour sa relecture de ce travail.

Mes pensées amicales à tous mes collègues du CIP, du CSPA et du CIO, de la promotion Louis Pasteur 2017-2018. Qu'ils trouvent dans ces lignes l'expression de ma reconnaissance pour leur soutien, jamais démenti, et leurs encouragements toujours soutenus.

Enfin, je voudrais remercier toute ma famille pour l'affection et l'appui sans faille.

À toutes et à tous, ici, ma profonde gratitude.

SOMMAIRE

Remerciements-----	1
Sommaire-----	2
Sigles et abréviations-----	3
Introduction-----	4
Première partie : L'intervention de l'Union européenne dans la crise malienne-----	8
Chapitre 1 : Le rôle de l'Union européenne dans la crise malienne : une réelle action de stabilisation du pays-----	9
Chapitre 2 : L'action multilatérale de l'UE dans la crise malienne-----	21
Deuxième partie : Les appuis à l'action de l'UE et les difficultés opérationnelles liées à la PSDC-----	30
Chapitre 1 : L'Union européenne doit s'appuyer sur d'autres acteurs pour compléter son action au Mali-----	31
Chapitre 2 : Les difficultés opérationnelles liées à la PSDC-----	41
Conclusion-----	51
Bibliographie-----	54
Annexes-----	59

Liste des sigles et des abréviations

AMISOM	Mission de l'Union africaine en Somalie
AQMI	Al-Qaïda au Maghreb islamique
CCR	Cellule de coordination régionale
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
COPS	Comité politique et de sécurité
CPS	Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine
ENA	École Nationale d'Administration
EUBAM Libye	Mission de l'UE d'assistance aux frontières en Libye
EUBAM Rafah	Mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah
EUCAP	European Union Capacity Building Mission
EUNAVFOR Atalanta	European Union Naval Force Somalia
EUTM	European Union Training Mission
FAMA	Forces armées maliennes
FED	Fonds européen de la défense
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
FSI	Forces de sécurité intérieure
G5 Sahel	Groupe des 5 pays du Sahel
IEI	Initiative européenne d'intervention
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali
MISMA	Mission internationale de soutien au Mali
MNLA	Mouvement national pour la libération de l'Azawad
MUJAO	Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest
ODD	Objectifs de développement durable
ONU	Organisation des Nations unies
PAM	Programme alimentaire mondial
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PESCO/CSP	Coopération structurée permanente
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
PSIRC	Plan de sécurisation intégrée des régions du Centre
RP COPS	Représentation permanente de la France auprès du Comité politique et de sécurité
SEAE	Service européen de l'action extérieure
TUE	Traité sur l'Union européenne
UA	Union africaine
UE	Union européenne

INTRODUCTION

Le Mali est un pays de l’Afrique de l’Ouest qui s’étend sur une superficie de 1 241 231 km². Pays enclavé, il est limité au nord par l’Algérie et la Mauritanie, à l’ouest par le Sénégal, au sud-ouest par la Guinée, au sud par la Côte d’Ivoire et le Burkina Faso et à l’est par le Niger. En 2016, le pays comptait 17 994 837 d’habitants pour une croissance démographique annuelle de l’ordre de 3 %¹ et une espérance de vie à la naissance de 57,5 ans².

Entre janvier 2012 et janvier 2013, une série d’évènements politiques et sécuritaires déstabilisent le Mali, et par-delà la région du Sahel. Le 17 janvier 2012, le Mouvement national pour la libération de l’Azawad (MNLA) déclenche la lutte armée par l’attaque des positions de l’Armée malienne et la prise du camp militaire d’Aguelhok au nord du pays³.

Cette situation est amplifiée, le 22 mars 2012, par le coup d’État militaire des hommes du capitaine Amadou Haya SANOGO contre le régime du Président Amadou Toumani TOURE, accusé d’« incompétence dans la lutte contre la rébellion touarègue et les groupes islamistes dans le nord du pays »⁴. Face à l’affaiblissement du pouvoir central, la rébellion touarègue, soutenue par le groupe islamiste Ansar Dine d’Iyad AG AGHALY⁵, déclare l’indépendance de l’Azawad, le 6 avril 2012, avec l’occupation des principales villes importantes du nord du pays, notamment Kidal, Tombouctou et Gao.

¹ Banque mondiale 2016, cité sur <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/mali/presentation-du-mali/>, consulté le 16 mars 2018 à 16 heures 44.

² Banque mondiale 2015, cité sur <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/mali/presentation-du-mali/>, consulté le 16 mars 2018 à 16 heures 44.

³ La rébellion touarègue se renforce à la faveur de la disponibilité et de l’arrivée massive des armes en provenance de la guerre civile en Libye de 2011 et du soutien des islamistes du Mouvement pour l’unicité et le jihad en Afrique de l’Ouest (MUJAO).

⁴ Suite à ce coup d’État militaire, la Communauté économique des États de l’Afrique de l’Ouest (CEDEAO) proclame des sanctions et un embargo total contre le Mali, le 2 avril 2012. Elle est rejointe par l’Union africaine (UA) le 3 avril 2012, qui sanctionne le régime militaire issu du coup d’État du 22 mars 2012.

⁵ Iyad AG AGHALY est un touarègue malien, né en 1958 à Boghassa (région de Kidal au Mali). Chef de guerre, il fonde en 1988 le Mouvement populaire de libération de l’Azawad (MPLA) avant de signer en 1992 les Accords d’Alger avec le Gouvernement malien. Suite aux évènements sus-évoqués, en 2012, il fonde le groupe salafiste djihadiste Ansar Dine dans le but d’instaurer la charia au Mali. Depuis 2017, il est à la tête du Groupe de soutien à l’islam et aux musulmans (GSIM), né de la fusion de la plupart des groupes djihadistes maliens.

Le 10 janvier 2013, les islamistes lancent l'offensive vers le sud du pays et s'emparent de Konna. Le Président de la transition, Monsieur Dioncounda TRAORE⁶, sollicite l'aide militaire de la France⁷. Les Nations unies demandent « *un déploiement rapide* » de la force internationale devant la « *grave détérioration de la situation* » dans le pays⁸. La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a été l'une des premières institutions internationales à entreprendre des efforts dans la résolution de la crise malienne⁹.

À l'instar de la CEDEAO, de l'Union africaine et des Nations unies, l'Union européenne s'est engagée dans la résolution de la crise multidimensionnelle du Mali, en soutenant et en accompagnant le Gouvernement dans la stabilisation et le développement du pays. Cette intervention de l'Union européenne au Mali s'inscrit dans le cadre de sa politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Qu'est-ce que la PESC ?

Créée par le Traité de Maastricht en 1992, la PESC couvre « tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité » et vise « la définition progressive d'une politique de la défense commune ». Le Conseil européen est chargé de définir « les principes et les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense »¹⁰.

Pour permettre une gestion efficace des crises internationales, les États membres de l'Union européenne ont décidé en 1999 de doter la PESC de moyens militaires en instaurant une politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Ce renforcement de la PESC est une volonté des États membres de rendre crédible l'Union européenne dans ses actions internationales. Toutefois, face à certaines crises d'envergure

⁶ Entre temps, le 12 avril 2012, Monsieur Dioncounda TRAORE avait été investi en qualité de Président de la transition dans le cadre d'un accord signé entre la junte militaire avec la CEDEAO, prévoyant le transfert du pouvoir aux civils.

⁷ Nous reviendrons dans le développement sur l'intervention militaire de la France au Mali.

⁸ Déclaration à la presse du Conseil de sécurité des Nations unies sur la situation au Mali, le 10 janvier 2013.

⁹ Il importe de rappeler qu'avant l'éclatement de la crise, la CEDEAO, à travers son système d'alerte précoce, avait dépêché au Mali une mission pour aider le pouvoir en place à prévenir une situation de crise qui se profilait. Le coup d'État du 22 mars 2012 s'est produit pendant que cette mission était encore au Mali.

¹⁰ Article 13 du Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, cité par Braillard, Philippe: Chapitre 2, la politique étrangère de l'Union européenne: utopie ou réalité? In: l'Europe qui se fait, regards croisés sur un parcours inachevé, Paris, éditions de la maison des sciences de l'homme, pp. 223-237.

internationale, notamment les évènements du 11 septembre 2011 et la crise irakienne en 2003, l'Union européenne n'a pu adopter une position commune.

L'UE est représentée par un « haut représentant » qui pourrait être assimilé à un ministre des Affaires étrangères. Un service pour l'action extérieure a été créé et l'Union a des délégations dans les pays partenaires.

La politique européenne de sécurité et de défense (PESD), mise en œuvre depuis le début des années 2000 sur la base du Traité de Nice¹¹, est remplacée par la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) dans le Traité de Lisbonne¹². La PSDC donne à l'Union européenne la possibilité d'utiliser des moyens militaires ou civils destinés à la prévention des conflits et à la gestion des crises internationales. Comme la PESD, la PSDC fait partie intégrante de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Elle permet à l'Union européenne « d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies »¹³.

Depuis sa mise en place, la PESC a, à son actif, trente-huit (38) missions, dont vingt-deux (22) terminées et seize (16) en cours : dix (10) missions civiles et six (6) opérations militaires¹⁴.

L'Union européenne déploie actuellement quatre missions civiles et militaires au Sahel¹⁵. L'adoption des décisions 2013/34/PESC du Conseil du 17 janvier 2013 relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces armées maliennes (EUTM Mali) et 2014/219/PESC du Conseil du 15 avril 2014 relative à la mission

¹¹ Signé le 26 février 2001 et entré en vigueur le 1^{er} février 2003.

¹² Entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, le Traité de Lisbonne ou Traité sur l'Union européenne a adapté en profondeur les règles des anciens Traités pour permettre une meilleure coordination à 27 États membres (aujourd'hui 28 en attendant la fin du processus de sortie de la Grande-Bretagne).

¹³ L'article 42 du Traité sur l'Union européenne (TUE) définit les objectifs de la PSDC et stipule que l'Union européenne peut recourir à des moyens civils et militaires en dehors des l'Union.

¹⁴ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en, missions et opérations civiles et militaires de l'Union européenne, consulté le 30 mars 2018 à 12 heures 57 minutes.

¹⁵ L'Union européenne avait auparavant, par Action commune 2007/677/PESC du Conseil du 15 octobre 2007, déployé une opération militaire de transition dans l'est du Tchad et dans le nord-est de la République centrafricaine (EUFOR Tchad/ RCA) mise en route le 28 janvier 2008 pour un travail en étroite coordination avec la présence des Nations unies dans l'Est du Tchad et dans le nord-est de la République centrafricaine (MINURCAT), afin d'améliorer la sécurité dans ces régions.

PSDC de l'Union européenne au Mali (EUCAP Sahel Mali) s'inscrit dans cette dynamique de réalisation des objectifs de la PESC.

Toutefois, les opérations extérieures de l'Union européenne ont été confrontées à un certain nombre de considérations géopolitiques régionales et internationales et à la défense des intérêts nationaux des États membres. Les faiblesses et les limites de la PSDC ont fait l'objet de nombreuses critiques, notamment sa subordination à l'OTAN, sa coexistence avec les politiques de défense et de sécurité nationales des États membres. La problématique de la coordination avec d'autres acteurs sur le terrain, notamment l'ONU et les organisations régionales se pose également.

Ainsi, avec son intervention au Mali, l'Union européenne a-t-elle réussi à surmonter ses divisions internes ? Ses actions sont-elles l'œuvre de la seule Union européenne ou en lien avec des partenaires ? Quelle politique de coordination déploie-t-elle sur le terrain ?

Ce travail ne traite pas directement la gestion des crises par l'UE dans sa généralité. Il ne s'agit pas de décrire les organes et les institutions en charge de la gestion des crises de l'Union. Elle se limitera à l'action de l'Union européenne au Mali, excepté ses activités classiques, qui procèdent de la gestion des relations bilatérales entre le Mali et l'UE.

Ainsi, à la lumière des interrogations posées, la première partie de ce travail est consacrée à l'analyse des interventions de l'Union européenne au Mali depuis l'éclatement de la crise multidimensionnelle qui secoue le pays. Elle met notamment l'accent sur les missions civiles et militaires, plus particulièrement EUCAP Sahel et l'EUTM Mali, ainsi que les actions multilatérales de l'UE, dont ses actions de coordination avec la CEDEAO, l'Union africaine et les Nations unies.

La deuxième partie de ce mémoire porte sur les faiblesses opérationnelles des missions de l'Union européenne dans le cadre de son intervention au Mali. Nous avons essayé de voir dans quelle mesure l'intervention de l'Union européenne dans la crise malienne est dépendante du rôle joué par d'autres acteurs dans la stabilisation et la sécurisation du Mali.

PREMIÈRE PARTIE

L'INTERVENTION DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LA CRISE MALIENNE

L'Union européenne, au fil des années, est devenue une puissance économique et politique mondiale. Aujourd'hui, elle est une actrice de premier ordre dans la politique internationale de développement, d'aide humanitaire et de sécurité. Elle a développé, au cours de sa construction, un ensemble de règles visant à garantir la paix et la sécurité dans l'espace communautaire, dans son environnement immédiat ainsi qu'au sein des territoires de ses États partenaires.

Lorsque le printemps arabe et la crise libyenne ont conduit au bouleversement des équilibres régionaux et la chute du régime de Mouammar Kadhafi en octobre 2011, la prolifération des armes a augmenté l'insécurité et les risques d'attaques terroristes. L'effondrement du système libyen de sécurité frontalière a provoqué des fuites de milliers de migrants vers l'Europe et déstabilisé les équilibres socio-économiques des États voisins déjà vulnérables, notamment le Mali et le Niger.

Pour faire face à la dégradation de la situation sécuritaire et aux difficultés de développement dans les pays du Sahel, l'Union européenne a adopté en septembre 2011 une stratégie dite « Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel ». Dans sa stratégie, l'UE met l'accent sur le lien inséparable entre la sécurité et le développement¹⁶.

Le 20 avril 2015, le Conseil de l'Union européenne a adopté un « *Plan d'action régional en faveur du Sahel pour la période 2015-2020, qui fixe un cadre général aux fins de la mise en œuvre de la stratégie de l'Union européenne (UE) pour la sécurité et le développement dans la région du Sahel* ». ¹⁷ Ce plan d'action renforce la stratégie de l'UE pour la région du Sahel

¹⁶ Elle a rappelé dans ses conclusions sur une stratégie de l'Union européenne pour la sécurité et le développement dans la région du Sahel, 8030/11, 21 mars 2011 « que l'on ne saurait séparer la sécurité et le développement », car « une amélioration de la situation sur le plan de la sécurité est indissociable de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté dans la région ».

¹⁷ Conclusions du Conseil de l'Union européenne sur le plan d'action régional en faveur du Sahel pour la période 2015-2020, du 20 avril 2015.

dans sa dimension sécuritaire, en tenant compte des nouveaux risques liés à la chute du régime libyen, à la rébellion et aux mouvements djihadistes dans le nord du Mali, ainsi qu'à la montée en puissance du mouvement terroriste l'État islamique.

L'intervention de l'Union européenne au Sahel est plus marquée au Mali que dans les autres pays de la région, du fait de la « crise politique, sécuritaire et humanitaire » au Mali qui « fait peser une menace immédiate sur la région du Sahel, sur l'Afrique de l'Ouest et du Nord ainsi que sur l'Europe »¹⁸.

Il s'agit dans cette première partie d'analyser cette intervention de l'Union européenne au Mali à l'aune de sa politique étrangère et de sécurité commune (Chapitre 1) et les implications de son action multilatérale, notamment sa coordination avec les autres acteurs internationaux intervenant dans la crise malienne (Chapitre 2).

Chapitre 1 : Le rôle de l'Union européenne dans la crise malienne : une réelle action de stabilisation du pays

Les objectifs de la PESC/PSDC de l'Union européenne visent à promouvoir le maintien de la paix, sur le territoire de pays déchirés par des conflits, en créant les conditions d'un retour à une paix durable. Ainsi, l'article 42 du Traité sur l'Union européenne stipule que « *L'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la Charte des Nations unies* »¹⁹.

Il s'agit, ce faisant, de défendre la paix dans ces pays, mais aussi d'élaborer une sécurité collective, avec l'idée que la déstabilisation d'une région peut conduire à celle de l'ensemble du système mondial. Étant entendu que les conditions du maintien de la paix et de la sécurité internationales sont définies dans la Charte de l'Organisation des Nations unies (ONU), il se pose la question de l'articulation entre les actions de l'Union européenne, au titre de la PSDC, et l'intervention des Nations unies sur le terrain.

¹⁸ Conclusions du Conseil européen des 18-19 octobre 2012, point 21, EUCO 156/12, cité par Yves Petit, « Le rôle de l'Union européenne dans la crise malienne », *Civitas Europa* 2013/2 (N° 31), p. 182.

¹⁹ Jenny Raflik-Grenouilleau, 'L'Union européenne et les opérations de maintien de la paix', In : *Matériaux pour l'histoire de notre temps* 2012/4 (N° 108), p. 59.

