

AFFAIRE LIBYENNE: BILAN DE LA GESTION DE LA CRISE PAR LA SUISSE

La gestion de la crise libyenne par la Suisse doit, en ce qui concerne le résultat, être qualifiée de tout à fait positive. Mais elle a aussi fait ressortir de graves faiblesses. Les carences de coordination et de coopération au sein du Conseil fédéral sont essentiellement liées au système. L'inculture des indiscretions et la tendance à l'instrumentalisation de la crise au niveau de la politique intérieure ont rendu difficile une résolution efficace du conflit. Les médias et le canton de Genève ont joué un rôle important dans l'affaire libyenne. La crise permet en outre de tirer des conclusions quant à la question du positionnement futur de la Suisse en matière de politique extérieure.



REUTERS / Pascal Lauener

Conférence de presse de la ministre des Affaires étrangères, Mme Calmy-Rey, après le retour du second otage suisse, le 14 juin 2010

La crise libyenne a constitué pour la Suisse un défi extraordinaire et extrêmement difficile. A la différence de la plupart des autres crises d'otages, il ne s'agissait pas dans ce cas de l'enlèvement de ressortissants suisses par un groupe de rebelles. Il s'agissait plutôt de la prise en otage de deux Suisses par un Etat dont le régime prenait ainsi un gage pour pouvoir imposer ses intérêts dans le conflit concernant l'arrestation d'Hannibal Kadhafi et de son épouse à Genève durant l'été 2008 et recevoir réparation de la Suisse.

Le régime révolutionnaire libyen s'est avéré, à cette occasion, être un partenaire de négociation extrêmement difficile et imprévisible qui agissait en dehors du

cadre de l'Etat de droit avec des mesures pseudo-juridiques. La Suisse s'est donc vue confrontée à une constellation de conflits asymétriques, car elle ne pouvait pas avoir recours à des mesures analogues. La situation a encore été compliquée par le fait que le monde politique comme le public accordaient une très grande priorité à la libération des otages. Bien que compréhensible, cette position et la forte médiatisation de la crise qu'elle a entraînée ont rendu vulnérable la diplomatie suisse dans ses efforts en vue de résoudre le conflit.

Il convient, sur cette toile de fond, de qualifier de succès pour la gestion de la crise par la Suisse le retour des deux otages en moins de deux ans. Mais on peut aussi dis-

tinguer en rétrospective quelques graves faiblesses dans la manière dont a été gérée la crise, ce qui se manifeste dans les continuelles querelles intestines autour de l'«affaire libyenne». Avec les crises entourant le secret bancaire et l'UBS, le dossier libyen a soulevé des questions fondamentales quant au leadership du Conseil fédéral. Un bilan de la gestion de la crise par la Confédération doit impérativement s'accompagner d'une discussion des rôles joués par le parlement, les médias et le canton de Genève. Ce n'est pas l'identification des coupables qui se trouve au centre de l'essai de bilan suivant, mais la question des conclusions centrales que l'on peut tirer pour la Suisse au niveau de la politique intérieure et extérieure.

Limites de la diplomatie du DFAE

La gestion de la crise libyenne s'est déroulée en trois phases. La première phase, jusqu'à l'été 2009, était placée sous le signe des efforts infructueux du DFAE en vue de résoudre la crise par des moyens diplomatiques. On compte parmi les développements centraux de la crise dans cette phase l'intervention policière contre Hannibal Kadhafi du 15 juillet 2008, différentes mesures de rétorsion de la part de la Libye, y compris l'arrestation de ressortissants suisses, ainsi que l'action civile intentée par Kadhafi contre le canton de Genève en avril 2009.

La réaction du DFAE après le déclenchement de la crise a été rapide et exhaustive.

