

STABILISATION DIFFICILE EN AFGHANISTAN

Au cours des derniers mois, la situation s'est dégradée en Afghanistan. Les Talibans et al-Qaïda se sont réorganisés dans les zones tribales afghano-pakistanaïses, le gouvernement afghan n'a pas réussi à renforcer sa faible légitimité dans le pays et le trafic de drogue est en plein boom. Une stabilisation durable de l'Afghanistan s'avère très difficile. Outre un engagement militaire international, il faudrait une attitude constructive du Pakistan, des investissements économiques dans les régions frontalières afghano-pakistanaïses et des réformes politiques en Afghanistan.



Barrage d'une rue après un attentat-suicide contre les troupes de l'OTAN dans le sud de l'Afghanistan, 13 mars 2007.

La stabilisation de l'Afghanistan est une tâche centrale pour la communauté internationale. Elle est importante pour la lutte contre le terrorisme mondial. En cas d'échec, la disposition des Etats occidentaux à participer à des interventions de crise et opérations de paix internationales pourrait faiblir. Par ailleurs, de grosses quantités d'héroïne en provenance d'Afghanistan continueraient à affluer vers l'Europe. Inversement, une paix durable profiterait aussi – et essentiellement – aux Afghans. Ceux-ci connaissent la guerre depuis presque trois décennies et des acteurs externes ont fréquemment instrumentalisé le pays à leurs fins.

Il y a plus de cinq ans, les Etats-Unis ont renversé le régime taliban et chassé al-Qaïda d'Afghanistan, et la communauté internationale s'est engagée à reconstruire le pays. Mais la stabilisation reste difficile. Les Talibans fondamentalistes qui, de 1998 à 2001,

contrôlaient presque tout l'Afghanistan sont redevenus un facteur de force. Avec l'aide de dirigeants locaux, de trafiquants de drogue et d'al-Qaïda qui est en train de se réorganiser, ils mènent une guerre asymétrique contre le gouvernement afghan et les troupes internationales. Dans le sud et l'est du pays, le gouvernement du président Hamid Karzaï, élu en 2004, n'a qu'un contrôle très restreint. Les Pashtouns, dominants dans ces régions, constituent environ 40% de la population, soit le plus grand groupe ethnique en Afghanistan, mais ils se sentent désavantagés depuis la nouvelle répartition des pouvoirs après l'intervention américaine. De plus, les Talibans sont en majorité des Pashtouns. Mais dans le nord et l'ouest plus calmes, où la population est essentiellement d'origine perse et turkmène, il y a également des attentats et des enlèvements. En 2006, plus de 4 000 personnes sont mortes en raison du conflit. Il s'agissait de rebelles, de

forces de sécurité afghanes, de soldats des forces internationales, de membres d'ONG et de journalistes, mais aussi d'un grand nombre de civils. La violence est simultanément une cause et une conséquence du développement économique inégal dans différentes régions. 92% du budget national de l'Afghanistan, l'un des pays les plus pauvres du monde, est financé par l'extérieur.

Facteurs responsables de l'instabilité

La stabilisation de l'Afghanistan a été freinée par de nombreux facteurs. Sur le plan de la politique intérieure, outre la structure complexe de cet Etat pluriethnique de 30 millions d'habitants, les principales causes résident dans le népotisme accepté par le président Karzaï afin de conserver le pouvoir et dans la corruption généralisée. En outre, l'intégration politique d'anciens seigneurs de guerre ayant sapé la démocratie et violé les droits de l'homme et ne jouissant guère de confiance dans la population s'est avérée contre-productive au plan national. Une telle stratégie promet certes des succès de stabilisation à court terme, mais à long terme, elle se paie par une perte de légitimité du gouvernement. Un aspect problématique est en outre la focalisation excessive de l'économie afghane sur l'opium et l'héroïne: l'Afghanistan produit plus de 90% de l'opium brut du monde entier et de grosses quantités d'héroïne.

