

Les opinions publiques européennes face à la guerre d'Afghanistan

par Pierre VERLUISE, Directeur de recherche à l'IRIS, Directeur du site www.diploweb.com ⁽¹⁾

« Afghanistan : expliquer à l'opinion publique les raisons d'une guerre », c'est le titre d'un rapport de l'Assemblée européenne de sécurité et de défense. Que nous apprend-t-il à propos des opinions publiques de pays membres de l'UE engagés sur le terrain ?

Après les attentats du 11 septembre 2001 sur le territoire des États-Unis, le président G.W. Bush lance une « guerre contre le terrorisme ». Les frappes aériennes américaines et britanniques en Afghanistan débutent le 7 octobre 2001, sur les camps d'entraînement d'Al Qaida. Le 20 décembre 2001, l'Organisation des Nations unies autorise le déploiement d'une force multinationale en Afghanistan. Hors d'Europe, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) se trouve bientôt engagée dans une opération particulièrement difficile. Après le neuvième « anniversaire » du début des frappes aériennes en Afghanistan, le 7 octobre 2010, débutera la dixième année de l'engagement. Particulièrement complexe, cette guerre se mène sur plusieurs fronts. Au-delà de l'Afghanistan, voire du Pakistan, une partie de la « bataille » se passe devant les opinions publiques de plusieurs dizaines de pays contributeurs. Certes, le chiffre de 43 pays engagés ne doit pas faire illusion, il s'agit souvent d'un affichage politique. Certains États se contentent d'envoyer quelques militaires sur place, pour le symbole. À l'inverse, les États-Unis représentent en 2010 l'essentiel des troupes... et des pertes. Au 15 août 2010, les États-Unis comptent 1 226 soldats morts en Afghanistan sur un total de 2002 soldats de la coalition morts dans ce conflit (2).



En dépit du poids croissant des troupes américaines, la participation de pays membres de l'UE et de l'OTAN est non seulement appréciée mais sollicitée.

Cependant, la participation des pays membres de l'UE au conflit afghan n'est pas acquise *ad vitam aeternam*. Outre d'éventuelles divergences sur les moyens et la stratégie à mettre en œuvre sur le terrain, se pose la question des opinions publiques. Après avoir été saignées par deux guerres mondiales, les sociétés européennes semblent devenues de plus en plus rétives à « payer le prix du sang ».

Voilà pourquoi l'Assemblée européenne de sécurité et de défense a publié un rapport intitulé « Afghanistan : expliquer à l'opinion publique les raisons d'une guerre.(3) » Si les propositions du rapport sont indigestes, celui-ci vaut surtout par la présentation de quelques opinions publiques européennes. Autrement dit, la lecture de ce rapport permet de dépasser une approche franco-française et de présenter une approche transversale des opinions publiques des pays suivants : Royaume-Uni, Allemagne, Pays-Bas, France, Italie, Espagne, Pologne, Suède et Belgique. (4)(5)

« Un tiers de la population britannique est favorable au retrait immédiat »

Au 15 août 2010, le Royaume-Uni compte 331 morts en Afghanistan (6).

Chacun se souvient que le gouvernement de Tony Blair a été particulièrement « allant » au début du conflit. Il est vrai que Londres prétend souvent entretenir une « relation spéciale » avec Washington. Quoi qu'il en soit, admet le rapport : « Au Royaume-Uni, bien que la guerre en Afghanistan soit en général considérée comme une "bonne guerre", l'opinion publique a basculé depuis le début du conflit et cette notion de "bonne guerre" n'est plus qu'un lointain souvenir. [...] Comme pour les États-Unis, la question des pertes est importante. Mais la communication pratiquée par les dirigeants britanniques l'est davantage. »(7) Les auteurs veulent dire ici que la communication du gouvernement permet parfois d'améliorer à la marge le soutien de l'opinion à la guerre, y compris durant les périodes marquées par plus de 10 décès par mois. Il n'empêche : « [...] un tiers de la population britannique est désormais favorable au retrait immédiat de ses soldats d'Afghanistan. Outre le nombre de morts, la durée du déploiement ainsi que les objectifs de la guerre, dont bien peu ont été atteints et qui paraissent flous, ont contribué à la chute de la popularité de l'opération auprès du public. L'opinion britannique n'est donc pas convaincue que la mission du Royaume-Uni en Afghanistan est réalisable. (8) » La Commission de l'Assemblée européenne de sécurité et de défense entrevoit déjà quelques fissures au sein du nouveau gouvernement puisque le ministre de la Défense Liam Fox a déclaré qu'il « aimerait que les troupes britanniques rentrent le plus vite possible. »

Pour beaucoup d'Allemands, « rien ne peut justifier de périr sous le feu ennemi »

Au 15 août 2010, l'Allemagne fédérale compte 42 soldats morts en Afghanistan (9).

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les Allemands ont une relation difficile à l'engagement militaire hors de leurs frontières. Les rapporteurs notent que : « Le gouvernement fédéral n'a pas tenu de véritable débat public au moment de l'invasion. Mais compte tenu de la réticence des citoyens à voir le pays s'engager dans une guerre à l'étranger, le Bundestag s'efforce désormais de mener un important débat public afin de préserver le consensus entre les partis politiques sur l'opération en Afghanistan. En fait, la majorité de la population est fondamentalement opposée à l'opération en tant que telle et elle est favorable depuis quelques années déjà au retrait des forces allemandes d'Afghanistan.(10) » En juillet 2009, 69% des personnes interrogées étaient favorables au retrait. Distinguant les décès de soldats par accident et les morts au combat, l'opinion publique de ce pays considère que « rien ne peut justifier de périr sous le feu de l'ennemi. (11) » Ce qui contribue à expliquer des règles d'engagement minimalistes. L'opinion publique a été marquée en septembre 2009 par l'attaque aérienne commandée par un colonel allemand contre deux navires-citernes capturés par les talibans. Celle-ci a coûté la vie à de nombreux civils afghans et multiplié les doutes de l'opinion publique quant à la justification de la participation de l'Allemagne à la FIAS.

Markus Kaim, directeur des études de sécurité à l'Institut allemand de politique internationale et de sécurité (*Stiftung Wissenschaft und Politik*) de Berlin note en juillet 2010 dans un autre document : « Lors de la Conférence internationale sur l'Afghanistan le 28 janvier 2010, l'Allemagne a estimé que les objectifs et les instruments de la

communauté internationale jouant un rôle dans la reconstruction du pays devaient être mis au banc d'essai. Cette nécessité résulte de la prise de conscience que l'engagement de la Bundeswehr en Afghanistan ne peut pas continuer à être maintenu contre la volonté de la majorité de la population allemande. Aucun homme politique allemand n'a jusqu'à présent publiquement fixé de date de fin officielle à la mission allemande au sein de l'ISAF [/ FIAS (12)]. Mais il est clairement sous-entendu que le gouvernement fédéral et le Bundestag s'aligneront sur le calendrier du président Obama pour retirer progressivement de l'Afghanistan les contingents nationaux de l'ISAF à partir de l'été 2011 et remettre aux autorités afghanes la responsabilité de la sécurité.(13)» (14)

Le 31 mai 2010, l'engagement allemand en Afghanistan a eu une conséquence inattendue. Le président de la République fédérale d'Allemagne, Horst Köhler, a démissionné suite à l'émotion suscitée par sa déclaration du 22 mai 2010 à la radio publique: « À mon avis, la société dans son ensemble est en train d'accepter progressivement [...] que dans le doute et en cas de nécessité, un engagement militaire peut être nécessaire pour protéger nos intérêts, par exemple la liberté des voies commerciales, par exemple en empêchant l'instabilité dans des régions entières qui aurait des effets négatifs sur nos échanges, nos emplois et nos revenus. » Une partie de l'opinion y a vu une justification de l'engagement militaire de l'Allemagne à l'étranger par la défense de ses intérêts économiques. Ce qui a produit une vaste polémique et conduit à la démission du président Köhler.

Déjà préoccupée par la crise de la dette grecque, la chute de l'euro, la définition d'un début de gouvernance économique de l'UE et la préparation du sommet du G20, la chancelière Angela Merkel a donc été contrainte de s'engager dans l'élection pleine de contradictions d'un nouveau président de la RFA.

Les Pays-Bas avaient précédemment démontré que l'engagement en Afghanistan peut avoir un coût politique. « La décision de proroger le mandat de la mission néerlandaise participant à la FIAS a entraîné la chute du gouvernement (15) [...] » néerlandais, le 19 février 2010. Pour les rapporteurs, cela démontre que l'absence de cohésion entre les partis au gouvernement peut avoir des conséquences graves, mais « l'opinion publique néerlandaise est moins fortement opposée à la guerre qu'en Allemagne. » Au 15 août 2010, les Pays-Bas comptent tout de même 24 soldats morts en Afghanistan. Ce contingent est annoncé sur le départ.

Les cas de l'Allemagne et des Pays-Bas démontrent donc que la participation à la guerre d'Afghanistan peut avoir des conséquences majeures en politique intérieure.

Français et Italiens sont peu convaincus

Au 15 août 2010, la France compte 45 soldats morts en Afghanistan (16). Le rapport de l'Assemblée de l'UEO est assez imprécis pour l'Hexagone. Il note cependant que la majorité des Français est favorable au retrait. Au printemps 2010 le chef d'état major des armées avait confié lors d'une conférence à l'École de Guerre qu'avec environ 9 000 hommes dans diverses opérations extérieures la France gardait un peu de marge pour augmenter la participation française en Afghanistan, sous réserve que le politique le décide. Ce qui a été annoncé durant l'été 2010, portant à terme les effectifs français à près de 4 000.

Le 25 août 2010, le président Nicolas Sarkozy, a ainsi défendu l'engagement de la France en Afghanistan lors de son discours annuel aux ambassadeurs : « [...] notre action au service de la paix ne doit pas être soumise à des calendriers artificiels ou à ce que j'appellerais les humeurs médiatiques. Les humeurs médiatiques, on sait ce que cela a donné durant le XXème siècle, tous ceux qui se passionnent un peu pour l'histoire connaissent parfaitement cela. Nous avons des objectifs politiques, me semble-t-il, réalistes et ces objectifs, cette ligne politique, c'est une transition progressive et ordonnée entre les alliés et les autorités afghanes. La France restera donc engagée en Afghanistan, avec ses alliés, aussi longtemps que nécessaire et aussi longtemps que le souhaitera le peuple afghan. (17) » Reste à savoir si cette déclaration est en mesure de convaincre une majorité de l'opinion.

Au 15 août 2010, l'Italie compte 27 soldats morts en Afghanistan. La Constitution italienne proscriit la guerre comme moyen de résolution des conflits. C'est pourquoi la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) a été présentée comme une mission de maintien de la paix. Bien que la classe politique italienne soit généralement atlantiste,

les divergences se développent. L'opinion publique a été choquée par le tribut payé par les soldats italiens. Ce qui a porté le slogan « Ramenez-les nous » au sein même de la coalition gouvernementale. Les sondages indiquent désormais que plus de 58 % des Italiens sont hostiles à la poursuite de la participation à ce qui apparaît davantage comme une guerre qu'une mission de maintien de la paix.

Pour des raisons différentes, l'Espagne et la Pologne semblent faire exception

Au 15 août 2010, l'Espagne compte 28 soldats morts en Afghanistan (18). L'Espagne engage 1 576 soldats plus une quarantaine de gardes civils.

Frappée par l'attentat terroriste de la gare de Madrid (2004), l'opinion publique espagnole paraît relativement favorable à la participation du contingent espagnol à la FIAS. Le 17 février 2010, le Parlement a approuvé sans débat l'envoi supplémentaire de 511 militaires.

Au 15 août 2010, la Pologne compte 20 soldats morts en Afghanistan (19). Ce pays consacre 2 600 soldats au conflit afghan. Il s'agit d'un effort significatif pour un pays dont les forces armées ont été réorganisées depuis la fin de la Guerre froide. Le rapport résume ainsi la complexité de la posture polonaise : « Bien que l'opinion publique soit en grande partie sceptique sur l'issue de la mission – fin 2009, 75% des personnes interrogées se sont prononcées contre la poursuite des opérations – le gouvernement polonais paie en quelque sorte le prix [de son entrée en 1999 et] de sa contribution à l'OTAN, qui reste l'institution largement plébiscitée comme première ligne de défense du pays. (20) » Une partie des dirigeants polonais reste attachée à l'idée qu'« il faut savoir payer le prix du sang ». Reste à savoir quelles seront à moyen terme les incidences des élections présidentielles de juillet 2010 sur l'engagement de la Pologne en Afghanistan.

En Suède et en Belgique, les gouvernements doivent rendre des comptes

Au 15 août 2010, la Suède compte 4 soldats morts en Afghanistan (21). Ici, le gouvernement est sommé de rendre des comptes sur la tactique choisie. En effet, le contingent suédois rassemble environ 500 hommes « chargés essentiellement d'effectuer des patrouilles à pied, dans le but de rapprocher les soldats de la population et de faire comprendre à cette dernière le sens de la mission de maintien de la paix. (22) » Il en résulte des risques réels puisque les soldats peuvent constituer ainsi une cible facile par rapport aux autres unités de la coalition qui se déploient en convois fermés. Le 7 février 2010, la mort d'un Suédois lors d'une patrouille à pied dans un village a soulevé une vague d'émotion dans un pays où une partie de l'électorat s'affiche volontiers neutraliste et favorable au retrait.

Au 15 août 2010, la Belgique compte 1 soldat tué en Afghanistan (23). Confrontée à une crise politique interne, la Belgique est également divisée au sujet de l'Afghanistan. Une grande partie de l'opinion, notamment dans le nord du pays, « ne comprends pas l'objet de cette guerre lointaine, ni les raisons de son coût, notamment en cette période de crise. (24) »

La stratégie de communication de l'Alliance

Ainsi, ce rapport de l'Assemblée européenne de sécurité et de défense semble considérer que la plupart des pays européens engagés en Afghanistan se caractérisent par des opinions publiques pour le moins réservées, voire opposées, à la poursuite d'un engagement militaire en Afghanistan. En dépit du titre donné au rapport - « Afghanistan : expliquer à l'opinion publique les raisons d'une guerre » - les auteurs n'ont guère de proposition à faire pour mieux « expliquer ». En revanche, ils synthétisent de manière utile la stratégie de communication de l'Alliance. Dans la perspective du sommet de Lisbonne en novembre 2010, il peut être utile de la connaître.

Pour commencer, la communication est présentée comme un instrument de « soft power ». Trois phases ont été définies pour la mise en place d'une diplomatie destinée au public. « [...] la première et la plus immédiate est la

communication au jour le jour, la deuxième porte sur la communication stratégique et développe un ensemble de thèmes simples, la troisième s'inscrit dans le long terme et veut instaurer des relations durables avec les spécialistes et les étudiants qui seront les décideurs de demain. (25)» C'est probablement dans cet esprit que voici quelques mois le Commandant suprême des forces alliées en Europe, l'amiral James Stavridis a créé une page Facebook (26). Chacun peut ainsi devenir son « ami ».

MM. John Greenway et Marco Zacchera précisent qu'« [...] actuellement, la priorité consiste à mettre l'accent sur l'image de l'OTAN et son rôle clé dans le rétablissement de la paix dans le monde. Cela passe certes par des opérations de combat car, qu'on le veuille ou non, l'OTAN est en premier lieu une alliance militaire. (27) » Après avoir admis que la mission en Afghanistan a souffert dès le départ d'une communication confuse, le rapport reprend la vulgate du moment : « [...] la principale stratégie doit avoir pour but de gagner les esprits et les cœurs sur le terrain (28) ». On concède qu'« [...] il ne faut pas imposer à l'Afghanistan un modèle occidental préfabriqué.(29) » Enfin, les auteurs invitent les pays alliés à « [...] contribuer à l'effort de clarification en direction des citoyens [et demandent au Secrétaire général de l'Alliance atlantique] l'adoption d'une stratégie de communication ferme et bien ciblée [...]. (30)»

Si ce rapport n'a pas de réponse à la question « Comment vendre la guerre d'Afghanistan aux Européens ? » il constitue cependant un document officiel utile pour approcher de manière transversale les relations entre les opinions publiques européennes et la guerre en Afghanistan.

Qu'on le veuille ou non, la guerre d'Afghanistan reste un problème clé sur l'agenda de l'OTAN. Le sommet de Lisbonne, en novembre 2010, ne devrait pas l'oublier. ■

(1) Chercheur associé à l'Observatoire géopolitique de la Chaire Raoul Dandurand. Distinguished Professor à Grenoble Ecole de Management (GEM). Membre du Conseil scientifique du CRATIL. Directeur de séminaire au Collège interarmées de défense. Auteur de nombreux articles et ouvrages. Co-auteur de *Géopolitique de l'Europe* (Paris, Sedes). verluisse@iris-france.org

(2) Source : <http://www.icasualties.org/oefl> . Consultation le 15 août 2010.

(3) Assemblée européenne de sécurité et de défense. Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale. Rapport présenté au nom de la Commission pour les relations parlementaires et publiques par M. John Greenway (Royaume-Uni, Groupe fédéré) et M. Marco Zacchera, vice-président (Italie, Groupe fédéré), « Afghanistan : expliquer à l'opinion publique les raisons d'une guerre », cinquante-huitième session, Document C/2070, 18 mai 2010, 21 p.

(4) Les rapporteurs ne justifient pas l'ordre dans lequel ils présentent ces 9 pays mais nous reprenons ci-après la même organisation pour ne pas induire de biais.

(5) Les rapporteurs ne justifient pas le choix de ces 9 pays mais d'autres pays membres de l'Union européenne disposent de troupes engagées dans la coalition. Les États suivants comptent des morts en Afghanistan à la date du 15 août 2010 : Danemark (36 morts), Roumanie (15), Estonie (7), Lettonie (3), République tchèque (3), Hongrie (2), Portugal (2), Lituanie (1), Finlande (1)

(6) Source : <http://www.icasualties.org/oefl>, consultation 15 août 2010.

(7) Assemblée européenne de sécurité et de défense. Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale. Rapport présenté au nom de la Commission pour les relations parlementaires et publiques par M. John Greenway (Royaume-Uni, Groupe fédéré) et M. Marco Zacchera, vice-président (Italie, Groupe fédéré), « Afghanistan : expliquer à l'opinion publique les raisons d'une guerre », cinquante-huitième session, Document C/2070, 18 mai 2010, p. 9.

(8) Ibidem, p. 9.

(9) Source : <http://www.icasualties.org/oefl> Consultation le 15 août 2010.

(10) Ibid., p. 10.

(11) Ibid., p. 10.

(12) Force internationale d'assistance à la sécurité.

(13) Markus Kaim, *L'engagement militaire allemand en Afghanistan. Conditions, évaluation, perspectives*, Notes du CERFA, juillet 2010, 23 p.

(14) Voir aussi « Sortie de la singularité. Retour à la normalité. Politique et interventions militaires extérieures de l'Allemagne depuis 1990 », un dossier dirigé par Julien Thorel dans la revue *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 192, avril-juin 2010, Lille, Septentrion, pp. 3-83.

(15) Ibid., p. 11.

(16) Source : <http://www.icasualties.org/oefl> . Consultation le 15 août 2010.

(17) Nicolas Sarkozy, XVIIIème Conférence des Ambassadeurs, Paris, 25 août 2010. Source : <http://www.elysee.fr/president/les-actualites/discours/2010/xviiieme-conference-des-ambassadeurs.9459.html> . Consultation 30 août 2010.

(18) Source : <http://www.icasualties.org/oefl> . Consultation le 15 août 2010.

(19) Source : <http://www.icasualties.org/oef/> . Consultation le 15 août 2010.

(20) Ibid., p. 13.

(21) Source : <http://www.icasualties.org/oef/> . Consultation le 15 août 2010.

(22) Ibid., p. 13.

(23) Source : <http://www.icasualties.org/oef/> . Consultation le 15 août 2010.

(24) Ibid., p. 13.

(25) Ibid., p. 16.

(26) Cf. Pierre Verluise, Le SACEUR sur Facebook, Global Brief, 11 mai 2010, <http://globalbrief.ca/pierreverluise/2010/05/11/le-saceur-sur-facebook/>

(27) Ibid., p. 16.

(28) Ibid., p. 16.

(29) Ibid., p. 17.

(30) Ibid., p. 17.