

2008 : Début d'Atalante, première opération navale de l'Union européenne

Le 8 décembre 2008, au large des côtes de la Somalie, dans le golfe d'Aden et l'océan Indien, l'UE lançait l'opération *Atalante*, visant à lutter contre la piraterie d'origine somalienne, devenue en quelques années menaçante pour l'une des artères principales du commerce mondial, liant l'Europe à la Chine *via* Suez et le détroit de Bab el-Mandeb. Le déploiement de la force navale « EUNAVFOR Somalia » représentait à plusieurs égards une innovation majeure dans la courte histoire de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), née dix ans auparavant lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo, et devenue depuis Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). En effet, l'UE n'avait encore jamais lancé d'opération navale dans le cadre de la PESD/PSDC. Jamais non plus une opération européenne n'avait été placée sous commandement opérationnel britannique, ce qui fut le cas avec *Atalante*, dirigée depuis la base navale de Northwood. Une des particularités de cette opération fut d'ailleurs le soutien constant que lui apporta le Royaume-Uni, habituellement plus sceptique vis-à-vis des opérations militaires de l'UE. Enfin, c'était aussi la première fois que l'UE intervenait militairement dans la région de la Corne de l'Afrique.

Comment expliquer une telle mobilisation européenne ? La piraterie au large de la Somalie avait connu une recrudescence brutale à partir du milieu des années 2000, au point de devenir le principal foyer de piraterie dans le monde. Favorisés par l'absence d'État en Somalie, devenue depuis la guerre civile de 1991 le modèle par excellence de l'« État effondré » (*failed state*), les réseaux de pirates somaliens profitaient surtout de la présence, à proximité d'un littoral long de 3 100 kilomètres, d'un des axes principaux

du commerce international en plein essor : les 20 000 à 28 000 navires de passage chaque année représentaient en 2008 environ 12 % du trafic maritime mondial et 30 % de l'approvisionnement énergétique de l'UE. Au carrefour entre l'Europe, le Moyen-Orient et l'Asie, la région constituait une artère vitale de la mondialisation des échanges, dont l'importance stratégique était appelée à croître encore sous l'effet de l'émergence accélérée de la Chine, de l'Inde et d'autres puissances asiatiques.

Dans ce contexte, le *modus operandi* des pirates somaliens, à la fois rudimentaire et innovant, était d'une terrible efficacité : rejoignant la haute mer grâce à des bateaux-mères à partir desquels ils s'élançaient sur de petits esquifs rapides, ils s'emparaient de navires de commerce, de plaisance ou de pêche incapables de leur échapper, prenaient en otages les équipages et obtenaient ensuite de substantielles rançons. Même si la piraterie somalienne ne constitua jamais la « menace pour la mondialisation » qu'on évoqua à l'époque, la capture du voilier *Ponant* sous pavillon français en avril 2008, libéré de vive force par le Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale, ou celle du superpétrolier saoudien *Sirius Star* en novembre de la même année, provoquèrent une vive réaction au sein des opinions occidentales.

La France et l'Espagne en particulier s'estimaient directement concernées par les attaques de pirate. De nombreux navires de pêche espagnols étaient présents dans la région. Quant à la France, en tant que puissance riveraine de l'océan Indien à travers les territoires de la Réunion et de Mayotte, disposant aussi au nord d'une implantation militaire permanente à Djibouti, ainsi que d'une base à Abu Dhabi sur le point d'être inaugurée en

2009, elle était particulièrement attachée au maintien de la sécurité maritime. Aussi Paris et Madrid furent-ils à l'avant-garde des initiatives européennes, dès le sommet bilatéral de Saragosse en juin 2008. Déjà active au plan naval à travers l'opération *Alcyon* visant à sécuriser les navires du Programme alimentaire mondial (PAM) de l'ONU, la France souhaitait en fait européeniser la démarche et mettre pour cela à profit le fait qu'elle allait présider l'UE pour six mois, au second semestre 2008. Une des priorités de la présidence française de l'UE était justement de parvenir à une relance de l'Europe de la défense, au moment même où la France était en train de réintégrer les structures militaires de l'OTAN. Jouant une partition diplomatique habile auprès de Washington, de Londres et de l'OTAN, au départ réticents à voir l'UE s'engager dans la lutte contre la piraterie, Paris parvint à ses fins en mobilisant dans l'urgence les énergies au sein de l'UE, prenant ainsi de vitesse ceux qui à Washington étaient partisans d'une opération navale dans le cadre otanien. L'UE allait

dès lors réussir à être présente la première dans l'océan Indien dès septembre 2008, grâce à une procédure légère de coordination entre marines nationales, avant que ne soit déclenchée en décembre *Atalante*, opération autonome de l'UE, à laquelle contribuaient au départ huit États membres (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède).

Comprenant de 5 à 8 bâtiments de combat (frégates), 2 à 4 avions de reconnaissance maritime et ayant mobilisé jusqu'à 2000 hommes, *Atalante* avait pour triple mandat d'escorter les navires envoyés par le PAM de l'ONU à destination des populations déplacées de Somalie, ainsi que ceux destinés à ravitailler les forces de la mission de maintien de la paix de l'Union africaine en Somalie AMISOM ; de protéger les navires les plus vulnérables ; et enfin, de dissuader et de prévenir les actes de piraterie dans l'océan Indien.

Dans l'immédiat, plus aucun navire du PAM ou de l'AMISOM ne fut attaqué à partir de 2009. Mais



Fig. 1. Une patrouille maritime néerlandaise rejoint le porte-hélicoptères Rotterdam au large de la Somalie, 4 octobre 2017.

la recrudescence des actes de piraterie se poursuit jusqu'en 2011, moment où les pirates somaliens détenaient 736 otages et 32 bâtiments. Pire, par la sophistication croissante de leurs attaques et l'élargissement de leur périmètre de prédation, jusqu'aux Seychelles et au Mozambique au sud et à proximité des côtes indiennes à l'est, les pirates semblaient réussir à contourner l'action de la communauté internationale. Pas moins de trois forces navales multinationales croisaient désormais au large de la Somalie, réunissant les marines les plus puissantes du monde – outre *Atalante*, les États-Unis avaient lancé dès janvier 2009 leur propre coalition, la *Combined Task Force 151*, tandis que l'OTAN avait déployé l'opération *Ocean Shield* en août 2009. S'y ajoutait la présence de plusieurs marines étrangères à titre national, parmi lesquelles la Russie, l'Inde, le Japon et même la Chine. Finalement, à partir de 2012, la piraterie connut une décrue brutale et fut ramenée à un niveau quasi nul dès 2013.

Plus d'une décennie après son lancement, *Atalante* est donc assez largement considérée comme un succès et plus que pour aucune autre opération sous drapeau européen, on peut parler à son propos d'un impact d'ampleur stratégique. Certes, *Atalante* et les autres opérations navales antipiraterie n'ont été qu'un facteur parmi d'autres de la quasi-disparition de la piraterie en 2013 : les mesures de protection prises par les marines marchandes, ainsi que l'engagement d'équipes de protection embarquées souvent fournies par des entreprises privées, ont aussi joué un rôle. L'UE n'en a pas moins été le catalyseur de l'effort multilatéral visant à juguler la piraterie. Déployée rapidement, disposant de règles d'engagement robustes et d'un mandat régulièrement renouvelé à Bruxelles, *Atalante* a démontré la détermination et l'engagement à long terme des Européens dans la région. Grâce à un nombre somme toute limité de navires, et pour un coût réduit pour chaque État membre contributeur, la liberté de navigation dans le golfe d'Aden, véritable bien public mondial, fut restaurée.