L'environnement régional a également empêché le succès de la promotion de la paix. Le progrès en Afghanistan dépend essentiellement du soutien du Pakistan; or, les rapports entre les deux Etats sont

extrêmement tendus. Beaucoup d'indices poussent à penser qu'Islamabad aide les groupes rebelles en Afghanistan à opérer à partir des régions frontalières pakistanaises. Ainsi, les services secrets pakistanais *Inter-Services Intelligence* auraient soutenu la direction talibane à Quetta, capitale de la province pakistanaise Balouchistan. Le président pakistanais, le général Pervez Musharraf, conteste toutefois de telles suppositions. Il souligne son succès dans la lutte contre les fondamentalistes dans les régions afghano-pakistanaïses inaccessibles.

D'autres obstacles à la stabilisation de la région sont les rivalités indo-pakistanaïses et le fait qu'Islamabad, New Delhi et également Téhéran se disputent l'influence en Afghanistan. Ainsi, par exemple, le Pakistan reproche à l'Inde de vouloir étendre sa position de force par des projets d'infrastructure en Afghanistan et le soutien de groupes qui luttent contre Islamabad.

Au plan international, c'est surtout la guerre en Irak qui a rendu difficile la stabilisation en Afghanistan. D'une part, ce conflit mobilise des troupes et des ressources dont on aurait besoin en Afghanistan. Depuis 2003, la lutte contre le terrorisme en Afghanistan est supplantée par la lutte contre la rébellion en Irak. D'autre part, il semble qu'il y a des rapports entre les rebelles en Irak et en Afghanistan, et les groupes de résistants en Afghanistan ont profité des expériences en Irak. Ceci concerne surtout les tactiques comme les attentats-suicides et les meilleures techniques de bombes. Le nombre d'attentats-suicides est passé de 27 en 2005 à 139 l'année dernière. Un autre effet négatif pour la promotion de la paix a été la stigmatisation de l'Iran en tant qu'élément d'un «Axe du Mal» en 2002. L'administration américaine de George W. Bush a ainsi provoqué la fin prématurée de la coopération pragmatique irano-américaine en Afghanistan après 2001.

Le rôle de la communauté internationale

La communauté internationale use de moyens tant militaires que civils pour stabiliser l'Afghanistan. La force internationale d'assistance à la sécurité Isaf (*International Security Assistance Force*) dirigée par l'OTAN compte entre-temps 33 000 soldats en provenance de 37 pays. Elle est légitimée par plusieurs résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU. 27 *Provincial Reconstruction Teams* combinant des organisations militaires et civiles doivent assurer la sécurité et accélérer la reconstruction. Progressivement,



L'Afghanistan et ses voisins

l'Isaf a étendu sa présence aux 34 provinces d'Afghanistan. A cela s'ajoutent environ 10 000 soldats des Etats-Unis et d'autres pays. Ceux-ci ne sont pas placés sous le commandement de l'Isaf, mais combattent les rebelles et les terroristes dans le cadre de l'opération *Enduring Freedom* lancée en 2001. Ils sont également chargés de la formation des forces armées afghanes qui comptent environ 25 000 soldats. En tout, il y a quelque 27 000 soldats américains en activité en Afghanistan. La Grande-Bretagne et l'Allemagne se placent respectivement au deuxième et troisième rang des pourvoyeurs de forces.

Stabilisation militaire

Un coup d'œil sur l'engagement militaire en Afghanistan depuis la chute des Talibans fait apparaître deux déficits. Premièrement, l'ONU a poursuivi une stratégie en termes de *light footprint* ou empreinte légère: le travail de stabilisation et de reconstruction devait revenir essentiellement aux Afghans. En optant pour cette stratégie, l'ONU a surtout fait une concession aux Etats-Unis qui voyaient d'un œil sceptique un vaste *nation building*. Cette décision de la communauté internationale pour une intervention limitée, ajoutée à la priorité donnée ensuite à la guerre de l'Irak par les Etats-Unis, a eu des effets négatifs sur la reconstruction. Après les interventions militaires de 2001, les Etats-Unis firent confiance aux seigneurs de guerre afghans et n'envoyèrent qu'un contingent relativement faible qui ne fut renforcé que plus tard. Les Européens n'ont également renforcé leur contribution militaire qu'assez tard, de 3 000 soldats en 2002 à 15 800 soldats aujourd'hui

(en provenance de 23 Etats de l'UE). Ceci a permis aux combattants des Talibans et d'al-Qaïda de se retirer dans les zones tribales inaccessibles. Dans de vastes régions pour lesquelles les unités internationales doivent maintenant péniblement lutter, il n'y avait pendant longtemps aucune troupe internationale. Les seigneurs de guerre, les rebelles et les trafiquants de drogue ont ainsi pu facilement s'assurer ou renforcer leurs positions de force.

