

OPÉRATION ATALANTE: PIRATERIE ET POLITIQUE DE SÉCURITÉ DE LA SUISSE

La question d'une participation à la mission anti-piraterie de l'UE reflète les changements intervenus dans les exigences posées à la politique de sécurité de la Suisse. Parallèlement, les controverses autour de la participation à l'opération Atalante et la marge de manœuvre restreinte du Conseil fédéral mettent en lumière la polarisation continue au plan de la politique intérieure en ce qui concerne l'orientation de la Suisse en termes de politique de sécurité. Un engagement de l'armée aux fins de protéger les livraisons humanitaires à destination de la Somalie ainsi que les navires suisses croisant dans le golfe d'Aden serait conforme aux intérêts, réalisable au plan militaire et en harmonie avec le droit.



Opération Atalante: mission anti-piraterie de l'UE au large de la Corne de l'Afrique

Jusqu'à une époque récente, la piraterie était encore davantage associée à des films hollywoodiens qu'à la politique de sécurité. Le phénomène n'était pas du tout perçu comme une menace pour les intérêts suisses. Le rapport sur la politique de sécurité 2000 reste muet sur la piraterie maritime. Et pourtant la Suisse doit maintenant trancher: doit-elle participer à la mission anti-piraterie de l'UE au large de la Corne de l'Afrique? Cette question revient à la pointe de l'actualité et reflète la prévisibilité décroissante qui prévaut dans les développements de la politique de sécurité ainsi que la complexité croissante de la menace et les exigences nouvelles posées à la politique de sécurité de la Suisse dans un monde globalisé.

Le lièvre a été levé, d'une part, par l'Association des Armateurs Suisses qui a déposé en novembre 2008 une demande pour s'enquérir des mesures que le Conseil fédéral entendait prendre pour protéger les navires commerciaux suisses dans le golfe d'Aden et, d'autre part, par l'UE elle-même qui a officiellement invité la Suisse à participer à la mission anti-piraterie européenne dans cette région (EU Navfor Somalia – Opération Atalante). Trois jours après la Conférence de constitution de forces du 16 décembre 2008, le Conseil fédéral donnait son accord de principe pour une participation à l'opération. Après d'autres discussions avec l'UE, il a finalement approuvé, en date du 25 février 2009, l'engagement d'un détachement de

l'armée suisse en service d'appui, sous réserve de l'approbation par le Parlement.

Concrètement, le Conseil fédéral veut mettre à la disposition de l'opération Atalante deux équipes des forces spéciales (chacune étant composée de six à huit personnes), trois experts médicaux et trois spécialistes en droit international. Le mandat du personnel militaire suisse reste limité à la protection des navires du Programme alimentaire mondial de l'ONU qui approvisionnent la Somalie et, le cas échéant, à celle des bateaux suisses de la flotte marchande. La Suisse exclut explicitement toute participation à des opérations offensives contre les pirates et tout engagement sur des navires d'autres Etats. Conformément au message du Conseil fédéral du 22 avril 2009, le commandant militaire de l'opération Atalante a accepté ces restrictions d'intervention et, partant, l'offre de la Suisse.

Au plan de la politique intérieure, la participation à la mission de l'UE demeure controversée. Après avoir d'abord réagi de manière remarquablement rapide, le Conseil fédéral a ensuite lui-même retardé le traitement de l'affaire au Parlement en la liant à une révision de la loi militaire visant à une extension du service d'appui. Cette démarche n'a pas pu être objectivement retracée et a mis au grand jour la marge de manœuvre actuellement restreinte du gouvernement dans les questions de politique de sécurité. Même les partis restent divisés en ce qui concerne

l'opération Atalante. En plus du problème que pose l'amalgame des deux objets, le débat est controversé en particulier en ce qui concerne l'opportunité politique, la faisabilité au plan militaire et la légalité de l'engagement de l'armée suisse au large de la Corne de l'Afrique.

La piraterie – un challenge pour la politique de sécurité

Les causes de la piraterie maritime au large des côtes somaliennes sont à rechercher dans l'effondrement de l'Etat dans ce pays de l'Est africain, dans l'instabilité permanente qui affecte la région et dans l'absence de perspectives économiques. Si la piraterie a longtemps été un problème local, elle est depuis le début de 2008 devenue un véritable challenge pour la sécurité internationale. Ce n'est pas tant l'augmentation substantielle du nombre et de la qualité des attaques qui est en cause, mais surtout l'extension dramatique du rayon d'action des pirates qui opèrent aujourd'hui massivement dans le golfe d'Aden et dans les eaux internationales de la partie ouest de l'océan Indien. Le détournement de navires commerciaux et de bateaux privés est devenu une affaire lucrative. Souvent les rançons payées se montent à plusieurs millions. Selon les estimations, les pirates somaliens maintiennent actuellement sous leur contrôle quelque quinze bateaux et détiennent plus de 200 otages.