La ministre des Affaires étrangères, Mme Calmy-Rey, a interrompu ses vacances, mis en place une task force, appelé le ministre libyen des Affaires étrangères, envoyé une délégation diplomatique à Tripoli et consolidé l'ambassade de Suisse dans la capitale libyenne. Berne probablement a aussi initié le retrait de la plainte déposée par les employés de maison de Kadhafi qui avait déclenché la crise. Mais tous ces efforts n'ont pas réussi à convaincre la Libye de libérer les otages. Les parties au conflit se sont alors concentrées, en automne 2008, sur une investigation des incidents à Genève par un comité ad hoc bilatéral où chacun des Etats avait un représentant. Elles n'ont cependant pas pu se mettre d'accord sur un rapport final commun. Une proposition de solution soumise au WEF par la Suisse en janvier 2009 à un frère d'Hannibal Kadhafi a elle aussi échoué.

Le manque de succès des efforts diplomatiques est devenu apparent quand la conseillère fédérale Mme Calmy-Rey est, fin mai 2009, revenue les mains vides de Tripoli après des entretiens avec le premier ministre et le ministre des Affaires étrangères libyens, son retour ayant été soi-disant retardé par un «problème technique». La question de savoir dans quelle mesure la Libye avait connaissance à cette date des plans suisses en vue d'une opération d'exfiltration des otages reste sans réponse pour le moment. Il n'en reste pas moins que des parlementaires ont discuté pour la première fois en public à ce moment exact du fait que l'armée avait la capacité de mener pareille opération en Libye.

De telles réflexions sur une stratégie alternative de l'armée et des services secrets ne peuvent cependant guère avoir joué un rôle décisif dans l'échec des négociations. C'est plutôt que le DFAE n'a peut-être pas tenu suffisamment compte dans cette phase du fait que l'honneur bafoué des Kadhafi était au cœur du conflit du côté libyen. Il s'avère rétrospectivement que le refus de présenter des excuses s'opposait à une solution à la crise. Le DFAE a lui aussi peut-être mis trop longtemps sur les voies diplomatiques au lieu de miser sur un contact direct entre le président de la Confédération suisse et Mouammar Kadhafi, chef de la tribu et chef d'Etat. Le fait que les différences de stratégie cor-

respondantes entre la centrale du DFAE et l'ambassadeur à Tripoli aient résulté dans la destitution de ce dernier devrait s'avérer être un handicap pour la diplomatie suisse, puisque la Libye a refusé pendant des mois l'admission au territoire du nouveau chargé d'affaires suisse.

Carences de coordination

La seconde phase s'est étalée de juin à novembre 2009. Elle a été marquée par la prise en charge du dossier libyen par le président de la Confédération, M. Merz, son surprenant voyage à Tripoli le 20 août 2009, les controverses intestines qui se sont ensuivies autour du contrat conclu avec le premier ministre libyen, l'escalade de la crise par la publication des photos d'identité judiciaire d'Hannibal Kadhafi le 4 septembre 2009 et l'annulation du contrat le 2 novembre 2009 en réaction au non-retour en Suisse des otages.

En ce qui concerne la gestion de la crise, cette phase est marquée par un manque de coordination et de coopération au niveau politico-stratégique du collège fédéral. La Commission de gestion devra juger dans quelle mesure cette évaluation s'applique déjà à la collaboration du DFAE et du département des Finances du président de la Confédération, M. Merz, dans les préparatifs annoncés le 23 juin 2009 pour une rencontre avec le chef d'Etat libyen Kadhafi. La réalité est que ces préparatifs se sont avérés difficiles car les exigences libyennes ne cessaient pas d'augmenter. Mais il n'en reste pas moins non plus que le voyage en Libye du président de la Confédération, M. Merz, a entraîné au sein du Conseil fédéral de graves désaccords qui ont des répercussions à ce jour et ont considérablement porté préjudice à la gestion de la crise par la Suisse.

Il convient ensuite de déterminer, en ce qui concerne la décision – prise à très court terme – de se rendre à Tripoli, si la critique de la Libye à l'ancienne délégation de négociation suisse ou des raisons fédérales internes ont influencé le fait que le président de la Confédération, M. Merz, ait été accompagné non pas du chef de la task force mais du chef de section du DFAE responsable au niveau régional. Il est clair que le président de la

Confédération s'est nettement distancé, à Tripoli, par rapport à la position du DFAE. L'excuse présentée pour l'intervention policière «injustifiée» était entièrement dictée par la recherche d'une solution. Toujours est-il que la méthode de la police n'est plus qualifiée d'«illégal» comme l'avait exigé la Libye dans une ébauche de contrat. Des mesures comme l'exonération des policiers concernés et une réparation de € 20 millions sur laquelle la Libye avait auparavant insisté ne se trouvent plus dans le contrat.