Deuxièmement, les réserves nationales constituent aujourd'hui encore un obstacle aux opérations militaires de stabilisation. Ainsi, l'Allemagne met certes à disposition de l'Isaf des avions de reconnaissance de type Tornado, mais refuse l'envoi d'unités de combat dans les régions les moins sûres d'Afghanistan. Les gouvernements européens se voient de plus en plus confrontés à la pression publique exigeant qu'ils justifient leur présence militaire en Afghanistan. Les Etats-Unis, par contre, demandent un plus grand engagement militaire de l'Europe.

Promotion civile de la paix

Dans le domaine de la promotion civile de la paix, des efforts ont certes été faits depuis 2001. Mais tout au moins jusqu'à l'accord *Afghanistan Compact* en janvier 2006, les généreuses promesses initiales n'ont été suivies que d'un engagement financier modeste, notamment en comparaison des conflits en Bosnie et au Kosovo. La mise en place d'un système de justice et de police effectif et contrôlé démocratiquement n'a jusqu'alors avancé qu'au ralenti, ce qui n'était pas pour aider le gouvernement Karzaï à imposer sa légitimité

formelle en politique intérieure. Bien souvent, les forces de police ne sont rien d'autre que des milices de dirigeants locaux qui exploitent la population. Sur le plan économique, les tentatives faites pour réduire la dépendance excessive du secteur de la drogue se sont avérées extrêmement difficiles. Pour beaucoup d'Afghans, la culture du pavot est la seule option économique.

Un handicap supplémentaire pour la communauté internationale est sa perte de crédibilité dans la population afghane. Les causes en sont les victimes civiles d'interventions militaires internationales, une faible indemnisation des survivants, les communiqués sur des violations des droits de l'homme, par exemple à la base américaine de Bagram, les distorsions économiques dues à la présence de personnel international et l'absence d'amélioration des conditions de vie quotidiennes pour la majorité des Afghans.

Et maintenant?

Les expériences de l'Empire colonial britannique et de l'Union soviétique mettent en évidence les limites d'une lutte militaire contre les rebelles en Afghanistan. Les succès tactiques des troupes internationales sont régulièrement contrecarrés par la stratégie asymétrique de forces militantes d'opposition. Les opérations militaires sont une condition nécessaire, mais pas suffisante pour la stabilisation de l'Afghanistan. Les offensives de printemps ne doivent donc pas faire perdre de vue l'importance majeure d'initiatives politiques.

Une clé importante pour la stabilisation à long terme se situe probablement au plan diplomatique. Sans renforcer l'approche régionale pour résoudre le conflit avec la participation de l'Iran, de l'Inde et surtout du Pakistan, il ne sera guère possible de réaliser des progrès durables. Dans le cas du Pakistan, les Etats-Unis sont confrontés à la délicate question de savoir s'ils continuent à soutenir le général Musharraf dans la même ampleur que jusqu'à présent (depuis le 11 septembre 2001, le Pakistan a reçu près de 10 milliards de dollars d'aide américaine). La confiance de Washington dans la capacité et la volonté du président pakistanais de stopper l'infiltration de rebelles et de terroristes en Afghanistan est ébranlée. Simultanément, l'administration Bush craint qu'une fin du régime militaire sécuritaire au Pakistan puisse permettre aux partis fondamentalistes de prendre le pouvoir sur cet Etat nucléaire. Indépendamment de la

«question de Musharraf», la détente durable des rapports entre l'Inde et le Pakistan réduirait considérablement l'importance des Talibans et de la profondeur stratégique de l'Afghanistan pour le Pakistan.