Aussi, une intervention extérieure de l'Union européenne, surtout dans des pays africains, heurte-t-elle la « susceptibilité »²⁰ des populations de ces États. Dans ses conclusions sur le plan d'action régional en faveur du Sahel, le Conseil a réaffirmé que « la mise en œuvre du plan d'action incombera au premier chef aux pays concernés, qui en auront la maîtrise totale ». En vertu de cette appropriation locale, l'UE coordonne ses interventions avec les organisations régionales et sous régionales africaines, dans le cas du Mali.

Au regard de la fragilité, de la faiblesse des États du Sahel et de la crise politique et sécuritaire du Mali, qui menacent la paix et la sécurité dans la région du Sahel et de l'Europe, l'Union européenne a décidé d'apporter une réponse appropriée : « La volonté d'empêcher la création et la perpétuation d'un foyer djihadiste dans la région du Sahel est dans l'intérêt de l'Union européenne et de ses États membres »²¹.

À l'invitation des autorités maliennes, l'Union européenne s'est engagée en faveur de la stabilisation et de la sécurisation du pays. Dans cette optique, elle a déployé sur le terrain des missions militaires pour aider les forces de défense et de sécurité du pays à se reconstruire (Section 1) et mène des actions civiles à l'effet de la restauration de l'autorité de l'État sur toute l'étendue du territoire national (Section 2).

Section 1 : Les actions militaires de l'Union européenne dans la stabilisation et la sécurisation du Mali

Quelques mois après le début de la crise malienne, soit le 23 juillet 2012, l'Union européenne s'est dite « préoccupée par la dégradation de la situation au Mali et son impact négatif sur la paix et la stabilité régionales et internationales »²². Elle a ainsi « invité la Haute Représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HR) et la Commission de présenter des propositions concrètes en vue d'une action de l'Union dans un certain nombre de domaines afin de faire face à cette situation mouvante²³ ».

²⁰ Intervention du Représentant spécial de l'Union européenne pour le Sahel devant la sous-commission « Sécurité et défense » du Parlement européen, en janvier 2014.

²¹ Yves Petit, « Le rôle de l'Union européenne dans la crise malienne », Civitas Europa 2013/2 (N° 31), p. 182.

²² Conclusions du Conseil de l'Union européenne du 23 juillet 2012 sur le Mali/Sahel, point 1.

²³ Idem, point 9.

Le Conseil, dans ses conclusions du 15 octobre 2012, a demandé que les travaux de planification d'une éventuelle mission militaire dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) soient poursuivis et approfondis de manière urgente, en élaborant en particulier un concept de gestion de crise relatif à la réorganisation et à l'entraînement des forces de défense maliennes.

Se fondant sur les différentes conclusions du Conseil et la résolution 2071 (2012) du Conseil de sécurité des Nations unies, l'Union européenne a autorisé par Décision 2013/34/PESC du Conseil du 17 janvier 2013, la mise en place d'une mission militaire visant à contribuer à la formation des forces armées maliennes (EUTM Mali) (Paragraphe 1).

En mars 2016, lors de l'adoption du troisième mandat de la mission européenne au Mali (EUTM Mali), l'UE y inclut un « *soutien au processus du G5 Sahel* », dans le cadre des activités menées en appui aux forces armées maliennes, en « *contribuant à renforcer la coordination et l'interopérabilité avec les forces armées nationales du G5 Sahel* »²⁴ (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La Mission de formation des forces armées maliennes (EUTM Mali)

La stabilité de la région du Sahel, plus largement de l'Afrique et de l'Europe est conditionnée à la restauration d'une paix durable au Mali et au Sahel. Forte de ce constat et sur la base des résolutions²⁵ 2071 (2012) du 12 octobre 2012 et 2085 (2012) du 20 décembre 2012 du Conseil de sécurité des Nations unies et des articles 42(4) et 43(2) du Traité sur l'Union européenne, l'UE a décidé de lancer une mission de formation au profit des forces de défense maliennes (EUTM Mali), par décision 2013/34/PESC du Conseil du 17 janvier 2013. Le mandat de la mission de l'EUTM Mali s'inscrit dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne.

²⁴ Le paragraphe d), l'alinéa 2 de l'article 1^{er} de la décision (PESC) 2016/446 du Conseil du 23 mars 2016 modifiant et prorogeant la décision 2013/34/PESC du Conseil relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces armées maliennes (EUTM Mali) stipule que l'EUTM a pour objectif de fournir « d) un soutien au processus du G5 Sahel, dans le cadre des activités menées par l'EUTM Mali en appui aux forces armées maliennes, en contribuant à renforcer la coordination et l'interopérabilité avec les forces armées nationales du G5 Sahel. ».

²⁵ Qui appellent les États membres de l'ONU, ainsi que les organisations régionales et internationales, « y compris l'Union africaine et l'Union européenne, à prêter, dès que possible et de manière coordonnée, aux forces armées et aux forces de sécurité maliennes leur concours et leur savoir-faire, ainsi que leur appui en matière de formation et de renforcement des capacités, conformément aux exigences nationales, dans le but de rétablir l'autorité de l'État sur tout le territoire, de défendre l'unité et l'intégrité territoriale du Mali et de réduire la menace que représentent AQMI et les groupes qui lui sont affiliés ».

La mission militaire de l'Union européenne au Mali (EUTM Mali) a pour objectif de « *fournir, dans le sud du Mali, des conseils en matière militaire et en ce qui concerne la formation aux forces armées maliennes opérant sous le contrôle des autorités civiles légitimes, afin de contribuer à rétablir leurs capacités militaires et de leur permettre de mener des opérations militaires visant à rétablir l'intégrité territoriale du Mali et à réduire la menace constituée par les groupes terroristes* »²⁶. Sur le plan opérationnel, elle doit fournir :

- « *un appui à la formation en faveur des forces armées maliennes ;*
- *des formations et conseils en ce qui concerne le commandement et le contrôle, la chaîne logistique et les ressources humaines, ainsi que des formations en matière de droit international humanitaire, de protection des civils et de droits de l'homme* »²⁷.

Le 18 février 2013, la mission EUTM Mali est officiellement lancée : « *Les décisions s'accroissent. En moins de deux mois, la mission est lancée et les premières formations démarrent. Pour le général Lecointre, premier commandant de la mission, la mise en place de la mission a été un tour de force de la part des Européens que la souplesse et l'adaptation des procédures ont rendu possible* »²⁸.

Avec le lancement officiel d'EUTM Mali, s'est ouverte une nouvelle page pour l'histoire de l'Europe, particulièrement l'Europe de la défense. La décision du Conseil « *illustre combien l'Europe de la défense est active et s'engage* » s'est réjoui le général de Rousiers²⁹. Une mission « *exaltante* », car il s'agit de « *faire venir la paix dans les esprits et sur le terrain* ». Une décision « *historique* » également, car elle inscrit l'Union européenne dans un engagement « *important au Mali et dans le Sahel* ». Devant le public et les caméras, l'Union européenne a affiché son unité et sa disposition à préserver la paix et la sécurité là où les populations se sentent menacées : « *Pas une voix ne s'est opposée ou a émis la moindre réserve. (...) L'Europe agit collectivement avec près de 20 pays qui apportent la contribution.*

²⁶ Paragraphe 1 de l'article 1 de la décision 2013/34/PESC du Conseil du 17 janvier 2013 relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces armées maliennes (EUTM Mali).

²⁷ Paragraphe 2 de l'article 1 de la décision 2013/34/PESC du Conseil du 17 janvier 2013, op.cit.

²⁸ <https://club.bruxelles2.eu/2016/05/reformer-une-armee-malienne-la-mission-deutm-mali/>, consulté le 12 avril 2018 à 14 heures 28 minutes.

²⁹ Le général de Rousiers était le président du comité militaire de l'UE (EUMC) lors de l'annonce du lancement de la mission EUTM Mali en 2013.

C'est la richesse de l'engagement multinational qui permet à chacun d'apporter son expertise particulière »³⁰.

En fin mai 2013, un premier bataillon de l'armée malienne (Bataillon « *Waraba* » de 670 hommes) est formé par les forces européennes et prêt à être déployé dans le nord du pays. En juin 2013, débute la formation du deuxième bataillon « *Elou* », suivi en septembre de la même année la formation d'un troisième bataillon « *Sigui* ».

Toutefois, la qualité des unités maliennes formées est discutable aux yeux de certains experts : *« il y a deux grandes erreurs. D'abord, on entraîne des bataillons tactiques interarmes (GTIA). Mais un bataillon est une unité ridicule, d'à peine 600 hommes. Le mandat ne nous dit pas d'entraîner des unités de chocs très héroïques, mais une armée. Deuxièmement, pour entraîner une armée dans une situation de guerre, la logique voudrait que cette armée soit utile et capable de combattre en situation de guerre. Après deux ans d'entraînement, nous avons été incapables de créer des bataillons opérationnels. Chaque fois que l'armée malienne est intervenue dans le nord du pays depuis 2013, ce sont les GTIA qui sont intervenus. Et ils ont été annihilés. Les plus intelligents ont simplement couru comme des fous, alors même que l'armée est le plus souvent en supériorité numérique »³¹.*

Forte de l'expérience acquise sur le terrain et compte tenu de la spécificité de l'environnement de déploiement de la mission, le Conseil a prolongé la mission de formation complémentaire de l'UE au Mali (EUTM Mali) de deux ans, c'est-à-dire jusqu'au 18 mai 2016. La mission soutient la formation et la réorganisation des forces armées maliennes, en vue de contribuer à améliorer leurs capacités militaires. La prorogation du mandat permettra de former quatre bataillons supplémentaires, ainsi que de mettre en œuvre des tâches supplémentaires³².

Après la décision des Chefs d'État du G5 Sahel, le 20 novembre 2015, de la création d'une force conjointe composée des militaires des États membres de l'organisation pour lutter

³⁰ Conférence de presse de Maciej Popowski, secrétaire général adjoint du service diplomatique européen (SEAE), et le général Patrick de Rousiers, président du comité militaire de l'UE (EUMC) lors de l'annonce du lancement de la mission EUTM Mali, le 18 février 2018 à Bruxelles, propos rapportés par Nicolas Gros-Verheyde sur le site <https://www.bruxelles2.eu/2013/02/18/la-mission-eutm-mali-lancee/>, consulté le 12 avril 2018 à 15 heures 08 minutes.

³¹ Javier Nart, journaliste et eurodéputé, interviewé par Leonor Hubaut à Bruxelles pour le magazine Bruxelles 2, le 27 avril 2016.

³² Communiqué de presse du Conseil de l'Union européenne, le 15 avril 2014 sur la prolongation du mandat de la mission EUTM Mali, jusqu'au 18 mai 2016.

contre le terrorisme, l'Union européenne a décidé d'appuyer cette force de lutte contre le terrorisme dans l'espace Sahel (Paragraphe 2).

Paragraphe 2 : Les appuis aux forces du G5 Sahel

Le troisième mandat de l'EUTM a étendu les objectifs de la mission en l'invitant à contribuer au processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration s'inscrivant dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger ; et à apporter un soutien au processus du G5 Sahel, notamment un appui aux forces conjointes du G5 Sahel.

Le G5 Sahel est une initiative des Chefs d'État de cinq (5) pays du Sahel, à savoir le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad, pour renforcer leur coopération et mettre en commun leurs actions dans les domaines de la sécurité et du développement pour faire face aux nombreux défis de la région du Sahel.

Ainsi, les Chefs d'État du Burkina Faso, du Mali, de la Mauritanie, du Niger et du Tchad ont décidé, le 16 février 2014 à Nouakchott, de créer le Groupe des cinq pays du Sahel (G5 Sahel)³³. Ils ont assigné au G5 Sahel les objectifs ci-après :

- garantir des conditions de développement et de sécurité dans l'espace des pays membres ;
- offrir un cadre stratégique d'intervention permettant d'améliorer les conditions de vie des populations ;
- allier le développement et la sécurité, soutenus par la démocratie et la bonne gouvernance dans un cadre de coopération régionale et internationale mutuellement bénéfique ; et
- promouvoir un développement régional inclusif et durable.

Le 6 février 2017, lors du sommet de Bamako (Mali)³⁴, « *les Chefs d'État du G5 Sahel, conscients de la situation sécuritaire préoccupante dans la région du Sahel et convaincus que la lutte contre le terrorisme ne peut être efficace que dans une approche globale concertée et coordonnée décident de mise en place immédiate de la Force conjointe du G5 Sahel*³⁵ ».

³³ Site du Secrétariat permanent du G5 Sahel, www.g5sahel.org, consulté le avril 2018 à 15 heures 37 minutes.

³⁴ « Face à la montée de l'extrémisme, il faut la mutualisation des efforts pour relever les défis. Nous devons aller plus loin pour réaliser le Sahel de la Défense », a déclaré le chef de l'État malien Ibrahim Boubacar Keïta dans son discours d'ouverture.

³⁵ Résolution n° 00-01/2017 relative à la création d'une force conjointe du g5 sahel, sommet de Bamako du 6 février 2017.

Les Chefs d'État du G5 Sahel ont enjoint à cette décision la prise en compte :

- de la légitimité de la force conjointe vis-à-vis de l'Union africaine et de l'Organisation des Nations unies ;
- du financement soutenu de la force conjointe ; et
- de la définition des règles d'engagement claires écartant toute implication ou interférence dans les problèmes propres aux États³⁶.

Conscients également des limites de leurs moyens, les États membres du G5 Sahel ont lancé un appel à la communauté internationale pour les aider à financer la force conjointe de lutte contre le terrorisme au Sahel : « *Ce que nous voulons, c'est que les pays européens nous donnent les moyens. Nous allons nous-mêmes être en première ligne dans la lutte contre le terrorisme dans l'espace G5. Comme ça, ils vont faire l'économie des vies de leurs soldats*³⁷ ».

Lors de sa visite au Mali le 5 juin 2017, la Haute représentante de l'Union a annoncé une enveloppe de 50 millions d'euros pour soutenir la « *mise en place effective* » de la force conjointe du G5 Sahel. Ces 50 millions d'euros devaient être débloqués en septembre 2017 pour contribuer au déploiement et au renforcement de la Force conjointe, par la fourniture d'infrastructures, de certains moyens de transport, et de communication ainsi que des capacités logistiques et de protection. L'UE a doublé son appui en promettant 50 millions d'euros supplémentaires à la conférence des donateurs, organisée à Bruxelles le 23 février 2018, afin de compléter les fonds pour la force conjointe du G5 Sahel.

Ainsi qu'il a été évoqué dans sa décision de renouveler pour la troisième fois le mandat de la mission militaire européenne au Mali (EUTM Mali), approuvée le 23 mars 2016, l'Union européenne a inclus expressément un « *soutien au processus du G5 Sahel* », dans le cadre des activités menées en appui aux forces armées maliennes, en « *contribuant à renforcer la coordination et l'interopérabilité avec les forces armées nationales du G5 Sahel* ». L'EUTM

³⁶ Lors de la conférence de presse finale du sommet du 6 février 2017 à Bamako, le président du Niger, Mahamadou Issoufou déclarait « Nous avons décidé de rendre effective la création d'une force G5 pour lutter contre le terrorisme, nous allons demander une résolution des Nations unies et du Conseil de sécurité pour appuyer la création de cette force ».

³⁷ Déclaration de Monsieur Idriss Déby Itno, Président de la République du Tchad, lors de la conférence de presse finale du Sommet de Bamako du 6 février 2017.

Mali a organisé des séances de formation à l'intention des officiers des armées des cinq (5) pays membres du G5 Sahel, afin de rendre opérationnelle la force conjointe³⁸.

Parmi les nombreuses activités menées en appui à la Force conjointe du G5 Sahel, l'EUTM Mali a organisé du 12 au 23 mars 2018 une formation de 30 officiers nommés dans les quatre différents postes de commandement/quartier général de la Force conjointe du G5 Sahel, issus des cinq pays du G5 Sahel³⁹. Des activités similaires sont menées en étroite collaboration avec EUCAP Sahel Mali et le MINUSMA.

En plus de ses actions militaires pour la stabilisation du Mali par le renforcement des capacités de l'armée malienne, et au-delà les armées des pays membres du G5 Sahel, l'Union européenne a entrepris d'autres actions pour « *renforcer davantage* » son appui au Mali. Ces autres actions, dites « civiles », concourent à la restauration de l'autorité de l'État malien sur toute l'étendue du territoire national (Section 2).

Section 2 : Les actions civiles de l'Union européenne au Mali

Depuis le début de la crise, le Gouvernement du Mali a d'énormes difficultés pour instaurer l'autorité de l'État sur toute l'étendue du territoire national, surtout dans un contexte d'instabilité persistante dans toute la région du Sahel.

Pour le rétablissement de la sécurité, améliorer les pratiques de bonne gouvernance et l'instauration d'une paix durable dans le pays, le Gouvernement du Mali a invité, le 20 février 2014, l'Union européenne en vue du déploiement d'une mission civile de l'Union en soutien des forces de sécurité du Mali.

Ainsi et en complément des actions au Mali de la mission EUTM, la mission EUCAP Sahel Mali assiste le gouvernement malien dans la réforme de ses Forces de Sécurité Intérieure (FSI) pour qu'elles apportent plus de sécurité et de justice aux maliens (Paragraphe 1). Toutefois, pour rendre complètes et efficaces ses actions civiles d'aide aux autorités maliennes, l'UE a défini d'autres instruments et programmes, en concertation avec les

³⁸ Pour la première fois, la mission européenne de formation au Mali (EUTM Mali) a organisé une formation pour une vingtaine d'officiers des cinq pays du Sahel (Mali, Mauritanie, Burkina Faso, Niger, Tchad), en décembre 2016.

