

## AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur : ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite de ce travail expose à des poursuites pénales.

Contact : [portail-publi@ut-capitole.fr](mailto:portail-publi@ut-capitole.fr)

## LIENS

Code la Propriété Intellectuelle – Articles L. 122-4 et L. 335-1 à L. 335-10

Loi n°92-597 du 1<sup>er</sup> juillet 1992, publiée au *Journal Officiel* du 2 juillet 1992

<http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg-droi.php>

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>



# THÈSE

En vue de l'obtention du

## DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

Délivré par :

Université Toulouse 1 Capitole (UT1 Capitole)

---

**Présentée et soutenue par :**

**M. Haroon MANNANI**

le 11 juillet 2014

**Titre :**

La reconstruction de l'État-Nation en Afghanistan

---

**École doctorale et discipline ou spécialité :**

ED SJP : Sciences Politiques

**Unité de recherche :**

Centre Toulousain d'Histoire du Droit et des Idées Politiques (CTHDIP)

**Directeur/trice(s) de Thèse :**

Mme DANIELLE CABANIS, professeur des universités Université Toulouse 1

**Jury :**

M. FARKHAD ALIMUKHAMEDOV, professeur Université d'Ankara - Rapporteur du jury

M. FRANÇOIS-PAUL BLANC, professeur émérite Université de Perpignan - Rapporteur du jury

Mme DANIELLE CABANIS, professeur des universités Université Toulouse 1 - Directeur de recherches

M. JEAN-MARIE CROUZATIER, professeur des universités Université Toulouse 1 - Membre du jury

# Table des matières

ACRONYMES.....	7
QUELQUES DATES CLÉS.....	10
INTRODUCTION.....	12
Les enjeux de notre sujet.....	21
Etat de l'art.....	22
Méthodologie.....	23
PREMIÈRE PARTIE - LE PROCESSUS DE DEMOCRATISATION EN AFGHANISTAN (DEPUIS 2001).....	24
CHAPITRE I - Le processus de Bonn (2001-2005).....	26
I - Les erreurs commises au début de la reconstruction de l'État-nation.....	30
II - Y a-t-il eu une demande locale de démocratisation en Afghanistan ?.....	41
III - Le modèle actuel dit démocratique, établi à l'issu du processus de Bonn en 2001, est-il perçu comme légitime par toute la population afghane ?.....	46
CHAPITRE II - La Loya Jirga de 2004.....	62
I - La constitution adoptée en 2004, inspirée de celle de 1964, répond-elle aux besoins actuels de la population et des institutions démocratiques ?.....	64
II - Les nouvelles institutions démocratiques en Afghanistan.....	82
CHAPITRE III - La démocratie, l'islam et la société traditionnelle.....	99

I - La démocratie et la société islamo-traditionnelle afghane.....	101
II - Les Madrasas : un endroit de radicalisation et un obstacle pour la modernisation et démocratisation du pays.....	123
DEUXIÈME PARTIE - LES ENJEUX ET LES TRANSITIONS DEMOCRATIQUES EN AFGHANISTAN.....	140
CHAPITRE IV - Le rôle et la place des seigneurs de guerre dans le processus de la paix et de la démocratisation.....	141
I - Le rôle et la place de la nouvelle élite et fonctionnaires afghans dans le processus de la démocratisation : le pouvoir et l'influence considérable des seigneurs de guerre.....	142
II - Les anciens fonctionnaires et la question de la mise en place ainsi que la composition des forces armées afghanes.....	157
III - La reconstruction de la nation afghane.....	165
CHAPITRE V - Le rôle et la place des Talebans dans le processus de nation-building et « démocratisation ».....	179
I - Comment les Talebans ont pu regagner du terrain et quel rôle pourraient-ils jouer dans le renforcement de l'État-nation ?.....	183
II - La réconciliation des Talebans « fondamentalistes » avec les seigneurs de guerre corrompus : une conjoncture complexe vers la « démocratie ».....	191
III - Le rôle, l'intérêt et l'objectif du Pakistan dans la création, la sauvegarde et la résurgence des Talebans.....	198
Chapitre VI - Le rôle ambiguë et troublant du Pakistan en Afghanistan.....	227
I - Les intérêts géopolitiques du Pakistan en Afghanistan.....	230
II - La stratégie d'influence pakistanaise en Afghanistan.....	239

III - Le Pachtounistan et la ligne Durand, deux facteurs principaux de la problématique géostratégique afghano-pakistanaise.....249

TROISIÈME PARTIE - LE RÔLE ET LA RESPONSABILITE DE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE DANS LA RECONSTRUCTION DE L'ÉTAT-NATION ET LA CONSOLIDATION DE LA DEMOCRATIE EN AFGHANISTAN.....270

Chapitre VII - Le rôle et la responsabilité de l'ONU en Afghanistan.....271

I. L'incompréhension ou l'ignorance du contexte afghan par l'ONU .....273

II - L'invasion de l'Irak en 2003 et l'abandon de la reconstruction de l'État-nation en Afghanistan.....293

Chapitre VIII - Le rôle des organisations internationales dans le processus de la stabilisation et de la démocratisation en Afghanistan..... 305

I - Le rôle des organisations internationales dans le renforcement du processus de la reconstruction et de la réforme de l'État..... 307

II - La stratégie inadaptée et incohérente de l'OTAN en Afghanistan.....318

III - Le rôle de l'UE dans la réforme de l'État.....328

CHAPITRE IX - Le rôle et la place des principaux acteurs internationaux dans la reconstruction de l'État-nation, l'installation et le renforcement de la jeune démocratie afghane..... 338

I – La position, l'obligation et la place de la communauté internationale dans la reconstruction de l'État-nation..... 342

II – Le rôle et l'intérêt des pays régionaux dans la stabilisation et modernisation d'Afghanistan..... 357

III. Les intérêts économiques incontournables dans la région : un obstacle de la reconstruction de l'Afghanistan et le facteur majeur d'instabilité dans ce pays. .371

CHAPITRE X - La consolidation de la démocratie à long terme.....384

I - La consolidation institutionnelle : étude comparative des centres de gouvernement français et afghan.....	386
II – La consolidation des ressources institutionnelles internes pour renforcer la démocratie : le cas de SGG marocain.....	403
III - L’Afghanistan peut-il devenir un modèle démocratique réussi de l’Occident dans la région ?.....	408
CONCLUSIONS GÉNÉRALES.....	429
BIBLIOGRAPHIE.....	435
Textes de référence.....	435
Rapports officiels.....	436
Ouvrages.....	437
Articles.....	446
Rapports.....	447
Sites internet et ressources électroniques.....	447
ANNEXES.....	453
La définition d'Etat démocratique par différents acteurs et les résultats de la démocratie dans les dernières années en Afghanistan.....	454

Arrivé au bout de cette entreprise, ma première pensée va à mes parents, partis avant même de voir l'achèvement de mon parcours universitaire.

Mille mercis à toutes celles et ceux qui m'ont permis de faire et de finir ce travail :

À Madame Danielle Cabanis, ma directrice de recherche, pour m'avoir guidé et accompagné depuis mon Master I.

À Madame Nathalie Pélissier pour la correction qui m'a été très utile.

À mon épouse pour son soutien et son encouragement continuel, sans lesquels je n'aurais pas pu aboutir ce travail.

À mon école doctorale et son aimable personnel.

À l'ambassade de France en Afghanistan pour le soutien financier de ce projet.

À Monsieur Olivier Huynh Van, attaché de coopération de l'ambassade française à Kaboul, pour son soutien et son enthousiasme.

Je souhaite également remercier celles et ceux qui d'une manière ou d'une autre ont contribué à enrichir ces années de recherches et ont supporté mes obsessions et mes absences.

# ACRONYMES

Af-Pak : Afghanistan-Pakistan

ANA : Armée nationale afghane

ANP : Police nationale afghane

CC : Conseil Constitutionnel

CCEN : Commission consultative d'évaluation des normes

CE : Conseil d'État

CIMAP : Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique

CJA : Conseillers juridiques des administrations (Maroc)

CIJ : Cour internationale de la justice

CSN : Conseil de sécurité nationale

DAFA : Délégation archéologique française en Afghanistan

ENA : Ecole nationale d'administration

FATA : Les zones tribales administrées au niveau fédéral

FIAS : Force internationale d'assistance et de sécurité

FOS : Forces d'opérations spéciales

FSP : Fonds de solidarité prioritaire

ISI : Inter-Service Intelligence

JORF : Journal officiel de la République française

LJU : Loya Jirga d'urgence

MANUA : Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan

MAE : Ministère des affaires étrangères

MOI : Mouvement islamique de l'Ouzbékistan

NAP : National Awami Party

NDS : Direction nationale de la sécurité

NWFP : North-West Frontier Province

OAA : Office of Administrative Affairs and Council of Ministers Secretariat  
(Afghanistan)

OCS : Organisation de coopération de Shanghai

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

OCE : Organisation de coopération économique

ONU DC : Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

ONG : Organisation non-gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

OTAN : Organisation du traité de l'Atlantique Nord

PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement

PPP : Parti du peuple pakistanais

PRT : Provincial reconstruction team

PTG : Programme du travail gouvernemental

QPC : Question prioritaire de Constitutionnalité

RFIC : République fédérale islamique des Comores

RIM : Réunion interministérielle

SCAC : Service de coopération et d'action culturel

SGG : Secrétariat général du gouvernement

SIGAR : Special Inspector General for Afghanistan reconstruction

SOLON : Système d'organisation en ligne des opérations normatives

ANDS : Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan

TTP : Tehrik-i Talebans Pakistan

**UNAMA : Mission d'Assistance des Nations Unies en Afghanistan**

**UE : Union Européenne**

**UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture**

**UNHCR : Agence des Nations Unies pour les réfugiés**

**URSS : Union des Républiques socialistes soviétiques**

**USAID : United States Agency for International Development**

# QUELQUES DATES CLÉS

- 1747 Couronnement d'Ahmad Shah Baba et installation des Durrani à la tête de l'État.
- 1880-1901 L'émir Abdur Rahman Khan établit les bases du pouvoir central.
- 1919-1929 Règne du roi Amanollah Khan durant lequel deux Loya Jirga sont tenues : en 1924 et en 1928, à Paghman.
- 1923 Première constitution (Nezam-nameh Assassi).
- 1929 Avènement de Mohammad Nader Chah.
- 1931 Deuxième constitution (Ossoulé Assassi).
- 1933 Assassinat du roi Mohammad Nader Shah et avènement de son fils, Mohammad Zaher Shah, qui régnera jusqu'en 1973.
- 1953-1963 Mohammad Daoud Khan est premier ministre.
- 1964 Promulgation d'une constitution démocratique.
- 1973 (juillet) Coup d'état de Mohammad Daoud Khan. Abolition de la constitution de 1964 et instauration de la République.
- 1977 Constitution de la première République.
- 1978 Prise de pouvoir par le coup d'état communiste et élimination de Daoud Khan.
- 1979 Agression de l'Armée rouge. Début du *Djihad* des Moudjahidin.
- 1988 La constitution du régime communiste, Dr Nadjibullah Ahmadzai à la tête de l'État.
- 1989 Retrait des troupes soviétiques.
- 1992 Chute du gouvernement communiste et triomphe des Moudjahidin qui prennent le pouvoir à Kaboul.

- 1996           Prise de pouvoir par les Taleban et retrait de la capitale des forces d'Ahmad Shah Massoud.
- 1999           Lancement du mouvement de la Loya Jirga.
- 2001           (9 septembre) Assassinat d'Ahmad Shah Massoud.
- 2001           (11 septembre) Attaque d'Al-Qaeda contre les États-Unis.
- 2001           (novembre) chute du régime des Talban.
- 2001           (décembre) Conférence de Bonn et désignation d'Hamid Karzai à la tête de l'Autorité provisoire.
- 2002           (avril) Retour d'ancien roi Z. Shah à Kaboul.
- 2002           (juin) Tenue de la Loya Jirga d'urgence et élection de H. Karzai comme président de l'Autorité de transition.
- 2004           (janvier) Tenue de la Loya Jirga de la constitution.

# INTRODUCTION

« Comment un petit pays comme l'Afghanistan, véritable brebis coincée entre le lion et l'ours que sont l'Angleterre et la Russie tsariste ou placée comme une graine entre les deux meules d'un moulin peut-il ne pas finir réduit en poussière ? »,<sup>1</sup> le roi Amir Abdur Rahman Khan.

Séparer les communautés humaines en créant des frontières politiques entre elles est une partie importante du processus moderne de la construction de l'État-nation. La construction de l'État et la construction de la nation sont deux notions différentes qui se rejoignent sur un point : la détermination des frontières physiques et subjectives entre les communautés humaines dans une position commune. Les sociologues ont défini la nation<sup>2</sup> sur ce principe ; c'est-à-dire l'harmonisation entre la frontière

---

<sup>1</sup> Amir Abdur Rahman Khan, *The life of Abdur Rahman, Amir of Afghanistan*, (édition) Sultan Mahmud Khan, Mir Munchi, London, 1900, II, p. 260.

<sup>2</sup> « La notion de nation : la nation demeure une notion complexe dont la définition divise les spécialistes, qu'ils soient juristes, politologues. On distingue généralement deux écoles. L'école allemande : l'école allemande définit la nation par des éléments surtout biologiques et objectifs, tels que race, langue, religion, mode de vie. A l'origine, cette notion reflétait aussi la réalité de la nation allemande puisque celle-ci était composée majoritairement de personnes appartenant à la même race, pratiquant la même langue, ayant la même religion et la même mode de vie. Mais cette école, en pratique, éclipsée par une autre. L'école française : à cette notion objective de la nation connue sous le nom de l'école allemande s'oppose une définition plus subjective incarnée par l'école française, et qui se fonde sur les travaux d'auteurs tels que Renan ou Michelet. Cette seconde école met plutôt l'accent sur des éléments spirituels, donc subjectifs. Dans cette perspective, la nation est constituée par un groupement d'hommes ayant un passé commun (civilisation, histoire, traditions) et orientés vers une volonté de vivre en commun. C'est l'idée de communauté de destin. Les deux écoles expriment donc deux philosophies divergentes entraînant des conséquences politiques, juridiques et sociales différentes. Il est cependant important de noter que l'une n'exclut pas forcément l'autre, et qu'elles peuvent même être complémentaires. Ce qui était probablement le cas de la nation afghane à l'origine. La nation afghane : la nation allemande était probablement l'une des rares nations qui répondait, avant la réforme juridique du code de la nationalité par le chancelier Schröder, à la fois aux critères de l'école allemande et de l'école française. C'était sans doute le cas de la nation afghane lors de la fondation de l'État en 1947 ». BACHARDOUST Ramazan,

physique et subjectives des communautés humaines. S'il est possible d'imaginer les nations sans leurs limites, un État ne peut être reconnu sans ses frontières déterminées. La construction de la nation est une évolution des frontières politiques aux frontières subjectives entre les communautés. Les États poursuivent cette évolution à travers des projets à long terme, la construction de symboles et de programmes d'éducation basés sur le nationalisme. Si nous poursuivons nos analyses sur le cas complexe afghan, nous rencontrons sans tarder les problèmes de sécurité et de stabilité durable liés à l'échec des tentatives de la construction de l'État-nation en Afghanistan. Depuis sa création en tant que pays indépendant, l'Afghanistan rencontre des problèmes dans la détermination de ses frontières politiques et de son identité. La définition des frontières politiques et des identités communes avait des conséquences sécuritaires importantes dans certaines parties de l'Afghanistan ; surtout dans l'établissement des frontières du Sud et de l'Est du pays sous le roi A. A. Rahman Khan. Une ligne frontalière a été déterminée entre l'Afghanistan et l'empire Britannique-Indien à cette époque et n'a jamais été reconnue par les dirigeants succédant A. A. Rahman Khan. Cette démarcation est toujours une source de menaces pour les États afghans qui se trouvent fragile face aux tribus pachtounes dans le Sud et l'Est du pays. Aujourd'hui, les rebellions continuent jusque de l'autre côté de la ligne Durand<sup>3</sup>. La dynamique des conflits actuels, qui menacent le renversement du gouvernement central afghan, est due à la situation confuse de la frontière entre l'Afghanistan et le Pakistan. Les racines du problème entre les deux pays se trouvent dans les choix et les entreprises des politiques des dirigeants afghans dans le passé et les calculs stratégiques des responsables pakistanais d'aujourd'hui. Ces démarches ont empêché l'installation du principe de la construction de l'État-nation, c'est-à-dire la différence des identités basées sur les limites physiques et politiques en Afghanistan.

Dès le début en Afghanistan le programme de la construction de l'État moderne a débuté sur les démarches traditionnelles qui sont devenues des politiques nationales.

---

*Afghanistan, droit, histoire, politique, constitution*, Harmattan, Paris, 2002.

<sup>3</sup> Le terme « Durand-Line » signifie 2640 kilomètres des frontières non reconnues par les autorités afghanes, qui séparent l'Afghanistan du Pakistan dans le Sud-Est du pays. Après deux guerres mortelles contre les Afghans, en 1893 les Anglais ont réussi de diviser l'Afghanistan, ce qui a donné ensuite l'empire Britannique-Indien dans l'Asie centrale. Aujourd'hui, les zones qui ne sont plus considérées comme le territoire afghan sont : le North-West Frontier Province NWFP, Federally Administration Tribal Areas et le Baloutchistan de la province pakistanaise. Malgré les différents régimes pro-pakistanais à Kaboul, Islamabad n'a jamais été capable de prendre l'un d'eux pour endosser la ligne Durand comme une frontière internationale entre deux pays.

Certains dirigeants afghans n'ont jamais voulu différencier les Pachtouns répartis des deux côtés de la ligne Durand et ont toujours considéré l'Afghanistan au-delà de ses frontières actuelles et c'est encore le cas aujourd'hui. Les démarches traditionnelles et non-modernes des dirigeants afghans pour la construction de l'État moderne (dans la définition définitive de ses frontières politiques entre les communautés vivant en Afghanistan et celles au Pakistan) ont échoué dans le Sud et Est du pays qui sont devenus les zones permanentes des conflits et rebellions des tribus. Le gouvernement central est resté vulnérable face aux attaques des ethnies vivant près de la ligne Durand. Le Sud et l'Est de l'Afghanistan sont toujours le théâtre de conflits armés. Dans le Nord et l'Ouest du pays, les différents gouvernements centraux ont essayé de minimiser les relations des communautés avec les pays voisins et ont déterminé les lignes physiques et subjectives des populations dans les frontières géographiques de ces régions. L'identité des Tadjiks, des Ouzbèks, des Turkmènes a été définitivement différencié des communautés appartenant aux mêmes ethnies vivant dans les pays de l'Asie central et en Iran. Il se peut qu'il y ait un sentiment d'appartenance ethnique entre ces communautés vivant des deux côtés de la frontière mais la détermination des frontières politiques entre elles est très claire. Le travail de renforcement du sentiment national plutôt que de l'appartenance communautaire a été effectué de manière commune par les gouvernements afghans, iraniens et centre-asiatiques. Cette tâche n'a pas été faite le long de la ligne Durand pour plusieurs raisons : une vision tribale de la politique, des conflits armés permanents, des issues économiques et des tissages tribaux et ethniques complexes. La question principale est : comment surmonter ces obstacles pour la construction de l'État-nation en Afghanistan ?

Le 27 novembre 2001, deux mois et demi après les attentats contre les tours du *World Trade Centre* à New-York, les yeux du monde entier se sont tournés à nouveau vers l'Afghanistan. Il ne s'agissait pas de condamner la nation afghane pour avoir protégé le « terrorisme international » mais d'inscrire à nouveau l'Afghanistan dans la liste des pays fréquentable de la communauté internationale. Au château de Saint-Pétersbourg à Bonn en Allemagne, sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies<sup>4</sup> (ONU), les différentes délégations afghanes et internationales se sont réunies pour bâtir un nouvel État en Afghanistan, unir sa nation et former un gouvernement représentatif. En fait, c'est sur la base de la résolution 1378<sup>5</sup> du 14 novembre 2001 du

---

<sup>4</sup> [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/S\\_RES\\_1378.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/S_RES_1378.pdf)

<sup>5</sup> *Ibid.*

Conseil de sécurité et le plan en cinq points du représentant spécial du secrétaire générale de l'ONU, Lakhdar Brahimi, que les différents acteurs afghans sont conviés à se réunir audit château. Le processus des accords de Bonn constitue l'étape décisive dans la reconstruction de l'État et de la nation en Afghanistan. Un vaste programme de démocratisation est lancé par les acteurs majeurs. Le nouveau gouvernement et son administration sont également issus de ces accords. En 2001, le pays dotait de certaines structures gouvernementales qui nécessitaient des sérieuses réformes. En fait, en 1933, l'Afghanistan avait mis en place des institutions modernes qui fonctionnaient plus ou moins dans le cadre de la monarchie absolue puis de la monarchie constitutionnelle. La réalisation de ladite expérience, voulue par le roi Zaher Shah en application de la constitution de 1964<sup>6</sup> avait échoué. C'était également le cas pour la première république autoritaire du président Daoud Khan proclamée en 1973. Sous différents gouvernements communistes des textes constitutionnels se sont succédé sous l'autorité du parti unique mais sans aucune efficacité pratique. De leur côté, les Moudjahidin<sup>7</sup> n'ont pas été très efficaces pour la mise en place des institutions. Le texte constitutionnel du président Burhanuddin Rabbani<sup>8</sup>, a été balayé par le régime des Talebans<sup>9</sup> qui ont détruit les institutions sous leur régime. Après la conclusion de l'accord de Bonn, premier consensus afghan post-confit, l'administration intérimaire de l'Afghanistan devait laisser la place au gouvernement de transition désigné par la Loya Jirga<sup>10</sup> d'urgence (LJU) de juin 2002. Trois autres consultations populaires devaient suivre : la Loya Jirga de 2004, permettant d'adopter la nouvelle constitution afghane<sup>11</sup>, les élections présidentielles du 9 octobre 2004 et les élections législatives du 18

---

6 <http://mjp.univ-perp.fr/constit/af1964.htm>

7 Le terme a été utilisé pour désigner les résistants qui se battaient contre les soviétiques en Afghanistan. Moudjahidin et le pluriel de Mudjahid, celui qui fait le *Djihad* (la guerre sainte) contre les infidèles.

8 Burhanuddin Rabbani, né en 1940 dans la province de Badakhchan, est le fondateur et chef actuel du parti politique afghan Jamiat-i-Islami, l'un des partis de la résistance afghane contre les soviétiques, d'inspiration islamiste et rassemblant des Tadjiks du Nord. Il était le président de l'Afghanistan du 1992 à 1996. Sous le régime des Talebans, la communauté internationale reconnaissait officiellement son gouvernement. En 2004, avec la nomination du H. Karzai en tant que président par la Loya Jirga, Rabbani a transféré officiellement le pouvoir à ce dernier. Aux élections parlementaires de 2005, Rabbani est devenu député de province de Badakhchan.

9 Le mot Talebans est le pluriel de Taleb. Taleb signifie un étudiant en religion.

10 Grande Assemblée en pachtoue. La Loya Jirga est, dans la tradition afghane, l'autorité suprême aussi vieille que l'Afghanistan. Pour plus de détails consulter le site internet suivant :

<http://nouvellesdekaboul.blogspot.fr/2012/12/quest-ce-que-la-loya-jirga-composition.html>

11 <http://mjp.univ-perp.fr/constit/af2004.htm>

septembre 2005. C'est ainsi que le pays s'est trouvé à nouveau sur les rails de la démocratie après une longue période des tensions politico-militaires et des défis majeurs de la reconstruction.

Depuis trente années de conflits, l'Afghanistan a connu une forme radicale de l'islam. Le chemin de retour vers la démocratie paraît long et nécessite des efforts considérables. Le pays a connu deux régimes radicaux durant lesquels des islamistes fondamentalistes du monde entier sont venus pour y faire le *Djihad*<sup>12</sup>. Les guerres civiles ont tués des milliers d'afghans<sup>13</sup>. Les seigneurs de guerre<sup>14</sup> et certains pays voisins ont essayé de diviser les Afghans prétextant leur appartenance confessionnelle (sunnisme et chiisme) et ethniques (Pachtouns, Tadjiks, Hazaras, Ouzbèk, Turkmène, etc.). Malgré ces tensions, les Afghans ne se sont pas tournés vers une forme radicale de l'islam (salafisme<sup>15</sup> ou wahhabisme<sup>16</sup>). Pendant deux décennies, les dirigeants politiques ou tribaux se sont comportés comme des fondamentalistes (les Talebans<sup>17</sup>, les Moudjahidin, certains chefs de tribus) pour opprimer les Afghans. Ces mêmes responsables ont modifiés leur discours depuis le changement de régime en 2001. Ils parlent de la démocratie, des droits des femmes, des libertés et des valeurs démocratiques. Ce changement d'attitude est un espoir considérable pour la démocratisation du pays. Cependant certaines questions pertinentes méritent d'être posées : l'islam, et plus particulièrement celui pratiqué en Afghanistan est-il

---

12 Le *Djihad* : Combat mené pour la défense de l'islam et la maîtrise de soi. La violence est autorisée si l'islam est agressé : c'est la guerre sainte.

13 Aucune étude n'a officiellement avancé des chiffres exacts des victimes de ces guerres.

14 « Un seigneur de la guerre ou seigneur de guerre exerce un contrôle *de facto* sur une partie d'un territoire national au moyen d'une force militaire qui lui est fidèle. Cette notion est clairement distincte du féodalisme européen. Ce concept est principalement utilisé dans le cadre de l'histoire de la Chine, mais peut être utilisé dans d'autres contextes. Ainsi, dans le contexte contemporain, on désigne par *seigneur de guerre* des chefs militaires locaux qui profitent d'une période d'instabilité socio-politique de leur pays pour se soulever contre les autorités légales afin d'accaparer le pouvoir politique sur le territoire qu'ils contrôlent (par exemple en Afghanistan, en Somali, en république démocratique du Congo, etc). (...) Des seigneurs de guerre apparaissent dans des États dont le gouvernement central a perdu son autorité sur l'ensemble du territoire national. Par exemple en Somalie avec l'effondrement du pouvoir central, les seigneurs de guerre représentent la seule forme d'autorité dans de nombreuses parties du pays. Il en va de même en Tchétchénie, en Birmanie, en Afghanistan, en Colombie, et dans la république démocratique du Congo ». [http://fr.wikipedia.org/wiki/Seigneur\\_de\\_guerre](http://fr.wikipedia.org/wiki/Seigneur_de_guerre)

15 Le Salafisme : Mouvement qui se réfère aux modèles du début de l'islam, plus précisément aux quatre premiers califes.

16 Le Wahhabisme : Rite observé en Arabie saoudite, inspiré de l'école sunnite hanbalite et développé par le théologien Ibn Taïmya.

17 Le mot Talebans (avec un s) est le pluriel de Taleb. Taleb signifie un étudiant en religion.

compatible avec la démocratie ? Quels sont les obstacles religieux et traditionnels au processus de la démocratisation ? (**Première Partie**).

Dans l'histoire contemporaine afghane les seigneurs de guerre ont joué un rôle décisif. Pour certains, leurs actions ont été positives mais d'autres les considèrent comme les acteurs du désastre afghan depuis les trente dernières années. L'influence politico-sociale des seigneurs de guerre a été considérablement renforcée ces dix dernières années. Cela grâce à la mauvaise stratégie des Américains qui investissent uniquement et massivement sur leurs anciens alliés surnommés des *freedom fighters* dans les années 1980. La nouvelle élite presque exclusivement constituée de ces derniers. Certains de ces éléments ont profité de leur influence régionale pour servir le processus de paix lancé par l'ONU et celui de la reconstruction de l'État afghan et ses institutions. Les acteurs majeurs (internes et externes) ont profité de l'influence de ces éléments pour la question cruciale de la reconstruction de la nation afghane après 2001. Le retour au pouvoir des seigneurs de guerre a aussi provoqué certains obstacles au processus de la reconstruction. Aujourd'hui, des années après le renversement du régime des Talebans par les États-Unis sous l'égide du Conseil de sécurité de l'ONU et le soutien de la communauté internationale, les étudiants en religion sont de retour un peu partout en Afghanistan. Les combattants des Talebans, les éléments les plus puissants de la *résistance*, de la *révolte*, de la *rébellion*, de l'*insurrection*, la *guérilla* ou du *Djihad*<sup>18</sup> afghan, gagnent chaque jour plus du terrain ainsi que le cœur et l'esprit de la population civile, et ce des deux côtés de la frontière afghano-pakistanaise. Durant des années le gouvernement afghan et ses alliés internationaux ignoraient catégoriquement l'insurrection ainsi que le contrôle des districts par les Talebans dans les provinces afghanes. Dans les capitales occidentales, les dirigeants politiques justifiaient leurs engagements de pacification et de maintien de l'ordre par la demande du gouvernement afghan. Ils ignoraient que les soldats occidentaux étaient bien engagés dans une guerre dans ce pays. La résurgence des Talebans relève de cinq facteurs majeurs qui méritent une attention particulière : les erreurs commises lors des accords de Bonn par l'ensemble des acteurs présents ; le détournement de l'attention absolue des États-Unis vers la guerre d'Irak au moment crucial de la reconstruction de l'Afghanistan et de ses institutions démocratiques ; le retour au pouvoir des anciens seigneurs de guerre corrompus grâce au soutien américain ; l'absence quasi totale d'un

---

<sup>18</sup> Le terme employé selon différent acteur impliqué dans l'affaire afghane.

gouvernement central représentatif et de ses institutions fonctionnelles dans l'ensemble du pays, et finalement le rôle principal du Pakistan, facteur externe, dans la création, de la sauvegarde et de la résurgence des étudiants en religion des deux côtés de la frontière. Comment les Talebans, détestés par un nombre important de la population sous leur régime, ont pu regagner du terrain, le cœur et l'esprit des civils ? Quel rôle pourraient-ils jouer dans le processus de *nation-building* et de la « démocratisation » dans l'hypothèse de leur éventuelle réconciliation ? L'éclaircissement du rôle ambigu du Pakistan, acteur incontournable dans l'affaire afghane, ainsi que de ses intérêts stratégiques et économiques en Afghanistan, est inévitable. La position pakistanaise dans la région et les obstacles créés par le gouvernement pakistanais sont des facteurs qui empêchent le processus de la reconstruction de l'Afghanistan et de ses institutions (**Deuxième Partie**).

L'état dans lequel l'Afghanistan se trouve aujourd'hui est dû en partie à la manière dont la communauté internationale a traité le pays. Après le retrait de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS)<sup>19</sup> et ensuite, l'abandon du pays par la communauté internationale, notamment les États-Unis, l'Afghanistan s'est enfoncé dans une instabilité et une pauvreté extrêmes. Avec l'accroissement récent de l'extrémisme islamique et l'attaque terroriste perpétrée contre les États-Unis, le pays occupe maintenant une place cruciale dans les relations internationales. Il est dorénavant de la plus haute importance, au niveau de l'ensemble de la planète, d'assurer sa reconstruction et son développement à long terme, et d'éviter l'apparition d'un nouveau conflit. En 2001, la communauté internationale est intervenue en Afghanistan, dans le cadre du droit international. Depuis l'intervention de la coalition internationale, « les objectifs militaires de l'intervention en Afghanistan fixés en 2001 étaient justifiés. En réponse aux attentats du 11 septembre, il fallait détruire les camps d'entraînement et les infrastructures terroristes en Afghanistan, capturer les leaders d'Al-Qaida, et faire en sorte que le pays ne soit plus une plateforme et un sanctuaire pour des activités terroristes dirigées contre les nations occidentales »<sup>20</sup>. Cependant, les efforts de l'ONU, mandataire de cette intervention, n'ont pas été assez importants pour

---

<sup>19</sup> Le 15 février 1989, le général Boris Gromov passe à pied le pont de "l'Amitié" sur l'Amou Daria, derniers soldats soviétique de la 40<sup>e</sup> armée à quitter le pays derrière une colonne de 450 véhicules et 1400 hommes.

<sup>20</sup> « Afghanistan : quelle stratégie pour réussir ? (Mission en Inde, Afghanistan, Pakistan du 22 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2009) », Rapport d'information, Commission des affaires étrangères du Sénat français, 5 novembre 2009, p.1. <http://www.senat.fr/rap/r09-092/r09-0920.html#toc0>

la stabilisation et la construction d'un État afghan. L'ONU a souvent joué un rôle moins actif dans l'affaire afghane et n'a pas pris de résolutions sérieuses pour améliorer la situation en Afghanistan. En 2001, sous la pression des États-Unis, le Conseil de sécurité de l'ONU a autorisé une intervention militaire. Cependant, plusieurs autres organisations internationales ont aussi joué un rôle important dans le renforcement de l'État et ses institutions centrales et locales, formation des forces sécuritaires afghanes et la reconstruction du pays. En absence de toutes forces de sécurités afghanes, elles ont également assuré la sécurité des structures gouvernementales et ses représentants. Elles ont également piloté et gérer les projets de reconstruction dans les provinces. Le rôle important de ces organisations, plus particulièrement celui de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN<sup>21</sup>) et de l'Union Européenne<sup>22</sup> (UE<sup>23</sup>), dans le processus de la reconstruction de l'Afghanistan mérite d'être détaillé. Les actions menées par ces institutions dans la reconstruction de l'État-nation sont considérables depuis 2001.

En Afghanistan, la reconstruction de l'État-nation est survenue non pas par volonté de la communauté internationale mais par obligation. Les États-Unis sont intervenus en Afghanistan non par choix, mais par nécessité après les attentats du 11 septembre 2001. Il faut donc accomplir cette tâche sur le long terme pour ne pas que le pays redevienne à nouveau le sanctuaire des terroristes internationaux. La contrainte pour la reconstruction d'un État puissant et démocratique afghan a été ressentie lorsque les acteurs majeurs de la communauté internationale se sont vus menacés par l'absence d'un système fonctionnel en Afghanistan. Ce pays de l'Asie centrale souffre de conflits depuis plusieurs décennies. Les Américains ont souhaité bâtir un modèle démocratique dans un pays déchiré par 20 ans de guerres civiles. Les institutions de l'État ne fonctionnaient plus et certaines structures restantes ont été détruites par les Américains lors de leurs attaques aériennes. Après l'installation du nouveau gouvernement afghan en 2001, seulement quelques structures détruites ont été reconstruites par la communauté internationale, mais la qualité était si mauvaise qu'elles n'ont pas tenu longtemps. Dès le début de la mission afghane, ni une bonne

---

21 <http://www.nato.int/cps/en/natolive/69772.htm>

22 [http://eeas.europa.eu/afghanistan/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/afghanistan/index_fr.htm)

23 L'UE dispose depuis avril 2010 d'un représentant unique en Afghanistan, l'ambassadeur Vygaudas Usackas, ancien ministre des Affaires étrangères de Lituanie.

<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo/afghanistan/la-france-et-l-afghanistan/>

coordination ni une forte volonté pour reconstruire l'État-nation n'étaient présentes. Le manque d'harmonisation des acteurs majeurs persiste encore des années après l'intervention de la communauté internationale, en Afghanistan. Le rôle, la place et la responsabilité des acteurs majeurs régionaux et internationaux, leurs erreurs commises lors de la reconstruction de l'État-nation en Afghanistan ainsi que les échecs rencontrés sont des facteurs importants à détailler. Autant de sujets qui sont peu ou mal communiqués au grand public.

Pour consolider la démocratie, récemment installé en Afghanistan, il faudrait des institutions fonctionnelles et opérationnelles solides. La pérennisation des institutions existantes est une nécessité absolue à l'heure actuelle. Le pays a connu des administrations diverses sous différents gouvernements. Chaque dirigeant du gouvernement central a tenté de renforcer son administration à sa manière et à la politique de son époque. Depuis 2001, les grandes réformes ont été pilotées par les États-Unis pour moderniser les différents organes de l'État afghan. De ce fait, des milliards de dollars ont été dépensés pour un résultat minime. L'échec des Américains est lié à leur incompréhension du système même de l'administration afghane. Les Américains s'appuient sur le volet financier pour la réussite du *state-building* contrairement aux européens qui se réfèrent plus à l'expertise et au *soft power* pour réaliser une mission de reconstruction de l'État-nation. Aussi, le modèle juridique *Common Law*<sup>24</sup> (imposé par les Américains depuis 2001)<sup>25</sup> n'est pas adoptable par le système afghan car ce dernier est fortement inspiré de droit romano-germanique. Aussi, des coopérations renforcées et rapprochées entre l'Afghanistan et des pays dotés des institutions démocratiques dans le domaine de la gouvernance sont des facteurs déterminants pour la consolidation de la jeune démocratie afghane de façon durable. Bien que les ambitions des pays étrangers, notamment les États-Unis, pour la reconstruction de l'État étaient grandes, en réalité, peu de choses ont été faites (Troisième Partie).

---

24 BULLIER Antoine J., *La Common Law*, Dalloz, 2007.

25 BACHARDOUST Ramazan, *Afghanistan, droit, histoire, politique, constitution*, le Harmattan, Paris, 2002.

## Les enjeux de notre sujet

Le modèle d'État démocratique est devenu un système dominant dans les dernières décennies dans les différentes régions du monde. Les importantes puissances occidentales essaient de propager ce modèle dans quasiment ensemble des pays. Cependant, des obstacles cultureux et sociaux apparaissent aux cours des missions dites de la démocratisation. Les arguments clés des grands acteurs pour défendre leur idéologie sont les suivants : apporter la démocratie pour avoir une meilleure gouvernance ; améliorer les droits de l'homme, la liberté, la liberté économique et le libéralisme pour favoriser les conditions de vie dans les pays ciblés. Cette tentation de la démocratisation pourrait fonctionner dans certaines sociétés qui ont acquis une certaine maturité politique et économique pour accueillir les réformes démocratiques mais elle ne marche pas de manière automatique dans tous les pays. Les facteurs réticents tels que la religion, les traditions, la corruption, le faible système économique et autres aspects peuvent compliquer voire compromettre les missions de la démocratisation. Tout au long de nos recherches, nous défendons la théorie principale que la démocratie ne peut être installée par la force dans une société surtout multi-ethniques (la théorie défendue par Samuel HUNTINGTON dans « le choc de la civilisation ») avec une civilisation à part entière. Autrement dit, il n'y existe pas une « civilisation universelle » (S. HUNTINGTON). Selon S. HUNTINGTON, il y existe neuf civilisations dans le monde : occidentale, latino-américaine, africaine, islamique, chinoise, hindoue, orthodoxe, bouddhiste et japonaise. Pour qu'une démocratie à l'occidentale soit installée dans un pays, la société en question doit réunir les conditions nécessaires suivantes : une maturité politique ; une sécurité relative ; une économie fonctionnelle et une élite légitime. La démocratie ne peut pas être installée par la force militaire (contrairement à la théorie défendue par Francis FUKUYAMA dans « la fin de l'histoire ») ou par le déboursement des milliards de dollars dans une société.

L'objectif de nos recherches était de savoir et de démontrer si le modèle occidental de la démocratie est compatible à la société traditionnelle, multi-ethnique et islamique afghanes. Nos travaux sont concentrés sur la reconstruction de l'Etat-nation à partir de l'année 2001, après l'intervention américaine en Afghanistan. Ces travaux sont répartis en trois domaines :

1. Les relations internationales : pour développer et démontrer le rôle et la responsabilité de la communauté internationale et des organisations internationales clés dans la mission de la démocratisation en Afghanistan.

2. Droit constitutionnel : pour développer et analyser la nouvelle constitution afghane adoptée en 2004. L'objectif est de savoir si elle répond aux besoins actuels des Afghans.

3. Droit administratif afghan : pour développer et démontrer les échecs des grandes réformes menées par les acteurs internationaux importants, compte tenu de leur ignorance du système afghan.

## Etat de l'art

Pour la rédaction de présente thèse, nous nous sommes appuyés en général sur les travaux réalisés par MM. S. HUNTINGTON, F. FUKUYAMA, Bertrand BADIE, Ahmad RASHID, Olivier ROY. Nous pensons aussi aux travaux réalisés par MM. Sayed Qasem RISHTYA, Kacem FAZELLY, Ramazan BACHARDOUST, Christophe JAFFERLOT, Philippe DROZ-VINCENT, Gilles DORRONSORO, R. Barnett RUBIN, les grands connaisseurs de la question afghane. Leurs analyses et leurs éclaircissements approfondis sur l'Afghanistan, l'Asie central, les modèles démocratiques et les différentes civilisations et cultures nous ont été très utiles pour l'achèvement de ce travail. Les différents rapports officiels ont été également riches d'éléments pertinents. Les divers ouvrages ont nourri notre réflexion sur différents aspects des modèles démocratiques, des institutions démocratiques, des organisations internationales et les institutions afghanes et leur fonctionnement. Enfin, nous apprécions les conseils et les orientations pertinents de notre directrice de thèse, Madame Danielle CABANIS.

## Méthodologie

Notre méthodologie repose sur trois dispositifs :

Premièrement, des études approfondis de références académiques, de textes législatifs et réglementaires, des documents institutionnels, les rapports confidentiels, des rapports officiels et de diverses études réalisées par les organisations internationales.

Deuxièmement, notre travail s'est instruit sur les informations recueillies lors des entretiens réalisés avec différents responsables, acteurs et connaisseurs de l'Afghanistan au cours des années de nos recherches en Afghanistan et en France. L'auteur a également profité d'enrichir son travail de recherches en utilisant ses observations pendant des années de son travail à Kaboul et à Paris.

Troisièmement, l'auteur a réalisé deux enquêtes de terrain en Afghanistan. Il avait préparé une série de questions ouvertes et des questions avec des courtes réponses. Environ trois cents personnes ont été interrogées sur les thématiques pertinentes telles que la démocratie, l'islam, le gouvernement et les institutions afghanes dans le cadre desdites enquêtes de terrain<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Voir Annexe I pour les modèles des questionnaires.

# PREMIÈRE PARTIE

## LE PROCESSUS DE DEMOCRATISATION EN AFGHANISTAN (DEPUIS 2001)

*« À la différence des autres conflits, les guerres afghanes commencent quand elles sont terminées, disait sir Olaf Caroe, l'avant-dernier gouverneur britannique des zones pachtounes du Pakistan »<sup>27</sup>.*

---

<sup>27</sup> QUENTIER Ariane, *Afghanistan au cœur du chaos*, éditions Denoël, 2009, p.22.

« Nous avons vu les conditions se dégrader ces dernières années. Les Talebans sont plus téméraires qu'avant [...]. Le gouvernement national afghan n'a toujours pas gagné la confiance de la population, a déclaré Barak Obama aux journalistes le 9 mars 2009, dans Air Force One, incertain de la victoire de la guerre en Afghanistan ».<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> JAUFFRET Jean-Charles, *Afghanistan 2001-2010 : chronique d'une non-victoire annoncée*, Édition Autrement, Paris, Mars 2010, p.7.

# CHAPITRE I

## Le processus de Bonn (2001-2005)

Le 27 novembre 2001, quelques mois après les attentats contre les tours jumeaux à New-York, les yeux du monde entier se sont tournés à nouveau vers l'Afghanistan, reconnu à cette époque comme le sanctuaire des terroristes internationaux. Cette fois-ci, c'était pour une autre raison. Il ne s'agissait pas de condamner la nation afghane comme protectrice du « terrorisme international » mais d'inscrire à nouveau l'Afghanistan dans la liste des pays fréquentable de la communauté internationale. Au château de Saint-Petersbourg à Bonn en Allemagne, sous l'égide de l'ONU, les différentes délégations afghanes et internationales se sont réunies pour bâtir un nouvel État en Afghanistan et d'unir sa nation autour d'un seul gouvernement légitime. De ce fait, « seuls les Afghans sont convoqués à la conférence inter-afghane par L. Brahimi pour permettre la formation d'un gouvernement représentatif. L'émissaire spécial des Nations Unies préfère une conférence qui se déroule sans interférence des pays voisins. Cela n'empêche pas les diplomates étrangers d'être présents, notamment les Américains, les Russes, les Britanniques, les Français et les Pakistanais et de faire valoir leur point de vue. Les Russes et les Iraniens insistent pour un rôle clé du *Front-Uni* qui marginalise les Pachtouns. Les Pakistanais insistent pour une représentation de cette communauté proportionnelle à son poids démographique »<sup>29</sup>. Cela pour des raisons stratégiques car chaque pays voisin détient des intérêts particuliers en Afghanistan. La division des pays voisins en deux groupes était très visible sous le régime des Talebans. En fait, de 1996 à 2001, presque 70 % de l'Afghanistan était gouverné par l'Émirat islamique des Talebans et le reste du pays par l'Alliance du Nord reconnu sous le nom de *Front-Uni*<sup>30</sup> pendant la conférence de Bonn en 2001. Le premier mouvement était reconnu officiellement par trois pays seulement : le Pakistan, l'Arabie Saoudite et les Émirats Arabes Unies et le deuxième par un certain nombre de pays de la communauté internationale, dont l'Iran et la Russie.

En novembre 2001, malgré la campagne militaire active, menée par les Américains et leurs alliés internationaux et afghans, les espoirs s'élargissaient en Afghanistan et à

---

<sup>29</sup> KARAM Patrick, *Asie Centrale, le nouveau Grand Jeu*, le Harmattan, Paris, 2002, p.102.

<sup>30</sup> Le Front uni islamique pour la sauvegarde de l'Afghanistan.

l'extérieur. Tout le monde croyait qu'enfin après plus de 20 ans de conflits, le pays allait se calmer, qu'il se doterait d'une paix durable, et que la stabilité politique, économique et sociale reviendraient dans cette région troublée du monde. « Le 11 septembre, qui représenta un désastre sans précédent pour les Américains, sera perçu par la majorité des Afghans comme une aubaine, un miracle qui pouvait libérer de l'emprise des Talebans et d'Al-Qaida un pays dans le désespoir total. L'annonce faite par l'Organisation des Nations unies de la tenue d'une conférence de paix en Allemagne fait espérer une échéance proche et les Afghans commencent à croire aux chances du retour de la paix »<sup>31</sup>. L'enthousiasme des acteurs majeurs était tellement grand qu'ils ont commis certaines « erreurs graves » avant et pendant la conférence décisive de Bonn, qui donna naissance au nouvel État<sup>32</sup> Afghan. Les années qui ont suivis le 11 septembre, ces erreurs ont compliqué le processus de *state and nation-building* et elles ont rendu même difficile, voire, impossible la mission de stabilisation aux acteurs majeurs engagés en Afghanistan. L'organisation de la conférence de Bonn était un concept « préfabriqué » des États-Unis et approuvée par le conseil de sécurité de l'ONU. Et contrairement aux autres expériences dans le passé, l'intervention de la communauté internationale en Afghanistan, dirigée par les Américains, soutenue et suivie par l'ONU, n'était pas une mission de *state and nation-building* prévisible. Autrement dit, par manque d'organisation préalable, l'ensemble des acteurs

---

31 FAZELLY Kacem, *L'Afghanistan, du provisoire au transitoire, quelles perspectives*, Langues et mondes, l'Asiathèque, Paris, 2004.

32 « L'État est l'entité mythique la plus commune au droit constitutionnel, à la science politique ou encore à la sociologie, à l'histoire...mais avec un sens différent dans chaque cas. La notion d'État : il est difficile de cerner avec précision la notion de l'État. En effet, chaque discipline et parfois même chaque auteur donne sa propre définition de l'État. Il n'existe donc pas de définition unanime admise de cette entité abstraite mais des définitions diverses dont chacune reflète une préoccupation spécifique, un angle de vue particulier. Les définitions sociologique et politique de l'État : Max Weber, le sociologue allemand le plus célèbre du début du XX<sup>e</sup> siècle, définir l'État comme *une entreprise politique de caractère institutionnel dont la direction administrative revendique avec succès, dans l'application des règlements, le monopole de la force physique légitime*. Pour les politologues, l'État est plutôt un support moderne de pouvoir politique, c'est-à-dire un phénomène de puissance. La définition juridique, l'État est défini, notamment, par ses composantes qui sont généralement au nombre de trois. 1. Le territoire. C'est l'assise géographique de l'État puisque celui-ci est délimité dans l'espace aussi bien terrestre que maritime et aérien. Peu importe si les frontières sont naturelles ou artificielles. 2. La population. Il s'agit d'un ensemble de personnes que résident sur le territoire d'un État et sont placées sous son autorité et protection. Cette population constitue parfois une véritable nation, mais ce n'est pas une condition sine qua non puisqu'il peut exister des États avec des populations ethniquement hétérogènes. 3. L'organisation. Il s'agit de l'existence d'une structure administrative et d'un ensemble d'institutions politico-juridique souveraine. L'existence de l'État, en ce sens, ne remonte pas à la nuit des temps. C'est un phénomène plutôt récent ». BACHARDOUST Ramazan, *Afghanistan, droit, histoire, politique, constitution*, le Harmattan, Paris, 2002.

responsables n'étaient pas prêts à intervenir. C'est pourquoi, on peut dire que l'organisation de la conférence de Bonn en 2001 était une idée prématurée. Fiers de leur semi-victoire sur les Talebans, les Américains ont sans doute complètement négligé l'histoire récente de l'Afghanistan. « Il faut aussi évoquer une erreur initiale : la sous-estimation de l'adversaire. Après la facile victoire d'octobre-décembre 2001, les Américains ont cru qu'il ne restait plus que quelques bandes résiduelles de Talebans et de djihadistes dans la zone frontalière. Mais en 2003, au lieu de continuer la poursuite tous azimuts, de forcer l'ennemi dans ses derniers retranchements, pensant que la question afghane était en voie de règlement, le président Bush et les néoconservateurs qui l'entourent commettent la même erreur que Hitler en 1941, qui pensait que la Grande-Bretagne ne constituait plus une menace sérieuse avant de retourner toute la puissance du Reich contre l'URSS. C'était se condamner à faire la guerre sur deux fronts. Or, en mars 2003, opération préparée de longue date, les États-Unis envahissent l'Irak et s'y enlisent avec leurs alliés. Il faut alors de plus en plus d'hommes et de matériels pour un conflit incontrôlable. Par conséquent, l'Afghanistan devient un théâtre d'opérations secondaire et le reste jusqu'en 2007 »<sup>33</sup>. De plus, la grande puissance américaine pouvait se fier à un autre exemple bien plus récent. Douze années auparavant l'URSS avait essuyé un échec militaire, politique et économique cuisant dans ce pays déjà très hostile aux forces étrangères. Un général russe qui avait servi dans ce conflit disait d'ailleurs à propos de l'invasion d'Afghanistan par les Soviétiques quelques jours avant l'intervention américaine en Afghanistan : « c'est très facile d'entrer en Afghanistan mais c'est très difficile de sortir de ce pays ». Les raisons principales de l'échec du gouvernement communiste afghan tenaient au fait qu'une grande partie du peuple n'y était pas représentée et pour d'autre l'idéologie islamique s'opposait à la doctrine communiste. Cette fois, ce sont les Américains qui n'ayant qu'un seul but, celui de chasser le régime pro-terrorisme des Talebans pour ensuite mettre en place le processus de la reconstruction de l'État-nation sont tombés dans le piège du « borbier afghan »<sup>34</sup>. Cette mission devient la pire qu'ils ont connu depuis la guerre de Vietnam ; au point que les gradés de l'OTAN ont souligné en 2010 : « les 40 000 forces de l'OTAN accompagnées de 70 000 soldats de la première armée du monde ont perdu le sens de leurs combat en Afghanistan »<sup>35</sup> et ont même avoué « qu'ils n'ont

---

33 JAUFFRET Jean-Charles, *Afghanistan 2001-2010 : chronique d'une non-victoire annoncée*, Édition Autrement, Paris, Mars 2010, p.100.

34 Ce terme a été employé dans les conflits précédents en Afghanistan.

35 JAUFFRET Jean-Charles, *Afghanistan 2001-2010 : chronique d'une non-victoire annoncée*, Édition Autrement, Paris,

aucune perspective pour les années à venir »<sup>36</sup>. Quelques soient les qualificatifs employés pour justifier cette mission : *vengeance, riposte, lutte contre le terrorisme international, guerre* mais aussi mission de sécurisation, *stabilisation, pace-building, Nation and State-building*<sup>37</sup> la communauté internationale a fait face à un échec dans l'affaire afghane. La question est donc de savoir pourquoi ? Une chose est claire : la communauté internationale est en guerre depuis 2001 en Afghanistan même si certains pays engagés ignorent cette guerre. « C'est bien d'une guerre qu'il s'agit, même si l'ennemi demeure non reconnu et invisible dans la phraséologie OTAN-FIAS [Force internationale d'assistance et de sécurité<sup>38</sup>] »<sup>39</sup>.

Les accords de Bonn nécessitent une analyse approfondie référencée car c'est sur la base de ces accords que l'avenir politique de l'Afghanistan a été tracé mais aussi ça a été la première expérience de *nation-building* dirigée par les États-Unis d'Amérique au XXI<sup>e</sup> siècle au Moyen-Orient. L'analyse de ces accords a pour but de trouver, d'une part, des solutions pertinentes que des acteurs majeurs auraient dû prendre en compte pour éviter toutes confrontations de post-intervention dans un pays comme l'Afghanistan. Et d'autre part, essayer d'en tirer des leçons pour des futurs interventions de *state and nation-building* dans les sociétés post-conflit identique à celle de l'Afghanistan.

Dans ce chapitre, divisé en trois parties, nous ferons l'étude, dans un premier temps, des accords de Bonn en analysant les erreurs qui ont été commises par les différents acteurs et nous proposerons des solutions alternatives pour éviter ces erreurs. Dans la seconde partie, nous questionnerons la nécessité de la démocratie au sein de la société afghane à cette époque précise. Enfin, dans la troisième partie, nous tenterons de savoir

---

Mars 2010, p.107.

36 *Ibid.*

37 Chaque différent terme est employé par les acteurs impliqués dans l'affaire afghane depuis le 11 septembre 2001.

38 La force internationale d'assistance et de sécurité (FIAS) ou *International Security Assistance Force (ISAF)* est une opération mandatée par la résolution 1386 du Conseil de sécurité de l'ONU du 20 décembre 2001 qui autorise le déploiement d'une force multinationale pour stabiliser le pays et créer les conditions d'une paix durable, ce qui implique de contribuer à la reconstruction et au développement. Elle est placée sous l'égide de l'OTAN depuis 2003. Dès la fin du mois d'octobre 2001, les troupes américaines avaient chassé le régime taliban du pouvoir et traquaient les groupes terroristes d'Al Qaïda. Le 5 décembre 2001, se tenait la conférence inter-afghane de Bonn qui fixait les bases de la reconstruction institutionnelle du pays.

39 JAUFFRET Jean-Charles, *Afghanistan 2001-2010 : chronique d'une non-victoire annoncée*, Édition Autrement, Paris, Mars 2010, p.107.

si le gouvernement issu des accords de Bonn est perçu comme légitime aux yeux de la population afghane. Ainsi en nous appuyant sur des références scientifiques, le résultat d'une enquête de terrain réalisée par l'auteur en 2010 et de son expérience d'un an en tant que chargé de mission à l'ambassade de France en Afghanistan, notre objectif sera de savoir si les échecs d'aujourd'hui ne sont pas directement liés aux accords de Bonn de 2001.

## I – Les erreurs commises au début de la reconstruction de l'État-nation

Suite à l'intervention de la communauté internationale en Afghanistan, sous l'égide du conseil de sécurité de l'ONU<sup>40</sup>, le concept de reconstruction d'un nouvel État représentatif ainsi que la nation Afghane a été très rapidement formulé. L'objectif du conseil de sécurité de l'ONU était de remplacer le régime des Talebans, qui hébergeaient les terroristes internationaux, par le pouvoir représentatif du peuple afghan. Une initiative, certes très ambitieuse, intéressante, importante et nécessaire mais sans doute trop peu réfléchie, développée, déterminée et indifférente pour la réalité afghane de cette époque. L. Brahimi, connaisseur des affaires afghanes et l'ancien envoyé spécial de l'ONU pour l'Afghanistan était l'acteur principal de la conférence de Bonn. « Le représentant spécial du secrétaire général de l'ONU, L. Brahimi, ancien ministre algérien des Affaires étrangères, a exposé, au cours d'une réunion ministérielle du Conseil de sécurité de l'ONU, le 13 novembre 2001, quelques heures à peine après la chute des Talebans, ce qu'on peut appeler sa vision du présent de l'Afghanistan pour construire son futur. Trois idées centrales se dégagent de cet exposé, qu'il présente habilement comme étant les revendications des Afghans : le refus d'interférence, un programme d'action pour une période transitoire de deux ans et des dispositions en matière de sécurité. Ce plan, détaillé en cinq points, fut présenté sous forme d'une résolution. L'initiative du projet de résolution est prise par l'Angleterre et la France. Il fut adopté par le Conseil de sécurité en novembre 2001. Cette résolution devient, avec quelques modifications, l'Accord de Bonn »<sup>41</sup>. Certes,

---

<sup>40</sup> [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/S\\_RES\\_1378.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/S_RES_1378.pdf)

<sup>41</sup> BACHARDOUST Ramazan, *Afghanistan : droit constitutionnel, histoire, régimes politiques et relations diplomatiques depuis 1747*, le Harmattan, Paris, 2003.

pour les acteurs internationaux le concept de la conférence de Bonn était une solution immédiate pour résoudre la problématique afghane mais cependant certaines erreurs ont été commises par l'ensemble de ces acteurs. Nous deviserons ces erreurs en trois catégories. Premièrement, analyser et mettre en question la légitimité des délégations afghanes présentes dans cette conférence. Deuxièmement, analyser la perception de la population afghane face au nouveau gouvernement, et au modèle d'État choisis lors de cette réunion historique ainsi que leur légitimité. Troisièmement, l'absence totale de la délégation des Talebans (observateurs ou autres) ou de leurs représentants au sein de cette conférence.

### 1.1. Les différentes délégations afghanes et leur légitimité à cette époque

Pour la conférence de Bonn, les acteurs afghans et la communauté internationale furent unanimes sur la nécessité de négociations entre les Afghans. Cependant, deux questions les divisaient : où ? Et entre quels Afghans ? Ces questions ont finalement été rapidement résolues. Le 27 novembre 2001, les quatre délégations afghanes, respectivement représenté ci-dessous, ont été invitées par le représentant spécial de l'ONU L. Brahimi à Bonn, pour négocier les accords afin d'envisager une perspective pour l'Afghanistan. Le nombre de délégués afghans participants à ces négociations était de 28.

#### **A. L'Alliance du Nord**

*(le Front uni islamique pour la sauvegarde de l'Afghanistan)*<sup>42</sup>

C'était l'une des délégations les plus importantes aux yeux de la communauté internationale. Elle était composée de 11 membres, avec à sa tête Younes Qanouni, représentant de la *Jamia-i-slami* au Pakistan pendant le *Djihad* contre les Soviétiques. Il était aussi vice-ministre de la défense dès 1992, à l'époque où Ahmad Shah Massoud

---

<sup>42</sup> L'Alliance du Nord est le nom donné à la coalition des anciens *Moudjahidins* qui résistaient contre les *Talebans* au pouvoir et qui ont collaboré avec les États-Unis pour débattre les *Talebans* et ses alliés d'*Al-Qaida* en 2001.