Le golfe d'Aden compte parmi les voies de transport les plus importantes du monde. Si le trafic maritime a, de manière générale, fortement augmenté en raison de la globalisation, des perturbations des voies de communication entre l'Europe, la presqu'île arabe et l'Asie peuvent avoir des répercussions particulièrement graves sur l'économie mondiale et l'approvisionnement en matières premières et en énergie. 20% du commerce mondial transite par le golfe d'Aden et ce sont annuellement 25 000 navires qui traversent la région. La piraterie engendre des coûts supplémentaires importants pour l'économie en raison de deux facteurs: perte de temps et augmentation des primes d'assurance. De plus, la piraterie maritime aggrave la situation en Somalie même, situation que le Conseil de sécurité de l'ONU qualifie de «menace pour la paix internationale». Elle entrave aussi l'approvisionnement humanitaire de la Somalie qui est d'importance vitale pour plus d'un tiers de la population.

Ces derniers mois, la gestion internationale de la crise pour la lutte contre la piraterie a

connu de nouveaux développements parallèlement au renforcement de la menace. Après une première opération de l'OTAN visant à protéger les navires du Programme alimentaire mondial de l'ONU en automne 2008, l'UE a pris le relais et lancé le 8 décembre 2008 l'opération Atalante en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie. En janvier 2009, les Etats-Unis ont eux aussi formé une union marine multinationale contre les pirates somaliens en mettant sur pied la *Combined Task Force 151*. D'autres navires de l'OTAN et de nombreux navires sous commandement national sont par ailleurs sur place, en provenance de Russie, d'Inde et de Chine. Toutes ces interventions s'inscrivent dans le cadre de la Convention de l'ONU sur le droit de la mer et de plusieurs résolutions de l'ONU du chapitre VII de la Charte qui en appellent à l'aide des Etats pour lutter contre la piraterie au large de la Corne de l'Afrique.

Opération Atalante

Atalante est une opération militaire dans le cadre de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). La pièce maîtresse de cette première mission maritime de l'UE est la protection des livraisons humanitaires par bateau à destination de la Somalie et la sécurisation du trafic maritime civil. La lutte active contre les pirates est également prévue, mais reste limitée à la haute mer et aux eaux territoriales somaliennes.

En mai 2009, Atalante disposait de treize navires et de trois avions de reconnaissance. Des capacités opérationnelles ont jusqu'ici été fournies par l'Allemagne, la France, la Grèce, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède et l'Espagne. La Belgique et la Norvège, premier Etat non-membre de l'UE, vont suivre prochainement. D'autres pays tiers comme la Croatie et l'Ukraine ont annoncé qu'ils allaient s'engager. L'UE s'efforce d'obtenir des contributions supplémentaires, à plus forte raison qu'elle a récemment étendu la zone d'intervention d'Atalante jusqu'aux Seychelles. Par ailleurs, une prolongation de la mission au-delà de 2009 se dessine aujourd'hui déjà à Bruxelles.

Avec le *Maritime Security Center*, l'UE exploite une centrale de contact auprès de laquelle peuvent se faire enregistrer les bateaux ayant besoin de protection. Parmi les défis soulevés par la mission, la question des poursuites pénales a surtout occupé le devant de la scène durant les premiers

mois, en plus de l'extension du rayon d'action des pirates. Comme de nombreux Etats craignant un afflux de demandes d'asile et rebutés par les impondérables juridiques hésitaient à traîner les pirates devant leurs propres tribunaux, on a souvent commencé par relâcher ces écumeurs des mers. Ce problème a toutefois perdu de son acuité depuis que l'UE a conclu un accord avec le Kenya en mars 2009 pour la prise en charge des pirates.

Après six mois, le premier bilan intermédiaire de l'opération Atalante est positif. Néanmoins, le nombre d'attaques perpétrées par des pirates n'a pas connu de baisse durable malgré une présence internationale toujours plus imposante, mais le pourcentage des attaques réussies a nettement diminué. Sous l'égide de l'UE, 30 bateaux du Programme alimentaire mondial ont jusqu'à présent été conduits à bon port et quelque 150 navires commerciaux répartis sur deux douzaines de transits groupés ont pu traverser le golfe d'Aden sans dommage. En outre, plus de 50 pirates ont pu être remis aux autorités pénales kenyanes.

