

L'engagement de l'Europe en Afghanistan

(par Marcus Pistor)

Alors que les États-Unis et le Royaume-Uni —qui ont envahi l'Afghanistan en 2001 au prétexte fallacieux des attentats du 11 septembre— font pression sur leurs alliés pour qu'ils prennent leur part de cette entreprise, le Parlement canadien a dressé un état de l'engagement des Européens dans ce pays. Nous reproduisons ce document qui rend compte avec précision des différentes approches et des niveaux d'engagement.

8 février 2008

Union européenne [1]

L'UE, contrairement à ses États membres, n'a pas actuellement le mandat ni la capacité de contribuer aux opérations militaires en Afghanistan. Elle a établi des liens étroits avec l'OTAN dans le but d'éviter un dédoublement des efforts et toute concurrence entre l'Alliance et la toujours changeante Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Ainsi, dans les endroits où l'OTAN n'a pas ou n'a plus d'effectifs militaires, l'UE se charge d'assurer la conduite des opérations en étroite coordination et collaboration avec elle. S'appuyant sur les ressources et les plans de l'OTAN, l'UE a succédé notamment à cette dernière en 2004 à la tête de l'opération militaire internationale en Bosnie-Herzégovine.

La contribution militaire des États membres de l'UE en Afghanistan est loin d'être négligeable : 25 des 27 pays de l'UE sont au nombre des 39 nations participant à la mission de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) commandée par l'OTAN, et 21 682 (52 p. 100) des 41 741 soldats déployés en décembre 2007 viennent de ces pays. L'UE et ses membres font aussi des efforts considérables sur d'autres plans. On leur doit en effet 30 p. 100 des 12,5 milliards de dollars que la communauté internationale a promis d'investir dans la reconstruction de l'Afghanistan au cours des conférences internationales de Tokyo, en 2002, et de Berlin, en 2004. Lors de la Conférence de Londres, au printemps 2006, l'UE et ses pays membres se sont engagés à investir une somme supplémentaire de 2,4 milliards de dollars US pour aider à la reconstruction de l'Afghanistan au cours des prochaines années [2]. La Commission européenne (CE) a elle-même dépensé à cette fin près de 290 millions de dollars canadiens par an entre 2002 et 2006. En 2004-2005, elle a été le deuxième fournisseur en importance d'aide publique au développement (APD) à l'Afghanistan, qui devenait ainsi le quatrième bénéficiaire d'aide de la CE, après la Turquie, la Serbie-Monténégro et le Maroc.

En 2007, la CE a adopté un nouveau document de stratégie d'aide au pays pour 2007-2013, où l'on privilégie le recours aux structures gouvernementales pour mettre en œuvre des programmes d'aide et garantir un appui soutenu aux programmes nationaux existants. L'aide de la CE sera ainsi concentrée dans les domaines dans lesquels la CE a acquis un certain savoir-faire et une certaine expérience ou dans lesquels elle constitue le donateur exclusif. On parle ici, au premier chef, d'aménagement rural, de gouvernance et de santé et, au second chef, de protection sociale, de déminage et de coopération régionale. La CE s'occupera aussi de questions de portée plus générale, telles que les droits de la personne et la société civile (notamment la place des femmes et des médias) et les préoccupations relatives à l'environnement [3]. En juin 2007, l'UE a organisé une nouvelle mission policière en Afghanistan (EUPOL) s'inspirant des programmes de formation policière en Allemagne. Le Canada a accepté de participer à cette mission en juin 2007.

Royaume-Uni [4]

Le gouvernement britannique est résolument en faveur de la mission de la FIAS et d'une action plus ferme pour stabiliser la situation en Afghanistan. Passant de la parole aux actes, il a déployé de nombreux effectifs et fourni une aide financière appréciable au développement. Sous bien des rapports, la position adoptée par le gouvernement britannique ressemble à celle de son homologue canadien : les deux croient que démocratisation, saine gouvernance et développement sont impensables en l'absence de sécurité et que pour établir un bon climat de sécurité, il faut pouvoir compter sur de solides capacités militaires et de combat. Ils ont donc engagé beaucoup de ressources tous les deux tant sur le plan militaire que dans les domaines du développement, de la gouvernance et de la diplomatie. Comme le Canada, le Royaume-Uni

(R.-U.) n'est pas tenu par sa Constitution ou une loi quelconque de solliciter un mandat du Parlement pour envoyer des troupes à l'étranger.