était *de jure* ou *de facto* ministre de la défense. Il est ensuite devenu ministre de l'intérieur du gouvernement en exil de B. Rabbani. Après l'assassinat d'A. S. Massoud, il est devenu l'un des membres du triumvirat chargé des affaires politiques, à côté d'Abdullah Abdullah (affaires diplomatiques) et de Qasim Fahim (affaires militaires), le tout sous la présidence de B. Rabbani surnommé « le maître » ou « le professeur ». La délégation de l'Alliance du nord, comprenait aussi une femme, Amina Afzali, à l'époque réfugiée en Iran, membre du parti de l'Union islamiste de Karim Khalili ; un membre du mouvement national islamique d'Abdul Rashid Dostom<sup>43</sup>, ainsi que Haji

---

43 « Abdul Rachid Dostom (né en 1954) est un seigneur de guerre afghan. Il est le principal leader de la communauté ouzbek en Afghanistan. Dostom est le chef du Mouvement Islamique National d'Afghanistan. Pendant des années, il a été l'un des principaux partisans du gouvernement communiste de la république démocratique d'Afghanistan soutenu par l'URSS. Dostom est né à Khvajeh Do Kuh, en Afghanistan. En 1970, il commence à travailler dans une raffinerie d'État à Sheberghan, dans la province de Jowzjan, où il participe à des activités syndicales. Il rejoint l'armée afghane en 1978, et combat les Moudjahidin dans les années 1980. En 1992, il forme une coalition avec Ahmed Shah Massoud, l'Alliance du Nord, pour combattre Gulbuddin Hekmatyar. Les Talibans prennent Kaboul en 1996, forçant Dostom à se retirer à Mazar-e-Charif. Lorsque son commandant en second a rejoint les Talibans en 1993, Dostom a quitté l'Afghanistan pour la Turquie. Alors que le gouvernement commençait à armer le personnel des raffineries de pétrole et de gaz (créant ainsi les "groupes de défense de la révolution"), il a été incité à s'engager, eu égard à sa formation militaire. Suite à l'aggravation du conflit, son groupe a été déployé dans les zones rurales autour de Sheberghan, sous la tutelle du Ministère de la sécurité nationale. Au milieu des années 1980, son peloton s'agrandit, atteignant l'effectif d'une compagnie au moins en 1987, et celui d'un régiment, le régiment 734, en 1988. Alors que son unité avait recruté à travers la région de Jowzjan et possédait de ce fait une assise relativement large, de nombreux hommes et chefs de sa troupe d'origine venaient du village natal de Dostom, Khoja Dukoh, et représentaient alors le coeur de cette unité. Il en sera de même lorsqu'elle sera reconstituée après 2001. Il quitte l'armée après la purge de Pachramis, et y retourne au début de l'invasion soviétique. Il y commande un bataillon de milice qui devint un régiment et fut finalement incorporé aux forces de défense sous le nom de "53<sup>e</sup> division d'infanterie", mais répondant directement aux ordres du président Mohammad Najibullah. Il rejoint alors le "Ministère de la Sécurité d'État" et prend le commandement de l'unité 374 au Jowzjan. Au cours des années 80 il défend la république démocratique d'Afghanistan (communiste) contre les Moudjahidin soutenus par les États-Unis. Bien que simple commandant régional il a largement amélioré de son propre chef la milice qu'il commandait. La milice Jowzjani, comme elle se fit appeler, a été l'une des rares à être utilisée en dehors de sa région d'origine. Elle a été déployée à Kandahar en 1988 après le retrait des forces soviétiques. Dostom a également supporté les réformes communistes en Afghanistan à l'époque de Mikhaïl Gorbatchev. Le 18 avril 1992, il se révolte contre le gouvernement du président Najibullah et s'allie avec Ahmed Shah Massoud. Ensemble ils prennent Kaboul, la capitale afghane. Il commande la principale milice à Kaboul qui a évincé Najibullah, donnant lieu à des épisodes de kidnapping, pillage et de combat. En 1994, Dostom change de camp à nouveau en s'alliant avec Gulbuddin Hekmatyar, au cours d'un nouveau siège de Kaboul, cette fois contre le gouvernement de Burhanuddin Rabbani et contre Massoud. En 1996, à la suite de la chute des Taleban et de la capture de Herat et Kaboul, Dostom change d'allégeance et s'allie à Rabbani contre les Taliban. Aux côtés du général Mohammed Fahim et Ismail Khan, Dostom était un des seigneurs de guerre qui forma l'Alliance du Nord. Face aux revers militaires (morts et enlèvements), Dostom s'exila en Turquie. Le général Malik, un subalterne de Dostom, se rebella contre ce

Qadir, gouverneur de Nangarhar, chassé par les Talebans, devenu ensuite ministre et vice-président dans le gouvernement d'Hamid Karzai, et assassiné durant l'été 2002.

## B. La délégation de Rome

Cette délégation tant aussi importante que la précédente, représentait plutôt l'ancien roi Z. Shah dans ces négociations. Ces 11 membres, étaient quant à eux dirigés par

---

dernier en mai 1997 et rejoignit les Taliban. En 2006, Rachid Dostom se joint à la coalition d'anciens et actuels hommes forts de l'Afghanistan, commandants de la résistance afghane contre les Soviétiques, anciens dirigeants communistes et de divers groupes sociaux et ethniques, qui prend le nom de Front national uni, et s'affirme rapidement comme la principale force d'opposition au gouvernement du président Hamid Karzai. Rassemblant plusieurs courants antagonistes sur les plans politique (Moudjahidin, anciens communistes et royalistes), ethnique (pachtounes/non pachtounes) et religieux (chiites/sunnites), cette coalition de seigneurs de la guerre semble être le groupement politique le plus significatif apparu en Afghanistan depuis le renversement des taliban en 2001.

Much similar to other northern alliance groups, Dostum also had infighting within his group. Differences between Dostum and Malik over power had reached the height in which Malik decided to assist the Taliban in Mazari-Sharif to topple Dostum. Dostum fled the country and escaped to Turkey, thus leaving the power in Malik's hands. By this time, the Taliban had gathered thousands of troops in Mazar, at Malik's insistence for help. However, now that Dostum had left, Malik switched sides again and obtained the assistance of the Hezbe Wahdat. Thus Malik handed thousands of Taliban, many in their teens, over to the Hezbe Wahdat. Over six to eight thousand Talibs lost their lives due to Malik's betrayal. A few years later, the Taliban finally managed to overrun Malik's group. Malik first escaped to Iran for sanctuary and later choose to make Washington DC his permanent residence. Later Malik once again left Washington and is currently believed to be living in Iran. Abdul Rashid Dostum returned from his exile in Turkey in the April of 2001. Masood had funded Dostum to come and open a Western front in a campaign against the Taliban. In November of 2001 and against the wishes of the CIA (who had Massood on their payroll but did not trust Dostum) a team including Johnny Micheal Spann landed to set up communications in the Dariya Suf. A few hours later 23 men of ODA 595 landed to begin the war. Dostum worked closely with a special forces ODA (documented by Robert Young Pelton in National Geographic Adventure article "The Legend of Heavy D and the Boys". Mike Spann was to be the first combat casualty of the war and over 120 afghans were killed along with all but 86 of the foreign fighters. This battle is documented in the BBC/CNN production "House of War". Dostum served as a deputy defense minister for H. Karzai in the national government in Kabul. In November of 2002, Atta and the Tajik elements began to spread rumors about a massacre to journalists. Unnamed witnesses claimed that Dostum jailed and tortured prisoners transferred from Kunduz to the prison in Sheberghan. The torture and massacre of thousands of Taliban is caught in a documentary film "Afghan Massacre: The Convoy of Death" by Irish filmmaker and former BBC producer Jamie Doran. The film tells the story of thousands of prisoners who surrendered to Dostum's soldiers after the siege of Kunduz. According to the film, three thousand of the prisoners were forced into sealed containers and loaded onto trucks for transport to Sheberghan prison. When the prisoners began shouting for air, Dostum's soldiers fired directly into the truck, killing many of them. The rest suffered through an appalling road trip lasting up to four days, so thirsty they clawed at the skin of their fellow prisoners as they licked perspiration and even drank blood from open wounds. Witnesses say that when the trucks arrived and soldiers

l'ancien ministre de la Justice sous la monarchie, Abdul Satar Sirat. Il avait conduit, au début des années 1990, les discussions engagées après le retrait militaire soviétique pour mettre en œuvre, avec le soutien des États-Unis, une transition pacifique en Afghanistan. La prise du pouvoir par les Moudjahidin, leur guerre intestine et l'arrivée au pouvoir des Talebans avaient ruiné ce plan qui a été réactivé fin septembre 2001 à Rome. En effet, d'après *Le Monde*, l'opposition aux Talebans, y compris l'Alliance du nord, s'était réunie autour du roi. Elle avait décidé de la création d'un Conseil suprême et d'un Conseil militaire placés sous l'égide du roi. Mais l'entrée solitaire de l'Alliance du nord à Kaboul avait changé la donne. La délégation de Rome comprenait aussi Zalmai Rassoul, secrétaire particulier de l'ancien roi devenu conseiller de la sécurité nationale puis ministre des affaires étrangères du président H. Karzai, Amin Arsela devenu conseiller économique du président H. Karzai, neveu de Pir Said Ahmad Gailani<sup>44</sup> un modéré parmi les factions Moudjahidin et une femme, Sima Wali, réfugiée aux États-Unis.

### C. La délégation de Peshawar

Elle était composée de trois délégués dirigés par le fils de P. S. A. Gailani.

---

opened the containers, most of the people inside were dead. They also say US Special Forces re-directed the containers carrying the living and dead into the desert and stood by as survivors were shot and buried. Now, up to three thousand bodies lie buried in a mass grave. In March 2003, Dostum established a North Zone of Afghanistan, against the wishes of interim president H. Karzai. On 20 mai 2003, after narrowly escaping an assassination attempt, Dostum assumed the position of "Chief of Staff to the Commander in Chief of the Afghan Armed Forces". In the aftermath of the Taliban's removal from northern Afghanistan, forces loyal to Dostum frequently clashed with forces loyal to Tajik General Mohammed Atta. Atta kidnapped and killed a number of Dostum's men and constantly agitated to gain control of Mazar i Sharif. Through the political mediations of the H. Karzai regime, the U.S led international military coalition, and the NATO led International Security Assistance Force, as well as the UN run Disarmament, Demobilization, and Reintegration program, the Dostum Atta feud has largely ended. The two are now generally politically allied as part of a broader ideological effort to protect the interests of Afghanistan's war veterans and to preserve their own power. In most ethnic Uzbek dominated areas in which Dostum has control or influence, he encourages women to live and work freely, as well as encouraging music, sports and allowing for freedom of religion. On March 1, 2005 President H. Karzai appointed him Chief of Staff to the Commander in Chief, although it is unclear whether this position has any real power ». [http://fr.wikipedia.org/wiki/Abdul\\_Rachid\\_Dostom](http://fr.wikipedia.org/wiki/Abdul_Rachid_Dostom)

<sup>44</sup> Chef spirituel soufi de l'ordre Quadiria qui, en octobre 2001, avait organisé une importante réunion à Peshawar qui se présentait comme une alternative aux Talebans.

## D. La délégation de Chypre

C'était la même que celle du processus de Chypre qui regroupait, dès 1990, certains Afghans réfugiés en Iran, ayant pour but, selon certains, de contrer l'influence du roi Z. Shah. Cette délégation était composée de Jalil Shams, vice-ministre des affaires étrangères de 1992 à 1996, et d'Azizulah Ludin, et était dirigée par Houmayoun Jarrer, gendre de Gulbuddin Hekmatyar<sup>45</sup>, chef du parti islamique radical *Hezb-i-Islami* (officiellement, divisé en trois branches), recherché activement pour ces actes qualifiés de *terrorisme* par les Américains.

Il est nécessaire de préciser que les Afghans n'étaient pas les seuls participants de la conférence de Bonn : il y avait aussi des représentants des pays étrangers. Les acteurs majeurs de la communauté internationale voulaient dire leurs mots pour l'avenir politique en Afghanistan. Autrement dit, les Afghans ne pouvaient pas décider à leur gré. « En effet, il y avait aussi ceux qu'on peut appeler les représentants des États. Les Afghans représentaient leurs partis politiques ou leurs ethnies, c'est selon, alors que d'autres personnes représentaient des États, mais sans participer officiellement et directement aux pourparlers, puisqu'il s'agissait de négociations inter-afghanes. En effet, les acteurs étatiques étaient nombreux, à commencer par l'envoyé spécial des États-Unis pour l'Afghanistan, James Dobbins, ainsi que les représentants de l'Australie, de la Belgique, du Canada, de la Corée du Sud, de la France, de l'Inde, de l'Italie, du Japon, de la Norvège, du Pakistan, des Pays-Bas, du Royaume-Uni, de la Russie, de la Suisse, de la Turquie et de l'UE »<sup>46</sup>.

La composition de ces quatre délégations afghanes nous démontre, d'une part, l'inefficacité de ces acteurs pour la reconstruction de l'État afghan. En effet, à part la délégation de l'Alliance du Nord, les autres délégués ont vécu pendant des années voire des décennies à l'étranger ce qui les coupe de la réalité du terrain. D'autre part, la population rejetait ces acteurs qu'elle trouvait illégitime. Effectivement, aucun

---

<sup>45</sup> Gulbuddin Hekmatyar un fondamentaliste islamique est le fondateur du parti Hezb-i-Islami. Dans les années 1980, il était l'un des principaux alliés des Américains dans la résistance contre les soviétiques. Avec l'arrivée des Moudjahidin au pouvoir en 1992, il a été nommé le Premier Ministre mais il refusa ce poste et déclara une guerre contre les forces d'Ahmad Shah Massoud. Pendant le régime des Talebans il s'est réfugié en Iran et au Pakistan et en 2001, il s'est rallié avec ces derniers. Aujourd'hui, il est sur la liste noire de l'ONU et recherché par les Américains.

<sup>46</sup> BACHARDOUST Ramazan, *Afghanistan : droit constitutionnel, histoire, régimes politiques et relations diplomatiques depuis 1747*, le Harmattan, Paris, 2003.

de ces acteurs n'avaient été ni élu, ni désigné (directement ou indirectement) ou encore moins choisi par le peuple afghan pour qu'ils les représentent lors de la conférence de Bonn. Pis encore, certains de ces acteurs avaient été considérés par bon nombre de gens comme les responsables du désastre afghan ces dernières années. L'invitation précipitée de ces acteurs à la conférence de Bonn était une erreur de la part du représentant spécial de l'ONU. En pensant reconstruire rapidement un nouvel État représentatif afghan, certains éléments, responsables des conflits du passé, ont été *blanchis* de leurs crimes par l'ONU elle-même (cf. chap. VII). En effet, certains éléments de ces délégations étaient responsables de la destruction de l'Afghanistan et la mort de milliers de personnes innocentes. Par la suite, ces mêmes éléments ont été « imposés » et soutenu par la communauté internationale pour gouverner le peuple afghan. « D'après moi la plus grave erreur que les États-Unis et les pays européens ont commis c'était de continuer à soutenir les seigneurs de guerre après la conférence de Bonn en 2001 »<sup>47</sup>. Nous pouvons nous poser la question suivante : pourquoi ces éléments ont été imposés au peuple afghan à la place d'appliquer la justice transitoire ? Certes, un certain nombre de ces acteurs étaient des technocrates éduqués en Occident et d'autres avaient l'influence militaro-politique dans certaines zones de l'Afghanistan, mais ils ne représentaient pas le peuple afghan dans son ensemble. L. Brahimi qui connaissait très bien ces éléments (compte tenu de son expérience dans le passé en Afghanistan), aurait-il fait la politique de l'autruche ? Peut-être était-il « contraint » de recevoir ces délégations illégitimes pour former un nouveau gouvernement dans l'intérêt des grandes puissances, notamment les États-Unis ? Quelques années plus tard, L. Brahimi a avoué que la conférence de Bonn avait été un échec dès le départ et qu'il aurait fallu une deuxième conférence (Bonn II), mais qu'il était déjà trop tard. « En 2003, j'avais proposé la mise en place d'une Bonn II. Nous sommes en 2008, et rien n'a eu lieu »<sup>48</sup>. Si dès 2003, il avait déjà soulevé la nécessité d'une deuxième conférence internationale similaire à celle de Bonn de 2001, cela prouve bien que celle-ci avait été un échec et que le peuple afghan rejetait le gouvernement issu de cette conférence.

---

47 VENDRELLE Francis, ancien envoyé spécial de l'UE en Afghanistan, 8 décembre 2011, interview avec BBC. [http://www.bbc.co.uk/persian/afghanistan/2011/12/111201\\_k01\\_bonn2\\_vendrell\\_iv.shtml](http://www.bbc.co.uk/persian/afghanistan/2011/12/111201_k01_bonn2_vendrell_iv.shtml)

48 VÉDRINE Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.82.

## 1.2. Les acteurs responsables des crimes du passé

Sans aucun doute, partout dans le monde, la justice est indispensable pour installer une paix durable et légitimer le gouvernement. Une population qui souffre d'injustice ne peut se calmer avec de simples promesses. Elle a besoin de voir les responsables des massacres jugés et punis pour faire à nouveau confiance aux dirigeants en place. L'Afghanistan a été ravagé par une guerre civile sanglante pendant des décennies. Des milliers, voire des centaines milliers de personnes civiles ont été massacrés par les différents régimes et pour différentes raisons. L'invasion de l'Afghanistan par les soviétiques en 1989, a marqué le début des massacres de la population : des milliers d'innocents ont été enterrés vivants sous le régime communiste pour leur croyance islamique. Dans le front opposé, des milliers d'innocents ont été tués pour leur idéologie, soutien, appartenance volontaire ou forcé au régime communiste par les opposants Moudjahidin. Avec l'arrivée au pouvoir de ces derniers surnommé des *freedom fighters* par les Américains, les guerres civiles ont rasé les villes et ont tué les populations appartenant aux différentes ethnies afghanes. Des milliers de civils innocents ont été exécutés par les différentes fractions motivées par leur soif de pouvoir. Il s'agit d'une réalité dont chaque famille afghane aujourd'hui peut encore témoigner et que l'auteur, lors de son enquête de terrain, a pu recueillir. Comment le gouvernement peut-il gagner la confiance de la population ?

## 1.3. Les courts espoirs de la reconstruction de la nation afghane

Lorsque les États-Unis ont envahi le régime des Talebans, l'enthousiasme, l'espoir et la confiance de la population afghane étaient grande. Chacun croyait qu'enfin la paix serait de retour et que des responsables des désastres seraient jugés. Cet espoir a été de très courte durée lorsque les Afghans ont vu les mêmes criminelles reprendre le pouvoir et qui plus est soutenues par les Américains. Eux qui avaient tant souffert à cause de ces seigneurs de guerre pendant des années ont vite perdu confiance en leur nouveau gouvernement établi lors de la conférence de Bonn. Seulement, plutôt que de

s'unir, la population afghane s'est divisée. Le concept de la conférence de Bonn était de reconstruire la nation afghane mais le contraire s'est produit : elle l'a divisé. La raison principale de cet éclatement était due au choix des dirigeants politiques. La majorité des communautés afghanes réclamaient le retour au pouvoir du roi Z. Shah en exile, l'unique souverain encore vivant et considéré comme légitime. Pour ceux qui étaient favorable, il y avait deux raisons à cela. Premièrement, ces gens-là étaient d'ethnie pachtoune et le souverain ou le dirigeant devait être de l'ethnie majoritaire (pachtoune). Deuxièmement, le roi était le seul souverain légitime encore vivant qui avait quitté le pouvoir de son plein gré. En effet, depuis que le roi avait été remplacé par son cousin, le prince D. Khan en 1973, il n'était jamais retourné dans son pays. De plus, depuis son remplacement, il n'y avait jamais eu d'élections démocratiques libres pour choisir le dirigeant légitime afghan. Le pouvoir avait été pris par coup d'état ou par force par des groupes armés révolutionnaires ou islamistes illégitimes et non-soutenus par la population. Quelques communautés ethniques (Tadjiks ou Hazaras, etc.) quant à eux, étaient très favorables au retour des Moudjahidin compte tenu de leurs origines ethniques. Ceux qui soutenaient les Moudjahidin (majoritairement des Tadjiks) avaient peur du retour de la politique de Pashtunisation de l'Afghanistan. Pour rappel, l'Afghanistan avait toujours été gouverné par des pachtouns, les autres ethnies étant écartés du pouvoir, et cela depuis des siècles. De plus, leur leader charismatique A. S. Massoud avait été assassiné le 9 septembre 2001. D'autres communautés ne soutenaient pas le gouvernement afghan car les Talebans étaient absent de celui-ci et ils voyaient les seigneurs de guerre reprendre le pouvoir (cf. chap. IV). C'est alors qu'un véritable conflit a divisé les Afghans sur la modalité d'État et l'élite au sein de ce dernier. Par conséquent, le nouveau gouvernement a perdu sa légitimité auprès de la population.

#### 1.4. La méfiance des pays voisins de la désignation des nouveaux acteurs

La composition de la nouvelle élite a aussi créé quelques tensions au sein des voisins proches et lointains de l'Afghanistan. Le retour au pouvoir des seigneurs de

guerre ont renforcé l'hostilité du Pakistan envers son voisin du Nord-Est, alors que l'Iran et la Russie se montraient favorables aux Moudjahidin de l'Alliance du nord. Certains acteurs majeurs ont même été favorables à la participation de certains éléments Talebans au pouvoir pour reconstruire l'État-nation. Le Pakistan a ouvertement montré son opposition aux seigneurs de guerre au pouvoir dès la construction du nouveau gouvernement en 2001. « *L'alliance du Nord doit être tenue en échec afin que nous ne revenions pas à une période d'anarchie, déclare le président Parwiz Mousharraf qui précise : Nous croyons que seul un gouvernement largement représentatif et tienne pleinement compte des réalités ethniques peut réussir en Afghanistan* »<sup>49</sup>. « Le Pakistan souhaite qu'un petit tiers des postes soit attribué au Front-uni, composé des minorités ethniques ; les deux autres tiers étant partagés équitablement par les Talebans modérés et les tribus pachtounes »<sup>50</sup>. « La participation des Talebans, au pouvoir rejetée aussi bien par la Russie que par l'Iran, suscite un débat public au sein du gouvernement américain : Donald Rumsfeld l'exclut, tandis que son collègue des Affaires étrangères, Colin Powell, explique que le terme Taleban définit le régime actuel. Mais il définit aussi un groupe d'individus ou de gens. Si vous vous débarrassez de ce régime, il y aura encore des gens qui peuvent trouver que les enseignements et croyances de ce mouvement sont suffisamment importants pour qu'ils désirent participer au développement d'un nouvel Afghanistan »<sup>51</sup>.

### 1.5. La constitution du gouvernement intérim

La construction du nouveau gouvernement décidé lors de la conférence de Bonn était ainsi : « L'accord de Bonn désigne une autorité intérimaire pour six mois et établit un cadre au sein duquel la légitimité politique de l'État afghan pourra être restaurée, celle-ci passant par le développement progressif de la représentative du gouvernement. Cet accord intègre également des objectifs déclaratoires portant sur la restauration et

---

49 KARAM Patrick, *Asie Centrale, le nouveau Grand Jeu*, le Harmattan, Paris, 2002, p.120.

50 *Ibid.* p.120.

51 *Ibid.* p.120.

l'amélioration de l'efficacité de l'État afghan »<sup>52</sup>. « L'accord de Bonn établit la constitution de 1964 comme le cadre juridique au sein duquel devront opérer les gouvernements intérimaires. Il contient de nombreuses autres dispositions, notamment une requête portant sur le déploiement d'une Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS), assurer la sécurité de Kaboul et, à terme, des provinces. Il intègre par ailleurs des dispositions portant sur la réforme et le renforcement de l'État afghan, avec la création d'une commission de l'administration civile, d'une commission de la justice, et d'une commission des droits de l'homme. L'accord prévoit également une réorganisation des forces armées sous le commandement du gouvernement, la réorganisation de la banque centrale, ainsi qu'un programme d'aide internationale visant à développer des alternatives à la culture du pavot »<sup>53</sup>. « L'autorité intérimaire désignée à Bonn dispose d'un mandat de six mois. Sa principale tâche, au-delà du rétablissement d'un dispositif administratif de base, porte sur la convocation d'une Loya Jirga d'urgence, chargée de définir l'autorité transitoire devant succéder à l'autorité intérimaire. La LJU devant être la première autorité nationale représentative en Afghanistan depuis des décennies, on espère qu'elle choisira un gouvernement beaucoup plus légitime. Pourtant, en dépit de ces attentes, les discussions seront dominées par les principaux commandants et leaders Moudjahidin, présents bien qu'ils ne soient pas élus en tant que délégués. Le maintien au pouvoir de ces leaders résulte en fait de la politique anti-terroriste adoptée par les États-Unis »<sup>54</sup>.

## 1.6. Une démarche fonctionnelle ?

Pour gagner la confiance de la population afghane et éviter les tensions et les hostilités régionales, il aurait été préférable que l'ONU donne la gérance de l'Afghanistan au roi Z. Shah, l'unique souverain légitime pendant la période transitoire. L'ONU aurait pu aussi fixer un délai (4 ans par exemple) le temps pendant lequel le peuple aurait pu choisir leur vrai délégués et dirigeants. Ensuite, organiser

---

52 VÉDRINE Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.28.

53 *Ibid.* p.29.

54 *Ibid.* p.30.

une Loya Jirga pour définir le régime et le système du gouvernement qu'il désirait réellement. Ainsi, si le peuple afghan désirait un retour à la monarchie, au système de monarchie constitutionnelle ou bien encore choisir un système présidentiel ou parlementaire, le choix leur appartenait entièrement. Si le peuple souhaitait un système monarchique, le roi aurait pu devenir le dirigeant légitime (en cas de son décès remplacé par son fils) pendant un certain temps (2 à 4 ans par exemple) le temps de préparer une constitution et organiser les élections libres. En appliquant ce concept, les dirigeants auraient pu gagner la confiance de la population, car ils auraient eu le sentiment que le prochain gouvernement leur aurait appartenu. Aussi l'échec et le désastre auxquelles fait face aujourd'hui l'Afghanistan auraient pu être évités. À présent, le problème majeur en Afghanistan, comme il a été souligné au début de ce chapitre, c'est que douze ans après sa naissance, ce nouveau gouvernement afghan n'a toujours pas gagné la confiance de son peuple, et ceci n'est que le résultat d'une élite imposée en Afghanistan.

## **II - Y a-t-il eu une demande locale de démocratisation en Afghanistan ?**

Nous commencerons cette partie de nos travaux de recherches par la question posée ci-dessus. Les expériences de la démocratisation dans le passé attestant l'idée que l'on ne peut pas imposer un modèle démocratique dans une société par la force. La demande doit venir de la société en question et toutes les conditions nécessaires doivent être remplies. Les recherches et l'enquête de terrain fait par l'auteur à plusieurs reprises en Afghanistan, nous dirigent déjà vers une réponse négative. Il est clair que le peuple afghan ne souhaitait pas une démocratie imposée, « à l'occidentale » dans leur pays. Nous allons nous appuyer sur les références scientifiques et historiques pour clarifier davantage ce propos. Le but de cette partie sera de comprendre quel était le souhait exact du peuple afghan à cette époque précise mais aussi de mieux saisir les enjeux pour la communauté internationale en imposant un modèle dit démocratique en Afghanistan.

## 2.1. La mission de la démocratisation

En 2001, la communauté internationale sous l'égide des Américains est intervenue en Afghanistan pour combattre le régime des Talebans et éliminer les éléments d'Al-Qaïda qui se cachaient dans ce pays. Aucun acteur majeur de la communauté internationale ne prévoyait de démocratiser la société afghane. La question de la démocratisation a été évoquée bien après l'intervention. Les États-Unis voulaient à tout prix renverser le régime des Talebans et de leurs alliés étrangers. Peut-être voulaient-ils rester en Afghanistan afin de mieux maîtriser la région et chasser leurs ennemis ? Autrement dit, la question de la démocratisation n'intéressait pas réellement les Américains. Un rapport fait en 2010 explique pourquoi les États-Unis souhaitaient rester en Afghanistan : « In August (2010), a report by the so-called Afghan Study Group led by Matthew Hoh, the Marine officer who resigned from the State Department in protest of Obama's policies last year, called on the president to bring a majority of US forces home, abandoning any attempt to defeat the Taliban. The report stressed that Al-Qaeda, the main target of US military intervention, is no longer a significant presence in Afghanistan. Based on various twisted interpretations of history and inconsistency of argument, the report claims that American interests in Afghanistan do not warrant the current level of sacrifice. The Afghanistan Study Group fails to propose a means for ending the war, suggesting instead that any drawdown of US forces would also be accompanied by a plan that tens of thousands of American forces would remain in Afghanistan for years »<sup>55</sup>. D'où la conférence de Bonn, n'avait pas pour vocation d'installer la démocratie en Afghanistan et l'idée de la démocratisation a été évoquée des années plus tard (2003).

Dans son livre, le professeur Kacem Fazelly, un grand connaisseur de l'Afghanistan explique et clarifie ainsi le rôle, la légitimité et la nécessité de la conférence de Bonn pour la demande locale d'une gouvernance démocratique d'ONU pour la société afghane. « Aussi bien politiquement que sur le plan juridique, et malgré une participation afghane largement dominante, la conférence de Petersberg est une création de l'Organisation des Nations unies. Elle fut conçue dans le but d'établir les conditions de processus de paix au lendemain d'effondrement du pouvoir des Talebans. (...) La réorganisation d'État en Afghanistan faisait partie de ce processus,

---

<sup>55</sup> <http://www.carlisle.army.mil/usawc/Parameters/Articles/2010autumn/Jalali.pdf> Page.6.

car seul un État reconstruit et légitimé au terme d'un mécanisme complexe pouvait assurer la paix. (...) C'est sur la base de la résolution n° 1378 (2001) du Conseil de sécurité, et du plan en cinq points du représentant spécial du secrétaire des Nations unies, Lakhdar Brahimi, que les Afghans sont conviés à se réunir au château de Petersberg, dans la banlieue de Bonn. Dans le contexte qui domine à l'époque, il est plus approprié de parler d'un choix fait à partir de critères politiques et faisant une large place à la composition ethnique de la société afghane. Il est important de souligner que le document qui va sceller les accords de Bonn est rédigé en anglais et que c'est la version anglaise qui prévaut lorsqu'une différence d'interprétation est soulevée. (...) Tout soulignant le rôle que les groupes politico-militaires afghans vont avoir à assumer quant à la réalisation des accords, il faut admettre que dans cette affaire la société internationale va au secours des Afghans pour aider ceux-ci à préparer les conditions de réorganisation de l'État. Est-ce à dire qu'il s'agit d'une reconnaissance de responsabilité de la part des Nations unies ? Dans son discours d'ouverture, Lakhdar Brahimi a tenu à rappeler le devoir de l'Organisation mondiale à ce sujet. Cette conférence des Nations unies donne surtout naissance à une gouvernance des Nations unies, dont le rôle et la mission, au cours des périodes provisoires et de transition, sont précisés dans les annexes II et III des accords.

Plusieurs traits caractérisent cette gouvernance dans le contexte du processus de paix en Afghanistan :

1. Les Nations unies sont représentées par l'envoyé spécial du secrétaire générale d'Organisation mondiale, en l'occurrence Lakhdar Brahimi.
2. L'envoyé spécial dispose d'un droit d'assistance et de surveillance quant à l'exécution de l'accord général.
3. Certaines fonctions sont exercées conjointement par l'Organisation des Nations unies et par la société internationale, entendons les pays membres, individuellement.

Il s'agit de :

- prendre les mesures nécessaires pour garantir la souveraineté nationale, l'intégrité territoriale, et empêcher les ingérences extérieures,
- participer à la reconstruction de l'Afghanistan,

- aider, de concert avec l'Autorité provisoire, à l'intégration des anciens Moudjahidin aux forces armées appelées aujourd'hui l'armée nationale,
- créer un fonds d'aide aux familles des combattants décédés, aux blessés et aux mutilés de guerre,
- procéder à la préparation des registres électoraux, et à l'étude de la démographie,
- aider l'Autorité provisoire dans sa lutte contre le terrorisme et contre la culture du pavot et le trafic des stupéfiants,
- fournir l'assistance financière, technique et matérielle devant permettre aux paysans de recourir aux cultures alternatives.

4. D'autres fonctions sont exercées directement par l'Organisation des Nations unies. Elles consistent à :

- Conseiller l'Autorité provisoire dans ses efforts pour instaurer le climat politique nécessaire à l'organisation de la Loya Jirga d'urgence,
- aider l'Autorité provisoire dans la mise en place et le fonctionnement de la commission spéciale pour l'organisation de la Loya Jirga,
- enquêter sur les plaintes concernant les violations des droits de l'homme, et prévoir des remèdes et des sanctions. Procéder à des cours de formation dans le but de promouvoir le respect des droits de l'homme en Afghanistan.

À la veille de la conférence de Bonn, sous l'effet du 11 septembre, la complicité entre les Talebans, d'ethnie pachtoune pour la plupart, et Al-Qaida, faisait du rééquilibrage ethnique le souci prioritaire des organisateurs de la conférence. La figure de l'ancien roi et le rôle que H. Karzai devait jouer sous son autorité devenaient, dans ce contexte, des facteurs politiques de première importance.

Les représentants de la société internationale, présents à la conférence, invitent chacun à assumer sa responsabilité. La règle du jeu est clairement posée : les opposants seront, soit exclus, soit pire encore, combattus.

En considération de l'importance accordée à la restructuration de la vie politique dans les accords de Bonn, nous sommes tentés d'estimer que ceux-ci peuvent être perçus comme la loi fondamentale, dans la période de transition. Les accords de Bonn remplissent en fait le vide constitutionnel, puisque, la constitution de 1964, ressuscitée fictivement, ne s'applique que si elle est conforme à ces accords.

En ce qui concerne les symboles de légitimité présents sur la scène politique, les accords de Bonn choisissent la voie de la modération :

Le chef de l'État islamique, B. Rabanni, est écarté sans qu'aucune responsabilité ne lui soit attribuée, en raison des graves erreurs qui ont entaché la période où il a été au pouvoir, erreurs qui ont entraîné l'arrivée des Talebans.

L'ancien roi est confirmé figure nationale sans qu'un rôle actif lui soit reconnu avant la décision de la Loya Jirga d'urgence. Cette politique évite de ranimer les animosités à ce stade du processus.

Pour les djihadistes le nouveau gouvernement islamique et la constitution veut dire :

- L'islam est la religion de l'Afghanistan,
- La charia est la source de la législation,
- Le rite hanefite est le seul à appliquer par les juges,
- Ne peut être le chef d'État qu'un musulman appartenant au rite hanefite. Il en est de même pour les ministres,
- Les institutions de l'État doivent être organisées en conformité avec la charia »<sup>56</sup>.

Nous avons observé dans l'ensemble du texte des accords de Bonn que la communauté internationale ne voulait pas établir une démocratie en Afghanistan. Le but des acteurs majeurs étaient de placer leurs anciens amis/alliés. Ces acteurs ont fermé leurs yeux sur les actes commis par leurs alliés afghans quelques années auparavant. Les seigneurs de guerre avaient de l'influence dans la plupart des provinces du nord et du centre de l'Afghanistan (cf. chap. IV). Les acteurs de la communauté internationale, surtout les Américains, voulaient profiter de cette influence politico-militaire pour combattre le régime des Talebans. De ce fait, le destin de millions d'afghans est passé alors aux mains d'un groupe de seigneurs de guerre

---

56 FAZELLY Kacem, *L'Afghanistan, du provisoire au transitoire, quelles perspectives*, Langues et mondes, l'Asiathèque, Paris, 2004.

soutenus par les Étatsuniens. C'est ainsi que les acteurs majeurs ont commis de graves erreurs. Il était possible d'établir un État et une nation légitime sans en passer par ces seigneurs de guerre, comme nous l'avons expliqué précédemment dans ce chapitre. Nous comprenons mieux pourquoi les différents gouvernements d'H. Karzai n'ont pas réussi à gagner la confiance du peuple afghan et asseoir son autorité dans l'ensemble du pays. Les Afghans ont un proverbe qui dit « lorsque la première pierre du mur est tordue, le mur est tordu jusqu'à la fin ». Les premiers piliers du nouveau gouvernement étaient instables dès le début et ils le sont restés pour des années. Tant que le gouvernement afghan n'aura pas gagné l'entière confiance de la population, il n'y aura ni la sécurité ni la paix, ni la démocratie en Afghanistan. En 2001, le peuple ne réclamait pas la démocratie mais plutôt la justice transitoire, la sécurité et la paix. Les acteurs majeurs sont arrivés avec leurs idées préfabriquées sans tenir compte de la réalité du terrain afghan. Certains projets de démocratisation n'ont ainsi pas vu le jour et la plupart des afghans ne veulent toujours pas la démocratie à l'occidentale dans leur pays. Aussi, un gouvernement et un parlement corrompu ne peuvent pas expliquer la vraie notion de la démocratie aux Afghans. D'autant plus que dans certains cas, ces élites-là eux-mêmes ont ouvertement violé les principes des droits de l'homme et de la démocratie. Comment, dans ce cas établir une démocratie dans une société composée des seigneurs de guerre, une élite corrompue, une population mal-informée des valeurs démocratiques et des hostilités des pays voisins envers un Afghanistan démocratique ? La réponse peut être claire et simple, il n'y a pas eu une demande pour la démocratie et elle n'est pas encore installée en Afghanistan car toutes les conditions nécessaires n'ont pas été favorablement réunies.

### **III - Le modèle actuel dit démocratique, établi à l'issu du processus de Bonn en 2001, est-il perçu comme légitime par toute la population afghane ?**

Nous commençons la troisième partie de ce chapitre par la citation suivante : « les institutions afghanes établies dans le cadre du processus de Bonn ont désormais perdu une grande partie de leur légitimité, de par leur incapacité à assurer la sécurité ou

justice »<sup>57</sup>. Cette citation est le résultat et la réponse claire de nos recherches pendant les années de notre thèse ainsi que le résultat de l'enquête de terrain réalisé par l'auteur en 2010. C'est aussi le résultat de l'observation pendant une année de notre mission à l'ambassade de France en Afghanistan. Nous avons pu observer et connaître de près une grande partie des institutions afghanes basées à Kaboul. La corruption, les personnes incompetentes pistonnées, le népotisme et d'autres graves problèmes sont omniprésents dans toutes les institutions y compris policières et militaires. Pour sa part, H. Karzai, unique dirigeant de ces institutions, est incapable d'éradiquer les problèmes cités ci-dessus car il n'y a pas une opposition légitime et politiquement puissante pour critiquer ou persuader le président à réagir. Comme dit le chercheur afghan dans la citation, le seul homme politique fort du pays est le président H. Karzai qui mène la politique qu'il souhaite. Autrement dit, dès le début de l'invasion de l'Afghanistan en 2001, la communauté internationale a compté et misé sur un seul homme sans soutenir une opposition légitime. La conséquence de cette erreur a été d'ailleurs déjà ressentie pendant les élections présidentielles truquées de 2009, au profit d'H. Karzai. Mais comme son rival le Dr. A. Abdullah n'était pas légitime aux yeux des Afghans, on a laissé H. Karzai régner encore cinq ans sur l'Afghanistan. « It was a mistake from the very beginning that the United States invested everything in a single individual »,<sup>58</sup> dit Haroon Mir, responsable *d'Afghanistan Center for Research and Policy Studies*.

### 3.1. L'opposition des insurgés

Le rejet de la conférence de Bonn en 2001 par les insurgés armés démontre également la raison de l'aggravation de la rébellion dans les années à venir. En effet, pour ces insurgés la conférence de Bonn était une fabrication des Américains en faveur d'un groupe défini dirigé par H. Karzai. « L'ancien premier ministre, Gulbuddin Hekmatyar, continue de prôner *l'union nationale, y compris avec les Talebans, contre les États-*

---

57 VÉDRINE Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.61.

58 <http://www.globalpost.com/notebook/afghanistan/100902/afghan-presidency-karzai>

*Unis et dénonce la conférence de Bonn conférence américaine et non pas de l'ONU »<sup>59</sup>. Ce rejet est le début d'une rébellion continuelle depuis 2001. Les insurgés ont pu manipuler les gens dans différentes conférence pour s'opposer au gouvernement central pendant des années. Cette manipulation était encore plus efficace lorsque la population a découvert petit à petit la corruption et les dirigeants corrompus et originaux à la tête des différentes institutions à capitale et au niveau local. Ca a été alors la raison principale du rejet de la population afghane du nouveau gouvernement afghan établi en 2001.*

### 3.2. Le pessimisme des intellectuels de la conférence de Bonn

De leur côté, les intellectuels afghans ont aussi montré leur pessimisme envers la conférence de Bonn et cela très tôt. Ramazan Bachardoust, le chercheur, critique et fameux opposant politique d'H. Karzai défini ainsi la conférence de Bonn : « un Afghanistan respectueux des droits de l'homme méritera sans aucun doute l'appellation d'un *Afghanistan nouveau*. C'est un processus long et lent qui a débuté à Bonn. Il a déjà échoué, selon certains analystes et surtout certains compatriotes afghans, alors que d'autres continuent à croire à son succès à moyen et long terme. Il est donc important d'analyser l'Accord de Bonn »<sup>60</sup>. Nous allons donc revenir sur la forme de cet accord en démontrant la composition des participants pour mieux comprendre le rejet de nouveau gouvernement établi en 2002. Un accord est intervenu le 5 décembre. Il prévoit la création d'un gouvernement intérimaire, sous la direction d'un proche des États-Unis, le pachtoun H. Karzai, et la tenue d'une assemblée traditionnelle, ou Loya Jirga, en juin 2002 afin de désigner un chef de l'État provisoire et de préparer la mise en place d'une assemblée constituante. De retour dans son pays en avril 2002 après vingt-neuf années d'exil, le roi Z. Shah convoque la Loya Jirga qui plébiscite, en juin, H. Karzai à la tête de l'exécutif afghan pour une période de dix-huit mois. Ce dernier entre en fonction après avoir présenté le nouveau gouvernement, au sein duquel de nombreux seigneurs de guerre font un retour en force. Pour certains

---

59 KARAM Patrick, *Asie Centrale, le nouveau Grand Jeu*, le Harmattan, Paris, 2002, p.102.

60 BACHARDOUST Ramazan, *Afghanistan : droit constitutionnel, histoire, régimes politiques et relations diplomatiques depuis 1747*, le Harmattan, Paris, 2003.

afghans, cette Loya Jirga, dirigée par le roi Z. Shah, n'était pas légitime elle-même car le roi avait laissé (après la révolution de D. Khan, le roi Z. Shah a envoyé un courrier à son cousin pour céder tout pouvoir à ce dernier) sa place officiellement à son cousin D. Khan par écrit quand ce dernier a fait un coup d'état blanc. Donc, le roi n'avait aucune légitimité juridique et le gouvernement issu de cette Jirga non plus. À la veille de l'ouverture de la Loya Jirga, qui devait décider de la future constitution, le mandat de la FIAS, placée sous commandement de l'OTAN depuis août 2003, a été élargi au-delà de Kaboul et renouvelé pour un an. Le 4 janvier 2004, au terme de difficiles tractations, les 502 délégués de la Loya Jirga ont approuvé une nouvelle constitution, qui instituait une république islamique (sans proclamation de la charia) à régime présidentiel fort, néanmoins tempéré par l'institution de deux vice-présidents élus sur le même ticket que le président. Elle ouvrait la voie à l'organisation d'élections initialement prévues en juin 2004, mais reportées au 9 octobre, compte tenu des difficultés à établir des listes d'électeurs, des menaces des Talebans et de l'insécurité qui dominait dans le sud et le sud-est du pays. Après avoir écarté en juillet de son ticket, comme l'y avait invité les États-Unis, le puissant ministre de la défense et vice-président Q. Fahim, H. Karzai est élu avec 55,4 % des suffrages contre 16,3 % à son rival immédiat, l'ancien ministre et leader de l'ex-Alliance du Nord, le Tadjik Y. Qanooni. Suite du processus de Bonn, les élections législatives et provinciales du 18 septembre 2005, les premières depuis 1969, ont été marquées par un taux de participation de 50 % (inférieur à 30 % dans les régions pachtounes). Le nouveau parlement bicaméral comprenait la Meshrano Jirga (Chambre haute), composée de 102 membres élus par les collectivités locales et de personnalités nommées par le président, et la Wolesi Jirga (Chambre basse), dont les 249 députés étaient, pour moitié d'entre eux, d'ex-moudjahidin, 68 sièges y étant réservés aux femmes.

### 3.3. Le retour au pouvoir d'une élite incompétente

Après la conclusion d'accord de Bonn, c'était très compliqué de définir les membres du gouvernement intérim. En effet, il n'y avait pas de personnes compétentes et les

seigneurs de guerre voulaient que tous les postes leur soient attribués. Il y avait une sorte de contrainte sur H. Karzai qui le forçait à accepter ces seigneurs de guerre. Dans son livre, R. Bachardoust, le député de Kaboul explique ainsi la formation du gouvernement intérim : « après une semaine de négociations et de tractations, un accord sur l'avenir politique de l'Afghanistan et la sécurité du pays, fut conclu le 4 décembre. Mais une pièce essentielle manquait : la liste des 29 noms des membres composant le gouvernement intérimaire. Chaque délégation avait fourni à L. Brahimi une liste composant 29 noms. Parmi les 115 prétendants, on devait en choisir 29 conformément à l'accord de Bonn (art. 1, A [Composition], III [Inerim Administration]). Quel fut le critère de sélection ? Il est difficile de répondre à cette question. D'après le texte de l'Accord de Bonn, ils devraient être « *désignés sur la base de leur compétence professionnelle et de leur intégrité personnelle* » en tenant compte de « *la composition ethnique, géographique et religieuse de l'Afghanistan et de l'importance de la participation des femmes* » (art. 3, A, III). Apparemment, les critères essentiels retenus étaient la compétence et la conscience. Ont-ils été réellement appliqués ? Selon l'opinion de la plus partagée, le critère ethnique a prévalu : 11 ministères aux Pachtouns, 8 ministères aux Tadjiks, 5 ministères aux Hazaras, 3 aux Ouzbeks et 2 postes restant sans noms réservés aux autres ethnies afghanes (Turkmènes, Nouristanis, Aymaqs...). Mais le problème est que personne ne sait avec exactitude le pourcentage de la chaque ethnie composant la population afghane. Quoi qu'il en soit, l'Accord de Bonn qui porte sur des mécanismes provisoires jusqu'au rétablissement d'institutions gouvernementales permanentes en Afghanistan, est daté du 5 décembre 2001, et comporte six pages et trois annexes »<sup>61</sup>.

### 3.4. Les structures étatiques issues de la conférence de Bonn

Les mécanismes importants qui ont été créés en accord avec l'accord de Bonn sont les suivants :

---

<sup>61</sup> *Ibid.*

### « L'Administration intérimaire :

C'est l'organe suprême de l'État afghan pendant une durée de six mois. Elle est l'expression de la souveraineté afghane. Sa composition a fait l'objet de longues négociations.

### La composition de l'Administration intérimaire :

Les membres de l'Administration intérimaire sont, d'une part, les ministres comme Mme Souheila Siddiq (Santé), Mme Sima Samar (Condition féminine), Qanouni (Intérieure), Abdullah (Affaires étrangères), Fahim (Défense), Arsela (Justice), Mohaqiq (Plan), Kazimi (Commerce), Kargar (Electricité), Sadiq (Travail), Yailaqui (Education), Qadir (Développement), Farhang (Reconstruction). D'autre part, en plus des ministres, l'Administration intérimaire comprend aussi des vice-présidents qui peuvent diriger un ministère comme Mme Sima Samar, Fahim, Arsela, Mohaqiq et Kargar. L'Administration est dirigée par un président qui ne peut pas exercer en même temps une fonction ministérielle. Les participants aux négociations de Bonn avaient invité l'ancien roi Zaher Shah pour diriger celle-ci, mais il n'a pas accepté cette offre. Le nom du chef de la délégation de Rome a été cité au début, c'est finalement H. Karzai qui l'emporta.

### Les attributions de l'Administration intérimaire :

L'Accord de Bonn prévoit l'application de la constitution de 1964, excepté ses dispositions contraires à l'Accord de Bonn et aux engagements internationaux de l'Afghanistan (art. 1, i, II [Legal framework and judicial system]). Cet Accord abroge certaines dispositions et chapitres de la constitution de 1964 comme les chapitres relatifs au Parlement et au gouvernement. Les pouvoirs de ces deux derniers sont transférés à l'Administration intérimaire. Cependant l'Administration intérimaire n'exerce pas le pouvoir judiciaire.

### Le pouvoir judiciaire :

Il est indépendant de l'Administration intérimaire, incarné par une Cour suprême, son président est nommé par le président de l'Administration intérimaire. L'Accord de Bonn prévoit la reconstruction du système judiciaire, avec l'aide de l'ONU, par une commission qui respectera *les principes islamiques, les normes internationales, la primauté de la loi, et les traditions légales afghanes* (art. 2, II). Le chapitre VII de la constitution de 1964,

consacré à la justice n'est pas abrogé par l'Accord de Bonn. Il est donc normalement applicable.

En plus de ces institutions, ce qui est intéressant de souligner, c'est que l'Accord de Bonn prévoit un certain nombre de commissions qu'on peut qualifier d'autorités administratives indépendantes.

#### Les autorités administratives indépendantes :

C'est l'un des apports fondamentaux de l'Accord de Bonn.

#### Les commissions de la fonction publique et judiciaire :

Les membres de ces Commissions sont nommés par l'Administration intérimaire avec l'aide des Nations unies. Elles sont indépendantes et chacune a une mission bien particulière : la reconstruction de l'administration, au sens large, est confiée à la Commission de la fonction publique (art. 5, C [Fonction] III). La Commission judiciaire a pour mission de purger, semble-t-il, les droits civil, pénal, commercial...afghans des règles contraires aux critères mentionnés dans l'Accord de Bonn (art. 2, II).

#### La Commission des droits de l'homme :

L'accord de Bonn prévoit sa création en fixe sa mission sans donner plus de précision sur sa composition (art. 6, C, III). Les membres de celle-ci sont nommés par l'Administration intérimaire.

L'Accord de Bonn détermine en partie la mission de la Commission des droits de l'homme. En effet, elle doit mener des *enquêtes sur les violations des droits de l'homme* (art. 6, C, III) en Afghanistan. C'est une mission salubre et vaste puisque l'Accord de Bonn interdit l'auto-amnistie : les Autorités intérimaires « *n'accorderont pas l'amnistie* » aux personnes poursuivies pour des *violations sérieuses du droit humanitaire international au pour des crimes contre l'humanité*.

C'est une mission évidemment impossible sans, d'une part, la volonté politiques non seulement des autorités afghanes, mais surtout de la communauté internationale et, d'autre part, l'établissement de la sécurité, c'est le volet militaire de l'Accord de Bonn.

### Le volet sécuritaire de l'Accord de Bonn :

L'Accord de Bonn du 5 décembre 2001 n'a pas occulté le problème de sécurité (Annexe I [International Security Force] qui constitue le premier problème de la population afghane.

### La création d'une armée nationale afghane :

L'Accord de Bonn prévoit que *tous les Moudjahidin, toutes les forces armées et tous les groupes armés du pays devront passer sous le commandement et le contrôle de l'Autorité intérimaire* (art. 1, V [Final provisions]). L'Autorité intérimaire comprend non seulement l'Administration intérimaire, dans un premier temps, et l'Administration de transition, dans un second temps, mais également toutes les institutions créées par l'Accord de Bonn. Ce dernier ajoute que l'ensemble de ces factions armées seront *réorganisées pour répondre aux besoins nouveaux des forces de sécurité et de l'armée afghane*. Le désarmement des seigneurs de guerre est donc la première condition à la réalisation de l'établissement de la sécurité, mais il ne peut se faire que si, d'une part, les Afghans retrouvent la confiance dans les institutions étatiques, ce qui dépend largement de la personnalité du chef de gouvernement et de celles des ministres de la Défense et de l'Intérieur, et si, d'autre part, les Afghans trouvent d'autres professions que celle de tuer pour survivre. En effet, ils ne se battaient pas contre les frères et voisins pour un programme politique qui n'existait pas, ou par haine ethnique, mais plutôt pour gagner leur vie. Le désarmement n'est enfin possible que si la sécurité est assurée par une force neutre, ce que l'Accord de Bonn prévoit par la création de ce qu'on l'appelle l'ISAF (Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan).

### La création de l'ISAF [FIAS] :

*Les participants aux négociations de l'ONU demandent au Conseil de sécurité des Nations unies d'autoriser le déploiement rapide en Afghanistan d'une force mandatée par les Nations unies. Cette force apportera son aide au maintien de l'ordre à Kaboul et dans ses environs. Si nécessaire, elle pourrait être progressivement étendue à l'autre centre urbain et à d'autres régions* (art. 1, annexe I). C'est l'une des dispositions cruciales de l'Accord de Bonn. Sur ce point, comme sur d'autres, le Conseil de sécurité de l'ONU a entériné la proposition de son représentant, L. Brahimi, qui avait envisagé plusieurs options quant à sa composition.

### La composition de l'ISAF :

Dans son exposé devant le Conseil de sécurité de l'ONU, le 13 novembre 2001, le représentant spécial de l'ONU, fraîchement nommé de nouveau à ce poste après avoir démissionné en 1999, affirma clairement qu'*un arrangement politique même avec toutes les factions ne saura pas assurer seul la sécurité du pays, car il rappela la présence des factions armées et des terroristes en Afghanistan, d'où la nécessité de l'établissement d'une force de sécurité robuste qui devra dissuader et si nécessaire vaincre les défis lancés à son autorité.* Plusieurs options furent invoquées par L. Brahimi tout en indiquant clairement sa préférence. La première option est une force de l'ONU. Celle-ci est écartée pour plusieurs raisons. La première est que sa création nécessite plusieurs mois. Or, l'Afghanistan se trouve dans une situation d'urgence. La deuxième est *la difficulté du terrain et la complexité de la situation* et le troisième est qu'*il n'y a pas de paix à maintenir en Afghanistan.* Par conséquent, la création d'une force de l'ONU du maintien de la paix est exclue. La deuxième option est la création d'une force totalement composée d'Afghans, c'est l'idéal mais *une force totalement afghane serait difficile à mettre en place dans les semaines qui viennent* précise L. Brahimi. La troisième option avancée est une force composée de pays musulmans comme, notamment, la Turquie, le Bangladesh et l'Indonésie. Cette option est écartée par L. Brahimi après l'avoir exposée, du fait de l'inefficacité et de l'absence de crédibilité et d'équipements. La quatrième option est celle qu'il préfère : *Une force robuste et crédible qui puisse être mise en place rapidement.* Dans la phrase actuelle selon Jean-Marie Guéhenno, le secrétaire général adjoint de l'ONU, le rôle de l'ONU *n'est pas d'assurer une présence militaire ni même de rassembler des forces pour une coalition mais de contribuer au processus politique et de déployer rapidement une présence humanitaire.* Le gouvernement américain se montra aussi, dans un premier temps, hostile à la création d'une telle force. Le secrétaire d'État américain a, en effet, déclaré que les forces américaines sur place n'avaient pas besoin pour l'instant d'aide étrangère. *Nous n'en sommes pas encore parvenus, précise Colin Powell, à une conclusion, que ce soit aux États-Unis ou au siège des Nations unies, sur ce dont l'Afghanistan aura besoin. Il a ajouté que l'absence de pouvoir stable et reconnu à Kaboul compliquait l'envoi de forces étrangères pour aider ce pays à retrouver sa stabilité.* Cette position initiale des États-Unis est expliquée par la crainte qu'une telle force gêne la liberté de mouvement des forces militaires américaines engagées dans l'opération *Liberté immuable* commandées par le général Tommy Franks et basées surtout dans le sud de l'Afghanistan. Cette position a évolué puisque les Américains étaient activement engagés dans la création

avec les Anglais, les Canadiens et les Italiens, d'une force capable de maintenir la sécurité dans les grandes villes. L'Alliance du nord fut aussi hostile à la création d'une telle force, puisque ces hommes occupaient surtout Kaboul après la fuite des Talebans. Mais elle n'a pas pu empêcher sa création, et déclara alors que la force internationale mandatée par l'ONU ne serait pas autorisée à patrouiller à Kaboul, même si elle savait que la population craignait surtout la répétition des exactions des années 1990. L'arrivée d'une force militaire internationale ne pouvait qu'interdire ou limiter sa liberté d'action, c'est pourquoi l'Alliance s'opposa au déploiement de soldats anglais à l'aéroport militaire de Bagram. Ce qui conduisit Tony Blair, le Premier ministre anglais, à réviser sa décision, mais les soldats britanniques étaient arrivés à Bagram. L'Alliance du nord, recula donc. Il faut ajouter que les soldats français qui devaient se déployer à Mazâr-e-charif, furent provisoirement bloqués en Ouzbékistan. Quelques jours plus tard, le ministre français des Affaires étrangères d'alors déclara que *l'idéal serait qu'il y ait un accord politique à la conférence de Bonn, et qu'à partir de là on puisse définir une force sous l'égide de l'ONU*. La décision politique fut prise à Bonn. Le Conseil de sécurité de l'ONU l'approuva par la résolution 1383 (2001). Finalement, sur ce point aussi, c'est l'option de L. Brahimi qui fut préférée. En effet, il s'agit d'une force robuste appelée l'ISAF et composée d'environ 5000 soldats venant de 19 pays, principalement européens comme l'Allemagne (1200) et la France (500). *Les États-Unis et l'ensemble de la communauté internationale ont un devoir énorme vis-à-vis de l'Afghanistan. Il s'agit de ne pas laisser tomber le peuple afghan comme cela a été le cas dans le passé. C'est une déclaration solennelle de Colin Powell, secrétaire d'État américain. Hubert Védrine, ministre français des Affaires étrangères d'alors, affirme que le monde entier est prêt à aider l'Afghanistan. Mais pas les yeux fermés, par peur que ces chefs de guerre partagent la manne »*<sup>62</sup>. Nous observons que la question de sécurité qui est un facteur crucial était compliquée. Les internationaux n'étaient pas d'accord sur ce facteur et encore une fois, les Talebans, les insurgés armés et les hommes armés des Moudjahidin ont profité de la situation de l'insécurité. Comme nous le savons tous, sans la sécurité rien n'est possible, à commencer par la mise en place des institutions. Les mécanismes mentionnés ci-dessus ont échoué soit par manque de sécurité soit par l'omniprésence des seigneurs de guerre, la corruption, le népotisme, les stratégies malmenées, etc.

---

62 *Ibid.*

### 3.5. L'incompréhension des acteurs majeurs de la situation sécuritaire

Dans un article publié en 2010, l'ancien ministre de l'intérieur sous H. Karzai, Ali Ahmad Jalali met en question les stratégies des Américaines dans le domaine de la sécurité dans les années après la conférence de Bonn. D'après lui, pour sécuriser le pays, ce n'était pas efficace d'augmenter le nombre des soldats engagés mais plutôt de chercher le vrai problème. Nous voulons analyser ce facteur pour démontrer que dès le début, les internationaux n'avaient pas une stratégie claire et commune pour sécuriser le pays et ses institutions. « A report by the London-based International Institute for Strategic Studies (IISS) suggests that Western powers should modify their strategy to focus on *containment and deterrence* of al Qaeda and the Taliban instead of placing extraordinary efforts on failed attempts at nation-building. Conceptually, containment and deterrence can hardly work against enemies who are transnational, have no specific geographic boundaries, and practice unconventional and asymmetrical methods of warfare. The *disrupting, dismantling, and defeating [of] al Qaeda* in the region and preventing its return, as outlined in current US policy, require building a viable government in Afghanistan, one capable of controlling its territory. Only by building a stable government can we expect to achieve the eradication of violence and terrorism, and ensure that these gains are capable of being sustained. Given the lessons of the recent past when the United States focused solely on a counterterrorism strategy following the removal of Taliban, any minimalist approach or scaled-down commitment would simply prolong the violence and eventually fail, leading to serious consequences for regional stability and international security. The IISS-suggested strategy has been vehemently disputed by another credible UK-based institution, the Henry Jackson Society. This institution believes that the conflict in Afghanistan *can and must be won*, and that can only be accomplished through the continuation of a strong counterinsurgency strategy »<sup>63</sup>.

---

63 <http://www.carlisle.army.mil/usawc/Parameters/Articles/2010autumn/Jalali.pdf> Page.6.

### 3.6. Manque de légitimité de l'État afghan

Les experts internationaux de l'Afghanistan ont exprimé leur pessimisme concernant la défiance et le manque de légitimité de l'État afghan : « les principaux défis auxquels est confrontée la région, et qui créent les conditions qui en font pour Al-Qaida un refuge sûr sont : d'abord le manque de légitimité et d'aptitude de l'État afghan ; ensuite le fait que l'armée pakistanaise perçoive les réponses politiques apportées au 11 Septembre comme une menace pour sa propre sécurité ; et enfin le conflit politique afghano-pakistanaï sur le statut et les modalités de gouvernance de la région frontalière »<sup>64</sup>. Nous observons que le manque de légitimité de l'État afghan est considéré comme un défi principal non seulement en Afghanistan mais aussi dans la région par les experts présumés. Cela démontre clairement qu'après un éventuel retrait des forces internationales, certains progrès obtenus durant ces dix dernières années seront soldés par un échec comme en 1992, car l'État n'est pas considéré comme légitime par un grand nombre de gens. Même le président H. Karzai lui-même n'a pas de légitimité chez certains afghans. Ils le considèrent comme une personne faible et inhabituelle à la politique. « Most Afghans now snort in derision when told that there is no alternative to H. Karzai. *Who is H. Karzai ?* said Wali, a young journalist. *He was nobody, from a family of waiters, and the United States plucked him from a mountaintop in Uruzgan and sat him on the throne. H. Karzai's family, in fact, owns several restaurants in the United States, something that for some reason makes Afghans grin. Many thought that his tribal connections in Kandahar would stand him in good stead during the rebuilding of the country* »<sup>65</sup>. Cependant, H. Karzai était le favori des internationaux dès la conférence de Bonn. Sa famille n'était pas connue et elle n'avait aucune influence dans le sud du pays. Lui-même n'avait pas joué un rôle important dans la politique afghane. La seule raison que nous pouvons trouver quant à sa nomination en tant que président du gouvernement intérim puis transitoire est qu'il était un proche à la fois Moudjahid du parti *Mahaz-e-Milli* dirigé par P. S. A. Guillani et aussi considéré comme modéré et surtout inconnu de la population afghane. Autrement dit, à cette époque et encore, aujourd'hui, les Afghans ne veulent pas voir un ancien Moudjahid au pouvoir. Les Américains ont dû choisir alors une personne inconnue de la

---

64 VÉDRINE Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.62.

65 <http://www.globalpost.com/notebook/afghanistan/100902/afghan-presidency-karzai>

population. Certains citoyens afghans le considéraient, comme un homme de l'ancien roi Z. Shah compte tenu de ses prises de positions concernant le droit des femmes, la mise en place d'un système démocratique, etc. Nous comprenons mieux pourquoi les Moudjahidin l'avaient proposé à la conférence de Bonn aux représentants internationaux et c'est pourquoi nous avons vu les Moudjahidin ou leur fils nommés dans les postes importants du gouvernement et cela depuis le début du gouvernement intérim, jusqu'au maintenant. « According to Lakhdar Brahimi, the United Nations Special Representative who oversaw the Bonn Conference in December 2001, H. Karzai was the ultimate compromise candidate. *Everybody had a list [of possible picks to head the interim government], Brahimi told PBS' Frontline in a 2002 interview. But the only name you found on [every] list was H. Karzai* »<sup>66</sup>. Ci-dessous la liste complète des participants de la conférence de Bonn qui ont récupéré les postes clés et dont une grande majorité détient toujours des postes importants dans le gouvernement.

### 3.7. La composition des membres de la conférence de Bonn

Les participants de la conférence de l'ONU sur l'Afghanistan : Mme Amena Afzali, M. S. Hussain Anwari, M. Hedayat Amin Arsala, M. Sayed Hamed Gailani, M. Mousa Rahmatullah Ghazi, Eng. Abdul Hakim, M. Houmayoun Jareer, M. Abbas Karimi, M. Mustafa Kazimi, Dr. Azizullah Ludin, M. Ahmad Wali Massoud, M. Asif Mohseni Hafizullah, Prof Mohammad Ishaq Nadiri, M. Mohammad Natiqi, M. Aref Noorzay, M. Y. Qanooni, Dr Zalmai Rassoul, M. Mirwais Sadeq, Dr. Mohammad Jalil Shams, M. Abdul Sattar Sirat, M. Humayun Tandar, Mme Sima Wali, Le général Abdul Rahim Wardak, M. Azizullah Wasefi, M. Pacha Khan Zadran<sup>67</sup>.

Témoins pour l'ONU par : M. L. Brahimi, représentant spécial du Secrétaire général pour l'Afghanistan.

#### Composition de l'administration intérimaire :

Président : H. Karzai,

---

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> <http://www.geopolitis.net/LES%20DOCUMENTS/ACCORD%20SUR%20L'AFGHANISTAN.pdf>

Vice-présidents :

Vice-président et la condition féminine : Dr Sima Samar,

Vice-président et de la défense: Q. Fahim,

Vice-président et de la planification: Haji Muhammad Mohaqqueq,

Vice-président et de l'eau et de l'électricité : Shaker Kargar,

Vice-président et des Finances: Hedayat Amin Arsala,

Membres :

Ministère des Affaires étrangères : Dr A. Abdullah,

Département de l'intérieur : Y. Qanooni,

Département du Commerce : Seyyed Mustafa Kazemi,

Ministère des Mines et Industries : Muhammad Alem Razm,

Ministère des Petites Industries : Aref Noorzai,

Département de l'information et de la culture : Dr Makhdoom Raheen,

Département de la communication : Ing. Abdul Rahim,

Département du travail et des affaires sociales : Mirwais Sadeq,

Département de Hajj et Auqaf: Mohammad Hanif Balkhi,

Département des martyrs et handicaps : Abdullah Wardak,

Ministère de l'éducation : Abdul Rassoul Amin,

Département de l'enseignement supérieur : Dr Sharif Faez,

Département de la santé publique: Dr. Suhaila Seddiqi,

Ministère des Travaux publics: Abdul Khaliq Fazal,

Département du développement rural: Abdul Malik Anwar,

Département du développement urbain: Haji Abdul Qadir,

Département de la reconstruction: Amin Farhang,

Ministère des Transports: Sultan Hamid Sultan,

Département pour le retour des réfugiés : Enayatullah Nazeri,

Département de l'agriculture: Seyyed Hussein Anwari,

Département de l'irrigation: Haji Mangal Hussein,

Ministère de la Justice: Abdul Rahim Karimi,

Département du transport aérien et tourisme : Abdul Rahman,

Département des affaires de la frontière: Amanullah Zadran<sup>68</sup>.

---

68 <http://www.geopolitis.net/LES%20DOCUMENTS/ACCORD%20SUR%20L'AFGHANISTAN.pdf>

Nous concluons ce chapitre en s'appuyant sur les propos de L. Brahimi qui se montrait pessimiste avant même la conférence de Bonn. « (...), il avait prévenu, avant même la conférence de Bonn, qu'il ne pouvait pas faire de miracle. *Le processus que nous proposons ne sera pas parfait, a-t-il averti. Les institutions provisoires dans la création est suggérée, précise-t-il, n'incluent peut-être pas tous ceux qui devraient être là et peuvent inclure quelques individus dont la crédibilité pourrait être remise en question par certains en Afghanistan. Mais, conclut-il, n'oubliez pas [il s'adresse aux membres du Conseil de sécurité de l'ONU] que ce que nous espérons accomplir est de trouver la paix insaisissable en Afghanistan* »<sup>69</sup>. De son côté, L. Brahimi prévoyait une deuxième conférence de genre Bonn dès 2003. « En tout cas, nous sommes loin du constitutionnalisme, considéré comme un antidote du fondamentalisme islamique, loin aussi de l'esprit des accords de Bonn. Une deuxième conférence de Bonn est à recommander pour préparer les conditions de nouvelle gouvernance. Réformer la constitution afghane, en rétablissant la démocratie parlementaire, avec une forte dose de décentralisation et une refonte des bases de l'organisation judiciaire, de la justice et de l'administration »<sup>70</sup>.

La solution ne se trouve pas dans l'organisation des conférences internationales sur l'Afghanistan mais plutôt dans la réforme de l'État (bâti lors de la conférence de Bonn) et ses institutions ainsi que les inefficaces représentants de ces structures. Il faudrait former une nouvelle élite, attachée à la culture de l'intérêt général, pour prendre en main la responsabilité de leur pays. K. Fazelly, a même proposé une gouvernance dirigée par l'ONU. « Transformer le processus actuel de paix en une gouvernance des Nations unies, fondée sur les droits et obligations relevant du statut de l'ancien système de tutelle. Cette gouvernance devrait en priorité, instaurer et aider à gérer la démocratie en Afghanistan, organiser plus efficacement la lutte contre le terrorisme international et l'éradication de la culture du pavot et du commerce de la drogue, ce qui induirait des transformations économiques importantes. En outre, cette gouvernance rétablirait la légalité, dont la violation par la situation de semi-occupation

---

69 BACHARDOUST Ramazan, *Afghanistan : droit constitutionnel, histoire, régimes politiques et relations diplomatiques depuis 1747*, le Harmattan, Paris, 2003.

70 FAZELLY Kacem, *L'Afghanistan, du provisoire au transitoire, quelles perspectives*, Langues et mondes, l'Asiathèque, Paris, 2004.

est source de corruption généralisée. Une deuxième conférence de Bonn est à recommander pour préparer les conditions de nouvelle gouvernance »<sup>71</sup>.

Malgré un gouvernement corrompu et considéré illégitime, une élite corrompue et non-responsable, une économie en faillite, les institutions corrompues et non-fonctionnelles, un climat d'insécurité et l'instabilité, le peuple afghan ne souhaite pas le retour des Talebans. C'est un point important que le président H. Karzai et les membres de son gouvernement l'ont compris et ils en profitent pour prolonger leur règne. « Lors des élections présidentielles et provinciales du 20 août 2009, les électeurs afghans, par leur seule participation, indiquent, clairement, malgré menaces et attentats, qu'ils ne veulent pas du retour des Talebans à Kaboul »<sup>72</sup>. De la même manière qu'à l'époque du régime Taleban, le peuple afghan n'a peut-être pas le choix et doit accepter ce gouvernement « imposé » lors de la conférence de Bonn car il n'y voit aucune alternative. Les accords de Bonn ont établi le cadre pour les événements nationaux dont la LJU de 2004.

---

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> JAUFFRET Jean-Charles, *Afghanistan 2001-2010 : chronique d'une non-victoire annoncée*, Édition Autrement, Paris, Mars 2010, p.248.

« Il faudra au moins entre dix et quinze ans avant que fonctionne une autorité centrale capable du minimum d'administration nécessaire au développement du pays. Et selon moi, c'est une estimation plutôt optimiste, estimait le travailleur humanitaire suédois Anders Fange en 1998 »<sup>73</sup>.

## CHAPITRE II

### La Loya Jirga de 2004

L'accord de Bonn du 5 décembre 2001 prévoit la création d'une « Commission indépendante et spéciale (IV. *The special independent Commission for the convening of the emergency Loya Jirga*) »<sup>74</sup> pour préparer « la convocation d'une Loya Jirga d'urgence dans les six mois »<sup>75</sup>. La commission de préparation de la LJU était composée de 21 membres, choisi sur les listes de candidats établies par les délégations afghanes participant aux négociations de Bonn (art. 1, IV)<sup>76</sup>. Elle fut présidée par Ismail Qasemyar. Cet accord prévoyait qu'une « Loya Jirga constitutionnelle sera convoquée dans les dix-huit mois suivant l'établissement d'un gouvernement de transition pour adopter une constitution (art. 6, I. [General Provisions]) »<sup>77</sup>. L'accord fixait avec précision la mission de la LJU. Elle consiste à décider de la mise en place « d'une Autorité transitoire qui dirigera l'Afghanistan jusqu'à ce qu'un gouvernement pleinement représentatif soit élu »<sup>78</sup>. Il précisait que la LJU désignera « un chef d'État

---

73 RASHID Ahmad, *L'ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.256.

74 <http://www.geopolitis.net/LES%20DOCUMENTS/ACCORD%20SUR%20L'AFGHANISTAN.pdf>

75 *Ibid.*

76 *Ibid.*

77 *Ibid.*

78 *Ibid.*

pour l'Administration de transition (art. 5, IV) »<sup>79</sup>. Cela pour la reconstruction juridique, politique, diplomatique, économique, sociale, culturelle de l'Afghanistan.

Le 4 janvier 2004<sup>80</sup>, les 502 délégués de la Loya Jirga ont approuvé une nouvelle constitution, qui institue une république islamique à régime présidentiel. Les deux vice-présidents sont également élus au même moment que le président. Cette constitution a ouvert la voie à l'organisation des élections présidentielles initialement prévues en juin 2004, mais reportées au 9 octobre, à cause des difficultés à établir des listes d'électeurs, des menaces des Talebans et de l'insécurité. H. Karzai a été élu avec 55,4 % des suffrages contre 16,3 % à son rival, l'ancien ministre et leader de l'ex-Alliance du Nord, le Tadjik Y. Qanooni. En décembre, il a nommé un nouveau gouvernement. Les élections législatives et provinciales du 18 septembre 2005, les premières depuis 1969, ont été marquées par un taux de participation de 50 % (inférieur à 30 % dans les régions pachtounes). Le nouveau Parlement bicaméral comprend la Meshrano Jirga (Chambre Haute), composée de 102 membres élus par les collectivités locales et de personnalités nommées par le président, et la Wolesi Jirga (Chambre Basse), dont les 249 députés sont, pour moitié d'entre eux, d'ex-moudjahidin, 68 sièges y étant réservés aux femmes.

Les traditions exigent que les Afghans traitent les questions nationales importantes lors des Loya Jirga depuis plus de deux siècles. Leurs dirigeants organisent ces hautes assemblées lorsqu'ils ne trouvent pas de solutions à leurs niveaux. Sous le régime des Talebans, lorsque toutes les issues paraissaient impossibles, depuis son exil, « Zahir Shah, l'ancien souverain afghan relance en 1999 l'idée de Loya Jirga institution traditionnelle qui joue un rôle très important en Afghanistan depuis le XVIII<sup>e</sup> SIÈCLE. Y ont ainsi été décidées l'entrée en guerre de l'Angleterre, l'émancipation des femmes en 1928, la neutralité pendant la Seconde Guerre mondiale, la monarchie constitutionnelle en 1964. Les délégués que leur âge place au rang de sage, des notables, des théologiens, représentants tout le pays »<sup>81</sup>. Début octobre 2001, pour prévoir une perspective post-Talebans, « l'opposition réunie à Rome décide de former un *Conseil suprême d'unité nationale de l'Afghanistan*. Composé de 120 personnes, ce Conseil se dit ouvert à toutes les composantes de la société afghane. Il prévoit de

---

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> <http://www.lexpress.mu/article/la-loya-jirga-adopte-la-nouvelle-constitution>

<sup>81</sup> KARAM Patrick, *Asie Centrale, le nouveau Grand Jeu*, le Harmattan, Paris, 2002, p.77.

convoquer une Loya Jirga chargée d'élire un chef de l'État et un gouvernement de transition »<sup>82</sup>.

En 1933, l'Afghanistan a mis en place des institutions modernes. La réalisation de cette dernière expérience, voulue par le roi Z. Shah en application de la constitution de 1964 a échoué. C'était également le cas pour la première république autoritaire du président D. Khan. Sous les gouvernements communistes des textes constitutionnels se sont succédés sous l'emprise du parti unique mais sans aucune efficacité pratique. Les Moudjahidin n'ont rien fait pour la mise en place des institutions car ils n'avaient pas des capacités et moyens humains nécessaires (cf. chap. IV). Le régime des Talebans a détruit des institutions existantes. Après la conclusion de l'accord de Bonn, premier consensus afghan post-confit, l'administration intérimaire d'Afghanistan devait laisser la place au gouvernement de transition désigné par la LJU de juin 2002. Trois autres événements nationaux devaient suivre : la deuxième Loya Jirga de 2004, permettant d'adopter la nouvelle constitution afghane, les élections présidentielles du 9 octobre 2004 et les élections législatives du 18 septembre 2005.

Dans ce chapitre, divisé en deux parties, nous développerons l'importance de la Loya Jirga de 2004, l'adoption de la nouvelle constitution, le régime politique et les institutions démocratiques issus de cette constitution. L'objectif est de savoir si la présente constitution répond aux besoins des citoyens afghans. Nous nous concentrerons sur le régime politique mise en place par les acteurs majeurs en 2001 pour savoir s'il convient à la société afghane. Dans le sous-chapitre II, nous développerons la place, le rôle et les capacités des nouvelles institutions clés de l'État.

## **I – La constitution adoptée en 2004, inspirée de celle de 1964, répond-elle aux besoins actuels de la population et des institutions démocratiques ?**

Quelle est la constitution la mieux adoptée au contexte afghan ? constitution islamique ou constitution laïque ? constitution monarchique ou constitution républicaine ? constitution unitaire ou constitution fédérale ? constitution

---

<sup>82</sup> *Ibid*, p.90.

parlementaire ou constitution présidentielle ? Autant des questions juridiques qui méritent d'être posées pour l'adoption de la loi suprême d'un pays. À ce propos, L. Brahimi disait lors d'une interview avec journaliste du Monde : « j'insiste beaucoup sur le fait qu'il est impossible de trouver de solution pour l'avenir de l'Afghanistan à Manhattan »<sup>83</sup>. Il insistait sur le fait qu'il faudrait trouver une solution pour le contenu du texte de la constitution au sein même des Afghans. Il est évident que « la constitution au sens moderne du terme est le pacte social par excellence. C'est la charte fondamentale d'une société. Par conséquent, toute constitution est l'expression d'une philosophie politique et le reflet de l'idée que l'on se fait de l'État dans ses rapports, d'abord avec les gouvernés, et ensuite entre les gouvernants eux-mêmes »<sup>84</sup>. En février 2002, l'ONU avait mis en place, avec l'accord du gouvernement intérimaire afghan et la collaboration de l'Université de New York<sup>85</sup>, un comité d'assistance juridique pour l'Afghanistan, ayant pour mission de proposer à l'administration intérimaire des normes juridiques dans pratiquement tous les domaines. Il était composé de juristes afghans vivant en Occident (une cinquantaine) et de quelques juristes occidentaux. La première réunion a eu lieu le 21 février à Genève.

### 1.1. L'adoption de la nouvelle constitution

« Ouverte de décembre 2003 à janvier 2004, la Loya Jirga opte finalement pour un régime présidentiel, doté d'une législature bicamérale et d'un appareil judiciaire puissant (bien que devant être réformé. Elle réaffirme la structure administrative centralisée historiquement adoptée en Afghanistan, et reconnaît pour la première fois la pluralité ethnique du pays »<sup>86</sup>. « Le gouvernement dispose alors d'un délai de six mois, à compter de la Loya Jirga constitutionnelle, pour organiser des élections libres et régulières pour constituer un « *gouvernement pleinement représentatif* »<sup>87</sup>. Grâce à l'aide

---

83 <http://www.afrik.com/article3726.html>

84 BACHARDOUST Ramazan, *Afghanistan, droit, histoire, politique, constitution*, Harmattan, Paris, 2002.

85 The legal Affairs working Group.

86 VÉDRINE Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.30.

87 *Ibid.*

technique et financière des pays étrangers, l'Afghanistan a élaboré une nouvelle constitution, fortement inspirée de celle de 1964, en 2004. Des grands juristes et constitutionnalistes afghans et étrangers ont travaillé sur la nouvelle constitution. Guy Carcassonne était l'un de constitutionnalistes étranger qui a conseillé les responsables Afghans dans leurs démarches. La nouvelle constitution a permis d'établir un cadre juridique légitime pour le nouvel État. Elle a également mis fin à l'absence d'une base juridique suprême qui existait depuis 30 ans. « Le 4 janvier 2004 la constitution de la république islamique d'Afghanistan était adoptée par la Loya Jirga. En application de celle-ci, des élections présidentielles et législatives ont eu respectivement lieu le 7 octobre 2004 et le 18 septembre 2005 »<sup>88</sup>. Si le pays a adopté une nouvelle constitution, cependant, il n'a pas connu un modèle d'État fonctionnel. La communauté internationale a dépensé plusieurs milliards de dollars Américains pour établir un système politique pour répondre aux besoins des afghans. Mais ce système, issu de la nouvelle constitution, souhaité par les acteurs majeurs n'est pas fonctionnel dans le contexte afghan et cela pour plusieurs raisons. Premièrement, comme précise R. Bachardoust, les Afghans, fortement croyants, ignorent la notion de la citoyenneté et le principe d'égalité. « En effet, la constitution est un ensemble de règles juridiques régissant, d'une part, les rapports fondamentaux entre les gouvernants et les gouvernés et, d'autre part, les rapports entre les gouvernants eux-mêmes. Les rapports entre gouvernants et gouvernés sont fondés sur la philosophie de l'école du droit et de la nature et des gens, *codifiée* par les Déclarations américaine (1776), française (1789) et universelle (1948) des droits de l'homme. Ce sont des grands principes repris par les constitutions qui encadrent les rapports entre gouvernants et gouvernés dans un cadre étatique précis comme le principe d'égalité des citoyens. Or, un tel principe est incompatible avec l'islam car la notion de nationalité ou de citoyenneté lui est étrangère. Ce qui ne signifie pas qu'il n'existe pas dans l'islam de principe d'égalité. Il en a un, mais entre les musulmans, or la constitution s'adresse à une nation donnée et déterminée ; elle est faite pour un pays donné et non pour une croyance, une idéologie »<sup>89</sup>. Or, en 2004, la nation afghane n'était pas encore réunie pour pouvoir jouir pleinement de la nouvelle constitution. Le seul élément qui unit les Afghans est leur religion. De ce fait, la constitution devait être basée sur les valeurs islamiques ce

---

88 « Afghanistan : quelle stratégie pour réussir ? (Mission en Inde, Afghanistan, Pakistan du 22 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2009) », Rapport d'information, Commission des affaires étrangères du Sénat français, 5 novembre 2009, p.1. <http://www.senat.fr/rap/r09-092/r09-0920.html#toc0>

89 BACHARDOUST Ramazan, *Afghanistan, droit, histoire, politique, constitution*, Harmattan, Paris, 2002.

qui constitue la discrimination envers les minorités, notamment la communauté sikh afghane. En fait, « l'islam constitue sans aucun doute un élément d'identification du peuple afghan. Il est extrêmement rare de trouver une autre population attachée aussi profondément à l'islam qu'elle. Cet attachement à l'islam n'est ni artificiel ni superficiel puisque l'islam fait partie de la vie quotidienne des Afghans. C'est précisément grâce à cette croyance dans l'islam que les Afghans ont su et pu préserver et sauvegarder, tout au long de leur histoire mouvementée, l'indépendance et l'intégrité de l'Afghanistan au prix de sacrifices considérables. La résistance acharnée et désespérée contre l'empire britannique et l'empire soviétique est là pour prouver cet attachement à l'islam. Il est impossible d'élaborer une constitution laïque pour un peuple profondément musulman ; surtout après le Djihad contre l'empire soviétique. Aujourd'hui, certains de ces djihadistes occupent, surtout à Kaboul, des postes de responsabilité importants. Pour ces derniers, le peuple musulman afghan a fait le Djihad pour avoir un État islamique et donc une constitution islamique. Par conséquent, il est impossible de faire autrement »<sup>90</sup>. Cela dit, « jamais l'État moderne afghan depuis sa création en 1747 ne fut séparé totalement de la religion islamique. Mais jamais il ne fut non plus, jusqu'en 1992, totalement soumis à l'islam. Toutes les constitutions afghanes avant cette date se référaient plus ou moins à l'islam. Certains plus ou moins comme la constitution de 1964, surtout celle de 1923 et la Déclaration constitutionnelle de 1980, et d'autres davantage comme celle de 1931. La constitution de 1987, sans être sous l'emprise de la religion islamique avait fait, sous pression des événements, d'importantes concessions aux factions islamistes de la résistance afghane. Sa révision en 1990 par le parti communiste afghan au pouvoir à Kaboul accentua ce caractère islamique »<sup>91</sup>. Deuxièmement, le modèle d'État établi par la nouvelle constitution n'est pas démocratique. Autrement dit, le système d'État islamique géré par les *Djihadistes* en appliquant la charia est contraire aux valeurs de la démocratie occidentale. « Tous ces régimes politiques (présidentiel, semi-présidentiel, présidentieliste, parlementaire, parlementaire dualiste, ou parlementaire moniste, parlementaire rationalisé...) sont inventés, créés et conceptualisés par des penseurs occidentaux à partir d'une philosophie politique différente, pour ne pas dire radicalement opposé à l'islam »<sup>92</sup>. « En islam, le pouvoir n'est pas fondé sur la

---

<sup>90</sup> *Ibid.*

<sup>91</sup> BACHARDOUST Ramazan, *Afghanistan, droit, histoire, politique, constitution*, Harmattan, Paris, 2002

<sup>92</sup> *Ibid.*

démocratie (le peuple) mais sur la théocratie (la souveraineté divine). Par contre, dans la philosophie politique occidentale qui est la base du constitutionnalisme, le pouvoir appartient au peuple (J.J Rousseau) ou à la nation (l'abbé E.J. Sieyès) qui exerce soit directement (démocratie directe), soit indirectement (démocratie indirecte ou représentative). Mais jamais tous les pouvoirs ne sont confiés à un seul homme, puisque la vision de la philosophie occidentale de l'homme et surtout de l'homme du pouvoir et au pouvoir est très différente de celle de l'islam »<sup>93</sup>. La démocratie est, par nature et par structure, incompatible avec la discrimination entre les citoyens parce que l'un des fondements de la démocratie est le principe d'égalité. La démocratie ne peut être utilisée pour établir une hiérarchie entre nationaux. Par contre, le communisme et l'islam établissent une hiérarchie, mais selon des critères différents. En effet, le communisme établit, lui-même, une classification officielle entre les membres d'une société et exprime clairement sa préférence pour la classe ouvrière à laquelle il accorde plus de droits qu'à d'autres classes. L'islam établit également une hiérarchie entre les êtres humains mais sur un autre critère. En effet, il établit une classification entre les musulmans, et les non musulmans mais croyants et les non-croyants en accordant plus de droits aux musulmans. Cette hiérarchisation s'est aggravée parce qu'il n'existe plus un islam mais des islams comme en Afghanistan où les constitutions précédentes ont privilégié les musulmans hanafites. Troisièmement, certains acteurs majeurs disent que les Afghans n'étaient pas prêts à accueillir un système démocratique basé sur la constitution. L. Brahimi, envoyé de l'ONU à la conférence de Bonn, soulignait que l'idée de l'adoption d'une nouvelle constitution en 2004 était très prématurée. « Comment peut-on demander à des gens qui viennent à peine de déposer les armes, d'aller à des élections qui, à l'évidence, vont aiguïser les différences au lieu de les réduire, attiser les tensions, provoquer de nouvelles confrontations ? Idem pour la constitution. Une constitution, c'est un pacte, on ne peut en discuter sérieusement que longtemps après le jour où les combats ont cessé. Il faut du temps. On ne fait pas de la démocratie comme du café instantané »<sup>94</sup>. R. Bachardoust, soutient l'idée qu'il est impossible de consulter une nation entière à propos de l'élaboration d'une nouvelle constitution. D'après lui, « la constitution, au sens moderne, est considérée comme *règle suprême, forgée par le peuple, fixant le statut des gouvernements et énonçant les droits et*

---

93 *Ibid.*

94 VÉDRINE Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.83.

*libertés*, écrit un constitutionnaliste français, Chagnollaud Dominique »<sup>95</sup>. Il souligne que l'intervention directe du peuple dans le processus d'élaboration est impossible. « Le peuple tout entier, réuni en assemblée constituante et souveraine, élabore et adopte une constitution. C'est le processus d'élaboration et d'adoption idéal du point de vue démocratique, qu'on peut appeler la démocratie directe ; mais celle-ci est, en pratique, difficilement réalisable dans une société moderne parce qu'il est difficile de réunir des millions de personnes pour proposer, discuter et adopter article par article chaque disposition d'une constitution »<sup>96</sup>. Enfin, la nature et l'efficacité de nouveau système a été critiqué par beaucoup de connaisseur de l'Afghanistan. « Au cours de la période de transition, c'est l'apport du modèle américain de démocratie, caractérisé par la création de commissions indépendantes, le renforcement de l'appareil judiciaire et le développement de la société civile qui a fourni les bases de cette expérience. L'Europe a marqué sa présence surtout par la liberté de la presse et le développement de celle-ci »<sup>97</sup>. « En dépit de la façade démocratique de la nouvelle constitution, l'ancrage de la politique dans la religion est en train de faire resurgir le fondamentalisme, défendu âprement et par les anciens djihadistes. Se contenter de la chute des Talebans ne garantit pas le succès de la guerre contre le terrorisme international. De profondes mutations économiques et culturelles sont souhaitées pour que le message de paix introduit par les accords de Bonn soit durablement entendu »<sup>98</sup>. « Pour préserver l'avenir, la nouvelle constitution, qui semble s'inspirer du modèle présidentiel américain, a attribué à la Cour suprême un statut identique sur de nombreux points à celui de la Cour suprême des États-Unis. Toutefois l'appariement entre président de la république et président de la Cour suprême tourne fatalement au rapport de subordination, dans la mesure où le second est nommé par le premier (art.117 de la constitution). Sur deux points, les membres de la Cour suprême obtiennent des avantages exorbitants qui affirment l'indépendance du pouvoir judiciaire : La Cour suprême est chargée de veiller à la constitutionnalisation des lois et interprète celles-ci (art.121) ; les membres de la Cour suprême bénéficient à vie des prérogatives de leur fonction (art.126) »<sup>99</sup>. Les présidentialisés estiment que l'efficacité et la sécurité ne

---

95 BACHARDOUST Ramazan, *Afghanistan, droit, histoire, politique, constitution*, Harmattan, Paris, 2002.

96 *Ibid.*

97 FAZELLY Kacem, *L'Afghanistan, du provisoire au transitoire, quelles perspectives*, Langues et mondes, l'Asiathèque, Paris, 2004.

98 *Ibid.*

99 *Ibid.*

peuvent être assurées que par un pouvoir central fort. Dans l'état de dégradation où se trouve l'Afghanistan, ils pensent que seule une sorte de pouvoir autocratique sera en mesure de sauver la paix et de stabiliser le pays. Insistant sur les lenteurs et faiblesses d'une gouvernance de coalition, ils veulent éviter la dissémination du pouvoir au sein du parlement, craignant de le voir finalement tomber entre les mains des notables locaux, des anciens *Djihadistes* et des commandants qui sont pour certains ceux que l'on nomme des seigneurs de guerre.

## 1.2. Les principes discriminatoires

Lorsqu'une constitution consacre une religion comme religion officielle d'État, elle établit fatalement une hiérarchie entre les citoyens, les nationaux, dans la mesure où certains d'entre eux ont plus de droits que d'autres, comme la montre, par exemple, la constitution révisée de 1923<sup>100</sup>. En effet, l'article 2 issu de l'amendement du 28 janvier 1925<sup>101</sup> stipule que « *la religion de l'Afghanistan est la sainte religion de l'islam [...] Les hindous et juifs [afghans] doivent payer une taxe spéciale et porter des vêtements distinctifs* »<sup>102</sup>. L'article 75 de la constitution de 1931 qui dispose que « *nul ne peut devenir ministre s'il n'est pas musulman [...]* »<sup>103</sup>. La constitution de 1964<sup>104</sup> exclut aussi de la succession au trône tout successeur potentiel du roi, musulman mais non hanafite : « *Le roi doit être [...] de religion musulman et de rite hanafite* »<sup>105</sup> précise l'article 8 du chapitre II. La première constitution républicaine établit également et légalement une discrimination : « *Le président de la république doit être musulman* »<sup>106</sup> (art. 77, chap. VII), ce qui exclut les Afghans non musulmans comme candidats à la présidence de la république. La constitution de 2004 est donc fortement inspirée de celle de 1964 et est discriminatoire dans certains de ses articles. Elle a été élaborée dans la précipitation et

---

100 <http://mjp.univ-perp.fr/constit/af1923.htm>

101 <http://mjp.univ-perp.fr/constit/af1925.htm>

102 BACHARDOUST Ramazan, *Afghanistan, droit, histoire, politique, constitution*, Harmattan, Paris, 2002.

103 *Ibid.*

104 <http://mjp.univ-perp.fr/constit/af1964.htm>

105 BACHARDOUST Ramazan, *Afghanistan, droit, histoire, politique, constitution*, Harmattan, Paris, 2002.

106 *Ibid.*

ne répond pas aux besoins actuels du peuple afghan. Elle doit être modifiée et être rédigée conformément à la réalité d'aujourd'hui, surtout, pour équilibrer le pouvoir entre le centre et la périphérie.

### 1.3. Le régime présidentiel<sup>107</sup> : les bénéfices et les inconvénients

« L'une des conditions de la stabilisation de l'Afghanistan est la formation d'un État afghan jouissant des ressources et de la légitimité suffisantes pour contrôler et développer son territoire, tout en se forgeant une identité géopolitique qui ne menace pas ses voisins en particulier le Pakistan, auquel de profondes interpénétrations avec la société et la politique afghanes permettent de semer la discorde à chaque fois que cela est dans son intérêt. Un tel projet nécessiterait cependant une réforme politique et un développement économique dans les zones tribales administrées au niveau fédéral (ou FATA, selon l'acronyme anglophone) du Pakistan »<sup>108</sup>. En 2008, les spécialistes parlaient encore de la construction d'un État en Afghanistan. La question qui mérite d'être posée est : qu'a fait la communauté internationale en Afghanistan depuis 2001 ? Elle était censé de construire un nouvel État avec des institutions démocratiques. L'ancien ministre des affaires étrangères français, Védrine Hubert voulait peut-être parler plus de modèle d'État (présidentiel, fédéral, etc) car un nouvel État a été bâti en 2002 même s'il n'est pas fonctionnel<sup>109</sup>. Le nouveau modèle de système politique afghan a entraîné beaucoup de débats à l'intérieur et à l'extérieur du pays. Les acteurs majeurs sont majoritairement divisés en deux parties : les pro-présidentiel et les pro-

---

107 « Le régime présidentiel se caractérise par trois éléments essentiels qui sont étroitement liés : 1.L'existence d'un président omnipotent : le premier critère d'un régime présidentiel à l'américaine est d'existence d'un président détenteur exclusif du pouvoir exécutif. Il ne le partage avec personne. 2. L'absence d'un véritable pouvoir législatif : Dans un régime présidentiel, face ou à côté d'un pouvoir exécutif fort, il existe aussi un pouvoir législatif puissant investi de toutes les prérogatives du législateur. 3. L'absence de séparation rigide des pouvoirs : Le régime présidentiel se caractérise aussi et surtout par l'indépendance totale des pouvoirs. En effet, ni le président, ni ses vice-présidents, ni ses ministres ne sont politiquement responsables devant le pouvoir législatif ». BACHARDOUST Ramazan, *Afghanistan, droit, histoire, politique, constitution*, Harmattan, Paris, 2002.

108 VÉDRINE Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.47.

109 [http://eeas.europa.eu/delegations/afghanistan/documents/content/csp\\_07\\_13.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/afghanistan/documents/content/csp_07_13.pdf), p.22.

fédéral. Il y a ceux qui voient le modèle présidentiel comme un système parfait pour l'unité, la démocratisation et la gouvernance de l'Afghanistan. Il y a ceux (de plus en plus d'acteurs qui soutiennent cette hypothèse) qui voient l'intérêt de l'Afghanistan et surtout de leurs ethnies dans un modèle fédéral. A. Abdullah, ancien rival de président H H. Karzai aux élections présidentielles du 2009, parle même d'un État unitaire<sup>110</sup> décentralisée (un modèle proche de système français). À l'heure où les dirigeants afghans parlent de différents modèles de l'État, d'autres (quelques vice-gouverneurs avec qui l'auteur s'est entretenu en 2012) ne peuvent pas faire la distinction entre un État et un gouvernement. Pourtant, ils dirigent des provinces peuplées souvent de plus d'un million d'habitants. Une grande majorité des citoyens sont également dans la même situation. Lors des élections de 2009, certains Afghans appelaient encore le président Padchah (roi). « Je vais voter pour élire notre Padchah »<sup>111</sup>, disait une femme dans un bureau de vote. Le problème n'est pas le modèle de l'État mais ceux qui le dirigent. L'élite afghane cherche les moyens d'accéder ou de maintenir le pouvoir même s'il s'agit de modifier la constitution pour changer le système de l'État. Au lieu de s'occuper des questions pour faire marche arrière (modifier ou adopter une nouvelle constitution), ils devraient travailler davantage à l'amélioration des conditions et de la situation du pays pour préparer un avenir prospère à leurs concitoyens. Même s'il n'a pas tenu toutes ses promesses, H. Karzai a essayé désespérément d'améliorer le niveau de vie des Afghans durant ses années de présidence. « *Faire progresser le revenu moyen afghan de 200 à 700 dollars par habitant dans les sept à dix prochaines années ; faire de l'Afghanistan une passerelle commerciale entre l'Asie centrale et l'Asie du Sud, et développer de bonnes relations avec nos voisins ; mettre en œuvre des réformes institutionnelles fondamentales et installer la démocratie ; instaurer le respect pour les principes de l'État de droit, bâtir les forces de police et l'armée, et créer une administration performante,* annonça H. Karzai pour son

---

110 « L'État unitaire : l'État unitaire est celui dans lequel toutes les décisions politiques, juridiques, économiques, sociales, culturelles et administratives relèvent de la compétence exclusive des autorités étatiques nationales. Les inconvénients de l'État unitaire : en effet, le peuple d'un État n'est presque jamais totalement homogène ni sur le plan linguistique ni sur le plan culturel, et toutes les parties du territoire de l'État ne sont pas, non plus, identiques. Chacune de ses parties a des spécificités et des besoins propres. Or, l'État unitaire, surtout déconcentré ou faiblement décentralisé, ne tient compte ni des besoins culturels, linguistiques de telle ou telle partie de sa population, ni des besoins économiques spécifiques de telle ou telle partie de son territoire. Autrement dit, l'État unitaire traite de la même façon des situations différentes alors que chaque situation exige un traitement adapté. C'est l'une des raisons qui a conduit certains à plaider en faveur de l'État fédéral ». BACHARDOUST Ramazan, *Afghanistan, droit, histoire, politique, constitution*, Harmattan, Paris, 2002.

111 Visionnage par l'auteur des vidéos journalistique lors de la couverture de la campagne électorale en 2009.

programme des élections 2004 »<sup>112</sup>. Certes H. Karzai avait des bonnes intentions pour son pays et son peuple mais la population était-elle prête à suivre son leader ? Les Afghans sont connus pour leur forte croyance en l'islam par le monde entier. Le changement ou la modification du système immédiat n'apportera pas des améliorations dans leur vie quotidienne. Ils n'ont pas encore assez gagné en maturité politique pour pouvoir déterminer le système qui leur convient le mieux. Aussi, « le courant sunnite hanafite est essentiellement non hiérarchique et décentralisé, ce qui a empêché ses dirigeants d'incorporer ses chefs religieux aux systèmes d'États fortement centralisés du XX<sup>e</sup> siècle. Pendant des siècles il a pourtant remarquablement convenu à la souplesse de la confédération afghane. L'islam afghan traditionnel soutenait l'idée d'un gouvernement réduit au minimum, et d'une intervention de l'État aussi faible et aussi indirecte que possible. Les décisions quotidiennes se prenaient au sein de la tribu et de la communauté »<sup>113</sup>.

Les conflits armés de ces dernières années ont obligé certains acteurs à penser à la division de l'Afghanistan en plusieurs régions autonomes. Robert Balckwill, ancien ambassadeur des États-Unis en Inde parlait de la division<sup>114</sup> de l'Afghanistan en deux parties : le sud pour les Talebans et le nord pour le gouvernement actuel et ses alliés du nord. Ces propos ont été vivement critiqués par les responsables Afghans et étrangers. Les spécialistes de l'affaire afghane pensent que cette hypothèse est irréaliste. Ils déclarent (Ahmad Rashid) que cette division est plus pour les intérêts des États-Unis que pour les Afghans. Les Américains ont perdu la guerre en Afghanistan et cherchent une issue pour sortir dignement de ce pays. Les Afghans se sont battus pendant 30 ans pour sauver leur pays et aucun grand pouvoir n'est parvenu à diviser l'Afghanistan. Aucun dirigeant ou seigneur de guerre n'a accepté les propositions des étrangers pour diviser leur pays même pendant les guerres civiles. À l'heure actuelle aucun Afghan ne soutient l'hypothèse de la division de son pays en deux parties.

En 1989, le KGB<sup>115</sup> a demandé à A. R. Dostom d'établir une autorité indépendante dans le nord pour que les pays centre-asiatiques aident l'Union soviétique avec le soutien des Moudjahidin afghans. A.R. Dostom a refusé cette proposition. Dans les

---

112 VÉDRINE Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.176.

113 RASHID Ahmad, *L'ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.116.

114 <http://www.politico.com/news/stories/0710/39432.html>

115 [http://www.bbc.co.uk/persian/afghanistan/2010/08/100805\\_l09\\_ahmadrashid.shtml](http://www.bbc.co.uk/persian/afghanistan/2010/08/100805_l09_ahmadrashid.shtml)

années 1980 et 1990, les gouvernements iraniens<sup>116</sup> ont demandé aux Hazaras d'établir un couloir pour lier l'Iran au centre et à l'ouest de l'Afghanistan. Les dirigeants hazaras l'ont refusé. Dans les années 1990, le gouvernement tadjik<sup>117</sup> a demandé à A. S. Massoud de construire un Tadjikistan plus grand en Asie central mais il a refusé cette idée. Les ethnies afghanes sont très mélangées. Les Pachtouns habitent dans le nord et inversement les Tadjiks et Ouzbèks vivent dans le sud. Les Afghans montrent leur unité lors d'une invasion (anglaise, soviétique, américaine) et envoient le message aux étrangers que l'Afghanistan appartient à toutes les ethnies. Si les États-Unis divisaient l'Afghanistan et laissaient le sud aux Talebans, ce serait une trahison pour les Pachtouns qui se sont battus contre les étudiants en religion. Une telle hypothèse provoquerait également une guerre civile et désétablirait le Pakistan et la région. Les Pachtouns du Pakistan rejoindraient ceux d'Afghanistan et accueilleraient des extrémistes religieux. La solution se trouve dans l'établissement d'un mécanisme de pourparlers et des négociations entre les Talebans, les États-Unis, le gouvernement afghan, les pays voisins sur ce sujet sensible. Aussi, la communauté internationale doit faire la promesse de la reconstruction de l'Afghanistan à long terme.

Les pro-présidentiels pensent que l'Afghanistan est dans une situation compliquée et qu'un système central fort serait la solution pour régler les problèmes actuels. « There are also calls for the decentralization of power and weakening of the central government, ceding parts of the country to Taliban forces under a peace agreement. Such a plan would, in fact, look like a de facto balkanization of the country. While all these foreign-based plans and suggestions are sincere attempts at resolving the main issues underlying the conflict, they only address the symptoms of the instability and fail to deal with the root causes. Unfortunately, during the past three decades, imposition of solutions by outsiders have not only brought instability but also frustrated the traditional political dynamics in Afghanistan, that of keeping the multi-ethnic nation together under a state possessing the power to maintain equilibrium and exercise compromises »<sup>118</sup>. « Obviously, the breakdown of central authority during three decades of conflict stimulated a sociopolitical transformation that vitalized regional patronage networks under the leadership of regional commanders, many of whom invoked ethnic ties to legitimize their leadership. This situation, in the absence

---

116 *Ibid.*

117 *Ibid.*

118 <http://www.carlisle.army.mil/usawc/Parameters/Articles/2010autumn/Jalali.pdf>, p.7.

of a strong central government, fueled ethno-regional competition for power and resources. Long-term stability in Afghanistan is dependent on the central government's ability to manage this divisive situation rather than adopting solutions that only accommodate existing fragmentation. Accommodation of traditional power structures and ethnic groups has to be sought through democratic participation, political and economic integration, and the development of society and the private sector in such a manner as to mitigate the negative impacts of competing group interests »<sup>119</sup>.

Certains spécialistes, notamment R. Bachardoust pensent que le problème du régime politique en Afghanistan est dû à l'absence de partis politiques nationaux. Selon eux, « la cause principale de l'instabilité gouvernementale est l'absence d'une majorité cohérente et stable du parlement. Ce sont les grands partis qui raflent tous les sièges et les petits partis en sont écartés, ce qui facilite l'émergence au sein de l'Assemblée nationale d'une majorité stable et cohérente donnant naissance à un gouvernement stable. En Afghanistan, il n'existe pas actuellement de bipartisme, c'est-à-dire deux grands partis qui dominent la scène politique afghane, chacun ayant un programme politique et capable d'avoir une majorité parlementaire. Au contraire, d'une part, il n'existe pas en Afghanistan une traction de partis politiques, c'est une notion étrangère à la culture populaire afghane. Ce qui explique qu'il n'y a jamais eu de parti de masse et il n'y en a toujours pas. D'autre part, il n'y a jamais eu de grands partis politiques capables de mobiliser des millions d'Afghans autour d'un programme politique et il n'y en a toujours pas. Enfin, il n'existe aucun parti politique organisé, structuré, discipliné ayant un programme politique de gouvernement. Cette lacune s'explique, d'une part, par l'absence de stratégie politique visionnaire capable intellectuellement de bâtir un parti politique digne de ce nom et, d'autre part, par le fait que les hommes politiques et les politiciens afghans ne voient dans le pouvoir politique que ses avantages matériels (poste, argent, palais, voiture). Autrement dit, le pouvoir politique, pour eux, n'est pas un moyen pour réaliser un programme dans l'intérêt général mais un but en soi qui parcourt automatiquement des avantages matériels »<sup>120</sup>.

---

119 *Ibid*, p.8.

120 BACHARDOUST Ramazan, *Afghanistan, droit, histoire, politique, constitution*, Harmattan, Paris, 2002.

#### 1.4. Le régime fédéral<sup>121</sup> : les bénéfiques et les inconvénients

« Dans un pays ruiné, sans argent, sans moyens de communication, on ne voit pas bien comment une autorité centrale pourrait s'imposer efficacement et rapidement sur tout le territoire. Chaque grand État moderne laisse aujourd'hui une grande initiative aux provinces. On observe ce mouvement aussi bien en Occident, en Suisse, en Belgique, en Allemagne, en Italie, en Espagne, aux États-Unis, au Canada, et même en France, depuis les lois Defferre de décentralisation, qu'en Asie, notamment en Inde et au Pakistan. Et les voisins russes et chinois doivent eux-mêmes composer en ce sens. L'Afghanistan du début du III<sup>e</sup> millénaire n'est plus celui qu'avait quitté Zaher Chah en 1973. Chaque groupe ethnique ou régional, comme chaque leader local, a eu le loisir de s'y exprimer, dans un sens ou dans l'autre, plus souvent par les armes que pacifiquement, et veut maintenant peser sur les décisions et maîtriser son destin. Le *centre* compte moins que les *périphéries* agissantes, et ceux qui rêvent d'exercer, depuis Kaboul, un pouvoir total devraient se souvenir que l'Afghanistan ne rassemble pas seulement des citoyens éduqués et occidentalisés : ce pays qui n'est pas cependant une simple juxtaposition de groupes hostiles est composé en majorité de paysans à la vie difficile, qui tiennent à leurs libertés et à leurs traditions, tout en étant avides de progrès, si on veut bien leur parler avec respect. À cet égard, il faut avant tout éviter de répéter les erreurs du gouvernement communiste de 1978 qui avait tenté, sans

---

121 « La naissance de l'État fédéral par désintégration de l'État unitaire : il s'agit d'un processus de désintégration limitée puisque les unités territoriales s'éloignent du centre sans demander ou obtenir leur indépendance. Ce procédé est utilisé en 1924 par l'Union soviétique, par exemple, qui se transforme, au moins sur le plan juridique, d'État unitaire en État fédéral. C'est aussi le cas de la Belgique qui devient un État fédéral en 1993. C'est le cas également du Brésil. Aucun de ces États n'est passé par la confédération, ils ont directement transformé les unitaires en États fédéraux ; même si, dans le cas de l'Union soviétique, cette transformation fut plutôt formelle que réelle, car l'emprise de l'idéologie communiste et la mainmise du parti communiste fortement centralisé sur l'ensemble des institutions et du territoire rendent le fonctionnement réel du fédéralisme problématique. La transformation des États unitaires en États fédéraux a généralement pour but d'apaiser les revendications séparatistes ou indépendantistes d'une manière plus satisfaisante que la régionalisation. Les avantages de l'État fédéral : l'État fédéral est plus proche de la réalité culturelle, économique et linguistique de sa population, d'où de multiples centres de décisions avec des pouvoirs pour agir et réagir rapidement en fonction des besoins, des revendications de chaque partie de la population. Cela permet, par exemple, aux minorités de mieux pratiquer leur langue, leur culture. C'est une sorte d'autogestion au niveau local, ce qui n'est pas sans risque. Les inconvénients de l'État fédéralisme : en effet, dans un État fédéral, chaque unité territoriale est dotée d'un mini-État, avec pratiquement tous les pouvoirs et tous les organes d'un État sauf la souveraineté. Ce mini-État ne serait-il pas tenté de devenir un État tout court ? ». *Ibid.*

concertation, d'imposer aux campagnes ses réformes modernistes et révolutionnaires. Le partage ou l'éclatement du pays ne sont souhaités par personne. Une autre voie est possible et doit être empruntée, celle d'une coexistence contrôlée des différentes ethnies et régions, un gouvernement à la Suisse, efficace et respectueux de chacun. Les Pachtouns doivent renoncer à leur ancienne domination exclusive, les Pandjchiris, bien qu'ils aient très largement travaillé à la résistance contre les Soviétiques et les Talebans, ne peuvent pas davantage diriger seuls. Une place doit revenir à chacun dans l'exercice des responsabilités, aux Pachtouns, aux Pandjchiris, aux Ouzbeks comme aux autres. Seul le partage du pouvoir entre les différentes composantes qui forment le pays évitera là des affrontements. Les nombreux opposants à l'établissement d'une structure de type plus ou moins fédéral en Afghanistan arguent du fait que seul un État central peut répartir les ressources du pays entre les provinces riches et les régions défavorisées qui ne bénéficient ni du commerce international ni d'une agriculture prospère. Si la guerre a fait perdre aux Afghans leur innocence, ils sont cependant capables de rebâtir leur pays et de retrouver le meilleur de leurs valeurs dans un monde qui a largement changé. L'avenir ne pourra se trouver que dans le respect des droits et des aspirations de chacun, en tenant compte des réalités locales, des particularités ethniques et des conquêtes récentes d'autonomie régionales. Seule une large décentralisation permettrait la construction d'un Afghanistan fiable, réuni, apaisé. Plutôt que de nier l'histoire récente, aussi malheureuse ait-elle été depuis un quart de siècle, il faudrait en considérer les effets et accepter l'idée d'un certain fédéralisme, ou tout au moins d'un respect sourcilieux de la vie des provinces. Alors, l'État pourra retrouver son rôle : défendre le pays, maintenir l'ordre, reconstruire un système éducatif et judiciaire uniforme par tout le pays, conduire les relations avec les pays voisins, équilibrer les ressources et impulser le développement »<sup>122</sup>.

De plus en plus d'acteurs majeurs et spécialistes soutiennent l'hypothèse d'un Afghanistan fédéral. Ces connaisseurs de l'affaire afghane pensent que la stabilité, la sécurité, le développement, la reconstruction et la prospérité seront possibles dans un régime fédéral. Ils demandent à l'Occident de changer leur stratégie de *Nation-building*<sup>123</sup> en Afghanistan. Le prestigieux *think tank* anglais IISS<sup>124</sup> a fait appel à l'OTAN pour modifier sa stratégie dans sa guerre et sa mission de la reconstruction de la nation.

---

122 DUPAIGNE Bernard, *Afghanistan rêve de paix*, Buchet/Chastel, Paris, 2002.

123 <http://www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-11218832>

124 *Ibid.*

« The IISS recommends a looser federal government for Afghanistan »<sup>125</sup>. Cette proposition permettrait aux Talebans de gouverner sur leur fief (le sud) et les soldats internationaux seraient installés dans le nord. En fait, cette stratégie a pour objectif de résoudre les problèmes à court terme mais elle pourrait créer des tensions graves, celles mentionnées dans la partie précédente. Certains leaders afghans qui soutiennent cette idée sont ceux qui pensent à leur intérêt personnel et qui sont exclus du pouvoir actuel. À présent, le régime fédéral dirige le pays vers des guerres civiles entre le sud et le nord cette fois-ci.

En Afghanistan, le pouvoir a toujours été transféré dans la violence. « Historiquement, l'unique fois où la transmission du pouvoir a eu lieu sans violence en Afghanistan, c'était en 1901, lorsque l'émir Habibollah Khan monta sur le trône après la mort de son père, l'émir Abdul Rahman Khan, celui qui réussit à centraliser le pouvoir. L'explication réside dans le fait que celui-ci, aidé en cela par l'expérience accumulée en observant l'enchaînement des faits au cours de son règne, a pris soin de préparer de son vivant l'accès de son fils au trône. La deuxième remarque touche au passé immédiat de l'Afghanistan, théâtre de turbulences incessantes, où l'État en place est disloqué et sa souveraineté mutilée. En l'espace de vingt-trois années, l'Afghanistan, devenu monarchie constitutionnelle en 1964, connaît successivement la république, la république démocratique et l'État islamique, pour sombrer à la fin dans l'émirat des Talebans. Autrement dit, l'Afghanistan vient de vivre en cette brève période des événements aussi troublants que la révolution prolétarienne, l'occupation étrangère, la révolution islamique, la guerre civile et le terrorisme international. C'est dans ce contexte que l'idée d'un gouvernement à base élargie, conçu au départ par les accords de Bonn comme le garant d'une quête démocratique, est apparue à côté des logiques autonomistes. Comment la légitimation du pouvoir est-elle vécue et quelle est la réaction de ceux qui résistent et que l'on appelle par simplification, des *seigneurs de guerre* ? »<sup>126</sup>. « Dans l'Afghanistan multiethnique, le fédéralisme correspond, avant toute chose, à un réflexe sécuritaire. En plein milieu de la crise, lorsque le Djihad battait son plein, les fonctions des Moudjahidin, majoritairement à base ethnique, se préoccupaient déjà de leur survie au lendemain du retrait soviétique. Qui plus est, leur mécontentement sur l'organisation du pouvoir expliquait leur crainte de se faire éliminer les

---

<sup>125</sup> *Ibid.*

<sup>126</sup> FAZELLY Kacem, *L'Afghanistan, du provisoire au transitoire, quelles perspectives*, Langues et mondes, l'Asiathèque, Paris, 2004.

unes par les autres. À la veille de la Loya Jirga qui a élaboré la constitution, des demandes de restructuration de l'État, à la base fédéraliste, rendant plus équilibrées les relations entre le centre et la périphérie, ont été avancées. Elles proposent un système, qualifié de cohérent, fondé sur la prise en compte de l'infrastructure ethnique, et sur le respect de la justice et de la démocratie. Défendant cette tendance, Enayatollah Chahrani, un Afghan d'ethnie ouzbéque, donc turcophone, originaire du nord de l'Afghanistan, résidant aux États-Unis, voit dans le fédéralisme le système qui devrait mettre fin aux luttes intestines des Afghans. À cet effet, il propose un plan de répartition de l'Afghanistan en zones, sept ou trois selon le cas, l'ensemble du pays étant régi par *la démocratie islamique*. Les sept zones seraient : Khorasan, Turkestan ou Balkh, Takharestan, Pachtoun Zamine, Ningarhar, Zabolestan ou Gharjestan<sup>127</sup>. Ni la délimitation des zones, ni leur appellation ne sont définitives. Selon Chahrani, ce ne sont pas les liens distendus entre le centre et la périphérie qui exposeraient l'Afghanistan à un risque de dislocation. Celle-ci a été évitée aux pires moments d'anarchie de l'État islamique. Par contre, un centre fort, s'appuyant sur la préférence ethnique et exposé aux appels venant de l'extérieur, serait plus menaçant pour l'intégrité territoriale. Nous tenons à souligner que, de tous les obstacles qui s'opposent au renforcement du centre en Afghanistan, la revendication à caractère fédéraliste est la plus déstabilisante, la sensibilité pachtoune rejoignant ici les craintes d'éclatement de certains pays de la région. La constitution de la république islamique a tranché le débat. Dans son article premier, elle proclame l'Afghanistan indépendant, uni, et indivisible. La gestion centralisée est définie dans les dispositions (art.5 et 136) qui traitent de l'administration. Certes des assemblées locales élues sont prévues au niveau des trois échelons administratifs : welayat, woloswalé et qaria et deux tiers de sénateurs sont élus pas les membres de ces assemblées, mais il n'est pas question d'autonomie et la décentralisation reste floue »<sup>128</sup>.

---

127 Voir l'hebdomadaire *Omid*, paru aux États-Unis, n° 557.

128 FAZELLY Kacem, *L'Afghanistan, du provisoire au transitoire, quelles perspectives*, Langues et mondes, l'Asiathèque, Paris, 2004.

## 1.5. L'État de droit en Afghanistan

L'État de droit assuré par la justice a échoué en Afghanistan. Le rapport du 2 août 2009 de la commission des affaires étrangères de la Chambre des commerces anglaise dénonce la réforme trop lente des forces de police et « l'échec dans la création d'un système de justice »<sup>129</sup>. Or, tout pays a besoin de sécurité afin que l'autorité judiciaire puisse se faire respecter. En 2008, 80 % des juges afghans n'ont pas de diplôme universitaire. En fait, la justice coutumière est assurée par les chefs de village. Parmi eux la corruption est considérée comme la part variable du salaire. Dans la tradition afghane, la corruption n'a pas le même sens qu'en Occident : il est coutumier d'honorer un potentat local ou un juge, qu'il soit religieux ou civil, d'un petit « cadeau » pour montrer à la fois sa référence envers lui et obtenir une faveur ou un passe-droit. « Par conséquent, au pays des faucons, deux condamnés sur trois ne font pas de prison »<sup>130</sup>. Le comité militaire de l'UE renforce la mission civile envoyée dans ce pays (400 personnes début 2009). Les magistrats italiens s'y distinguent. Les juges sont formés dans le cadre du *National Justice program* sous l'égide de l'ONU, pour un coût de 360 millions de dollars. Cet investissement à long terme permet de tripler leur nombre, de 200 en 2007 à presque 600 en 2008, dont 130 femmes. « La réforme de la justice accompagne également celle, longue à mettre en place, de l'administration. Jean Glavany et Henri Plagnol suggèrent de créer sur le modèle français un Institut régional d'administration pour former des gouverneurs de province et des cadres territoriaux, afin de mettre un terme à une sous-administration chronique »<sup>131</sup>. « État de droit ne veut pas nécessairement dire démocratie en sciences politiques, mais pays qui a une loi reconnue par la communauté internationale. Dans le cas de l'Afghanistan, il faut tenir compte des traditions, tout en œuvrant pour plus de liberté. Certes, mais comment ? »<sup>132</sup>. L'une des solutions peut être l'application de la justice transitoire en jugeant les criminels de guerre. Les criminels appartenant à toutes les factions responsables des conflits afghans depuis plusieurs décennies. Sans cela la guerre d'Occident n'a aucun sens légitime aux yeux des Afghans et des autres nations. « Faire

---

<sup>129</sup> JAUFFRET Jean-Charles, *Afghanistan 2001-2010 : chronique d'une non-victoire annoncée*, Édition Autrement, Paris, Mars 2010, p. 222.

<sup>130</sup> *Ibid.*

<sup>131</sup> *Ibid.*

<sup>132</sup> *Ibid.*

la guerre au nom du droit, c'est également désarmer la propagande ennemie en franchissant un nouveau seuil, qui a cependant de fortes chances d'en rester au stade du vœu pieux : le jugement des criminels de guerre. Dans le cas d'un hypothétique Nuremberg afghan, les bancs seraient surpeuplés par des djihadites et Talebans, mais pas seulement. Les crimes du général Dostom de novembre 2001 relèvent des articles 3 et 20 de la convention de Genève sur le respect des prisonniers de guerre. La vice-présidente du Sénat italien et fondatrice de *No Peace without Justice*, Emma Bonino, estime qu'il ne peut y avoir d'État de droit à Kaboul si les criminels de guerre ne sont pas jugés »<sup>133</sup>. Les forces internationales sont venues pour assurer la sécurité des Afghans mais elles ont également commis des crimes de guerre. Plusieurs cas ont été révélés par les médias nationaux et internationaux. Ces bavures mettent en question la présence et la légitimité de ces forces dans le pays. « L'ouverture intempestive du feu dans la nuit du 6 au 7 janvier 2009 dans le village de Massamut Olia (16 civils tués) relève de la législation des crimes de guerre. La justice internationale pourrait aussi poursuivre l'ensemble de la chaîne de commandement et vérifier la fiabilité du renseignement à propos des victimes des *dommages collatéraux*. Ces derniers relèvent de la notion de crimes de guerre, résultant d'une violation des lois et coutumes de guerre d'une exceptionnelle gravité. Ces éléments de réflexion sont primordiaux lorsqu'on pense à une future paix civile en Afghanistan car, fondement de la justice internationale, *il ne peut y avoir de paix sans justice*. Un tribunal ad hoc, sur le modèle de l'ex-Yougoslavie ou de Rwanda, serait-il possible ? À condition que cette instance reçoive l'aval du Conseil de sécurité, ce qui, dans le cas des États-Unis, relève de l'hypothèse... Devrait aussi être mise en cause la notion de riposte proportionnée qui, dans les cas cités, n'est pas respectée par manque de discipline et de précision du feu sur des renseignements erronés ou, ce qui est plus grave sur volonté délibérée de frapper par l'armée de la terreur. Dans le cas du drame du village de Massamut Olia, les cadres sont présents et la hiérarchie militaire couvre les faits : il y a bien crime de guerre du fait non-respect de la riposte proportionnée »<sup>134</sup>. Depuis plusieurs décennies, « les Afghans aspirent à la paix, dans le respect de leur dignité, de leurs coutumes et de leurs différences. La tâche n'est pas insurmontable, si les gouvernants, en

---

133 *Ibid.*

134 *Ibid*, p. 244.

Afghanistan même et dans la communauté internationale, ne manquent pas de s'y atteler »<sup>135</sup>.

## II - Les nouvelles institutions démocratiques en Afghanistan

Dans une société post-conflit, les institutions démocratiques n'apparaissent pas subitement. Il faudrait du temps pour qu'une nouvelle démocratie et ses structures démocratiques émergent. Selon différents points de vue, l'Afghanistan a commencé sa tâche de démocratisation avec des défis majeurs : la pauvreté, le manque de système de communications et un niveau bas d'alphabétisme. De ce fait, il ne faut pas attendre un miracle dans le domaine de la démocratie. La question principale peut être la suivante : quel sera le système politique ayant des institutions démocratiques le plus réaliste et le plus convenable pour le contexte afghan ? Il est sûr que les Talebans ne seront pas en mesure d'établir un tel système. Il faudrait bâtir des institutions démocratiques et renforcer ces structures pour ouvrir le chemin vers un choix démocratique du peuple. Depuis 2001, des institutions ont été construites mais très peu d'efforts ont été faits pour former les cadres dirigeants de ces structures. Par exemple, l'Afghanistan dispose de ressources minières considérables mais le pays n'a pas d'experts et de cadres pour pouvoir les exploiter de manière correcte et professionnelle. Les Afghans ont besoin d'une élite bien éduquée et bien formée pour pouvoir guider leur pays et ses institutions vers une démocratie durable. « Afghanistan has made notable achievements in rebuilding its state institutions, adopting a modern constitution, holding peaceful elections, creating national security institutions, improving women's rights, and expanding educational institutions. Yet the government and its international partners failed to sustain and build on these accomplishments. They missed opportunities to establish long term stability, opting instead for short-term deals with non-state powers concerned only with their own interests. The result is a weak government's with incompetent security forces and a poor and corrupt system of justice<sup>136</sup> ». « Weakness of state institutions is the principle cause of the government

---

135 DUPAIGNE Bernard, *Afghanistan rêve de paix*, Buchet/Chastel, Paris, 2002.

136 <http://www.carlisle.army.mil/usawc/Parameters/Articles/2010autumn/Jalali.pdf>

ineffectiveness and debility. Although President H. Karzai is the elected leader of the country, he lacks the credible institutional and political muscle to offset the influence of non-statuary power brokers. He does not have a strong political base and has neither a political party nor a cohesive political team to govern. While President H. Karzai is an ethnic Pashtun, he does not command tribal support of all Pashtuns ; consequently, his policy of choice is often accommodating the power brokers in governance. Following failures to invest sufficiently in building state institutions combined with the rise of insurgency since 2006 has caused the weak Afghan government to rely increasingly on corruption infested, non-state, patronage networks. The government opted to strike a balance between justice and the exigencies of stability; therefore, the main actors on the Afghan political scene include weak state institutions, strong insurgents, and opportunistic, non-state powerbrokers. Even some US field commanders in southern Afghanistan are adopting a strategy that increasingly places the priority on fighting the Taliban even if that means tolerating some level of corruption. Military officials in the region have concluded that the Taliban's insurgency is the most pressing threat to stability and a sweeping effort to drive out corruption might create chaos and a governance vacuum the Taliban could exploit<sup>137</sup> ».

Ce sous-chapitre est consacré aux nouvelles institutions issues des accords de Bonn. Nous développerons les facteurs qui ont empêché l'émergence de nouvelles institutions démocratiques, opérationnelles et fonctionnelles. Compte tenu des avis des différents spécialistes sur l'Afghanistan, nous développerons et analyserons également les capacités des institutions existantes à gérer leurs affaires de manière autonome après le retrait des forces internationales de ce pays.

## 2.1. Echech des institutions de l'État

Les tentatives de la reconstruction des institutions démocratiques en Afghanistan ont échouées. Les spécialistes considèrent le modèle afghan comme un État défaillant. Cet échec a plusieurs dimensions : la continuité des conflits armés, la dépendance

---

<sup>137</sup> *Ibid.*

économique à l'aide étrangère, le trafic de drogue, l'absence des infrastructures économiques, le terrorisme et l'absence d'une administration efficace. Le système politique afghan, modèle fortement centralisé, se révèle très faible pour la gouvernance du pays. L'Afghanistan a besoin d'un système déconcentré avec une quantité raisonnable de décentralisation pour pouvoir renforcer la gouvernance et améliorer les institutions. Les États-Unis et leurs alliés sont intervenus en Afghanistan pour trois objectifs : combattre les Talebans, arrêter le trafic massif de drogue et renforcer l'État afghan. Ces trois objectifs n'ont pas été réalisés par la communauté internationale car les Talebans sont de retour ; le trafic de drogue continue toujours et l'État afghan reste faible et inefficace. Les responsables locaux soutiennent officiellement le gouvernement central mais la réalité est toute autre. Ils ont des liens avec les trafiquants de drogue voire avec les Talebans. Le président H. Karzai ignore toujours son échec dans la construction d'État et ses institutions au niveau central et local. Il essaye de gouverner désespérément le pays vers l'avenir mais il sait que le bilan de ses deux mandats présidentiels est négatif dans le domaine de la reconstruction de l'État-nation. Il se contente d'évoquer certains progrès accomplis sous sa présidence : l'accès aux soins, la croissance économique, l'accès des citoyens aux moyens de communication, l'augmentation du nombre d'élèves. Cependant, il accepte que son administration souffre de la corruption massive (cf. chap. IV) et que ce facteur a retardé certains progrès. En fait, « pour H. Karzai, la bonne gouvernance consistait à mettre en place des personnalités tribales puissantes plutôt qu'à construire des institutions. Son propre gouvernement demeurait désorganisé, en dépit des millions de dollars versés aux consultants britanniques et Américains. L'équipe présidentielle était aussi dysfonctionnelle qu'en 2002, sans aucune coordination ni aucun sens des responsabilités, surtout quand des difficultés se présentent. La déconnexion chronique entre le gouvernement, l'OTAN, l'ONU et les principaux donateurs perdurait. La population était à peine consciente de l'existence du gouvernement et de ses décisions. Les ministres n'allaient pas dans les provinces, à moins d'y être accompagnés par les chefs militaires de l'OTAN ou des États-Unis. Les vieux Pachtouns qualifiaient le gouvernement de H. Karzai de *Waraktun, école maternelle*. Parallèlement, H. Karzai se refusait toujours à créer un parti politique et rendait le Pakistan responsable de tous les problèmes. *L'Afghanistan Compact* avait assuré un financement du développement plus important que jamais, mais cela ne résolvait pas la question de la meilleure façon de dépenser ces fonds, alors que le gouvernement lui-même semblait impuissant. L'idée

que se faisait H. Karzai du *nation-building* était vouée à l'échec »<sup>138</sup>. Certains analystes afghans pensent que « l'Afghanistan a connu trente années de conflits armés et que les progrès ne peuvent pas être accomplis en une décennie (2001-2011) »<sup>139</sup>. Ils pensent que « la décennie qui a suivie l'intervention du 11 septembre est celle de changement et d'évolution »<sup>140</sup>. D'après eux, « le pays est sur de bonnes rails et ne peut être considéré comme un modèle défaillant »<sup>141</sup>.

## 2.2. L'armée nationale afghane (ANA)

Le 20 novembre 2010, le sommet de Lisbonne<sup>142</sup> a déclaré les objectifs des pays membres de l'OTAN en Afghanistan. Le dossier afghan était l'un des sujets les plus préoccupants de ce sommet. Les deux politiques importantes concernant l'Afghanistan étaient le programme de la lutte contre le terrorisme dans ce pays et dans la région, notamment au Pakistan et le commencement du processus de transition militaire des forces internationales aux forces de sécurités afghanes dans certaines provinces à partir de 2011. Le programme de transition sécuritaire a été présenté de manière détaillée et devait être complété en 2014. Cette transition avait pour objectif de responsabiliser les Afghans dans leurs affaires mais aussi préparer le retrait des forces internationales de l'OTAN de l'Afghanistan. Dans la première étape, certaines villes et provinces pilotes ont été choisi pour tester les capacités des forces afghanes. Ici, nous développons le bref historique de l'armée moderne afghane et ses capacités actuelles. Cela pour démontrer si les nouvelles institutions afghanes (ANA comme exemple) sont en mesure de gérer leurs affaires de manière indépendantes sans le soutien étranger. Aussi, nous voulons connaître le rôle de la communauté internationale dans la création et renforcement des institutions clés afghanes.

---

138 RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.290.

139 <http://da.azadiradio.org/content/pressrelease/2343167.html>

140 *Ibid.*

141 *Ibid.*

142 [http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official\\_texts\\_68828.htm](http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_68828.htm)

### 2.3. Rappel historique de l'armée afghane

L'armée moderne et organisée afghane a été créée sous le Roi Shir Ali Khan au XVIII<sup>e</sup> siècle. Par la suite, A. A. Rahman Khan a augmenté le nombre des militaires à deux cent mille au XIX<sup>e</sup> siècle. Il a également équipé et modernisé davantage son armée. Grâce à l'aide financière et technique soviétique, le roi Z. Shah et le président D. Khan ont renforcé et modernisé leur armée de cent mille hommes dans les années 1969 et 1970. Après les deux coups d'État en 1974 contre l'ancien roi et celui de 1978 contre le président D. Khan, l'armée a trouvé une place importante et déterminante dans la vie politique afghane. Durant les années 1979 et 1988, l'armée s'est trouvée dans une position délicate après l'invasion des Soviétiques en Afghanistan. D'après les données du ministère de la défense de cette époque, la moitié des militaires avait quitté les rangs et avait rejoint les Moudjahidin ou réfugiés aux pays voisins. Les Soviétiques ont combattu pendant 10 ans avec une armée de cent mille hommes en Afghanistan. Selon les spécialistes militaires<sup>143</sup>, ils avaient laissé des forces de sécurité puissantes et équipées. D'après les données du ministère de défense afghane, en 1990, l'armée disposait de 1 500 chars de combat, à peu près 500 avions de combat et de transport et plus de 50 000 véhicules blindés et de transport. Après le retrait des Soviétiques, lorsque le gouvernement a été contraint de gérer ses affaires militaires et autres tout seul, il a recruté des milliers de jeunes pour l'armée. Le service militaire de trois ans était obligatoire pour tous les hommes de 16 à 40 ans. Nul ne pouvait échapper à celui et les jeunes recrues non-formés étaient envoyés sur le front pour combattre les différents groupes de Moudjahidin.

---

<sup>143</sup> Entretien d'auteur avec les anciens et actuels responsables militaires afghans.

## 2.4. La dissolution de l'armée afghane

Après la chute du régime communiste en 1992, les Moudjahidin ont rapidement dissolu l'armée afghane. Les équipements et le matériel ont été volés et trafiqués au Pakistan. Les militaires ont été contraints de quitter l'armée et seulement ceux qui détenaient des liens avec les combattants de Dieu ou accepter les politiques de ces derniers sont restés (cf. chap. IV). À cette époque, les forces de sécurité étaient constituées de 250 000 hommes constitués d'anciens cadres de l'armée, de policiers, d'hommes des renseignements et de groupes des paramilitaires constitués des Moudjahidin. Ces forces étaient connus sous le nom « des soldats ethniques » appartenant à chaque ethnie. Ces forces se sont battues entre eux pour détenir le pouvoir à Kaboul et ne constituaient pas une armée organisée. En 1996, les Talebans ont pris le pouvoir à Kaboul et ont apporté une nouvelle force armée dans la vie politique. Ils ne s'intéressaient pas à l'armée et aux forces aériennes organisées et modernes. Ils utilisaient leurs hommes sur la base de la religion et de la croyance.

## 2.5. La nouvelle armée afghane

En 2001, la conférence de Bonn a proposé une armée constituée de 70 000 hommes aux responsables Afghans. Après l'intervention des États-Unis en Afghanistan, 5 000 hommes de l'ISAF se sont installés à Kaboul et 20 000 soldats Américains et canadiens se sont installés à l'aéroport de Bagram pour combattre le terrorisme international. En 2003, la mission de l'ISAF s'est étendue dans d'autres villes afghanes dans le sud et dans le nord. En 2006, l'insurrection s'est intensifiée dans le sud du pays et les responsables de l'ISAF ont demandé l'augmentation des soldats étrangers. Le nombre de forces internationales dans le cadre de l'OTAN a atteint le seuil de 150 000 hommes en 2011. L'Afghanistan n'avait jamais vu un nombre si important de forces étrangères sur son sol. Au même moment, le gouvernement afghan a exprimé le souhait d'atteindre le chiffre de 400 000 hommes dans son armée et sa police d'ici fin 2014. En 2002, un nombre important de cadres et de gradés de l'armée ont été licenciés et de

nouvelles personnes ont été recrutées (cf. chap. IV). La structure de l'armée a été changé : six nouvelles garnisons dans six provinces stratégiques (Kaboul, Nangarhar, Helmand, Kandahar, Mazar e-Charif, Hérat et Paktia) ont été créés. Les forces spéciales afghanes ont été également placées dans des villes stratégiques. L'OTAN a décidé de moderniser et équiper l'ANA avec du matériel occidental : les forces de sécurité afghanes ont aussi reçu des M-16. La police nationale afghane (ANP) utilise les armes russes (Ak-47, RPG, etc). Mais l'armée ne dispose pas d'armes lourdes pour le moment ce qui crée des inquiétudes chez les responsables Afghans lorsqu'ils évoquent le retrait des forces internationales en 2014. De 1 500 chars de combat, il en reste 40 en mauvais état. L'OTAN a promis d'équiper les forces aériennes afghanes jusqu'en 2016 et a acheté 17 hélicoptère M-17 russes pour augmenter le nombre à 70 appareils promis. Pour le moment les militaires ont le soutien et appui des forces internationales, mais après le retrait de ces dernières nul doute que la situation changera. La situation politique compliquée et l'ambiguïté du gouvernement dans sa définition entre son « ami » et son « ennemi » a créé des problèmes pour l'armée. Autrement dit, les responsables Afghans considèrent les insurgés et les Talebans comme des « frères mécontents ». Ces derniers attaquent et tuent les forces de sécurité afghanes sans pitié. Des rapports montrent une augmentation de 25 % dans la fuite et absence de longue durée dans les forces de l'armée. Les responsables militaires ont beaucoup de mal à recruter des hommes dans le sud du pays. Les familles ont peur des menaces des Talebans et des insurgés dans cette zone alors que les jeunes dans le nord s'engagent dans l'armée pour des raisons financières car l'armée est la seule institution qui recrute les jeunes sans diplôme et ni compétences requises. Aucun texte ne prévoit le retrait des militaires et les familles de victimes reçoivent une pension chaque mois. L'ANA souffre de sa définition nationale. Autrement dit, les organisations internationales en accord avec les Afghans ont fixé des pourcentages par ethnie pour la formation de l'armée : 45 % Pachtouns, 30 % Tadjiks, 10 % Hazaras, 10 % Ouzbèks, 5 % d'autres ethnies afghanes comme c'est le cas pour le pouvoir exécutif. Avec un tel principe la question sur la nature nationale de l'armée mérite d'être posée. Les insurgés profitent de ce point faible de l'armée pour sensibiliser les soldats contre leurs concitoyens appartenant à d'autres ethnies. Les rapports montrent que les Talebans ont aussi fait pénétrer leurs hommes dans l'armée pour les utiliser contre le gouvernement afghan et ses alliés internationaux. Les responsables militaires afghans acceptent le fait que la répartition par pourcentage d'ethnies dans l'armée a créé certains problèmes. La

dépense de l'armée est très élevée et une grande partie vient de l'aide internationale. La construction des infrastructures militaires, la consommation et l'entretien des véhicules Américains et japonais, le salaire (200 USD pour un soldat et de 300 à 600 USD pour un officier), les uniformes, le transport et autres dépenses coutent très chers. Selon les rapports, le gouvernement afghan paye 240 millions USD sur un budget de 560 millions USD prévu pour l'ANA chaque année. Les États-Unis dépensent de son côté presque un milliard USD par an pour l'ANA. Les Américains achètent directement des matériels pour les militaires afghans. Les dépenses de l'ANA est très inférieure à celles de l'armée américaine (un million de dollar le coup annuel d'un soldat américain en Afghanistan) mais l'Afghanistan ne sera pas capable de payer tout seul les dépenses de ses forces de sécurité après l'achèvement du processus de transition en 2014. D'autant plus que les dépenses prévues pour les forces armées afghanes (armée, police et renseignement généraux) s'élèveront à 4 milliards de dollars par an dans les années à venir. Le gouvernement afghan aura donc besoin de l'aide internationale pour au moins les dix prochaines années.

## 2.6. Le processus de transition

« *Nous ne sommes pas là pour juger. Notre boulot, c'est de travailler avec le gouvernement démocratiquement élu. Une fois la stabilité retrouvée, l'armée, la police et les autres institutions afghanes prendront le relais, général McKiernan le commandant d'ISAF en Afghanistan* »<sup>144</sup>. Lors de la conférence internationale de Kaboul en 2010, le gouvernement afghan a exprimé son souhait de prendre en main le contrôle des affaires dans le domaine militaire et civil. Les responsables Afghans avaient établi un mécanisme selon lequel toutes les responsabilités doivent être transférer aux Afghans jusqu'à la fin de l'année 2014. Un pari qui a été beaucoup critiqué par les Afghans et les spécialistes étrangers. « *The Kabul Conference endorsed the Afghan government's plan, developed in concert with NATO, based on mutually-agreed criteria and the phased transition to full Afghan responsibility for security, as outlined in the technical transition paper. It further endorsed a decision-making process of the Government of*

---

<sup>144</sup> QUENTIER Ariane, *Afghanistan au cœur du chaos*, éditions Denoël, 2009, p.314.

Afghanistan (GOA) and the North Atlantic Council (NAC). The GOA and NATO/ISAF jointly assessed the provinces with the aim of announcing by the end of 2010 the process of transition was underway »<sup>145</sup>. « President H. Karzai made a commitment that the Afghan National Security Forces (ANSF) “should lead and conduct military operations in all provinces by the end of 2014.” This entire process is predicated on assistance from the international community in an effort to help Afghanistan generate security forces capable of assuming this responsibility. The effective and sustainable transition of security requires creating security, governance, and developmental capacities, and shaping the local and regional environment to reduce threat levels, win the trust of the population, and facilitate and promote regional cooperation. The main obstacles to achieving this transition are a growing insurgency, weak state institutions, ineffective and corrupt governance, and difficulties in expanding the quantity and quality of Afghan security forces, and the diverging strategic interests of Afghanistan’s neighbors. Building the capacity of ANSF requires three key elements :

- Professional and institutional capability.
- Capacity to function in an unstable and insurgent environment.
- Simultaneous development of other government institutions.

Following President Obama’s December 2009 speech on Afghanistan strategy, the NATO Training Mission (NTM-A) and Combined Security Transition Command (CSTC-A) in Afghanistan set the priorities to accelerate growth of the Afghan National Army (ANA) to 134,000 by October 2010, along with the reform and expansion of the Afghan National Police (ANP) to 109,000. Future plans call for expanding the ANA to 171,600 and ANP to 134,000 by October 2011. The expansion target for 2013 is 240,000 for the ANA and 160,000 for the ANP. Total ANSF strength in December 2009 was 191,969 and is programmed for an increase to 305,600 by October 2011 and 400,000 by 2013. The ANA reached its targeted strength for 2010 ahead of schedule. It is expected that ANSF will meet the future deadlines in term of numbers, but it is unclear whether the numerical increase will be matched in terms of effectiveness. According to LTG William B. Caldwell, the head of NTM-A, desertion is a major problem. In order to add 56,000 more individuals to the force by next fall, some 141,000 individuals will have to be recruited and trained »<sup>146</sup>.

---

145 <http://www.carlisle.army.mil/usawc/Parameters/Articles/2010autumn/Jalali.pdf>, p.10.

146 *Ibid*, p.18.

Les spécialistes de la question afghane restent peu optimistes envers le processus de la transition militaire. Ils pensent que le gouvernement afghan n'a pas encore assez de moyens humains, techniques et financiers pour pouvoir gérer le pays de manière autonome. Ils estiment que la présence des forces internationales en Afghanistan est encore nécessaire pendant plusieurs années. « But, there is no accurate estimate on when Kabul might assume control in even the more peaceful parts of the country. President Barack Obama expects US forces will begin redeploying in July 2011, with conditions on the ground determining how many forces can leave and how fast. Marine Corps Commandant General James Conway recently said that transition of security responsibility to Afghan forces, particularly in the south, will take several years. While the capacity to provide mentors and partnership with Afghan forces has significantly improved, the real challenge is building the capabilities of the army and police within the time constraints. Planned expansion of ANSF requires provision of added training facilities, funds, and trainers, as well as imaginative leadership at every level. Meeting these requirements in proportion to the planned increase of ANA to 240,000 by 2013 requires the mobilization of enormous resources that are unlikely to occur within the announced timeframe. Meanwhile, the political process needs to maintain the capacity to deal with a wide range of obstacles, including budgetary constraints, pay and benefit costs, ethnic, tribal and corruption issues, and Taliban infiltration. The development of the ANP faces more serious challenges than the ANA. In the Afghan environment, the ANP is expected to perform a variety of counterinsurgency, security, law enforcement, border protection, counterterrorism, and counternarcotic missions. Further, police performance is closely linked to the effectiveness of governance and justice sector. Most of the ANP lack the capacity to support counterinsurgency operations where protection of local population is a key element. In order to boost the capacity for security, the ISAF and Afghanistan government decided to create an up-to-10,000-strong Afghan Local Police (ALP) force for securing public installations, preventing armed opposition infiltration, and providing favorable space for governance and development. Raised locally in threatened areas, the ALP is a security force that only performs guard duties and does not conduct law enforcement activities. The initiative entails opportunities and risks. If properly selected and closely controlled, the village guards will help; otherwise, the program could add to problems caused by existing, illegally armed groups. There are a number of safeguards in place. The police officers are recruited, trained, paid, and

controlled by provincial and district police departments in close consultation with and vetted by local shuras. They serve where they live and use their weapons to defend the local populace. No credible military capacity can be developed in a vacuum. Legitimate security forces are created by a state whose citizens view it as legitimate and worth fighting for. Building security capacities is not simply an exercise of generating more and more army (Kandaks) or police units. It requires the security forces to be developed in the context of an integrated civil-military, institution-building effort. The development of the Afghan National Army and National Police without regard to the other weaknesses in the Afghan government, such as the rule of law, corruption, and the influence of non-state power brokers, will seriously undermine the effectiveness of the force no matter how numerically strong it may be. Efforts should be focused on consolidating various institutions in an attempt to curb the influence of power brokers; otherwise, government and civil institutions will continue to serve the personal and group interests of non-state actors »<sup>147</sup>. « Il manquait toujours au pays un appareil de sécurité efficace, des systèmes judiciaires et de maintien de l'ordre permettant de faire face aux Talebans et de gérer les problèmes locaux, depuis les différends fonciers jusqu'à la criminalité. Les Américains accélèrent la reconstruction de l'armée afghane et la réorganisation de la police. En 2007, Washington apporta 10,1 milliards de dollars à l'ANA et à la police, ce qui leur permit d'acquérir des fournitures dont elles avaient grand besoin et d'augmenter les salaires »<sup>148</sup>. « (...) émergea un nouveau plan américain, destiné à renforcer l'armée nationale afghane qui passerait de 80 000 à 122 000 hommes en cinq ans, pour un coût total de 20 milliards de dollars. Il n'existait néanmoins aucun accord formel entre Washington et Kaboul sur le statut des personnels militaires, qui aurait institué des limites à l'autorité et à la responsabilité américaine, et le Parlement afghan et les responsables politiques d'opposition commençaient à le réclamer »<sup>149</sup>. « Aucun mécanisme n'est mis en place pour coordonner les différents domaines de la réforme du secteur de la sécurité ou pour veiller à ce que chacun d'entre eux dispose des ressources adéquates. Le programme rencontrera malgré tout un succès relatif avec l'armée nationale afghane, qui compte 50 000 soldats à la mi-2008 et se comporte relativement bien au combat, même si elle reste très dépendante de Washington (détachement de conseillers, soutien financé, appui logistique). Autre succès, les services secrets afghans vont devenir l'une des

---

<sup>147</sup> *Ibid*, p.19.

<sup>148</sup> RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.343

<sup>149</sup> *Ibid*, p.363.

institutions les plus efficaces de l'État »<sup>150</sup>. « Contrairement aux souhaits du général Qasim Fahim et des commandants de l'Alliance du Nord, l'ANA (Armée Nationale Afghane) est essentiellement constituée de nouvelles recrues et n'intègre qu'une proportion relativement faible d'anciens combattants issus des rangs des milices. Bien qu'elle permette la constitution d'une armée plus professionnelle, cette décision incitera cependant les combattants issus des milices à rejoindre la police, contrôlée par le ministre de l'intérieur, et qui deviendra vite le centre névralgique de la coordination des narcotrafics et autres activités criminelles »<sup>151</sup>. « L'Armée Nationale Afghane fonctionne en effet, dans une large mesure, comme une milice opérant sous le contrôle du département de la défense des États-Unis. Sans l'ossature par les officiers Américains détachés et le paiement des salaires grâce aux fonds octroyés par les États-Unis, cette armée ne pourrait fonctionner »<sup>152</sup>. « La création d'une force de police efficace doit constituer une priorité absolue, dans la mesure où elle représente le visage de l'autorité du gouvernement afghan, et démontre sa capacité à faire respecter l'ordre public au quotidien »<sup>153</sup>. « Pour que la police soit en mesure d'assurer la sécurité de la population, au lieu de simplement agir comme une force paramilitaire, l'appareil judiciaire (les tribunaux et le bureau du procureur général) devra également constituer une priorité absolue. Il s'agit là d'une question extrêmement sensible, dans la mesure où les juges afghans sont essentiellement formés sur la base de la loi islamique : il sera sans doute nécessaire de recruter de nombreux formateurs musulmans supplémentaires, capables d'opérer dans un environnement juridique mixte, à la fois islamique et civil »<sup>154</sup>. « Il n'existe actuellement aucun plan concernant la viabilité à long terme de la force de sécurité nationale afghane. La structure des coûts et salaires actuelle implique un recours prépondérant aux financements étrangers (donc imprévisibles) à court et moyen terme »<sup>155</sup>. « La création d'un consensus régional portant sur l'acceptation de la formule politique appliquée en Afghanistan, associée à une force de stabilisation résiduelle, restera nécessaire pour permettre à l'Afghanistan de maintenir le fonctionnement de la FSNA (Forces de sécurité nationale afghanes) à un niveau viable à long terme »<sup>156</sup>.

---

150 VÉDRINE Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.33.

151 *Ibid.*

152 *Ibid*, p.66.

153 *Ibid.*

154 *Ibid*, p.67.

155 *Ibid.*

156 *Ibid*, p.68.

## 2.7. Le soutien institutionnel de la communauté internationale

Les pays alliés de l'Afghanistan peuvent jouer un rôle important dans le renforcement des institutions afghanes en apportant leur aide technique, financière et humaine. Les structures afghanes ont été détruites pendant trente années de conflits armés et ont besoin une attention particulière de la communauté internationale (cf. chap. X). « Le 31 janvier 2006, 70 ministres des affaires étrangères et dirigeants d'ONG internationales se réunirent dans les splendides salons de Lancaster House, à Londres, lors d'une fastueuse rencontre organisée par le gouvernement britannique. Là, Kaboul présenta sa *Stratégie provisoire de développement national*, qui exigeait un financement de 4 milliards de dollars par un sur cinq ans. Les donateurs s'engagèrent à aider l'Afghanistan à hauteur de 10,5 milliards de dollars sur les cinq années à venir. Les États-Unis étaient le plus gros donateur, avec 1,1 milliard, suivi du Royaume-Uni, avec 800 millions. Les donateurs et le gouvernement afghan prirent une série d'engagements mutuels : la communauté internationale promettait de reconnaître la *souveraineté du gouvernement afghan*, tandis que Kaboul s'engageait à *lutter contre la corruption et garantir la transparence des finances publiques*. Les donateurs promirent de créer avant 2010 une armée afghane, une force de sécurité frontalière et une force de police, ainsi que de raccorder 65 % des foyers urbains au réseau électrique »<sup>157</sup>. Certains de ces objectifs ont été accomplis (attribution d'aide promise au gouvernement afghan) et d'autres non (formation des forces de l'armée et de la police avant 2010). Les efforts devront être continués car l'Afghanistan n'a pas encore gagné la maturité politique, institutionnelle et opérationnelle pour pouvoir gérer ses affaires de manière autonome. Certains pays continuent à soutenir les institutions afghanes même si le résultat de leurs efforts est peu considérable. L'un de ses pays est l'Angleterre qui accordé une aide financière importante au gouvernement afghan. Les Anglais souhaitent renforcer la gouvernance dans l'administration afghane. En 2010, le gouvernement afghan a reçu une aide financière de 6 millions de dollars pour améliorer la gouvernance. L'accord a été conclu entre le ministre des finances afghan et l'ambassadeur anglais à Kaboul. Depuis 2010, des centaines d'accords de cette nature ont été conclu entre le ministère des finances afghan et des pays donateurs (États-Unis, Angleterre, France, Japon, Inde, etc). L'objectif de ces accords était d'employer des experts afghans formés à l'étranger

---

<sup>157</sup> RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.275.

ou des spécialistes étrangers. Ce projet efficace a débuté en 2010 et une dizaine des ministères clés sont couverts. Avant cela, le ministère du développement international anglais avait un programme de soutien institutionnel qui couvrait 10 ministères afghans. Des centaines des conseillers étrangers et afghans ont été employé dans le cadre dudit programme. D'après le ministère des finances afghan, l'Angleterre était le premier pays qui a débuté ce programme. « Ce projet important, nous permet d'atteindre notre objectif en Afghanistan : la gouvernance des afghans par eux-mêmes à long terme. Pour y arriver, il faudrait renforcer les capacités des institutions afghanes. L'Afghanistan mérite d'avoir un État capable de délivrer des services à ses citoyens sans l'aide des étrangers. Le gouvernement britannique s'engage à aider le gouvernement afghan afin que ce dernier puisse prendre ses affaires en mains. De ce fait, le gouvernement anglais a augmenté son aide civile en Afghanistan pour pouvoir améliorer la sécurité, l'économie et les institutions »<sup>158</sup>. Certains spécialistes de la question afghane critiquent l'efficacité de ce projet de soutien des institutions et l'emploi des conseillers étrangers dans celui-ci. D'après eux, les conseillers étrangers reçoivent des salaires très élevés et ne sont pas assez efficaces pour la reconstruction de l'administration. Il existe également des rapports qui montrent le retour d'une somme importante de l'aide au pays donateur. Autrement dit, les pays donateurs emploient ses propres citoyens et les salaires importants (considérés comme une aide financière) de ces derniers reviennent à leur pays. De son côté, le gouvernement afghan a toujours exprimé son souhait d'avoir des conseillers étrangers dans son administration à cause du manque d'experts afghans, mais malgré la forte présence de conseillers étrangers, le système d'État n'a pas été amélioré de manière considérable depuis dix ans. « Les tentatives de réforme et de renforcement de l'administration civile ne rencontreront pas davantage de succès. La quasi-totalité des fonctionnaires les plus qualifiés trouvent en effet des emplois mieux rémunérés dans les organisations internationales. L'armée afghane doit son succès relatif au fait qu'elle ait été constituée de bout en bout sous l'étroite supervision et avec le soutien financier généreux de Washington. Les ministres des finances et de la réhabilitation et du développement rural ont travaillé avec le concours de conseillers spécialement détachés et d'un leadership afghan extrêmement qualifié, voire visionnaire, issu de la communauté en exil, qui a établi l'un des programmes gouvernementaux ayant rencontré le plus de succès, le Programme de

---

158 <http://da.azadiradio.org/content/article/2337672.html>

solidarité nationale (PSN) »<sup>159</sup>. « La nécessité de rendre le gouvernement plus efficace et moins corrompu appelle un effort urgent d'établissement d'un système de paiement national. Sept ans après le lancement des opérations de la coalition, le gouvernement afghan dépend en effet toujours pour une large part d'un système de paiement uniquement basé sur les transferts en espèces, ce qui facilite la corruption et rend impossible la rémunération fiable d'une grande partie des policiers, enseignants et autres fonctionnaires. Un appui technique et financier visant à garantir que le gouvernement paie ses fonctionnaires de manière fiable et transparente ferait beaucoup pour renforcer la crédibilité de celui-ci auprès de son propre personnel »<sup>160</sup>.

## 2.8. La corruption : un obstacle de la construction des institutions efficaces

« Au-delà de l'absence de capacité d'absorption, la corruption s'est développée de manière préoccupante. À peine réuni, le nouveau parlement afghan a enfoncé le clou et mis en cause les dépenses des ONG. D'après les chiffres du Ministère des Finances Afghan et de l'UNAMA (Mission d'Assistance des Nations Unies en Afghanistan), 8,4 milliards de dollars ont été dépensés en Afghanistan de 2002 à 2004. De cette somme moins de 20 % (1,6 milliard de dollars) ont été confiés au gouvernement afghan, le reste étant réparti entre agences de l'ONU, gouvernements étrangers et ONG »<sup>161</sup>. « *La corruption du ministère de l'Intérieur et de la police est irréfutable. Les postes sont achetés et les gens simples paient le prix*, a déclaré Hanif Atmar, ministre de l'intérieur, octobre 2008. Le ministère de l'Intérieur afghan a trois fonctions. Il est à la tête de la police, supervise l'administration provinciale et met en œuvre les stratégies de lutte antidrogue : éradication et interdiction. Cette institution toute-puissante, un État dans l'État plus au moins de l'alliance du Nord que de Karzaï, a une réputation épouvantable. Selon un sondage du centre de réflexion IWA (Integrity Watch Afghanistan) qui étudie la perception de la corruption en Afghanistan, le ministère de l'intérieur et la police

---

159 VÉDRINE Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.65.

160 *Ibid*, p.64.

161 QUENTIER Ariane, *Afghanistan au cœur du chaos*, éditions Denoël, 2009, p.204.

arrivent en deuxième position, toute juste derrière les tribunaux, pris en otage *par différents factions et [devenus] des acteurs de plus en plus importants de l'économie illégale de la drogue et de la protection des marchés criminels* »<sup>162</sup>. « The current situation promotes corruption that permeates not only the governance but also the political and economic sectors and has become a major hurdle to achieving security and development. Insufficient investment and irresolute commitment to the establishment of the rule of law has fostered a culture of impunity. Without rule of law, the political scene, including the elections, became a playground for people with guns and money inside and outside the government. Similarly the emerging free market economy is dominated by different shades of mafia. The financial turmoil faced by Afghanistan's leading private bank (the Kabul Bank) in September is a microcosm of graft-infested, private sector institutions. The institutional problems that triggered a run on the bank were caused by word leaking out that top directors and major shareholders of the financial institution made hundreds of millions of dollars in, often clandestine, loans to themselves and Afghan government insiders »<sup>163</sup>.

Si l'Afghanistan dispose désormais de certaines institutions politiques démocratiques, il est aussi nécessaire de les rendre viables. Il faudrait protéger l'exercice de la vie démocratique qui permet au pouvoir exécutif, au parlement et à la justice d'exercer pleinement leur attributions. L'Afghanistan a donc besoin dans le cadre de ses partenariats avec la communauté internationale de bénéficier des moyens financiers, matériels et humains lui assurant la pérennisation de ses institutions. Le maintien et le renforcement de la capacité institutionnelle du pays touche à la fois la présidence de la république, le gouvernement, le parlement, l'appareil judiciaire, les forces armées et la police. Il est nécessaire de constater que l'OTAN et l'UE contribuent efficacement à la formation des forces armées et de police ainsi que à la mise en place des structures administratives centrales et locales en Afghanistan. Dans les années à venir, le pays a besoin de disposer pleinement d'une administration publique efficace fondée sur une législation et une réglementation moderne. La contribution des États-Unis à la formation des militaires, de la France et de l'UE à la formation des administrateurs du Parlement, celle de l'Italie et de l'Allemagne à la formation des magistrats et des juristes afghans, la conclusion d'accords d'affiliations avec les universités étrangères constituent des facteurs essentiels pour le renforcement de la

---

<sup>162</sup> *Ibid*, p.208.

<sup>163</sup> <http://www.carlisle.army.mil/usawc/Parameters/Articles/2010autumn/Jalali.pdf>

capacité institutionnelle, militaire, politique et administrative de l'Afghanistan. La coopération avec l'OTAN et l'UE d'un côté et avec les pays membres de l'autre, permet de compléter la formation des militaires et policiers afghans à l'étranger. Cette coopération devrait continuer à long terme et élargir pour intégrer d'autres pays. D'autres coopérations sont nécessaires pour que les cadres afghans soient formés à l'étranger. Par exemple, les parlementaires afghans peuvent, par groupe, visiter les parlements nationaux des pays et bénéficier de leur expérience sur le plan politique et technique. Aussi, il faudrait former les cadres dirigeants de l'État afin qu'ils gèrent leurs affaires de manière professionnelle et autonome. L'Afghanistan souhaite exploiter ses ressources naturelles et réaliser des projets économiques importants. De ce fait, il a besoin des personnes qualifiées. « En novembre 2007, le gouvernement signait avec une société chinoise un premier accord minier pour exploiter le gisement de cuivre d'Aynak, près de Kaboul, qui pourrait générer quelque 400 millions de dollars de bénéfice par an, l'équivalent du total de recettes de l'État en 2007, et fournir plus de 5 000 emplois »<sup>164</sup>. Mais si la corruption et le manque des cadres qualifiés continuaient de régner les niveaux de l'État, même des projets de cette envergure ne suffiraient pas à élever le niveau de vie de la population.

À moyen terme, un processus politique national viable permettrait la multiplication des partis politiques nationaux qui pourront se concentrer sur les programmes à l'intérêt général dans toutes les provinces du pays. Cela permettrait de réduire l'influence des seigneurs de guerre, les leaders actuels des partis politiques, basés sur le principe d'ethnie et tribu. Ce processus politique national permettrait également l'émergence des jeunes leaders qui assureraient une participation plus importante des citoyens dans ledit processus. Les acteurs politiques exclus, l'élite économique, les tribus, les ethnies et les différents groupes exclus du système actuel pourront également participer dans ce processus politique. Cette initiative permettrait également la multiplication des institutions et leur renforcement par les acteurs plus compétents et motivés qui se sentent exclus du système actuel. À long terme, les Afghans auront l'occasion de choisir le système politique que leur conviendrait au mieux. À l'heure actuelle, le pays a besoin plus d'une attention sérieuse pour sa reconstruction que des débats inutiles des leaders profiteurs (en majorité des seigneurs de guerre subitement pro-fédéral) pour sa division.

---

164 RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.257.

## CHAPITRE III

### La démocratie, l'islam et la société traditionnelle

La démocratie est compatible avec l'islam. Certaines valeurs démocratiques sont des droits fondamentaux reconnus dans la religion musulmane. En Afghanistan, l'islam a toujours été modéré et cela depuis son arrivée dans ce pays. Les Afghans sont connus être des musulmans pratiquants modérés et ce facteur facilite l'installation de la démocratie dans la société afghane. Le pays a déjà connu la pratique de la démocratie dans les années soixante sous la monarchie. Cette monarchie constitutionnelle a établi certaines bases démocratiques (naissances des partis politiques, multiplication des journaux, formation des gouvernements sous l'autorité d'un premier ministre, etc). Pendant longtemps, le pays ne connaissait pas la forme radicale de la religion qui existe dans d'autres pays musulmans (Egypte, Arabie Saoudite, etc). De ce fait, les Afghans ont longtemps vécu loin des tensions causées par les conflits liés à la religion. Les sunnites, les chiites, les sikhs, les chrétiens et les juifs vivaient en paix. Cette harmonisation était liée à la tolérance et spécificité multiethniques de l'Afghanistan. « [...] Un autre facteur de la modération pour l'islam afghan découle de l'énorme popularité du soufisme, tendance mystique de l'islam originaire d'Asie centrale et de Perse. *Soufi* signifie laine en arabe, et le nom de cette école se réfère aux manteaux de laine grossière portés par les premiers frères soufis. Les ordres soufis, ou *tariqah* chemin, nés au Moyen Age d'une réaction contre l'autorité, l'intellectualisme, la loi et les mollahs, ont attiré principalement les gens pauvres et sans pouvoir. Les soufis bâtissent leur foi sur la prière, la contemplation, les danses, la musique et des séances de tremblement ou de tournolements qui expriment la quête permanente de la vérité. Ces rituels créent en l'homme un espace spirituel intérieur qu'un observateur extérieur ne peut pénétrer »<sup>165</sup>. Ces rituels sont toujours pratiqués et mêmes sous le régime des Talebans. La musique, normalement interdite, était autorisée dans les mosquées et lieux de prières sous le régime des étudiants en religion.

---

<sup>165</sup> RASHID Ahmad, *L'Ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.117.

La version de l'islam radical imposée par les Talebans était nouvelle à la société afghane. Le pays n'avait pas connu un tel islam et régime obscurantiste auparavant. L'interprétation des Talebans de l'islam, du *Djihad* et des transformations sociales était inhabituelle en Afghanistan, où la montée du mouvement ne faisait écho à aucune des tendances islamistes apparues au cours de la résistance contre les Soviétiques. Les Talebans ne sont ni des islamistes radicaux inspirés par les Frères musulmans (Égypte), ni des soufis mystiques, ni des traditionalistes. Ils ne s'intégraient nulle part dans l'éventail d'idées et de mouvements islamiques apparus en Afghanistan entre 1979 et 1994. On pouvait dire que la dégénérescence et la disparition de la légitimité de ces trois tendances (islamisme radical, soufisme et traditionalisme), engagées dans une lutte de pouvoir d'une férocité éhontée, a créé le vide idéologique dans lequel se sont engouffrés les Talebans. Ils représentaient personne d'autre qu'eux-mêmes et ne reconnaissaient d'autre islam que le leur. Ils avaient néanmoins une base idéologique ; une forme extrême du déobandisme prêché par les partis islamiques pakistanais dans les camps de réfugiés du Pakistan. L'école déobandite, branche de l'islam sunnite hanafite, a sa propre histoire en Afghanistan, mais l'interprétation de cette doctrine par les Talebans n'a aucun équivalent dans le monde musulman.

L'Afghanistan a connu une forme radicale d'islam durant trente années de conflits. Aujourd'hui, le chemin de retour vers la démocratie sera long et nécessitera d'efforts considérables. Malgré les divers obstacles les Afghans pourront vivre dans une démocratie à leur convenance. Le pays a connu deux régimes radicaux dans les années 1990. Des islamistes du monde entier sont venus pour y faire le *Djihad*. Les guerres civiles ont tué des milliers d'afghans (aucune étude n'a officiellement avancé des chiffres exacts des victimes de ces guerres). Certains seigneurs de guerre et les pays voisins ont essayé de diviser les Afghans au nom de sunnites et chiites et d'ethnies (Pachtouns, Tadjiks, Hazaras, etc). Malgré ces tensions, les citoyens ne se sont pas tournés vers une forme radicale de l'islam (salafisme ou wahhabisme). Pendant deux décennies, les dirigeants politiques ou tribaux se sont comportés comme des fondamentalistes (les Talebans, les Moudjahidin, certains chefs de tribus) pour opprimer les Afghans. Ces mêmes responsables ont modifié leur discours depuis le changement du régime en 2001. Ils parlent de la démocratie, des droits de la femme, des libertés et des valeurs démocratiques. Ce changement d'attitude est un espoir important pour la démocratisation du pays.

Dans ce chapitre, nous développerons l'idée que l'islam pratiqué en Afghanistan est compatible avec la démocratie et cela en s'appuyant sur des références scientifiques et historiques. Nous évoquerons les idées pour et contre de ce phénomène mais aussi démontrer les causes et les obstacles religieux et traditionnels opposés au processus de la démocratisation.

## **I - La démocratie et la société islamo-traditionnelle afghane**

La démocratie, l'islam et la tradition sont trois notions différentes qui peuvent s'unir dans une société. Des grandes nations musulmanes (Turquie, Indonésie) ont montré que la conjonction de ces trois notions est possible. Les citoyens de ces pays témoignent qu'ils peuvent garder leurs traditions, être des musulmans exemplaires et vivre dans une société démocratique. Nous ne développerons pas davantage les systèmes politiques de ces pays. Cependant, nous nous appuyerons sur les modèles des madrasas dans ces sociétés dans la deuxième partie de ce chapitre. Nous développerons les contextes favorables et défavorables à la démocratie dans la société afghane. L'objectif est de savoir quels sont les facteurs qui empêchent l'installation de la démocratie en Afghanistan et pour quelles raisons.

### **1.1. La justice informelle : un système traditionnellement durable**

Depuis 10 ans, les États-Unis et ses alliés ont dépensé des milliards de dollars pour bâtir un système moderne et fonctionnel de la justice. Ils veulent laisser derrière eux un système judiciaire de confiance et durable. Les occidentaux ont essayé de construire des tribunaux, former des juges, des procureurs, des juristes, des policiers et des militaires. D'après les Afghans, les efforts et la dépense multimilliardaires se sont soldés par un système corrompu, autoritaire et sous l'influence des acteurs politiques. Aujourd'hui, les Américains et leurs alliés internationaux dépensent des millions de

dollars dans les projets de réforme de la justice pour promouvoir la meilleure connaissance et la légitimité du système traditionnel : la justice informelle. Pendant dix ans, les Occidentaux ne se sont pas intéressés au système informel. Aujourd'hui, ils se sont rendus compte que le système formel n'a pas de capacités requises et attendues. Les acteurs impliqués ont commencé de trouver des solutions pour travailler avec le système de la justice informelle. « 95 % des différends sont résolus par la justice informelle. Les avis rendus sont résolus en fixant des dommages et intérêts mais aussi l'application d'autres moyens traditionnels en la matière »<sup>166</sup>. Les afghans ont besoin de la sécurité, la justice et leur représentation légitime. Ils préfèrent continuer avec la justice traditionnelle, considérée rapide et efficace. Pour respecter le choix des Afghans, il faudrait sécuriser les institutions qui s'occupent de la justice informelle. Etablir un système durable est le souhait des acteurs majeurs mais aussi celui des Afghans. L'établissement d'un système durable nécessite au moins vingt ans d'efforts consécutifs. De ce fait, le système de la justice informelle peut être acceptable par l'ensemble des acteurs impliqués dans la reconstruction de l'État et ses institutions en Afghanistan à moyen terme.

Le système de la justice informelle est contradictoire à la démocratie et devrait être réformé et remplacé à long terme. Dans ce système, les chefs tribaux, peu formés et compétents en droit, rendent des avis pour calmer davantage les tensions entre deux parties sans, pour autant, respecter le principe de l'égalité entre les individus. Autrement dit, les avis sont basés sur l'intérêt de la tribu et de la communauté. Une personne aisée et respectée de la tribu peut être pardonnée, pour sa réputation et pour le bien qu'il a fait pour la communauté, même si elle est coupable dans une affaire. Aussi, dans ce système, les femmes sont très discriminées par les responsables et privées de leur droit. Dans certains cas, elles sont « échangées » entre les familles pour résoudre un crime (meurtre, viol, etc) commis par leur frère, père voire leur cousin. Ces principes sont contradictoires aux valeurs de la démocratie. L'égalité entre les individus n'est pas respectée dans ces conditions. La justice informelle est une tradition qui doit être améliorée, réformée et remplacée par le système moderne. Elle n'est pas un élément de la religion musulmane (échange de femme) même si les responsables s'appuient, dans certains cas, sur la charia pour rendre leurs avis. Autrement dit, le système informel ne découle pas directement de la charia comme

---

<sup>166</sup> <http://irishtimes.newspaperdirect.com/epaper/viewer.aspx>

c'est le cas en Arabie Saoudite. Le gouvernement afghan, avec l'aide et le soutien de la communauté internationale, devrait renforcer davantage le système de la justice moderne. Le développement du système moderne nécessite des sacrifices humains et financiers considérables mais sera très efficace pour un Afghanistan démocratique à long terme.

## 1.2. Les opposants de la modernisation et de la démocratisation

Compte tenu des traditions et de l'histoire de l'Afghanistan, certains acteurs disent que les valeurs démocratiques sont étrangères aux afghans. Ils considèrent que la nation afghane est centrée sur le modèle tribal et les idées démocratiques avec un système politique moderne leur sont « inconnues » et « inconvenables ». En réalité, cette idée remonte à deux siècles. Depuis des décennies, un grand nombre d'afghans ont changé et ont participé aux différentes élections démocratiques. La plupart des Afghans souhaitent régler leurs différends à travers les négociations et dans la paix. Ils veulent également résoudre leurs problèmes politiques à travers les voix dans les urnes. Ils se tournent vers le monde moderne et essayent de s'éloigner petit à petit des solutions traditionnelles. La société a connu des changements et des évolutions importants. Cela parce que la plupart des Afghans ne sont plus aussi proches des traditions tribales. Ils habitent dans une société en voie de modernisation. Les citoyens ne veulent plus vivre dans une société gouvernée par les radicaux et traditionalistes avec beaucoup de règles, sans libertés et le lien avec le monde moderne. Ils veulent se libérer, profiter de la vie comme c'est le cas dans d'autres pays, souhaitent participer davantage à la vague de la démocratie existant à l'extérieur.

Aussi, avec les évolutions, les chefs des tribus commencent à perdre de l'importance et leur statut social baisse davantage. « Les complexes relations d'autorité construite au cours des siècles ont complètement disparu. Aucun groupe, aucun leader n'a plus la légitimité nécessaire. Les identités territoriales et régionales ont remplacé l'identité nationale ou fondées sur les relations tribales. Les Afghans ne se désignent plus comme Afghans ou même comme Pachtouns et Tadjiks, mais comme Kandahari,

Pandshiri, Hérati, Kabouli ou Jawozjani. La fragmentation est à la fois verticale et horizontale, et elle néglige l'ethnicité pour ne retenir que les habitants d'une ville. La structure tribale pachtoune a été détruite par la perte des pâturages et des propriétés tribales communes, par la guerre et par l'émigration. Les non-Pachtouns associent leur survie aux seigneurs de la guerre et à la vallée où ils sont nés »<sup>167</sup>.

Depuis la chute du régime des Talebans, les choses ont beaucoup changé. La vie des individus a évolué dans certains domaines. Les citoyens vont plus vers les principes modernes que traditionnels. Ils veulent vivre dans une communauté plus grande et plus commune. Ce phénomène est la construction de la nation afghane. Les évolutions changent la structure tribale et sa force sociale, notamment le statut des chefs de tribus. Les leaders des tribus détenaient longtemps une position importante au sein de la société. Leur position a baissée pendant des décennies et était importante lors des contextes particuliers (la résistance contre les soviétiques, les guerres civiles, etc). Dans les années 1990, à cause des guerres civiles, la place des chefs des tribus était très importante car chaque communauté voulait dominer l'autre. L'établissement du nouveau gouvernement en 2001, a changé la position des responsables. Aussi, la corruption, l'implication criminelle, l'augmentation des richesses des chefs des tribus ont éloigné des populations de ces derniers. La conférence de Bonn puis le comportement des chefs politiques des tribus ont changé la vision des citoyens de leurs leaders traditionnels. Les responsables ont modifié leur prise de position et vision politique traditionnelle pour avoir des postes clés dans le gouvernement. Ces opportunistes ont perdu considérablement leur influence traditionnelle et classique au sein de leur tribu communauté et ethnique. L'arrivée d'une génération de jeunes curieux, les structures sociales dirigées par les femmes, la formation d'une société civile, la multiplication d'élite culturelle, ont également compliqué la situation aux responsables.

L'intérêt des citoyens à l'éducation et à la construction des écoles, au développement de l'éducation supérieure, au développement de la culture de citoyenneté et l'apparition des signes de l'individualisme, encouragent les populations vers une vie citadine. Les évolutions sociales, culturelles, économiques et politiques jouent un rôle crucial. La réaction et le respect des populations envers leurs leaders changent. Un nombre important de citoyens réagissent, de plus en plus, de manière indépendante et

---

<sup>167</sup> RASHID Ahmad, *L'Ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.257.

n'écourent plus les prêches des chefs des tribus. C'est une réalité peu imaginable dans les décennies précédentes. Une meilleure gouvernance pourrait guider cette vague d'évolutions vers une perspective claire et prospère pour le pays. Si les choses avancent ainsi, nous sommes persuadés que les citoyens auront une maturité politique et une compréhension correcte de la situation de leur pays pour mieux choisir leur destin dans l'avenir proche. Un sérieux travail de sensibilisation est nécessaire pour informer davantage les citoyens de leur droits, libertés et autres notions de la citoyenneté.

### 1.3 L'incompréhension des citoyens de la démocratie et la manipulation des radicaux

Certains citoyens, encore, ne comprennent pas très bien la notion et les valeurs d'une démocratie. Les radicaux et les opposants de l'Afghanistan démocratique profitent de cette incompréhension pour accomplir leurs propres intérêts. Une meilleure explication ou l'utilisation des synonymes de la démocratie peuvent être efficace dans le contexte afghan. Dans une situation ambiguë tout devient compliqué. Autrement dit, les profiteurs bénéficient de l'incompréhension et de l'émotion des gens pour mélanger différents sujets. Parlant de la démocratie, certains individus parlent des erreurs commises par les forces étrangères qui ont causé la mort des civils. Ces individus se réfèrent, fièrement, aux grandes guerres du passé (guerres anglo-afghanes, échec des soviétiques, éventuel échec de l'OTAN) et souvent hors contexte pour manipuler l'opinion publique. « Some of the arguments that underpin a minimalist approach contradict ground realities. For example, some suggest that al Qaeda, the main reason for America's invasion, is no longer in Afghanistan. They espouse a belief that the presence of foreign soldiers is resented by the population, a resentment giving the Taliban reason to continue fighting; they also believe there is no solution to the continuing conflict. These individuals and groups take the usual clichés out of context and use them to justify a number of misconceptions. These include: Afghanistan is the graveyard of empires; efforts to centralize power in Afghanistan provoke local resistance; and Afghanistan is an ethnically fragmented and decentralized country

incapable of forming a unified state »<sup>168</sup>. Ils évoquent l'idée que la démocratie a apporté la corruption et une élite incompétente au pouvoir. Ils s'attaquent également aux femmes, récemment, émancipées en leur disant que c'est à cause de la démocratie si les femmes afghanes perdent leur dignité. Le fait que les femmes ne se voilent plus complètement et qu'elles aient le droit de travailler et faire des études ne plait pas à ces fondamentalistes et traditionnalistes. Les hommes qui soutiennent la société masculine dénoncent la démocratie comme une propagande de la destruction des valeurs afghanes. Ces hommes ne veulent pas que la société afghane se transforme vers un système moderne car ils perdront leur influence et leur position face aux femmes. L'Afghanistan est un des rares pays où l'espérance de vie des femmes est en-dessous de celle des hommes. Certains hommes ne considèrent pas les femmes comme des individus à part entière. En revanche, il n'y a pas de législation en Afghanistan, ce qui veut dire que les femmes peuvent se balader en minijupe si elles le veulent. Le port du voile n'est pas obligatoire. « Mais il y a ce qu'on peut appeler une pesanteur culturelle. Les Afghanes disent qu'elles ont quatre visages: la fille de, la sœur de, la femme de, et la mère de. Et c'est vrai que toutes les femmes qui étudient ou travaillent, c'est parce que leur père ou leur mari les a autorisées à le faire »<sup>169</sup>. Une mentalité qui nécessite beaucoup de sacrifices pour la changer. Depuis dix ans, un nombre important de femmes et organisations défendant le droit de femme luttent pour améliorer les conditions des femmes afghanes. Le gouvernement devrait mener une campagne nationale de citoyenneté pour informer les individus des droits de la femme et leur responsabilité dans la reconstruction du pays.

Le manque de connaissance des citoyens de la notion de la démocratie compliquent les choses. Les synonymes de terme démocratie peuvent mieux expliquer l'objectif de cette idéologie. Les termes comme « souveraineté du peuple », « bonne gouvernance », « pouvoir du peuple », « gouvernement du peuple », « partage du pouvoir », etc peuvent peut-être faciliter le processus de la démocratisation et la compréhension des citoyens. Le gouvernement afghan doit effectuer une campagne nationale pour informer les citoyens de la démocratie, ses valeurs et leurs places dans la vie et la religion des individus. La communauté internationale peut aider les responsables Afghans dans cette tâche cruciale pour l'avenir du pays.

---

168 <http://www.carlisle.army.mil/usawc/Parameters/Articles/2010autumn/Jalali.pdf> p.6.

169 <http://www.tv5.org/cms/chaine-francophone/info/Les-dossiers-de-la-redaction/afghanistan-presidentielle-aout-2009/p-5874-Afghanistan-Entretien-avec-Ariane-Quentier.htm>

#### 1.4. Les divers facteurs de la radicalisation de la société

L'Afghanistan a été victime des grandes puissances dans les années 1980. Les blocs de l'Est et de l'Ouest voulaient montrer leurs pouvoirs dans le contexte afghan. La guerre froide a causé beaucoup de dégâts à la société afghane. Les conséquences de ces dégâts sont souvent violentes et néfastes. Les gouvernements de l'URSS et puis de la Russie ne se sont jamais excusés de ce qu'ils ont fait en Afghanistan. Les États-Unis n'ont pas avoué leur responsabilité et implication dans l'affaire afghane. À ce jour, aucun pays n'a été condamné par la Cour internationale de la justice (CIJ) pour les crimes et les dégâts causés pendant cette période. Aucune nation n'a, officiellement, accepté de verser des dommages et intérêts aux familles victimes ou de s'engager à la reconstruction des structures détruites. Un gouvernement afghan pourrait un jour saisir la CIJ contre les pays responsables.

L'invasion soviétique a causé des dégâts majeurs souvent irréparables. Les Soviétiques ont envahi le pays et ont tué des milliers civils. Cette violence a obligé des villageois à prendre position contre les forces armées, considérées comme des « envahisseurs » et « tueurs ». De leur côté, les Américains ont engagé et financé des milliers des musulmans radicaux venant de différents pays pour combattre les Soviétiques. Les États-Unis et les pays voisins proches ont manipulé et radicalisé des centaines de milliers de réfugiés afghans pour les utiliser contre l'URSS sur le terrain afghan. « L'islamisme radical en Afghanistan, de par son hostilité viscérale au communisme soutenu par l'ancienne Union soviétique, a focalisé son message sur le concept du Djihad, régi normativement par les enseignements de la charia. Cette attitude a eu pour conséquence de laisser peu de place à une réflexion politique propre, et a incité la communauté musulmane sur le qui-vive à s'infiltrer en masse dans les rangs des Moudjahidin »<sup>170</sup>. Le radicalisme islamique est surtout venu des pays voisins (Pakistan et Iran). Le Pakistan a hébergé, formé et financé les combattants radicaux (Moudjahidin) dans les années 1980 et puis les Talebans dans années 1990. « De l'Iran vint en force la révolution islamique, avec sa panoplie de magistères et de titres religieux [ayatollah, hodjat-ol-islam, etc], ses catégories et hiérarchies nouvelles, ignorées jusqu'alors des Afghans, qui ne comptent parmi eux que 15 à 20% de chiites.

---

<sup>170</sup> FAZELLY Kacem, *L'Afghanistan, du provisoire au transitoire, quelles perspectives*, Langues et mondes, l'Asiathèque, Paris, 2004.

Les combats extrêmement violents entre le groupe de l'Ittihad-e-islami, soutenu par le Djamiat-e-islami, et les hazaras chiïtes du groupe Wahdat-e-islami, sont à mettre sur le compte des divisions provoquées par la configuration nouvelle où l'on voit l'Arabie saoudite entreprendre de concurrencer la présence iranienne »<sup>171</sup>. Durant les trente dernières années, le wahhabisme des saoudiens a également influencé certains responsables Afghans. Avant cela, l'Arabie saoudite n'avait pas sa place dans la société afghane. « De l'Arabie saoudite, l'Afghanistan a hérité le wahhabisme, rite rigoureux, presque inconnu avant la crise. Sa radicalité proche de celle des Déobandis, explique l'alliance nouée entre Ben Laden et Mollah Mohammad Omar sous les Talebans »<sup>172</sup>. « C'est aussi grâce aux croyances wahhabites que des pratiques condamnables et contraires aux droits de l'homme, telles que la vente des femmes et leur mariage forcé, sont apparues dans certaines provinces du pays »<sup>173</sup>.

L'influence de différents courants islamistes et leur présence dans la société afghane sont des sérieux obstacles de la modernisation. Les éléments afghans liés à ces courants empêchent également les démarches de la démocratisation. L'opposition des radicaux et la méconnaissance des acteurs occidentaux ont tout simplement compliqué la mission de la reconstruction de l'État-nation en Afghanistan. « *Nous avions sous-estimé l'allergie des Afghans aux étrangers. Nous pensions changer l'Afghanistan comme nous l'avons fait en Asie centrale au début du XX<sup>e</sup> siècle. Nous ne nous considérons pas comme des envahisseurs. Aujourd'hui, la communauté internationale agit avec une grande arrogance. Méconnaissance totale de la structure sociale et ethnique du pays, manque de compréhension des traditions et de la religion. Les militaires occidentaux sont si loin des afghans ! Ils ne s'adressent à eux que du bout de leur canon et du fond de leurs véhicules blindés. Ils gagnent les batailles mais ils perdent la guerre, Zamir Kabulov, l'ambassadeur russe en Afghanistan* »<sup>174</sup>.

La radicalisation a touché l'ensemble du pays même si une grande partie des citoyens y sont épargnés. Ce phénomène a retardé toutes les tentatives de la modernisation et de la démocratisation un bon moment. Dans les années 1970, le pays était sur les rails de la démocratie même si le président D. Khan était considéré comme prince-président autoritaire. Ce dernier voulait transformer la société afghane vers la modernité. Les coups d'État communiste puis les évènements successifs ont détruit

---

171 *Ibid.*

172 *Ibid.*

173 *Ibid.*

174 QUENTIER Ariane, *Afghanistan au cœur du chaos*, éditions Denoël, 2009, p.321.

toutes les bases démocratiques établies dans les années 1960. Depuis 2001, le gouvernement afghan se bat contre deux grands défis : installer la démocratie mais aussi combattre le radicalisme. La réussite de ces deux objectifs sera très longue, coûteuse et douloureuse pour la nation afghane.

## 1.5. Le rôle des chefs de tribus dans l'installation de la démocratie

Certains responsables des communautés afghanes peuvent jouer un rôle crucial dans l'installation de la démocratie en Afghanistan. Les chefs de tribus afghans sont respectés même si certains commencent à perdre leurs positions dans la société. Certains de ces responsables ont profité de l'occasion de la reconstruction du pays pour s'enrichir en profitant des contrats proposés par les étrangers. Dans le sud et sud-est, les chefs de tribus détiennent encore une place importante au sein de leurs communautés. Dans les zones pachtounophones, la structure hiérarchique des responsables reste intacte. Cette réalité est encore plus visible dans les zones rurales et tribales du pays. Les chefs de tribus n'ont pas reçu un soutien considérable du gouvernement central pour faire des efforts dans le domaine de la démocratie. Certains chefs ont pris des initiatives (soutien de l'éducation des filles dans certaines provinces, reconstruire des structures, etc) pour le bien de leur tribus. Dans le processus de la modernisation et démocratisation, il n'y a pas eu de stratégie ou de coordination nationales. Le manque d'une harmonisation a causé des retards des projets et des pertes humaines et financières importantes. Le gouvernement afghan n'a pas pu profiter des potentiels des chefs des tribus dans le processus de la démocratisation. L'État afghan a pris des initiatives pour soutenir les chefs locaux très tardivement. L'une des initiatives de gouvernement central a été la création des forces de polices locales. Dans la plupart des cas, ces forces sont commandées par les chefs des tribaux. L'objectif est d'assurer la sécurité des communautés et de combattre les Talebans et les insurgés. Les habitants de certaines provinces critiquent les membres de la police locale (abus de pouvoir, vol, etc). Les Américains soutiennent ces forces et en sont leur principal financier. Les Talebans ont compris que les chefs de tribus peuvent jouer un rôle important dans la stabilisation et modernisation du pays mais aussi dans le combat contre les étudiants en religion. De ce fait, ils tuent les principaux chefs des communautés dans l'ensemble du pays. Des centaines de chefs de tribus ont été assassinés par les Talebans. « The Taliban do not have to occupy space to control it. The fear of their brutal actions control the population's behavior. The militants have also intensified their intimidation campaign with targeted assassinations of influential

political, tribal, and religious leaders, who could be instrumental in expanding the writ of the government in rural areas, thereby contributing to peace and stability »<sup>175</sup>.

## 1.6. Le modèle occidental convient-il au système communautaire afghan ?

Depuis l'intervention de la communauté internationale en Afghanistan en 2001, tous les chercheurs et acteurs majeurs se posent la question posée ci-dessus. La réponse à cette question est assez mitigée. Le processus de la démocratisation afghane a divisé la vision des acteurs en deux parties. Il y a ceux qui pensent que la démocratie convient à toutes les sociétés et peut être installée par la force militaire (Francis Fukuyama<sup>176</sup>). Il y a ceux qui pensent que la société afghane n'est pas prête à accueillir la démocratie et elle doit être adoptée au contexte du pays (Samuel Philipps Huntington)<sup>177</sup>. En fait, Huntington dit qu'il faut désormais penser les conflits en termes non plus idéologiques mais culturels : « dans ce monde nouveau, la source fondamentale et première de conflit ne sera ni idéologique ni économique. Les grandes divisions au sein de l'humanité et la source principale de conflit sont culturelles. Les États-nations resteront les acteurs les plus puissants sur la scène internationale, mais les conflits centraux de la politique globale opposeront des nations et des groupes relevant de civilisations différentes. Le choc des civilisations dominera la politique à l'échelle planétaire. Les lignes de fracture entre civilisations seront les lignes de front des batailles du futur »<sup>178</sup>. Compte tenu de nos recherches et connaissances du contexte afghan, nous estimons que le modèle occidental n'est pas directement transposable en Afghanistan. La démocratie peut être adaptée dans le contexte afghan. Il faudrait prendre en compte le tissage culturel et traditionnel et y intégrer les éléments convenables. Ici, nous

---

175 <http://www.carlisle.army.mil/usawc/Parameters/Articles/2010autumn/Jalali.pdf> page.4.

176 FUKUYAMA Francis, *State-Building : Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 2004.

177 HUNTINGTON Samuel Philipps, *The third wave : democratization in late Twentieth century*, University of Oklahoma press, Mars 1993.

178 HUNTINGTON Samuel Philipps, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Simon & Schuster, 1996.

démontrerons les différentes visions et analyserons les éléments qui peuvent être intégrés dans le système afghan.

A. A. Jalali, le chercheur et connaisseur de l'Afghanistan, estime que la structure informelle des institutions de l'État devrait être renforcée. Lorsque, A. A. Jalali était ministre de l'intérieur afghan (2003-2005), il a réalisé plusieurs réformes importantes dans le domaine de la sécurité. « Historically, Afghanistan has been a strong nation and a weak state. The central government was traditionally weak, but the peripheries were even weaker, favoring the presence of a central authority as a power balancer and political arbitrator. Despite its ethnic diversity, the Afghan nation has shown surprising strength, resilience, and viability in the recent past, with no trace of secessionist threats. For most of the last century, relative peace coupled with foreign assistance has helped Afghanistan to establish modern state institutions and economic infrastructure, both of which facilitated national integration and expanded the writ of the central government throughout the country. Kabul's lack of capacity and resources has hindered its ability to respond effectively to the periphery's needs for services and has left the more traditional power structures and informal conflict resolution institutions intact. Kabul often supplements these formal institutions with resources without directly competing with them. These informal structures are particularly active in the tribal areas. The country's nationhood is based more on what Ernest Renan terms a "will" to persist together rather than on common ethnicity, language, or tribal affiliation. In terms of ethnic affiliation, tribal divisions, clan networks, social divisions, and regional solidarity the Afghan society is mostly atomized. Paradoxically, it is this atomization that guards against disintegration and compartmentalization »<sup>179</sup>.

La société afghane dispose des anciennes traditions et il faudrait prendre en compte ces traditions dans le processus de la démocratisation. Ces traditions sont plus anciennes que la religion musulmane. « L'islam ne s'est imposé que tardivement en Afghanistan. Certes, à partir de 663 de notre ère, les rois bouddhistes et hindouistes subirent la pression des conquérants arabes, mais ils ne furent définitivement vaincus par les armées turques qu'au X<sup>e</sup> siècle. La religion musulmane a alors recouvert les traditions anciennes, mais sans parvenir à les faire disparaître complètement »<sup>180</sup>. Ces traditions sont propres au pays et compatibles à la démocratie occidentale. Il faudrait habituer les populations de se tourner vers la modernisation et non pas les forcer à

---

179 <http://www.carlisle.army.mil/usawc/Parameters/Articles/2010autumn/Jalali.pdf> page.8.

180 DUPAIGNE Bernard, *Afghanistan rêve de paix*, Buchet/Chastel, Paris, 2002.

accepter les valeurs démocratiques propres aux Occidentaux. Dans la mission de la démocratisation afghane (depuis 2001), les acteurs impliqués « forcent » les citoyens à soutenir le régime politique installé à Kaboul. Ce régime est basé sur le modèle de la démocratie libérale occidentale. Pour installer un tel modèle, il faudrait d'abord préparer le terrain propice. Cela va prendre du temps et nécessite beaucoup d'efforts. Dans le contexte afghan, avant de demander aux villageois d'envoyer leurs femmes à voter, il faudrait leur expliquer à quoi sert concrètement cette action. Ces ruraux ont-ils la volonté d'aller voter pour un modèle qu'ils ne connaissent pas assez bien. Dans certaines tribus, la femme reste invisible aux hommes quel que soit le contexte. Ce principe est respecté dans toutes les circonstances par les hommes de la famille. Dans les familles pachtounes, la femme (épouse, mère, sœur) détient une place importante pour les hommes. La rivalité causée par les problèmes liés aux femmes est connu dans ces familles. Avant d'appliquer les lois ou essayer d'émanciper les femmes par « contraintes », il faudrait préparer la mentalité des hommes. La solution à ce problème peut être l'éducation et des campagnes nationales d'information et de sensibilisation. Des efforts sont nécessaires pour éduquer les enfants et transformer, petit à petit, les habitudes et les traditions des afghans. « En réalité, les Talebans s'inspirent tout autant du code tribal des peuples pachtouns qui sépare les filles dès sept ans des garçons et des hommes. Apercevoir une peau ou un cheveu est considéré comme une séduction diabolique. Afin d'empêcher que le péché se répande, battues autant que besoin pour s'assurer leur moralité, et quand elles sortent, le moins possible, elles doivent se couvrir de la tête aux pieds »<sup>181</sup>. D'après le chercheur et député afghan, R. Bachardoust, les Talebans étaient confus en ce qui concernait le statut des femmes afghanes. Autrement dit, les Talebans étaient contre l'éducation et le travail des femmes en Afghanistan alors qu'à l'étranger leur représentant était une femme. « L'État islamique des Talebans s'acharnait particulièrement sur les filles et les femmes afghanes, alors même que le représentant officieux de cet État islamique, aux États-Unis, fut une femme d'origine afghane, Laili Helms, belle-fille de Richard Helms, ancien directeur de la CIA. Elle avait quitté l'Afghanistan à l'âge de 3 ans pour la France, puis pour les États-Unis d'Amérique, et ne portait jamais de voile ni de foulard, même au moment où elle représentait des Talebans, on peut se poser des questions sur la sincérité de l'attachement de mollah Omar à l'islam pendant l'exercice du pouvoir. Croyait-il

---

181 KARAM Patrick, *Asie Centrale, le nouveau Grand Jeu*, le Harmattan, Paris, 2002, p.64.

vraiment dans l'islam, ou l'islam n'était-il qu'un instrument pour conquérir et garder le pouvoir ? »<sup>182</sup>. Les Talebans ont toujours dit qu'ils étaient contre l'éducation et le travail des femmes sous leur régime car la situation sécuritaire ne le permettait pas. Depuis le retour des étudiants religieux en 2005, ils ont pris une position différente sur cette question (cf. chap. V). Ils disent que dans le cas de leur retour au pouvoir, ils autoriseraient les filles d'aller à l'école et au travail. Est-ce une stratégie pour gagner la confiance des afghans ou un changement total de leur politique ? C'est très difficile de répondre à cette question aujourd'hui. Une chose est sûre que les Afghans ne veulent plus vivre sous un régime gouverné par les Talebans comme c'était le cas entre 1996 et 2001.

En absence de solutions légitimes, des compromis avec la démocratie peuvent être envisagés à moyen terme. Autrement dit, pour préparer le chemin vers une démocratie représentative et fonctionnelle, les acteurs majeurs peuvent envisagés différentes méthodes. Il faudrait employer différents moyens et faire des efforts et des sacrifices pour acquérir une démocratie souveraine. « La première hypothèse serait de tenir compte de l'héritage ethnique et clanique sans vouloir à tout prix imposer une démocratie à l'Occidentale. On peut s'interroger avec Antoine Sfeir, rédacteur en chef des Cahiers de l'Orient, et le journaliste Christian Chesnot sur le caractère insoluble de l'islam dans la démocratie sans qu'il y ait eu auparavant, comme en Turquie, éducation et initiation au pluralisme. Jean Glavany et Henri Plagnol proposent de composer avec les traditions du pays, une approche plus réaliste pour une société demeurée conservatrice. En effet, chaque ethnie pourrait gérer ses propres affaires. Ce n'est pas franchement la démocratie athénienne, mais on peut aussi imaginer de donner la gestion des affaires courantes aux *shouras* de district, de vallée ou village. Cette solution présente toutefois des effets pervers. À en croire un quotidien britannique, dans la province d'Helmand, avec l'accord du secrétaire d'État aux Affaires étrangères, David Miliband, et du président afghan, les Anglais achètent la loyauté de chefs de tribus, en leur versant un salaire mensuel afin qu'ils se retournent contre les Talebans. La principale difficulté de ces pots-de-vin est que ces *maleks* sont de la même ethnie, pachtoune en majorité, que les Talebans... »<sup>183</sup>.

---

182 BACHARDOUST Ramazan, *Afghanistan, droit, histoire, politique, constitution*, Harmattan, Paris, 2002.

183 JAUFFRET Jean-Charles, *Afghanistan 2001-2010 : chronique d'une non-victoire annoncée*, Édition Autrement, Paris, Mars 2010, p.223.

Il ne faut pas confondre les moyens avec le processus. Certes, l'Afghanistan a acquis les moyens d'organiser les élections démocratiques mais le chemin vers la démocratie reste long. Les Afghans feront beaucoup de sacrifices pour avoir une démocratie. De plus, cette tâche sera compliquée car le nouvel État a été bâti sur certaines inégalités entre les citoyens. Par exemple, nous estimons, le fait d'avoir des quotas pour les femmes au parlement afghan n'est pas une démarche démocratique mais une mise en scène à la demande des Occidentaux. Aussi, fixer des quotas par tribu et communauté à l'assemblée nationale n'est pas un principe démocratique. Le gouvernement afghan a dit qu'en « fixant des quotas pour les femmes et les représentants des ethnies, il voulait respecter le principe de la démocratie représentative ». En faisant ainsi, les acteurs majeurs voulaient montrer que la démocratie représentative fonctionne en Afghanistan. De ce fait, ils ont contraint les responsables Afghans de fixer un quota pour les femmes au parlement et au gouvernement ; établir une constitution « inadaptable » au contexte actuel ; reconnaître les droits de l'homme et les droits des femmes ; établir des institutions et organiser des élections. En théorie ces idées semblent très intéressantes mais en réalité les choses se sont passées différemment. Tout au long de nos recherches de thèse de doctorat, nous avons essayé de démontrer que les actions ont été menées de manière contradictoire. Certes, certains progrès ont eu lieu depuis dix ans mais il y a eu également beaucoup d'échec. Il faudrait faire encore des efforts pour sauvegarder les progrès accomplis et améliorer le système. L'un des domaines le plus important est l'accès des femmes à l'éducation et au travail. Loin des propagandes des féministes et des publicités des occidentaux, il faudrait améliorer les conditions pour les femmes. Pour arriver à cette fin, le gouvernement devrait établir de sérieux plans pour impliquer et encourager davantage les femmes dans la vie quotidienne. D'autres pays islamiques ont déjà fait des démarches dans ce sens et les femmes afghanes ont aussi le droit de s'émanciper. Cela, en respectant les droits et traditions locaux. Autrement dit, il faudrait préparer les conditions nécessaires et mener une vaste campagne d'information et de sensibilisation nationale pour informer tous les citoyens de leurs droits. Il faudrait améliorer l'accès à l'école et au travail pour encourager les filles de sortir de chez elles pour des raisons valables. Le gouvernement afghan devrait aider la société civile et les organismes qui combattent pour les droits des femmes. L'échange universitaire avec des pays musulmans modérés peut être une solution efficace de changer la mentalité. Tout le monde le sait que « l'enjeu est considérable en Af-pak. L'expérience démontre que c'est par les femmes qu'un pays se

modernise. Aux Émirats arabes unies, islam et condition féminine cohabitent en harmonie : les femmes exercent librement une profession et conduisent seules leur voiture. À Riyad, le 24 septembre 2009, est inaugurée la première université mixte d'Arabie saoudite où les femmes, chercheuses et étudiantes, peuvent librement circuler sur le vaste campus sans être obligées de porter hidjab, gants et robe noire islamique. En ce sens, l'aide internationale apparaît comme dispensable en Afghanistan pour remettre ce pays à l'endroit : 50 % des 10 000 personnels afghans des professions médicales formés récemment sont des femmes qui ne pouvaient exercer sous le régime des Talebans »<sup>184</sup>.

### 1.7. La répartition des places des ethnies au parlement : un principe non-démocratique

En Afghanistan, il n'y a jamais eu de recensement. Le nombre exact des citoyens que représentent les tribus dans les différentes provinces n'est officiellement pas reconnu. Lors de deux dernières élections parlementaires, le gouvernement afghan avait fixé des nombres de députés par province et par ethnie. Dans certains pays (Liban), ce principe peut être une solution pour apaiser les tensions religieuses ou ethniques mais l'Afghanistan ne souffre pas de ces conflits. C'est-à-dire que les Afghans n'ont pas besoin de fixer des telles règles dans les lois de leurs institutions. Certes, le pays a été, longtemps, gouverné par les Pachtouns du sud mais dans une démocratie, la majorité emporte le pouvoir. Il n'y avait pas une nécessité de fixer le nombre de chaises par ethnie. La séparation des ethnies, des tribus et des communautés provoquerait l'éclatement de la structure sociale du pays. Les responsables politiques ne devraient pas jouer à ce jeu. Au contraire, il faudrait concilier les différentes ethnies pour reconstruire la nation afghane. Il faudrait créer une unité et encourager les individus vers le principe de la citoyenneté. « Jouer une ethnie contre une autre peut aussi réveiller les vieilles rivalités dans ce manteau d'Arlequin qui constitue l'Afghanistan. Les chiïtes, Hazaras principalement, majoritaires dans les provinces de Daikundi et de Bamiyan, soutiennent l'administration d'H. Karzai. Maints exilés sont rentrés au pays après la défaite des Talebans en 2001. Certains sont diplômés et participent à la

---

<sup>184</sup> *Ibid*, p.238.

reconstruction du pays. Leurs femmes, en ville, sont plus émancipées que leurs consœurs sunnites et ont voté massivement lors des élections de 2004. Mais pour donner le change à ce soutien chiite en vue de préparer sa réélection en 2009, H. Karzai est allé jusqu'à faire voter une loi, en mars 2009, rétablissant la charia pour leurs femmes. Une telle négation des droits humains entraîne une vague de protestation au sein même du gouvernement afghan et de la communauté internationale. Si bien que l'interdiction à la conjointe de sortir de chez elle sans le consentement de son mari a été levée, mais il n'en demeure pas moins que la loi autorise le *viol de l'épouse*. Sous la pression internationale, H. Karzai retard la promulgation de cette loi sur la charia jusqu'à la veille des élections présidentielles d'août 2009. Pour de nombreux Afghans, il apparaît d'ailleurs comme un fantoche aux ordres des occupants. En outre, vouloir mettre en avant les Hazaras, c'est jouer avec le feu en favorisant des amis de la Perse »<sup>185</sup>. « [...] L'Iran, en effet, en dehors de ses largesses dans la province d'Herat, a construit à Kaboul une université, des lycées, des mosquées, et encourage un programme de reconstruction d'immeubles. C'est aussi marginaliser les autres groupes, dont les Pachtouns. La vieille politique des races, avec son parfum colonial, est donc des plus risquées. Pour une spécialiste de l'Af-pak, Mariam Abou Zahab, il faudrait réintégrer les Pachtouns dans le jeu politique, car l'erreur a été de les marginaliser dès 2001. Soumis aux aléas de la guerre et aux frappes aériennes des deux côtés de la frontière, ils ont le sentiment, précise-t-elle, d'être victimes d'un génocide »<sup>186</sup>.

Le gouvernement afghan aurait dû laisser les citoyens de choisir les personnes qu'ils le souhaitent. Lors des élections, les Afghans avaient le choix et pouvaient choisir les personnes qu'ils voulaient. « Deux élections étaient prévues, l'une pour les 249 députés de la Chambre basse du Parlement [Wolesi Jirga, ou *Chambre du peuple*], et l'autre pour les 34 conseils provinciaux. Pour la Chambre haute du Parlement [Meshrano Jirga, 102 sièges], les deux tiers des parlementaires devaient être élus par les conseils provinciaux et le tiers restant par le président. La Chambre basse devait par ailleurs inclure deux femmes élues dans chaque province [soit 68 au total]. La distribution des sièges en fonction des estimations de population suscita de graves tensions, dans la mesure où il n'existait aucun consensus sur les données démographiques. Les Hazaras étaient furieux que Kaboul reçoive 33 sièges pour la Chambre basse, alors que les deux provinces hazaras de Bamyan et Daikundi n'en

---

<sup>185</sup> *Ibid*, p.223.

<sup>186</sup> *Ibid*, p.223.

recevaient que quatre chacune »<sup>187</sup>. « Le nouveau Parlement serait ainsi exclusivement composé d'individus sans allégeance à un parti, un groupe ou un programme quelconque. L'ONU, l'UE et les ONG firent vigoureusement pression sur H. Karzai pour qu'il accepte un système de listes de partis, mais il y resta opposé. *Je soulevais la question à chaque fois que nous nous rencontrions, mais il persistait à expliquer que les partis étaient néfastes et rappelaient le temps du Parti communiste. Seul l'ambassadeur américain Zalmay Khalilzad soutenait la décision de H. Karzai. Ce fut là l'erreur la plus désastreuse de Khalilzad, dans la mesure où cette position contribuait à saper le processus soutenu par les États-Unis eux-mêmes. Une démocratie sans partis politiques n'avait aucun sens puisqu'elle signifiait que le jeu politique resterait centré autour des luttes entre seigneurs de la guerre »*<sup>188</sup>.

Le principe d'inégalité entre les ethnies a commencé dès la conférence de Bonn. Lors de cette conférence, l'ONU et d'autres acteurs majeurs ont approuvé la répartition des ministères par ethnie. Les groupes influents présents ont attribué des postes clés du gouvernement intérim par principe d'ethnie puissante et non pas compétence et ni intérêt général. Ce principe inégalitaire a été visible dans les gouvernements suivant la conférence de Bonn. Au lieu de réunir la nation et former un État basé sur les principes de la démocratie, les acteurs responsables ont divisé les Afghans par ethnies. Cela a éloigné les citoyens du gouvernement et ses représentants. « [Après la conférence de Bonn], les Pachtouns ont onze ministères ; les Tadjiks, huit ; les Hazaras, cinq ; les Ouzbeks, trois ; les autres minorités ethniques se partagent trois postes sur trente. En réalité, les Tadjiks sont les grands gagnants. Ils conservent les portefeuilles-clés de la défense, avec Mohhamed Qasim Fahim, de l'intérieur avec Younes Qannoni et des Affaires étrangères avec le Dr. Abdullah Abdullah. Tous les trois proviennent de la vallée du Panchir et sont affiliés au Jamiat e-Islami, le parti de l'ancien président Rabbani, qu'ils n'ont de cesse de marginaliser »<sup>189</sup>. De plus, certains de ces ministres étaient responsables des crimes qu'ils ont commis dans les années 1990. Les principales raisons des guerres civiles sanglantes étaient le désaccord des ethnies pour former un gouvernement représentatif. Ces guerres avaient causé des milliers de victimes et des dégâts importants. Les conflits entre les ethnies ont également permis la formation du mouvement radical des Talebans. « La victoire des Talebans consacre le retour aux commandes des Pachtouns, écartés du pouvoir par les Tadjiks à l'issue de

---

<sup>187</sup> QUENTIER Ariane, *Afghanistan au cœur du chaos*, éditions Denoël, 2009, p.258.

<sup>188</sup> *Ibid*, p.259.

la guerre contre les Soviétiques »<sup>190</sup>. La séparation des ethnies et tribus, fixation des quotas aux institutions de l'État, faire la distinction entre l'ethnie « majoritaire » et « minoritaire » ou ethnie « suprême » et « inférieure », vont guider le pays vers des conflits et des tensions à long terme. Il faudrait unir la nation afghane autour du principe de citoyenneté pour combattre l'extrémisme et renforcer la démocratie.

### 1.8. Les extrémistes religieux contre la démocratie dans toutes ses formes

Pour garantir le renforcement de la démocratie, le gouvernement afghan devrait s'attaquer de manière sérieuse à la question de l'extrémisme. Il peut profiter du soutien de ses alliés internationaux pour atteindre cet objectif. Le problème du président H. Karzai et son gouvernement, c'est qu'ils n'ont pas défini une stratégie claire contre les combattants Talebans et les insurgés. Autrement dit, les Talebans mènent des opérations contre les forces internationales et le gouvernement afghan et le président H. Karzai appellent ces étudiants religieux ses frères « mécontents ». Cette ambiguïté a créé deux problèmes majeurs. Premièrement, les forces de sécurité afghanes n'ont pas des vraies motivations pour se battre contre les Talebans. Dans plusieurs cas, le président H. Karzai a relâché des tueurs de Talebans capturés par les forces de sécurité afghanes ainsi que leurs éléments importants. Le chef de l'État afghan justifie ses actes comme des démarches de « bonne volonté » vers la paix et de négociations avec les Talebans. Dans chaque apparition publique, le président H. Karzai fait appel aux Talebans. Il leur demande de renoncer à la violence, accepter la constitution afghane et se séparer du réseau d'Al-Qaida. Les Talebans ont toujours rejeté ces demandes et ont intensifié leurs attaques contre le gouvernement afghan et ses alliés internationaux. Deuxièmement, les Talebans et des insurgés afghans et étrangers déstabilisent le pays. Dans une telle situation l'extrémisme s'étend davantage dans tout le pays. Le gouvernement ne s'attaque pas sérieusement à la question de l'extrémisme. Le radicalisme touche les zones rurales, les universités et les villes. Les extrémistes sont contre la démocratie et ses valeurs. Ils critiquent vivement le gouvernement afghan et

---

189 KARAM Patrick, *Asie Centrale, le nouveau Grand Jeu*, le Harmattan, Paris, 2002, p.104.

190 *Ibid*, p.64.

ses alliés. Une grande majorité des afghans n'est pas des musulmans radicaux. Ils pratiquent plutôt un islam modéré, favorable aux droits de l'homme et aux valeurs démocratiques. Ils ont soufferts des conflits pendant trente ans et veulent vivre dans une société libre et prospère. Si la situation continue ainsi, dans la prochaine décennie un nombre important d'afghans sera peut être touché par le radicalisme, notamment les jeunes. Cela pour des raisons de pauvreté, manque d'éducation, absence de l'État et ses actions, climat d'insécurité, propagande des Talebans et des radicaux, etc. Il ne faudrait pas laisser le pays aux mains des extrémistes car ces derniers empêchent le renforcement de la démocratie et la modernisation et le développement du pays. Les Afghans ont déjà connu le régime strict et dictatorial des Talebans qui veulent retourner à la version radicale de l'islam. Un régime très autoritaire dans lequel toutes les décisions venaient du leader suprême. « *Les décisions sont fondées sur l'avis de l'émir al-mominin. Nous estimons que la consultation n'est pas nécessaire. Nous pensons agir en conformité avec la charia. Nous nous rangeons à l'avis de l'émir, même si aucun de nous ne partage son opinion. Il n'y aura pas de chef d'État. À sa place, il y aura un émir al-mominin. Le Mollah Omar sera la plus haute autorité et le gouvernement ne pourra appliquer aucune décision sans son accord. Les élections générales sont incompatibles avec la charia, et donc nous les rejetons, a dit Wakil Ahmad Motawakil, le ministre des affaires étrangères des Talebans* »<sup>191</sup>. « *La constitution est la charia, donc nous n'avons pas besoin de constitution. Les gens aiment l'islam, voilà pourquoi ils soutiennent tous les Talebans et apprécient ce que nous faisons, a dit le procureur général des Talebans, le mawlawi Jalilullah Maulvizada* »<sup>192</sup>. « (...) les intégristes prônent le retour au Califat du début de l'islam avec la charia comme base des relations à l'intérieur de la société comme avec l'extérieur »<sup>193</sup>. « La destruction des bouddhas géant de Bamyan fin 2000 résonne comme un défi à la communauté internationale mais s'inscrit dans la logique religieuse des Talebans. L'extrémisme des mollahs Talebans est qualifié de honte du prophète par le clergé sunnite de la mosquée Al-Azhar au Caire et par les théologiens chiites de ville de Qom »<sup>194</sup>.

---

191 RASHID Ahmad, *L'Ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.137.

192 RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.142.

193 KARAM Patrick, *Asie Centrale, le nouveau Grand Jeu*, le Harmattan, Paris, 2002, p.65.

194 RASHID Ahmad, *L'Ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.65.

## 1.9. Différentes interprétations de l'islam

En effet, c'est une évidence qu'il n'y pas un islam mais des islams. Il y a pratiquement autant d'islams que de musulmans, puisque chaque musulman, ou presque, a sa propre vision de l'islam quant aux questions qui concernent la société. En effet, la religion islamique a donné naissance, comme toute religion, à de multiples interprétations et donc à de multiples croyances et rites, que l'on peut regrouper en deux catégories. Il y a, d'une part, les interprétations traditionnelles et, d'autre part, les interprétations nouvelles de l'islam, surtout de nature politique après, notamment, la naissance des Frères musulmans en Égypte dans les années 1920. En effet, dès le décès du prophète Mohamet, l'islam perd son homogénéité puisque apparaissent deux courants qui s'opposent, non pas sur des questions secondaires mais essentielles, à savoir le choix du successeur du prophète pour diriger la communauté islamique. Qui doit et qui peut diriger la cité islamique ? Doit-on recourir à des élections pour désigner le successeur du prophète ou doit-on confier la direction de la cité à l'un des membres de la famille du prophète ? En l'occurrence, il s'agit d'Hazrat Ali, cousin et gendre de Mohamet, qui est considéré, par certains, comme ayant été désigné par le prophète lui-même. Il est assassiné : le premier meurtre politique en Islam d'une longue série ininterrompue. Quelque temps à peine après le décès du prophète Mohamet, la « bataille » se déroule entre, d'une part, H. Ali et ses partisans qu'on peut qualifier, du point de vue du droit constitutionnel, de « monarchistes » et, d'autre part, Aboubakr Sidiq, Omar Farouq et ses partisans qu'on peut qualifier de « républicains ». Ce sont ces derniers qui l'ont emporté. Cette première divergence, sur une question de fond, montre en soi l'absence de règle claire et précise en islam sur une question aussi fondamentale que la direction de la cité, ce que fait que la communauté islamique a connu la « république » suivi de la « monarchie ». Le décès du prophète est donc suivi immédiatement de la division de la communauté islamique et des musulmans : sunnites et chiites. Ces derniers se divisent à leur tour principalement entre ismaéliens et jafarites, alors que les sunnites se divisent principalement en cinq courant : malikite, chafiéte, hanafite, hanbalite et wahhabite. Ces courants et interprétations différentes de l'islam se sont multipliés au XX<sup>e</sup> siècle avec l'apparition des partis politiques islamiques et islamistes.

## 1.10. Les interprétations contemporaines de l'islam

Au début du XX<sup>e</sup> siècle, les musulmans éduqués dans des écoles secondaires et/ou des universités à l'occidentale ont adopté une attitude radicalement différente de celle de leurs aînés à l'égard de l'islam, puisqu'ils ont considéré l'islam plutôt comme une idéologie que comme une religion, à l'image et sous l'influence des événements de l'époque comme, par exemple, l'échec et l'éclatement de l'empire ottoman face à l'Occident et surtout la victoire des communistes en Russie. Par réaction et/ou par conviction, ces « intellectuels » musulmans qui ne voulaient adhérer ni à la philosophie libérale ni à l'idéologie communiste, nées toutes les deux en Occident (Marx est né, a été éduqué, vécu en Allemagne, en France et en Angleterre), ont transformé la religion islamique en une idéologie à l'image et sous l'influence de l'idéologie montante de l'époque comme le montre le célèbre ouvrage *L'Équité sociale* de Sayed Qotb, l'un des dirigeants du parti politique islamiste Frères musulmans, décédé en prison. L'islam est ainsi transformé en une idéologie et présenté comme alternative. Le premier parti politique islamiste a donc transformé la religion islamique en un programme politique avec le fameux slogan « Le Coran est notre constitution ». Il s'agit bien sûr du parti appelé les Frères musulmans fondé en 1928 en Égypte par Hassan al Banna, un instituteur, sorti de l'école laïque : que connaissait-il du Coran ? Et que connaissait-il de la constitution ? Ce qui est évident, c'est qu'il n'a pas laissé, à notre connaissance, de chefs d'œuvres ni en droit constitutionnel ni en études coraniques. Ce parti est devenu la première multinationales islamique en politique, donnant naissance à de petits Frères musulmans dans des pays islamiques y compris en Afghanistan. Le premier parti islamique afghan est à l'image de celui des Frères musulmans d'Égypte, c'est l'une des raisons pour laquelle des Afghans membres ou sympathisants de ce parti sont appelés les Frères musulmans, dont les figures les plus connues de la deuxième génération sont G. Hekmatyar et A. S. Massoud. Le parti politique Frères musulmans égyptien éclate lui-même en différentes factions auxquelles s'ajoutent de nouveaux partis islamiques en rupture avec les Frères musulmans, chacun donnant à son tour des interprétations divergences et contradictoires de l'islam. Il n'y a donc pas un islam mais des islams. Il existe, par exemple, rien qu'en Afghanistan une dizaine de rites islamiques traditionnels et autant d'idéologies islamiques nouvelles que de partis

politiques islamistes et islamiques en désaccord sur des points essentiels quant à la conduite de l'État.

## II - Les Madrasas : un endroit de radicalisation et un obstacle pour la modernisation et démocratisation du pays

Madrasa est un terme arabe désignant une école, qu'elle soit laïque ou religieuse, quelle que soit la confession. Le terme peut aussi désigner spécifiquement une université théologique musulmane, ou plus rarement une université scientifique. C'était un établissement d'enseignement (proche des facultés et universités actuelles) créé pour la première fois aux alentours du V<sup>e</sup> siècle de l'Hégire pour assurer l'enseignement supérieur religieux en général et diffuser les doctrines sunnites en particulier. Habituellement, les élèves étaient logés dans l'établissement, et les services du *waqf*<sup>195</sup> les prenaient en charge pour leur permettre de se consacrer à leurs études. Une autre caractéristique était que les enseignants y étaient nommés par l'État. Aujourd'hui, l'enseignement dans les madrasas varie selon le pays. Dans la république fédérale islamique des Comores (RFIC), on appelle une école traditionnelle « l'école coranique ». Ces écoles sont privées. Elles accueillent les enfants, filles et garçons, de 3 à 4 ans jusqu'à la puberté, pour des sommes très modiques, voire gratuitement pour les plus modestes. Les enfants ne sont envoyés dans le système éducatif à l'occidental, qu'après ce cursus. L'enseignement permet aux enfants d'apprendre l'écriture arabe, le Coran ainsi que des *hadiths*<sup>196</sup> et les bases des pratiques culturelles musulmanes.

---

195 Dans le monde musulman ou chrétien oriental, le *waqf* est une donation faite à perpétuité par un particulier à une œuvre d'utilité publique, pieuse ou charitable. Le bien donné en usufruit est dès lors placé sous séquestre et devient inaliénable. Si la *zakât* (l'aumône) est obligatoire pour tout musulman solvable, le *waqf*, dont la possibilité n'est évidemment offerte qu'aux seuls possédants, est facultatif. Il procède en tout cas, dans le droit traditionnel, du même esprit de subordination de l'usage de la propriété privée au bien général de la Cité. Dans tous les cas, il s'agit d'une obligation charitable.

196 Un hadith désigne une communication orale du prophète de l'islam Mohamet et par extension un recueil qui comprend l'ensemble des traditions relatives aux actes et aux paroles de Mahomet et de ses compagnons, considérés comme des principes de gouvernance personnelle et collective pour les musulmans, que l'on désigne généralement sous le nom de « tradition du Prophète ». En dehors de quelques hadiths « sacrés », considérés comme les paroles de Dieu adressées directement à Mohamet et rapportés par celui-ci, les hadiths sont les paroles et actions attribuées au prophète et non une parole divine.

L'enseignement se fait en langue comorienne, et dans de très rares cas, en arabe. À l'Union des Comores, les madrasas sont vues comme un modèle possible d'éducation démocratique sans discrimination car touchant supposément tout le monde. Aussi à partir de 1976, les autorités des îles indépendantes y ont fait inscrire des activités d'éveil pour les jeunes préscolaires. Depuis 1994, il existe un projet pour étendre les disciplines d'enseignement mais les maîtres s'y refusent sans contreparties financières.

En Afghanistan, les madrasas ont une forme différente, plus particulièrement, celles qui se trouvent dans le sud du pays (dans les zones tribales). Elles sont majoritairement consacrées aux garçons qui viennent des familles modestes des deux côtés de la frontière (afghano-pakistanaise). Les élèves y commencent l'enseignement religieux à l'âge de 3-4 ans. Les spécialistes de ces madrasas considèrent la méthode d'apprentissage assez sévère. Les élèves sont logés et nourris dans les locaux d'écoles religieuses. Ils y passent le maximum de leur temps à apprendre le coran, la charia et d'autres enseignements religieux par cœur. Dans les zones rurales et défavorisées, ces écoles coraniques sont appréciées par la population, majoritairement, musulmane et très pratiquante. Pour la plupart des familles, ces madrasas sont le seul espoir et moyen pour que leurs enfants reçoivent un enseignement gratuit et conforme à la religion.

Durant l'occupation soviétique, pour beaucoup de familles les écoles publiques étaient considérées contraires à l'islam. À cette époque, les responsables et leurs représentants locaux étaient naturellement des communistes et voulaient imposer leur idéologie aux citoyens. De ce fait, les écoles publiques étaient considérées comme une cible idéale. Pour les Afghans qui s'opposaient aux communistes, considérés comme *kafirs* (athées), les madrasas étaient un endroit propice d'apprentissage pour leurs enfants. Le gouvernement communiste avait fermé la plupart de ces écoles religieuses. Beaucoup de professeurs religieux et d'intellectuels islamiques ont été exécutés et emprisonnés par les responsables révolutionnaires. Certaines madrasas sont restées ouvertes dans la zone tribale. De l'autre côté de la frontière afghane, le nombre d'école coraniques avait été multiplié par trois en dix ans. La plupart des jeunes afghans réfugiés ont été scolarisés au Pakistan ou en Iran dans les madrasas islamiques. Ces

jeunes ont été utilisés par des radicaux islamistes en Afghanistan dans les années 1980 et 1990.

Dans ce sous-chapitre, nous développerons le rôle qu'ont joué les madrasas dans la formation des radicaux et le mouvement fondamentaliste des Talebans. Depuis les années 1980, des milliers de jeunes afghans ont été formés dans ces écoles religieuses. À ce jour, il n'existe pas de chiffres exacts des madrasas et de ses élèves. Certains journaux pakistanais avaient avancé des chiffres très précis, comme le périodique *Nawa-i-waqt*<sup>197</sup> qui parlait de 6 761 écoles coraniques [Octobre 1999] alors que le gouvernement parlait de 3 906 établissements en 1995. « Il n'y avait que 900 madrasas au Pakistan en 1971, mais on en dénombrait 8 000, et 25 000 non officielles, à la fin du régime de Zia ul-Haq, en 1988 ; elles formaient plus d'un demi-million d'étudiants. Le système d'éducation nationale du Pakistan étant en pleine faillite, ces madrasas devenaient pour les fils des familles pauvres le seul moyen de recevoir un semblant d'instruction »<sup>198</sup>. Ces élèves religieux ont reçu une formation coranique et radicale de l'islam. Ces jeunes sont revenus en Afghanistan et certains d'entre eux détenaient des postes importants dans le régime des Talebans. Aujourd'hui, ils mènent une guérilla contre les forces étrangères en Afghanistan. Certains d'entre eux habitent au Pakistan. Le mouvement des Talebans pakistanais, Tehrik-i Talebans Pakistan (TTP) (cf. chap. V), profitent également de ces hommes pour leurs opérations armées des deux côtés de la frontière afghano-pakistanaise mais aussi au Cachemire. Ces radicaux n'ont pas une vision claire et moderniste pour l'Afghanistan et veulent rétablir l'Emirat islamique des Talebans. Pendant que les madrasas afghanes et pakistanaïses continuent de former des milliers de jeunes chaque année, nous démontrerons que ces radicaux sont un obstacle pour la stabilisation, la modernisation et la démocratisation du pays, en s'appuyant sur des références scientifiques et historiques.

---

197 <http://www.nawaiwaqt.com.pk/>

198 RASHID Ahmad, *L'Ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.123.

## 2.1. Madrasa : le berceau des Talebans

Le mouvement des Talebans est principalement né dans les madrasas. Le mollah Mohammad Omar, le leader des Talebans dirigeait une petite madrasa à Kandahar (cf. chap. V). La majorité des hommes constituant le mouvement avaient fait des études religieuses dans les écoles coraniques afghanes et pakistanaises. Ces jeunes radicaux avaient une vision obscurantiste pour l'Afghanistan. « Les Talebans, au départ, une soixantaine, sont rejoints par des dizaines puis des milliers de volontaires. Avec l'appui du Pakistan et de ses services secrets, déçus de l'échec de Gulbuddin Hekmatyar à Kaboul, des étudiants religieux formés dans les Madrasas pakistanaises, plus radicales que les madrasas afghanes, adhèrent en masse »<sup>199</sup>. En 1999, au moins huit ministres du gouvernement des Talebans de Kaboul sortaient de l'école *Dar ul-Ulum Haqqania de Samiul Haq*, tandis que plusieurs dizaines d'autres diplômés occupaient des postes de gouvernement de province, de commandant, de juge et de bureaucrate dans l'administration des Talebans.

L'invasion soviétique et les guerres civiles ont obligé des millions d'afghans à se réfugier au Pakistan et en Iran. La plupart, des familles intellectuelles et aisées ont immigré en Occident et les plus défavorisées sont restées dans les pays voisins. Elles ont vécu dans les camps de réfugiés dans de mauvaises conditions (de pauvreté, sanitaires, de discrimination, etc). Ces familles n'avaient pas de moyens nécessaires pour envoyer leurs enfants dans les écoles privées pakistanaises ou iraniennes. Les Organisations non-gouvernementales (ONG) n'avaient pas assez de moyens financiers et humains pour prévoir des écoles dans ces camps de réfugiés. Quelques écoles de fortunes ont été construites mais elles n'avaient pas assez de capacités pour accueillir tous les enfants des camps. Aussi, ces écoles étaient seulement des écoles primaires pour apprendre à lire et écrire. Les familles ont décidé d'envoyer leurs enfants dans les madrasas religieuses. Ces enfants, stigmatisés par les guerres, attristés par la perte de certains membres de leurs familles, privés de loisirs et de leurs amis d'enfance, étaient très fragiles et facilement manipulables. Les responsables politiques et religieux pakistanais ont bien compris cette situation pour former le mouvement le plus radical de l'histoire afghane. Ainsi, un nouveau mouvement de jeunes radicaux a été formé de deux côtés de la frontière afghano-pakistanaise. Les jeunes ont reçu une éducation

---

<sup>199</sup> KARAM Patrick, *Asie Centrale, le nouveau Grand Jeu*, le Harmattan, Paris, 2002, p.71.

religieuse, des entraînements militaires dans les camps au Pakistan et en Afghanistan, et une haine leur a été imposée. Ils étaient formés pour détruire leur propre pays sans qu'ils aient une idéologie ou cause politique. « Fondée par feu le mawlawi Mohammed Youssouf Bironi, la Jamiat ul-Ulumi Islamiyyah de Binori compte 8 000 étudiants, dont plusieurs centaines d'Afghans. Elle est également financée par les dons de musulmans de quarante-cinq pays différents. *L'argent que nous recevons est une bénédiction d'Allah, dit le mufti Jamil, un professeur; nous sommes fiers d'instruire les Talebans et nous prions toujours pour leur succès, car ils ont réussi à appliquer des lois islamiques strictes* évoqua le mufti. Bironi envoya 600 étudiants rejoindre les Talebans en 1997 »<sup>200</sup>. La dépense des madrasas venaient et viennent des pays riches (Arabie-Saoudite, Qatar, etc). Le Pakistan a également financé ces écoles religieuses pour atteindre ses objectifs stratégiques dans la région. « The Madrasas have increased supporting orthodoxy and religious sectarianism in the country. Since Pakistan was conceived as an Islamic democratic state and not as a theocracy, the clergy soon felt isolated after independence of the country. They attempted to establish their leadership by championing the cause of religion and instigated sectarianism, extremism and violence »<sup>201</sup>.

## 2.2. Islamisation une arme politique

La politique d'islamisation existe au Pakistan depuis sa création. Elle a été renforcée sur sous la présidence de Zia ul-Haq dans les années 1980. Ce dernier a rendu les études islamiques et coraniques obligatoires et a créé des milliers de madrasas. « Une mesure financière suit le 20 juin 1980 avec la création d'une taxe de charité censée reprendre la tradition islamique de la *zakât* en vertu de laquelle chaque musulman doit faire des dons volontaires et désintéressés. Dans la version étatique qu'en donne Zia, la *zakât* devient un impôt de 2,5 % prélevé sur tous les dépôts bancaires. La politique d'islamisation s'étend ensuite au secteur éducatif. Les études islamiques et coraniques deviennent obligatoires. En 1982, les diplômes délivrés pas les séminaires islamiques

---

200 RASHID Ahmad, *L'Ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.126.

201 Dr. Noor ul Haq, chercheur associé à Islamabad Policy Research Institute (IprésidentI).

[http://www.isdp.eu/images/stories/isdp-main-pdf/2008\\_cheema-et-al-eds\\_political-role-of-religious-communities-in-pakistan.pdf](http://www.isdp.eu/images/stories/isdp-main-pdf/2008_cheema-et-al-eds_political-role-of-religious-communities-in-pakistan.pdf)

sont reconnus comme équivalents des maîtrises des études d'arabe et de civilisation musulmane [islamyat]. Les étudiants de ces séminaires peuvent recevoir des bourses gouvernementales en partie financées par le produit de la *zakât*. Le gouvernement, qui cherche à lutter contre l'analphabétisme en s'appuyant sur le réseau des madrasas, favorise par ailleurs la création de 12 000 *écoles de mosquées* »<sup>202</sup>. « En 1947, il n'y avait que 137 Madrasas au Pakistan. Mais leur nombre avait doublé tous les dix ans jusque dans les années 1980, au moment où le régime militaire du président Zia ul-Haq alloua des fonds pour permettre un développement massif des madrasas »<sup>203</sup>.

Après la formation du mouvement des Talebans, ces derniers ont profité de centaines de milliers de jeunes naïfs pour les engager au nom du *Djihad* pour l'Islam dans les madrasas. Ces jeunes qui sont restés longtemps loin de leur pays, de leur culture et de leur famille, ont facilement accepté de joindre le mouvement des étudiants en religion. Certains jeunes étaient nés au Pakistan ou en Iran et ne connaissaient rien de l'Afghanistan. Les responsables pakistanais, l'Al-Qaida et les leaders des Talebans ont profité de l'ignorance de ces jeunes élèves (afghans mais aussi étrangers) pour les utiliser comme une arme pour contre d'autres musulmans (les Moudjahidin) au nom de l'islam, lorsque, le mouvement des Talebans a commencé à monter en puissance. Aux côtés des combattants Talebans, des milliers d'enfants ont été obligés de les joindre. « Les Talebans, à travers leurs liens avec les madrasas pakistanaises, ont encouragé des milliers d'enfants à s'enrôler et à se battre. Des unités entières se composaient d'enfants qui chargeaient les batteries d'artillerie, portaient les munitions, gardaient les installations, et combattaient aussi. Il est significatif de noter qu'un important effort international pour fixer l'âge minimal des soldats à 18 ans au lieu de 15 ans actuellement s'est heurté à l'opposition des États-Unis, du Pakistan, de l'Iran et de l'Afghanistan »<sup>204</sup>. Les responsables pakistanais et ses alliés d'Al-Qaida voulaient atteindre leurs objectifs en Afghanistan mais aussi dans la région. Pour cela, ils ont utilisé tous les moyens financés et humains (mêmes enfants) pour radicaliser l'Afghanistan et les nouveaux pays de l'Asie centrale. Ainsi, le Pakistan pouvait préserver ses intérêts stratégiques et économiques dans la région et l'Al-Qaida pouvait trouver un refuge pour les membres de son réseau. De ce fait, les grandes madrasas recevaient un nombre important des jeunes afghans mais aussi ceux venant des pays

---

202 JAFFRELOT Christophe, *Le Pakistan*, Fayard, Paris, 2000.

203 RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.137.

204 RASHID Ahmad, *L'Ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.145.

d'Asie centrale. Le projet de radicalisation était assez vaste. L'une des fameuses madrasas pakistanaise est *Haqqania*<sup>205</sup>. « Haqqania se trouve à Akora Khatak, dans la province de la frontière nord-ouest. C'est un gigantesque ensemble de bâtiments situés le long de la grande route qui relie Islamabad et Peshawar. Elle possède un internat comptant 1 500 étudiants, une faculté qui accueille 1 000 externes, et 12 petites madrasas affiliées. Elle a été fondée en 1947 par le père de Samiul Haq le *mowlana* Abdul Haq, ancien étudiant et professeur à Deoband. Elle propose un diplôme sanctionnant huit années d'études islamiques et un doctorat au bout de deux années supplémentaires. Elle est financée par des dons et la scolarité y est gratuite. En février 1999, la madrasa reçut le stupéfiant 15 000 candidatures pour 400 nouvelles places, ce qui en faisait la madrasa la plus populaire du nord du Pakistan. Samiul Haq, un homme jovial mais pieux, doté d'un incroyable sens de l'humour et portant une longue barbe rougie au henné, dit que sa madrasa réservait toujours 400 places aux étudiants afghans. Depuis 1991, l'école accepta 60 étudiants du Tadjikistan, d'Ouzbékistan et du Kazakhstan, souvent membres de l'opposition islamique dans ces pays, qui entrent au Pakistan sans passeport ni visa. *Avant 1994, je ne connaissais pas le mollah Omar, parce qu'il n'avait pas étudié au Pakistan, mais ceux qui l'entouraient étaient tous des étudiants de Haqqania et ils venaient souvent me voir pour discuter des choses à faire. Je leur ai conseillé de ne pas créer de parti, parce que l'ISI essayait toujours de monter les partis Moudjahidin les uns contre les autres pour qu'ils restent divisés. Je leur ai dit de lancer un mouvement d'étudiants. Quand le mouvement des Talebans a commencé, j'ai dit à l'ISI : Laissez les étudiants s'emparer de l'Afghanistan expliqua Samiul Haq* »<sup>206</sup>.

Les intérêts du Pakistan en Afghanistan ne sont pas nouveaux (cf. chap. VI). Depuis des décennies, le pays des purs a essayé d'avoir une influence considérable sur le gouvernement en place à Kaboul. Le spécialiste du Pakistan, Christophe Jaffrelot, décrit clairement l'implication du Pakistan dans l'affaire afghane depuis longtemps. Ici, les propos de C. Jaffrelot sont pertinents concernant le rôle du Pakistan dans les réseaux des madrasas et à travers ces dernières sur les partis politiques afghans. « Depuis la création du Pakistan, on trouve deux types d'opposants islamiques au gouvernement de Kaboul qui reposent sur deux réseaux différents, tous deux centrés sur le Pakistan. Le plus ancien est celui des oulémas traditionnels qui refusèrent, après la partition de 1947, de parachever leurs études en Inde, comme c'était, jusque-là, la

---

205 <http://articles.latimes.com/2009/may/30/world/fg-madrasa30>

206 RASHID Ahmad, *L'Ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.125.

tradition en Afghanistan [curieusement, l'Afghanistan n'a jamais connu de réseaux d'enseignement religieux de haut niveau]. Ils préférèrent aller au Pakistan dans les madrasas qui étaient elles-mêmes des excroissances des grandes écoles religieuses indiennes [dont Deobandi, mais aussi celles des Ahl-i Hadith] et qui, pour les mêmes raisons [refus de dépendre d'un État *infidèle*], étaient devenues autonomes par rapport aux maisons mères situées en Inde. Toute la zone pachtoune, en particulier, vit le développement de madrasas, en majorité deobandies, qui enseignaient dans les différentes langues de la région [ourdou, pachto et persan]. Les mollahs formés dans ces écoles retournaient en Afghanistan, ouvraient des succursales de la maison mère du Pakistan à laquelle ils envoyaient en retour leurs meilleurs étudiants. Un réseau transfrontalier de madrasa s'est ainsi constitué, surtout pachtones mais pas exclusivement. L'enseignement y était fondamentaliste, mais ouvert sur la culture musulmane traditionnelle du sous-continent indien, dans la version *réformée* de Shah Wali-ullah.

Échappant, à tout contrôle gouvernemental, tant afghan que pakistanais, ces réseaux se sont renforcés durant l'occupation soviétique, car les madrasas afghanes, détruites ou transformées en base militaires, cessèrent de former des étudiants au niveau supérieur. La pratique s'établit d'une sorte de mi-temps : le jeune taleb combattait un certain temps puis passait au Pakistan dans une madrasa pour se former [et se reposer] avant de retourner au front. Durant la guerre, ces réseaux ont adhéré aux partis religieux conservateurs de la résistance afghane : le Hizb-i Islami de la tendance Younous Khaled, et surtout le Hrak-i Inqilab Islami de Nabi Mohammedi. Reconnus officiellement par les autorités pakistanaises, ils ne bénéficièrent cependant que d'une petite partie de l'aide militaire. Par contre, ils reçurent d'importants financements de milieux arabes du Golfe, en particulier saoudiens. Cette influence saoudienne s'est traduite aussi par des bourses de formation, introduisant petit à petit une influence beaucoup plus *wahhabite*, et donc assez hostile aux traditions religieuses locales, tant savantes que populaires. C'est dans ce milieu que se développe le mouvement qui allait être connu sous le nom de Talebans.

Le deuxième réseau est celui des mouvements islamistes, qui a recruté, en Afghanistan comme ailleurs, parmi la jeunesse éduquée et les quelques rares professeurs de théologie formés en Egypte sous l'influence des Frères musulmans. Ces militants, qui, contrairement aux oulémas traditionalistes, œuvraient à une véritable

révolution politique, trouvèrent un double parrainage au Pakistan : celui du parti islamiste Jamaat-i Islami, dirigé par Maududi jusqu'à sa mort en 1979, et celui des services de l'armée pakistanaise, connus depuis la guerre d'Afghanistan sous le nom d'ISI [Inter Service Intelligence]. Ce double parrainage [réseau islamiste et services secrets] serait une constante de la politique régionale pakistanaise envers tous les mouvements islamiques. Mais le Pakistan laissa habilement la plupart des mouvements de résistance afghane ouvrir leurs bureaux sur son territoire. Il leur donna le monopole du contrôle des réfugiés en subordonnant leur enregistrement à l'appartenance à une des *tanzim* [organisations] reconnues par lui »<sup>207</sup>.

### 2.3. Maintien des madrasas

« Même après le 11 Septembre, les madrasas continuèrent d'être financées par des groupes *wahhabites* du golfe Persique et par des généreuses donations des Pakistanais. On estime que, sur un total de 1,1 milliard de dollar de donations pakistanaises à des œuvres charitables, ou le don de la zakat (la taxe islamique de 2,5 % du revenu qui est distribuée aux pauvres), 94 % allaient à des institutions religieuses »<sup>208</sup>. Les Talebans profitent toujours de ces jeunes radicaux, pour mener leur guérilla contre les forces occidentales en Afghanistan mais aussi contre les indiens au Cachemire (pour les intérêts pakistanaïes). « À Quetta la grande madrasa Shaldara (la première à envoyer ses étudiants combattre pour les Talebans en 1994), devint, sous la direction de Maulana Nur Mohammed, le quartier général des commandants Talebans. Ses étudiants fréquemment des messages depuis et vers l'Afghanistan pour les Talebans. Maulana Abdul Qadir, directeur adjoint de cette madrasa expliqua un jour, *nous sommes fiers que les Talebans soient formés et soutenus ici, et nous faisons tout ce qui est en notre pouvoir pour leur faciliter les choses. Le gouvernement afghan et H. Karzai sont les larbins et les marionnettes de l'Amérique, tous les Afghans le savent bien. H. Karzai ne peut même plus retourner dans son propre village. Seuls les Talebans sont capables de constituer un véritable gouvernement en*

---

207 JAFFRELOT Christophe, *Le Pakistan*, Fayard, Paris, 2000.

208 RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.137.

*Afghanistan* »<sup>209</sup>. « Les madrasas dirigées par le parti islamique Jamiat e-Ulema demeurent la principale source de recrutement, tandis que la prise de décision et la logistique Talebans se trouvent au Pakistan, expliqua un jour le général Rahim Wardak, ministre de la défense afghan »<sup>210</sup>. Les jeunes kamikazes qui s'explodent pour leur idéologie islamiste tuant des étrangers mais aussi des civiles dans le monde, sont une arme « réussite » d'Al-Qaida et du Pakistan. « Plusieurs des kamikazes arrêtés racontèrent avoir été recrutés dans des madrasas pakistanaises, puis transférés en lieux sûrs à Quetta et à Chaman, pour leur entraînement. Des passeurs Talebans les avaient ensuite conduits dans des caches en Afghanistan, où ils avaient reçu des explosifs et des véhicules. Les liens avec le Pakistan étaient incontestables. *Chaque kamikaze que nous arrêtons est lié au Pakistan d'une manière ou d'une autre*, déclara Amrullah Saleh, chef des services secrets afghans. *L'entraînement, le ravitaillement, les explosifs, l'équipement technique viennent tous du Pakistan, et la CIA est au courant*. Au cours de l'été 2006, 17 kamikazes en puissance, arrêtés à Kaboul, furent interrogés par la CIA et l'OTAN sur leur recrutement et leur entraînement au Pakistan »<sup>211</sup>. L'islam interdit le suicide et la guerre contre les frères musulmans. Au contraire, il fait appel à l'union des communautés et nations musulmanes. Certainement, cette version de l'islam n'est pas enseignée aux jeunes formés dans les écoles radicales. « On estime que les 2 500 madrasas ont formé plus de deux cent vingt-cinq mille fanatiques, dans une obéissance aveugle à leurs chefs religieux, prêts sur demande à tuer et à mourir. Certains sont utilisés de l'autre côté de la frontière contre d'autres musulmans dont on leur dit que ce sont de mauvais musulmans »<sup>212</sup>. Ces centaines de milliers de radicaux mènent des opérations armées et kamikazes en Afghanistan mais aussi dans les pays régionaux. « L'Inde fait remarquer que les groupes qui sévissent au Cachemire et ceux qui opèrent sur le territoire américain ont la même origine pakistano-talebane, qu'ils sont formés dans les madrasas pakistanaises ou dans les camps des Talebans protégés d'Islamabad »<sup>213</sup>. « Entre 1982 et 1992, quelques 35 000 extrémistes musulmans issus de 43 pays islamiques du Moyen-Orient, d'Afrique du Nord et de l'Est, d'Asie centrale et d'Extrême-Orient reçurent leur baptême du feu avec les Moudjahidin afghans. Des dizaines de milliers d'autres vinrent étudier dans les centaines Madrasa fondées par le

---

209 *Ibid*, p.150.

210 *Ibid*, p.288.

211 *Ibid*, p.292.

212 KARAM Patrick, *Asie Centrale, le nouveau Grand Jeu*, le Harmattan, Paris, 2002, p.115.

213 *Ibid*, p.117.

gouvernement militaire de Zia ul-Haq au Pakistan et le long de la frontière afghane. Finalement, plus de 100 000 extrémistes musulmans se trouvèrent en contact direct avec le Pakistan et l'Afghanistan et devaient être influencés par le Djihad »<sup>214</sup>. C'est pour ces raisons que d'autres pays ont également reconnus des attentats sur leurs sols. Le but d'Al-Qaida et du Pakistan était de former un groupe d'islamistes radicaux universel. Des islamistes prêts à mener des opérations dans différents pays du monde.

#### 2.4. La similitude entre le contexte politique actuel et le régime communiste

Aujourd'hui, le contexte politique ressemble à celui des années 1980. Certaines familles qui habitent dans les zones rurales et montagneuses, n'arrivent pas commodément à faire la différence entre la démocratie et le communisme. Ils ne peuvent pas distinguer les deux idéologies. Faute d'alphabétisation et de coupure avec la société moderne, la plupart des villageois ne comprennent pas très bien la notion de la démocratie à l'occidentale. De leur côté, les responsables Afghans n'ont pas pu définir correctement les valeurs démocratiques. La propagande des Talebans compliquent également la situation. Les radicaux forcent les Afghans à refuser toutes les idéologies étrangères quelques soient les avantages des changements. De ce fait, ils privent leurs enfants, surtout les filles, des écoles publiques, considérés comme « laïques et lieux de loisirs ». Dans les zones où les Talebans brûlent les écoles publiques, les citoyens n'ont pas d'autre choix que d'envoyer leurs enfants dans les madrasas, favorables aux yeux des étudiants en religion et des combattants étrangers présents en Afghanistan. Pour Richard Barrett de l'ONU et Tom Parker *d'Amnesty International*, « l'éducation et la narration sont les solutions intelligentes pour lutter contre l'extrémisme violent »<sup>215</sup>.

Un nombre important de ruraux refuse le gouvernement central et leurs représentants locaux pour différentes raisons (nous les avons évoquées dans différents chapitres). Depuis 10 ans, le niveau de vie des citoyens ne s'est pas amélioré. Le nouveau gouvernement établi en 2001, a beaucoup promis mais le résultat reste

---

214 RASHID Ahmad, *L'Ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.170.

215 <http://www.ewi.info/using-smart-strategies-fight-radicalism>

minime. Toutes les familles ne peuvent pas scolariser leurs enfants dans les écoles et universités publiques car le coût est élevé, même si l'enseignement reste gratuit. Aussi, dans les universités publiques les places sont limitées. La scolarité dans les universités privées, nouvellement établies, coûte chère. Pour certaines familles, le seul et unique espoir reste les madrasas islamiques.

## 2.5. Le soutien des citoyens des madrasas : un facteur essentiel pour le progrès de la démocratie

Les Talebans ainsi que la plupart des ruraux sont favorables aux madrasas. De ce fait, il serait efficace de multiplier ces écoles religieuses et surtout de les moderniser. Ces écoles peuvent également être un moyen de développement économique et social dans les zones défavorisées. Nous pouvons nous appuyer sur l'exemple de la RFIC ou encore sur celui de l'Indonésie. Dans ces pays les madrasas ne forment pas les radicaux et aident les populations de proximité. D'après le ministère indonésien des cultes, « on trouve 21 521 madrasas en Indonésie et 3 818 469 élèves dans ces institutions »<sup>216</sup>. Dans ces madrasas, différentes idéologies sont enseignées, telles que l'importance de cultiver l'harmonie sociale et la tolérance religieuse ; les idéologies politiques venues du Moyen-Orient, comme celles des *wahhabites*, des Frères musulmans et des Talebans. Certaines de ces idéologies présentent la violence comme fondement de l'islam. Le gouvernement indonésien s'efforce d'encourager les madrasas à ne pas être uniquement un lieu d'enseignement de l'islam, mais aussi un agent de développement social et un acteur économique<sup>217</sup> pour les communautés locales. De nombreuses madrasas jouent déjà un tel rôle, comme la madrasa *Al-Ittifaq de Babakan Jampang*<sup>218</sup>, près de Bandung, qui incite les villageois voisins à cultiver et à commercialiser toutes sortes de légumes. Dans un article intitulé, *Les écoles coraniques, pilier de la société*, apparu dans le courrier international, le 01 janvier 2010, Monsieur Masdar Farid Mas'udi, le chef de *Nahdlatul Ulama* (l'une des deux plus importantes organisations musulmanes

---

216 <http://www.courrierinternational.com/article/2010/01/01/les-ecoles-coraniques-pilier-de-la-societe>

217 *Ibid.*

218 *Ibid.*

d'Indonésie, de tradition soufie), explique que « *cela fait longtemps que les madrasas participent au développement de l'économie sociale* »<sup>219</sup>. « *En fait, la plupart des madrasas ont été fondées précisément dans le but de stimuler les activités économiques des communautés locales* »<sup>220</sup>, explique-t-il. Un certain nombre de chef des madrasas ont alors décidé de former des coopératives ayant pour but de développer la vie économique des communautés locales à travers, par et avec les madrasas, en s'appuyant sur le *fikhr* (droit canonique islamique). En effet, ce souci du bien-être commun n'obéit pas à un ordre ni à un programme gouvernemental. Ils ne dépendent pas non plus de fonds provenant de l'extérieur, mais repose sur la seule responsabilité des madrasas en tant que centres religieux. « *Nous espérons que ces initiatives d'économie sociale deviendront la priorité des madrasas* »<sup>221</sup>, explique M. F. Mas'udi. Selon ce dernier, « *le fonctionnement des madrasas a été profondément bouleversé quand le gouvernement s'est immiscé dans le domaine de l'éducation, avec des effets visibles dès les années 1980. Les frais de scolarité sont soudain devenus très onéreux et, pour y faire face, les madrasas ont dû se tourner vers la seule source de subventions disponible immédiatement, à savoir le gouvernement. Les madrasas ont alors commencé à perdre leur indépendance vis-à-vis du pouvoir* »<sup>222</sup>. « **Mais nombreuses sont les madrasas qui ont refusé cette indépendance et ont appris à vivre en autarcie tout en développant l'économie sociale des communautés voisines. Par exemple, la madrasa Sidogiri, à Pasurun (Java-Est) possède pas moins de dix micro-entreprises, de la librairie jusqu'au studio photo, en passant par une eau minérale vendue sous la marque Santri, une imprimerie et un atelier de couture. La madrasa Qamarul Hudi, sur l'île de Lombok, mène des campagnes pour l'environnement en incitant les communautés locales à planter des arbres dans la cour de leurs maisons. Elle est aussi devenue le partenaire privilégié du gouvernement dans la sauvegarde de la forêt en organisant le reboisement d'une friche de 200 hectares. Les écoles coraniques indonésiennes participent aussi à la paix sociale, comme ce fut le cas dans la ville de Jombang, lorsqu'un conflit a éclaté entre les planteurs de canne à sucre et l'usine de raffinage, qui fixait un prix d'achat trop bas. Le directeur de l'école coranique locale a amorcé les négociations, en favorisant la création d'une association de planteurs** »<sup>223</sup>.

---

219 *Ibid.*

220 *Ibid.*

221 *Ibid.*

222 *Ibid.*

223 *Ibid.*

Les responsables Afghans peuvent s'appuyer sur les modèles des madrasas et leur rôle dans d'autres pays musulmans, notamment en Indonésie. Ces institutions religieuses peuvent être un facteur de développement économique et de progrès pour la jeune démocratie afghane. Des matières, autres que la religion musulmane, peuvent être enseignées dans ces écoles. Pour cela, le gouvernement afghan doit établir un vaste programme de réforme confirmé par le ministère chargé des affaires religieuses et le conseil national des oulémas. Ces derniers peuvent jouer un rôle important pour que le nouveau système d'éducation (dans les madrasas) soit légitime aux yeux des citoyens et qu'il soit efficace après l'application. Le gouvernement peut prévoir des échanges d'élèves et de professeurs des madrasas avec d'autres pays musulmans. Les professeurs musulmans des madrasas étrangères peuvent légitimer les démarches du gouvernement dans ce domaine. Ces professeurs auront pour rôle de montrer aux Afghans d'autres formes des madrasas dans les pays musulmans.

## 2.6. Le rôle et la responsabilité du gouvernement afghans dans la réforme des madrasas et de l'éducation religieuse

Le dernier roi, Z. Shah, avait déjà pensé à l'élargissement des madrasas en Afghanistan. Il voulait s'appuyer sur le modèle indien, considéré comme un système modéré et moderne. De ce fait, il a demandé une coopération avec l'Inde dans ce domaine. « Au début du XX<sup>e</sup> siècle, le gouvernement afghan demanda à l'école de Deoband<sup>224</sup> de collaborer à son vaste projet de création des madrasas modernes contrôlées par l'État. Des oulémas de la madrasa de Deoband se rendaient à Kaboul pour le couronnement du roi Zahir Shah et déclarèrent que Deoband *préparerait*, dans les conditions nouvelles de l'époque, des oulémas qui coopéraient pleinement pour réaliser les desseins des gouvernements libres du monde musulman et travailleraient avec loyauté eu bien de l'État. L'État afghan créa quelques madrasas déobandies, mais elles n'étaient guère populaires, même dans la ceinture pachtoun »<sup>225</sup>.

---

224 « L'école déobandie, née dans Indes Britanniques, se voulait un mouvement non pas réactionnaire, mais progressiste, chargé de réformer et d'unir la société musulmane qui luttait pour vivre dans les limites d'un État colonial dirigé par des non-musulmans. Ses principaux idéologues, Mohammed Qasim Nanotwi (1833-1877) et Rachid Ahmed Gangohi (1829-1905), fondèrent leur première Madrasa à Deoband, près de Delhi. La révolte indienne de 1857 fut un moment décisif pour les musulmans indiens, qui avaient mené la révolte antibritannique et avaient été écrasés. Elle allait entraîner l'apparition de plusieurs courants religieux et philosophiques, tous fondés sur la détermination de cette communauté à retrouver son statut. Ils allaient de l'école de Deoband aux réformateurs pro-occidentaux, qui fondèrent sur le modèle britannique des établissements universitaires, comme l'université musulmane Aligarh, où l'on enseignait l'islam aussi bien que les lettres, les arts et les sciences, de sorte que la jeunesse musulmane puisse rattraper ses maîtres britanniques et rivaliser avec l'élite hindoue en plein essor. Tous ces réformateurs pensaient que l'éducation était la clé d'un islam nouveau, moderne. L'école de Deoband voulait former une nouvelle génération de musulmans instruits qui revivifieraient des valeurs islamiques basées sur la connaissance intellectuelle, l'expérience spirituelle, la charia et le Tariqah, le *chemin*. En apprenant à ses étudiants à faire l'exégèse de la charia, elle entendait harmoniser les textes classiques de la loi et les réalités contemporaines. Les déobandis en réservaient aux femmes qu'un rôle restreint, s'opposaient à toute forme de hiérarchie au sein de la communauté musulmane et rejetaient le chiisme, les Talebans quant à eux poussèrent ces idées à de tels extrêmes que les premiers disciples déobandies ne les auraient jamais reconnues. Ils fondèrent des Madrasas où toute l'Inde, et les étudiants afghans qui cherchaient un moyen de mieux concevoir le rôle de l'islam dans le contexte du colonialisme y arrivèrent en nombre. En 1879, il y avait douze Madrasas déobandies en Inde ; les nombreux étudiants afghans y étaient décrits comme *indisciplinés et susceptibles*. en 1967, lors du centenaire de l'école déobandie, on recensait 9 000 Madrasas dans toute l'Asie centrale. RASHID Ahmad, *L'Ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.122.

225 *Ibid*, p.122.

Le gouvernement afghan peut réformer les structures religieuses et l'éducation enseignée dans ces établissements. Cette réforme permettrait d'alphabétiser les jeunes mais aussi de moderniser la société. Une partie, des conflits des trois dernières décennies est liée à l'analphabétisme des individus. Les ruraux sont longtemps restés coupés du monde extérieur et de la société moderne. Ces personnes naïves, analphabètes et influençables ont été facilement manipulées par différents groupes politiques et religieux ayant différents objectifs. Le régime des communistes a essayé d'utiliser ces individus pour légitimer son gouvernement et combattre les opposants islamiques. Les Moudjahidin, les ont utilisés pour légitimer également leur régime et pourvoir gouverner. Les Talebans les ont utilisés contre les Moudjahidin pour récupérer le pouvoir à Kaboul et légitimer leur mouvement à leur tour. Le gouvernement d'H. Karzai utilise ces individus pour la survie de son régime et protéger les seigneurs de guerre au pouvoir. Des centaines de milliers voire des millions des personnes ont été aveuglement guidées et utilisées pour différents objectifs des dirigeants. Depuis trente ans, aucun gouvernement n'a essayé de travailler pour l'intérêt général et la prospérité du peuple. Dans une société stable et prospère, les individus éduqués et réfléchis participent plutôt à la construction et développement de leur pays. L'Afghanistan a besoin, avant toute chose, d'une population éduquée et formée pour sa reconstruction. Des responsables politiques devront arrêter d'utiliser et emprisonner des millions des civils pour leurs intérêts personnels et une idéologie politique ou religieuse. De leur côté, les civils devront réagir pour prendre les choses en mains. Cette dernière hypothèse, nous paraisse peu probable car les citoyens n'ont pas encore gagné assez de maturité politique pour pouvoir analyser la situation et manifester pour leurs droits fondamentaux.

Le gouvernement peut créer de nouvelles madrasas dans différentes provinces. La création de ces madrasas évitera le départ des milliers de jeunes afghans au Pakistan, en Iran et en Iran. Les responsables peuvent prévoir un système éducatif islamique et moderne. Ils peuvent contrôler ces écoles religieuses pour éviter le radicalisme. Ainsi, les pays voisins n'utiliseront plus les jeunes fondamentalistes comme une arme contre l'Afghanistan et son peuple. Pour cela, il faudrait construire de nouvelles madrasas dans les zones rurales sensibles et défavorisées. Des organisations internationales (UNESCO, PNUD, Banque mondiale, etc) et des pays intéressés (Turquie, Indonésie, Egypte, Inde, etc) peuvent également contribuer à la réalisation de ce travail

gouvernemental. Pour convaincre les responsables locaux et garantir la réussite des projets, plusieurs méthodes peuvent être envisagées. Depuis les années 1990, Greg Mortenson utilise une méthode assez intéressante pour construire des écoles aux enfants. « *Nominé* au Nobel de la paix en 2009, l'infirmier américain Greg Mortenson, directeur de l'ONG Central Asia Institute, fondée en 1996, a en treize ans, tant au Pakistan qu'en Afghanistan, construits 131 écoles pour 54 000 élèves dont 38 000 filles. Sa méthode : toujours agir avec l'aval des chefs de villages, partir du Coran qui enseigne que les enfants doivent être instruits, y compris les filles, mais en rejetant l'enseignement fondamentaliste radical. En outre, la création d'école est parfois accompagnée de celle d'un centre d'apprentissage, d'un dispensaire, d'un réseau d'adduction d'eau potable, de l'ouverture d'une piste, de la construction d'un pont »<sup>226</sup>.

Dans sa réforme éducative, le gouvernement peut prévoir des cours sur l'histoire, la géographie, les matières scientifiques, les cours de langues étrangères, les cours d'informatiques etc. C'est aussi dans ce milieu que les responsables auront l'occasion d'enseigner convenablement l'idéologie de la démocratie et ses valeurs. Très tôt les jeunes comprendront mieux la notion de la démocratie. L'objectif sera de leur apprendre et passer le message que la démocratie n'est pas contraire à la religion musulmane. Il faudrait prévoir des cours civiques, les explications référencées et des simulations sur la démocratie pour dire aux jeunes qu'un bon musulman peut être aussi un démocrate. C'est-à-dire, en exerçant la démocratie leur religion ne sera pas menacée et que dans un pays démocratique chacun pratique sa propre religion en paix et harmonie avec d'autres citoyens. Les exemples réussis d'autres pays musulmans et démocratiques (Turquie, Indonésie, etc) peuvent être intégrés dans la réforme. À long terme, ces jeunes auront une réflexion mature et globale sur différents sujets. Cela évitera que ces élèves se battent sous la propagande des extrémistes nationaux ou internationaux. Il faudrait réaliser cette réforme progressivement et avec prudence car les communistes se sont précipités et nous connaissons tous le résultat.

---

226 JAUFFRET Jean-Charles, *Afghanistan 2001-2010 : chronique d'une non-victoire annoncée*, Édition Autrement, Paris, Mars 2010, p.237.

## DEUXIÈME PARTIE

# LES ENJEUX ET LES TRANSITIONS DEMOCRATIQUES EN AFGHANISTAN

« Si la situation de l'Afghanistan est affreuse aujourd'hui, ce n'est pas parce que le peuple de l'Afghanistan est mauvais. L'Afghanistan n'est pas uniquement le miroir des Afghans : c'est le miroir du monde. *Si tu n'aimes pas l'image dans le miroir, ne casse pas le miroir, casse ton visage* », un vieux proverbe perse »<sup>227</sup>.

---

<sup>227</sup> RASHID Ahmad, *L'ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.143.

« Le cœur de tous les problèmes afghans : le manque d'unité parmi les leaders »<sup>228</sup>.

## CHAPITRE IV

### Le rôle et la place des seigneurs de guerre dans le processus de la paix et de la démocratisation

Dans l'histoire contemporaine afghane les seigneurs de guerre ont joué un rôle décisif. Pour certains, les seigneurs de guerre ont joué un rôle positif et pour d'autres ils sont considérés comme les acteurs du désastre afghan dans les trente dernières années. Dans ce chapitre, nous voulons plutôt traiter du rôle et de la place des seigneurs de guerre après l'invasion d'Afghanistan en 2001. Il ne sera donc pas question de revenir sur les années de règne des seigneurs de guerre dans les années 1990. Cependant, il est peut-être nécessaire de faire quelques rappels au cours de ce chapitre du passé de ces chefs de guerre et leur influence politico-sociale dans les dix dernières années. De même, il est important de démontrer les conséquences négatives de la mauvaise stratégie des Américains en s'investissant uniquement ainsi que massivement sur leurs anciens amis surnommés des *freedom fighters* dans les années 1980.

Ce chapitre est devisé en trois parties. Dans un premier temps, nous voulons traiter de la question de la nouvelle élite afghane après 2001 ainsi que l'influence politico-sociale considérable des seigneurs de guerre. Notre objectif est de comprendre comment la nouvelle élite a pris forme après 2001 et comment les seigneurs de guerre ont profité de leur influence pour servir le processus de paix lancé par l'ONU. Dans un

---

228 RISHTYA Sayed Qassem, *Afghanistan 1964 : chronique d'une constitution avortée*, Publi-Libris SA, Lausanne (Suisse), 2005, p.202.

deuxième temps, nous voulons traiter de la question de l'élite afghane existant avant 2001 et la formation de la nouvelle armée et de la nouvelle police. Le sujet de l'élite semble similaire dans les deux parties mais nous allons le traiter séparément pour mieux distinguer les problématiques. Il est primordiale d'avoir une connaissance approfondie de la question de l'élite afghane car l'histoire contemporaine d'Afghanistan se base et tourne autour de cette même élite. C'est elle qui a déterminé le destin de peuple afghan en 2001. Aussi, dans la décennie qui a suivie l'intervention américaine en Afghanistan, cette même élite a joué un rôle déterminant au sein de l'État afghan. Dans la deuxième partie, nous allons aussi traiter de la question de l'ANA ainsi que de l'ANP. Nous allons voir comment ces deux institutions ont été formé et par quels pays. Nous nous concentrerons sur l'influence des seigneurs de guerre au sein de ces deux institutions clés et importantes du pays. Dans la troisième partie, nous traiterons de la question cruciale de la reconstruction de la nation afghane après 2001. Nous traiterons des différentes tentations des occidentaux pour réunir la nation afghane. Nous nous focaliserons sur la notion américaine de *Nation-building* en Afghanistan. De ce fait, nous nous concentrerons sur le rôle des acteurs majeurs afghans, les différents groupes armés, le peuple afghan mais aussi le rôle des acteurs internationaux dans ce processus. Notre objectif principal est de savoir si la communauté internationale a pu réunir la nation afghane pendant la décennie qui a suivie l'intervention internationale en Afghanistan. Dans le cas d'une réponse positive, nous essayerons de savoir comment a-t-elle réussit à accomplir le processus de *Nation-building*. Dans le cas d'une réponse négative nous essayerons de savoir pourquoi a-t-il échoué.

## **I – Le rôle et la place de la nouvelle élite et fonctionnaires afghans dans le processus de la démocratisation : le pouvoir et l'influence considérable des seigneurs de guerre**

Les grands acteurs de la communauté internationale ont commencé le processus de démocratisation en Afghanistan avec beaucoup de défis dont celui d'un déficit d'élite

qualifiée et légitime. Ce processus est devenu d'autant plus complexe lorsque des milliers d'anciens fonctionnaires et militaires qualifiés ont été licenciés en 2002. Dans cette partie, nous traiterons de la question d'élite et fonctionnaires civils ainsi que de la question de licenciement massif des militaires. Avec l'arrivée des Américains en 2001, le pays souffrait déjà d'un manque d'élite et de fonctionnaires qualifiés, car les trente années de guerre avaient obligé des milliers de personnes qualifiées à quitter l'Afghanistan. Une diaspora de millions d'afghans a été forcée et ce peuple est devenu la plus grande communauté des réfugiés dans le monde. Pendant les années de conflits, « la hiérarchie tribale qui modérait jadis les conflits a été anéantie ou mise en fuite. L'élite dirigeante, âgée, instruite, s'est enfuie après l'invasion soviétique et aucune élite nouvelle n'est venue la remplacer pour négocier un traité de paix »<sup>229</sup> ou tout simplement prendre en main la gestion du pays. Cette fuite a favorisé la culture du « règne de la Kalachnikov »<sup>230</sup> et des seigneurs de guerre qui ont renforcé leur influence dans tout le pays. Ces chefs de guerre n'ont plus quitté le pouvoir pour laisser la place à l'état de droit. Pour gouverner le pays selon leurs envies, les seigneurs de guerre ont licenciés des milliers d'anciens fonctionnaires et militaires qualifiés. En 2002, ce licenciement massif avait deux principales raisons. Premièrement, la plupart des fonctionnaires étaient traités d'anciens communistes ou pro-Talebans. Deuxièmement, les États-Unis d'Amérique ont voulu bâtir un nouvel État avec les personnes les plus pro-occidentales. De ce fait, les Américains ont commencé à soutenir vivement les seigneurs de guerre dès le 11 septembre 2001. Comme leur ignorance dans les années 1980 de l'aide financière et militaire américaines apportées aux Moudjahidin, les Américains ont niés totalement leur soutien aux seigneurs de guerre après 2001. « Je ne crois pas que, dans la majeure partie du pays, le pouvoir des chefs de guerre soit lié à un quelconque soutien de notre part. La véritable puissance des chefs de guerre vient de leurs racines locales, nia Paul Wolfowitz, secrétaire adjoint à la défense, l'architecte de la politique des seigneurs de guerre, le rôle des Américains dans le retour de ces derniers au pouvoir en 2002 »<sup>231</sup>.

---

229 RASHID Ahmad, *L'ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.257.

230 « L'AK-47 (en russe : АВТОМАТ КЭЧЭШНИКОВЭЭ, *Avtomat Kalachnikova* modèle 1947, littéralement « automate de Kalachnikov », et non « Kalachnikov automatique »), souvent connu sous le nom de kalachnikov, est un fusil d'assaut qui a été conçu par le Soviétique Mikhaïl Kalachnikov ». <http://fr.wikipedia.org/wiki/AK-47>

231 RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.61.

## 1.1-Les seigneurs de guerre au pouvoir

Le licenciement massif a donné l'occasion aux seigneurs de guerre de mettre en place leurs alliés proches (des Moudjahidin, des seigneurs de guerre et certains anciens dirigeants et fonctionnaires communistes qui avaient rejoint les Moudjahidin avant que ces derniers arrivent au pouvoir en 1992. Par exemple, des dirigeants et fonctionnaires qui avaient rejoint le parti politique d'A. R. Dostom *le Junbish-e-Milli-yi Islami*<sup>232</sup>) dans toutes les institutions au niveau central et local. Ce faisant, une nouvelle rivalité a commencé entre anciens Moudjahidin devenus des nouveaux acteurs et les personnes influentes locales. « Les rôles se répartissent suivant les rapports de force. Début décembre 2001, Kandahar revit pendant trois jours le cauchemar du passé. Les deux chefs pachtouns, Gul Agha<sup>233</sup> et le mollah Naqib qui se disputent par la force et le

---

232 Le Junbish-e Milli-yi Islami-yi Afghanistan (Mouvement Islamique National d'Afghanistan) est une faction politique afghane très active durant les guerres civiles afghanes (1992-19996). Le Junbish réunit principalement les milices des ethnies Ouzbek et Turkmène du régime communiste qui se mutinèrent contre le régime du président Najibullah au début de l'année 1992. Il comprend également des anciens dirigeants et fonctionnaires de l'ancien régime de diverses autres ethnies, généralement de parler perse, et quelques commandants Moudjahidin Ouzbeks, ainsi que des commandants du Jamyat-e Islami et du Hezb-e Wahdat qui quittèrent le Junbish par la suite pour rejoindre leurs anciennes factions. Ce groupe prit le contrôle de la ville de Mazar-e Sharif en alliance avec le Jamyat au début de l'année 1992, et contrôla une grande partie des provinces du Nord, les provinces de Samangan, Balkh, et Baghlan. Le chef du Junbish des années 1990 à aujourd'hui est Abdul Rashid Dostom qui se présenta aux élections de 2004.

233 « Gul Agha Sherzai is the current Governor of Nangarhar province in Afghanistan. He previously served as Governor of Kandahar province, in the early 1990s and from 2001 until 2003.

Gul Agha was born by the name of *Shafiq* to a poor tea shop owner, who later became a famous Mujahideen commander, Haji Abdul Latif. He took the name *Gul Agha* when he joined his father in the Mujahideen, who were fighting against the Soviet invasion. He is an ethnic Pashtun Barekzai from Kandahar. After the collapse of the PDPA government in 1991, Gul Agha served as Governor of Kandahar from 1992 until 1994. His capture of Kandahar city in late 2001, with assistance from American special forces and airstrikes marked the first time territory in southern Afghanistan had been captured from the Taleban. According to Matthieu Aikins, writing in Harper's magazine H. Karzai appointed Mullah Naqib to the Governorship of Kandahar. Aikins reported that American officials favored Gul Agha Shirzai over H. Karzai's choice, and encouraged him to oust Mullah Naqib. In August 2003, President H. Karzai decreed that officials could no longer hold both military and civil posts, and replaced Gul Agha with Yousef Pashtun as Governor of Kandahar. In 2004, Sherzai was appointed Governor of Nangarhar Province, after a spell as "Special Advisor" to H. Karzai. Sherzai was removed as Kandahar Governor after criticisms of his warlord-style leadership, poor human rights record and suspected involvement in opium trafficking in the province. However, Sherzai is an important political ally of H. Karzai, and looks to play a role in Afghan politics for some time to come. In July 2006, Sherzai narrowly escaped an assassination attempt at a funeral outside Jalalabad. The attempt killed five police officers and wounded several more people, including some children. In January 2009 an article by Ahmad Majidyar of the American Enterprise Institute included

pouvoir, étaient déjà les maîtres de la ville qu'ils martyrisaient en 1992, l'un comme ancien gouverneur, l'autre comme commandant militaire. Une choura locale présidée par le chef du gouvernement confie le rôle prééminent à Gul Agha, soutenu par les Américains »<sup>234</sup>. Il n'y a eu aucun mécanisme pour encadrer tout de suite tous les chefs de guerre. Les attributions des postes ont été faites par la force armée et l'influence locale et ce, dans tout le pays sans exception. Pour sa part, « l'alliance anti-Talebans n'a pu mettre en place le minimum de structures requis ou établir un leadership représentatif qui absorbe aussi tous les non-Pachtouns. Leurs querelles internes et leurs luttes pour le pouvoir les ont discrédités aux yeux de beaucoup d'Afghans, qui ne font nullement confiance à l'Alliance, même quand ils détestent les Talebans »<sup>235</sup>. Les querelles internes, la lutte pour le pouvoir, le trafic de drogue, l'abus de pouvoir, les viols et les rackets des populations dans le passé avaient déjà en quelques sortes permis la naissance des Talebans en 1996. Karam Patrick, un grand connaisseur de l'Afghanistan, décrit ainsi dans son livre le commencement de la lutte de mollah M. Omar le chef suprême des Talebans contre les Moudjahidin. « Ce quadragénaire [Mollah Omar] mystique commence sa carrière comme imam d'une petite mosquée, dans le village de Singhesar, dans les environs de Kandahar. La lutte contre les Soviétiques ne l'a pas particulièrement distingué, même s'il y perd son œil droit en 1989. Rentré après ses ouailles, sa vie bascule lorsqu'il élimine le chef d'un poste de contrôle, ancien Moudjahid. Il s'investit dans une lutte relâche contre ses anciens compagnons qu'il juge dévoyés. Il constitue une petite milice, formée par des étudiants de la Madrasa de Sanghesar et d'anciens du Djihad contre les Soviétiques, pour mettre

---

Sherzai on a list of fifteen possible candidates in the 2009 Afghan Presidential elections. He announced on 2 May 2009 that he would not be a candidate. Nevertheless his name was on the August 20, 2009 ballot, and preliminary results placed him 17th in a field of 38. Gul Agha Sherzai's name was mentioned during the administrative reviews of three Guantanamo captives.

- Abdul Razzaq Hekmati was alleged to have participated in a plot to kill Sherzai. After his death in custody Carlotta Gall and Andy Worthington published a profile of Hekmati that challenged the credibility of the allegations against him, because the Guantanamo intelligence analysts never realized that the Taliban had placed a \$1 million bounty on his head.

- Haji Shahzada, a prominent landowner in Kandahar, was asked to explain why he might have been falsely denounced to the Americans. He explained that he might have enemies who would denounce him because he worked with Gul Agha Sherzai who he described as the "current Governor of Kandahar".

- An affidavit submitted on behalf of Haji Bismullah by his brother Haji Wali Mohammed, listed Gul Agha Sherzai as one of the prominent Afghans who would vouch for Bismullah ».

[http://en.wikipedia.org/wiki/Gul\\_Agha\\_Sherzai](http://en.wikipedia.org/wiki/Gul_Agha_Sherzai)

234 KARAM Patrick, *Asie Centrale, le nouveau Grand Jeu*, le Harmattan, Paris, 2002, p.105.

235 RASHID Ahmad, *L'ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.262.

un terme aux excès des Moudjahidin, à leur arbitraire et à leur racket. Il s'agit uniquement d'obtenir un semblant de calme au niveau local. Le mouvement, avant tout sécuritaire, tient en une formule : le rétablissement de la paix et de la morale par l'application de la loi islamique »<sup>236</sup>.

## 1.2 Le soutien des États-Unis et de la communauté internationale aux seigneurs de guerre

Arrivée à nouveau au pouvoir en 2001, les anciens seigneurs de guerre remplacèrent les *pakols* (chapeau afghan), les tenues traditionnelles, les *lungees* (turban) et les *destmals* (écharpe) par de beaux costumes cravates occidentaux. Les seigneurs de guerre ressemblèrent de plus en plus aux Occidentaux. Aussi, s'ils parlaient anglais, ils recevaient plus de privilèges de la part des Américains. Un véritable jeu d'influence et un vaste business ont commencé aux seins des combattants de Dieu. Les Américains soutenaient ceux qui se montraient plus favorables aux intérêts stratégiques des États-Unis. Paradoxalement, à cette époque, les Américains aidaient aussi financièrement certains anciens chefs des Talebans devenus « pro-occidentaux ». « Au Sud-est, d'anciens chefs Talebans étaient payés par la CIA pour maintenir la paix »<sup>237</sup>. Ainsi, « les quatre provinces critiques du Sud étaient dirigées par le gouverneur de la province de Kandahar, Gul Agha Sherzai »<sup>238</sup>. Dans l'est du pays, un autre seigneur de guerre avait reçu l'aide américaine pour sécuriser ses zones d'influence. D'autant plus qu'il n'est pas resté fidèle aux Américains. « Membre de la minorité des Pachais, considérée par les Pachtouns comme une classe inférieure, Hazrat Ali<sup>239</sup> devint par

---

236 KARAM Patrick, *Asie Centrale, le nouveau Grand Jeu*, le Harmattan, Paris, 2002, p.71.

237 RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.47.

238 *Ibid.*

239 « Haji Ali is a Politician in Afghanistan. He previously served as a military commander for the Northern Alliance in eastern Afghanistan. Ali was born in 1964 in Kabul to an ethnic Pashai family. He rose to prominence during the Soviet occupation of Afghanistan. As a commander for Hezb-e Islami Khalis he quickly became an important leader for the Pashai community. Hazrat Ali has also been described as an Afghan Army commander under the Soviet puppet regime. He fled Afghanistan to live in Mashad Iran, where he is believed to have married an Iranian woman. During the war against the Taliban, Ali is said to have been aligned with [Ahmad Shah Massoud](#). Following the fall of the [Taliban](#) Ali joined with two other leaders in the [Jalalabad-Tora Bora](#) region, [Abdul Qadir](#) and [Mohammed Zaman](#) to set up the [Eastern Shura](#), a local provisional government.

inadvertance le symbole de l'affirmation de cette ethnie. Cet homme tout juste capable d'écrire son nom reçut tant d'argent de la CIA qu'il créa rapidement une milice forte de 18 000 hommes. À Tora Bora, ses troupes avaient permis à O. Ben Laden de prendre la fuite »<sup>240</sup>. Dans, « l'ouest se trouvait Ismail Khan<sup>241</sup>. Au centre du pays, dans le Hazarajat, dominait les chefs de guerre K. Khalili, Sayed Akbari et M. Mohaqiq. Comme ils étaient mis de côté par Q. Fahim et ses Tadjiks, les Hazaras commencèrent à

---

They were early backers of the first post-Taliban President [H. Karzai](#). The [Asia Times](#) reports that, after the fall of the [Taliban](#), Ali's troops executed hundreds of captured Arab prisoners with the complicity of [U.S. Special Forces](#). During late 2001 and early 2002 it was US policy to employ very few US ground troops, and to rely on air power and local allies, like Hazrat Ali to defeat al Qaeda. The Asia Times reports that Ali was one of the warlords who allowed Bin Laden to escape from [Tora Bora](#). "By the time the merciless American B-52 bombing raids were about to begin, bin Laden had already left Tora Bora - as a number of Afghan Moujahideen confirmed to Asia Times Online at the time. They said they had seen him on the other side of the frontline in late November. Hazrat Ali, the warlord and then so-called minister of "law and order" in the [Eastern Shura](#) (traditional decision-making council) in Afghanistan, was outsourced by the Pentagon to go after bin Laden and al-Qaeda in Tora Bora. He bagged a handful of suitcases full of cash. He put on a show for the cameras. And significantly, he was barely in touch with the few Special Forces on the ground." The [Pak Tribune](#) described Ali as a "gangster" during the 2004 Afghan Presidential election. [H. Karzai](#) appointed Hazrat Ali as the [Jalalabad](#) police chief 2003 and was sacked on 2004 due to connection with Taliban and some other militant groups. He got a seat in the [Wolesi Jirga](#) of the [National Assembly of Afghanistan](#) in the [2005 Afghan parliamentary election](#), representing [Nangarhar Province](#). In May 2012, it was reported that Iran was providing millions of dollars to Ali for the purpose of blocking the National Assembly's approval of the Afghan-US strategic cooperation agreement. However, the next day the agreement was approved by the majority and the following day Ali denied the allegations ». [http://en.wikipedia.org/wiki/Hazrat\\_Ali](http://en.wikipedia.org/wiki/Hazrat_Ali)

240 RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.47.

241 « Ismail Khan (surnommé l'Emir de l'Ouest) est un homme politique, un chef militaire et un seigneur de guerre [afghan](#). Il est particulièrement bien implanté dans la région de la ville d'[Hérat](#)<sup>1</sup>. En 1979, il est officier dans l'armée quand il se révolte contre les Soviétiques à Hérat<sup>1</sup>. Il devient alors un des principaux chefs Moudjahidin dans le nord-ouest afghan et combat l'Armée Rouge jusqu'à son retrait en 1989. Il prend alors le contrôle d'Hérat jusqu'en 1995 où il est capturé par les [Talibans](#). Evadé en mars 2000, il rejoint l'[Alliance du Nord](#) qui devient en septembre 2001 le Front Uni Islamique pour le Salut de l'Afghanistan<sup>1</sup>. Au cours de la campagne d'octobre-décembre 2001, il provoque la [révolte de Hérat](#) dont il reprend le contrôle le 12 novembre. Sous sa direction, la province semble retrouver une certaine prospérité et son influence s'étend sur plusieurs provinces<sup>2</sup>. Au cours de l'année 2003, il se rapproche ouvertement de l'[Iran](#) qui l'a soutenu contre le régime talèb<sup>3</sup>. En 2004, il critique ouvertement le gouvernement central et lui reproche de ne rien faire dans le domaine de la [lutte anti-drogue](#), de ne pas assez favoriser la création d'emplois et de ne pas chercher à attirer des industriels<sup>2</sup>. Il promeut aussi l'élection d'un gouvernement islamique élu et indépendant des États-Unis<sup>2</sup>. Le gouvernement central cherche donc à l'affaiblir en nommant certains de ses adversaires à la tête des provinces de l'Ouest comme Azizollâh Afzali nommé à la tête de la province de Baghdîs<sup>2</sup>. Il est démis de ses fonctions de gouverneur en septembre 2004, ce qui produit des émeutes à Hérat<sup>1</sup>. Il est nommé Ministre de l'Energie en compensation ». [http://fr.wikipedia.org/wiki/Ismail\\_Khan](http://fr.wikipedia.org/wiki/Ismail_Khan)

recevoir une aide importante de l'Iran »<sup>242</sup>. Ces leaders voulaient agrandir l'influence américaine dans les différentes provinces afghanes.

Avant 2001, le chef de guerre Tadjik, Q. « Fahim était, de loin, le chef militaire le plus puissant du pays »<sup>243</sup>. Afin de prendre le contrôle de certaines provinces, les seigneurs de guerre se sont battus entre eux. Ainsi, « dans la province de Baghlan, dans le Nord, les troupes de Sayid Jaafar Naderi, chef des Hazaras ismaéliens, sont refoulées de Pol-i-Khomri puis de Kayan, début décembre 2001, par leurs alliés tadjiks au sein du Front Uni, aidés pour la circonstance par les Pachtouns. À Gardez, dans la province de Paktia, de violents combats éclatent le 30 janvier 2002 entre les chefs de guerre pachtouns qui briguent le poste de gouverneur : Padsha Khan, nommé par H. Karzai et Saif Ullah, proche de l'ancien président B. Rabbani »<sup>244</sup>. Une somme considérable d'argent et des postes clés et stratégiques ont attribués par la communauté internationale aux seigneurs de guerre pour en quelques sortes, sans doute les « remercier » de chasser les Talebans du pouvoir. « La déconfiture des Talebans face aux Américains avait laissé en place des seigneurs de guerre considérablement renforcés. Désormais considérés comme les alliés des États-Unis, ils figuraient tous sur l'important registre du personnel de la CIA, mais formaient un ensemble hétéroclite. Au nord, le général ouzbek Rachid Dostom monnayait sa protection à d'anciens chefs Talebans, tandis que ses soldats se livraient à des rapines et des pillages de grande ampleur auprès de la minorité pachtoune, empêchant les représentants de l'ONU d'organiser sur place des opérations de secours. En février 2002, 50 000 agriculteurs pachtouns s'enfuirent de cette zone. La Turquie et la Russie soutenaient Dostom, mais elles exerçaient peu de pression pour qu'il coopère avec H. Karzai. Le principal rival Dostom était le général tadjik Mohamed Atta, qui se montrait fidèle à Fahim et était aussi armé par les Américains. Un autre chef de guerre tadjik, le général Daud, dominait Kunduz et trois provinces du Nord-Est. À l'est, Abdul Qadir, frère de feu le commandant Abdul Haq et gouverneur de la province de Nangahar, avait reçu pendant la guerre une aide généreuse de la CIA pour mobiliser des milliers de combattants pachtouns contre les Talebans »<sup>245</sup>.

---

242 RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.47.

243 *Ibid.*

244 KARAM Patrick, *Asie Centrale, le nouveau Grand Jeu*, le Harmattan, Paris, 2002, p.105.

245 RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.46.

En mai 2002, le sénateur Joseph Biden avertissait son peuple de fait que « l'Amérique a remplacé les Talebans par les seigneurs de guerre. Ils sont toujours employés par les États-Unis, mais cela n'a pas entraîné d'interruption de la violence. Non seulement les Américains ne parviennent pas à contrôler les chefs de guerre, mais nous faisons d'eux les pièces maîtresses de notre stratégie. Pourquoi l'administration refuse-t-elle obstinément l'extension de la FIAS, alors que tout le monde la demande ? »<sup>246</sup>. « Désabusés, les membres de l'ambassade américaine à Kaboul chargé de l'assistance annoncèrent, en mars 2002, que le milliard dollars du budget de la CIA ne servait qu'à payer les seigneurs de guerre et leur milices, à lancer des programmes de développement à court terme, à traquer les chefs d'Al-Qaida et à mener les opérations secrètes contre les extrémistes. Les département d'État et l'Agence américaine pour le développement international (USAID) ne prenaient plus aucune part aux décisions »<sup>247</sup>. Ainsi, « au début de l'été 2002, 45 000 mercenaires afghans étaient rémunérés pas la CIA »<sup>248</sup>. Concernant le soutien des Américains des seigneurs de guerre, R. Bashardoust, le député de Kaboul dit : « les Talebans ne sont pas contre les Américains car lorsqu'ils ont pris l'arme contre les Moudjahidin dans les 1990, il n'y avait aucun soldat américain en Afghanistan. Les Talebans sont contre les anciens seigneurs de guerre devenus des gouverneurs, chefs de districts et des commandants. Si les Talebans tuent les soldats Américains c'est parce que les Américains soutiennent ces seigneurs de guerre »<sup>249</sup>. Le soutien des Américains aux seigneurs de guerre a créé non seulement des tensions au sein de l'administration américaine mais aussi au sein des pays alliés. « La protection que l'Amérique accordait aux seigneurs de guerre était devenue l'un des obstacles majeurs au fréquent entre l'Europe et les États-Unis »<sup>250</sup>. Aussi, le soutien des États-Unis des seigneurs de guerre a affaibli le gouvernement afghan et a renforcé petit à petit le retour des Talebans ; cela pour plusieurs raisons. Premièrement, les chefs de guerre ont commencé à régler leurs comptes avec leurs anciens rivaux. Avant de se retrouver tous réunis dans le nouveau gouvernement d'H H. Karzai en 2001, les seigneurs de guerre étaient divisé en plusieurs factions. Chaque parti avait des dizaines de chefs et des centaines voire des milliers de commandants. Ils avaient déjà montré leur rivalité et leur soif de pouvoir pendant les guerres civiles dans

---

<sup>246</sup> *Ibid*, p.57.

<sup>247</sup> *Ibid*, p.59.

<sup>248</sup> *Ibid*.

<sup>249</sup> [http://www.bbc.co.uk/persian/afghanistan/2009/08/090807\\_a-af-election-bashardost-iv.shtml](http://www.bbc.co.uk/persian/afghanistan/2009/08/090807_a-af-election-bashardost-iv.shtml)

<sup>250</sup> RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.70.

les années 1990. Deuxièmement, ces seigneurs de guerre se trouvaient de plus en plus puissants et soutenus par les Américains. Ils ont emprisonné des innocents prétendant leur appartenance aux Talebans ou à Al-Qaida. Des milliers de personnes se sont trouvés dans les prisons afghanes, américaines secrètes dans les années qui ont suivi l'intervention américaine en Afghanistan. Cela a donné un motif de plus aux anciens combattants Talebans pour reprendre des armes et partir dans les montagnes pour se cacher de ces seigneurs de guerre avant de réorganiser leur retour. Troisièmement, les seigneurs de guerre s'emparaient de terrains privés et de ceux appartenant à l'État. Ils agrandissaient leur trafic de drogue ainsi que des trafics en tout genre (pierres précieuses, essences, farine, médicaments, etc) partout dans le pays. Ainsi, ces trois facteurs ont énormément affaibli le nouveau gouvernement d'H H. Karzai. Le président afghan ne disposant pas suffisamment de forces pour contrôler les seigneurs de guerre ; il resta l'observateur malheureux des crimes de ces chefs de guerre pendant des années voire dans certains cas jusqu'à aujourd'hui. Malgré certains efforts faits par la communauté internationale, les seigneurs de guerre ont aisément continué le trafic de drogue. De leur côté, certains chefs Talebans ont aussi bénéficié du trafic de drogue. « La résurgence Talebans, la réorganisation d'Al-Qaida et la réouverture des camps d'entraînement des groupes terroristes internationaux après l'invasion américaine auraient été impossibles sans l'explosion de la production de l'héroïne »<sup>251</sup>. « Quelques tentatives furent néanmoins lancées à Kaboul pour mettre en place une structure anti-narcotique. Avec le soutien de l'ONU DC, une direction anti-narcotique, Counter Narcotics Directorate (CND) fut créée en 2003 afin de coordonner la lutte contre le narcotrafic. La Grande-Bretagne contribua également cette même année à établir la brigade de lutte contre les stupéfiants au sein du ministère de l'intérieur. Au mois de décembre 2004, l'ONU DC créa la Counter-Narcotics Criminal Justice Task Force, une structure de répression composée de 35 enquêteurs, 15 juges et 35 procureurs spécialement formés ; les commandos britanniques entraînent quant à eux une section d'élite afghane aux opérations de lutte contre stupéfiants. Malgré tous ces effets, l'impact sur le terrain resta marginal »<sup>252</sup>. Cependant, ne sont les seigneurs de guerre les seuls bénéficiaires du trafic de drogue, les hommes puissants de l'entourage du président H. Karzai et les Talebans le sont aussi. Récemment réformés, les Talebans ont besoin d'argent pour payer leurs combattants. Profiter de l'argent de la drogue

---

251 *Ibid*, p.231.

252 *Ibid*, p. 242.

n'était pas un phénomène nouveau dans leurs rangs car ils bénéficiaient déjà de l'argent des trafics tout azimut pendant leur régime. « Fait plus grave encore, l'argent de la drogue permettait aux Talebans de payer leurs troupes, d'indemniser les familles des kamikazes et d'importer de nouvelles armes, de meilleure qualité, tandis qu'Al-Qaida pouvait, de son côté, rétablir ses camps d'entraînement pour terroristes internationaux »<sup>253</sup>.

C'est ainsi que les États-Unis et la communauté internationale ont créé une nouvelle élite corrompue, parmi celles-ci les anciens seigneurs de guerre. Nous avons souvent mentionnés les États-Unis car ils étaient les principaux partisans des chefs de guerre mais d'autres pays comme l'Inde, la Turquie, l'Iran, la Russie, la Chine, et autres apportent leur soutien aux seigneurs de guerre pour leurs propres intérêts. La nouvelle élite et les hauts fonctionnaires de l'État au niveau central et local n'ont pas pu gagner la confiance de la population afghane. C'est parce que, les ministres et d'autres membres du cabinet, une grande majorité des députés, les gouverneurs, les chefs de districts, les ambassadeurs, les juges ainsi que d'autres hauts fonctionnaires furent partis d'anciens Moudjahidin et des seigneurs de guerre ou « leurs fils »<sup>254</sup>. La population avait le sentiment que le gouvernement des Moudjahidin de 1992 à 1996, avec en tête le professeur B. Rabbani, était revenu en 2002. En fait, la communauté internationale a mis en place une mauvaise stratégie : le fait de soutenir largement les seigneurs de guerre de manière continue a abouti à la résurgence des Talebans, à l'éclatement du trafic de drogue dans tout le pays, à l'affaiblissement du nouveau gouvernement afghan et au retardement de la reconstruction de l'État et de la nation en Afghanistan alors que la notion de *State-Nation-building* était la mission principale des États-Unis et de l'ONU en 2001 après le renversement des Talebans.

Après la chute du régime des Talebans en 2001, le seigneur de guerre nommé alors « ministre de la défense, le général Q. Fahim, se prononce pour une fois disposant d'un effectif réduit destiné à *protéger les bâtiments du gouvernement*. Mais le chef du gouvernement (H. Karzai) souligne le 10 décembre [2002] que *l'urgente priorité est de désarmer toutes factions combattantes* et déclare attendre avec impatience cette force internationale. Sa prise de position s'explique par sa faiblesse par rapport aux chefs de guerre. Ne contrôlant pas de milices armées, il ne peut compter que sur la présence de

---

253 *Ibid*, p.253.

254 <http://da.azadiradio.org/content/article/2239296.html>

troupes étrangères pour conforter son pouvoir. De plus, une force internationale est le signe de l'intérêt de la communauté internationale pour l'Afghanistan »<sup>255</sup> et sa reconstruction.

### 1.3. Le trafic de drogue et la corruption

Reconstruire l'État afghan est devenu une mission impossible après l'invasion américaine si cette tâche semblait facile à effectuer en théorie, la réalité du terrain était bien différente. Nous voulons traiter ci-dessous de la question de la production et du trafic de drogue, problème majeur face à l'établissement de l'État de droit. Parmi d'autres obstacles, la production d'opium et le trafic de drogue est un facteur majeur. La corruption est aussi un défi majeur. En quelques années l'Afghanistan est devenu un narco-État, malgré la présence renforcée des forces de la coalition internationale dirigée par l'OTAN. Les producteurs et les trafiquants majeurs sont sans surprise les seigneurs de guerre et les chefs des Talebans réarmés. « Établir un État de droit suppose d'éradiquer la production d'héroïne, dont 80 % sont consommés dans les pays européens. En mars 2000, un rapport de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDD) classe l'Afghanistan comme premier pays producteur d'opium, avec plus de 75 % de la production mondiale. Six ans plus tard, en septembre 2006, le même organisme estime que la récolte d'opium représente 92 % de la production mondiale, soit une augmentation de 59 % en un an. En 2007, 100 000 hectares cultivés en zone pachtoune donnent une récolte record : 8 000 tonnes d'héroïne. L'Afghanistan fournit alors 97 % de l'opium mondiale, ce qui constitue 52 % du produit intérieur brut avec un prix de 70 dollars le kilo d'opium en 2009. Ce dernier chiffre illustre toute la problématique d'un pays dont le seul secteur économique en développement réel est bien celui des stupéfiants »<sup>256</sup>. « Le lieutenant-colonel Gérard Lacoste, dans son témoignage, se souvient d'un attentat à l'IED près de Mazar-e Charif, début 2007, contre un blindé de bataillon suédois, faisant deux morts et un blessé grave. Cet engin,

---

255 KARAM Patrick, *Asie Centrale, le nouveau Grand Jeu*, le Harmattan, Paris, 2002, p.107.

256 JAUFFRET Jean-Charles, *Afghanistan 2001-2010 : chronique d'une non-victoire annoncée*, Édition Autrement, Paris, Mars 2010, p.231.

du type télécommandé avec fil, avait explosé en représailles d'une trop grande curiosité des Suédois qui, à la demande des responsables du président local, voulaient mettre un terme au trafic de drogue dans la région. Cette mission gênait tout le monde, des sbires du général Dostom, dont la fortune vient en partie de l'héroïne et qui tient la province, aux policiers locaux et supposés Talebans, encore rares à cette époque dans le nord du pays. Par conséquent l'enquête sur cet attentat n'aboutit jamais. Les réalités du terrain sont souvent étranges. Gérard Lacoste se souvient également, pour la province de Balkh, de deux faux attentats. Ils avaient été montés par la police locale qui déclarait avoir désamorcé, début 2007, deux IED. Il s'agissait pour elle de se mettre en avant, d'obtenir une gratification de la part du gouverneur (peut-être lui-même impliqué), tout en paraissant intègre aux yeux de la FIAS afin de continuer tranquillement à trafiquer. En fait, les coalisés se retrouvent dans la même situation interlope que les Américains au Laos entre 1968 et 1973. À l'époque, les forces légalistes tiraient leurs revenus de l'héroïne, tout comme la résistance du Pathet Lao ; ce que montre le film de Roger Spottiswoode, *Air America*, réalisé en 1990 »<sup>257</sup>. « Peut-on dire néanmoins que le conflit afghan aurait également dans ce domaine des similitudes avec la guerre du Vietnam ? Les Talebans ont l'arme de l'héroïne à leur disposition, comme le Viêt-cong envers les GI ou les Moudjahidin à l'égard des Soviétiques. Mais les coalisés vivent dans un univers confiné et n'ont que peu de contacts avec la population. Vu la peur des IED et des attentats-suicides, les FOB sont gardées comme coffres-forts »<sup>258</sup>. Après plusieurs années d'abandon et de silence, la communauté internationale a finalement commencé à s'intéresser à la question de la drogue à cause de la résurgence d'insurrection en 2008. Sept ans après l'intervention américaine, les insurgés ont commencé à contrôler des terrains et ont empoché des centaines de millions de dollars grâce au trafic de drogue pour financer leur guérilla. La lutte contre la drogue devient l'une de priorités de la contre-insurrection de la communauté internationale. « Le 10 octobre 2008 à Bucarest, les ministres de la Défense des pays membres de l'OTAN ont *reconnu un rapport clair entre le trafic de drogue et l'insurrection* et pris la décision de combattre le trafic d'héroïne. À compter du dernier trimestre 2008, la FIAS entreprend son éradication, en détruisant des champs de pavot et en s'attaquant aux chaînes de transport et de fabrication »<sup>259</sup>. « Le criminologue

---

<sup>257</sup> *Ibid.*

<sup>258</sup> *Ibid.*

<sup>259</sup> *Ibid.*, p.232.

Xavier Raufer estime que les Afghans se jouent de la naïveté des Occidentaux : dans ce pays, chaque champ de pavot dévasté est remplacé par..., un champ de cannabis ! 70 000 hectares lui sont à présent consacrés sur les 230 000 hectares relatifs à des plantations illicites en 2008. La CIA en vient à suggérer de débloquer des fonds afin que les paysans afghans ne fassent rien pousser. Richard Holbrooke estime que le plan de reconversion de l'ONUDC ne sert à rien (*C'est le plus le coûteux [800 millions de dollars par an] et inefficace en quarante ans*) car les Afghans empochent la subvention et continuent à produire. Ce plan ne gêne donc en rien les Talebans »<sup>260</sup>. « Cette dernière solution (mener une lutte contre l'ensemble de la filière, en proposant notamment des cultures de substitutions) est la voie de la sagesse, sur le long terme, à la condition que parmi leurs multiples tâches, les coalisés puissent effectivement en surveiller les éventuels progrès. La France aide à la relance de la filière cotonnière et encourage l'horticulture. D'autres puissances favorisent la reprise de la production de blé. L'Iran, dans l'ouest de l'Afghanistan, encourage la culture du safran iranien dont la valeur marchand est supérieure à celle du pavot. En matière de développement de cultures alternatives à la drogue, la ténacité d'Yves Faivre, à la tête de l'ONG Afrane Développement, mérite d'être reconnue. Depuis dix-huit ans, il fait pousser des amandiers à Deh Sabz, un village situé à 20 kilomètres au nord de Kaboul »<sup>261</sup>. Comme nous avons pu le constater, plusieurs pays proposent des alternatives à la culture de l'opium mais les propositions n'intéressent guère les producteurs. L'une de raison de conflit continu est sans doute la production d'opium car c'est un marché très porteur aux hommes forts de l'Afghanistan. Les Talebans y trouvent leur argent pour combattre les forces de la coalition internationale et le gouvernement afghan. Les seigneurs de guerre gagnent massivement de l'argent dans ce marché pour garder leurs hommes sous l'uniforme de la police locale, des compagnies de sécurité privées ou des gardes du corps mais aussi pour s'enrichir. Certains journaux internationaux et certaines rumeurs disent que l'entourage proche du président H. Karzai, dont sa famille, sont aussi impliqués dans le trafic de drogue. Autant pour dire que certaines personnes ne sont pas pressées d'éradiquer ce phénomène installé dans la société afghane pour renforcer l'état de droit, en tout cas pas dans la prochaine décennie. « De leur côté, les tentatives du gouvernement afghan et de la communauté internationale visant à rebâtir les institutions de l'État, à diminuer le pouvoir des seigneurs de la guerre, et à créer

---

<sup>260</sup> *Ibid*, p.233.

<sup>261</sup> *Ibid*.

une économie légale viable furent gravement mises en péril par les revenus générés par les trafiquants de drogue »<sup>262</sup>. Selon un rapport de l'ONUDD, l'Afghanistan est redevenu, en 2002, le premier producteur mondial d'opium, malgré l'interdiction de la culture et du commerce du pavot (lancée en janvier 2002), et le programme d'éradication des cultures (avril 2002). Cette explosion de la production d'opium constitue un facteur majeur de corruption. Le sujet principal de la conférence de Kaboul, tenue le 20 juillet 2010 en présence de 70 délégués des pays étrangers à Kaboul, était la lutte contre la corruption. Dans cette conférence la communauté internationale a accepté d'utiliser 50% d'aide internationale à travers de gouvernement afghan. Pour la première fois, la communauté internationale a accepté d'accorder une aide de 50% au gouvernement afghan. Cela montre que peut-être les institutions afghanes sont devenues plus démocratiques et indépendantes et moins corrompues ? Ou alors, c'était une stratégie de retrait petit à petit des troupes mais aussi des personnels civils de ce pays ? Nous nous concentrons plus sur la deuxième hypothèse car le gouvernement afghan n'a pas encore gagné cette maturité de gérer ces institutions en autonomie sans l'aide technique et humaine étrangères. Lors de la conférence présumée, le président H. Karzai parla ouvertement de la corruption au sein de son gouvernement. « Comme les contrats de grands valeurs sont considérés comme la source de la corruption au sein de notre gouvernement. J'espère que tous les contrats dans le domaine militaire ou civil proposés par nos amis internationaux seront annoncés pour éviter la corruption et le bénéfice illégal par les membres de notre gouvernement ou de leurs familles. Nous allons initier des démarches nécessaires contre ceux qui sont bien placés au sein de notre gouvernement ou leurs familles si ils vont profiter de leurs postes pour profiter de ces contrats illégalement »<sup>263</sup>. Si le président lui-même met en question son propre gouvernement, comment la population pourrait faire confiance en État ? La corruption au sein des membres du gouvernement afghan est une affaire courante. Ainsi, plusieurs ministres, maires, gouverneurs, juges, chefs de districts, généraux de l'armée et de la police et d'autres membres ont été accusés de corruption. Même certains membres actifs du cabinet du gouvernement sont impliqués dans certaines histoires. Nous ne citons pas la liste de ces gens-là car trop longue mais seulement les noms des quelques personnes qui ont été condamné publiquement : Siddiq Chakarai, ancien Moudjahid, ministre des affaires religieuses ;

---

262 RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.231.

263 [http://www.bbc.co.uk/persian/afghanistan/2010/07/100720\\_l30\\_kabul\\_conference\\_karzai.shtml](http://www.bbc.co.uk/persian/afghanistan/2010/07/100720_l30_kabul_conference_karzai.shtml)

Hazrat Omar Zakhailwal, technocrate, actuel ministre des finances ; I. Khan, ancien seigneur de guerre, actuel ministre de l'énergie, ancien vice-gouverneur et commandant de police de la province de Nouristan ; ancien bras droit de procureur général d'Afghanistan ; Enayatullah Nazari<sup>264</sup>, technocrate, ancien ministre des transports ; Amin Farhag, technocrate, ancien ministre du commerce ; Nurullah Delaware<sup>265</sup>, technocrate francophone, directeur général de bureau de soutien aux investissements, renommé récemment gouverneur de la banque centrale d'Afghanistan. Selon le rapport annuel de l'année 2010 de *Transparency International*<sup>266</sup>, l'Afghanistan est placé le troisième pays le plus corrompu de monde juste après la Somalie et la Birmanie. En 2010, le sénat américain a estimé que « quatre milliards de dollars Américains a été sorti de l'aéroport de Kaboul par les hommes politiques, les membres et hauts fonctionnaires de gouvernement afghan »<sup>267</sup>. L'ONU décrit la corruption comme un phénomène qui empêche le développement des institutions démocratique et affaiblie le gouvernement. « Corruption is a complex social, political and economic phenomenon that affects all countries. Corruption undermines democratic institutions, slows economic development and contributes to governmental instability. Corruption attacks the foundation of democratic institutions by distorting electoral processes, perverting the rule of law and creating bureaucratic quagmires whose only reason for existing is the soliciting of bribes. Economic development is stunted because foreign direct investment is discouraged and small businesses within the country often find it impossible to overcome the "start-up costs" required because of corruption »<sup>268</sup>.

---

264 [http://www.bbc.co.uk/persian/afghanistan/2011/03/110329\\_k02-afghan-qasemi.shtml](http://www.bbc.co.uk/persian/afghanistan/2011/03/110329_k02-afghan-qasemi.shtml)

265 <http://da.azadiradio.org/content/article/3540722.html>

266 [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/transparency\\_international\\_annual\\_report\\_2010](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/transparency_international_annual_report_2010)

267 [http://www.bbc.co.uk/persian/afghanistan/2010/08/100825\\_jawad\\_corruption\\_talkingpoint.shtml](http://www.bbc.co.uk/persian/afghanistan/2010/08/100825_jawad_corruption_talkingpoint.shtml)

268 <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html?ref=nf>

## **II – Les anciens fonctionnaires et la question de la mise en place ainsi que la composition des forces armées afghanes**

Cette partie de chapitre est consacrée à la question des anciens fonctionnaires du régime des Talebans ainsi que les deux institutions importantes, l'armée et la police afghanes. Les études et les recherches ont montrés que tous les Pachtouns ne sont pas des Talebans et inversement ; tout comme l'entière majorité des anciens fonctionnaires du régime des Talebans ne soutenaient pas l'idéologie de ces derniers. Dans l'Émirat islamique des Talebans, il y avait aussi des anciens fonctionnaires issus des gouvernements antérieurs. Ces fonctionnaires étaient des anciens communistes ou des anciens fonctionnaires du régime de D. Khan. Même s'ils étaient très âgés, ces fonctionnaires avaient déjà rejoint l'État par définition apolitique dans les années auparavant. Nous employons ici le terme de « fonctionnaire apolitique » car en Afghanistan, les hauts fonctionnaires et les administrateurs civils n'ont jamais vraiment existé : dès qu'un fonctionnaire arrive à un poste civil à haute responsabilité, il est automatiquement politisé. La majorité de ces fonctionnaires étaient des personnes qui n'avaient pas pu quitter Kaboul ou les autres grandes villes pour des raisons souvent économiques. Parmi cette poignée d'anciens fonctionnaires compétents, il y avait des gens hautement qualifiés, surtout dans le domaine militaire. Certains d'entre eux avaient fait leurs études ou suivis des formations de qualités en Russie ou dans les ex-pays soviétiques. Ils connaissaient très bien leur domaine de travail. Après l'établissement du nouveau gouvernement en 2001, une grande majorité des anciens fonctionnaires a été licencié, particulièrement les militaires. Nous avons déjà évoqué les raisons de ce licenciement dans la première partie de ce chapitre. Ici, pour clarifier la situation des anciens fonctionnaires, nous voulons étudier un cas concret : les nouveaux ambassadeurs et diplomates afghans, en se basant sur la procédure de leur nomination. Le but étant de comprendre qui sont ces nouveaux diplomates qui représentent l'Afghanistan à l'étranger. Y a-t-il permis ces nouveaux diplomates d'anciens fonctionnaires afghans ? Sont-ils des personnes qualifiées ? Car après le licenciement d'anciens fonctionnaires compétents, le gouvernement n'a pas eu assez de temps pour former une nouvelle élite. Ensuite, nous allons traiter la question de la mise en place et surtout la composition de l'ANA ainsi que l'ANP et la police locale.

## 2.1. Illustration du cas des diplomates afghans

Les analystes et chercheurs afghans soutiennent l'idée que « pendant les derniers conflits en Afghanistan beaucoup des personnes d'influences et non qualifiées sont arrivées au ministère des affaires étrangères (MAE) afghan »<sup>269</sup>. Le professeur Vadir Safi, enseignant à l'université de Kaboul, a enseigné pendant plusieurs années la diplomatie au ministère des affaires étrangères afghan. Il dit à propos des diplomates afghans que « la plupart des ambassadeurs s'occupent de leur affaires commerciales personnelles. Ils font très peu attention, ou pas du tout aux problèmes des afghans à l'étranger »<sup>270</sup>. Avant les trente années de conflits en Afghanistan, la nomination d'un ambassadeur nécessitait beaucoup de critères ; il devait avoir une bonne expérience en diplomatie et il appartenait au MAE ; ce n'est plus le cas aujourd'hui. Certains analystes afghans disent qu' « aujourd'hui, la plupart des ambassadeurs et autres diplomates sont nommés sur d'autres *critères et règles* que sur leurs compétences réelles en diplomatie »<sup>271</sup>. Abdul Jalil Jamili est un ancien diplomate afghan. Ambassadeur d'Afghanistan au Canada en 2002-2003, il habite aujourd'hui, en Californie. Il dit « avoir commencé sa carrière de diplomate au MAE en 1955 »<sup>272</sup>. D'après lui, « avant le renversement de la monarchie en 1973, une grande expérience au ministère des affaires étrangères était un critère important pour la désignation d'un ambassadeur afghan »<sup>273</sup>. Selon cet ancien diplomate, « après le régime de D. Khan, la nomination des ambassadeurs s'est faite par rapport à l'appartenance à un parti politique et surtout des relations politiques »<sup>274</sup>. D'après les analystes, le problème est dû aussi au fonctionnement du MAE de l'administration H. Karzai. A. J. Jamili dit qu' « aucun de trois ministre des affaires étrangères du nouveau gouvernement afghan n'avait d'expérience en diplomatie. Ils étaient nommés promptement pour des raisons purement politiques »<sup>275</sup>. Malgré que l'attribution des postes gouvernementaux sur la base du mérite soit l'une des politiques de gouvernement afghan depuis plusieurs années, elle n'est pas réellement appliquée. En observant de près les profils de certains

---

269 <http://da.azadiradio.org/content/article/2239296.html>

270 *Ibid.*

271 *Ibid.*

272 *Ibid.*

273 *Ibid.*

274 *Ibid.*

275 *Ibid.*

ambassadeurs, la règle de base du mérite n'est pas respectée. Certains ambassadeurs n'ont aucune d'expérience en diplomatie. Le manque de cadres est un grand défi en Afghanistan et les désignations aux postes diplomatiques se font par la volonté de certains hommes politiques influente. En 2010, H. Karzai nomma ainsi huit nouveaux ambassadeurs : Obaidullah Nabil aux Pays-Bas, Sohrab Ali Safari au Kazakhstan, Obaidullah Obaid en Iran, Abdul Rahim Oraaz au Bangladesh, Salahuddin Rabani en Turquie, Noor Mohammad Qarqin en Kirghizstan, Said Mohammad Guilani en Jordanie et Mohammad Amin Fatemi au Japon. D'après le porte-parole du MAE, « ces nouveaux ambassadeurs ont une expériences suffisante en diplomatie pour représenter le gouvernement afghan »<sup>276</sup>. Mais les analystes afghans vont à l'encontre de cette idée : « la nomination de ces personnes est faite plus sur la base d'influence que la base du mérite »<sup>277</sup>. A.J. Jalili, ancien diplomate afghan, s'appuie sur l'exemple de Salahuddin Rabbani fils de B. Rabbani, le président d'haut conseil pour la paix. D'après lui, « Rabbani fils est un commerçant qui ne connaît rien de monde diplomatique »<sup>278</sup>. Les témoignages des Afghans dans certains pays démontrent que les ambassades afghanes ne s'occupent pas correctement des affaires des citoyens afghans. Il n'y a pas de priorité pour ces derniers. Ceux qui vivent en Iran et au Pakistan (environ 5 millions) sont confrontés à l'absence quasi totale de services rendus par les missions diplomatiques afghanes. La nomination des personnes incompétentes à ces missions démontre que le gouvernement afghan a des sérieux problèmes dans son administration. Pourtant, chaque institution afghane se réclame être transparente avec une procédure de nomination de leurs fonctionnaires basées sur le mérite. Pour résoudre ces problèmes, il faudrait d'abord employer des personnes compétentes et qualifiées sur concours au MAE et nommer des personnes expérimentées sur la base du mérite aux missions diplomatiques. Ensuite, une bonne gouvernance, un bon management et une administration transparente et non-corrompue doivent émerger. Aussi, il faudrait profiter de l'expérience d'anciens fonctionnaires afghans qui sont certainement âgés, à la retraite ou encore au sein du gouvernement mais ne disposant pas de relations politiques. Ces dix dernières années quelques anciens cadres fonctionnaires afghans sont retournés en Afghanistan. Ceux qui avaient des liens politiques avec les dirigeants ont pu obtenir des postes importants tel que conseillers, vice-ministres,

---

<sup>276</sup> *Ibid.*

<sup>277</sup> *Ibid.*

<sup>278</sup> *Ibid.*

ambassadeurs, gouverneurs et autres mais ceux qui n'avaient pas de relations politiques n'ont pas été bien accueillis ou pris en compte et sont repartis à l'étranger malgré que comme nous venons d'évoquer, le pays souffre d'un manque de cadres professionnels compétents.

## 2.2. Les nouvelles forces armées afghanes

Le manque de cadres professionnels s'est aussi fait ressentir au sein des forces armées afghanes. Nous avons évoqué le sujet du licenciement massif des militaires plus tôt dans ce chapitre. Ici, nous étudierons plutôt les différentes étapes de la création de l'ANA et de l'ANP ainsi que la composition des personnels de ces deux institutions importantes. Après la conférence de Bonn en 2001, la communauté internationale décida de créer une nouvelle armée et une nouvelle force de police afghane dont plusieurs pays se montrèrent volontaires pour les former et les soutenir. Le premier pays investit massivement dans les forces armées afghanes est les États-Unis d'Amérique. En dix ans, ils ont investi des milliards de dollars dans le domaine militaire afghan. Cependant, la première étape de ce soutien en 2002, a été le licenciement d'anciens cadres militaires de l'armée et de la police qui étaient considérés comme des communistes ou des pro-Talebans. Très rapidement les seigneurs de guerre, les anciens Moudjahidin et les quelques technocrates pro-occidentaux venus d'Occident ont récupéré des postes clés au sein des forces armées. « Le 3 novembre 2002, lors d'une réunion qui marquait le premier anniversaire de l'accord de Bonn, H. Karzai signa un décret annonçant officiellement la naissance de la nouvelle armée afghane. Il interdisait les milices et formalisait un programme de désarmement les concernant. Les chefs de guerre avaient un an pour rendre tout leur armement lourd »<sup>279</sup>. Les groupes armés contraints de rendre leurs armes, ont alors décidé de placer tout de suite leurs hommes dans l'armée, dans la police et dans la direction nationale de la sécurité (NDS). Le gouvernement afghan a continué à recruter des centaines de milliers d'hommes et plus tard des femmes de tous les horizons. Le programme de désarmement des milices armés et les réelles formations des forces

---

<sup>279</sup> RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.71.

armées du gouvernement afghan ont eu lieu des années bien plus tard. Les Moudjahidin se montraient peu intéressés pour la création de l'ANA et d'autres institutions sécuritaires. « La création d'une armée nationale intéressait peu Q. Fahim. Les Tadjiks du Panchir contrôlaient tous les ministères clés, défense, sécurité, affaires étrangères et intérieur ; ce qui faisait de Q. Fahim, leur supérieur, le plus puissant des seigneurs de guerre »<sup>280</sup>. Le refus de la création d'une nouvelle armée par les seigneurs de guerre avait plusieurs raisons. Premièrement, ils voulaient garder leur influence dans les zones sous leurs contrôles avec la force armée illégitime. Deuxièmement, ils voulaient mieux gérer leur trafic en tout genre. Troisièmement, ils voulaient se protéger de leurs ennemis, les Talebans, mais aussi d'autres seigneurs de guerre. La dernière raison était de mettre la pression sur le nouveau gouvernement et ses alliés pour obtenir des privilèges. Ainsi, en 2002, les Américains ont accepté d'employer des centaines de seigneurs de guerre et leurs hommes pour « contrôler et gérer » les provinces afghanes. De ce fait, des millions de dollars sont versés aux seigneurs de guerre encore bien armés. Ce fut un bon business pour les seigneurs de guerre et une très bonne économie humaine et financière pour les Américains qui se préparaient pour la guerre en Irak. « Tourné vers les préparatifs de la guerre en Irak, Washington se montrait peu disposé à placer des troupes en Afghanistan pour le maintien de la paix ou à distribuer les fonds nécessaires à la sauvegarde de l'autorité gouvernementale. Du coup, les seigneurs de la guerre apparaissaient comme une solution bon marché et efficace pour conserver des alliés des États-Unis dans un secteur où ils pourraient même fournir des informations sur Al-Qaida »<sup>281</sup>.

Avec l'application de programme de désarmement mené par l'ONU, les seigneurs de guerre rendirent leurs armes au gouvernement afghan. Mais ils gardèrent leurs influences dans l'administration du président H. Karzai. Ils occupèrent des postes au sein du ministère de l'intérieur tel que les chefs de police provinciale ou de district ainsi qu'au sein de l'armée. « Le ministère de l'intérieur ne se contentait pas simplement de fermer les yeux sur les seigneurs de guerre ; il devint lui-même un protecteur de tout premier plan pour les trafiquants de drogue. H. Karzai refusa pourtant d'y faire le ménage. Après la démobilisation et le désarmement par l'ONU des milices des seigneurs de la guerre, leurs commandants s'étaient vu confier de nouveaux postes au sein du ministère de l'intérieur et continuaient à assurer la protection des

---

280 *Ibid*, p.47.

281 *Ibid*, p.48.

trafiquants. Des postes tels que celui de chef de police dans des districts où était cultivé le pavot étaient attribués dans le cadre d'un système d'enchère, qui se remportaient, selon les estimations, au prix de 100 000 dollars pour six mois de fonction (alors que le salaire mensuel ne dépassait pas 60 dollars). Cette situation de corruption massive au sein de la police, ignorée par l'Allemagne alors qu'elle était en principe chargée de la formation des forces police, était une cause majeure d'insatisfaction au sein de la population et fournissait aux Talebans de nouveaux arguments pour asseoir leur soutien populaire »<sup>282</sup>.

L'ANP est recrée en 2003. Le but de la communauté internationale était de créer une police professionnelle pour renforcer l'état de droit. En dix ans, comme pour l'armée des milliards de dollars sont dépensés pour former, équiper et entretenir l'ANP. En 2010, mise à part dans quelques grandes villes, le bilan de l'ANP était plutôt négatif. Dès le début, la mission de formation a été confiée aux Allemands. Dans les années 1960, sous le roi, l'Allemagne avait déjà essayé de former une police professionnelle afghane mais les événements depuis les années 1970 avaient empêché ce projet. « À Kaboul et dans les principales provinces, des académies de police forment 149 000 recrues entre 2003 et 2008. Depuis 2007, les policiers afghans représentent 60 % des pertes de la totalité des forces de sécurité, y compris les unités de la FIAS. Ils sont les premières cibles de la politique de terreur des Talebans : 900 fonctionnaires tués en deux ans. L'ANP, elle, est accusée d'abus de pouvoir et d'utilisation de la torture. Selon le journal numérique *The Washington Independent*, qui y a consacré plusieurs articles en septembre 2008, les policiers afghans compensent leur faible salaire (environ 50 à 60 dollars par mois) par des vols mis en grève pour protester contre les coupeurs de route en uniforme qui leur extorquaient des fonds. Salim Ahmad, chef d'un village de la région de Kandahar, se plaint de ces policiers qui arrivent après la récolte pour réclamer de l'argent aux fermiers. À l'inverse des forces armées recrutées sur le plan national, l'ANP dépend d'un recrutement local qui entraîne bien des compromissions »<sup>283</sup>. En plus de vols et de rackets les policiers sont impliqués dans le trafic de drogue. Un fait sans beaucoup de surprise car les anciens Moudjahidin seigneurs de guerre font partis de l'ANP. « Toutefois, il semble bien difficile de supprimer une propension à l'utilisation de la drogue ou à tirer bénéfice de ce trafic.

---

<sup>282</sup> *Ibid*, p.249.

<sup>283</sup> JAUFFRET Jean-Charles, *Afghanistan 2001-2010 : chronique d'une non-victoire annoncée*, Édition Autrement, Paris, Mars 2010, p.219.

Selon des officiels britanniques, dans la province d'Helmand 60 % des membres de l'ANP sont concernés par ce fléau »<sup>284</sup>. Pour garder leur influence et un contrôle dans un cadre légitime (au sein d'ANP), les seigneurs de guerre ou leurs fidèles font partis d'ANP. Le recrutement de la police se faisait au niveau local. Cela avait donné une occasion en or aux seigneurs de guerre pour placer leurs hommes dans les provinces qu'ils souhaitaient. Les policiers au service des seigneurs de guerre avaient reçu des récompenses en plus de leur salaire de misère. « Un taleb gagne en moyenne 300 à 600 dollars par mois, soit six à dix fois plus qu'un policier. Une augmentation substantielle des soldes s'avère donc nécessaire. Pour cela l'aide internationale est conséquente : 1,5 milliards d'euros par an selon l'évaluation du secrétaire général de l'OTAN, Jaao de Hoop Scheffer »<sup>285</sup>. « Toutefois, une mission spécifique de police œuvre pour mettre un terme à la protection tribale des personnalités afghanes. Jusqu'à présent, en effet, elle dépendait de stipendiés de même origine ethnique, tribale et parfois clanique que la personne à protéger. C'est contre ce système médiéval qu'entend lutter la communauté internationale. Pour la sécurité de ministres et de hauts personnalités de l'État afghan, la France en 2009 aide à former 500 policiers spécialistes, grâce au savoir-faire du Service de protection des hautes personnalités dirigé par l'inspecteur général Jean-Louis Fiamenghi »<sup>286</sup>. « Outre la surveillance des élections d'août 2009 aux côtés des soldats de l'ANA, l'ANP est aussi susceptible d'intervenir sur le terrain. Ses effectifs ne lui permettent cependant pas d'être partout à la fois. En juin 2009, la FIAS autorise l'ANP à reconstituer ou entériner l'existence de milices aux ordres des seigneurs de guerre ; la seule condition étant de se plier à un entraînement de trois semaines avant de recevoir un AK-47. Ainsi, un ancien chef des Moudjahidin contre les Soviétiques, To Gol, rétablit sa petite armée dans le Wardak en faisant allégeance à l'administration H. Karzai. Une telle dérive peut se révéler contre-productive »<sup>287</sup>.

Ces milliards de dollars étaient dépensés dans le but de restaurer la sécurité de l'État de droit en Afghanistan. Pour atteindre cet objectifs « depuis février 2003, la mission (Épidote), forte de 45 personnels, permet aux Français d'instruire des officiers afghans. Trois bataillons de l'ANA sont ainsi formés de juin 2002 à février 2003. Il a fallu tout apprendre aux futurs militaires afghans (hors maniement de l'AK-47) et

---

<sup>284</sup> *Ibid.*

<sup>285</sup> *Ibid.*

<sup>286</sup> *Ibid*, p.220.

<sup>287</sup> *Ibid*, p.221.

tenter de transcender les jalousies et rivalités ethniques »<sup>288</sup>. « En 2009, sur les 52 OMLT sous commandement de l'OTAN ou de l'ANA, sept sont sous la responsabilité de 405 français : cinq sont attachées au 201e corps afghan de Kaboul (RC-C) dans les provinces du Wardak et du Logar, une autre au RC-S de Kandahar au bénéfice du 205e corps, et une dernière, dans la province d'Orozgan, dépend du contingent néerlandais »<sup>289</sup>.

À partir de 2005, l'insurrection organisée afghane gagnait du terrain peu à peu. Les insurgés arrivaient même à contrôler symboliquement pendant quelques heures les bureaux des chefs de districts dans certaines provinces. Près de 4000<sup>290</sup> soldats des forces internationales sont tombés en Afghanistan. C'est seulement à partir de l'année 2008 que les Américains ont pris très au sérieux la question de la formation et de l'équipement de l'ANA et de l'ANP. Les États-Unis ont commencé à investir massivement dans ces deux institutions pour préparer le retrait progressif de ses troupes d'Afghanistan. « Le 19 avril 2009, le ministre afghan de la Défense, le général Abdul Rahim Wardak, et le général Mckiernan tiennent à Kaboul une conférence de presse : des 86 000 hommes sous les armes, l'ANA doit passer à 92 000 hommes en août 2009 afin d'encadrer les élections présidentielles. Le coût estimé de l'ANA portée à 122 000 hommes en 2010 serait de 1,85 milliards d'euros, dont seulement le tiers peut être supporté par le Trésor afghan. L'effectif devrait atteindre 134 000 hommes en 2011. 150 000 hommes supplémentaires doivent être recrutés au bénéfice des commandos et des gardes-frontières aptes à tenir la ligne Durand. Au total, en 2011, l'effectif théorique total sous les armes serait de 400 000 hommes. Début 2009, le 201e corps de l'ANA est certifié (CM1) par l'OTAN, qui lui reconnaît ainsi une autonomie le rendant capable de conduire des opérations. Pour le général McChrystal, le renforcement constant de l'ANA est la seule condition qui permettrait de pouvoir envisager un retrait programmé de la FIAS »<sup>291</sup>.

Nos recherches sur l'ANA et la ANP ont porté un résultat plutôt négatif et peu convaincant. Pourtant, nous ne devrions pas être pessimistes pour l'avenir de ces institutions. Nous avons remarqué que la composition du personnel de ces deux

---

288 *Ibid*, p.216.

289 *Ibid*.

290 <http://icasualties.org/oef/>

291 JAUFFRET Jean-Charles, *Afghanistan 2001-2010 : chronique d'une non-victoire annoncée*, Édition Autrement, Paris, Mars 2010, p.219.

institutions était, des généraux fidèles au service de différents partis politiques, des seigneurs de guerre, des personnes corrompues et incompétentes, des trafiquants, des analphabètes, des personnes qui voient leur avenir uniquement dans l'armée ou dans la police et qui ne sont pas vraiment motivées pour défendre le pays. Ces personnes sont incapables de garantir l'amélioration de l'état de droit. De l'autre côté, nous avons aussi remarqué que la communauté internationale tente sérieusement de former, équiper, professionnaliser et renforcer les capacités de ces deux institutions, les seules dans lesquelles les internationaux ont massivement investis. Si la communauté internationale reste engagée dans le domaine militaire, nous pouvons alors être optimistes pour l'amélioration des conditions dans ces deux institutions pour deux raisons. Premièrement, la formation des soldats et des policiers ne nécessitent pas un investissement dans le temps. En un an des milliers de policiers et soldats professionnels peuvent être formés par les alliés internationaux, s'ils le souhaitent. Deuxièmement, la seule alternative pour le retrait progressif et digne de l'OTAN est une force afghane légitime et puissante qui pourra prendre en main la sécurité du pays. « Toutefois, l'armée afghane connaît en août 2009 un premier succès, politique : c'est elle qui assure l'essentiel de la sécurité des bureaux de vote lors des élections présidentielles et régionales »<sup>292</sup>. « Les coalisés agissent pour redonner à l'Afghanistan une armée de l'air, par le biais d'un programme à long terme (jusqu'en 2016) représentant un investissement de 5 milliards de dollars »<sup>293</sup>. Reste à savoir si la communauté internationale tiendra ses promesses dans les années à venir pour renforcer les institutions de sécurité afin que ces dernières puissent défendre la nation afghane.

### III – La reconstruction de la nation afghane

« Le 18 avril 2002, Zahir Shah prit l'avion à Rome pour rejoindre Kaboul. Âgé de 87 ans, il était de santé fragile, mais tous les seigneurs de la guerre et des milliers de gens vinrent lui rendre hommage »<sup>294</sup>. Avec l'arrivée de l'ancien roi Z. Shah, le processus de

---

<sup>292</sup> *Ibid*, p.217.

<sup>293</sup> *Ibid*.

<sup>294</sup> RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.64.

la reconstruction de la nation afghane débuta officiellement. Nommé père de la nation, il n'occupa aucune position politique dans le gouvernement d'H. Karzai. Il tenta de réunir tous les chefs politiques et influents du pays pour trouver des solutions de reconstruction de la nation afghane. Les seigneurs de guerre acceptèrent de l'accueillir sous la contrainte des Américains. Ce fut la première fois que les Moudjahidin acceptèrent de rencontrer le roi en trente ans. Pour rappel, Z. Shah fut renversé par son cousin D. Khan en 1973. Il était en Italie pour se soigner lorsque son cousin avait pris le pouvoir. Le roi resta pendant trente-trois ans en Italie. En 1990, il avait été invité à retourner en Afghanistan par le dernier président communiste Najibullah Ahmadzai mais le roi avait refusé catégoriquement. En 2001, à la demande des Américains, Z. Shah avait accepté de rentrer dans son pays pour y jouer un rôle d'unificateur. Aux yeux des Américains, il occupait une place importante au sein des tribaux pachtounes du pays, car il appartenait à la tribu « Mohammadzai », une tribu importante et influente dans le sud de pays. Pour le nouveau président, H. Karzai, encore peu connu, le soutien du roi au sein des pachtouns du sud était très important. Il avait déjà le soutien des Afghans du nord car il était entouré par des seigneurs de guerre, majoritairement des Tadjiks, ainsi que d'autres ethnies vivant dans le nord et dans le centre.

### 3.1. Manque d'unité : un défi persistant

L'Afghanistan, en plus de trente années de conflits souffre d'une absence d'unification. Pendant le régime des Talebans, dans les années 1990, le pays avait fallait être divisé en deux : dans le sud les Talebans majoritairement des pachtouns et dans le nord les Moudjahidin majoritairement des Tadjiks. « La crainte de la dislocation est toujours présente, et les lignes ont été clairement définies depuis 1996 : le Sud pachtoun gouverné par les Talebans et le Nord non-Pachtouns, séparés par les montagnes de l'Hindou Kouch, les deux camps se disputant Kaboul ».<sup>295</sup> L'une des missions principales de la communauté internationale était la réunification de tous les chefs de tribus, des personnes influentes et des seigneurs de guerre. Mais cette mission

---

<sup>295</sup> RASHID Ahmad, *L'ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.263.

n'était pas aisée : les seigneurs de guerre habitués à gouverner le pays par la force n'acceptaient pas, au début, le plan de désarmement de l'ONU qui permettait enfin de se tourner vers un processus politique et unitaire. Ils craignaient le retour des Talebans dans leurs provinces, mais aussi l'arrivée au pouvoir de leurs rivaux locaux. Cela compliquait d'autant plus le processus de la reconstruction de la nation afghane. Les rivalités et les désaccords concernant le pouvoir suprême existent depuis la création des partis islamiques afghans au Pakistan dans les années 1980. Cette fracture avait permis au Pakistan d'utiliser les partis islamiques des Moudjahidin afghans comme une arme fatale pour ses propres intérêts, et ce pendant plusieurs années. C'est cette même fracture qui crée des problèmes pour la communauté internationale dans son travail de reconstruction de la nation afghane. A. Rashid, le journaliste pakistanais décrit ainsi la discorde qui existait entre les leaders des Moudjahidin : « Encourager la désunion d'un mouvement et l'absence d'un chef unique permettait à Zia ul-Haq de maintenir les chefs Moudjahidin dépendants du Pakistan et des subsides de l'occident. Malheureusement, lorsque Islamabad eut désespérément besoin d'une direction Moudjahidine cohérente pour offrir une alternative au régime communiste de Kaboul, après le retrait des troupes soviétiques, en 1989, puis de nouveau en 1992 après l'effondrement du régime de Nadjibullah, la discorde qui régnait entre les chefs Moudjahidin de Peshawar était tellement profonde que même l'argent ne pouvait plus y remédier »<sup>296</sup>. Si le Pakistan père fondateur des Moudjahidin et des Talebans, n'était pas capable d'unir ses hommes fidèles auparavant, comment la communauté internationale aurait-elle pu unir ces hommes et femmes puissants, têtus et assoiffés de pouvoir ?

### 3.2. Le président H. Karzai impuissant face à une tâche lourde de la reconstruction de la nation

Durant les années 1990, les seigneurs de guerre avaient renforcés leur pouvoir dans les différentes provinces du Nord. Certains d'entre eux ont massacré des milliers de Talebans dans le Nord pour asseoir et maintenir leur pouvoir. « Pendant que les

---

<sup>296</sup> *Ibid*, p.130.

Talebans reculaient vers Kunduz, Dostom tentait de renforcer sa position, mais Mazar e-Charif était pratiquement aux mains de groupes Hazara qui le forcèrent à abandonner la capitale ouzbek pour installer sa base à Shiberghan, dans la province de Jawzjan. Des tensions aiguës entre Ouzbeks et Hazara rongeaient la coalition anti-Taleban, et Dostom devait encore rallier à sa cause les partisans de Abdul Malik. Il le fait en révélant les atrocités commises pas celui-ci. Les troupes de Dostom exhumèrent les cadavres de vingt charniers proches de Shirberghan, dans le désert du Dasht-e-Laili, où plus de 2000 prisonniers de guerre de Talebans avaient été tués et enterrés. Dostom accusa Malik de ces massacres, offrit son aide aux Talebans pour récupérer les corps et demanda une enquête des Nations unies. Il libéra 200 prisonniers Talebans en gage de bonne volonté »<sup>297</sup>. Ce massacre a fait l'objet d'une enquête de l'ONU. « Les enquêtes ultérieures des Nations unies montrèrent que les prisonniers avaient été affamés et torturés avant leur exécution. *Leur mort a été atroce. Les prisonniers tirés de leur lieu de détention ont été informés qu'ils allaient être échangé et emmenés dans des conteneurs chargés sur des camions jusqu'à des puits souvent utilisés par les bergers, et remplis de 10 à 15 mètre d'eau. On les a jeté vivant dans les puits, ceux qui résistaient furent abattus. Des grenades furent ensuite lancées dans les puits avant que ceux-ci soient fermés à l'aide de bulldozers, devait expliquer Paik Chonghyun, rapporteur spécial des Nations unies, qui inspecta les tombes* »<sup>298</sup>. « Des témoignages oculaires établirent plus tard qu'un abominable nettoyage ethnique avait eu lieu »<sup>299</sup>. Les témoignages de différentes personnes approuvèrent que les crimes de guerres avaient été largement commis. « *La nuit, quand tout était calme et noir, nous prenions 150 prisonniers Talebans environ, les yeux bandés, les mains attachées derrière le dos, et nous les emmenions dans le désert dans des conteneurs de camion. Nous les alignions par dix devant des trous creusés dans le sol et nous ouvrons le feu. Ça nous a pris à peu près six nuits, raconta le général Saleem Shahar, fidèle officier de Malik arrêté par Dostom. L'utilisation des conteneurs comme instruments de mort, particulièrement effroyable, se répandit dans les deux camps. Quand nous tirions les corps en dehors des conteneurs, ils avaient la peau noircie, brûlée par la chaleur et le manque d'oxygène, raconta un autre des généraux de Malik, ajoutant que 1 250 Talebans étaient morts ainsi* »<sup>300</sup>. Ce massacre est entre autres un obstacle principal à la réunification de la nation afghane. Les insurgés Talebans, chassés du pouvoir par les Américains en 2001, ne font naturellement pas confiance au nouveau gouvernement

---

297 *Ibid*, p.90.

298 *Ibid*.

299 *Ibid*.

300 *Ibid*.

d'H. Karzai entouré des anciens responsables de ce massacre. Après la constitution du nouveau gouvernement, la reconstruction de la nation afghane nécessitait plusieurs efforts. Tout d'abord rendre la justice aux victimes civiles mais aussi aux différents groupes armés. Dans ce cas-là, la reconnaissance du massacre des Talebans et la dénonciation des coupables pour reconstruire la confiance entre les différents partis. Deuxièmement, le nouveau gouvernement d'H. Karzai aurait dû être formé de différents groupes armés et non-armés : des Talebans, des anciens hommes politiques de différents partis, des chefs de tribus auraient dû aussi être intégrés au gouvernement d'H. Karzai comme ça a été le cas pour le roi Z. Shah qui a obtenu le titre honorifique de père de la nation par les Moudjahidin, malgré que beaucoup de ces derniers étaient contre lui. Malheureusement, dans le gouvernement d'H. Karzai, le pouvoir est toujours resté aux mains d'un seul groupe : les seigneurs de guerre. La communauté internationale et le président H. Karzai leur ont donné le pouvoir au sein du gouvernement par peur d'une nouvelle guerre civile. Ils ont été massivement armés, et ont reçu une aide financière importante de la part des Américains pour chasser les Talebans. Ils pouvaient donc très facilement se procurer des armes. L'octroi de pouvoir aux seigneurs de guerre est une grave erreur dans le processus de la reconstruction de la nation afghane, car ces chefs de guerre ont divisé la nation ; ils ont profité de leur pouvoir gouvernemental et ont réuni les populations autour de leurs partis politiques seulement pour leurs intérêts personnels et non pas nationaux. Si les membres des anciens partis politiques, les chefs de tribus influentes et certains chefs de Talebans armés ou non-armés avaient été intégrés au nouvel appareil de l'État, et cela dès 2001, la nation afghane aurait sans doute pu se réunir et se reconstruire. De plus, ces acteurs auraient pu renforcer les piliers du nouveau gouvernement dans l'ensemble du pays en profitant de leur influence respective. Le nouveau gouvernement d'H. Karzai ne se serait pas limité seulement à Kaboul et l'insurrection n'aurait pas été menée par les groupes armés. Si le gouvernement afghan s'est intéressé au processus de réconciliation avec les groupes armés pour, en quelques sortes, unir la nation afghane, il l'a fait tardivement. « (...) juste au moment où le gouvernement s'efforçait de changer l'attitude envers les chefs de guerre, les Talebans allumèrent une fusée à combustion lente dans le Sud, réapparaissant pour attaquer des cibles vulnérables »<sup>301</sup>. La résurgence des Talebans dans le Sud puis petit à petit dans tout le pays était due à leur total mépris de la part du gouvernement.

---

301 RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.71.

### 3.3. Implication considérable des seigneurs de guerre dans l'appareil d'État : un obstacle de la reconstruction de la nation

L'ancien envoyé spécial de l'UE pour l'Afghanistan, Francis Vendrelle, s'est montré lui aussi pessimiste envers le processus de la reconstruction de la nation afghane. D'après lui, le gouvernement afghan et la communauté internationale n'auraient pas dû soutenir et impliquer au gouvernement uniquement les seigneurs de guerre. « Nous ne devons pas soutenir les seigneurs de guerre »<sup>302</sup>. « D'après moi la plus grave erreur que les États-Unis et les pays européens ont commis était de continuer à soutenir les seigneurs de guerre après la conférence de Bonn en 2001 »<sup>303</sup>. « Nous avons eu l'occasion de désarmer les seigneurs de guerre et nous aurions pu leur demander de participer au nouveau gouvernement mais sans leurs hommes. Nous avons échoué la reconstruction des institutions : des institutions politiques, des institutions pour renforcer l'état de droit. Nous avons seulement investis sur les personnages »<sup>304</sup>. « Le processus de DDR<sup>305</sup> était vraiment une blague. Soixante mille personnes ont été déclaré armées alors qu'A. S. Massoud m'avait dit avant son assassinat qu'il avait vingt milles combattants. Ces soixante mille combattants ont donné leurs vieilles armes au gouvernement afghan ; elles n'ont donc pas été données aux forces étrangères pour les détruire, mais ont été données au Ministère de la défense afghan était Q. Fahim l'un des plus grand seigneur de guerre, à la tête de ce Ministère. Ce qui montre que ce processus n'était pas sérieux. Les deux programmes DDR et DIAG<sup>306</sup> n'avaient pas le soutien total de l'OTAN et des forces américaines. Donc l'état n'a pas été construit correctement et les gouverneurs qui ne respectent pas le gouvernement central sont armés. Ces dernières années le nombre d'effectifs armés sous le nom de la police locale a considérablement augmenté »<sup>307</sup>. « Le président H. Karzai s'efforce de négocier avec les Talebans. Si ce processus aura du succès, mais est-ce-que les seigneurs de guerre et les non Pachtouns seront-ils d'accord avec un éventuel processus de négociation

---

302 [http://www.bbc.co.uk/persian/afghanistan/2011/12/111201\\_k01\\_bonn2\\_vendrell\\_iv.shtml](http://www.bbc.co.uk/persian/afghanistan/2011/12/111201_k01_bonn2_vendrell_iv.shtml)

VENDRELLE Francis, ancien envoyé spécial de l'UE en Afghanistan, 8 décembre 2011, interview avec BBC.

303 *Ibid.*

304 *Ibid.*

305 Le programme de désarmement, de démobilisation et de réintégration.

306 Le programme de démantèlement des groupes armés illégaux.

307 VENDRELLE Francis, ancien envoyé spécial de l'UE en Afghanistan, 8 décembre 2011, interview avec BBC.

[http://www.bbc.co.uk/persian/afghanistan/2011/12/111201\\_k01\\_bonn2\\_vendrell\\_iv.shtml](http://www.bbc.co.uk/persian/afghanistan/2011/12/111201_k01_bonn2_vendrell_iv.shtml)

réussi ? Ces seigneurs de guerre ne sont-ils en train de se réarmer ? Je ne les condamne pas pour ce fait car ils ne savent pas ce que leur arrivera après le retrait total ou partiel des forces internationales américaines et européennes en 2014 »<sup>308</sup>.

« L'élite afghane doit prendre conscience de la chance qui lui est offerte de renaître en tant que nation, une chance qui lui a été donnée par l'intervention étrangère de 2001 et par l'aide internationale reçue depuis lors, même si, dans deux cas, les résultats et l'engagement se sont révélés, au mieux, décevants. Les Afghans doivent élaborer un système de gouvernance capable de fournir à la population les services publics indispensables, débarrassé du tribalisme, du sectarisme et de la corruption »<sup>309</sup>. D'autre part, pour « purger l'administration afghane et pour asseoir sa légitimité, il sera également nécessaire de purger l'appareil administratif afghan de ses éléments criminels (...) »<sup>310</sup>. Ces criminels devront être remplacés par des Afghans qualifiés qui travaillent pour des ONG pour diverses raisons. « La réduction du nombre d'Afghans travaillant pour des organisations internationales améliorera par ailleurs les capacités du gouvernement afghan, en incitant les citoyens les plus qualifiés à se tourner vers lui pour trouver un emploi »<sup>311</sup>. Cela aidera aussi le processus de la reconstruction de l'État afghan qui a débuté en 2001. Le président H. « H. Karzai veut reconstituer l'unité de l'État. Comme les autres dirigeants avant lui, il cherche à imposer ses règles et son administration sur l'ensemble du pays. La guerre a donné à chacune des grandes régions des habitudes d'autonomie qu'elles ne sont pas prêtes à vouloir abandonner. Le chef du gouvernement entend limiter la pouvoir des grands dirigeants locaux issus de la guerre »<sup>312</sup>. Mais les Américains n'ont pas la même vision des seigneurs de guerre. « Confronté à la désorganisation des zones tribales où se sont réfugiés les derniers éléments des réseaux d'Al-Qaïda, un officiel américain du renseignement déclarait : *Il y a pire que devoir coopérer avec des seigneurs de guerre, c'est quand il n'y a personne de responsable dans une région. C'est alors le chaos* et il soulignait que ces chefs de guerre, bien implantés localement, sont une garantie pour la stabilité de l'Afghanistan »<sup>313</sup>. Le soutien important des Américains aux seigneurs de guerre est vivement critiqué par certains connaisseurs de l'Afghanistan. Selon eux, la nation afghane ne pourra se

---

308 *Ibid.*

309 RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.369.

310 *Ibid*, p.64.

311 *Ibid*, p.70.

312 DUPAIGNE Bernard, *Afghanistan rêve de paix*, Buchet/Chastel, Paris, 2002.

313 *Ibid.*

reconstruire si l'on soutient les seigneurs de guerre mais au contraire, elle se divisera et cela pour plusieurs raisons. Premièrement, les groupes armés d'insurgés n'accepteront jamais de rejoindre l'État afghan tant qu'il y aura une présence forte des seigneurs de guerre soutenus par la communauté internationale, même après le retrait des forces étrangères. Deuxièmement, en voyant les seigneurs de guerre corrompus au pouvoir, une grande majorité des Afghans ne se sentent toujours pas impliqués dans l'État-nation même si une partie de la population soutient ces chefs de guerre. Troisièmement, les seigneurs de guerre devenant de plus en plus riches et influents, lors du retrait des forces internationales de la coalition d'Afghanistan, le pays risque de se retrouver dans une guerre civile. Ces chefs de guerre ont intégrés leurs hommes fidèles dans l'ANA et dans l'ANP et dans la police locale et attendent le meilleur moment pour reprendre le contrôle de leurs zones d'influence par la force des armes. Ces dernières analyses démontrent que la nation afghane en est encore. Depuis 2001, les seigneurs de guerre n'ont pas perdu leur influence politico-militaire. « À Kaboul, pour l'instant, on ne relève qu'un seul ralliement spectaculaire d'un seigneur de guerre important, en décembre 2001 : celui du sulfureux général Dostom (maître de Mazar-e Charif) et ses Ouzbeks ainsi que des représentants tadjiks de l'Alliance du Nord. Ce sont eux, autour du frère du commandant Massoud, qui garantissent la sécurité du Panchir et tiennent la portion, en Hindou Kouche, de la route stratégique nord-sud reliant Kaboul à Kunduz. Il faut aussi savoir composer avec les roitelets locaux, tel Hadji Abdul Qadir qui a repris son administration mafieuse de Jalalabad. Mais armer les seigneurs de guerres peut à terme précipiter de nouveau la guerre civile »<sup>314</sup>. Jean-Charles Jauffret, exprime ainsi son avis sur la notion de la reconstruction de l'État-nation en Afghanistan : « faire la guerre au nom du droit, c'est également désarmer la propagande ennemie en franchissant un nouveau seuil, qui a cependant de fortes chances d'en rester au stade du vœu pieux : le jugement des criminels de guerre. Dans le cas d'un hypothétique Nuremberg afghan, les bancs seraient surpeuplés par des djihadites et Talebans, mais pas seulement. Les crimes du général Dostom de novembre 2001 relèvent des articles 3 et 20 de la convention de Genève sur le respect des prisonniers de guerre. La vice-présidente du Sénat italien et fondatrice de No Peace without Justice, Emma Bonino, estime qu'il ne peut y avoir d'État de droit à Kaboul si les criminels de guerre ne sont pas jugés. De même, l'ouverture intempestive du feu

---

314 JAUFFRET Jean-Charles, *Afghanistan 2001-2010 : chronique d'une non-victoire annoncée*, Édition Autrement, Paris, Mars 2010, p.224.

dans la nuit du 6 au 7 janvier 2009 dans le village de Massamut Olia (16 civils tués) relève de la législation des crimes de guerre. La justice internationale pourrait aussi poursuivre l'ensemble de la chaîne de commandement et vérifier la fiabilité du renseignement à propos des victimes des *dommages collatéraux*. Ces derniers relèvent de la notion de crimes de guerre, résultant d'une violation des lois et coutumes de guerre d'une exceptionnelle gravité. Ces éléments de réflexion sont primordiaux lorsqu'on pense à une future paix civile en Afghanistan car, fondement de la justice internationale, *il ne peut y avoir de paix sans justice*. Un tribunal ad hoc, sur le modèle de l'ex-Yougoslavie ou Rwanda, serait-il possible ? À condition que cette instance reçoive l'aval du Conseil de sécurité, ce qui, dans le cas des États-Unis, relève de l'hypothèse... Devrait aussi être mise en cause la notion de riposte proportionnée qui, dans les cas cités, n'est pas respectée par manque de discipline et de précision du feu sur des renseignements erronés ou, ce qui est plus grave sur volonté délibérée de frapper par l'armée de la terreur. Dans le cas du drame du village de Massamut Olia, les cadres sont présents et la hiérarchie militaire couvre les faits : il y a bien crime de guerre du fait non-respect de la riposte proportionnée »<sup>315</sup>.

### 3.4. Le rôle des pays voisins dans la division de la nation afghane

L'échec du processus de la reconstruction de la nation afghane est dû aussi à des interférences externes, notamment pakistanaïses et iraniennes. Ces deux pays ne veulent pas voir une nation afghane réunie afin de préserver leurs intérêts géostratégiques et leur influence en Afghanistan. Le Pakistan protège une grande majorité des Talebans (cf. chap. V) et l'Iran (ch. Chap. IX) fournit une aide militaire aux insurgés pour diviser la nation afghane et combattre le gouvernement d'H. Karzai. Officiellement, ces deux pays voisins refusent d'admettre qu'ils aident les insurgés, mais les institutions militaires de ces pays soutiennent activement les groupes armés, surtout dans le sud et à l'ouest de l'Afghanistan. Le soutien pakistanais remonte au passé. Les hommes de Jalaluddin Haqqani recevaient l'aide militaire pakistanaïse. « Haqqani, un pachtoun au physique imposant, ancien protégé de l'ISI [Inter-Servie

---

<sup>315</sup> *Ibid*, p.244.

Intelligence<sup>316</sup>], était l'un des chefs de la tribu Zadran, basée dans la région de Khost. Dans les années 1980, il avait été l'un des grands bénéficiaires du soutien financier et armé de la CIA, par l'intermédiaire de l'ISI »<sup>317</sup>. L'ISI a même envoyé ses agents dans le sud de l'Afghanistan pour former des insurgés afghans à des techniques militaires. De son côté, l'Iran, aide les Talebans majoritairement d'ethnie pachtoune bien qu'historiquement contre les pachtouns et hostile au régime des Talebans. Il protège même un seigneur de guerre pachtoun, G. Hekmatyar, accusé de terroriste et recherché activement par les Américains. Les différents groupes insurgés et « les Talebans bénéficièrent également du retour de Gulbuddin Hekmatyar, que le gouvernement iranien avait, contre toute attente, autorisé à quitter son exil à Mashad. Après des discussions secrètes avec l'ISI à Dubai, il débarqua à Peshawar puis entra dans la clandestinité. Hekmatyar avait été le dirigeant Moudjahidin privilégié par le Pakistan durant les années 1980, et c'est à lui que l'ISI accorda son soutien dans la lutte pour la prise du pouvoir à Kaboul en 1992 »<sup>318</sup>. « L'ISI permit alors à Gulbuddin Hekmatyar d'installer son quartier général dans l'immense camp de réfugiés de Shamshatoo, près de Peshawar, où vivait bon nombre de ses anciens combattants. Il devint un allié des Talebans et d'Al-Qaïda, sans toutefois jamais totalement fusionner avec l'un ou l'autre mouvement »<sup>319</sup>.

### 3.5. Elimination des responsables favorables à l'unification

Un phénomène qui inquiète beaucoup les dirigeants afghans et empêche le processus d'unification de la nation est l'étrange tuerie des chefs de tribus influents, qui avaient commencé à réunir les populations autour de l'État afghan ou qui se montraient favorable à ladite démarche. Depuis la mort presque naturelle du chef de la tribu des Alikozai, en octobre 2007 le mollah Naqibollah (victime d'une crise cardiaque peu de temps après avoir été la cible d'un attentat à la bombe), les chefs de

---

316 L'ISI, le service des renseignements secrets pakistanais a été créé par un anglais et entraîné par la CIA.

317 RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.151.

318 *Ibid.*

319 *Ibid*, p.152.

tribaux de la province de Kandahar ayant participé aux guerres des années 1980 et 1990 disparaissent les uns après les autres de morts violentes. Le 17 février 2008, une centaine de personnes qui assistent à des combats de chiens dans le district d'Arghandab sont tuées dans un attentat-suicide dont la cible était Abdoul Hakim Jan. Ancien chef de la police provinciale et leader de la tribu Alikozai, A. H. Jan avait été récemment chargé par le gouvernement de Kaboul de protéger le district d'Arghandab, verrou stratégique qui commande l'accès à Kandahar par le nord. Pour ce faire, il avait créé une milice composée de membres de la tribu Alikozai. Le 6 juin 2008, un autre collaborateur du mollah Naqibollah, Malim Akbar Khakrezwal, 55 ans, a été abattu par deux hommes armés non identifiés devant son domicile, dans le village de Loya Walal, à la périphérie de Kandahar. En juin 2008, son frère, qui venait de perdre le poste de chef de la police de Kandahar, était tué dans un attentat-suicide jamais élucidé. Habibollah Jan et un député âgé de 47 ans sont assassinés le 4 juillet 2008. Ainsi, des centaines des chefs de tribus et hommes influents du pays ont été assassinés sur l'ensemble du territoire. Le gouvernement afghan s'appuie sur l'hypothèse de l'implication des pays voisins qui veulent empêcher la reconstruction de la nation afghane. Quel que soit l'origine de ces morts, la perte de ces hommes influents a compliqué le processus de la reconstruction de la nation afghane et a aggravé la rivalité entre les différentes ethnies et communautés afghanes.

### 3.6. Les élections : volonté des afghans vers l'unification

Malgré tous les problèmes recensés dans ce chapitre, les populations afghanes se montrent favorables à l'unification de leur nation. Les Afghans envoient des signes forts de leur volonté de réunifier leur nation à l'occasion de chaque élection depuis l'établissement de nouvel État en 2001 et ce malgré, les risques imminents. Ces élections sont l'occasion pour le peuple afghan d'élire leurs candidats et cela dans le but de former un État et une nation unifiés. Chaque élection est menacée par les insurgés afghans et étrangers mais la participation des citoyens aux élections est considérable. Malgré l'absence de certains groupes armés, une grande majorité des

hommes politiques et influents se présentent aux différentes élections. Il est très difficile pour la communauté internationale d'assurer la sécurité des élections et d'accepter la liste des candidats considérés comme « criminels » mais elle le fait dans l'intérêt du peuple afghan qui se montre très optimiste envers une nation réunie. « La quasi-totalité des anciens seigneurs de la guerre Moudjahidin se présenta aux élections, de même que plusieurs anciens communistes et Talebans, et une douzaine d'anciens membres du parti Hezb-e-Islami de Hekmatyar, qui avaient tous fait la paix avec le gouvernement »<sup>320</sup>. Cependant, après les élections de 2004, les électeurs ont été surpris et déçus de voir une grande majorité des seigneurs de guerre au pouvoir. « Les électeurs avaient vu les seigneurs de la guerre remporter des sièges au Parlement et réalisé qu'en dépit des promesses de réforme, H. Karzai et les États-Unis souhaitaient en fait préserver le *statu quo*. Même après l'évincement du général Q. Fahim, H. Karzai s'était contenté de changer les postes d'un seigneur de la guerre à l'autre, dans un jeu de chaises musicales sans fin, qui leur permettait de conserver leurs fonctions au sein du cabinet ou dans les provinces »<sup>321</sup>. En 2004, « les élections aboutirent à un Parlement fragmenté. Les partisans des trois candidats pendant aux élections présidentielles, le général A. R. Dostom, Y. Qanuni et M. Mohaqiq, remportèrent entre 20 et 25 sièges chacun. Les partisans d'H. Karzai gagnèrent plus de 80 sièges. Une centaine de députés étaient considérés étant comme non-alignés, ce qui signifiait dans les faits qu'ils accorderaient leur soutien au plus offrant. Des trafiquants de drogue, des commandants de milice et douze anciens membres des Talebans ou de Hizb e-Islami obtinrent également un siège »<sup>322</sup>. Malgré leur déception, les Afghans ont su garder leur espoir pour voir rapidement leur nation à nouveau réunie et ont accepté le résultat de chaque élection même truqué.

La reconstruction de la nation est un processus qui nécessite du temps. Beaucoup d'efforts doivent être fait par les acteurs responsables. Malheureusement, en dix ans, le gouvernement afghan n'a même pas pu établir un mécanisme réel pour initier les démarches vers la reconstruction de sa nation fragmentée et cela pour trois raisons. Premièrement, depuis l'établissement de nouveau gouvernement afghan en 2001, le groupe mafieux des seigneurs de guerre qui détenait le pouvoir ne voulait pas intégrer les Talebans et autres groupes dans le gouvernement. Deuxièmement, les deux pays

---

320 *Ibid*, p.259.

321 *Ibid*, p.260.

322 *Ibid*, p.262.

voisins, le Pakistan et l'Iran ont interféré dans les affaires afghanes en empêchant ouvertement le processus de la reconstruction de la nation afghane. Troisièmement, en ignorant complètement les différents groupes armés ou non-armés, la communauté internationale n'a pas pris au sérieux la question de la reconstruction de la nation afghane en ne déployant pas les moyens humains et financiers nécessaires. Ces différents groupes, restés en dehors de gouvernement afghan, auraient pu jouer un rôle propice dans cette mission.

Cependant depuis quelques années, l'espoir de réunir la nation afghane se fait à nouveau sentir en Afghanistan. En effet, les seigneurs de guerre sont devenus plus riches ainsi qu'influents et veulent préserver leur intérêts après le retrait total des troupes internationales prévu en 2014. « Les Moudjahidin ont vieilli et aspirent à une vie plus confortable et paisible. En 1992, ils avaient la légitimité de leur victoire sur une grande puissance, l'URSS. Le fondamentalisme islamique était leur marque idéologique. En 2001, ils doivent leur pouvoir à une grande puissance qui regarde les phénomènes islamistes avec suspicion, ce qui incite à modérer discours et action »<sup>323</sup>. De ce fait, la seule perspective, pour préserver leurs intérêts est de faire la paix avec leurs anciens ennemis les Talebans, les membres d'*Hezb-e-Islami* et autres groupes armés ce qui pourrait sans doute aider la reconstruction de la nation afghane mais minimiser la menace d'un retour à la guerre civile en 2014. Aussi, les élections présidentielles de 2014 donneront peut-être l'occasion de voir arriver au pouvoir une personne moins hostile aux groupes armés. Cela dit, le gouvernement d'H. Karzai a entamé des pourparlers avec les Talebans, les membres d'*Hezb-e-Islami* et d'autres groupes armés pour trouver un compromis propice et transformer ces groupes en mouvements politiques d'ici 2014. « Reste une autre grosse épine : H. Karzai et son gouvernement, son système. Il aura fallu sept ans et une nouvelle administration américaine pour que ce soit enfin pris la mesure de la catastrophe. Entre temps, la corruption et le trafic de drogue ont explosé, les seigneurs de la guerre ont resserré leur emprise sur le pays, le tout sous le regard indulgent d'un président toujours prêt à fermer les yeux, en particulier sur les agissements de sa propre famille. Les fées qui s'étaient penchées sur le berceau de la jeune république islamique d'Afghanistan sont aujourd'hui aux abonnés absents, et les Afghans ne se reconnaissent plus dans cette *démocratie* »<sup>324</sup>. La plus grande réussite d' H. Karzai et son administration depuis 2001

---

323 KARAM Patrick, *Asie Centrale, le nouveau Grand Jeu*, le Harmattan, Paris, 2002, p.107.

324 QUENTIER Ariane, *Afghanistan au cœur du chaos*, éditions Denoël, 2009, p.341.

serait sans doute la transformation des groupes armés (Talebans et autres) en mouvements politiques d'ici les élections 2014. L'unification de toutes les fractions armées ainsi que de l'opposition politique serait une étape majeure envers la reconstruction de la nation afghane. Aussi, cela serait une étape vers une démocratie pluraliste qui pourrait donner à nouveau espoir aux afghans et avoir confiance en l'État-nation. Cela ne devrait pas être impossible, car comme, le dit « un vieux proverbe anglais, la politique fait pourtant coucher d'étranges partenaires dans le même lit, politics makes strange bed-fellows »<sup>325</sup>.

Dans le contexte afghan, quelques soient les actuelles revendications au nom de l'islam faites par les Talebans ou autres groupes armés, le *Djihad* fait par les Moudjahidin dans les 1980 contre les Soviétiques, et la stratégie politique d'H. Karzai depuis 2001, tous ces combats n'ont qu'une seule finalité : posséder le pouvoir. Alors pourquoi ne pas faire de ce point commun une force pour la reconstruction de la nation afghane en partageant le pouvoir entre tous les protagonistes afghans.

---

325 FAZELLY Kacem, *L'Afghanistan, du provisoire au transitoire, quelles perspectives*, Langues et mondes, l'Asiathèque, Paris, 2004.

« Le problème en Afghanistan, ce n'est pas qu'il y a trop des Talebans, mais qu'il n'y a pas assez de bonne gouvernance », Jaap de Hoop Scheffer, secrétaire général de l'OTAN.

## CHAPITRE V

### Le rôle et la place des Talebans dans le processus de *nation-building* et « démocratisation »

Aujourd'hui, des années après le renversement du régime des Talebans par les États-Unis sous l'égide du Conseil de sécurité de l'ONU et le soutien de la communauté internationale, les étudiants en religion sont de retour un peu partout en Afghanistan. Les combattants des Talebans, les éléments les plus puissants de la *résistance*, de la *révolte*, de la *rébellion*, de l'*insurrection*, la *guérilla* ou du *Djihad* afghan, gagnent chaque jour plus de terrain ainsi que le cœur et l'esprit de la population civile, et ce des deux côtés de la frontière afghano-pakistanaise. Durant des années le gouvernement afghan et ses alliés internationaux ignoraient catégoriquement l'insurrection ainsi que le contrôle des districts par les Talebans dans les provinces afghanes. « Fin 2008, on estime que le gouvernement contrôle 62 des 365 districts qui composent l'Afghanistan. Les Talebans en contrôlent plus de 50, le reste des districts étant disputés ou ne communiquant aucune information à cet égard. Cette perte de contrôle territorial s'explique non seulement par les progrès réalisés par les insurgés sur le plan de l'organisation, mais également par l'affaiblissement et la corruption croissante du gouvernement »<sup>326</sup>. Dans les capitales occidentales, les dirigeants

---

326 VÉDRINE Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.25.

politiques justifiaient leurs engagements de pacification et de maintien de l'ordre par la demande du gouvernement afghan. Ils ignoraient que les soldats occidentaux étaient bien engagés dans une guerre dans ce pays.

Le régime dictatorial, le plus strict et fermé des Talebans a été renversé par les forces Américaines à la suite des attentats du 11 Septembre 2001 contre le *World Trade Center*. Les États-Unis ont accusé les Talebans d'avoir des connexions directes avec le réseau terroriste Al-Qaida et d'avoir hébergé ses militants et activistes. Comme souligne M. A. Zahab, « sans le rôle joué par Al-Qaida, les Talebans, qui n'ont jamais été convaincus d'avoir été partie prenante des attentats du 11 Septembre, seraient toujours au pouvoir. L'influence étrangère a donc paradoxalement amené la perte des Talebans exacerbant la dimension idéologique du phénomène Talebans, Al-Qaida l'a coupé de son ancrage dans la société traditionnelle afghane »<sup>327</sup>.

Néanmoins, les premières attaques américaines contre les Talebans et ses alliés d'Al-Qaida ont eu lieu en Afghanistan quelques années avant les attentats du 11 Septembre. C'était en ripostant contre les attentats sur ses ambassades en Afrique, que les États-Unis ont frappés les camps d'entraînement des Talebans et de leurs alliés étrangers dans les provinces de Khost<sup>328</sup> et Nangarhar en 1998, dans l'Est et le Sud-Est de l'Afghanistan. « C'est à cause des attentats d'août 1998 dans les ambassades américaines au Kenya et en Tanzanie, qui firent 220 morts, que le nom de Ben Laden devint célèbre dans le monde musulman et en Occident. Treize jours après, ayant accusé Ben Laden de cette attaque, les États-Unis lancèrent 70 missiles de croisière, en guise de représailles, contre le camp de Ben Laden entourant Khost et Jalalabad. Plusieurs camps confiés par les Talebans aux groupes extrémistes arabo-afghans et pakistanais furent atteints. Le camp d'Al Badr, contrôlé par Ben Laden, et les camps Khalid Bin Walid et Muawia, dirigés par le Harakat ul-Ansar pakistanais étaient les cibles principales. Le Harakat utilisait ses camps pour former ses militants à combattre les troupes indiennes ou Cachemire. Sept étrangers furent tués : trois Yéménites, deux

---

327 ABOU ZAHAB Mariam et ROY Olivier, *Réseaux Islamiques, la connexion afghano-pakitanaise*, Broché, Paris, 2002.

328 « Khost est une province du Sud-Est de l'Afghanistan, dont la capitale est Khost, divisée en douze districts. On compte environ 487 400 habitants en 2007, ils sont majoritairement pachtouns, et sont musulmans sunnites. On y parle le Pachtou. Les habitants de Khost sont des Khostis ou des Khostwals. Cette province et celle de Paktia ne faisaient qu'une jusqu'à l'installation du nouveau gouvernement en 2002. Les Khostwals sont présents parmi la diaspora pachtoune en Europe et aux États-Unis », (Source Ministère Afghan du développement Urbain et Rural).

Égyptiens, un Saoudien et un Turc, ainsi que sept Pakistanais et vingt Afghans »<sup>329</sup>. En effet, les Talebans hébergeaient depuis quelques années le réseau d'Al-Qaida et ses membres dirigé par O. B. Laden ainsi que d'autres terroristes recherchés par les États-Unis. En l'absence d'un État puissant en Afghanistan, les terroristes recherchés dans le monde entier y sont venus pour se cacher. Trouver un État faible comme sanctuaire pour se cacher est une tactique courante des terroristes. De ce fait, « les États-Unis avaient fixé un ultimatum pour février 1999 ; si Ben Laden n'avait pas été livré à cette date, les Talebans en subiraient les conséquences »<sup>330</sup>. Plusieurs raisons font que les Talebans ne voulaient pas livrer O. B. Laden aux Américains. D'une part, pour une raison économique, car le milliardaire saoudien supportait financièrement la guerre menée par les Talebans ; d'autre part, en raison de l'application de la charia<sup>331</sup>, car un musulman ne pourrait en aucun cas être livré aux infidèles, et enfin, en raison de la tradition et du code social afghan le *pashtunwali*<sup>332</sup>.