A Bruxelles, l'opération Atalante est comprise en tant que composante d'une stratégie civilo-militaire globale de l'UE à l'égard de la Somalie, qui doit être étendue dans les mois à venir. Aujourd'hui déjà, l'UE soutient le processus de paix de Djibouti pour la Somalie et les efforts de l'envoyé spécial de l'ONU en vue de trouver une solution au conflit. Une conférence des bailleurs de fonds a en outre eu lieu en avril 2009 à Bruxelles en vue du renforcement des institutions de sécurité somaliennes et de la mission de la paix de l'Union africaine. A l'initiative de la France, l'UE évalue actuellement la possibilité d'une mission PESD civile dans le domaine de la formation de la police. Finalement, l'UE est également le plus gros bailleur de fonds de la Somalie dans la coopération pour le développement et l'aide humanitaire.

Opportunité controversée

La liberté dont jouit la navigation maritime revêt une importance stratégique pour l'économie suisse qui est largement globalisée, hautement tributaire des exportations et qui doit importer massivement des matières premières. S'y ajoute le fait que la Suisse dispose d'une flotte hauturière remarquable pour un pays sans accès à la mer, qui se compose de quelque trois douzaines de navires commerciaux. La Confédération soutient ces bateaux navigant sous pavillon suisse par

un crédit-cadre de cautionnement augmenté de manière substantielle en 2008. En contrepartie, elle peut avoir recours à ces unités en cas de crise afin de garantir l'approvisionnement national et le transport d'importants produits d'exportation en disposant de son propre tonnage de haute mer. Sur la toile de fond que constitue cette politique de promotion des bateaux suisses, le Conseil fédéral est également tenu de prendre des mesures en vue de préserver la liberté commerciale de la flotte helvétique.

Il ne fait pas de doute que la crise qui sévit dans la Corne de l'Afrique touche donc aussi les intérêts suisses, quand bien même le défi au plan de la politique de sécurité est moins quantifiable et, en Suisse, moins directement perceptible que ce n'était par exemple le cas avec les flux de réfugiés des Balkans des années 1990. Néanmoins, l'engagement de soldats suisses est diversement apprécié. La controverse porte tout d'abord sur l'opportunité politique d'un engagement militaire. Les débats menés à ce sujet reflètent les divergences fondamentales des partis politiques en matière de politique de sécurité. Ainsi, l'UDC et les verts estiment qu'une participation suisse à l'opération Atalante est incompatible avec la neutralité quand bien même juridiquement celle-ci n'est applicable que dans les conflits inter-étatiques et en l'absence d'un mandat de l'ONU et que l'image de la Suisse en tant qu'Etat neutre ne subira aucun dommage du fait de la participation à une mission anti-piraterie.

Ces mêmes partis rejettent largement les engagements de l'armée à l'étranger également sur la base de réflexions fondamentales. A l'opposé, le PLR et le PS se prononcent pour une participation à Atalante - à raison - parce qu'une politique de sécurité qui tient dûment compte de la menace extérieure exige aujourd'hui également une participation à l'aspect militaire de la gestion internationale de la crise. Il convient d'ajouter que la Suisse a jusqu'ici fourni une contribution à la production sécuritaire moins importante que d'autres Etats européens et peut, avec Atalante, fixer un objectif important dans ce domaine.

L'armée suisse et la piraterie

En plus de l'opportunité politique, le débat porte aussi sur la question de savoir si l'armée suisse possède les capacités adéquates pour l'opération Atalante d'autant

plus qu'elle ne dispose d'aucune frégate. En la matière, on peut dire que les grenadiers professionnels du détachement de reconnaissance 10 de l'armée, qui sont notamment formés pour des engagements spéciaux à l'étranger, sont parfaitement qualifiés pour les tâches prévues dans l'opération Atalante et qu'en tant que détachement pour la protection des navires, ils peuvent fournir des contributions très utiles dont l'UE a besoin.

Eu égard au manque de capacités dans les domaines du transport, de la logistique et de la transmission d'informations, l'armée suisse est, dans le cadre d'Atalante, néanmoins tributaire de la coopération avec un Etat partenaire. L'intégration de personnel militaire suisse dans le contingent allemand à laquelle aspire le Conseil fédéral serait une solution opportune. L'armée suisse a déjà fait de bonnes expériences avec le modèle de l'Etat partenaire dans les Balkans, au Congo et en Afghanistan. S'agissant d'Atalante, l'Allemagne et la France ont déjà fait savoir qu'elles étaient prêtes à coopérer. Dans ce contexte, l'intérêt que l'UE porte à une contribution de la Suisse ne s'explique pas seulement par la nécessité de disposer de ressources supplémentaires, mais aussi à la lumière de la légitimité de l'engagement militaire qui doit être aussi grande que possible.

Documents clé et liens

- Résolutions de l'ONU (toutes de 2008)
1814 [☞](#); 1816 [☞](#); 1838 [☞](#); 1846 [☞](#); 1851 [☞](#)
- UE: Opération Atalanta [☞](#); Maritime Security Center [☞](#)
- Armée allemande (*Bundeswehr*): Atalanta [☞](#)
- Message du Conseil Fédéral: Atalanta [☞](#)
- Le détachement de reconnaissance de l'armée 10 [☞](#)
- Loi fédérale sur l'armée Art. 66 [☞](#); Art. 69 [☞](#)

Loi militaire et manœuvres politiques

S'agissant de la légalité, également contestée, d'une participation à l'opération Atalante, il convient de se rallier aux arguments du Conseil fédéral selon lesquels les bases légales actuelles sont suffisantes. Selon l'article 69 auquel il est fait appel dans le message, un service d'appui à l'étranger «... aux opérations d'aide humanitaire» (al. 1) et «... destiné à la sauvegarde d'intérêts suisses à l'étranger (protection de personnes ou de biens particulièrement dignes d'être protégés)»

(al. 2) est admissible. Sur la base du mandat de l'ONU, qui qualifie la piraterie somalienne non seulement d'acte criminel comme dans la Convention de l'ONU sur le droit de la mer, mais aussi de menace pour la paix, le Conseil fédéral aurait également pu déclarer l'engagement comme faisant partie du service de promotion de la paix selon l'article 66, à plus forte raison que les restrictions à un engagement de la Suisse pour l'opération Atalante ne laissent aucune place à des actes belliqueux destinés à conquérir la paix. Si le Conseil fédéral considère l'opération militaire de l'UE comme une «opération de police sous mandat des Nations Unies», il est certes dans le vrai, mais crée davantage de confusion qu'il n'apporte de clarté.

La décision du Conseil fédéral de soumettre aux Chambres le projet Atalante en même temps que la proposition de révision de la loi militaire était en soi à peine fondée. En liant ces deux affaires dans un message commun, les Atalante-sceptiques au sein du gouvernement ont réussi à empêcher que le Parlement se prononce lors de la session d'été sur la participation à la mission de l'UE.

Un réexamen des bases militaires serait certes parfaitement indiqué eu égard aux changements constants qui interviennent dans les formes de conflit et dans la gestion internationale de la crise. La procédure d'une consultation urgente par voie de conférence pour une révision de la loi militaire ne tenait toutefois pas suffisamment compte de l'importance de l'affaire. Même dans sa teneur, le projet donne l'impression d'être immature. L'opportunité du complément qui est proposé pour le service d'appui et qui consiste à y ajouter des «actions internationales de police» pour la protection par exemple des équipements d'infrastructure et des couloirs énergétiques ou pour des tâches comme la canalisation des flux migratoires n'est guère expliquée dans le message. La délimitation par rapport à la promotion de paix reste, elle aussi, floue. Il n'est donc pas surprenant que la consultation se soit soldée par un verdict majoritairement négatif.

C'est donc en toute logique que de nombreux destinataires de la procédure de consultation ont exigé que les deux affaires soient de nouveau dissociées et que la question fondamentale de la révision de la loi militaire ne soit traitée qu'après la publication du nouveau rapport sur

la politique de sécurité. En attirant l'attention, lors de la transmission du message au Parlement, sur le fait que les deux projets ne devaient pas impérativement être traités dans les mêmes délais, le Conseil fédéral a lancé la balle dans le camp des représentants du peuple. Même si la question de l'opération Atalante est devenue un symbole de la paralysie et de la polarisation actuelles qui prévalent dans la politique de sécurité de la Suisse, il convient de retenir que, compte tenu de la prolongation, prévisible, de l'opération de l'UE, une participation de la Suisse aurait encore un sens même en automne 2009.

La période précédant la session d'automne devrait être mise à profit pour formuler, à l'instar de l'UE, une stratégie globale vis-à-vis de la Somalie qui coordonne de part et d'autre et au-delà du périmètre des départements les démarches en vue de combattre les symptômes et les causes. Jusqu'à présent, la politique de la Suisse vis-à-vis de la Somalie a été marquée par un engagement humanitaire, par une participation dans les groupes internationaux de contact pour la Somalie, par des mesures de promotion civile de la paix dans les domaines constitutionnels et de la gouvernance ainsi que par l'envoi d'un expert du DDPS pour le déminage à titre humanitaire. Même si toutes ces activités sont opportunes, l'action menée jusqu'ici par la Suisse en Somalie reflète le caractère fragmenté de la politique extérieure et de sécurité de la Suisse et l'absence d'une stratégie de promotion civilo-militaire de la paix. Atalante devrait ici donner le coup d'envoi pour une approche «whole of government».

I Editeur responsable: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

I Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch

Parus jusqu'à présent

- N° 56: Le voisinage oriental de l'Europe entre influence russe et ancrage à l'Ouest
- N° 55: Opération Atalante: piraterie et politique de sécurité de la Suisse
- N° 54: Alliance de contradictions: l'OTAN après le sommet anniversaire
- N° 53: Désarmement atomique: l'Amérique et la Russie reprennent les négociations
- N° 52: Prospective stratégique: anticipation et capacité d'agir
- N° 51: Afghanistan: nouvelle stratégie et nombreuses questions
- N° 50: Rapport sur la politique de sécurité: points cruciaux et débats
- N° 49: Le conflit au Proche-Orient après la guerre de Gaza
- N° 48: Lutte antiterrorisme: bilan intermédiaire
- N° 47: Pakistan: partenaire de sécurité et foyer de crise
- N° 46: Livre blanc: nouvelle stratégie de sécurité nationale de la France
- N° 45: L'importance croissante des acteurs civils dans les conflits violents
- N° 44: Politique étrangère suisse: nouvelles orientations
- N° 43: Le conflit nucléaire iranien: état d'avancement et options
- N° 42: Une approche globale dans la gestion internationale des crises
- N° 41: Politique extérieure américaine sous Bush: bilan et perspectives
- N° 40: Sécurité et développement: entre convergence et concurrence
- N° 39: Crise du Caucase: épreuve pour la Russie et l'Occident
- N° 38: Importance stratégique croissante de l'Afrique
- N° 37: Politique européenne de la Suisse: le bilatéralisme – solution permanente?
- N° 36: La sécurité énergétique en Europe: état et perspectives
- N° 35: Politique suisse au Proche-Orient: ambitieuse et controversée
- N° 34: Opérations d'information: tendances et controverses
- N° 33: Lézardes sous la fondation: l'OTAN après le sommet de Bucarest
- N° 32: Open Source Intelligence: nouveau paradigme du renseignement?
- N° 31: Secteur européen de l'armement: l'Etat sera obligé de s'adapter
- N° 30: Gestion des risques et politique de sécurité
- N° 29: L'indépendance contestée du Kosovo
- N° 28: La PESD après le Traité de Lisbonne
- N° 27: Tendances stratégiques actuelles
- N° 26: Changement climatique et politique de sécurité
- N° 25: Après Annapolis: processus de paix fragile au Proche-Orient
- N° 24: Conflits liés à l'environnement: importance et solutions
- N° 23: Gestion stratégique des crises: tendances et concepts
- N° 22: Comparaison des forces de réaction rapide de l'OTAN et de l'UE
- N° 21: La Turquie à l'orée d'une réorientation stratégique?
- N° 20: Neutralité et capacité d'action extérieure de la Suisse
- N° 19: Corée du Nord: vers le désarmement nucléaire?
- N° 18: La montée des islamistes au Proche-Orient: démarcation et dialogue
- N° 17: Après les élections: la politique étrangère de la France en transition
- N° 16: Infrastructures critiques: vulnérabilités et protection
- N° 15: Que veut la Russie? Ambitions et limites d'une grande puissance
- N° 14: Politique de défense allemande: continuité et évolution
- N° 13: L'économie de la drogue sur l'angle de la politique de sécurité
- N° 12: La défense antimissile américaine: un défi stratégique pour l'Europe
- N° 11: Stabilisation difficile en Afghanistan
- N° 10: L'UE et la transformation de sécurité européenne
- N° 9: Avant la décision sur son statut: le Kosovo entre nouvelles violences et paix fragile
- N° 8: La montée de la Chine: déplacements de pouvoir régionaux et mondiaux

CSS cartes et graphiques

Les cartes et graphiques des analyses CSS peuvent être téléchargés:

<http://www.css.ethz.ch/graphics>