Pour la stabilisation des régions frontalières afghano-pakistantaises, il serait utile que le gouvernement afghan reconnaisse la Ligne Durand tracée en 1893 par la Grande-Bretagne. Elle sépare les populations pachtounes, même si ce n'est qu'au plan formel, parce que le trafic transfrontalier de personnes et de marchandises est intensif. Une reconnaissance faciliterait entre autres l'envoi d'agents afghans pour protéger la frontière. Les investissements internationaux sont également importants dans ces régions frontalières où la pauvreté et l'analphabétisme sont supérieurs à la moyenne. Des accords commerciaux entre l'Afghanistan et le Pakistan et l'appui du développement économique et social sont plus prometteurs que la militarisation et le minage de la frontière afghano-pakistanaise prônés par Islamabad.

L'importance de la démocratisation

En Afghanistan même, le renforcement de structures démocratiques et constitutionnelles est d'une importance primordiale. Les Talibans n'ont pas la cote parce qu'ils ont beaucoup de choses à offrir, mais parce que le gouvernement de Kaboul a peu à offrir. La communauté internationale devrait aller à l'encontre de la marginalisation du parlement afghan, notamment par le renforcement du système de partis. Une autre chose importante est le renforcement des forces démocratiques au niveau local et régional. La lutte contre la corruption devrait d'abord se concentrer sur la police et le système judiciaire. La mission civile de la PESD décidée par l'UE en février 2007 pourrait contribuer à renforcer l'efficacité et la légitimité de la police afghane.

Sachant que les troupes internationales ne pourront pas contrôler l'ensemble du pays dans un proche avenir, il faudrait examiner l'option d'accords au niveau des districts et au plan local. De tels accords sont toutefois fragiles comme l'a montré la fin de l'accord de Musa Qala. En septembre 2006, l'Isaf avait tenté, avec l'aide des chefs tribaux, d'intégrer des unités talibanes locales dans le processus de stabilisation d'une région de la province d'Helmand dans le sud du pays. En début d'année, des combats entre l'Isaf et les Talibans locaux ont mis fin à cette tentative de solution négociée localement pour résoudre le conflit. Les Etats-Unis et

certaines membres du gouvernement Karzaï avaient exprimé des réserves dès le début.

La Suisse et l'Afghanistan

Relations diplomatiques depuis 1928

■ Durant la domination talibane, soutien des sanctions de l'ONU, pas de contacts officiels

DDC

■ Bureau de coopération à Kaboul

■ Actuellement, programmes d'un montant approximatif de CHF 20 millions par an pour aide humanitaire et coopération au développement

■ Direction du *Humanitarian Affairs Advisory Group* à Kaboul 2003–2006

DDPS

■ Soutien de l'Isaf par maximum 4 officiers armés pour leur protection personnelle et aide matérielle

■ Déménagement humanitaire

■ Soutien à la reconstruction des forces armées afghanes

Dans le domaine de la drogue, les Européens devraient convaincre les Etats-Unis de ne pas appliquer en Afghanistan la politique de répression qui a échoué en Amérique du Sud. L'arrosage chimique des champs de pavot en Afghanistan serait non seulement inefficace parce que la production se déplacerait, mais cette stratégie qui a la faveur des Etats-Unis serait aussi contre-productive parce que cela pousserait encore plus de paysans à rejoindre les Talibans. La condition primordiale pour faire baisser la production de drogue est un redressement économique. Des projets de développement alternatif peuvent encourager l'abandon de la culture du pavot au profit d'autres produits agricoles. Si les mesures répressives sont nécessaires, il faut néanmoins veiller à ce qu'elles ne visent pas les paysans, mais les chefs du trafic de drogue.

La stabilisation de l'Afghanistan est un travail de longue haleine. Ce qu'il faut, c'est principalement une imbrication des instruments politiques, militaires, policiers et économiques allant dans le sens d'une sécurité intégrée ainsi qu'une meilleure coordination des nombreuses institutions concernées.

■ Editeur responsable: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

■ Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch