

AFGHANISTAN: NOUVELLE STRATÉGIE ET NOMBREUSES QUESTIONS

Avec sa nouvelle stratégie pour l'Afghanistan, l'administration Obama affiche son intention de poursuivre et d'intensifier l'engagement dans l'Hindou Kouch. Il s'agit d'améliorer les bases pour une solution politique par une extension de la contre-insurrection et de la formation des forces de sécurité afghanes. Le renforcement significatif du contingent des troupes américaines implique une certaine américanisation de la gestion internationale de la crise. La stratégie américaine reste cependant vague sur des questions importantes, ce qui reflète un manque d'options d'action prometteuses.



L'envoyé spécial des Etats-Unis Holbrooke avec le président Karzaï à Kaboul, 15.02.2009

Reuters

Après une série de débats intenses menés à Washington, le président Obama a présenté le 27 mars 2009 sa stratégie pour l'Afghanistan depuis longtemps attendue. Elle présente quatre innovations essentielles. Premièrement, les objectifs pour la mission de stabilisation sont précisés quant au fond et redimensionnés. Ainsi, les Etats-Unis n'aspirent plus à une démocratisation de l'Afghanistan, mais se concentrent sur l'anéantissement d'Al-Qaïda. Deuxièmement, ils élargissent la focalisation géographique en identifiant l'instabilité croissante qui règne au Pakistan comme étant un obstacle central à la pacification de l'Afghanistan, et ils formulent une stratégie intégrée pour les deux Etats. Troisièmement, les Etats-Unis en-

tendent intensifier la contre-insurrection et améliorer la formation des forces de sécurité afghanes et envoyer à cet effet 17 000 soldats supplémentaires et 4 000 instructeurs en Afghanistan. Sur la base d'une amélioration des conditions de sécurité, ils veulent en quatrième lieu davantage miser sur une solution politique dans le cadre de laquelle, parallèlement à un dialogue avec les Talibans «modérés», la régionalisation de la recherche du conflit occupe le devant de la scène sous la forme d'un groupe de contact notamment avec l'Iran, la Chine, l'Inde, la Russie et des partenaires de l'OTAN.

Tandis que les Etats-Unis sous le président Bush n'ont, après l'intervention en Irak,

pendant longtemps accordé que peu d'attention au conflit afghan, celui-ci figure maintenant à la première ligne de l'agenda politico-sécuritaire – conjointement avec la question iranienne. Cette évolution implique une certaine américanisation de la gestion internationale de la crise en Afghanistan. La nécessité de renforcer le rôle de conduite des Etats-Unis est surtout fondée sur le fait que les alliés n'ont que timidement répondu à l'exhortation du président Obama demandant une plus large répartition des charges tout au moins au plan militaire et que les USA fourniront désormais environ les deux tiers des troupes.

Globalement, la nouvelle stratégie doit être évaluée en ce sens qu'elle est une remarquable profession de foi du président Obama pour une poursuite et une intensification de la gestion de la crise. L'homme fort de la Maison Blanche tient ainsi compte du fait que le succès ou l'échec de l'opération internationale de stabilisation en Afghanistan aura l'effet d'un signal clair non seulement pour la lutte contre le terrorisme islamiste et la stabilité régionale, mais aussi pour le rôle futur de l'OTAN et la propension des sociétés occidentales à soutenir la promotion militaire de la paix. Quand bien même la nouvelle approche américaine témoigne d'un certain réalisme en termes de politique extérieure, elle ne va pas sans impliquer un risque personnel élevé pour le président Obama. La situation de départ dans l'Asie du Sud-Ouest est actuellement extrêmement difficile. Les principaux aspects de la gestion de la crise comme la contre-insurrection militaire, la



politique vis-à-vis des Talibans, la stratégie vis-à-vis du Pakistan et la régionalisation se caractérisent par un manque d'options d'action prometteuses. La stratégie reste vague sur bien des points – ce qui ne surprend guère.

Situation de départ difficile

Depuis la chute du régime islamiste des Talibans et la destruction de bases importantes d'Al-Qaïda par les Etats-Unis et une coalition de volontaires à fin 2001, la situation en Afghanistan n'a jamais été aussi instable qu'aujourd'hui. Les Talibans contrôlent de nouveau de grandes portions du sud et de l'est du pays. Le nombre des attaques perpétrées par les insurgés a fortement augmenté l'année dernière. Elles sont dirigées aussi bien contre les troupes de la coalition que contre le gouvernement Karzaï et visent en particulier à rendre plus difficile la fourniture de services étatiques à la population. Avec 294 victimes, le nombre de soldats internationaux tués annuellement a également atteint un pic en 2008. Depuis le début des opérations militaires en Afghanistan en 2001, les Etats-Unis déplorent un total de 673 morts. Vingt-et-un autres Etats parmi les 42 fournissant des troupes ont à ce jour enregistré 449 victimes.

L'aggravation de la situation sécuritaire a massivement entravé l'édification de l'Etat et le développement économique de l'Afghanistan et a eu pour corollaire une perte d'image pour le président Karzaï et, à certains égards, aussi pour la communauté internationale. Karzaï dirige un gou-

vernement central affaibli qui n'a qu'une influence restreinte en dehors de Kaboul et qui passe pour être corrompu loin à la ronde au même titre que la bureaucratie étatique. Des élections présidentielles libres et loyales sont peu probables cette année, ce qui va encore davantage fragiliser la légitimité du gouvernement en place à Kaboul.

Les raisons de ces développements négatifs sont multiples. Ainsi, après la chute des Talibans et dans le contexte de l'intervention en Irak, les Etats-Unis ont opté pour une stratégie du «light footprint» en Afghanistan. La force d'intervention *International Security Assistance Force* (ISAF) n'a pendant longtemps disposé que d'un rayon d'action limité sur Kaboul et les environs et sa dotation d'origine comptait moins de 5000 soldats. Depuis que son champ d'intervention a été étendu en plusieurs phases à l'ensemble de l'Afghanistan et que, à l'instar de l'opération antiterrorisme dominée par les Américains «*Enduring Freedom*», elle se préoccupe toujours davantage de combattre l'insurrection, les Etats de l'OTAN se battent pour une stratégie et une doctrine d'intervention communes au cœur des tensions générées par les engagements de combat, d'une part, et le mandat de stabilisation et de reconstruction, d'autre part.

Entrent également dans les déficits souvent cités à propos de la gestion internationale de la crise le manque de coordination entre les activités militaires et civiles en Afghanistan, la prise d'influence tardive sur l'aménagement du processus

politique et la répartition intérieure du pouvoir après la chute des Talibans, ainsi que l'orientation trop prononcée sur des individus en lieu et place d'institutions et l'inconscience quant à la dimension pakistanaise de la crise afghane. En outre, les acteurs internationaux n'ont jusqu'ici trouvé aucun moyen de combattre la production d'opium en Afghanistan de manière à proposer aux paysans concernés d'autres sources légales de revenu. La contrebande de drogue demeure par conséquent un facteur central de l'instabilité et constitue comme jusqu'à présent une base de financement importante pour les Talibans. Pour toutes ces critiques, il convient néanmoins de ne pas oublier qu'en Afghanistan, les conditions pour réussir un processus de création d'Etat ont été depuis le début très difficiles.

Renforcement significatif des troupes

A fin mars 2009, l'ISAF comptait à peine 62 000 soldats dont pas tout à fait la moitié était fournie par les Etats-Unis. Avec les troupes américaines promises et les forces engagées dans l'opération «*Enduring Freedom*», la présence militaire internationale comptera pratiquement 90 000 hommes. En transposant sur l'Afghanistan la stratégie «*Surge*» qui a été couronnée de succès en Irak, les Etats-Unis espèrent reconquérir le contrôle militaire dans le pays et améliorer les conditions pour une solution politique du conflit. Toutefois, la coalition internationale continue de disposer de troupes nettement moins nombreuses qu'en Irak, raison pour laquelle les décideurs militaires seront à l'avenir également placés devant des choix tactiques difficiles.

Ainsi, les insurrections menacent de s'étendre géographiquement au nord du pays du fait de l'envoi d'un contingent plus important de troupes dans les principaux foyers de crise du sud et de l'est. Par conséquent, les discussions sont actuellement controversées sur la question de savoir si la coalition internationale ne ferait pas mieux de se concentrer sur le maintien des territoires urbains et des principaux axes de communication stratégiquement importants ainsi que sur un meilleur contrôle de la frontière afghano-pakistanaise plutôt que de continuer à répondre à la provocation des Talibans sur le territoire tout entier. Quoi qu'il en soit, une amélioration durable de la situation sécuritaire dépend en dernier ressort de l'efficacité de l'armée et de la police afghanes. Sur cette toile de fond, l'engagement américain plus consé-

Effectifs militaires et pertes des Etats de l'UE en Afghanistan				
	Troupe Déc 02	Troupe Nov 06	Troupe Mar 09	Pertes jusqu'à Mar 09
Allemagne	1139	2700	3640	29
Danemark	37	300	700	21
Espagne	268	650	780	25
France	454	975	2780	27
Grande-Bretagne	379	6000	8300	152
Italie	442	1800	2350	14
Pays-Bas	222	2000	1770	18
Pologne	-	160	1590	9
Roumanie	35	750	900	10
UE restante	440	1795	3087	15
UE totale (UE-27)	3416	17'130	25'887	320
ISAF totale	4829	32'800	61'960	1123

Source: www.nato.int/isaf/; www.cdi.org/terrorism/isaf_deco2-pr.cfm; icasualties.org/oef/

quent qui est envisagé pour la formation et la consolidation des forces de sécurité locales revêt une importance particulière.

Dialogue délicat avec les Talibans

Dans la question actuellement très discutée d'une politique de dialogue vis-à-vis des Talibans, il convient de distinguer deux aspects. Premièrement, le régime Karzaï, dans le cadre de discussions secrètes menées par le truchement de l'Arabie Saoudite, tente d'amener les Talibans à participer au processus politique. Ces derniers mois, le chef des Talibans, le mollah Omar, s'est parfois montré étonnamment ouvert à la discussion mais, pour donner le change, exige un retrait immédiat des troupes internationales ou du moins une feuille de route correspondante contraignante en tant que préalable à des négociations portant sur un gouvernement unitaire. Même si l'on perçoit des signaux émanant du département d'Etat américain qui indiquent que le mollah Omar pourrait, pour participer à des négociations, être éventuellement rayé de la liste des terroristes, la position officielle de Washington demeure peu claire. Une chose cependant est sûre: les Talibans subordonneraient la cessation de l'insurrection à des exigences politiques de grande envergure qui iraient, du moins en partie, à l'encontre des intérêts de l'Occident.

Le second aspect concerne les efforts visant à diviser les Talibans en suivant une approche d'intégration vis-à-vis des éléments «modérés» et des alliés des Talibans. Sur le plan tactique, les Britanniques ont déjà essayé depuis fort longtemps d'arriver à des accords de paix avec les Talibans locaux qui n'appartiennent pas au noyau idéologique du groupe. Les Etats-Unis entendent désormais aussi suivre cette politique. Il

est parfaitement concevable qu'au niveau stratégique, il peut également en résulter des solutions de compromis avec des groupements proches des Talibans. La tentative de diviser les insurgés en profitant du caractère hétérogène des Talibans est tout à fait réaliste sous l'angle d'une stratégie militaire. Néanmoins, il est loin d'être simple pour les services de renseignements américains d'obtenir un tissu d'informations fiables sur la situation en Afghanistan en termes de politique intérieure et notamment sur les structures de commandement des Talibans.

Questions ouvertes concernant le Pakistan Avec la double stratégie axée à la fois sur l'Afghanistan et le Pakistan, les Etats-Unis tiennent compte du fait que les territoires pakistanais qui ont une frontière commune avec l'Afghanistan sont devenus une zone de repli vitale pour Al-Qaïda et les Talibans et que la déstabilisation croissante du Pakistan orchestrée par les extrémistes constitue une menace à la fois régionale et globale. Sur le plan institutionnel, la nouvelle stratégie «AfPak» se manifeste sous le double mandat de l'envoyé spécial des Etats-Unis Richard Holbrooke pour l'Afghanistan et le Pakistan ainsi que dans un nouveau dialogue permanent trilatéral qui, pour Washington, est conduit par la secrétaire d'Etat Hillary Clinton et par le secrétaire à la Défense Robert Gates. Toutefois, la nouvelle stratégie concernant la future politique du président Obama envers le Pakistan demeure également vague quant au fond.

Dans la «guerre contre le terrorisme» de l'administration Bush, les Etats-Unis ont traité le Pakistan comme un partenaire privilégié et lui ont accordé pas moins de 12 milliards de dollars US à titre d'aide

militaire. Des représentants importants des militaires pakistanais n'ont cependant longtemps mené qu'une politique antiterroriste sélective et ont même soutenu des groupements insurrectionnels dans les territoires tribaux. Leur double jeu s'alignait sur l'objectif stratégique supérieur qui consistait à contrecarrer l'influence régionale croissante de l'Inde (voir analyse CSS n° 47). D'une part, si les militaires pakistanais deviennent une partie de la solution au lieu d'une composante du problème, des efforts intensifs seront nécessaires de la part des USA pour détendre les relations indo-pakistanaïses et en particulier pour clarifier la question du Cachemire et du tracé de la frontière entre le Pakistan et l'Afghanistan. D'autre part, l'option d'un renforcement du gouvernement civil à Islamabad au détriment des militaires avait déjà été discutée durant les derniers mois du mandat du président Bush, les Etats-Unis étant ici placés devant un dilemme de taille en ce sens que l'on ne saurait se passer de l'armée pakistanaïse pour combattre les extrémistes et garantir un contrôle fiable des armes nucléaires.

Selon la stratégie du président Obama, le Congrès doit accorder 7,5 milliards de dollars US d'aide directe pour la démocratisation et le développement économique du Pakistan. Parallèlement, le président américain tient fermement à une aide militaire étendue qui ne doit toutefois plus être comprise comme un chèque en blanc. La stratégie n'apporte pas de réponse à la question décisive de savoir comment mettre fin au double jeu des militaires. La menace cachée du président Obama selon laquelle, les Etats-Unis prendraient l'initiative de s'attaquer eux-mêmes toujours davantage aux terroristes de la région frontière du Pakistan semble pouvoir être mise à exécution dans une mesure limitée seulement, car une action de ce genre risque d'entraîner notamment la chute du gouvernement civil de Zardari.

Frontières de la régionalisation

Le chemin suivi par Washington pour sortir de Kaboul ne passe pas exclusivement par Islamabad. L'implication des autres voisins et d'autres Etats vitaux pour une stabilisation régionale constitue un élément essentiel de la dimension politique de la stratégie américaine visant à résoudre le conflit. Même si aucun de ces Etats ne nourrit de bonnes intentions envers les Talibans et Al-Qaïda, le dénominateur commun du

groupe de contact devrait toutefois rester de portée modeste.

L'Iran, il est vrai, s'est fait remarquer par le comportement conciliant qu'il a adopté lors de la conférence sur l'Afghanistan tenue à fin mars. Téhéran a également un intérêt vital à empêcher une nouvelle prise de pouvoir par les Talibans en Afghanistan et à juguler la contrebande de la drogue qui a fortement augmenté à destination de l'Iran. Parallèlement, on n'a pas oublié en Iran que l'administration Bush a, malgré son soutien, stigmatisé le pays dans la guerre menée en 2001 contre le régime des Talibans en tant qu'élément d'un «axe du mal». En outre, le gouvernement iranien se sent aujourd'hui encerclé par les troupes américaines et a un vif intérêt à ce que l'Afghanistan connaisse une certaine instabilité, raison pour laquelle il devrait en partie collaborer avec les Etats-Unis et en partie apporter un soutien aux Talibans sunnites tant détestés.

Alors que le gouvernement russe mettait sur pied une conférence sur l'Afghanistan pour l'Organisation de Coopération de Shanghai le jour même où le président Obama présentait sa nouvelle stratégie, il a clairement manifesté son droit d'intervention dans la gestion de la crise. S'agissant d'une éventuelle coopération avec l'Occident, Moscou va toutefois exiger des concessions politiques dans d'autres domaines. Il devrait en être de même pour la Chine qui, comme la Russie, a principalement intérêt à réduire la présence et l'influence des Etats-Unis en Asie centrale. Un rôle important dans la gestion de la crise devrait être dévolu à l'Inde, la rivalité indo-pakistanaise constituant un défi majeur pour la stratégie de régionalisation du président Obama.

Les rôles de l'UE et de la Suisse

Les 25 Etats de l'UE participant à l'ISAF ont eux aussi ces dernières années augmenté leurs effectifs militaires en Afghanistan. Washington s'attendait toutefois à ce que ces augmentations soient plus conséquentes. Entre novembre 2006 et mars 2009, les Etats de l'UE ont globalement étoffé leurs contingents de 17100 à 25727 soldats. Durant la même période, leur part au contingent total de l'ISAF a néanmoins régressé de 52% à 42% (voir encadré). Plusieurs Etats ont promis des renforcements d'effectifs temporaires dans l'optique des élections. Parallèlement, les Pays-Bas ont déjà annoncé vouloir retirer d'Afghanistan leur contingent dans le courant de l'année

prochaine. La situation est aussi différenciée en ce qui concerne les limitations des engagements nationaux. Si la France et l'Italie ont répondu favorablement à la demande de l'OTAN visant à les supprimer, d'autres Etats comme l'Allemagne y tiennent fermement.

Les centres de gravité actuels de la politique européenne envers l'Afghanistan vont probablement subsister. Ainsi, l'UE et ses Etats membres auront entre 2002 et 2010 fourni au total huit milliards d'euros à titre d'aide financière. Les Européens sont par ailleurs fortement engagés dans la mise sur pied d'institutions étatiques ainsi que dans le domaine de l'Etat de droit, dans le système de santé, dans le développement économique et dans la lutte contre les drogues. L'UE soutient la consolidation de la police afghane dans le cadre d'une mission relevant de la politique européenne de sécurité et de défense. Elle éprouve toutefois de la peine à recruter les 400 policiers et experts prévus à cet effet. Le projet consistant à formuler une stratégie européenne pour le Pakistan va probablement aussi se heurter à certaines difficultés. L'UE a néanmoins massivement étoffé les fonds d'aide pour ce pays. A l'exception de la Grande-Bretagne, les Européens n'ont toutefois que peu d'influence et d'expérience dans l'Asie du Sud.

Sur cette toile de fond que constitue la réticence européenne à l'égard d'un nouveau renforcement des troupes en Afghanistan, les Etats-Unis vont probablement exiger une nouvelle extension de l'engagement civil et financier de leurs alliés. La Suisse peut ici aussi fournir sa contribution. Depuis son retrait de l'ISAF au printemps 2008, elle se concentre, en Afghanistan, sur la collaboration au développement et sur l'aide humanitaire. Elle a toutefois réduit l'an passé ses dépenses dans ce domaine de 23 à 17 millions de francs. Il convient en particulier d'étudier la possibilité d'un engagement accru pour l'édification de l'Etat et la réforme du secteur de la sécurité car, avec son pool d'experts, la Suisse dispose de capacités très appréciées pour la promotion civile de la formation policière.

Editeur responsable: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch
Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch

Voir aussi
Politique de sécurité: analyses du CSS
L'ÉCONOMIE DE LA DROGUE SUR L'ANGLE DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ
La production, le trafic et la consommation des drogues sapent la sécurité des Etats et des personnes et ont un impact négatif sur l'économie et l'environnement. Les stratégies antidrogue font l'objet de controverses. Les acteurs réformateurs arguent que la méthode répressive favorisée par les Etats-Unis et qui prévaut à l'heure actuelle est inefficace et a causé de gros dégâts. Ils prouvent en faveur d'un passage paradigmatique au principe de la réduction des risques. Un consensus international ne se dessine pas en matière de politique des drogues, les problèmes causés par ces dernières continuent d'empirer.

Politique de sécurité: analyses du CSS
PAKISTAN: PARTENAIRE DE SÉCURITÉ ET FOYER DE CRISE
Le Pakistan devient de plus en plus un point chaud de la politique de sécurité de l'Occident. Malgré l'aide militaire massive des Américains, l'Etat nucléaire s'est transformé en zone de conflit pour les terroristes et est devenu une menace pour la stabilité régionale. La crise en Afghanistan et la lutte contre le terrorisme international ont produit pas de succès durables tant que l'armée pakistanaise ne poursuivra les militants islamistes que de manière limitée. Des priorités stratégiques continuent d'être discutées par les Etats-Unis et l'Occident. Du point de vue de l'Occident, le défi central consiste à renforcer la promotion de la démocratie au Pakistan sans pour autant affaiblir les militaires, garants de la sécurité.

Politique de sécurité: analyses du CSS
LUTTE ANTITERRORISME: BILAN INTERMÉDIAIRE
Plus de sept ans après les attentats du 11 septembre 2001, le terrorisme reste un défi majeur pour la sécurité internationale. Le commandement central d'Al-Qaïda a beau être affaibli, l'idéologie djihadiste qu'il prône s'est répandue dans le monde entier. Une lutte antiterroriste efficace exige une analyse différenciée des différentes menaces terroristes et un mix stratégique modulable en conséquence. La mesure dans laquelle il faut développer les instruments de sécurité intérieure fait l'objet de débats dans de nombreux Etats européens.