³⁹ <http://eutmmali.eu/en/v-staff-officers-course-of-the-g5-sahel-joint-force-in-the-ecole-de-maintien-de-la-paix/>, consulté le 1^{er} mai 2018 à 13 heures 13 minutes.

autorités maliennes, notamment des actions de stabilisation des régions du centre et de *renforcement de l'approche régionale de l'Union et de ses missions EUCAP Sahel Mali, EUCAP Sahel Niger et EUTM Mali* (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : L'Action de restauration de l'autorité de l'État malien **(EUCAP Sahel Mali)**

Le 15 avril 2014, le Conseil de l'Union européenne a établi une mission civile au Mali (EUCAP Sahel Mali), en soutien aux forces de sécurité intérieure (FSI) (police, gendarmerie et garde nationale) maliennes.

Aux fins de la restauration et du maintien de l'autorité et la légitimité de l'État sur l'ensemble du territoire malien par un redéploiement efficace de son administration, EUCAP Sahel Mali est chargée d'assister et de conseiller les forces de sécurité intérieure du Mali dans la mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité, en vue « de :

- améliorer leur efficacité opérationnelle,
- rétablir leurs chaînes hiérarchiques respectives,
- renforcer le rôle des autorités administratives et judiciaires en matière de direction et de contrôle de leurs missions, et
- faciliter leur redéploiement au nord du pays⁴⁰».

Les conseillers et les formateurs d'EUCAP Sahel Mali travaillent avec les forces de sécurité intérieure et les autorités administratives maliennes pour améliorer le système de gestion des ressources humaines, réorganiser la politique de formation et donner des formations à une masse critique de « cadres d'avenir ». Pendant son premier mandat (15 janvier 2015 - 14 janvier 2017), la Mission a formé environ 1900 officiers et sous-officiers de la Gendarmerie nationale, la Garde nationale et la Police nationale⁴¹.

Aussi, l'Union européenne a-t-elle décidé de renforcer son appui au pays du G5 Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad) en régionalisant les actions de la PSDC. Cette régionalisation des actions de la PSDC a pour objectifs de soutenir la coopération

⁴⁰ Article 2: Objectif et tâches de la décision 2014/219/PESC du Conseil du 15 avril 2014 relative à la mission PSDC de l'Union européenne au Mali (EUCAP Sahel Mali).

⁴¹ https://eucap-sahel-mali.eu/documents/20170831_Factsheet_EUCAP_Sahel_Mali_fr.pdf, « Politique de sécurité et de défense commune : Mission civile EUCAP Sahel Mali », consulté le 16 avril 2018 à 18 heures 07 minutes.

transfrontalière au Sahel, les structures de coopération régionale, notamment celles des pays du G5 Sahel et, dans le contexte, le renforcement des capacités nationales des pays du G5.

Le Conseil de l'Union européenne a matérialisé cette volonté, par décision PESC 2017/1102 du 20 juin 2017, d'établir une cellule de coordination régionale (CCR) au sein de l'EUCAP Sahel Mali, comprenant un réseau d'experts en matière de sécurité intérieure et de défense dans les pays du G5 Sahel. La Cellule est chargée dans une première phase d'effectuer une évaluation des besoins en vue de l'élaboration d'un plan de mise en œuvre régional PSDC qui devrait être approuvé par les États membres de l'Union européenne.

Ainsi, il est assigné à la Cellule de Coordination Régionale, en étroite coopération avec les missions PSDC au Sahel existantes, les objectifs⁴² de:

- contribuer à l'établissement, par l'Union, d'un état des lieux des besoins et lacunes en matière de sécurité et de défense des pays du G5 Sahel ayant trait à la coopération transfrontalière régionale et touchant aux défis en matière de sécurité, en vue de l'élaboration d'un plan de mise en œuvre régional PSDC qui formulera des recommandations pour les phases suivantes ;
- faciliter l'organisation de formations par les missions PSDC de l'Union à l'intention de stagiaires des pays du G5 Sahel dans le domaine de la sécurité et de la défense.

La régionalisation des actions PSDC vise à faciliter également la participation de ressortissants des différents pays du G5 Sahel dans les actions de formation de toutes les Missions PSDC (notamment EUTM Mali, EUCAP Sahel Mali, EUCAP Sahel Niger).

Au-delà des appuis apportés par l'Union européenne au G5 Sahel, à travers les formations dispensées par l'EUTM Mali et les appuis financiers directs, EUCAP Sahel Mali participe également à la mise en place et à l'opérationnalisation de la composante police de la Force conjointe du G5 Sahel.

Pour renforcer et étendre ses actions, l'Union européenne a décidé d'établir au sein de sa mission civile EUCAP Sahel Mali, une équipe de stabilisation des régions du centre du Mali, notamment Mopti et Ségou (Paragraphe 2).

⁴² Paragraphe 3 de l'article 14 bis de la décision (PESC) 2017/1102 du Conseil du 20 juin 2017 modifiant la décision 2014/219/PESC relative à la mission PSDC de l'Union européenne au Mali (EUCAP Sahel Mali).

Paragraphe 2 : L’Action de stabilisation des régions du centre (Mopti et Ségou).

Effectivement, face à la dégradation de la situation sécuritaire dans les régions du centre du Mali (Mopti et Ségou), le Gouvernement du Mali a élaboré un Plan de sécurisation intégrée des régions du Centre (PSIRC) 2018-2021.

S’il est désormais admis que la crise politico-sécuritaire du Mali ne peut plus être circonscrite au seul Nord du pays, il est impératif de saisir dans le détail les dimensions nationales et régionales du problème qui se développent au Centre, et l’interaction entre ces deux dimensions du conflit. Car il est aujourd’hui évident que les préoccupations sécuritaires du Centre rejoignent celles du Nord, en termes de gravité et d’urgence⁴³.

Ainsi, le plan de sécurisation intégrée des régions du centre est bâti autour des axes stratégiques principaux ci-après :

- assurer la présence et l’opérationnalité de l’administration publique à tous les niveaux ;
- coopérer internationalement pour agir localement ;
- lutter contre la prolifération des armes légères ;
- lutter contre le trafic illicite de drogues et la criminalité organisée ;
- coordonner, suivre et évaluer la stratégie de lutte contre l’insécurité et le terrorisme.

Il est structuré à quatre (4) niveaux que sont les composantes sécurité, gouvernance, développement socioéconomique et communication.

Pour une mise en œuvre diligente, efficace et efficiente, le Gouvernement du Mali a fait appel à des partenaires internationaux, dont l’Union européenne, pour l’aider à restaurer son autorité et à rétablir l’administration civile dans les régions du centre du pays, notamment à Mopti et à Ségou.

Se fondant sur le Traité sur l’Union européenne, le Conseil de l’Union européenne a répondu favorablement à l’invitation du Mali en adoptant la décision (PESC) 2017/1425 du Conseil du 4 août 2017, concernant une action de stabilisation de l’Union à Mopti et Ségou.

⁴³ Aurélien Tobie, « *Le centre mali : violences et instrumentalisation croisées* », in https://www.sipri.org/sites/default/files/2017-12/sipriinsight_1712_mali_3_fra_1.pdf, 18 pages, consulté le 21 avril 2018 à 15 heures 16 minutes.

Pour mettre en œuvre cette action de stabilisation, l'Union européenne a confié à une équipe de stabilisation les objectifs d'appuyer « *les politiques et plans nationaux maliens par ses conseils aux autorités maliennes concernant le rétablissement et le développement de l'administration civile dans la région du centre du Mali* ⁴⁴ ». Pour atteindre ses objectifs, « *l'équipe de stabilisation de l'Union européenne accomplit les tâches suivantes :*

- a) *conseiller les autorités maliennes à Mopti et Ségou au sujet des politiques et plans nationaux maliens, y compris en ce qui concerne les questions liées à la gouvernance, et soutenir la planification, par les autorités maliennes, d'activités visant au retour de l'administration civile dans la région, en étroite coopération avec tous les acteurs de l'Union et les programmes pertinents de l'Union au Mali ;*
- b) *conseiller les autorités maliennes à Mopti et Ségou sur la mise en œuvre des activités planifiées visées au point a), y compris en appuyant un dialogue renforcé entre les autorités maliennes et les populations locales et en mettant plus particulièrement l'accent sur la mise en œuvre de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité des Nations unies ;*
- c) *faciliter la coordination interministérielle des questions liées à la gouvernance concernant Mopti et Ségou...* ⁴⁵.

L'action de stabilisation des régions de Mopti et Ségou est décidée par le Conseil sur la base de l'article 28 du Traité de l'Union européenne qui prévoit que « *lorsqu'une situation internationale exige une action opérationnelle de l'Union, le Conseil adopte les décisions nécessaires. Elles fixent leurs objectifs, leur portée, les moyens à mettre à la disposition de l'Union, les conditions relatives à leur mise en œuvre et, si nécessaire, leur durée* ». C'est la première fois qu'une décision du Conseil est adoptée dans ce cadre.

L'action vient en complément de celles de la délégation de l'UE au Mali et des missions PSDC qui y sont déployées, EUCAP Sahel Mali et EUTM Mali et s'inscrit dans le cadre de l'approche intégrée de l'UE au Mali⁴⁶. Pour plus d'efficacité, l'équipe de stabilisation

⁴⁴ Décision (PESC) 2017/1425 du Conseil du 4 août 2017 concernant une action de stabilisation de l'Union européenne à Mopti et Ségou, article 2.

⁴⁵ Idem, article 3.

⁴⁶ « *L'équipe de stabilisation de l'Union européenne complète l'action de la délégation de l'Union au Mali et des missions PSDC déployées au Mali. L'équipe opère à Bamako, Mopti et Ségou* », article 4.1 et « *Le HR veille à la cohérence de la mise en œuvre de la présente décision avec l'action extérieure de l'Union dans son ensemble, y compris les programmes de l'Union en matière de développement, le représentant spécial de l'Union européenne pour le Sahel (RSUE Sahel), ainsi que la mission PSDC de l'Union européenne au Mali*

travaillera également en étroite collaboration avec les autres acteurs internationaux présents dans la région, en particulier la mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA)⁴⁷.

Aussi, dans tous ses textes d'établissement d'une mission au Mali, l'UE n'appelle-t-elle pas à entretenir une coopération étroite avec les partenaires régionaux et internationaux au Mali. L'Union veut toujours inscrire ses actions au Mali dans un cadre multilatéral (Chapitre 2).

Chapitre 2 : L'action multilatérale de l'Union européenne au Mali

La Stratégie européenne de sécurité, élaborée en décembre 2003, avait déjà invité l'Union européenne à « prendre l'initiative d'une redéfinition de l'ordre multilatéral ». Dans le cadre de la conduite de ses missions PSDC, l'Union européenne s'évertue à respecter ce principe édicté par le Conseil. Yves PETIT n'a-t-il pas précisé que « toutes les actions menées par l'UE dans le domaine de la sécurité sont liées aux objectifs des Nations unies, ce qui la conduit à collaborer avec l'Organisation mondiale en établissant des partenariats pour un multilatéralisme efficace sur les principaux théâtres d'opérations »⁴⁸.

Les missions PSDC se voient confier régulièrement des rôles de coordination avec leurs consœurs européennes dans la région, mais également et surtout avec les partenaires internationaux présents sur les mêmes théâtres d'opérations. Les conclusions du Conseil européen du 19 octobre 2012 stipulaient que « l'Union européenne est déterminée à fournir un soutien global au Mali, en étroite coopération avec les partenaires internationaux et régionaux »⁴⁹.

De fait, au Mali, l'Union européenne mène activement des actions de coopération et de coordination avec les Nations unies (Section 1) et avec les organisations régionales et continentales (Section 2), pour la sécurisation et la stabilisation du pays.

(EUCAP Sahel Mali) et la mission de formation de l'Union européenne au Mali (EUTM Mali) », article 13,1 de la décision (PESC) 2017/1425 du Conseil du 4 août 2017 concernant une action de stabilisation de l'Union européenne à Mopti et Ségou.

⁴⁷ Idem, article 13.3.

⁴⁸ Yves Petit, « Le rôle de l'Union européenne dans la crise malienne », *Civitas Europa* 2013/2 (N° 31), p. 193.

⁴⁹ Conclusions du Conseil européen (EUCO 156/12) du 19 octobre 2012, point 21, page 12.

Section 1 : La coordination des actions de l'Union européenne et des Nations unies

Dans son intervention dans la stabilisation et la sécurisation du Mali, l'Union européenne mène des actions de coordination/coopération avec les missions et représentations des Nations unies au Mali. Ses actions sont guidées à la fois par des textes de l'Union et ceux des Nations unies (Paragraphe 1). Elles se matérialisent par des initiatives concrètes sur le terrain (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Les dispositions règlementaires

Les actions de coordination de l'Union européenne avec les Nations unies au Mali se fondent tout d'abord sur le Chapitre VIII de la Charte des Nations unies de 1945 qui autorise l'intervention des acteurs régionaux dans le maintien de la paix. Le Chapitre VIII de la charte définit les relations qui lient l'ONU aux organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales⁵⁰.

S'inscrivant dans ce cadre, l'Union européenne est devenue depuis des années un partenaire précieux pour les Nations unies. La Stratégie européenne de sécurité de 2003 stipulait ainsi qu'« une des priorités de l'Europe est de renforcer l'Organisation des Nations unies, en la dotant des moyens nécessaires pour qu'elle puisse assumer ses responsabilités et mener une action efficace ⁵¹».

Il ressort des articles 42 et 43 du Traité sur l'Union européenne que les missions conduites au titre de la PSDC s'effectuent conformément aux principes de la Charte de l'ONU et qu'elles peuvent consister, entre autres, en des missions humanitaires et d'évacuation, des missions de conseil et d'assistance en matière militaire, des missions de prévention des conflits et de

⁵⁰ L'article 52 §1 stipule qu'« aucune disposition de la présente Charte ne s'oppose à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional, pourvu que ces accords ou ces organismes et leur activité soient compatibles avec les buts et les principes des Nations unies ». L'article 53 §1 indique que « le Conseil de sécurité utilise, s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité. Toutefois, aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité ». Enfin, l'article 54 pose que « Le Conseil de sécurité doit, en tout temps, être tenu pleinement au courant de toute action entreprise ou envisagée, en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales ».

⁵¹ Stratégie européenne de sécurité « Une Europe sûre dans un monde meilleur », Bruxelles, 12 décembre 2003, p. 9, disponible sur: <http://www.consilium.europa.eu/media/30810/qc7809568frc.pdf>, consulté le 21 avril 2018 à 16 heures 02 minutes.

maintien de la paix, des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits⁵².

Toutes les actions menées par l'Union européenne dans le cadre des missions de politique de sécurité et de défense commune sont liées aux objectifs des Nations unies, ce qui la conduit à collaborer avec l'Organisation mondiale en établissant « des partenariats pour un multilatéralisme efficace ⁵³». Aussi, dans ses conclusions, le Conseil européen du 19 octobre 2012 notait-il que « *L'UE examinerait la question du soutien à la force militaire internationale dont le déploiement est envisagé dans le cadre de la résolution 2071 du Conseil de sécurité des Nations unies* »⁵⁴.

Il ressort des documents, aussi bien des Nations unies que ceux de l'Union européenne, un appel à la coordination et à la cohérence des actions de la communauté internationale pour renforcer et rétablir l'État malien, de ramener la paix dans la région du Sahel. Dans la résolution établissant une Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), le Conseil de sécurité invite « *l'Union européenne, en particulier son Représentant spécial pour le Sahel à coordonner étroitement son action avec celle de la MINUSMA, et des autres partenaires bilatéraux du Mali qui aident les autorités de transition maliennes à réformer le secteur de la sécurité* »⁵⁵.

De son côté, comme nous l'avons déjà souligné, l'Union s'est toujours déclarée « pleinement mobilisée » par le conflit malien et a constamment déclaré vouloir « *travailler en étroite coordination avec l'ONU, l'UA, la CEDEAO et les autres partenaires régionaux et internationaux concernés* »⁵⁶.

⁵² Sur les articles 21 et s du TUE, v., F.-X. PRIOLLAUD, D. SIRITZKY, Le Traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux Traités européens (TUE – TFUE), La Documentation française, 2008, pp. 108 et s, cité par Yves PETIT, cité par Yves PETIT, « Rôle de l'Union européenne dans la crise malienne », p. 194.

⁵³ Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité — Assurer la sécurité dans un monde en mutation — Bruxelles, 11 décembre 2008, S 407/08, p. 11, cité par Yves PETIT, Idem, p.193.

⁵⁴ Conclusions du Conseil européen (EUCO 156/12) du 19 octobre 2012, point 21, page 12.

⁵⁵ Résolution 2100 (2013) du Conseil de sécurité des Nations unies du 25 avril 2013 créant la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), spécifiquement ses paragraphes 21 à 23.

⁵⁶ 3183e session du Conseil Affaires étrangères, Conclusions du Conseil sur le Mali/Sahel, le 23 juillet 2012, pt 7

Au-delà des textes, l'Union européenne et les Nations unies mènent ensemble des actions de stabilisation et de sécurisation du Mali (Paragraphe 2).

Paragraphe 2 : Les actions de coordination UE/ONU sur le terrain

Depuis le déclenchement de la crise malienne, l'UE et l'ONU sont en étroite collaboration et coordination pour les actions en faveur de la résolution de la crise malienne et le développement du pays.

Sur le terrain, les missions de l'UE au Mali mènent des actions concrètes de coordination avec la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA). Ainsi, en matière d'actions conjointes, EUCAP Sahel Mali coorganise régulièrement avec la MINUSMA et avec la mission de formation militaire EUTM Mali, des sessions de formation au profit des personnels de la Police, de la Gendarmerie et de la Garde nationale malienne.

Dans le cadre de la réalisation de sa politique de décentralisation de ses activités et de ses conseils (notamment dans le cadre des Combined Mobile Advisory and Training Teams « CMAT »), l'EUTM Mali a bénéficié du soutien de la MINUSMA et de l'opération BARKHANE pour le transport aérien, le logement et en matière d'assistance médicale et de protection de ses forces.

La nomination d'un Conseiller en droit international humanitaire (DIH)⁵⁷ a amené l'EUTM Mali à se coordonner davantage avec la MINUSMA et les agences onusiennes présentes dans le domaine, dans un cadre de concertation inter organisations. Ainsi, des réunions mensuelles du groupe de protection inter organisations, présidé par le haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés (HCR) constituent le principal forum de partage et de coordination de l'information concernant les droits de l'homme et les questions humanitaires dans les zones de conflit du pays, ainsi que le sous-groupe mensuel inter organisations sur la Gender-based Violence (GBV), présidé par le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP) pour ce qui concerne les violences sexuelles liées aux conflits (CRSV).

⁵⁷ La nomination d'un conseiller humanitaire du DIH au siège de la force de la mission en janvier 2017, a augmenté et contribué à renforcer les engagements internes et externes de l'EUTM Mali dans ces domaines.

Il existe une coopération permanente sur le DIH, les droits de l'Homme et les questions de genre avec la MINUSMA ; tant dans les composantes civiles, dans les composantes militaires de la mission, avec les organismes des Nations unies au Mali tels ONU Femmes, le CICR, la mission civile de l'Union européenne au Mali (EUCAP Sahel Mali Gender) et également d'autres organisations travaillant sur le DIH, les droits de l'Homme et le Genre au Mali⁵⁸.

Au cours du semestre allant de juillet 2017 à février 2018, EUCAP Sahel Mali a travaillé en étroite collaboration avec la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) et d'autres acteurs pour la rédaction et la mise en œuvre de la stratégie malienne de sécurisation des frontières⁵⁹.

En plus de la coordination des actions de l'Union européenne au Mali avec les Nations unies, l'Union entretient également d'étroites relations de collaboration avec des organisations régionale et continentale au Mali, notamment la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest et l'Union africaine (Section 2).

Section 2 : La coordination des actions de l'Union européenne avec l'Union africaine et la CEDEAO

Il apparaît sans conteste que l'UE accorde de l'importance à la coordination des efforts pour régler la crise malienne. À cet égard, elle met un accent particulier sur la coopération avec l'Union africaine (Paragraphe 1) et les acteurs de la sous-région ouest-africaine, à travers la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La coordination des actions de l'Union européenne avec l'Union africaine au Mali

Les relations entre l'Union européenne et l'Union africaine couvrent plusieurs domaines notamment le domaine de la paix et la sécurité. La coopération entre l'Union européenne et l'Union africaine en matière de paix et de sécurité se manifeste à travers les liens étroits entre le Comité politique et de sécurité (COPS) de l'Union européenne et le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'Union africaine. Le COPS de l'Union européenne et le CPS de l'Union africaine se réunissent chaque année à Bruxelles ou à Addis-Abeba. *L'objectif est d'aborder*

⁵⁸ <http://eutmmali.eu/wp-content/uploads/2017/08/NEWSLETTER-AUG-2017-FR-1-1.pdf>, « la contribution de l'EUTM Mali au Droit humanitaire international des Nations unies, aux droits de l'homme et aux questions de "Gender" », consulté le 1^{er} mai 2018 à 16 heures 31 minutes.

⁵⁹ Rapport semestriel, 16 juillet 2017-15 février 2018, d'EUCAP Sahel Mali, p.10.

les questions internationales, de parvenir à des positions communes et de mettre en œuvre des approches communes sur les défis à la paix et à la sécurité en Afrique.

Plusieurs programmes de renforcement des capacités financés par l'Union européenne visent à accroître les performances et l'efficacité de l'Union africaine et des Communautés économiques et régionales dans le domaine de la paix et de la sécurité⁶⁰. Le renforcement par l'UE des capacités de l'Architecture africaine de la Paix et de la Sécurité (APSA) s'inscrit dans ce cadre, en mettant l'accent sur l'amélioration des capacités continentales et régionales de prévention, de gestion et de résolution de conflits.

La coopération/coordination UE/UA se manifeste encore davantage dans les opérations de maintien de la paix dans les pays africains. La Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) et la Mission internationale de soutien à la République centrafricaine sous conduite africaine sont illustratives à ce sujet.

Dans son action d'aide à la stabilisation du Mali, l'Union européenne s'est toujours déclarée « restée en contact étroit avec les autres acteurs internationaux, notamment l'Union africaine... afin d'assurer une réponse internationale unifiée à la situation⁶¹ » au Mali. Cette volonté de collaboration s'est manifestée par le soutien apporté par l'Union européenne à la mission internationale sous conduite africaine de soutien au Mali (MISMA).

En effet, après le déclenchement de la crise malienne, le Conseil de sécurité des Nations unies a autorisé, en décembre 2012, le déploiement d'une *Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA) pour rétablir la sécurité et l'intégrité territoriale du Mali*⁶².

Le soutien de l'Union européenne à la MISMA s'est concrétisé dans la création notamment d'un mécanisme de « clearing house » qui se définit comme « une plate-forme sécurisée spécifique permettant de traiter de la manière la plus efficace les demandes de soutien logistique et les offres que les États membres et d'autres partenaires internationaux présentent en la matière à la MISMA ».

⁶⁰ Cf.: Cyril Musila, « *Le partenariat Union africaine – Union européenne sur la paix et la sécurité* », consulté le 1^{er} mai 2018 à 17 heures 44 sur http://www.irenees.net/bdf_fiche-experience-818_fr.html, février 2015.

⁶¹ Déclaration de Catherine Ashton, Haute Représentante de l'UE, sur les derniers développements au Mali, le 14 janvier 2013.

⁶² Par sa résolution 2085 (2012), le Conseil de sécurité des Nations unies a autorisé le déploiement au Mali, pour une durée initiale d'une année, de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA).

La coordination des actions de l'Union européenne et de l'Union africaine au Mali ne se limite pas dans un cadre bilatéral. Elle se manifeste également dans les instances de concertation multilatérale sur le Mali et au Mali, notamment le Comité de suivi de la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus de paix (CSA), dont les deux entités sont membres à part entière.

Au sein de ces instances de concertation multilatérale sur le Mali, les États de la région de l'Afrique de l'Ouest jouent un rôle important, surtout en termes de mise en œuvre de stratégies décidées. À cet égard, la CEDEAO apparaît comme un partenaire privilégié des organisations internationales intervenant dans la sous-région (Paragraphe 2).

Paragraphe 2 : La coordination des actions de l'Union européenne et de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)

La coopération entre l'UE et la CEDEAO⁶³ ne date pas de la crise malienne. Le dialogue politique entre les deux institutions a été mis en place en 1996 sous la forme de rencontres annuelles au niveau ministériel. Il porte sur la prévention des conflits et les questions de sécurité (lutte contre la criminalité, le terrorisme, les grands trafics, le blanchiment...).

L'UE a toujours encouragé et soutenu le rôle de médiation de la CEDEAO en matière de résolution de conflits dans la sous-région. Ce soutien est conforté par la présence d'un assistant technique de l'UE auprès de la Commission de la CEDEAO à Abuja au Nigeria. Signe de l'importance du partenariat UE/CEDEAO, M^{me} Federica Mogherini, Haute représentante de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité, a participé au 51^e Sommet ordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO, tenu le 4 juin 2017 à Monrovia.

⁶³ La CEDEAO est une organisation sous-régionale, créée le 28 mai 1975 au Nigeria, regroupant 15 États de l'Afrique de l'Ouest. Elle vise à promouvoir la coopération et l'intégration de ses États membres dans la perspective d'une Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest. Dans le cadre du maintien de la paix et de la gestion des crises dans la sous-région, la CEDEAO crée en 1990 l'ECOMOG (*Economic Community of West African States Cease-fire Monitoring Group*), un groupe de surveillance de l'application d'un cessez-le-feu. Il devient très vite une force d'interposition et d'intervention notamment dans les guerres civiles du Liberia, de Sierra Leone et de Guinée-Bissau. Il devient permanent en 1999. L'ECOMOG est chargé principalement de l'observation et la supervision des cessez-le-feu, du maintien de la paix, de l'intervention humanitaire, du déploiement préventif, de la construction de la paix, du désarmement et de la démobilisation.

Aussi, le Représentant spécial de l'Union européenne pour le Sahel a constitué avec ses homologues des Nations unies, de l'Union africaine, de la Banque mondiale, de la Banque africaine de développement et de la CEDEAO un *groupe de contact des partenaires pour le Sahel (Plateforme de Bamako)* « pour échanger des informations sur les évolutions de la situation régionale et définir les futures priorités des stratégies ».

Dans son approche de gestion de la crise malienne, l'UE agit étroitement avec la CEDEAO. Cette collaboration étroite se retrouve dans la stratégie de l'Union européenne pour la sécurité et le développement au Sahel. Des séances de concertation réunissent souvent les représentants de l'Union européenne, du G5 Sahel et de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest autour d'objectifs de renforcement de la paix et de la sécurité, la création des conditions d'une meilleure gouvernance et le renforcement des capacités de résilience des populations.

Par ailleurs, dans le communiqué conjoint qui a sanctionné la vingt-et-unième réunion ministérielle de dialogue politique entre la CEDEAO et l'UE, tenue à Bruxelles le 4 avril 2017, les deux parties « *ont souligné la coopération étroite et l'action commune qui caractérisent les relations entre l'UE et la CEDEAO. En particulier, les parties ont salué la richesse de leurs principes et valeurs partagés ainsi que leur convergence de vues dans les domaines de la paix et de la sécurité, de la gouvernance, des migrations, ainsi que sur les autres questions politiques, de commerce et de développement. Les parties ont réaffirmé leur engagement à renforcer leurs relations dans le relèvement des défis politiques sécuritaires, et dans l'accomplissement des Objectifs de Développement Durable (ODD) au sein des deux continents*⁶⁴ ».

La Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA)⁶⁵ est une mission militaire conduite par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) pour porter assistance au Mali, en proie à une rébellion islamiste. La résolution 2085 (2012) du Conseil de sécurité des Nations unies mentionne le rôle de l'Union européenne et son soutien financier par l'intermédiaire de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique.

⁶⁴ Paragraphe 2 du communiqué conjoint de la 21e Réunion ministérielle de dialogue politique CEDEAO-UE, consulté le 5 mai 2018 à 14 heures 41 minutes sur: https://eeas.europa.eu/delegations/mali/24200/21eme-reunion-ministerielle-de-dialogue-politique-cedeao-ue-bruxelles_fr.

⁶⁵ Article 9 de la Résolution 2085 (2012) du Conseil de sécurité des Nations unies du 20 décembre 2012, qui autorise le déploiement au Mali, pour une durée initiale d'une année, de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA).

L'Union européenne a ainsi débloqué plus de 50 millions d'euros pour appuyer le déploiement de la MISMA. La CEDEAO a été chargée d'assurer la gestion financière de la contribution de l'UE à la MISMA, y compris le transfert des fonds vers les pays contributeurs de troupes. L'assistance à la MISMA au titre de l'APF a pris fin lorsque la mission a été rebaptisée, en juillet 2013, *Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA)*. Entre temps, l'UE reste déterminée à soutenir le processus de stabilisation au Mali et à y contribuer aux niveaux politique et humanitaire ainsi que sur le plan du développement et de la sécurité⁶⁶.

À travers la mise en œuvre de sa Stratégie pour le Sahel, l'Union européenne continue à coopérer avec ses partenaires africains, notamment la CEDEAO dans le domaine de la politique et de la sécurité afin de relever les défis complexes de la situation au Mali et dans la région. En outre, les missions de l'Union européenne au Mali sont en contacts réguliers, tant au niveau des chefs de missions qu'au niveau opérationnel, afin d'identifier les possibilités de collaboration dans leurs activités respectives. Eric Harvent, disait que « *Finalemment, nous maintenons une liaison avec diverses organisations internationales ou non gouvernementales, particulièrement celles liées aux questions de gouvernance, à la réforme du secteur de la sécurité ou au state-building*⁶⁷ ».

Le Traité de Lisbonne a doté l'Union européenne de capacités nouvelles en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de politique de sécurité et de défense commune (PSDC). La crise malienne a permis à l'Union de s'affirmer davantage comme un acteur majeur de la restauration de la paix et de la sécurité internationale. Elle est impliquée au plus haut point dans la stabilisation et le renforcement de la sécurité du Mali, un État fragile dans une région déstabilisée.

Toutefois, au regard des conditions de déploiement des missions militaire et civile au Mali, des interrogations subsistent quant à sa capacité à tenir son rôle de conduire une vraie politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Il apparaît donc convenable d'analyser les faiblesses de l'action de l'Union européenne au Mali.

⁶⁶ Cyril Musila, « Le partenariat Union africaine – Union européenne sur la paix et la sécurité », consulté le 1^{er} mai 2018 à 17 heures 44 sur : http://www.irenees.net/bdf_fiche-experience-818_fr.html, février 2015.

⁶⁷ Chef de la mission européenne de formation de l'armée malienne (EUTM-Mali), du 3 juillet 2016 au 19 décembre 2016, dans « Le lead belge de l'EUTM Mali, une opportunité unique ! », p.52, consulté le 5 mai 2018 à 16 heures 28 minutes sur : <http://www.irsd.be/website/images/livres/rmb/14/bmt41-46.pdf>

DEUXIÈME PARTIE

LES APPUIS A L'ACTION DE L'UE AU MALI ET LES DIFFICULTÉS OPÉRATIONNELLES LIÉES A LA PSDC

La politique de sécurité et de défense commune, comme évoqué plus haut, permet à l'Union d'intervenir sur des théâtres d'opérations pour assurer sa propre sécurité et celle de ses États partenaires.

Les outils de la PESC ont permis à l'Union européenne d'intervenir au Mali pour non seulement aider cet État partenaire à se stabiliser et à restaurer son autorité sur toute l'étendue de son territoire. Cette intervention de l'Union au Mali est aussi une manière d'assurer sa propre sécurité, à partir du moment où la région d'appartenance du Mali est considérée comme une frontière, un voisin de l'Europe.

La décision du Conseil européen en octobre 2012 de qualifier la situation au Mali de « crise politique, sécuritaire et humanitaire » qui « fait peser une menace immédiate sur la région du Sahel, sur l'Afrique de l'Ouest et du Nord ainsi que sur l'Europe⁶⁸ » était suffisante pour permettre à l'Union européenne d'agir pour mettre fin à l'avancée des djihadistes vers le sud du pays et restaurer l'autorité de l'État sur l'ensemble de son territoire⁶⁹.

Les missions PSDC et les autres actions de l'Union européenne au Mali (EUTM Mali, EUCAP Sahel Mali, Action de stabilisation des régions de Mopti et Ségou, les actions d'appui au G5 Sahel, les contributions directes à l'État malien...) ont eu des résultats certains dans la stabilisation et la restauration de l'État du Mali. Elles sont la concrétisation de la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne au Mali.

Toutefois, nous constatons que l'intervention de l'Union européenne au Mali révèle un certain nombre d'observations quant à l'efficacité des actions de l'Union dans des opérations

⁶⁸ Conclusions du Conseil européen des 18-19 octobre 2012, point 21, EUCO 156/12, Op. cit.

⁶⁹ Le Président du Conseil européen, Monsieur Herman VAN ROMPUY, a ainsi déclaré dans son discours à l'occasion de la Conférence de haut niveau des donateurs pour le développement du Mali, tenue à Bruxelles, le 15 mai 2013, EUCO 113/13 PRESSE 197 PR PCE 98 que « *Le Sahel et l'Europe sont unis par l'histoire, la géographie, la culture. Nos relations remontent à l'antiquité. Cette intimité fait de l'Europe et du Sahel des partenaires privilégiés. Notre avenir est lié autant que l'est notre passé. Notre engagement s'inscrit dans la durée* ».

extérieures. L'Union européenne, à certains égards, est obligée de s'appuyer sur d'autres acteurs sur le terrain pour mener à bien ses missions (Chapitre 1). Au-delà du fait de s'appuyer sur d'autres acteurs, l'Union européenne, dans son fonctionnement, est confrontée à certaines difficultés opérationnelles (Chapitre 2).

Chapitre 1 : L'Union européenne doit s'appuyer sur d'autres acteurs pour compléter son action au Mali

Les actions de l'Union européenne au Mali depuis l'éclatement de la crise multidimensionnelle qui a frappé le pays en 2012 ont produit des résultats probants et visibles à travers le pays. Mais, à l'analyse de ces résultats, nous constatons que l'Union européenne s'appuie beaucoup sur d'autres partenaires déterminants dans l'aboutissement de ses actions.

Ce chapitre, qui s'appuie essentiellement sur le rôle de la France en complément à l'action de l'Union européenne (section 1) et les autres appuis de l'Union dans la stabilisation du Mali (section 2), permet de comprendre que malgré les efforts fournis, l'action de l'Union européenne au Mali reste incomplète si elle ne s'appuie pas sur d'autres acteurs sur le terrain.

Section 1 : Le rôle de la France en complément à l'action de l'Union européenne au Mali

Le rôle de la France dans la résolution de la crise malienne a précédé l'intervention de l'Union européenne dans la stabilisation du Mali. Il a commencé par l'opération Serval qui a été déployée en janvier 2013 pour mettre fin à l'avancée des terroristes d'Al-Qaïda, du MUJAO, d'Ansar dine, d'AQMI et leurs alliés, qui contrôlaient le nord du pays depuis neuf mois et qui se préparaient à mener une offensive vers le Centre et le Sud.

La situation au Mali et dans l'espace sahélo-saharien était largement préoccupante et suffisante pour pousser, motiver les États membres de l'Union à décider d'une intervention directe dans la crise malienne. Malheureusement, il n'en fut rien, de moins immédiatement.

La France, constatant cette indécision de l'Union et dans la logique de la défense de ses intérêts et la préservation d'un État ami, a pris les devants et est intervenue sur demande expresse des autorités de Bamako et avec une autorisation du Conseil de sécurité des Nations unies⁷⁰.

⁷⁰ L'intervention de la France au Mali a recueilli un consensus des membres du Conseil de sécurité de l'ONU, y compris la Russie et la Chine. Ce consensus s'est manifesté par l'adoption, sur initiative française, de plusieurs résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies sur la situation au Mali, notamment la résolution 2100

Face à l'avancée rapide et fulgurante des groupes terroristes, sans foi ni loi, il fallait une réponse rapide et robuste. L'intervention de la France s'est faite en vertu de l'article 51 de la Charte des Nations unies et a donné lieu à une réunion du Conseil de Sécurité, qui a confirmé la légitimité et la légalité de l'intervention française⁷¹.

Un intense travail de préparation diplomatique, mené en amont et en aval par la France, a permis d'établir les conditions d'une adhésion de la communauté internationale, et cela au niveau des instances onusiennes, européennes et de façon bilatérale⁷².

Ces deux aspects, l'intervention militaire de la France (Paragraphe 1) et ses actions diplomatiques (Paragraphe 2) permettent d'analyser le rôle de la France en appui aux actions de l'Union européenne dans la stabilisation et la sécurisation du Mali.

Paragraphe 1 : L'action militaire

L'intervention militaire française au Mali a été probablement une des opérations militaires de la France en Afrique des plus appréciées et des plus applaudies. Déclenchée en janvier 2013, alors que des terroristes islamistes, alliés à des insurgés touareg s'apprêtaient à mener une offensive sur le sud du pays, où vivent environ 6000 Français et un millier d'Européens⁷³, l'opération Serval a empêché le Mali de devenir un califat djihadiste au cœur du Sahel.

En effet, informé des défaites de l'armée malienne, François Hollande, qui avait affirmé trois mois plus tôt que la France n'interviendrait pas⁷⁴, donne ordre d'intervenir le 11 janvier 2013 pour répondre à l'appel à l'aide du président malien par intérim Dioncounda TRAORE.

(2013), adoptée le 25 avril 2013 créant la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA).

⁷¹ Rapport d'information n° 513 du 16 avril 2013 de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat français, p. 9.

⁷² Idem, p.11.

⁷³ Selon le Rapport d'information n° 513 du 16 avril 2013 de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, en vue du débat et du vote sur l'autorisation de prolongation de l'intervention des forces armées au Mali, il y avait « 6 000 Français et 1 000 Européens résidents au Mali, 35 000 Français dans la bande sahélo-saharienne ; 80 000 en Afrique de l'Ouest ; 200 000 sur le continent africain », p. 9.

⁷⁴ La France, par la voix de ses dirigeants, avait affirmé tellement de fois qu'elle n'interviendrait pas ! Déjà, le 2 mai 2012, au cours du débat télévisé entre les deux tours de l'élection présidentielle française, en répondant à la question des journalistes : « *Que faire pour Bamako ?* », le président sortant Nicolas SARKOZY a répondu que « *La France, ancien pays colonial, ne peut intervenir directement* ». Cette position avait été défendue par François Hollande trois mois avant le début de l'opération Serval. Au cours de sa première conférence de presse à l'Élysée, le 13 novembre, il déclarait qu'« *en aucun cas, la France n'interviendra elle-même au Mali* ».

L'opération Serval, forte de 3000 hommes et 15 avions de chasse, a stoppé l'offensive des 3000 djihadistes. Les troupes françaises reprennent en une quinzaine de jours les grandes villes du nord du Mali. La ville de Tombouctou, abandonnée par les troupes d'AQMI, d'Ansar Dine et du MUJAO, est récupérée sans le moindre coup de feu le 27 janvier 2013⁷⁵.

L'intervention de la France au Mali répond, à en croire le rapport de l'Assemblée nationale française du 9 juillet 2014⁷⁶, à un souci de voir se constituer un État terroriste aux portes de l'Europe, a spontanément engagé une intervention militaire au Mali dans le but d'empêcher ces groupes de s'étendre dans son continent. Cette volonté de lutter directement contre les groupes terroristes présents aux portes de la France et du continent européen trouve son essence dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale française de 2008 dans lequel il est inscrit que « *la France et l'Europe sont directement visées par le djihadisme et ceux qui s'en réclament. Cette source de terrorisme demeurera pour de longues années l'une des principales menaces physiques dirigées contre l'Europe et ses ressortissants dans le monde* »⁷⁷.

Par conséquent, la question de la lutte contre le terrorisme et la protection des citoyens français et européens dans l'intervention militaire française au Mali s'inscrivait dans « *une approche globale qui vise à prévenir les risques en détectant et en neutralisant les flux illicites en protégeant le territoire contre les intrusions hostiles, et en développant le dispositif gouvernemental de lutte contre la radicalisation, protéger les espaces particulièrement vulnérables, les réseaux de transport aérien, terrestre et maritime, et à anticiper les évolutions de la menace en maintenant une avance technologique dans le domaine de la détection des explosifs, des télécommunications* »⁷⁸.

Le développement d'un islamisme radical dans les territoires d'un ensemble d'États de la région sahélo-saharienne, la mise en réseau des groupes terroristes⁷⁹ qui s'est accompagnée

⁷⁵ François Hollande est accueilli en libérateur le 2 février 2013 à Tombouctou, fêté comme un héros, tout comme à Bamako où il déclare vivre « le plus beau jour de [sa] carrière politique »

⁷⁶ Le Rapport de l'Assemblée nationale française, n° 2114 du 9 juillet 2014, p.112 souligne en effet le risque « *de voir se constituer un État terroriste aux portes de l'Europe, qui a suffi en soi à justifier l'intervention au Mali. Il en va de même pour la sécurité maritime : il y a un "risque d'atteinte majeure aux intérêts européens, ignoré jusqu'à il y a cinq ans", car il s'agit d'axes d'approvisionnements vitaux pour l'Europe* ».

⁷⁷ Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale de 2008 de la République française, p.49 à 63.

⁷⁸ Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale française de 2013, p.104.

⁷⁹ Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale de 2008, p.43.

depuis des années de la nouvelle stratégie terroriste de déterritorialisation dont parle P. Boulanger⁸⁰, et la formation d'une base terroriste sahélienne dans le proche voisinage de l'Europe, ont constitué des éléments déterminants dans l'intervention de la France au Mali.

En effet, à travers cette intervention militaire, la France visait à éviter un « *risque d'une connexion d'attaques vers les territoires européens* » et particulièrement à pallier la carence de la politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne. Pour rappel, la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) a été instituée pour assurer à terme la défense de l'Union européenne et maintenir la paix, assurer la prévention des conflits et renforcer la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies⁸¹.

Avec les moyens limités dont disposait la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA), le rôle de stabilisation confié à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), la persistance et la prolifération des groupes terroristes dans l'espace sahel, la France a été amenée à lancer l'opération Barkhane, le 1^{er} août 2014, en remplacement de l'opération Serval⁸². Elle remplace l'absence d'une armée européenne d'intervention extérieure et le manque de capacité des armées des pays du Sahel à lutter efficacement contre le terrorisme.

À l'évidence, le processus décisionnel, les intérêts divergents des États membres (voir infra), les critères de déploiement d'une mission européenne de gestion de crise ne permettaient pas une intervention rapide de l'Union au Mali⁸³, où les groupes terroristes progressaient inexorablement vers le sud et se dirigeaient sûrement vers Bamako, la capitale du pays.

⁸⁰ P. Boulanger, *Géographie militaire et géostratégie, enjeux et crises du monde contemporain*, Paris, Armand colin, 2011, 302 p. Cité par Saturnin Ndong Ndong, Mémoire de Mastère « *L'intervention militaire française au Mali. Essai d'analyse géopolitique* », Université Omar Bongo — Master Géosciences politiques 2015, p. 55.

⁸¹ L'article 42 du Traité sur l'Union européenne (TUE) définit les objectifs de la PSDC et stipule que l'Union européenne peut recourir à des moyens civils et militaires en dehors des l'Union.

⁸² Le 1er août 2014, l'opération Serval est officiellement « terminée ». Démarre l'opération régionale Barkhane, dont la zone d'intervention inclut la Mauritanie, le Mali, le Burkina Faso, le Niger et le Tchad, pour lutter contre le terrorisme dans le Sahel.

⁸³ En réponse à une question des Sénateurs « Pour quelles raisons l'Union européenne n'est-elle pas intervenue militairement au Mali ? », Monsieur Jean-Louis Falconi, ambassadeur représentant permanent de la France auprès du Comité politique et de sécurité (COPS) de l'Union européenne, a déclaré que « *S'agissant du Mali, si votre question est de savoir si l'opération Serval, déclenchée par la France en une demi-journée, consultation du Parlement comprise, aurait pu être lancée par l'Union européenne avec participation et déploiement sur le terrain des États membres, la réponse est non. Faut-il en déduire que c'est un échec complet, la fin de l'Europe*

En plus d'être intervenue militairement pour stopper l'avancée des groupes terroristes, stabiliser et restaurer l'intégrité territoriale du Mali, la France a agi également sur le plan international pour conforter et compléter les actions de l'Union européenne au Mali.

Paragraphe 2 : Les actions diplomatiques

Dès le déclenchement de la crise malienne, par la rébellion touarègue du Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA), la France, ainsi que d'autres pays partenaires du Mali, s'est mobilisée dans la recherche d'une solution diplomatique à la résolution de la crise.

Au niveau des Nations unies, la France, en sa qualité de membre permanent du Conseil de sécurité, a pris fait et cause pour le Mali. Elle a porté la voix du Mali pour dénoncer les exactions des groupes islamistes djihadistes et l'agression armée dont fait l'objet cet État membre de l'ONU, et démontré la nécessité d'une intervention militaire internationale rapide.

L'Assemblée nationale française annonçait que « dès septembre 2012, la France, par la voix du Président de la République François Hollande devant l'Assemblée générale des Nations unies, a sensibilisé l'opinion publique internationale sur les dangers de la situation au Mali. Par la suite, la France a continué à jouer un rôle moteur dans l'adoption des quatre résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU destinées à trouver une issue à la crise malienne »⁸⁴.

De ce fait, se servant de sa posture de membre permanent du Conseil de sécurité, la France parvint à faire passer des résolutions majeures sur la crise malienne et qui ont pour but de normaliser la situation du pays. La toute première résolution est la 2056(2012), adoptée en juillet 2012 par le Conseil de sécurité. Elle visait à trouver les moyens de sortie de crise par une action politique. D'autres résolutions furent adoptées, notamment la résolution 2071 (2012), adoptée le 12 octobre 2012, la résolution 2085 (2012) du 20 décembre 2012 du Conseil de sécurité autorisant le déploiement d'une force militaire, la MISMA, sous conduite africaine. La plus emblématique est la résolution 2100 (2013) du 25 avril 2013 établissant la mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA). En principe, il est prévu le renouvellement du mandat de la MINUSMA en fin juin 2018, par une nouvelle résolution du Conseil de sécurité.

de la défense ? Non, non plus », Rapport d'information n° 513 du 16 avril 2013 de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat français, en vue du débat et du vote sur l'autorisation de prolongation de l'intervention des forces armées au Mali, p.24

⁸⁴ Rapport de l'Assemblée nationale française n° 1288 du 18 juillet 2013, p. 29.

Auprès de ses partenaires européens, la France a rappelé, en septembre 2011, l'urgence pour l'UE à agir face à la situation au Mali. Elle a initié dès le mois d'avril 2012, des discussions européennes sur la réponse à apporter à la crise malienne et sur la nécessité de lancer une mission de formation des forces armées du Mali. Elle a également poussé pour un soutien significatif de l'Union européenne à la MISMA, autorisée par la résolution 2085 (2012) du Conseil de sécurité des Nations unies.

Parallèlement au déclenchement de l'opération Serval, la France a multiplié les démarches au sein des institutions de l'Union européenne pour la planification et le lancement d'une mission PSDC de l'Union européenne au Mali. Ses efforts ont payé avec la décision 2013/34/PESC du Conseil du 17 janvier 2013 lançant l'EUTM Mali destinée à la formation des forces armées maliennes. Il en fut de même pour l'établissement d'une mission civile européenne au Mali (EUCAP Sahel Mali) en soutien aux forces de sécurité intérieure (FSI) (police, gendarmerie et garde nationale) maliennes, par décision n° 2014/219/PESC du 15 avril 2014 du Conseil de l'Union européenne.

Consciente de la dégradation de la situation sécuritaire au Mali et dans la zone du Sahel et la nécessité de faire participer les armées des Etats du Sahel à la sécurisation de leur espace commun, la France a milité pour la création d'une force conjointe des armées du G5 Sahel⁸⁵. Elle a, à cet égard, entrepris des démarches diplomatiques auprès des Nations unies et de l'Union européenne pour un soutien massif à la mise en place et à l'opérationnalisation de la force conjointe du G5 Sahel.

Le 13 décembre 2017, à l'initiative d'Emmanuel Macron, s'est tenue à La Celle-Saint-Cloud, une réunion regroupant autour du président français, la Chancelière allemande Madame Angela Merkel, les chefs d'État des pays de l'Afrique sahélienne, les Premiers ministres d'Italie, de la Belgique, des représentants de l'Espagne, des Pays-Bas, des Émirats arabes unis, de l'Arabie saoudite, des USA ainsi que des trois organisations multinationales concernées (UE, UA et ONU), pour accélérer la mise en œuvre de la nouvelle force conjointe G5 Sahel en raison de « l'urgence » sécuritaire sur le terrain. Le 23 février 2018,

⁸⁵ La Force conjointe du G5 Sahel est née d'une pratique initiée dès novembre 2013, lorsque les armées nigérienne, malienne et française ont mené ensemble l'opération « Roussette » sur la frontière entre Mali et Niger. L'annonce de sa création a été faite par les chefs d'État du G5 Sahel réunis en sommet à N'Djamena, le 20 novembre 2015.

lors de la Conférence de Bruxelles, il est enregistré une contribution globale de 414 millions d'euros au titre des annonces de contributions de soutien à la force conjointe du G5 Sahel.

Malgré les multiples déplacements à l'étranger, la diplomatie française rencontre des réticences. Pendant les premières heures de la crise, le ministre des Affaires étrangères, Laurent Fabius, et son homologue de la Défense, Jean-Yves Le Drian, ont eu la peine à convaincre les partenaires internationaux. « *Nous avons eu beaucoup de mal, pendant les premiers mois, à intéresser nos partenaires. Les États-Unis, en particulier, ne considéraient pas ces groupes terroristes au Sahel comme une menace pour leur propre sécurité* », expliquait-on au Quai-d'Orsay⁸⁶. Pour l'adoption de la résolution sur la force internationale d'intervention au Mali sous conduite africaine (MISMA), « *la représentante américaine à l'ONU, Susan Rice, ne cessait de hurler contre cette force africaine, elle n'y croyait pas. Elle a tout fait pour ralentir sa création* », a raconté un officiel français⁸⁷.

Les prises de décisions au sein de l'Union européenne pour la mise en place de missions PSDC au Mali ont été l'occasion d'âpres négociations de la part de la diplomatie française et de ses alliés au sein de l'Union. La voie diplomatique de la seule France a des limites qu'il faut compléter avec l'apport des autres partenaires de l'Union européenne sur le théâtre malien.

Section 2 : Les autres appuis de l'Union européenne dans la stabilisation et la sécurisation du Mali

En plus de l'action militaire et diplomatique de la France, d'autres partenaires interviennent en appui aux actions de l'Union européenne dans la stabilisation et sécurisation du Mali. Nous avons vu que les motivations de l'intervention et de la France et de l'Union européenne au Mali sont d'abord d'ordre sécuritaire, de la sauvegarde l'intégrité territoriale, voire de l'existence du Mali et de la préservation de leurs intérêts particuliers.

L'intervention pour motivation sécuritaire consiste à défendre la sécurité de l'Europe qui serait menacée si le Mali et le Sahel constituaient un sanctuaire des terroristes aux portes du continent européen. L'intégrité territoriale et l'existence du Mali étaient menacées à partir du moment où les deux tiers du pays étaient occupés par des djihadistes islamistes qui avaient

⁸⁶ Vincent Jauvert, Sarah Halifa-Legrand, « *Mali: histoire secrète d'une guerre surprise* », publié le 10 février 2013 à 10 heures 14 minutes, consulté le 10 mai 2018 à 11heures 37 sur <http://globe.blogs.nouvelobs.com/archive/2013/02/08/mali-histoire-secrete-d-une-guerre-surprise.html>

⁸⁷ Idem.

pour projet de transformer le Mali en une République islamique. À cela, il est à noter que les États membres de l'Union européenne, individuellement et collectivement, ont des intérêts au Mali et/ou au Sahel qu'il fallait préserver.

Ce chantier titanesque nécessite la connaissance du terrain et la mobilisation des moyens conséquents. À cet égard, l'UE appelle à la contribution des pays du champ, notamment les États membres du G5 Sahel (Paragraphe 1) et d'autres pays et organisations partenaires (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Les États membres du G5 Sahel

Pour rendre plus efficace et plus visible ses actions au Mali et au Sahel, l'Union européenne a développé une stratégie d'appui sur les pays membres du G5 Sahel. Ainsi, elle appuie les pays du G5 Sahel dans trois domaines principaux⁸⁸.

Sur le plan politique, l'Union européenne et les pays du G5 Sahel, notamment au niveau de la Haute Représentante pour les Affaires étrangères et la sécurité/Vice-présidente, Madame Federica Mogherini et des ministres des Affaires étrangères du G5 Sahel, se réunissent souvent pour discuter des questions de coopération dans des domaines d'intérêt commun tels que la sécurité, la migration, le contre-terrorisme, l'emploi des jeunes, l'humanitaire et le développement à long terme.

S'agissant de l'aide au développement : l'Union européenne utilise tous ses outils pour soutenir les efforts de développement dans la région, notamment le « Fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique⁸⁹ ». À travers l'Alliance pour le Sahel⁹⁰ dont elle est membre, l'Union européenne participe à la coordination et à la

⁸⁸ Voir « Le partenariat de l'Union européenne avec les pays du G5 Sahel », fiche d'information de la Commission européenne, 4 pages, publiée le 20 février 2018, consultée le 12 mai 2018 à 12 heures 52 minutes sur file:///C:/Users/PRM/Downloads/MEMO-18-942_FR.pdf.

⁸⁹ Par décision du 20 octobre 2015, la Commission européenne a mis en place « un fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique ».

⁹⁰ L'Alliance pour le Sahel est une initiative de la France, de l'Allemagne et de l'Union européenne, signée en juillet 2017. Elle est actuellement composée de 9 membres, à savoir la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, le Royaume-Uni, l'Union européenne, le PNUD (Programme des Nations unies pour le développement), la BAD (Banque africaine de Développement) et la Banque mondiale.

délivrance de l'aide plus rapidement et plus efficacement dans la région. L'Alliance pour le Sahel cible en particulier les zones périphériques, transfrontalières et fragiles du Sahel.

Depuis son lancement, l'Alliance pour le Sahel a identifié six domaines prioritaires qui sont (1) l'emploi des jeunes ; (2) le développement rural, l'agriculture et la sécurité alimentaire ; (3) le climat, notamment l'accès à l'énergie, l'énergie verte et l'eau ; (4) la gouvernance ; (5) le soutien au retour des services de base sur tout le territoire, y compris par la décentralisation ; et (6) la sécurité.

En ce qui concerne la sécurité, l'Union européenne encourage et soutient des initiatives de sécurité menées à l'échelle régionale. Concrètement, la force conjointe du G5 est une force permanente, prévue pour se déployer le long des frontières, capable de fonctionner ensemble sous une structure de commandement et de communication centralisée. Cela permettra de faire face à la menace terroriste et sécuritaire urgente dans la région, qui est un problème transfrontalier pour tous les pays concernés. L'Union européenne a déjà fourni un montant total 100 millions d'euros pour le fonctionnement de la force conjointe du G5 Sahel qui vise à améliorer la sécurité régionale et à lutter contre les groupes terroristes.

Ces appuis de l'Union européenne aux États membres du G5 Sahel viennent en complément de ses 3 missions opérationnelles dans le cadre de la politique commune de sécurité et de défense dans le Sahel, qui sont EUCAP Sahel Niger, EUCAP Sahel Mali, Mission de formation de l'Union européenne (EUTM) au Mali (Voir supra chapitre 1 : Le rôle de l'Union européenne dans la crise malienne : une réelle action de stabilisation du pays). Ils permettent à l'UE d'impliquer directement les pays concernés dans des actions de développement et de sécurisation de l'espace Sahel, notamment dans des domaines et des zones où l'Union n'a pas compétence ou capacité à intervenir.

Paragraphe 2 : Les autres soutiens à l'action de l'UE au Mali

Dans la mise en œuvre de ses stratégies d'intervention au Mali, l'Union européenne est amenée à s'appuyer sur des partenaires internationaux du Mali. Les missions et délégations de l'Union européenne dans les pays du Sahel et particulièrement au Mali sont tenues de respecter les exigences financières et de se conformer pleinement aux règles et procédures de sécurité de l'Union européenne. Des contingences nationales, en ce qui concerne le déploiement des experts sur le terrain, notamment au Mali doivent faire l'objet de discussion

au préalable. En exemple, pour la mission européenne de stabilisation des régions de Mopti et de Ségou, « *tous les experts sont toutefois basés à Bamako pour des raisons de sécurité et effectuent des missions périodiques à Mopti selon les besoins* »⁹¹.

Compte tenu des conditions sécuritaires sur le terrain, la mission de stabilisation est contrainte de s'appuyer sur la mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) pour ses déplacements dans les zones de sa compétence d'action. Un protocole d'accord couvrant l'hébergement, les vols et l'évacuation médicale du personnel de la mission de stabilisation est en cours de négociation entre la délégation de l'Union européenne au Mali et la MINUSMA⁹².

Il est envisagé dans le protocole d'accord la possibilité pour l'équipe de l'action de stabilisation de faire appel à la MINUSMA pour le transport de son personnel vers la région de Mopti. Le rapport suggère d'étendre les activités de la MINUSMA à la région de Ségou dans le prochain mandat de celle-ci et de faire référence à la nécessité de soutenir les activités de l'Union européenne dans le centre du Mali, y compris ses activités entrant dans le cadre de l'Article 28 du Traité de l'Union européenne, qui autorise le déploiement des missions de stabilisation.

Dans le cadre de ses activités, l'Union européenne s'appuie également sur les agences des Nations unies au Mali, notamment le Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD), le Programme alimentaire mondial (PAM), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (Unicef), le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) des Nations unies, l'Entité des Nations unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes). Parallèlement aux agences des Nations unies, certains autres États partenaires (États-Unis, Canada...) ainsi que des organisations régionales et indépendantes (Union africaine, CEDEAO, International Alert, l'Académie Folke Bernadotte, Search for

⁹¹ Premier rapport semestriel de la mission européenne de stabilisation des régions de Mopti et Ségou, période du 11 décembre 2017 au 14 mars 2018, Bamako, 13 mars 2018, p.3. Il est à noter que ce rapport est confidentiel et n'a pas fait l'objet de publication publique. J'en ai eu accès lors de mon stage à la Représentation permanente de la France auprès du Comité politique et de sécurité (COPS) de l'Union européenne, du 12 mars au 27 avril 2018.

⁹² Au moment de la publication du rapport (mars 2018), le protocole n'était pas encore signé. Il est à noter que le Chef de la délégation de l'Union européenne au Mali est le Chef de l'équipe de l'action de stabilisation, même si cette dernière est une entité indépendante de la délégation.

Common Ground, le Centre for Humanitarian Dialogue, le National Democratic Institute...)»⁹³ travaillent étroitement avec les missions de l'Union européenne au Mali et au Sahel.

Dans son approche de gestion de crise au Mali et au Sahel, l'UE devra promouvoir et encourager la responsabilité et l'appropriation africaine, en particulier de l'UA et de la CEDEAO. L'Union africaine (UA) est un acteur majeur dans la sécurité collective africaine. Elle a créé de nouveaux organes sécuritaires connus sous le nom d'Architecture africaine de Paix et de Sécurité (APSA). Le Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) de l'UA constitue la pierre angulaire de l'APSA. Il constitue un système de sécurité collective et d'alerte rapide, visant à permettre une réaction rapide et efficace aux situations de conflit et de crise en Afrique.

Quant à la CEDEAO, elle s'est toujours attelée à éteindre les foyers de conflits naissants et à juguler les crises dans la région en mettant en place un système de sécurité collective appelé Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité. Depuis lors, la CEDEAO est intervenue au secours des pays membres en difficulté, notamment le Libéria, la Sierra Leone, la Guinée Bissau, la Côte d'Ivoire et le Mali. Aussi, l'UE devra-t-elle également faire preuve de volonté politique, de souplesse et de capacité de coordination avec d'autres partenaires bilatéraux ayant des intérêts dans la région, en particulier les États-Unis, le Canada, le Japon et les pays du Maghreb (Algérie et Maroc).

Il apparaît donc clairement que la réussite des actions de l'UE au Mali et au Sahel est tributaire, en partie, de l'appui de ses partenaires sur le terrain, qu'ils s'agissent des États membres, des États tiers ou des organisations internationales. Ces partenaires apportent une contribution non seulement en termes de moyens financiers, mais également en termes de matériels. Ils apportent par ailleurs une valeur ajoutée aux actions de l'Union européenne du fait de leur spécialisation et de leur expertise.

Chapitre 2 : Les difficultés opérationnelles liées à la PSDC

La stratégie européenne de sécurité de 2003 a été une grande avancée dans la construction politique de l'Europe. Elle a pensé et conçu la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Elle vise à créer à terme une défense commune, comme cela a été rappelé dans le

⁹³ Idem, premier rapport semestriel de la mission européenne de stabilisation des régions de Mopti et Ségou, p. 3.

Traité de Lisbonne, se traduisant par la définition d'une souveraineté européenne, en surpassant les traumatismes du passé.

Tout au long de sa construction, l'Union s'est dotée d'outils nécessaires lui permettant d'être un acteur global sur la scène internationale. Les crises récurrentes en Afrique en général et au Sahel en particulier lui donnent une occasion d'application privilégiée de cette volonté.

Les États membres de l'Union européenne ont encore trop de divergences dans l'emploi de leurs forces armées. Les nombreuses restrictions ainsi que les limitations dans le domaine de l'usage de la force sont autant de freins à l'efficacité des opérations militaires.

Section 1 : L'insuffisance des moyens opérationnels de la PSDC.

Maxime Lefebvre disait que « *les possibilités d'action de l'Union européenne doivent s'apprécier par comparaison avec les autres pôles de puissance dans le monde*⁹⁴ ». Elles doivent surtout s'apprécier à l'aune des moyens que l'Union dispose et ce qu'elle est prête à mettre dans les missions et opérations montées au titre de la PSDC. Nous allons voir ici les difficultés liées au déploiement des experts des États membres (Paragraphe 1) et celles liées au financement des opérations (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Les difficultés à déployer des experts nationaux

Les missions civiles et militaires de l'UE reposent sur les capacités d'engagement individuel des États membres. L'UE ne dispose pas de capacités en propre en matière de génération de troupes. Ce sont les États membres qui mettent à sa disposition volontairement des troupes nationales et des capacités.

À partir de la décision du déploiement d'une mission, un plan d'opération prévoit la force nécessaire (personnel civil et militaire) pour l'accomplissement de la mission. L'Union européenne demande alors aux États membres de fournir les capacités nécessaires au cours d'un processus dit « de génération de force » où sont établis les engagements des États qui participent à l'opération⁹⁵.

⁹⁴ Maxime Lefebvre, « La politique étrangère européenne », éditions PUF, Que sais-je, 2^e édition, avril 2016, p.88.

⁹⁵ Depuis 2008, l'AED est chargée de concevoir un Plan de développement des capacités (PDC) aux côtés de l'EMUE et des États membres. En identifiant des priorités d'action, le PDC vise à stimuler les coopérations sur des programmes fédérateurs et faire converger les visions nationales en matière de besoins capacitaires.

Les missions de l'Union européenne sont confrontées à des difficultés de génération de personnel civil et militaire. Le manque de moyens et la diminution des budgets (voir infra) des opérations sont évoqués par des analystes pour expliquer l'hésitation des États membres à s'engager dans des missions et opérations PSDC civiles et militaires⁹⁶.

L'une des difficultés également majeures pour les missions de l'Union européenne est qu'elles sont le plus souvent déployées dans un environnement hostile ou évoluent dans des zones à risque et non pacifiées. EUBAM Rafah, EUBAM Libye, les régions du centre et du nord du Mali, où évoluent EUTM Mali et l'action de stabilisation des régions de Mopti et Ségou, sont illustratives à ce propos. Conscients de cet état de fait, les États membres rechignent de plus en plus à envoyer les experts nationaux.

Pour assurer une meilleure interaction entre les équipes de missions de l'Union et les autorités locales des pays hôtes des missions, le Service européen de l'action extérieure (SEAE) pourrait être tentée de relever le niveau des critères linguistiques pendant les recrutements, notamment en ce qui concerne le personnel civil et de commandement des missions. Cet argument de critère linguistique pourrait constituer un handicap à trouver du personnel suffisamment qualifié pour les missions.

Le processus de génération de forces est souvent retardé à cause des considérations politiques internes aux États membres ou leurs conceptions du déploiement des forces à l'extérieur de leurs frontières nationales. L'absence de personnel rapidement déployable et adéquatement formé en particulier dans les missions civiles de la PSDC est un manquement majeur à la mise en œuvre de la PSDC. Cette dernière question devrait être traitée comme une priorité par les institutions européennes et les États membres.

Paragraphe 2 : La problématique du financement des opérations de la PSDC

L'article 28.3 du Traité sur l'Union européenne fixe les modalités de financement des opérations et missions de l'UE. Les opérations civiles de la PSDC sont financées, en grande

⁹⁶ Jean Paul Perruche, (ancien Directeur général de l'État-major militaire de l'UE) « Le Conseil européen et la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC): orientations et mise en œuvre dans le domaine de la gestion des crises depuis le Traité de Lisbonne, consulté le 19 mai 2018 à 20 heures 18 minutes sur [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581416/EPRS_STU\(2016\)581416_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581416/EPRS_STU(2016)581416_FR.pdf), p.17.

partie, sur le budget PESC (doté de 326,8 millions d'euros en 2017)⁹⁷. Les opérations militaires sont en revanche financées par des fonds communautaires, constitués par une contribution des États membres, au prorata de leur produit national brut (PNB), et par une prise en charge des coûts opérationnels des États participants à la mission. Les fonds communautaires des opérations militaires sont gérés par un mécanisme administratif et financier, appelé Athéna.

Athéna, mise en place en 2004⁹⁸, assure le financement des coûts communs (10 à 20 % des coûts globaux) des opérations militaires de l'UE menées au titre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'UE. Tous les États membres de l'Union participent aux fonds communs, sauf le Danemark, qui bénéficie d'une clause d'exemption.

Depuis quelques années, nous assistons à une diminution du budget alloué à la PSDC. A contrario, il y a une multiplication des missions PSDC liée au contexte sécuritaire du monde. En effet, de 396 millions d'euros en 2013, le budget de la PSDC est passé à 326,8 millions d'euros en 2017, soit environ une diminution d'un peu plus de 60 millions d'euros⁹⁹.

S'agissant du financement de l'opération EUTM Mali, au lancement, c'est la France qui a supporté la plus grosse part du budget d'autant plus qu'elle a fourni un peu plus du tiers du personnel de la mission.

Le Sénat français ne s'est-il pas offusqué de la situation en indiquant que « *cet épisode en dit long sur la mobilisation réelle de nos partenaires européens. Faut-il souligner en outre que les sommes prises en charge par le budget européen sont assez modestes et que ce sont les Etats qui fournissent les contingents qui font, en réalité, l'essentiel de l'effort ?* ¹⁰⁰ ».

Philippe Setton, déclarait que : « *La capacité à financer des opérations civiles reste limitée, essentiellement en raison de la faiblesse relative des crédits de paiement au sein du budget de*

⁹⁷ André Dumoulin et Nicolas Gros-Verheyde, la politique européenne de sécurité et de défense commune : parce que l'Europe vaut bien une défense, Éditions Du Villard, Nivelles, avril 2017, p. 283.

⁹⁸ Cf. décision du Conseil n° 197/04, 23 février 2004.

⁹⁹ André Dumoulin et Nicolas Gros-Verheyde, Op. Cit. p. 283.

¹⁰⁰ J.-P. Chevènement et G. Larcher, *Rapport d'information*, n° 513, p. 27. Cité par Yves Petit, « Le rôle de l'Union européenne dans la crise malienne », *Civitas Europa* 2013/2 (N° 31), p. 207.

la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) sur lequel elles sont imputées. En 2015, ces crédits s'élevaient à 267 millions d'euros sur un budget de 320 millions¹⁰¹ ».

Pour une plus grande efficacité des missions PSDC et de la PESC elle-même, la solidarité financière des États membres de l'Union dans le cadre du mécanisme Athéna ne doit pas faire défaut, de nouvelles procédures doivent être adoptées concernant la PESC.

Section 2 : Les intérêts encore variables des États membres et les solutions proposées pour surmonter les difficultés liées à la PSDC

La construction de l'Union européenne s'est faite sur la base de la nécessité d'une unité pour faire face ensemble aux menaces qui venaient de l'extérieure. Parmi ces menaces, nous relevons avec Maxime Lefebvre¹⁰² les croisades contre les « infidèles », la lutte contre le péril turc ou encore la crainte du « péril jaune ».

Toutefois, malgré cette logique historique, les États membres de l'Union n'ont que très rarement réussi à afficher une unité face aux questions politiques ou militaires, due à la méfiance entre les nations qui la composent. La politique étrangère et de sécurité commune a été conçue sur la base d'une divergence d'intérêts.

Cette section nous permet d'analyser les intérêts variables des États membres de l'Union européenne dans le cadre de la politique de défense et de sécurité commune (Paragraphe 1) et les solutions proposées pour surmonter les difficultés liées à la PSDC (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Les intérêts variables des États membres

Il est de coutume de dire que la bonne marche d'une union réside dans la volonté et l'engagement personnel des membres. Cette assertion s'applique bien au cas de la politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne. Il n'y a pas de défense commune européenne sans l'engagement des États membres. Ces actions devront s'inscrire dans la durée, car les positions nationales d'aujourd'hui sont loin d'être convergentes.

¹⁰¹ Déclaration de l'Ambassadeur, représentant permanent de la France auprès du Comité politique et de sécurité (COPS) en 2015, devant la Commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale française, le 26 mai 2015, RAPPORT de la Commission des Affaires européennes sur la proposition de résolution européenne (no 2737) de M. Bruno Le Roux et les membres du groupe socialiste, républicain et citoyen et apparentés relative à la juste appréciation des efforts faits en matière de défense et d'investissements publics dans le calcul des déficits publics, le 2 juin 2015, p.14.

¹⁰² Maxime Lefebvre, « l'Union européenne peut-elle devenir une grande puissance ? », documentation française, Paris 2012, p. 22.

Le processus de prise de décision pour les matières relevant de la politique étrangère et de défense de l'Union européenne suppose l'unanimité de l'ensemble des États membres. Il est basé sur le principe de l'égalité des États : un État = une voix. Les conséquences du système de l'unanimité impliquent qu'une politique étrangère ne peut se décider contre l'intérêt d'un seul de ses États membres.

Du fait de leur taille démographique, économique et de leur influence au niveau européen et international, les trois pays de l'Union qui sont l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni sont incontournables, même si d'autres États membres se révèlent comme c'est le cas de l'Espagne, de la Pologne, de l'Italie, de la Belgique... etc. Les États membres, notamment certains « grands États » (Grande-Bretagne, Allemagne et France), compte tenu de leur histoire, ont des intérêts nationaux souvent en contradiction avec la volonté européenne d'une défense commune. Chacun des États membres de l'Union voudrait façonner la politique étrangère de l'Union en fonction de ses intérêts, ses préoccupations et ses contraintes.

En ce qui concerne le cas du Mali, l'Union européenne était convaincue de la nécessité de l'emploi d'une mission de l'Union au Mali. Dans leur Rapport d'information à l'Assemblée nationale française, Christophe Guilloteau et Philippe Nauche disaient que « *depuis le début de l'automne 2012, cette idée de nouvelle opération européenne au Mali était activée* ¹⁰³ ». Ils exprimaient que « *force est de constater que, pour l'opération Serval comme pour la mission de formation EUTM Mali, la solidarité européenne ne s'est pas exprimée dans des conditions satisfaisantes* ¹⁰⁴ ».

La crise malienne était l'occasion pour l'Union européenne d'appliquer les dispositifs de la politique de sécurité et de défense commune : « l'opération Serval est le type même d'opération que l'Union européenne ambitionne de pouvoir mener collectivement dans le cadre de la PSDC et une fois de plus, comme dans le précédent de la Libye, elle s'est avérée incapable de le faire ¹⁰⁵ ». Lors du sommet de Varsovie des chefs d'État et de gouvernement et les ministres de la Défense des pays du Triangle de Weimar (Pologne, Allemagne et France)

¹⁰³ Rapport d'information n° 911 de l'Assemblée nationale, présenté au nom de la Commission des Affaires européennes par MM. Joaquim Pueyo et Yves Fromion, 9 avril 2013, p. 32.

¹⁰⁴ Idem, p.33.

¹⁰⁵ Ibidem, p. 32 et 33.

et du Groupe de Višegrad (Pologne, Hongrie, Slovaquie et République tchèque), le 6 mars 2013, il n'y a pas eu de décision prise pour envoyer des forces en soutien aux soldats de l'opération Serval.

Malgré l'unanimité réunie autour de l'envoi d'une mission militaire PSDC au Mali, le lancement de l'EUTM Mali a pris beaucoup de retards et d'énormes difficultés, dus à la réticence de certains États étaient à apporter une contribution. Il a fallu trois ans de réflexion à l'Union européenne pour agir au Mali. L'idée d'une mission européenne pour renforcer la sécurité des pays du Sahel date de l'automne 2010. Il a fallu attendre le premier trimestre 2013 pour voir se déployer au Mali une mission militaire de l'Union (EUTM Mali lancée officiellement le 18 février 2013).

Nicolas Gros-Verheyde titrait un de ses articles le 9 octobre 2012 « *Opération au Mali : des Européens réticents* ¹⁰⁶ ». Il souligne l'inquiétude d'un officier qui lui aurait confié son impression que le soutien européen au Mali est une affaire de la seule France qui pousse. Il indique également que « *plusieurs pays sont plus que prudents. Les Britanniques notamment ont appelé à la prudence, les défis étant considérables, même s'ils soutiennent le principe de développement d'options au niveau de l'Union européenne. De nombreux pays — Allemagne en tête, mais aussi la Belgique, les pays nordiques, les Baltes — ont appelé à respecter une triple condition avant toute décision : résolution des Nations unies, appropriation locale, définition claire des missions et des tâches* ¹⁰⁷ ».

Les Pays-Bas ont été les grands absents lors du lancement de la mission européenne de formation des militaires maliens. La France a été le plus impliqué des vingt-deux pays participants avec 207 personnels, suivie par l'Allemagne (71), l'Espagne (54), le Royaume-Uni (40) avec une unité de formation composée des deux Irlande, la République tchèque (34), la Belgique (25) et la Pologne (20), les pays nordiques ayant fait une offre groupée (15 environ)¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Nicolas Gros-Verheyde, « *Opération au Mali: des Européens réticents* », Bruxelles, le 9 octobre 2012, <http://www.bruxelles2.eu/2012/10/09/operation-au-mali-des-europeens-reticents/>, consulté le 13 mai 2018 à 16 heures 40 minutes.

¹⁰⁷ Idem

¹⁰⁸ Rapport d'information n° 911 de l'Assemblée nationale, Op. Cite, p. 34.

La réticence de certains États membres de l'Union européenne au lancement de ses missions au Mali n'est pas une réalité nouvelle. Elle résulte de la divergence traditionnelle de points de vue des nations européennes sur le concept de l'Europe de la défense et du rôle de puissance de l'Union européenne¹⁰⁹.

Du côté des Britanniques, même s'ils se sont félicités de la signature du Traité de Lancaster House¹¹⁰, il est difficile de savoir si le Traité a réussi à assouplir la position du Royaume-Uni vis-à-vis de la PSDC. Les prises de position de certains responsables britanniques sur le déploiement des missions montrent un raidissement du Royaume-Uni. Cet état de fait indique que nous sommes bien loin des élans du sommet de Saint-Malo en 1998.

S'agissant de l'Allemagne, elle ne semble plus aussi enthousiaste. Mais, la coopération franco-allemande est toujours une réalité illustrée par de nombreuses réussites au niveau de la coopération bilatérale et des initiatives communes au sein de l'Union européenne. Cependant, la différence majeure entre ces poids lourds de la construction européenne demeure dans la culture militaire : la France est une puissance globale qui a une culture d'intervention, l'Allemagne est une puissance économique qui a une culture de la retenue.

Pour déclencher une mission comme Serval dans un cadre européen, des solutions sont proposées pour surmonter les difficultés liées aux opérations PSDC (Paragraphe 2).

Paragraphe 2 : Les solutions proposées pour surmonter les difficultés liées à la PSDC

Pour renforcer, redynamiser et développer les capacités de la politique européenne de sécurité et de défense, plusieurs options sont proposées à l'Union européenne par ses États membres, soit collectivement ou individuellement.

¹⁰⁹ Voir à ce sujet Maxime Lefebvre, « l'Union européenne peut-elle devenir une grande puissance ? », Op. Cite, p. 43 et suivantes.

¹¹⁰ Appelés également Traités de Londres, les Accords de Lancaster House sont les deux Traités militaires signés lors du sommet franco-britannique de Londres, à Lancaster House, signés le 2 novembre 2010 par le président français Nicolas Sarkozy et le Premier ministre du Royaume-Uni David Cameron. Ils visent à renforcer la coopération franco-britannique dans le domaine de la défense et succèdent à celui conclu en 1947 entre les deux pays. Le premier est « relatif à des installations radiographiques et hydrodynamiques communes ». Il concerne le développement et l'emploi des armes nucléaires. Le deuxième est une « coopération en matière de défense et de sécurité ». Il concerne « le déploiement et l'emploi des forces armées », les « transferts de technologies » entre les deux industries de l'armement, les programmes d'achats d'armements, les échanges d'informations. Consulté le 20 avril 2018 à 17 heures 18 minutes sur le site <https://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/paris-et-londres-lancent-une-cooperation-sans-precedent-en-matiere-de-defense>.

Dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune, le Traité de Lisbonne autorise la possibilité pour un certain nombre d'États membres de l'UE de renforcer leur coopération dans le domaine de la sécurité et de la défense. La PESCO, acronyme anglais de la *Coopération structurée permanente*, permet aux États membres, qui le souhaitent et qui le peuvent, de développer conjointement des capacités de défense, d'investir dans des projets communs et de renforcer l'état de préparation opérationnelle et la contribution de leurs forces armées.

Après plusieurs tentatives, le 18 mai 2017, les ministres des Affaires étrangères et de la Défense agrèent les sept principes de base et les deux niveaux de gouvernance de la PESCO, faute de mieux. Il faut attendre le 13 juillet 2017, à Paris, en marge d'un sommet franco-allemand, pour voir les ministres de la Défense des quatre principaux pays européens (Allemagne, France, Espagne, Italie) définir une vingtaine de principes communs pour la future coopération structurée permanente. Ils sont rejoints ensuite par quatre autres pays à savoir la Belgique, les Pays-Bas, la Finlande et la République tchèque.

Le 11 décembre 2017, le Conseil des Affaires étrangères approuve officiellement le lancement de la PESCO, avec la participation de 25 États membres¹¹¹. Ainsi, le 6 mars 2018, les ministres de la Défense, réunis pour la première fois en format PESCO, adoptent, formellement, la première liste de 17 projets, et des recommandations sur l'organisation de la Coopération.

L'adoption des principes communs de la coopération structurée permanente est une étape importante, mais pas une fin en soi. Nicolas Gros-Verheyde écrivait que « croire cependant qu'un tel regroupement pourrait faire naître, par une magie salvatrice, une volonté commune là où il n'y a que des volontés éparpillées, risque d'être une illusion dangereuse. Il ne faut pas envisager cette proposition comme une finalité en soi, mais plutôt comme un processus, à plusieurs niveaux ¹¹²».

¹¹¹ Les 25 États membres participant à la CSP sont les suivants : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et la Suède. Ils sont rejoints après par l'Irlande et le Portugal.

¹¹² Nicolas Gros-Verheyde, « Une coopération structurée permanente plus politique que militaire? », <https://www.bruxelles2.eu/2017/10/20/une-cooperation-structuree-permanente-plus-politique-que-militaire/>, consulté le 16 mai 2018 à 08 heures 53 minutes.

L'opérationnalisation d'une coopération plus étroite en matière de défense entre des pays européens est loin d'être un acquis. Il est préférable d'aller avec un premier noyau regroupant les pays les plus engagés, sur le moyen et long terme.

Avec des volontés éparpillées, la PESCO pourrait très vite être confrontée à un problème de financement. D'où l'intérêt de la mise en œuvre du *Fonds européen de la défense*, prévu par le Traité jamais mis en œuvre (pour les opérations).

En effet, le Fonds européen de la défense a été mis en place en juin 2017 pour coordonner, compléter et renforcer les investissements nationaux dans la recherche en matière de défense, le développement de prototypes et l'acquisition d'équipements et de technologies de défense.

Il comporte deux volets : le « volet recherche » offrira des subventions pour la recherche dans des technologies et des produits innovants en matière de défense, le « volet Développement et acquisition » incitera les États membres à coopérer en matière de développement et d'acquisition conjoints d'équipements et de technologies de défense, sous la forme de cofinancement par le budget de l'Union.

Ces initiatives sont complétées par celle évoquée par le Président Macron lors de son discours à la Sorbonne sur le futur de l'Europe, le 26 septembre 2017, dans lequel il a proposé la mise en place d'une « *l'initiative européenne d'intervention* ». Avec cette initiative, la France veut doter les Européens d'une capacité d'action et de prévention autonome de l'UE, pour des conflits, mais aussi des crises humanitaires ou environnementales, en mutualisant la planification militaire, le soutien aux opérations, l'anticipation et le renseignement. Elle sera normalement lancée en juin 2018.

Outre le défi de la nécessaire cohérence entre les différentes propositions et initiatives de nombreux obstacles doivent encore être franchis pour parer aux difficultés opérationnelles liées à la PSDC, et par là rendre efficace l'action de l'Union européenne dans son ambition d'acteur majeur de la gestion des crises.

CONCLUSION

L'instabilité de la région du Sahel particulièrement dans toute la zone de la bande sahélo-saharienne n'est pas née avec la crise malienne. Depuis les indépendances en Afrique, cette zone est le théâtre de multiples événements liés à la diversité de religion, de culture, des économies et des systèmes politiques des pays qui la composent.

La situation s'est empirée ces dix dernières années, notamment avec la crise libyenne, la dissémination et la prolifération des armes dans toute la zone. La présence des mouvements terroristes avec ses corollaires de trafics en tous genres (criminalité transfrontalière, trafic de drogue, la traite d'êtres humains...) a accentué la fragilité et multiplié les facteurs de désintégration de certains des États.

Ces facteurs régionaux couplés avec la rébellion touarègue, déclenchée le 17 janvier 2012, et le coup d'État du 21 mars 2012, ont rendu la crise malienne multidimensionnelle, difficile à résoudre. La déstabilisation du Mali a eu des répercussions sur les États voisins directs et menaçait la paix et la sécurité internationales.

C'est dans ce contexte de crise généralisée au Mali et d'insécurité ambiante dans la région du Sahel que l'Union européenne a décidé d'intervenir au Mali et dans la région, conformément aux dispositions de sa politique étrangère et de sécurité commune. Elle a ainsi développé une stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel en septembre 2011. Cette stratégie allie la lutte contre l'insécurité grandissante et pour le développement des pays de la région. Elle met l'accent sur la coopération régionale dans les interventions de l'Union européenne.

Sur la situation spécifique du Mali, l'Union européenne a manifesté son engagement dans le pays à travers plusieurs décisions et actions dont certaines ont fait l'objet d'analyse tout au long de ce travail. Il en ressort ainsi que l'intervention de l'Union européenne au Mali, dans le cadre de sa politique étrangère et de sécurité commune est une réalité. Elle a permis le déploiement de plusieurs missions PSDC pour la stabilité et la sécurisation du Mali.

Les résultats de cette intervention sont visibles sur le terrain. Plusieurs bataillons de soldats et la hiérarchie militaire de l'armée malienne ont reçu des formations des experts militaires des États de l'Union européenne à travers sa mission EUTM Mali. Les capacités opérationnelles des forces armées maliennes se sont nettement améliorées ainsi que l'efficacité opérationnelle des forces de sécurité intérieure. EUCAP Sahel Mali participe également à rétablir les chaînes hiérarchiques respectives des trois des forces de sécurité intérieure (police, gendarmerie et garde nationale). Une assistance est apportée aux autorités administratives pour restaurer l'autorité de l'État dans les régions du centre du pays. Des actions de coordinations sont montées à l'échelle de la région du Sahel et avec les partenaires sur le terrain.

À côté de cette assistance militaro civile, l'Union européenne est très présente sur le terrain du développement dans le cadre de la mise en œuvre de sa stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel. Elle participe à la relance durable du secteur agricole et le développement du secteur privé, deux domaines qui n'étaient pas l'objet de notre étude.

Toutefois, en dépit des résultats probants de l'intervention de l'Union européenne au Mali, il est trop tôt pour conclure que la politique étrangère et de sécurité commune et la politique de sécurité et de défense commune (PESC/PSDC) de l'Union sont parfaites.

Les opérations engagées par l'Union au Mali ne sont pas encore arrivées à leur terme, s'inscrivent d'ailleurs dans la durée ; les questions de la capacité future des forces armées maliennes à assurer seule la sécurisation de l'ensemble du territoire national, l'efficacité opérationnelle des forces de sécurité intérieure et la capacité des autorités administratives et locales des régions du centre et du nord du pays pour asseoir durablement l'autorité de l'État restent bien des inconnues.

De plus, les missions civiles et militaires PSDC déployées au Mali sont jusqu'à présent restées limitées dans leur ampleur et n'ont pas su réagir face à la recrudescence de la violence et des actes terroristes. Elles sont cantonnées dans le domaine de l'assistance et n'ont pas de mandat d'engagement sur le terrain. Que ferait l'Union européenne ou ses missions au Mali si les terroristes décidaient de lancer des opérations de combat ?

L'efficacité des actions des missions de l'UE est souvent tributaire de sa coordination avec d'autres acteurs sur le terrain. La lutte contre le terrorisme au Mali et dans la région du Sahel est considérée comme « une affaire de la seule France ». Le déplacement des équipes de

l'Union européenne dans les régions du centre et du nord du Mali se fait avec la bienveillance et l'accompagnement soit de la force Barkhane et/ou des forces de la MINUSMA. L'autonomie opérationnelle des missions se retrouve réduite et conditionnée à l'autorisation d'autres acteurs.

Aussi, les prémices de la crise malienne étaient-elles bien établies et connues de tous avant les événements de 2012, et pourtant, il a fallu attendre le 17 janvier 2013 pour voir se mettre en place une mission militaire au titre de la PESC/PSDC de l'UE au Mali. C'est bien un an plus tard, soit près de deux après le déclenchement de la crise qu'une décision de l'envoi d'une mission civile PESC/PSDC en soutien aux forces de sécurité intérieure (FSI) (police, gendarmerie et garde nationale) maliennes est prise.

Il ne s'agit pas là l'idée de dire que l'UE aurait pu seule intervenir pour juguler la crise et stopper l'action des groupes terroristes. Mais sa réaction tardive face à la menace qui se profilait à ses portes et dont elle avait largement connaissance, est le signe qu'elle n'a pas su être assez rapide et pas assez réactive, non seulement dans la prise de décision, mais également la mise en œuvre de la décision d'envoi d'une mission au Mali. Les dispositions PESC/PSDC, relatives à la mise en place d'une opération extérieure de l'Union européenne, sont rigides, le processus décisionnel, qui implique l'accord à l'unanimité de l'ensemble des États membres, est inadapté face aux nouveaux types de conflits, notamment ceux impliquant les groupes terroristes.

Le déploiement de missions civile et militaire de formation de l'armée et des forces de sécurité intérieure maliennes est salubre certes, mais devrait être précédé de déploiement d'une opération militaire de combat contre les terroristes. L'Union européenne aurait pu faire sienne l'opération Serval en prenant à sa charge les coûts de l'opération. Une force d'intervention rapide prédisposée de l'Union aurait pu intervenir rapidement au Mali.

Les initiatives et propositions pertinentes pour relancer l'Europe de la défense ne manquent pas. La coopération structurée permanente, qui avait été abandonnée¹¹³, doit être réalisée avec un engagement clair de tous les États. Il en va ainsi du fonds européen de la défense, pour faciliter le financement des opérations de l'Union. L'initiative européenne d'intervention permettrait de doter l'Europe « *d'une capacité d'action autonome* ».

¹¹³ André Dumoulin et Nicolas Gros-Verheyde, Op. Cit. p. 469.

BIBLIOGRAPHIE

I. DOCUMENTS OFFICIELS

1. Charte des Nations unies, signée à San Francisco, le 26 juin 1945.
2. Traités sur l'Union européenne (Maastricht — 7 février 1992, Amsterdam — 2 octobre 1997, Nice — 26 février 2001 et Lisbonne-13 décembre 2007).
3. Rapport d'information n°4472 de la Commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale française « Sysiphe au Mali : évaluation des missions européennes, EUTM et EUCAP », Assemblée nationale, XIVe législature, février 2017, 53 pages.
4. Rapport n° GA 125 du Groupe interparlementaire d'amitié France-Afrique de l'Ouest du Sénat sur « Mali, Niger : paix, sécurité et développement, trois défis à relever », Sénat, 26 mars 2015, 48 pages.
5. Rapport d'information n°1582 de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale française « Relever le défi de l'Europe de la défense : une responsabilité française », Assemblée nationale, XIIIe législature, décembre 2013, 183 pages.
6. Rapport d'information n°1288 de la Commission de la défense « Opération Serval », Assemblée nationale, XIVe législature, Paris, juillet 2013, 128 pages.
7. Rapport d'information n°513 de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées « Mali : comment gagner la paix ? », du Sénat français, Paris avril 2013, 135 pages.
8. Rapport d'information n°291 de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale française « l'avenir de la PESC et de son financement », Assemblée nationale, XIIIe législature, octobre 2007, 40 pages.
9. DÉCISION 2013/34/PESC du Conseil du 17 janvier 2013, relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces armées maliennes (EUTM Mali).
10. DÉCISION 2014/219/PESC du Conseil du 15 avril 2014, relative à la mission PSDC de l'Union européenne au Mali (EUCAP Sahel Mali).
11. DÉCISION (PESC) 2017/1425 du Conseil du 4 août 2017, concernant une action de stabilisation de l'Union européenne à Mopti et Ségou au Mali.
12. Guide de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), ministère des Affaires étrangères, Service de la politique étrangère et de sécurité commune, août 2006.

II. OUVRAGES

13. Boniface Pascal et Sueur Philippe (dir.), *l'Union européenne face aux crises : quelles réponses ?* Armand Colin, Paris, juillet 2011, 133 pages.
14. De Vasconcelos Alvaro (dir.), *Quelle défense européenne en 2020 ?* Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne, Paris, 2010, 210 pages.
15. De Wilde d'Estmael Tanguy, *La PESC au lendemain du Traité de Lisbonne*, Presse universitaire de Louvain, Louvain-la-Neuve, septembre 2011, 101 pages.
16. Dumoulin André et Gros-Verheyde Nicolas, *La politique européenne de sécurité et de défense commune : parce que l'Europe vaut bien une défense*, Éditions du Villard, Nivelles, avril 2017, 491 pages.
17. Favret Jean-Marc, *L'essentiel de l'Union européenne, ses institutions et son droit*, Les éditions Gualino, août 2017, 104 pages.
18. Gnesotto Nicole, *Faut-il enterrer la défense européenne ?* La documentation française, Paris, avril 2014, 151 pages.
19. Lefebvre Maxime, *La politique étrangère européenne*, éditions PUF, Que sais-je, 2^e édition, avril 2016, 128 pages.
20. Lefebvre Maxime, *L'Union européenne peut-elle devenir une grande puissance ?* La documentation française, avril 2012, 179 pages.

III. REVUES, ARTICLES ET PUBLICATIONS

21. Bangoura Dominique, (dir) Chaigneau Pascal, « Opérations de maintien de la paix et interventions militaires : le cas du Mali et de la République centrafricaine », *Enjeux diplomatiques et stratégiques 2016*, Centre d'études diplomatiques et stratégiques, éditions les points sur les i, Paris 2016, pp.171-184.
22. Barluet Alain, « La défense européenne tente de se relancer », *Le Figaro* du 20 février 2018.
23. Eleftheria Neframi, 'La politique étrangère et de sécurité commune et l'identité de l'Union européenne', In: *Annuaire français de droit international*, volume 50, 2004. pp. 826-860.
24. Goerens Charles, « Sécurité et développement de l'Afrique : une nouvelle approche pour l'UE », *Cahier de Chaillot* n°99 avril 2007, Institut d'études et de sécurité de l'Union européenne, Paris, 79 pages.
25. Hamonic Anne, « La coopération structurée permanente : un dispositif procédural de trop ? », *Revue de l'Union européenne* n°578, Paris, mai 2014, pp. 269-279.
26. Hofnung Thomas, « les interventions militaires françaises en débat », *Revue géopolitique africaine*, n° 55, Troisième trimestre 2015, pp. 85-97.

27. Menon Anand, « La politique de défense européenne après le Traité de Lisbonne. Beaucoup de bruit pour rien », *Politique étrangère* 2011/2 (Été), pp : 375-387.
28. Michailof Serge, « Mali, une guerre sans fin ? », *Revue défense nationale*, n° 807, février 2018, pp. 51-55.
29. Petit Yves, « Le rôle de l'Union européenne dans la crise malienne », *Civitas Europa* 2013/2 (N° 31), p. 181-209.
30. Pfister Stéphane, « Les avantages comparatifs de l'Union européenne dans la gestion des crises et la sortie des conflits », *Euryopa*, Institut européen de l'Université de Genève, septembre 2004, 227 pages.

IV. TRAVAUX DE RECHERCHES : MÉMOIRES ET THÈSES

31. Fouad Mohamed Marwa, « Évaluation de la Politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, étude de cas : la PESC face au conflit israélo-palestinien », Mémoire de Master en Administration publique, *École Nationale d'Administration*, Strasbourg, Promotion Romain Gary 2003-2005, 51 pages.
32. Hatzidiakos Andréas Christos, « La PSDC et la gestion civile des crises, le rôle de l'UE dans la gestion civile des crises et sa contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationales : la dimension de la reconstruction post-conflit de la PSDC replacée dans le cadre de l'action extérieure de l'UE », Thèse de doctorat en Science politique/Relations internationales et stratégiques, *Université de Strasbourg*, juillet 2015, 706 pages.
33. Maïga Aboubacar, « La politique européenne de gestion des crises à l'épreuve de la logique communautaire : une analyse critique dans le cas des crises libyenne et somalienne », Mémoire de Master en études européennes, Institut européen de l'Université de Genève, décembre 2012, 71 pages.
34. Moundounga Séraphin, « L'Union européenne et la paix en Afrique subsaharienne », Thèse de Doctorat en Droit, *Université de Grenoble*, décembre 2012, 846 pages.

V. SITES INTERNET

35. « La politique étrangère et de sécurité européenne : politique commune ou agrégat de diplomaties nationales? », *Question d'Europe* n°299, 20 janvier 2014, disponible sur <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0299-la-politique-etrangere-et-de-securite-europeenne-politique-commune-ou-agregat-de-diplomaties-nationales-?.html>, consulté le 26 mars 2018 à 18 heures 47 minutes.
36. Guerrier Antoine, « l'Union européenne et son armée fantôme », *France Culture* du 17 octobre 2016, disponible sur <https://www.franceculture.fr/geopolitique/1950-2016-lunion-europeenne-et-son-armee-fantome.html>, consulté le 26 mars 2018 à 19 heures 13 minutes.

37. Missions et opérations civiles et militaires de l'Union européenne, disponible sur https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en, consulté le 30 mars 2018 à 12 heures 57 minutes.
38. Gourdin Patrice, « L'Union européenne et le conflit malien », *Études géostratégiques*, 30 avril 2013, disponible sur (<http://etudesgeostrategiques.com/2013/04/30/lunion-europeenne-et-le-conflit-malien/>), consulté le 2 avril 2018 à 12 heures 56 minutes.
39. Le Monde, Éditorial du 14 mars 2013, « Bêtise et pingrerie de l'Europe au Sahel », disponible sur http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/03/13/betise-et-pingrerie-de-l-europe-au-sahel_1847214_3212.html, consulté le 2 avril 2018 à 13 heures 10 minutes.
40. Rapport annuel PSDC 2017, disponible sur <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/csdp-annual-report-2017-web.pdf>, consulté le 4 avril 2017 à 15 heures 04 minutes.
41. Larcher Laurent, « Un an après, quel bilan pour l'opération Serval au Mali? », *Lacroix*, du 12/01/2014, disponible sur <https://www.lacroix.com/Actualite/Monde/Un-an-apres-quel-bilan-pour-l-operation-Serval-au-Mali-2014-01-12-1088242>, consulté le 6 avril 2018 à 11 heures 17 minutes.
42. Groupe de Recherche et d'information sur la Paix et la Sécurité, « L'UE au Mali — Évolution d'un rôle », disponible sur <http://www.grip.org/fr/node/788>, consulté le 6 avril 2018 à 11 heures 39 minutes.
43. Rédaction de B2, « Réformer une armée malienne, la mission EUTM », disponible sur <https://club.bruxelles2.eu/2016/05/reformer-une-armee-malienne-la-mission-deutm-mali/>, consulté le 12 avril 2018 à 14 heures 28 minutes.
44. Gros-Verheyde Nicolas « La Mission d'EUTM Mali: lancée ! », disponible sur <https://www.bruxelles2.eu/2013/02/18/la-mission-eutm-mali-lancee/>, consulté le 12 avril 2018 à 15 heures 08 minutes.
45. Hubaut Leonor, « Le soutien de l'UE à la force conjointe du G5 Sahel », disponible sur <https://club.bruxelles2.eu/2018/02/n57-le-soutien-de-lue-a-la-force-conjointe-du-g5-sahel-dossier/>, consulté le 12 avril 2018 à 15 29 minutes.
46. Lutte antiterroriste : « les pays du G5 Sahel s'acheminent vers la création d'une force commune », site internet de *Jeune Afrique*, disponible sur <http://www.jeuneafrique.com/401139/politique/lutte-antiterroriste-pays-g5-sahel-sacheminent-vers-creation-dune-force-commune/>, consulté le 15 avril 2018 à 10 heures 05 minutes.
47. De Langlois Maurice, « Les paradoxes de l'Europe de la défense », disponible sur <https://eurodefense.fr/2015/01/31/les-paradoxes-de-leurope-de-la-defense/>, consulté le 20 avril 2018 à 14 heures 56 minutes.
48. Tobie Aurélien, « Le centre mali : violences et instrumentalisation croisées », disponible sur https://www.sipri.org/sites/default/files/2017-12/sipriinsight_1712_mali_3_fra_1.pdf, 18 pages, consulté le 21 avril 2018 à 15 heures 16 minutes.

49. Musila Cyril, « Le partenariat Union africaine – Union européenne sur la paix et la sécurité », disponible sur http://www.irenees.net/bdf_fiche-experience-818_fr.html, février 2015, consulté le 1^{er} mai 2018 à 17 heures 44 minutes.
50. Communiqué conjoint de la 21e Réunion Ministérielle de Dialogue Politique CEDEAO-UE, tenue à Bruxelles le 4 avril 2017, disponible sur https://eeas.europa.eu/delegations/mali/24200/21eme-reunion-ministerielle-de-dialogue-politique-cedeao-ue-bruxelles_fr, consulté le 5 mai 2018 à 14 heures 41 minutes.
51. Laville Elise « Cadre institutionnel et enjeux actuels de la PSDC », disponible sur : <https://www.geostrategia.fr/cadre-institutionnel-et-enjeux-actuels-de-la-psdc/>, consulté le 6 mai 2018 à 17 heures 22 minutes.
52. Jauvert Vincent et Halifa-Legrand Sarah, «Mali: histoire secrète d'une guerre surprise », publié le 10 février 2013 à 10 heures 14 minutes. Disponible sur <http://globe.blogs.nouvelobs.com/archive/2013/02/08/mali-histoire-secrete-d-une-guerre-surprise.html> consulté le 10 mai 2018 à 11 heures 37.
53. Gros-Verheyde Nicolas, « L'Union européenne de défense alias la Coopération structurée permanente », disponible sur <https://club.bruxelles2.eu/2018/03/lunion-europeenne-de-defense-alia-la-cooperation-structuree-permanente/>, consulté le 16 mai 2018 à 08 heures 40 minutes.
54. Gros-Verheyde Nicolas, « Une coopération structurée permanente plus politique que militaire? ». Disponible sur <https://www.bruxelles2.eu/2017/10/20/une-cooperation-structuree-permanente-plus-politique-que-militaire/>, consulté le 16 mai 2018 à 08 heures 53 minutes.
55. Lagneau Laurent, « L'Union européenne lance son Fonds de la Défense », *Zone militaire*, 7 juin 2017. Disponible sur <http://www.opex360.com/2017/06/07/lunion-europeenne-lance-son-fonds-de-la-defense/>, consulté le 19 mai 2018 à 19 heures 55 minutes.

ANNEXES

- 1.** Carte illustrant la situation de la guerre au Mali, à la date du 18 janvier 2013
- 2.** Carte des Etats membres du G5 Sahel.

Guerre au Mali

situation au 18 janvier 2013

-  Territoire malien échappant au gouvernement central
-  Troupes françaises (1 400 soldats sont déployés)
-  Base française permanente
-  Villes bombardées par l'aviation française
-  Renforts prévus dans le cadre de la Mission internationale de soutien au Mali (Misma)
-  Zone d'opération d'Al-Qaida au Maghreb islamique (Aqmi)
-  Renforts effectifs (une centaine de militaires togolais et nigériens viennent d'arriver au Mali)
-  Etats membres de la Cédéao (+ le Mali)



