



CE QUE L'AFGHANISTAN A CHANGÉ POUR L'UNION EUROPÉENNE

Nicolas Fescharek

Doctorant au CERI-Sciences Po/CNRS

Si la guerre en Afghanistan était un tournoi de poker, l'Union européenne serait un joueur qui s'invite à toutes les tables. Participant frénétiquement à chaque partie de la salle, elle joue essentiellement pour rester dans le jeu, non pour gagner. Incapable de tenir sa promesse de devenir un véritable agent global de paix, elle a sacrifié sa capacité à être prise au sérieux par son partenaire américain. L'analyse des multiples défaillances de l'Union européenne en Afghanistan, qui fait l'objet de cet article, nous oblige à nous poser la question des répercussions de celles-ci sur son rôle international.

Le premier échec européen en Afghanistan (qui est aussi le plus accablant) est l'incapacité à convertir ses contributions en hommes et en argent en une influence politique. Si l'on additionne les contributions des États membres et celles des institutions communautaires, l'Union européenne est le second contributeur financier du pays. Pour la période 2002-2010, la Commission européenne estime à 8 milliards d'euros les fonds communautaires dédiés à l'Afghanistan ! Car de multiples missions européennes dédiées à l'observation des élections, à la réforme de la justice menée par la Commission européenne ainsi que de nombreux projets de développement et d'infrastructure sont aujourd'hui présents en Afghanistan. Sans compter la présence militaire des États membres de l'Union qui s'élève à environ 30 000 soldats. Or, dans l'ensemble, rien de cela n'a suffi pour que l'Union européenne donne une impulsion à la pacification de l'Afghanistan. Les dépêches de *Wikileaks* nous montrent, si besoin était, que la coordination générale de la reconstruction, l'agenda militaire et

diplomatique ou encore la date du retrait restent entièrement sous le commandement de Washington.

Le second échec est que la situation afghane met en évidence la difficulté de l'ambition européenne à intervenir civilement dans un pays en conflit armé. Car, si les États européens contribuent individuellement aux efforts militaires, les programmes communautaires, pour leur part, sont tous de nature civile. Il s'agit d'envoyer des conseillers juridiques ou financiers, ainsi que des experts en matière de bonne gouvernance ou des droits de l'homme dans des États « faillis ». Sur le terrain, ces conseillers ont pour mission d'« éduquer » le gouvernement afghan à mettre en place de meilleures pratiques de gouvernance. Hélas, dans un contexte de corruption généralisée des autorités afghanes ces programmes de soutien administratif souffrent à la fois d'un manque de coordination, d'une insuffisance de moyens financiers et humains et d'une vision homogène de leur ambition. Sans mandat permettant d'imposer ses visions au gouvernement afghan (comme ce fut le cas au Kosovo) et sans la possibilité de le contraindre militairement, cette approche « civile » ne fonctionne pas en Afghanistan.

La Mission européenne de formation de la police afghane, EUPOL Afghanistan (European Union Police Mission in Afghanistan) en est l'illustration. Depuis 2007, ses difficultés découlent d'abord du fait que les pays européens n'ont pas la même vision ni du contenu de l'approche civile ni du rôle de la police européenne dans un contexte de conflit armé. Dès le début de l'intervention, les États européens engagés au Sud du pays, comme le Royaume-Uni, ont été favorables à une police plus offensive du type gendarmerie pour soulager leurs soldats au combat. D'autres nations, comme l'Allemagne ou l'Italie, elles-mêmes dans des zones relativement stables, ont privilégié une police centrée sur la promotion de l'État de droit et le maintien de l'ordre.

Par ailleurs, avec 281 civils et policiers européens, EUPOL est encore aujourd'hui loin de l'effectif de 400 autorisé par le Conseil européen. De même, tandis qu'en 2009 les Européens mettaient à disposition seulement 64 millions d'euros pour la formation de la police afghane, Washington allouait 700 millions aux mêmes fins, soit un budget près de 10 fois plus important ... Finalement, les policiers d'EUPOL, qui sont soumis à des règles de sécurité draconiennes, opèrent essentiellement à Kaboul et demeurent coupés des réalités du reste du pays. Pour les Américains, le mandat circonscrit d'EUPOL a fortement contribué à briser les dernières illusions qu'ils pouvaient avoir quant aux capacités européennes à mobiliser des ressources dans des missions à risques.

Force est de constater qu'en cas de conflit armé l'approche civile communautaire ne peut se mettre en place. L'Union européenne n'est visiblement pas en mesure d'assumer des missions civiles dans un pays sans que l'ordre public y ait été préalablement rétabli.

Ceci est en lien avec le troisième échec de l'Union européenne en Afghanistan : l'incapacité européenne à se poser en acteur global en matière de sécurité aux côtés des Américains. Telle était, en tout cas, l'ambition de la « *Stratégie européenne de sécurité* » initiée en 2003. L'exemple de l'Afghanistan en a montré les limites pour plusieurs raisons :

Premièrement, parce qu'il démontre qu'une politique commune européenne exercée dans des pays « à risque » et qui ne sont pas dans le voisinage proche de l'Europe souffre d'un manque de soutien politique. L'opinion publique européenne accepte que l'Union intervienne dans les Balkans – c'est l'Europe, nos intérêts y sont clairs et ce n'est plus très dangereux. En revanche, il est plus difficile d'argumenter que la sécurité européenne se joue en Afghanistan. Plusieurs gouvernements européens ont été mis en difficulté à cause de cette réserve de l'opinion publique vis-à-vis d'un engagement si lointain et difficile à comprendre. C'est même la raison qui a fait tomber le gouvernement des Pays-Bas en février 2010.

Deuxièmement, l'ambition de jouer un rôle global signifie aussi, pour l'Union européenne, d'accepter de façon unanime la prise de risques en termes de vies humaines. Imaginons, par exemple, la mort de 30 Suédois dans une mission civile européenne quelque part en Afrique – une mission initiée par la France, financée par les Irlandais mais critiquée par l'Allemagne au motif qu'elle ne sert que les intérêts de Paris. Bruxelles ne peut tout simplement pas assumer le risque des polémiques qui s'en suivraient. Ce serait la fin de sa politique sécuritaire commune.

Troisièmement, depuis l'expérience afghane, les Américains ont tendance à moins se fier à l'Europe pour mener conjointement de grandes missions de reconstruction. Pire, les États-Unis ont commencé à faire échouer la collaboration avec une Europe qui vante son modèle d'intervention non militaire mais ne fait rien pour renforcer cette approche. En témoigne le sort de l'International Police Coordination Board (IPCB). Cette institution était censée mettre fin aux problèmes de coordination dans le secteur de la police. Aujourd'hui, les Américains la boycottent ouvertement pour signifier aux Européens qu'il faut faire davantage pour se positionner en « acteur global » de la paix.

Et finalement, il y a ce que l'on pourrait appeler la « tentation bilatérale » européenne. Les intérêts européens en Afghanistan n'ont jamais été clairement définis. En revanche, les intérêts des États pris individuellement sont beaucoup plus précis : préserver de bonnes relations avec Washington, afin de ne pas disparaître de l'annuaire international de l'après-11 Septembre. Car au lieu de prêter leurs meilleurs experts policiers à EUPOL, les États européens préfèrent les mettre à disposition des programmes américains de formation des forces de sécurité dans le cadre d'accords bilatéraux avec Washington. On pourrait donc en conclure que la construction d'une approche civile européenne qui s'inscrit dans le cadre d'une politique étrangère commune est nettement moins importante que les considérations d'alliance avec Washington.

Que cela signifie-t-il pour la politique étrangère sécuritaire européenne dans un proche avenir ? Premièrement, qu'il sera impossible de retrouver l'enthousiasme avec lequel une grande partie des États s'étaient engagés pour la construction de la démocratie dans cet « État failli ». En effet, depuis 2006 et même avant que les révolutions arabes ne lui portent le coup de grâce, l'insurrection afghane avait commencé à mettre en évidence la « naïveté » de ce projet. Il n'y aura donc pas de second Afghanistan pour l'UE.

Deuxièmement, en matière de « guerre contre le terrorisme », on constate que les gouvernements européens sont désormais plus que sceptiques vis-à-vis des solutions militaires. Les actes terroristes de Madrid et de Londres et un attentat déjoué en Allemagne ont alimenté le sentiment que le défi majeur résidait dans l'intégration des musulmans européens et dans la surveillance des éléments extrémistes sur le sol européen, non dans une guerre dans les montagnes afghanes.

Pour terminer, le résultat le plus important de l'échec européen en Afghanistan est la déception des États-Unis vis-à-vis d'une Union européenne dont ils n'attendent plus grand chose en termes de sécurité internationale. Comme l'insinue Zaki Laïdi dans « *Le monde selon Obama* », si l'Europe n'est plus, pour les Américains, une source de problèmes comme avant 1989, elle n'est pas non plus la solution aux nouveaux défis qu'ils ont à affronter dans le monde. Et c'est là peut-être le risque le plus grave pour elle : le spectre de sa marginalisation dans la gestion des problèmes de sécurité internationale.

Les salles de jeu du poker mondial risquent de se fermer pour l'acteur « global » européen.