Le contingent britannique est le deuxième en nombre, après celui des États-Unis, au sein de la FIAS. Les effectifs de la FIAS déployés en Afghanistan comptent actuellement 7 700 Britanniques, comparativement à 4 600 en mai 2006. Selon un reportage diffusé par la BBC en octobre 2007, le gouvernement britannique envisagerait l'envoi de renforts en Afghanistan. La majorité des troupes britanniques faisant partie de la FIAS sont des unités de combat à pied d'œuvre dans la province méridionale d'Helmand, la principale zone de culture du pavot en Afghanistan. Le R.-U. mène la lutte antidroque et l'équipe provinciale de reconstruction (EPR) d'Helmand depuis mai 2006. Il a déjà été à la tête des EPR de Mazar-e-Charif (de 2002 à 2006) et de Meymana (de 2002 à 2005), deux villes du nord du pays. Le R.-U. a aussi du personnel qui travaille au quartier général de la FIAS et à celui de l'OEF, les deux situés à Kaboul. Quatre-vingt-six soldats et fonctionnaires britanniques sont morts en service en Afghanistan depuis octobre 2001.

Le R.-U. a joué un rôle de premier plan dans les efforts internationaux de stabilisation et de reconstruction de l'Afghanistan. Selon le Foreign and Commonwealth Office, il aurait consacré plus de 2,2 milliards de dollars canadiens à l'Afghanistan depuis 2001. Une somme totale de 1,03 milliard de dollars canadiens a été engagée au titre de l'aide au développement entre 2002 et 2007 et le R.-U. s'est révélé le plus important contributeur bilatéral au Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan. Le R.-U. a aussi dépensé au-delà de 695 millions de dollars canadiens en soutien militaire à l'Afghanistan, plus de 138 millions de dollars pour la réforme du secteur de la sécurité et plus de 41 millions de dollars pour garantir la bonne marche des élections [5]. Il est, après les États-Unis, le deuxième fournisseur en importance d'aide bilatérale. En 2004-2005, l'Afghanistan a reçu 2,3 p. 100 de toute l'APD prodiguée par le R.-U., ce qui le plaçait au sixième rang des bénéficiaires d'aide bilatérale de ce pays [6].

Pays-Bas [7]

En optant pour une approche intégrée à l'égard de l'Afghanistan, le gouvernement néerlandais a aussi adopté des politiques semblables sous bien des rapports à celles adoptées par le gouvernement canadien. Les Pays-Bas sont d'avis que la sécurité et la stabilité sont des conditions essentielles au développement et que, dans les régions sujettes à des conflits, les programmes de développement ne suffisent pas. Ceux-ci doivent s'accompagner de mesures fermes sur les plans politique, militaire et économique. Cette approche intégrée (défense, développement et diplomatie) est indispensable à l'accomplissement d'une paix, d'une sécurité et d'un développement durables [8]. Démontrant son inclination en faveur d'un engagement plus ferme, le gouvernement néerlandais a décidé, au début de 2006, d'envoyer 1 700 soldats dans la province méridionale d'Ourouzgan, pour faire partie de la FIAS, pour une période initiale de deux ans. Il n'a pas besoin d'un mandat officiel du Parlement pour déployer des forces armées à l'étranger, mais il doit l'en informer.

Lorsque le gouvernement a envisagé le déploiement d'unités de combat, au sein de la FIAS, dans le sud de l'Afghanistan en 2005-2006, de nombreux politiciens ont dit craindre sérieusement que la participation à des opérations de combat diminue les chances des forces néerlandaises de s'assurer l'appui de la population afghane dans ses efforts de reconstruction. On s'inquiétait aussi du traitement des prisonniers faits par les membres de l'Opération Enduring Freedom (OEF) et ceux de la FIAS, le gouvernement néerlandais étant l'un des alliés européens ayant critiqué le plus ouvertement la façon dont les prisonniers capturés en Afghanistan étaient traités par les forces états-uniennes. Avant l'envoi de troupes en 2006, les ministres de la Défense néerlandais et afghan ont établi un protocole d'entente à ce sujet, qu'ils ont signé à la fin de 2005.

À la fin de novembre 2007, malgré une vive opposition publique, le gouvernement a décidé de prolonger d'environ deux ans la mission néerlandaise en Afghanistan. Avant d'annoncer cette décision, prise après que plusieurs pays européens membres de l'OTAN eurent offert leur assistance, le ministre néerlandais de la Défense a indiqué que les 1 500 soldats néerlandais déjà sur place resteraient en Afghanistan jusqu'à ce que ce pays puisse constituer ses propres forces pour assurer lui-même sa défense [9].

En date du 5 décembre 2007, les Pays-Bas comptaient 1 512 soldats en Afghanistan, la plupart réunis au sein de l'EPR de la FIAS en Ourouzgan, passée sous la responsabilité des Pays-Bas en août 2006. Le Canada, le Royaume-Uni et les Pays-Bas assurent à tour de rôle la direction du Commandement régional Sud de la FIAS à Kandahar, dont ils fournissent le commandant et le gros du personnel. Le contingent militaire néerlandais comprend, outre une force terrestre, un détachement d'hélicoptères Apache et un détachement d'appareils Chinook et F-16 dans le sud de l'Afghanistan. Basé à Kandahar, ce détachement

offre un soutien tant aux éléments de la FIAS qu'à ceux de l'OEF. Il y a aussi 250 militaires néerlandais qui servent à Kaboul et dans le nord de l'Afghanistan. Selon les médias, 12 soldats néerlandais auraient trouvé la mort en Afghanistan depuis octobre 2001.

Sur le plan diplomatique, le gouvernement néerlandais a privilégié une approche stratégique régionale préconisant l'ouverture, par l'Alliance, d'un dialogue avec les principaux pays de la région, à savoir le Pakistan, l'Inde et l'Iran. Les Pays-Bas ont consacré beaucoup de ressources à la reconstruction et au développement en Afghanistan. L'aide au développement fournie à l'Afghanistan a atteint 74 millions de dollars canadiens en 2005 et 107 millions de dollars canadiens en 2006, et des dépenses de l'ordre de 113 millions de dollars canadiens sont prévues à ce chapitre en 2007. L'Afghanistan a reçu 1,7 p. 100 de toute l'ADP fournie par les Pays-Bas en 2004-2005, ce qui a fait de lui le septième bénéficiaire en importance de l'aide bilatérale néerlandaise. Depuis 2001, les Pays-Bas offrent leur appui et une aide d'urgence au gouvernement afghan en participant au Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan. Ils ont aussi aidé à l'organisation des élections parlementaires et présidentielles et contribué à la lutte contre la production et le trafic d'opium, ainsi qu'au travail de déminage accompli par les organismes d'aide.

Allemagne [10]

En plus de jouer un rôle important sur le plan diplomatique, l'Allemagne a été un des principaux fournisseurs de personnel militaire et d'aide au développement en Afghanistan. Dans la mesure où le gouvernement allemand a lui aussi adopté une approche civilo-militaire globale, en soutenant que l'intervention de ces deux éléments complémentaires est nécessaire à la reconstruction et au développement de l'Afghanistan, on peut dire que la position de l'Allemagne concernant la nature des mesures que doit prendre la communauté internationale pour garantir la sécurité, la saine gouvernance et le développement s'apparente à celle de ses principaux alliés. Cependant, beaucoup ont reproché à l'Allemagne sa réticence à participer aux missions de combat de la FIAS, notamment dans l'est et le sud de l'Afghanistan, les piètres capacités de ses forces au sein de la FIAS et les réserves nationales parmi les plus restrictives de toutes celles imposées par des pays membres de la FIAS.

Contrairement au Canada, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, l'Allemagne doit obtenir un mandat explicite de la Chambre basse de son Parlement, le Bundestag, avant d'envoyer des troupes participer à des missions militaires à l'étranger, si bien que la contribution de l'Allemagne à la FIAS et à l'OEF est généralement vue comme étant particulièrement sensible aux pressions politiques exercées au pays. Les politiciens et le public allemands s'inquiètent évidemment de l'incidence des opérations de combat sur les efforts de stabilisation et de reconstruction, ainsi que des risques importants que courent les soldats allemands, mais ils ont aussi bien du mal à accepter que les opérations de combat menées par la FIAS et l'OEF fassent des victimes au sein de la population civile. En octobre 2007, après un long débat public, le mandat des troupes allemandes au sein de la FIAS, dont celui des six aéronefs de reconnaissance et du personnel de soutien au sol, a été prolongé d'un an. Toutefois, le gouvernement a décliné les demandes de l'OTAN, qui voulait que l'Allemagne envoie des troupes participer à des missions de combat dans le sud. La participation de l'Allemagne à l'OEF, prolongée en novembre 2007, se résume au déploiement de 1 400 militaires, dont 100 membres des Forces spéciales et 1 000 marines. Quelque 300 marines sont déployés actuellement en Méditerranée et à la Corne de l'Afrique. Les Forces spéciales allemandes ont déjà participé à des combats au cours de l'OEF en Afghanistan.

Avec ses 3 140 soldats en poste en Afghanistan, l'Allemagne était, le 1er novembre 2007, le troisième principal fournisseur de personnel militaire de la FIAS. Ses troupes, équipées et formées pour des opérations de stabilisation, et non pour des missions de combat, sont déployées dans le nord de l'Afghanistan, où elles dirigent deux EPR, celles de Kunduz (depuis octobre 2003) et de Feyazad (depuis septembre 2004). L'Allemagne a aussi été à la tête du Commandement régional Nord de la FIAS, qui regroupe cinq EPR. Elle dispose de six appareils de reconnaissance Tornado basés à Mazar-e-Charif et a prêté au Canada 20 chars Leopard 2A6M. Vingt-deux Allemands ont trouvé la mort en Afghanistan jusqu'à présent.

En s'engageant à investir 1,3 milliard de dollars canadiens d'ici 2010 dans la reconstruction et le développement et en renonçant au remboursement d'une dette de 107 millions de dollars canadiens, l'Allemagne s'est classée quatrième sur la liste des fournisseurs d'aide bilatérale à l'Afghanistan. Avec une part de 0,8 p. 100, l'Afghanistan était, en 2004-2005, au 14e rang des bénéficiaires de toute l'ADP fournie par l'Allemagne dans le monde. Au chapitre du développement, l'Allemagne s'est surtout employée à établir et à renforcer les structures de gouvernance et les capacités de dotation en ressources humaines de l'Afghanistan dans quatre secteurs en particulier : l'énergie (principalement l'énergie renouvelable), l'eau potable, le développement économique durable et l'enseignement au niveau primaire. Elle a aussi contribué

aux efforts de développement dans les domaines suivants : la primauté du droit, le respect des droits de la personne, l'amélioration de la condition des femmes et des jeunes filles et les mécanismes de règlement des conflits. L'Allemagne a été un partenaire clé de l'Afghanistan en matière de formation et de développement de ressources policières, mais on a trouvé que ses efforts s'étaient avérés inefficaces. Au milieu de 2007, l'UE a pris les choses en main dans ce domaine et c'est la Mission policière de l'UE en Afghanistan qui a hérité du projet allemand.

France [11]

Contrairement au Canada, aux Pays-Bas et aux autres intervenants qui préconisent des stratégies pluridimensionnelles axées à la fois sur la sécurité, la saine gouvernance, la reconstruction et le développement, les Français sont moins enclins à intégrer tous ces éléments dans leur politique concernant l'Afghanistan. Ils préfèrent se concentrer sur la sécurité. La France a adopté une attitude ferme à l'égard de la FIAS et de l'OEF, soutenant que les deux sont étroitement liées et que l'Alliance devrait consacrer toutes ses énergies à stabiliser le pays et à combattre le terrorisme et le trafic de stupéfiants. Si elle soutient les efforts de la communauté internationale dans les domaines de la reconstruction, de la gouvernance et du développement, et si elle est elle-même active dans ces domaines, elle ne pense pas que l'OTAN doive ou puisse être efficace sur tous ces plans. La France n'a pas d'EPR et ne croit pas que ces équipes jouent un rôle important en Afghanistan [12].

Pour envoyer des troupes à l'étranger, le gouvernement français n'a pas besoin de débattre de la question au Parlement ni d'obtenir un mandat de ce dernier. L'Assemblée nationale exerce tout de même une certaine influence, puisque c'est elle qui contrôle les dépenses budgétaires.

La France compte environ 1 300 soldats au sein de la FIAS, y compris quelque 280 militaires chargés d'entraîner membres des Forces armées et des contingents spéciaux de l'Afghanistan (une priorité pour la France) et 540 militaires déployés au sein du Commandement régional de la capitale de la FIAS à Kaboul. En 2007, la France a transféré à Kandahar quatre chasseurs-bombardiers Mirage basés jusque-là au Tadjikistan. Ces appareils sont affectés à des missions de renseignement et de soutien aérien rapproché [13], y compris l'appui aux forces terrestres canadiennes. Environ 400 militaires français sont déployés dans le cadre de l'OEF en Afghanistan et dans la région. Le nombre de militaires français tués en Afghanistan s'élève à 12.

La mission en Afghanistan a largement contribué à la redéfinition de la politique française à l'égard de l'OTAN. Depuis 2001, le changement d'orientation de l'Alliance, en faveur des responsabilités hors zone, gagne en popularité en France [14]. En septembre 2007, le président Sarkozy a même annoncé que son pays était prêt à réintégrer la structure de commandement militaire de l'OTAN, dont il s'était retiré en 1966 [15], et préconisé l'adoption par l'UE d'une politique de sécurité et de défense plus ferme. La France demeure fermement résolue à appuyer les efforts de la FIAS et de l'OEF en Afghanistan. Au cours de sa visite à Washington, en novembre 2007, le président Sarkozy a déclaré que « la France restera engagée en Afghanistan aussi longtemps qu'il le faudra, car ce qui est en cause dans ce pays, c'est l'avenir de nos valeurs et celui de l'Alliance Atlantique ».

La quantité d'ADP fournie par la France rend bien compte de l'accent mis par cette dernière sur la sécurité en Afghanistan. Treizième principal fournisseur d'aide bilatérale à l'Afghanistan, la France se classe dernière à ce chapitre parmi tous les pays dont il est question dans le présent document, auxquels s'ajoutent les États-Unis et le Canada. En 2004-2005, l'Afghanistan ne figurait même pas parmi les 15 premiers bénéficiaires de l'ADP fournie par la France [16]. Celle-ci préfère accorder ce genre d'aide à l'Afrique, où se trouvent 12 de ses 15 premiers bénéficiaires. N'empêche qu'elle a fait des contributions appréciables à la reconstruction et au développement dans divers secteurs, dont l'assistance humanitaire, la lutte antidrogue, la formation de juges et la création du Parlement afghan, ainsi que la santé et l'agriculture.

Italie [17]

Si on fait abstraction du nombre très important de soldats italiens qui sont venus grossir les rangs de la FIAS, la participation de l'Italie aux efforts internationaux en Afghanistan est plus limitée et plus modérée que celle du Canada et du Royaume-Uni. Le gouvernement italien reconnaît la nécessité de redoubler d'efforts dans tous les secteurs, qu'il s'agisse de la sécurité, de la gouvernance, du développement socioéconomique, de la coopération régionale, de la protection des droits de la personne ou de la lutte antidrogue [18], mais il ne semble pas avoir adopté une approche intégrée ou pangouvernementale pour son

intervention en Afghanistan, se concentrant plutôt sur sa mission militaire dans l'ouest du pays et sur sa participation à la refonte et au renforcement du système judiciaire.

De 2001 à 2006, la contribution financière de l'Italie au développement en Afghanistan s'est établie à près de 420 millions de dollars canadiens. Une somme supplémentaire de 225 millions de dollars canadiens est prévue pour 2007 à 2009. Avec une part de 0,8 p. 100, l'Afghanistan était, en 2004-2005, au huitième rang des bénéficiaires de l'ADP de l'Italie. Celle-ci a concentré ses efforts de reconstruction et de développement sur la gouvernance, principalement le système judiciaire, et les projets d'infrastructure. L'Italie est le pays donateur qui a donné le ton aux efforts de refonte et de renforcement du système judiciaire en Afghanistan. En juillet 2007, elle a tenu une Conférence sur la primauté du droit en Afghanistan, au cours de laquelle des donateurs internationaux ont annoncé des contributions de 360 millions de dollars US.

On dénombre environ 2 358 soldats italiens en Afghanistan, dont des membres de l'Armée de terre, de l'Armée de l'air et des Forces spéciales. L'Italie est la nation-pilote du Commandement régional Ouest et c'est d'elle que relève l'EPR de la province d'Hérat. Dix soldats italiens ont été tués jusqu'à présent en Afghanistan.

Depuis les élections d'avril 2006 qui ont porté au pouvoir la coalition de centre-gauche du premier ministre Romano Prodi, la politique italienne à l'égard de l'Afghanistan a beaucoup souffert de l'instabilité politique en Italie. En février 2007, M. Prodi a remis sa démission après avoir perdu un vote au Sénat sur la politique étrangère de l'Italie et le rôle de celle-ci au sein de l'OTAN, y compris sur sa mission militaire en Afghanistan. Ayant conservé ses fonctions de premier ministre, il a remporté par la suite un vote de confiance et un nouveau vote sur la mission en Afghanistan, sans cependant faire taire, au sein même de la coalition qu'il dirige, les adversaires d'une intervention militaire de l'Italie en Afghanistan, ni mettre un terme aux pressions en faveur d'un retrait complet des forces italiennes dans ce pays.

M. Prodi a renouvelé la promesse de l'Italie de rester en Afghanistan, en réclamant cependant l'adoption d'une nouvelle stratégie à long terme pour la mission internationale. Son ministre des Affaires étrangères a aussi demandé qu'on mette fin à la mission séparée de l'OEF en Afghanistan, faisant ainsi écho aux préoccupations exprimées par certains alliés européens à propos de la coordination des actions de la FIAS et de l'OEF. Le gouvernement italien a aussi continué de résister aux pressions de certains alliés de l'OTAN qui voulaient que l'Italie renonce à limiter ses forces aux tâches qu'elles effectuent actuellement et les autorise à participer aux opérations de combat de la FIAS dans le sud du pays. Enfin, l'Italie s'est attiré les foudres de ses principaux alliés de l'OTAN pour avoir accepté, en mars 2007, de libérer cinq militants talibans en retour d'un journaliste italien.

[1] Sources au sein de l'UE : Commission européenne, « The EU's relations with Afghanistan », et « Country Strategy Paper for Afghanistan » ; Délégation de la Commission européenne en Afghanistan.

[2] Commission européenne, « The EU's relations with Afghanistan ».

[3] Commission européenne, « Country Strategy Paper for Afghanistan »

[4] Sites Web du gouvernement du Royaume-Uni et autres documents : Foreign and Commonwealth Office, Ministère de la Défense, Ministère du Développement international, Comité de la défense de la Chambre des communes, UK operations in Afghanistan (PDF ; 14 pages), juillet 2007

[5] Foreign and Commonwealth Office, « UK assistance to Afghanistan »

[6] On a exclu ici l'ADP fournie à l'Afghanistan par des voies multilatérales.

[7] Sites Web du gouvernement néerlandais : Ministère des Affaires étrangères et Ministère de la Défense.

[8] Ministère des Affaires étrangères, « The Netherlands in Afghanistan », Bulletin no 10, 1er septembre 2007.

[9] « Dutch troops to stay until Afghan forces independent : minister », AFP, 14 novembre 2007.

[10] Sites Web du gouvernement allemand : Site général, Ministère des Affaires extérieures et Ministère de la Coopération économique et du Développement.

[11] Sites Web du gouvernement français : Ministère des Affaires étrangères, Ambassade de France à Kaboul, Ministère de la Défense, Agence française de développement et Ambassade de France à Ottawa.

[12] Gallis (2007), p. 18.

[13] Ibid., p. 17.

[14] Ibid., p. 18.

[15] « Sarkozy sets French terms for return to NATO command », Reuters, 24 septembre 2007.

[16] OCDE, CAD, Rapport sur l'aide au développement en 2006 (2007), tableau 32.

[17] Sites du gouvernement italien : Ministère des Affaires étrangères, Ministère de la Défense, Coopération au développement et Le rôle de l'Italie dans la réforme judiciaire

[18] Déclaration de Massimo D'Alema, vice premier ministre et ministre des Affaires étrangères de l'Italie, à une réunion du Conseil de sécurité de l'ONU, le 20 mars 2007.