La Suisse s'est cependant engagée à une procédure judiciaire contre les policiers et au versement d'une compensation si un tribunal d'arbitrage convenu devait constater une responsabilité civile ou pénale. Le président de la Confédération, M. Merz, a aussi accepté que les relations bilatérales ne soient pas normalisées tout de suite mais dans les 60 jours. Sa plus grande concession se situait, finalement, dans le fait que le contrat ne réglait pas explicitement la libération des otages. En faisant confiance à une vague assurance du premier ministre libyen sans pouvoir discuter de l'affaire avec le chef d'Etat Kadhafi comme promis par la Libye, il s'est retrouvé dans la même impasse que le DFAE avant lui.

De tels vices du contrat revêtent cependant une importance moindre du point de vue de la gestion de la crise. Ce qui est par contre central, c'est d'une part le fait que le conseiller fédéral M. Merz ait conclu l'accord sans mandat clair de l'ensemble du Conseil fédéral et ait pris à Tripoli des décisions plutôt à la manière d'un chef de gouvernement qu'à celle d'un président de la Confédération suisse. Il faut également remarquer d'autre part combien le collège fédéral et l'Administration fédérale ont agi ensuite de manière fragmentée et déchirée. Les distancements et la critique publics témoignent tout autant de faiblesses dans la gestion de la crise que les nombreuses indiscretions qui sont devenues une véritable caractéristique de l'affaire libyenne – et ont entraîné trop rarement des enquêtes. Les révélations sur l'opération d'exfiltration à Tripoli montrent en outre de manière exemplaire que la coordination et l'information sur le plan stratégique n'étaient pas seulement déficientes dans cette phase. Il faut cependant concéder au DFAE et au DDPS, critiqués à ce propos, que l'ordonnance concernant l'engagement de

«Les considérations au sujet d'une action de libération n'ont guère joué un rôle dans l'échec des négociations»

«Les carences de la gestion de la crise sont essentiellement dues au système»

la troupe pour la protection de personnes et de biens à l'étranger ne fixe pas de manière univoque à quel moment il faut impliquer l'ensemble du Conseil fédéral.

Il est possible que les carences manifestes de la gestion stratégique de la crise par la Suisse s'expliquent en partie par des personnes dans le cas de la Libye. Mais elles sont essentiellement dues au système. Les institutions politiques traditionnelles de la Suisse se caractérisent en effet par une grande légitimité. Le système d'un gouvernement collégial caractérisé par un départementalisme marqué et sans chef compétent n'a cependant jamais convenu à une gestion efficace des crises et à un leadership politique rigoureux. Mais les défis correspondants ont encore une fois nettement grandi à la suite de la polarisation intérieure et de l'affaiblissement de la concordance, de l'importance croissante de la politique partisane au sein du Conseil fédéral et de la hausse de la personnalisation de la politique. La complexité croissante des relations étrangères dans un monde globalisé et la tendance internationale à la résolution des conflits et à la formulation de stratégies par des processus de négociation au plus haut niveau politique menacent aussi d'en demander visiblement trop au système suisse.

Le dilemme central en ce qui concerne la réforme de la direction de l'Etat discutée depuis des années en Suisse consiste cependant dans le fait que des ajustements au sein du système comme un mandat prolongé du président de la Confédération ou l'augmentation du nombre de secrétaires d'Etat ne peuvent guère résoudre les problèmes de cohérence et de leadership dans un gouvernement multipartite. Des changements plus profonds du système dans le sens d'un élargissement des compétences du président de la Confédération et d'un abandon de la démocratie de concordance ne sont à leur tour guère appropriés puisqu'il y a dans ce cas un risque de surutilisation des droits populaires et donc de paralysie encore plus forte du système politique. La capacité stratégique d'action et de gestion des crises de la Suisse, qui constitue un cas institutionnel à part (*Sonderfall*), devrait donc aussi rester limitée après la Libye.

Une européanisation réusie

La troisième phase de la gestion de la crise concerne son européanisation, qui a commencé en novembre 2009 et dure à ce jour. Pendant ce temps, la crise même

a été marquée par les procès contre les deux otages, la libération d'un otage en février 2010, la peine d'emprisonnement de quatre mois contre l'autre otage ainsi que son retour en Suisse en juin 2010. Au niveau de la gestion de la crise, on avait en point de mire les restrictions de visas suisses pour des ressortissants libyens sélectionnés dans le cadre de Schengen, le refus consécutif du visa libyen aux citoyens des Etats Schengen et le début de la médiation de l'UE.

La mise en œuvre du plan d'action négocié par l'Espagne et l'Allemagne, qui a commencé par un statement cosigné par la ministre des Affaires étrangères, Mme Calmy-Rey, à Tripoli le 13 juin 2010, pourrait encore traîner pendant quelques mois. Il faut qualifier ici de réussite pour la Suisse le fait que le second otage ait pu quitter la Libye avant la convocation du tribunal d'arbitrage. Par contre, la présentation d'excuses pour la publication des photos d'identité judiciaire était tout aussi indispensable que le versement de la compensation qui a été déposé sur un compte bloqué allemand. La Suisse devra éventuellement fournir une autre indemnité après l'évaluation de l'arrestation d'Hannibal Kadhafi par le tribunal d'arbitrage.

serait certes plus prévu selon le traité de Lisbonne. Mais cela s'est avéré être une aubaine pour la Suisse en raison des bons contacts de Madrid avec Tripoli et des étroites relations entre la conseillère fédérale Mme Calmy-Rey et le ministre des Affaires étrangères espagnol, M. Moratino, des relations qui remontent à des négociations communes en Colombie. Il faut savoir gré à l'Espagne et à l'Allemagne qui se sont aussi efforcées de trouver une solution au conflit après la fin de la crise des visas et ont servi de garantes du plan d'action.

Il faut bien sûr attirer l'attention sur le fait que les Européens ont, dans ce conflit, traité la Suisse comme partie tierce et non comme partie du réseau de solidarité de l'UE. Si le régime libyen avait incarcéré arbitrairement des citoyens de l'UE, il aurait dû s'attendre à des mesures de rétorsion collectives. Ce risque n'existait guère dans le cas de la Suisse. Les proclamations de solidarité à proprement parler de l'UE avec la Suisse se sont largement limitées aux ambassadeurs à Tripoli. A Bruxelles, l'instrumentalisation du traité de Schengen a par contre déclenché des critiques qui continuent de couvrir ce jour.

Le fait que la Suisse n'aurait guère pu résoudre le conflit libyen sans l'UE permet de tirer des conclusions concernant la question du positionnement de la Suisse en politique extérieure. Si l'on part du principe que la Suisse ne pourra guère inciter une nouvelle fois Bruxelles à s'engager à préserver ses intérêts via Schengen, un appui étroit au réseau d'Etats de l'UE s'impose d'autant plus à l'avenir. On ne peut cependant pas déduire du cas de la Libye une discussion d'adhésion à l'UE. Dans un monde multipolaire de plus en plus non-occidental, la Suisse devra toutefois avoir de plus en plus recours à une coopération avec les Etats européens en politique extérieure et en politique de sécurité.

Documents importants

- ! [Convention entre la Suisse et la Libye du 20 août 2009](#) ☞
- ! [Plan d'action du 14 mai 2010](#) ☞
- ! [Statement du 13 juin 2010](#) ☞
- ! [Prise de position de la Conférence des gouvernements cantonaux \(CdC\) du 25 juin 2010](#) ☞
- ! [Estimation juridique de la convention par l'Institut du fédéralisme initiée par la CdC \(résumé\)](#) ☞
- ! [Ordonnance concernant l'engagement de la troupe pour la protection de personnes et de biens à l'étranger](#) ☞

On identifie comme étape décisive de la résolution de la crise le changement stratégique intervenu au début de cette phase avec le recours à Schengen comme moyen de pression suisse. Les contre-mesures correspondantes de Tripoli ont forcé l'UE à intervenir comme médiateur puisque Bruxelles a intérêt à des relations approfondies avec la Libye pour des raisons de politique économique, de migration et de sécurité. Le fait que l'Espagne ait endossé, dans sa fonction de présidente du Conseil de l'UE, un rôle de médiatrice ne

Parlement, médias, canton de Genève

D'autres acteurs ont aussi joué des rôles importants dans la gestion de la crise en plus du Conseil fédéral et de l'Administration fédérale. Les représentants du parlement et les partis ont par exemple instrumentalisé la crise à des fins de politique intérieure. Des exigences de démission et de véhémentes critiques publiques adressées aux Conseillers fédéraux au beau milieu de la crise ont attisé l'impression d'une autolacération intestinale, ce qui a été

préjudiciable à une gestion efficace et crédible du conflit. Le parlement n'a en outre pas été à l'abri d'indiscrétions. C'est ainsi que les procès-verbaux de séances de la Commission de politique extérieure (CPE) de même qu'un document du Conseil fédéral à la Libye sont parvenus aux médias. Le fait que ce dernier ait été trouvé dans une école après une séance de la CPE est sans précédent. Il faut par contre qualifier de positive la manière dont les présidents de la CPE se sont engagés ces deux dernières années en faveur d'une communication de crise cohérente.

Les médias ont aussi joué un rôle important. Ils se sont emparés de la crise, ce qui est compréhensible dans le sens de l'intérêt public. Mais les rapports quasi permanents et leur caractère très émotionnalisé (otages menottés, prison sans fenêtre, etc.) ont parfois involontairement fait le jeu de la famille Kadhafi. Comme c'est le cas des attentats terroristes, l'efficacité des prises d'otages dépend jusqu'à un certain point de leur médiatisation. Les médias sont surtout devenus un porte-voix de la Libye lorsqu'ils ont accordé une grande importance à l'obscur appel du chef d'Etat Kadhafi à anéantir la Suisse ou au jihad ou lorsqu'ils ont fortement thématiqué la visite humiliante de Hannibal Kadhafi aux otages incarcérés.

La contradiction entre le sensationnalisme des actualités et la responsabilité politique s'est aussi manifestée, pendant la crise libyenne, dans la forte attention accordée par les médias aux conflits personnels au

sein du Conseil fédéral et dans la transmission d'informations confidentielles. Il est vrai que la publication des photos d'identité judiciaire, qui a considérablement compliqué la résolution de la crise, a été déclarée atteinte à la personnalité et donc illégale par un tribunal de première instance. Mais en ce qui concerne les informations confidentielles, la ligne de séparation entre liberté de publication et exploitation illégale reste floue et souvent ignorée en pratique.

En ce qui concerne enfin le rôle du canton de Genève dans la gestion de la crise, l'aspect ainsi abordé du fédéralisme dans la politique extérieure suisse pourrait encore faire du bruit. On comprend tout à fait la critique de Genève et de la Conférence des gouvernements cantonaux selon laquelle la Confédération s'est mêlée des compétences cantonales avec son engagement contractuel à l'investigation des circonstances de l'arrestation par un tribunal d'arbitrage international et a enfreint les droits de participation constitutionnels du canton de Genève. La relation entre les compétences de la Confédération en matière de politique extérieure et la répartition des compétences à l'intérieur de l'Etat requiert un éclaircissement approfondi à ce sujet.

Mais il convient de constater simultanément que Genève n'a guère contribué à la résolution de la crise par son argumentation légaliste concernant l'arrestation controversée, d'autant plus que Berne avait expressément demandé avant l'intervention policière que l'on agisse avec prudence. Même le représentant suisse du comité ad hoc a confirmé que la méthode de la police genevoise était certes légale mais peut-être exagérée. Sur cette toile de fond, Genève pourrait peut-être, avec un peu plus de volonté, détourner elle-même le tribunal d'arbitrage peu populaire vers un compromis politique. Une participation aux coûts pour résoudre la crise libyenne serait en outre indiquée. Le canton avait de toute façon déjà, avant le verdict du tribunal, exprimé son regret quant à la publication des photos d'identité judiciaire et fait entrevoir une indemnité – qui n'a d'ailleurs pas été confirmée par le tribunal genevois correspondant.