Sur le plan intra-occidental, *Atalante* permit à l'UE d'organiser selon ses propres termes la tant vantée « complémentarité » avec l'OTAN. Coprésident le « groupe de contact sur la piraterie au large des côtes de la Somalie », l'UE fut au cœur du dispositif de coordination internationale et put souvent, plus facilement que l'OTAN, nouer des contacts avec les acteurs non occidentaux croisant dans la région, que ce soit la Chine, l'Inde ou la Russie. Sur le plan de la géopolitique mondiale, *Atalante* a donc donné un rôle aux Européens dans un théâtre où les puissances émergentes d'Asie affirment de

plus en plus ostensiblement leurs ambitions. La Chine n'a-t-elle pas, sous couvert de lutte contre la piraterie, effectué son grand retour dans une région dont elle avait été absente depuis les légendaires expéditions navales vers l'Afrique sous la dynastie Ming au XV^e siècle ? Djibouti, ancienne colonie de la France et longtemps partie de son pré carré africain, non seulement sert aujourd'hui de base logistique à *Atalante*, mais ce pays s'est aussi transformé en une plaque-tournante mondiale de la lutte antipiraterie, de l'antiterrorisme et de l'espionnage, accueillant cinq bases étrangères (française bien sûr, mais aussi américaine, japonaise, italienne et chinoise depuis 2017). Dans ce contexte, le début d'europanisation de la présence française dans l'océan Indien enclenchée par *Atalante*, dans une région d'importance stratégique pour l'UE, paraît pertinent.

Pour autant, *Atalante* marque-t-elle une étape décisive dans l'évolution du rapport au monde de l'UE et l'émergence d'une vision stratégique commune ? En ce qui concerne le rapport des Européens avec l'Afrique, le lancement d'*Atalante* est un succès sans lendemain : à part la France, aucune puissance européenne après 2008 ne manifesta d'appétence pour s'investir dans de nouvelles interventions, en dépit des multiples foyers de crise apparus entre-temps dans la région subsaharienne (Tchad, Mali, Centrafrique). *Atalante* n'aura donc pas enclenché de véritable dynamique vers l'émergence de l'UE en tant qu'acteur stratégique dans la zone Afrique-Moyen-Orient.

Quant à la question somalienne, malgré l'ambition proclamée de traiter non plus seulement les symptômes de la crise, en mer, mais aussi ses racines, à terre, le problème reste entier. Des efforts ont été consentis par l'UE pour élaborer une « approche globale ». Un représentant spécial pour la Corne de l'Afrique a été nommé en 2011, tandis que deux missions PSDC de taille modeste furent adjointes à *Atalante* pour l'entraînement de soldats somaliens (*EUTM Somalia*) et pour la formation de garde-côtes dans cinq États de la région (*EU Nestor*). Ces efforts, loin d'avoir permis la stabilisation de la Somalie, marquent surtout l'incapacité de l'Europe à sortir du paradigme visant à construire un État-nation centralisé en Somalie, dont l'échec est patent depuis trente ans. De manière troublante, l'action de l'UE, essentiellement maritime, n'aura finalement pas dérogé à une tendance lourde de l'histoire européenne que l'on peut faire remonter à l'établissement des comptoirs commerciaux des Portugais à la fin du XV^e siècle autour de l'océan Indien : ce dernier

est envisagé comme un espace déconnecté des terres qui l'entourent, comme une voie de transit qu'il s'agit de protéger des troubles qui affectent ses rivages, en évitant de s'engager dans les *hinterlands*. Containment imparfait, l'effort de lutte antipiraterie mené par l'Europe n'aura à aucun moment permis d'engager un dialogue approfondi avec le monde somali structuré par les clans, afin de trouver une voie alternative au modèle stato-national, seul moyen sans doute de stabiliser la Somalie et de mettre fin de manière irréversible à la piraterie.

Bibliographie

- GUIZIOU François, « La piraterie somalienne : innovation, masque du désordre et mondialisation », in Michèle BATESTTI (dir.), *La piraterie au fil de l'histoire : un défi pour l'État : actes du colloque international, 9-12 mai 2012, université de La Rochelle*, Paris, Presses de l'université Paris-Sorbonne, 2014, p. 197-214.
- HOWORTH Jolyon, *Security and Defence Policy in the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014.
- ROBINET Cyril, « Existe-t-il un risque de vide stratégique dans l'océan Indien? », *Hérodote*, vol. 145, n° 2, juillet 2012, p. 48-68.