- / Editeur responsable: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch
- / Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch

Voire aussi

Politique de sécurité: analyses du CSS
N° 72 - septembre 2010

LE SERVICE MILITAIRE OBLIGATOIRE EN COMPARAISON EUROPÉENNE

De plus en plus d'États européens rejettent le service militaire obligatoire. Le passage à des armées de volontaires s'explique principalement par une combinaison de facteurs stratégiques et sociaux. Les raisons d'un attachement au service militaire obligatoire varient quant à elles souvent beaucoup. Les frais supplémentaires associés à une armée de volontaires sont souvent élevés. Le recrutement de volontaires s'avère cependant être un grand défi. En Suisse, il faut, pour le moment, s'attendre à une modernisation du système de milice, mais pas à un changement de son modèle de défense.



Changement stratégique
Le service militaire obligatoire a permis à la Suisse d'acquiescer à la dimension stratégique de la sécurité. En ce qui concerne la dimension stratégique, on peut identifier comme repères les transformations de la menace à l'ouest de l'Europe. Ces changements ont entraîné une réduction de la taille des armées et le passage à des armées de volontaires. L'obligation de service militaire a permis de maintenir une armée professionnelle de réserve capable de répondre à une éventuelle menace de guerre.

Les raisons d'un refus de l'armée sont similaires dans le quart des pays concernés.

© 2010 Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich

Politique de sécurité: analyses du CSS
N° 73 - février 2010

ENGAGEMENTS DE L'ARMÉE À L'ÉTRANGER: BILAN ET OPTIONS

La contribution de l'armée suisse à la gestion internationale des crises a jusqu'à présent été modeste. La diffusion par rapport à des États comme l'Australie, la Suède et la Finlande marque une rupture. L'opération prévue depuis longtemps de la promotion militaire de la paix en faveur des intérêts de la Suisse en matière de politique de sécurité, mais elle jusqu'ici échouée faute de volonté politique. Il convient d'étudier les contributions de niche de haute valeur qui sont susceptibles de garantir l'approbation de la majorité. L'opération est de mise que les



La Suisse a certes décliné les efforts de transformation l'armée, mais n'a que dans une mesure limitée limité le processus de sa contribution à la coopération et la gestion de la paix. N'a-t-elle pas une place à jouer dans la coopération internationale et la gestion de la paix? N'a-t-elle pas une place à jouer dans la coopération internationale et la gestion de la paix? N'a-t-elle pas une place à jouer dans la coopération internationale et la gestion de la paix?

© 2010 Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich

Politique de sécurité: analyses du CSS
N° 61 - septembre 2009

POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA SUISSE 2009: ÉTAT DES LIEUX

Les crises de politique extérieure vécues durant ces derniers mois suscitent des questions sur le positionnement international de la Suisse et sur la capacité d'action du Conseil fédéral. Les conditions-cadres pour les stratégies de niche helvétiques se sont dégradées dans la politique internationale européenne. Au niveau mondial tout continue à l'échelle européenne, la sauvegarde des intérêts en l'absence d'un résidu solide d'États partenaires devient un exercice de plus en plus difficile. Avec la question soulevée par le Conseil fédéral à propos de l'adhésion à l'UE et le nouvel élan pris en direction d'une réforme de la direction de l'Etat, la Suisse va au devant de débats de fond certes controversés, mais nécessaires.



Le diagnostic est peu optimiste dans le contexte international. La Suisse dispose d'un potentiel de niche qui n'est pas pleinement exploité. Les conditions-cadres pour les stratégies de niche helvétiques se sont dégradées dans la politique internationale européenne.

© 2010 Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich

Nouvelle publication CSS

Center for Security Studies

STRATEGIC TRENDS 2010

Key Developments in Global Affairs



© 2010 Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich

www.sta.ethz.ch