En réalité, les étudiants en religions, venant pour la plupart des madrasas pakistanaises, ne connaissaient pas O. B. Laden et « c'est l'ISI qui avait présenté Ben Laden aux Talebans en 1996, mais qui refusait à présent de le livrer aux Américains, malgré les contacts maintenus avec lui »<sup>333</sup>. Malgré la violence, le non-respect des droits internationaux, la violation des droits de l'Homme et le rejet total du nouveau gouvernement afghan, « les Talebans afghans ne constituent une menace pour la sécurité internationale que dans la mesure où ils sont susceptibles de donner refuge aux membres d'Al-Qaida, ce qui n'a jamais été un objectif stratégique pour eux. Ils recrutent des militants en Afghanistan en jouant sur la corruption et la prédation du gouvernement, sur les victimes civiles des opérations de la coalition et l'OTAN (en particulier de leurs frappes aériennes), et sur le ressentiment provoqué par l'expulsion des Pachtouns du nord de l'Afghanistan, ainsi qu'en ayant recours à l'intimidation, en rendant la justice, en opérant comme une organisation cohérente et fiable, et en rémunérant une partie de leurs combattants »<sup>334</sup>.

---

329 RASHID Ahmad, *L'Ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.175.

330 *Ibid.* p.181.

331 La loi islamique/coranique.

332 « Un fugitif ne pourrait en aucun cas être remis aux étrangers et infidèles même s'il s'agit d'un ennemi qui a demandé l'asile auprès d'un Afghan ».

333 RASHID Ahmad, *L'Ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.228.

334 VÉDRINE Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.55.

Le gouvernement afghan, les forces de l'OTAN, l'ONU et l'ensemble des pays de la communauté internationale ont réalisé, l'importance et le rôle décisif que détenaient les éléments Talebans au sein de la société « complexe » afghane. Ces acteurs ne peuvent plus ignorer le fait *Talebans*. Selon eux, les étudiants en religion, jusqu'à lors considérés comme *ennemis*, jouent, à présent, un rôle décisif dans l'avenir des Afghans et se trouvent donc à négocier avec ces derniers pour achever les conflits ainsi que compléter le processus de la construction de la nation afghane et trouver une alternative pour le retrait des forces internationales engagées en Afghanistan afin de donner la responsabilité aux Afghans eux-mêmes. Des grands experts, spécialistes et connaisseurs de la région centre-asiatique tel que B. R. Rubin conseillent à la communauté internationale d'entreprendre un dialogue avec les *insurgés* pour résoudre le conflit en Afghanistan. « Pour tenter de renverser la situation, la communauté internationale doit intégrer des insurgés dans un processus politique et repenser sa stratégie sur le plan militaire et vis-à-vis du Pakistan, qui reste un sanctuaire pour les insurgés »<sup>335</sup>.

La résurgence des Talebans relève de cinq facteurs majeurs qui méritent une attention particulière : les erreurs commises lors des accords de Bonn par l'ensemble des acteurs présents ; le détournement d'attention absolue des États-Unis vers la guerre d'Irak au moment crucial de la reconstruction de l'Afghanistan et ses institutions démocratiques ; le retour au pouvoir des anciens seigneurs de guerre corrompus grâce au soutien américain ; l'absence quasi totale d'un gouvernement central représentatif et de ses institutions fonctionnelles dans l'ensemble du pays, et finalement le rôle principal du Pakistan étant le facteur externe, de la création dans le passé de la sauvegarde et de la résurgence des étudiants en religion des deux côtés de la frontière. Dans ce chapitre, nous développerons ces facteurs pour mieux comprendre la situation complexe dans laquelle se trouve la communauté internationale. L'objectif est de démontrer les raisons pour lesquelles les Talebans, détestés par un nombre important de la population sous leur régime, ont pu regagner du terrain, le cœur et l'esprit des civils mais aussi le rôle qu'ils pourraient jouer dans le processus de *nation-building* et de la « démocratisation ».

---

335 *Ibid*, p.25.

## I – Comment les Talebans ont pu regagner du terrain et quel rôle pourraient-ils jouer dans le renforcement de l'État-nation ?

Aujourd'hui, l'Afghanistan se trouve encore dans une situation instable, sans gouvernement efficace, responsable et représentatif. La campagne militaire menée par la coalition internationale ne cesse de continuer dans certaines provinces. La situation économique ne s'est pas assez améliorée dans les zones rurales. Les gens commencent à perdre espoir et confiance en l'État, la population civile ne constate aucun changement dans sa vie quotidienne, particulièrement celle des provinces du sud. Les gens font face à une augmentation de la violence contre les civils, à la corruption massive, à une absence complète de l'ordre juridique, et à la reprise massive de trafics en tout genre. La sécurisation du pays, le retour de la paix durable et la construction d'un gouvernement représentatif, les priorités édictées par les accords de Bonn, sont des désastres. C'est peu surprenant que les gens se rapprochent peu à peu et négocient avec les Talebans. En absence d'une justice gouvernementale efficace, les gens font appel à la justice dite « immédiate » des Talebans, qui ont déjà regagné le pouvoir, l'influence, le cœur et l'esprit dans certaines régions.

La plupart des membres des Talebans sont d'anciens combattants Moudjahidin qui ont déjà combattus les Soviétiques dans les années 1980, qui connaissent suffisamment le pays et les techniques de guérilla. Comme explique dans son livre A. Rashid, le journaliste et écrivain pakistanais, spécialiste des Talebans, « en l'espace de quelques mois dramatiques, l'Afghanistan fut catapulté au centre d'une guerre froide exacerbée entre les États-Unis et l'Union soviétique. Les Moudjahidin afghans représentaient désormais des troupes de choc antisoviétiques soutenues par les Américains. Pour les Afghans, l'intervention soviétique n'était qu'une tentative étrangère de plus pour les soumettre et remplacer leur religion et leur société traditionnelle par une idéologie et un système social qu'ils rejetaient. Le Djihad prit un nouvel élan, alimenté par des fonds et des armes venus des États-Unis, de Chine et des Émirats arabes. C'est de ce conflit, qui coûta 1,5 millions de vies afghanes et ne s'acheva que lors du retrait des troupes soviétiques en 1989, qu'allait émerger une seconde génération de Moudjahidin qui se baptisèrent eux-mêmes Talebans (étudiants en religion) »<sup>336</sup>. Les Soviétiques ont

---

<sup>336</sup> RASHID Ahmad, *L'Ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.31.

déjà essayé d'installer le système communiste dans la société traditionnelle afghane. Un modèle qui était inconnu, inassimilable et étrange aux yeux des simples villageois afghans, souvent analphabètes. Le gouvernement afghan a rencontré les mêmes défis dans son processus de reconstruction. Les difficultés sont également liées aux erreurs commises par les acteurs majeurs de la reconstruction de l'État-nation afghan.

### 1.1. La résurgence des Talebans : les erreurs commises

Beaucoup d'erreurs ont été commises par les acteurs majeurs pendant les différentes étapes de la reconstruction de l'État-nation dans le contexte afghan. Ces erreurs ont influencé et renforcé la résurgence des Talebans. C'est dans un premier temps par l'absence d'un accord de paix, de réconciliation ou d'une loi d'amnistie avec les combattants Talebans *non-criminels et non-responsables* lors de la conférence de Bonn du 5 décembre 2001 ; l'absence absolue d'un gouvernement central efficace et représentatif dans l'ensemble du pays ; l'absence de la justice transitoire, de la sécurité et d'une paix durable pour la population ; le retour des *semi-officiels*<sup>337</sup> représentants corrompus du gouvernement au pouvoirs ; l'incompréhension de la stratégie définie par la communauté internationale en Afghanistan et dans la région ; augmentation de la violence militaire (bombardements incessants des civils comme souligne A. Rashid [en juillet 2002, des hélicoptères de combat AC-130 prirent pour cibles quatre village de la province d'Uruzgan, massacrant 54 personnes alors que des familles célébraient un mariage. Ce mois-là, les forces US lancèrent six raids en Uruzgan ; 80 civils furent tués, mais les Américains ne mirent la main sur aucun chef Talebans. Global Exchange, une organisation humanitaire dirigée par Marla Ruzicka, une jeune américaine pleine de vivacité qui fut plus tard dramatiquement assassinée en Irak, recensa, pour le seul mois de juin, 812 civils afghans morts lors des attaques aériennes américaines. Pour Marla Ruzicka, la plupart de ces décès étaient dus aux fausses informations transmises

---

<sup>337</sup> Dans certaines provinces telles que Wardak, Logar, Farah, Kandahar, Héلماند et dernièrement dans le nord de l'Afghanistan, les représentants du gouvernement afghan ne sont pas considérés comme légitimes aux yeux de la population locale. Dans certaines affaires, comme la justice, les gens font appel aux Talebans pour régler rapidement leur problème dans la charia (la loi islamique).

aux commandants Américains et une importance excessive donnée aux forces aériennes pour compenser la manque chronique de fantassins Américains]<sup>338</sup>, les fouilles des maisons par les forces de la coalition internationale ainsi que l'arrestation massive des civils sous le nom *des Talebans* par ces dernières avec le soutien des collaborateurs afghans depuis 2002, comme souligne B. R. Rubin [la politique de détention doit enfin être revue, mise en conformité avec les Conventions de Genève, et permettre aux familles d'accéder aux détenus]<sup>339</sup> mais aussi Wahid Mojhda, le spécialiste, analyste et l'ancien fonctionnaire du MAE afghan sous le régime des Talebans [les forces étrangères et le gouvernement afghan ont commis des erreurs qui ont permis le commencement des insurrections. Le mécontentement de la population du gouvernement et la mort de milliers des prisonniers de la guerre Talebans dans le nord de l'Afghanistan ont favorisé le retour des Talebans aux conflits en Afghanistan. Surtout pour ceux qui ont perdu les membres de leurs familles lors de massacre des milliers de prisonniers Talebans dans le Nord]<sup>340</sup>. [Certains clans afghans instrumentalisent à leur propre profit la puissance de frappe américaine. Sur dénonciation mensongère de clans rivaux qui désignent comme Talebans des convois concurrents, l'aviation bombarde sans discernement. Ce scénario s'est déroulé en décembre pendant les affrontements entre Ismaéliens et Tadjiks dans la province de Baghlan ; le 20 décembre [2001] les bombardements du convoi de chefs tribaux qui tuent douze personnes, le 29 décembre de Gardez [cinquante-deux morts], le 4 janvier 2002 [plusieurs morts lors de raids contre un supposé camp terroriste proche de Khost], ou encore fin janvier 2002 [18 morts dans le district de Kharz, dans la province d'Uruzgan]<sup>341</sup>) ; le manque d'amélioration dans la vie quotidienne des civils enfin la concentration des États-Unis en Irak en 2003 et l'abandon temporaire du dossier afghan lors de la construction de l'État-nation dans ce pays sont les raisons à l'origine de la résurgence des combattants Talebans et la naissance de l'insurrection dès l'année 2003.

---

338 RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.69.

339 VÉDRINE Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.65.

340 [http://www.bbc.co.uk/persian/afghanistan/2010/07/100718\\_k01\\_taliban\\_2.shtml](http://www.bbc.co.uk/persian/afghanistan/2010/07/100718_k01_taliban_2.shtml)

341 KARAM Patrick, *Asie Centrale, le nouveau Grand Jeu*, le Harmattan, Paris, 2002, p.106.

## 1.2. Le mécontentement des civils

Le chef d'une tribu pachtoune située dans la zone sensible de la frontière afghano-pakistanaise dénonce ainsi la violence des Américains et leur incompréhension de la structure complexe de la société afghane : « il y a vingt ans, une grande puissance a tenté par le biais d'un gouvernement reconnu par la communauté internationale, d'imposer un modèle de société comportant des volets sécuritaire, militaire, d'industrialisation, de droits de l'homme, de démocratisation, le modèle communiste. Nous n'étions pas d'accord et l'avons combattu. Vingt ans plus tard, une autre grande puissance, accompagnée d'une coalition internationale, tente à nouveau de nous imposer un modèle de société que nous rejetons. S'il faut choisir entre les bombardements occidentaux, des projets humanitaires qui ne correspondent pas à nos besoins, un gouvernement qui n'est pas en mesure d'assurer notre sécurité et celle de nos femmes et enfants et, de l'autre côté, un projet Talebans auquel je ne souscris pas complètement, la réalité du rapport de forces sur le terrain est tel que l'intérêt de ma communauté nous pousse du côté des Talebans »<sup>342</sup>.

Au départ les Talebans sont arrivés avec trois slogans ; l'application de la charia, apporter la sécurité et garantir la souveraineté géographique de l'Afghanistan. En fait, à cette époque sensible, ces trois objectifs précis faisaient partis de la volonté et du désir de la population en souffrance afghane. C'est pour cela que les Talebans ont facilement conquis et contrôlé les régions du Sud, Est et Sud-Ouest. Où, ils étaient accueillis par une large communauté comme les « forces de la libération. « Nous sommes plus que reconnaissants aux Talebans » dit Wali Jan, un vieux fermier édenté occupé à désherber son champ. « *Les Talebans nous ont apporté la sécurité pour que nous puissions faire pousser nos pavots en paix. J'ai besoin de cette récolte pour nourrir les quatorze membres de ma famille.* Le rétablissement de la paix et de la sécurité dans les campagnes a donné un coup de fouet à la culture du pavot. Wali Jan produit 45 kilos d'opium brut par an sur sa petite parcelle, soit un revenu d'environ 1 300 dollars, une petite fortune pour un fermier afghan. Il sait que l'héroïne raffinée atteint 50 fois ce prix à Londres ou à New-York, mais il se satisfait largement de ce qu'il en tire »<sup>343</sup>. « Les villageois sont pris au piège, forces internationales le jour et les Talebans la nuit. Ils n'ont d'autre

---

342 Les Nouvelles d'Afghanistan, N° 124, Paris, février 2009

343 RASHID Ahmad, *L'Ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.155.

choix que de faire le dos rond et se prétendre l'ami de tous. Mais les étrangers partiront bien un jour, se disent-ils. Non que les Talebans soient aimés, mais les insurgés ont deux avantages indéniables : ils ont le temps et ils sont chez eux. Alors pour ces paysans, mieux vaut attendre sans se faire remarquer »<sup>344</sup>.

### 1.3. Différents groupes armés actifs en Afghanistan et dans la région

Lorsqu'il s'agit de la violence contre la population civile ou les forces de la coalition internationale en Afghanistan, celle-ci est attribuée directement aux insurgés Talebans sans distinctions entre les différents groupes armés actifs dans ce pays et dans la région. Dans le front armé qui s'oppose violemment au gouvernement et aux forces internationales, se trouvent différentes factions dont les trois principales sont les groupes armés des Talebans, des partis islamistes fondamentalistes opposés aux gouvernements depuis plus de trente ans dont le fameux *Hezb i-Islami* de G. Hekmatyar présent bien avant la naissance de Talebans au début des années 1990 et le réseau de J. Haqqani. Les éléments des Talebans eux-mêmes sont divisés en trois branches. La Choura (conseil) de Quetta sous la direction du mollah M. Omar l'ex-chef suprême des Talebans en Afghanistan (1994 à 2001) ; les différents petits groupes armés autonomes des Talebans issus de l'absence d'un accord de paix lors de la conférence de Bonn et l'augmentation de la violence faite par la coalition internationale et enfin les éléments étrangers volontaires venus se battre pour mener le *Djihad* contre les forces internationales en Afghanistan. La majorité de ces étrangers volontaires sont membres du TTP, des membres du *Mouvement islamique de l'Ouzbékistan* (MOI) et les anciens combattants arabes liés à Al-Qaida. « Le TTP collabore avec les organisations suivantes : Al-Qaida, les Talebans afghans, des groupes militaires essentiellement non-pachtouns (Punjabis pour la plupart) initialement entraînés et équipés par les services secrets pakistanais (ISI) pour combattre au Cachemire, les militants ouzbeks et tchéchènes qui se sont réfugiés dans la région, et divers groupes armés souhaitant essentiellement s'enrichir par leurs activités criminelles »<sup>345</sup>. Chaque branche a des

---

344 QUENTIER Ariane, *Afghanistan au cœur du chaos*, éditions Denoël, 2009, p.337.

345 VÉDRINE Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions

idéologies et motivations différentes en ce qui concerne la poursuite de sa guérilla en Afghanistan. Chacune de ces factions possède des connexions avec le réseau de J. Haqqani, le parti *Hezb i-Islami* et Al-Qaida ou avec les trois à la fois. La plupart des membres de ces groupes se cachent dans les zones tribales, côté pakistanaise et c'est depuis là-bas que les opérations militaires et les attentats sont organisés. Cela à cause du manque de volonté du gouvernement pakistanais pour abattre les éléments des Talebans. En fait, dès le début de la guerre contre le terrorisme international, le gouvernement pakistanais a mis du temps avant d'envoyer des soldats réguliers dans la zone tribale devenue de plus en plus inaccessible et dangereuse. Les combattants des Talebans et ses alliés étrangers qui ont fui l'Afghanistan en 2001, ont eu suffisamment de temps pour s'installer dans des cachettes au sein de la population avant que les renforts pakistanais n'arrivent. « Il fallut attendre mai 2002 pour que le Pakistan fasse venir des unités de l'armée régulière au Sud-Waziristan. 8 000 soldats s'installèrent dans le quartier général de Wana, mais aucune troupe ne fut déployée sur la lisière montagneuse. Désormais, des milliers d'activistes liés à Al-Qaida, des Centres-Asiatiques, des Tchétchènes, des Arabes, des Pakistanais et des Talebans Afghans, souvent accompagnés de leurs familles, après avoir fui l'Afghanistan, vivaient au Sud-Waziristan sous la protection de membres de tribus locales généreusement rémunérées pour leur asile. D'autres chefs d'Al-Qaida furent escortés par des groupes de djihadistes pakistanais vers des caches sûres de grandes villes ou bien conduits jusqu'à de petits ports de la côte, d'où ils gagnèrent par bateau les pays du Golfe. Bientôt, des combattants arabes se regroupèrent et franchirent la frontière non gardée du Sud-Waziristan pour attaquer les troupes américaines en Afghanistan. En août 2002, Al-Qaida se sentit suffisamment en confiance pour installer de petits camps mobiles au Sud-Waziristan »<sup>346</sup>. Ces différents groupes armés ont trouvé refuge dans la zone tribale pakistanaise d'où ils ont déstabilisé l'Afghanistan. L'administration américaine a compris, après plusieurs années, que le gouvernement pakistanais jouait un double jeu dans sa lutte contre les terroristes. De ce fait, elle a entrepris des attaques des drones sous le gouvernement de G. W. Bush qui ont été intensifiées sous l'administration de Barack Obama. Ces attaques ont tué beaucoup de combattants des Talebans, d'Al-Qaida et d'autres groupes susmentionnés.

---

Delavilla, Paris, 2008, p.53

346 RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.79.

#### 1.4. La place des Talebans dans une société démocratique

Comment les Talebans radicaux vont-ils s'intégrer dans une société démocratique, accepter ses valeurs et ses institutions ? Dans le passé les Talebans étaient contre la construction de toute sorte de gouvernement, de modernisme et de développement économique et social. « L'ensemble des oulémas avait délibérément omis de formuler toute décision touchant les questions les plus sensibles, par exemple la façon dont les Talebans comptaient diriger l'Afghanistan ou quels projets de développement social et économique, pour autant qu'ils en eussent, ils pensaient mettre en œuvre. De telles questions devaient rester sans réponse, même après la prise de Kaboul. *Nous ne nous sommes pas encore exprimés sur nos structures parce que nous ne sommes pas assez forts pour décider qui sera Premier ministre ou président, déclarait le mollah Wakil, l'adjoint d'Omar. La charia n'autorise ni la politique ni les partis politiques. Voilà pourquoi nous ne donnons pas de salaires à nos représentants ou à nos soldats, mais juste de la nourriture, des vêtements, des chaussures et des armes. Nous voulons vivre la même vie que le prophète il y a mille quatre cents ans et le Djihad est notre droit. Nous voulons créer l'époque du Prophète et nous ne faisons qu'accomplir ce que le peuple afghan désire depuis ces quatorze dernières années, ajoute-t-il* »<sup>347</sup>. « Les Talebans ont clairement avili par leur rigidité la tradition déobandite de savoir et de réforme, en refusant d'admettre la notion de doute, sinon comme péché, et en considérant la discussion comme l'antichambre de l'hérésie. De cette façon, ils ont promu un nouveau modèle, radical et extrêmement menaçant pour les gouvernements de la région, de révolution islamique. Hekmatyar et Massoud ne s'opposaient pas au modernisme. À l'inverse, les Talebans rejettent violemment tout modernisme et ne manifestent aucun désir de comprendre ni d'adopter les idées modernes de progrès ou de développement économique. Les Talebans connaissent mal l'histoire de l'Islam et de l'Afghanistan, la charia et le Coran ou l'évolution politique et théorique du monde musulman au cours du XX<sup>e</sup> siècle. Alors que le radicalisme islamique du XX<sup>e</sup> siècle possède une longue histoire d'écrits et de débats savants, les Talebans n'ont aucune perspective ou tradition historique équivalentes. Les Talebans n'ont produit aucun manifeste islamique, aucune analyse spécifique de l'histoire de l'Islam et de l'Afghanistan. Ils sont pratiquement coupés du débat sur le radicalisme islamique qui a lieu partout dans le monde et ont encore moins le sens de leur propre histoire. Tous ces éléments

---

<sup>347</sup> Ibid. p.67.

ont créé un obscurantisme qui ne laisse aucune place au débat, même avec leur frères musulmans »<sup>348</sup>. La place et le rôle actif des Talebans dans une société démocratique, appliquant ses valeurs nous semble peu probable. Cela dit un nombre restreint des Talebans a changé de mentalité et se réclame « modéré ». Les étudiants en religion devraient suivre l'exemple de leurs anciens frères (les Moudjahidin) devenus des « bons démocrates ». Dans le passé, ils ont combattus les Soviétiques ensemble et, aujourd'hui, ils peuvent peut-être gouverner de pair un système démocratique. « Parmi les personnalités de l'ancien régime Taleban, les *modérés*, les *réconciliables* ont d'ores et déjà rejoint le gouvernement : Qalamudin l'ancien responsable de la police religieuse dans la province de Logar, Raketti, le député de Zabul qui se présente aux élections présidentielles de 2009, Abdul Salam Zaef, l'ancien ambassadeur et porte-parole du mouvement au Pakistan, ou Muttawakil, le confident du Mollah Omar, autrefois ministre des Affaires étrangères, pour ne citer qu'eux. Tous appellent à la réconciliation, *la seule voie* mais les Talebans eux-mêmes, du mollah Omar à Haqqani en passant par Hekmatyar ou encore Al-Qaida, refusent d'entamer les discussions avec le gouvernement tant que les *infidèles* se trouvent sur le sol afghan »<sup>349</sup>. « Peut-on parler avec les Talebans ? Ancien Ministre des Affaires étrangères des Talebans entre 1996 et 2001, Wakil Ahmed Muttawakil déclare en octobre 2008 : *Al-Qaida ne sera pas autorisé à être un obstacle. Les Afghans ont le droit de négocier la paix*. H. Karzai lui-même propose la paix, dès 2004, aux Talebans *non liés à Al-Qaida* et serait même allé jusqu'à faire des offres au Mollah Omar. Pire, il est soupçonné de poursuivre des contacts avec Gulbuddin Hekmatyar à qui des députés ont fait allégeance. Sur le modèle du président algérien Abdelaziz Bouteflika, H. Karzai donne par ailleurs des gages aux islamistes les plus radicaux. Ainsi, depuis octobre 2007, Sayed Pervez Kambakhsh, étudiant en journalisme, est incarcéré à Kaboul pour avoir téléchargé et diffusé un article sur les droits des femmes en mettant en cause des extraits du Coran. Condamné à mort, puis à vingt ans de prison en appel, son sort commence à peine à intéresser des médias. À la faveur de cette justice, le journaliste Christophe Barbier se demande si les Talebans n'ont pas « déjà investi Kaboul en passant par le cerveau de H. Karzai »<sup>350</sup>. « Comment reconnaître un taleb modéré ? Pour le ministre britannique de la Défense, John Hutton, il ne faut pas donner l'impression que la guerre est déjà perdue : « Nous

---

<sup>348</sup> *Ibid*, p.128.

<sup>349</sup> QUENTIER Ariane, *Afghanistan au cœur du chaos*, éditions Denoël, 2009, p.340.

<sup>350</sup> JAUFFRET Jean-Charles, *Afghanistan 2001-2010 : chronique d'une non-victoire annoncée*, Édition Autrement, Paris, Mars 2010, p.225

devons investir dans le temps et l'effort de réconciliation, mais dans l'immédiat, il est préférable de négocier en position de force plutôt que de faiblesse »<sup>351</sup>. « Pour Jean Glavany et Henri Plagnol, vouloir rechercher ce qui n'existe pas est vue de l'esprit. Dans leur neuvième proposition pour sortir de l'enlèvement afghan, ils suggèrent de prendre langue directement avec les insurgés, une fois l'État de droit établi »<sup>352</sup>. « La conférence de Londres, du 28 janvier 2010, marque une évolution de la politique d'H. Karzai, à la recherche d'une issue. Le président afghan tend la main aux *Talebans repentis*. Il affiche une volonté de réconciliation en créant une *jirga de la paix* (assemblée) et fait appel aux bons offices du roi Abdullah d'Arabie saoudite pour *guider et assurer* le processus de paix. En position de force alors qu'ils ont repris partout l'initiative, les Talebans ont, pour l'heure, rejeté une telle offre »<sup>353</sup>.

## **II - La réconciliation des Talebans « fondamentalistes » avec les seigneurs de guerre corrompus : une conjoncture complexe vers la « démocratie »**

La construction des « palais d'opium » est un signe et une autre visage de la corruption massive au sein du gouvernement afghan qui donne l'avantage aux Talebans pour multiplier leurs fidèles, recruter des civils « désespérés » et mener leur campagne d'endoctrinement. « En réalité, la popularité initiale des Talebans auprès du peuple afghan avait été liée à leur hostilité à l'égard des seigneurs de la guerre »<sup>354</sup>. Les experts soulignent que « les nouveaux palais » construits récemment à Kaboul et dans le reste du pays est l'un de signe de la corruption massive de l'administration afghane qui complique la pacification, le développement du pays et « engendre davantage les conflits ». « Si rien n'est fait pour lutter contre la corruption, les perspectives de développement de l'Afghanistan seront gravement mises en péril, prévient William Byrd, de la Banque mondiale. La corruption est parfaitement antinomique avec la construction d'un État »<sup>355</sup>. Les grandes maisons équipées de satellites, baptisées les

---

351 RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.79.

352 *Ibid.*

353 *Ibid*, p.228.

354 *Ibid*, p.45.

355 *Ibid*, p.343.

« palais d'opium », appartiennent toutes aux « personnes corrompues » faisant partis du gouvernement afghan. À Kaboul, la plupart de ces villas sont situées dans le quartier Sheerpoor rebaptisé par les habitants comme Sheerchoor « quartier d'extorsion/pillé », Wazirpoor « quartier des ministres », etc. D'après Nader Naderi, l'ancien porte-parole de la commission indépendante des droits de l'homme, « les affaires comme Sheerpoor ont créé des sensibilités au sein de la population. Dans une culture de dispense des hauts fonctionnaires [corrompus] du gouvernement, comment la population peut-elle soutenir ce dernier ? »<sup>356</sup>. Selon N. Naderi « l'extorsion illégale des terres et la construction des grandes maisons modernes et des *buildings*, donnent l'avantage aux Talebans d'étendre leur endoctrinement et encouragent la population à ne pas soutenir un tel gouvernement corrompu »<sup>357</sup>. Comme à leur naissance dans les années 1990, l'un des facteurs du retour des Talebans est la corruption massive et la présence des Moudjahidin corrompus au pouvoir dans l'ensemble du pays. De l'émergence des Talebans en 1994 jusqu'à la fin de leurs régime en 2001, les seigneurs de guerre étaient toujours opposés aux étudiants en religion. Autrement dit, les Talebans ont commencé leur combat contre la corruption, la violence et les guerres civiles faites par les seigneurs de guerre. « Tous ceux qui se rassemblèrent autour d'Omar étaient les enfants du Djihad, cruellement déçus par les luttes des factions et les activités criminelles des chefs Moudjahidin qu'ils avaient idéalisés. Ils se considéraient comme les purificateurs d'une guérilla dévoyée, d'un système social défaillant et d'un mode de vie islamique menacé par la corruption et l'excès. Beaucoup, nés dans les camps de réfugiés du Pakistan, avaient étudié dans des Madrasas pakistanaïses et appris l'art du combat auprès de groupes Moudjahidin basés au Pakistan. Les jeunes Talebans connaissaient à peine leur histoire et leur propre pays, mais les Madrasas leur avaient rendu familière la société islamique idéale créée par le prophète Mohamet, il y a mille quatre cents ans, celle qu'ils voulaient imiter »<sup>358</sup>. La plupart des dirigeants occidentaux admettent aussi la corruption massive au sein du gouvernement afghan. William Hedges, le ministre des affaires étrangères britannique lors d'une réunion parlementaire de son pays a souligné que la corruption reste un défi majeur pour la reconstruction de l'Afghanistan. « Malgré le fait que certains progrès soient accomplis dans la lutte contre la corruption, mais nous ne le considérons pas

---

356 Entretien d'auteur avec Monsieur Nader Aaderi lors de la conférence inter-afghane de Chantilly en 2012.

357 *Ibid.*

358 RASHID Ahmad, *L'Ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.43.

assez. Nous voulons être témoins de la progression considérable de la lutte contre la corruption administrative en Afghanistan »<sup>359</sup>. Cette corruption et les représentants corrompus sont aussi à l'origine de la situation d'insécurité dans le pays car dans une telle situation les responsables locaux font leur trafic de drogue et autres. Ainsi, la paix entre les représentants locaux, attiré par le pouvoir et l'argent facile, et les Talebans déterminés d'éradiquer ces responsables semble impossible. De plus, une rivalité entre ces deux fractions existe depuis les années 1990.

## 2.1. Le détournement de l'aide internationale : un facteur déstabilisant

Un fort exode rural a défiguré le visage urbain de l'Afghanistan. Plusieurs facteurs ont poussé cette population rurale à remplir la périphérie des grandes villes. Ces trois dernières décennies de conflits incessants ont rendu la terre impraticable (nombreuses sécheresses dues aux destructions des réseaux d'irrigation) et une situation sécuritaire catastrophique (destruction des villages, présence de forces armées). De leur côté, les hommes puissants construisent leurs « palais » en contradiction avec le *Master-plan* des villes qui endommagent non seulement l'image de ces dernières, mais qui créent aussi d'autres problèmes urbains. D'après un haut fonctionnaire du Ministère afghan du développement de la ville, Abdula Wasai Rahim, « le prix des habitations a été multiplié par 3 ou 4 durant ces dernières années »<sup>360</sup>. Il déclare que « les conditions de vie pour les habitants des grandes villes est devenue intolérable à cause de l'augmentation des prix d'achat, des loyers et de l'installation des organismes étrangers »<sup>361</sup>. Depuis 2001, 40 milliards de dollars ont été reversés en Afghanistan mais des centaines millions de cette aide ont été détournés, dépensés pour les véhicules et les maisons des organismes étrangers. L'agence de développement américaine (USAID) a mis en place un plan sur 5 ans pour renforcer le contrôle du gouvernement sur les terres et la propriété des individus. Mais selon un conseiller de cette agence, Jerome Anderson, « ce plan sera, sans doute, réfuté par certains hauts

---

359 <http://da.azadiradio.org/content/article/2203452.html>

360 Entretien d'auteur avec Monsieur Abdula Wasai Rahim à Kaboul en 2011.

361 *Ibid.*

fonctionnaires du gouvernement afghan qui ont extorqué des terres aux citoyens durant ces dernières années »<sup>362</sup>. Dans un climat pareil le renforcement de l'état de droit semble loin de la réalité. C'est aussi sans doute une des raisons pour laquelle la population perd confiance en l'État et en ses institutions et prend de plus en plus ses distances.

Selon un rapport publié par le Programme des Nations Unies pour Développement (PNUD) en 2004, *Security with a Human Face*<sup>363</sup>, les raisons de l'insécurité en Afghanistan sont principalement de nature économique ; la pauvreté, l'inégalité, le chômage, un système de santé inefficace, la corruption et la difficulté d'accès à l'éducation de la majorité du peuple afghan empêchent le développement efficace du pays. Le programme élaboré par la Banque Mondiale est principalement destiné à consolider le rôle du secteur privé dans les systèmes d'eau potable, de télécommunication, de gaz, de pétrole et d'extraction minière, ce qui ne répond pas aux nécessités actuelles, par exemple, en ce qui concerne le système de santé publique. La banque mondiale préfère donner l'argent directement aux ONG, qui gèrent leurs propres cliniques privées avec des contrats de trois ans. Cela limite l'accès des civils aux soins et favorise la corruption.

## 2.2. Insuffisance de l'aide internationale : un facteur d'échec de la reconstruction

Autre problème, c'est le budget destiné à la reconstruction de l'Afghanistan qui reste inférieur par rapport à celui d'autres interventions internationales (ex-Yougoslavie). « L'effort de reconstruction fait l'objet d'une série de conférences rassemblant donateurs et décideurs politiques : les donateurs promettent ainsi 4,5 milliards de dollars à Tokyo (2002), 8 milliards à Berlin (2004), 11 milliards à Londres (2006) et 21 milliards à Paris (2008), des chevauchements considérables existant toutefois entre ces chiffres. Pourtant, en 2004, le montant total de l'aide octroyée ne représentait qu'environ 50 dollars par habitant sur l'année, soit moins que tout effort de reconstruction ou reconstruction nationale post-conflit entrepris depuis la seconde

---

<sup>362</sup> <http://www.starproperty.my/PropertyScene/TheStarOnlineHighlightBox/8236/0/0>

<sup>363</sup> <http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Afghanistan/Afghanistan%20HDR%202004.pdf>

guerre mondiale. Les montants ont certes augmenté au cours des années suivantes mais, du fait de la mauvaise utilisation de l'aide, des retards dans le versement des fonds et mise en œuvre (en partie liés à des problèmes de sécurité), et du lancement tardif du programme, la population n'en a que peu bénéficié »<sup>364</sup>. L'agriculture, la principale activité économique du peuple afghan n'était pas la priorité pour le programme d'aide internationale. Les décisions concernant l'orientation de l'aide sont prises par les technocrates à Washington, ce qui explique que la priorité est de construire un État fort. Le manque d'aides et les assistances mal coordonnées de l'ONU, l'aide incohérente des pays donateurs et la présence de plus de 2000 ONG, souvent réputées comme étant très corrompues, sont des obstacles à la mise en place d'une administration opérationnelle. « On constate par ailleurs un retard dans les activités liées à la reconstruction et au développement économiques. Les plans de redressement initiaux, élaborés à la va-vite par des agences internationales ne disposent que de très peu de données, n'ont pas pris en compte la situation d'extrême pauvreté et le coût élevé de l'activité économique dans le pays (sans parler des coûts supplémentaires imposés par les conditions d'insécurité). De plus, du fait de son opposition systématique au concept de *nation-building*, l'administration Bush n'a pas alloué de fonds supplémentaires à la reconstruction de l'Afghanistan au cours de la première année, limitant ses contributions à des activités d'assistance humanitaire déjà programmées »<sup>365</sup>. De même, la corruption des membres du gouvernement afghan qui est un obstacle supplémentaire pour la bonne distribution de l'argent. On estime que presque 60% des parlementaires sont inféodés d'une manière ou d'une autre à un type de pouvoir externe, principalement les seigneurs de guerre et de la drogue.

### 2.3. Les seigneurs de guerres et les Talebans : deux obstacles à la démocratie

Les seigneurs de guerre sont les principaux trafiquants de la drogue vers l'extérieur de l'Afghanistan. Les rapports et les enquêtes révélées par les Américains montrent

---

<sup>364</sup> VÉDRINE Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.36.

<sup>365</sup> *Ibid.* p.35.

que les membres de la famille et l'entourage proche d'H. Karzai sont impliqués dans le trafic de stupéfiants. Pour mener tranquillement leurs trafics les seigneurs de guerre payent des sommes considérables d'argent aux Talebans. Ces seigneurs de guerre détiennent aussi des grands contrats dans différents domaines, entre autres, des compagnies de sécurité privées. Des contrats qui coûtent des centaines millions de dollars. Pour transporter les matériels logistiques appartenant aux forces de la coalition internationale, ces compagnies de sécurité privées donnent des millions de dollars comme droit de passage aux Talebans. D'après la population civile, dans certaines provinces, ce sont ces compagnies de sécurité privées qui dégradent la situation sécuritaire pour avoir des contrats. Massivement armées, elles sont dirigées souvent par les seigneurs de guerre qui règlent aussi leurs comptes avec les vieux rivaux. Le gouvernement d'H. Karzai est incapable de contrôler ou connaître le nombre exact des mercenaires au sein de ces dernières. Ces compagnies ont créé une puissance parallèle. La communauté internationale se montre favorable à l'existence de certaines de ces compagnies car la sécurité des institutions étrangères en Afghanistan est assurée par ces dernières. Douze ans après la construction du nouveau gouvernement la police afghane n'est toujours pas en mesure d'assurer la sécurité des institutions dans le pays. Aujourd'hui, les seigneurs de guerre sont prêts à accepter toutes les conditions de l'Occident pour leurs intérêts financiers. Ils se sont déguisés en « démocrates » et ont oublié que deux décennies auparavant, ces mêmes Moudjahidin se battaient contre la présence et idéologie des Soviétiques. Comment ces seigneurs de guerre sont-ils devenus des démocrates libéraux ? Comment les deux vieux ennemis (les Talebans fondamentalistes et les Moudjahidin corrompus) vont-ils devenir des alliés démocrates ? Ces deux mouvements avec deux courants de pensée opposés ne s'entendront pas facilement pour mettre le pays sur les rails de la démocratie. À moins que les États-Unis fassent un miracle ou qu'on raye l'Afghanistan de la liste des pays démocratiques. C'est impossible d'améliorer la gouvernance ou de s'occuper de la reconstruction dans un climat d'insécurité et d'hostilité. « *La violence vide les institutions gouvernementales, fait trembler la population et met à l'épreuve jusqu'au plus haut niveau les forces de l'OTAN*, déclara Chris Alexander, chef adjoint de l'UNAMA. Néanmoins, selon une enquête de l'ONU, une partie des violences était aussi due à des rivalités entre tribus, factions ou trafiquants de drogue. Il était de la responsabilité de H. Karzai de mettre un terme à ces éruptions de

*violence et de corruptions localisées, mais celui-ci semblait refuser les institutions gouvernementales balbutiantes de l'ONU et d'autres organismes s'efforçaient de bâtir »<sup>366</sup>.*

#### 2.4. Le non-aboutissement des promesses : un facteur de mécontentement de la population

Les promesses faites par le gouvernement afghan et la communauté internationale sont encore loin d'être satisfaisantes et la colère du peuple commence à sentir dans l'ensemble du pays. C'est encore plus compliqué quand le mécontentement du peuple devient un frein de plus pour les objectifs du nouveau gouvernement. Dans le sud du pays, les forces internationales se trouvent dans une lutte très hostile avec la tribu pachtoune. Les gens du sud commencent à négocier avec les Talebans, à les soutenir financièrement et moralement, et à regarder de plus en plus la présence des forces internationales comme un facteur de la corruption qui se manifeste partout. « Les Talebans commençaient à offrir aux Pachtouns du Sud, une sorte de gouvernement de substitution. L'absence de loi était devenue l'un de leurs meilleurs arguments de propagande. Ils rendaient une sorte de *justice immédiate* primitive, selon leur interprétation de la charia. Leur système était brutal et dur, mais efficace, par rapport à celui des tribunaux existants, où régnait la corruption et où l'attente était interminable. Le peuple ne préférait pas forcément la charia, mais il la préférait à l'absence de loi. La criminalité a baissé de façon spectaculaire dans les régions où les Talebans rendaient la justice »<sup>367</sup>. Si cette situation perdure, la communauté internationale et le gouvernement afghan auront du mal à regagner la confiance des afghans et garantir un avenir pour un Afghanistan démocratique. « Les Talebans et leurs partisans offrent au monde musulman et à l'Occident un nouveau style d'extrémisme islamique qui rejette tout accommodement avec la modération musulmane et l'Occident. En refusant tout compromis avec les agences humanitaires de l'ONU ou les pays étrangers donateurs, en refusant d'adoucir leurs principes en échange d'une reconnaissance internationale et en rejetant comme corrompues toutes les élites dirigeantes musulmanes, les Talebans ont enflammé le débat en cours dans le monde musulman et ont inspiré la jeune

---

<sup>366</sup> RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.289.

<sup>367</sup> *Ibid.* p.287.

génération de militants islamiques. Les Talebans ont donné un nouveau visage et une nouvelle identité au fondamentalisme islamique du prochain millénaire qui refusera tout compromis ou système politique autre que le sien »<sup>368</sup>.

Aujourd'hui, l'Afghanistan se trouve d'une part, aux mains d'un président peu légitime et représentatif entouré des seigneurs de guerre corrompus et, d'autre part, des Talebans fondamentalistes déterminés à appliquer la charia. L'alliance entre ces derniers semble peu réaliste. En Occident l'opinion publique baisse en faveur de l'engagement des gouvernements occidentaux en Afghanistan. Les dirigeants occidentaux commencent à diminuer leur présence militaire en et certains pays occidentaux ont fixé le calendrier de retrait de leurs soldats de ce pays. Dans ces conditions la conjecture entre les différentes parties afghanes pour un Afghanistan démocratique semble de plus en plus irréaliste, complexe et ambiguë.

### **III – Le rôle, l'intérêt et l'objectif du Pakistan dans la création, la sauvegarde et la résurgence des Talebans**

Depuis sa naissance en 1947, le Pakistan a toujours joué un rôle décisif, actif et très important dans la politique afghane. Islamabad a toujours essayé d'avoir un gouvernement pro-pakistanaise à Kaboul. Les différents gouvernements pakistanaise ont suivi plusieurs stratégies en Afghanistan. La création du mouvement des Talebans dans les années 1990 était une stratégie pakistanaise à long terme. « Le Pakistan a créé de toutes pièces le mouvement vainqueur pour reprendre le contrôle de l'Afghanistan, qui, amputé d'une partie des terres pachtones à son profit par les Britanniques, lui est hostile dès sa création en 1947. En installant des Pachtons loyaux à Kaboul, Islamabad cherche aussi à désamorcer les tentations séparatistes de sa propre minorité pachtone (les Pathans) et à inquiéter l'Inde, alliée traditionnelle de Kaboul, qui redoute par contrecoup l'embrasement du Cachemire convoité, le seul État de l'Union indienne à majorité musulmane »<sup>369</sup>. Pour ce fait, « en Afghanistan, l'islam et la parenté

---

368 RASHID Ahmad, *L'Ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.128.

369 KARAM Patrick, *Asie Centrale, le nouveau Grand Jeu*, le Harmattan, Paris, 2002, p.74.

ethnique avec les Pachtouns constituent les deux moyens de la politique pakistanaise »<sup>370</sup>.

### 3.1. Changement temporaire de la stratégie pakistanaise

Les attentats du 11 septembre 2001, et l'intervention américaine en Afghanistan ont amené des changements radicaux dans la politique pakistanaise. Le président pakistanais P. Musharraf lui-même, a annoncé sa position contre le terrorisme international. « Économiquement, politiquement, militairement, malgré ses bombes nucléaires, le Pakistan se découvre faible face à une Amérique déterminée. Bien qu'il soit le seul pays (les deux autres, l'Arabie Saoudite et les Emirats Arabes Unis, ont fait machine arrière) à reconnaître le régime des Talebans, il faut se résoudre à sacrifier l'Afghanistan à *l'intérêt national* : le Cachemire »<sup>371</sup>. Le gouvernement pakistanais a pris alors officiellement position contre les Talebans en suivant la stratégie globale de la coalition internationale contre le terrorisme international, d'une part, pour renforcer la confiance de son allié américain, d'autre part, minimiser le rôle d'Inde dans le dossier afghan de cette époque. « Le 19 septembre 2001, le président Musharraf annonce aux Pakistanais sa décision de soutenir l'intervention militaire américaine en Afghanistan et de mettre un terme au soutien explicite des Talebans. Il justifiera cette volte-face en expliquant qu'il en va de la survie du Pakistan, les États-Unis risquant autrement de s'allier avec l'Inde. Le soutien à l'entreprise américaine confère par ailleurs au Pakistan un poids dans les négociations sur le règlement d'après-guerre, dans lequel il espère que les Talebans pourront jouer un rôle »<sup>372</sup>. Le Pakistan a tout de suite, autorisé les États-Unis à utiliser ses espaces aériens contre les Talebans. Il a également aidé les Américains pour arrêter des terroristes liés à l'Al-Qaida et seulement quelques chefs des Talebans<sup>373</sup> sur son sol. « Au cours des cinq années suivantes, pas un seul

---

<sup>370</sup> *Ibid.* p.114.

<sup>371</sup> *Ibid.* p.119.

<sup>372</sup> VÉDRIEN Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p. 48

<sup>373</sup> Pour ce fait le Pakistan a arrêté entre autres, le Mollah Abdul Sallam Zaif, l'ambassadeur en fonctions des Talebans à Islamabad. Zaif a été ensuite conduit à Camp de Guantanamo où il est resté enfermé pendant

commandant Talebans ne serait remis aux Américains par les Pakistanais »<sup>374</sup>. « Pour maintenir son influence auprès des Talebans et des Afghans pachtouns, l'ISI développa une double politique consistant à protéger les Talebans tout en livrant aux États-Unis les membres d'Al-Qaida d'origine arabe non afghane »<sup>375</sup>.

### 3.2. L'influence considérable pakistanaise dans la frontière afghano-pakistanaise

La présence et l'influence pakistanaises dans le Sud du pays où le Pakistan partage de grandes frontières avec l'Afghanistan sont beaucoup plus visibles. Les frontières restent difficiles à contrôler et offrent un sanctuaire idéal aux Talebans et à leurs alliés étrangers appartenant à Al-Qaida. Après la chute du régime des Talebans en 2001, les chefs et leurs alliés ont pris la route du Pakistan pour s'y cacher. En effet, la plupart des Talebans avaient fait leurs études dans les madrasas pakistanaises et ils connaissaient très bien les dirigeants et l'environnement pakistanais. Aussi, Ils ont été aidés par l'ISI et l'armée pakistanaise. « Le Pakistan offrit un refuge aux chefs Talebans. Les attentats des activistes au Cachemire indien furent encouragés afin de redonner le moral aux groupes de djihadistes et de leur montrer que l'armée ne les abandonnait pas. En février 2002, l'ISI incita discrètement des groupes extrémistes interdits à se reconstituer en changeant simplement de nom »<sup>376</sup>. « Beaucoup de membres d'Al-Qaida se dirigeaient vers le nord et passaient par les régions pakistanaises de Dir et Chitral, qui n'étaient pas gardées. Les Talebans qui s'enfuyaient de Kandahar pouvaient traverser la province du Baloutchistan sans être inquiétés par la présence de l'armée pakistanaise »<sup>377</sup>. L'ISI accueille aussi discrètement G. Hekmatyar, le terroriste recherché activement par les Américains. Malgré la collaboration du gouvernement pakistanais avec ces derniers dans leur lutte globale contre le terrorisme international, l'ISI et l'armée pakistanaise ne voulaient pas la suppression totale des dirigeants Talebans ainsi que d'autres leaders extrémistes

---

plusieurs années.

374 RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.146.

375 *Ibid*, p.114.

376 *Ibid*. p.76.

377 *Ibid*. p.77.

pachtouns. Le Pakistan voyait son avenir stratégique dépendant à ces leaders extrémistes. « L'ISI accorda l'asile à la direction des Talebans après qu'elle se fut enfuie d'Afghanistan. Il accueillit aussi ses alliés. Gulbuddin Hekmatyar, le chef du parti Hezb-e-Islami, qui arrivait d'un exil en Iran, opérait ainsi librement dans la PFNO (Province de la Frontière du Nord-Ouest), sous la protection de l'ISI. Hekmatyar ouvrit un bureau pour les réfugiés afghans dans le camp de Chamshatou, près de Peshawar, et celui-ci se transforma vite en une base d'Hizb-e-Islami. Jalaluddin Haqqani, que l'ISI présentait comme un éventuel Taleban « modéré », trouva abri au Nord-Waziristan, où il reconstruisit son réseau de part et d'autre de la frontière. Les vestiges d'autres groupes étrangers, comme le Mouvement islamique de l'Ouzbékistan (MIO), s'installèrent au Sud-Waziristan »<sup>378</sup>.

### 3.3. Le retour des Talebans depuis le Pakistan

C'est à partir du Pakistan que le mouvement des Talebans reprend forme. Les chefs des Talebans ont eu le temps de réorganiser leur structure. Ils ont reçu le soutien moral et financier des Pakistanais ainsi que ceux des Arabes du Golfe persique. Le chef suprême des Talebans, le mollah M. Omar, reprend les commandes des opérations militaires en Afghanistan depuis le Baloutchistan avant d'installer son quartier général à Quetta, la ville frontalière avec l'Afghanistan. « Le 21 septembre [2007], le général James Jones, qui allait prendre sa retraite en tant que commandant suprême des forces de l'OTAN, confirma pour la première fois devant le Sénat américain que le quartier général des Talebans était installé à Quetta »<sup>379</sup>. « Le mollah Omar et ses commandants purent ainsi opérer librement pendant quatre ans au Baloutchistan et dans le sud de l'Afghanistan, sans être contrôlés par les services secrets Américains. Au Baloutchistan, un mouvement Taleban purement afghan put tranquillement prendre racine »<sup>380</sup>. « Le Mollah Mohammad Omar, leader (émir) des Talebans est vraisemblablement réfugié à Quetta, capital de la province pakistanaise du Baloutchistan, ou dans les environs. Il

---

<sup>378</sup> *Ibid.* p.114.

<sup>379</sup> *Ibid.* p.297.

<sup>380</sup> *Ibid.* p.118.

commande le Quetta Shura (conseil), qui dirige les opérations dans le sud de l'Afghanistan et assure la supervision générale du reste du mouvement »<sup>381</sup>.

Depuis le renversement du régime Talebans en 2001, certes, le Pakistan a montré certains efforts dans la lutte globale contre le terrorisme et l'extrémisme mais en jouant un double jeu. L'ISI et l'armée pakistanaise ne voulaient pas la suppression totale du mouvement Taleban dans la région ; ils ne voulaient pas démanteler totalement le réseau des Talebans et d'autres groupes extrémistes qu'ils avaient créés, financés et sauvegardés depuis des années. Certains acteurs majeurs pakistanais voyaient leurs intérêts nationaux dépendant de la présence des Talebans dans l'avenir. « La plupart des responsables Afghans et de nombreux pays qui soutenaient le régime de Kaboul ont montré une telle hostilité au Pakistan que cela ne pouvait qu'avoir des conséquences. Les Pakistanais ont gardé des contacts avec les Talebans pour contrebalancer un régime hostile à leur pays »<sup>382</sup>. Pour cela, l'ISI a autorisé l'entrée de milliers de combattants Talebans en 2002 sur le sol pakistanais, qui prendront plus tard le contrôle de l'insurrection en Afghanistan. « Les Talebans ne se contentèrent pas de repasser discrètement la frontière durant l'hiver 2001-2002. Ils arrivèrent en masse, en bus, en taxi, en tracteur, à dos de chameau ou à cheval, à pied même. Environ 10 000 combattants allèrent ainsi se terrer à Kandahar, avec leurs armes. Pour une bonne partie d'entre eux, il ne s'agissait nullement d'un nouvel exode, mais bien d'un retour au pays, vers les camps de réfugiés du Baloutchistan où ils avaient grandi et où leurs familles vivaient toujours, vers les Madararas où ils avaient autrefois étudié, vers l'hospitalité des mosquées où ils priaient jadis. Ceux qui n'avaient pas de famille pour les recevoir se voyaient offrir à la frontière couverture, vêtements et enveloppes remplies de billets, par des militants appartenant à des groupes extrémistes pakistanais et au parti Jamiat e-Ulema, agissant tels les bénévoles d'une organisation humanitaire. Les officiers de l'ISI présents aux côtés des gardes et douaniers du poste frontière de Chaman, point de passage vers le Baloutchistan, leur faisaient signe d'entrer sans crainte. Parvez Musharraf n'avait en effet nullement l'intention de décourager ou d'arrêter ces combattants Talebans que son armée entretenait depuis vingt ans. Pour le Pakistan, ils représentaient toujours l'avenir de l'Afghanistan, et ils devaient rester

---

381 VÉDRIEN Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.55.

382 *Ibid*, p.80.

tapis dans l'ombre jusqu'à ce que vienne leur heure »<sup>383</sup>. « En juin 2002, des officiers de l'armée américaine basés à Bagram expliquèrent qu'ils estimaient à 3500 le nombre de militants étrangers qui se cachaient au Sud-Waziristan, et qu'ils ne comprenaient pas pourquoi l'ISI fermaient les yeux »<sup>384</sup>. L'ISI est l'un de principal responsable de la résurgence des Talebans dans la région. C'est grâce à l'implication directe ou intermédiaire de l'ISI que les insurgés Talebans et d'autres groupes extrémistes ont pu réorganiser l'insurrection durant ces dernières années en Afghanistan. « Placé sous la surveillance des agences occidentales, l'ISI ne pouvait pas à la fois aider la CIA et gérer les Talebans auxquels il avait offert un refuge. Ce double jeu se révélait institutionnellement complexe pour l'ISI. Cet obstacle fut aplani par la création d'une nouvelle organisation clandestine, qui allait opérer dans la sphère civile, en dehors de la structure militaire et des services du renseignement. D'anciens formateurs des Talebans, des officiers pachtouns à la retraite et tout particulièrement les gardes-frontières, furent réembauchés. Ils installèrent leurs bureaux dans des résidences privées de Peshawar, de Quetta ou d'autres villes, sans lien avec la direction des bureaux locaux de l'ISI ni avec l'armée. La plupart de ces agents exerçaient un emploi régulier, travaillant sous le couvert d'un poste de coordinateur pour les réfugiés afghans, de fonctionnaires, de chercheurs à l'université, de professeurs de collège, voire d'employés d'organisation humanitaire. D'autres fondèrent officiellement des ONG pour travailler avec les réfugiés afghans »<sup>385</sup>. « D'anciens officiers supérieurs de l'ISI connus du public, comme le général Hamid Gul, ex-patron des services secrets pakistanais, jouaient un rôle tout aussi important en mobilisant l'opinion en faveur des Talebans par l'intermédiaire des médias ou des plates-formes publiques »<sup>386</sup>.

Il faudra attendre l'année 2007, pour que les autorités pakistanaises soient officiellement accusées dans l'implication de la résurgence des Talebans par différents acteurs majeurs. Auparavant, le gouvernement afghan avait produit des preuves crédibles pour montrer le rôle du Pakistan dans la sauvegarde et résurgence des Talebans mais ces accusations étaient catégoriquement ignorées par les Occidentaux. « En juin [2007], les services de renseignement Américains, afghans et de l'OTAN rassemblèrent leurs informations dans un rapport secret détaillant la constitution du

---

383 *Ibid.* p.146.

384 *Ibid.* p.189.

385 *Ibid.* p.115.

386 *Ibid.* p.116.

mouvement Talebans. Ce rapport fut évoqué lors d'une rencontre entre les pays occidentaux et le gouvernement de Kaboul le 9 juillet. Il rangeait les Talebans en quatre catégories : les leaders extrémistes durs liés à Al-Qaïda, les combattants recrutés au Pakistan, les jeunes privés d'emploi et les membres des tribus en colère. Le rapport recommandait donc d'isoler les leaders extrémistes et de ne faire aucun compromis avec eux. Au moins quatre des dix principaux chefs Talebans étaient installés au Pakistan. Les combattants, essentiellement recrutés dans les camps de réfugiés afghans au Pakistan, étaient (profondément endoctrinés) et (entraînés [sur place] au combat, aux communications, à la fabrication des EEI et aux attentats-suicides). Le rapport expliquait que (les combattants plus âgés, expérimentés, [formaient] un flux continu de nouveaux combattants). Les Talebans des deux dernières catégories pouvaient être convaincus de quitter la clandestinité si l'on créait des emplois, améliorait l'éducation et mettait en place des projets de développement, car ils n'étaient pas (profondément endoctrinés). Ils étaient le résultat de l'insurrection. C'était la première fois qu'un rapport officiel dépeignait le rôle du Pakistan de manière aussi sévère : (Les agents de l'ISI [le renseignement militaire pakistanais] paient un nombre non négligeable de Talebans qui vivent et/ou opèrent au Pakistan comme en Afghanistan (...). Le sanctuaire du Pakistan fournit une réserve apparemment sans limites de nouvelles recrues potentielles pour l'insurrection) »<sup>387</sup>. « Les Nations unies présentèrent un rapport tout aussi sévère, en septembre, au Conseil de sécurité. Tom Koenigs, un diplomate allemand expérimenté qui dirigeait alors l'UNAMA (Mission d'Assistance des Nations Unies en Afghanistan) à Kaboul, dépeignit l'insurrection, qui s'aggravait, dans les termes les plus sombres. Il raconta que cinq centres de commandement Talebans opéraient (en s'appuyant largement sur des sanctuaires situés à l'extérieur du pays) »<sup>388</sup>.

---

387 RASHID Ahmad, *L'Ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.169.

388 *Ibid.* p.295.

### 3.4. La division du mouvement Taleban et la multiplication des opérations armées pour le même combat

Depuis la chute du régime des Talebans en 2001, le mouvement structuré de ces derniers a été divisé en plusieurs factions. Certains leaders comme J. Haqqani l'ancien ministre des affaires tribales des Talebans a créé son propre réseau baptisé le réseau d'Haqqani. Un nouveau mouvement des Talebans pakistanais baptisé TTP a aussi vu le jour. « L'un de pôle de commandement des Talebans afghans, basé dans la zone tribale du Nord-Waziristan, est le réseau dirigé par J. Haqqani, un ancien commandant des forces antisoviétiques particulièrement apprécié de la CIA dans les années 1980, et son fils Sirajuddin. Les Haqqani entretiennent une collaboration plus étroite avec Al-Qaida et Tahrik i-Talebans i-Pakistan que le Quetta Shura (Conseil de Quetta, dirigé par Mollah Omar) »<sup>389</sup>. Cependant, les partisans de G. Hekmatyar commencent à mener des opérations à la commande de leur chef suprême. L'insurrection afghane prend une tournure complexe. Même si elle est divisée en plusieurs factions, l'objectif est le même ; combattre les soldats de la coalition internationale et ses alliés afghans. « Un autre pôle d'insurrection afghane est l'Hizb i-Islami (Parti islamique, le groupe Moudjahidin qui a reçu les fonds les plus importants de la CIA dans années 1980) de Gulbuddin Hekmatyar, basé dans le nord-ouest du Pakistan et le nord-est de l'Afghanistan »<sup>390</sup>. Tous ces groupes mènent leurs guérillas en Afghanistan dans différentes provinces. Autrement dit, chaque groupe a sa propre influence dans son fief. Comme pendant la résistance des Moudjahidin contre les Soviétiques, ces groupes sont tous surveillés et contrôlés par l'ISI. Des nouveaux camps d'entraînement ont été créés de l'autre côté de la frontière pour accueillir les nouveaux *Djihadistes*. Le Pakistan veut garder ces groupes extrémistes car c'est le seul moyen de faire pression sur ces voisins mais aussi de réaliser ces propres intérêts dans la région. « Tous ces groupes afghans ont été étroitement soutenus et surveillés par l'ISI et ont disposé de bases et de structures logistiques au Pakistan pendant de nombreuses années. Les services de renseignements Américains disposent d'éléments prouvant que cette connexion perdure. Leurs homologues afghans et indiens accusent pour leur part l'ISI d'organiser directement les attaques les plus spectaculaires, en utilisant ces groupes, ainsi que le

---

<sup>389</sup> *Ibid.* p.55.

<sup>390</sup> *Ibid.* p.56.

Tahrik i-Talebans i-Pakistan, comme des partenaires pour leur mise en œuvre »<sup>391</sup>. Un rapport de l'ONU pour le Conseil de sécurité faisait état de fbts d'activistes convergeant vers les nouveaux camps d'entraînement du Waziristan. « Un des aspects particulièrement gênant de cette tendance est le fait que de nouveaux volontaires font route vers ces camps, augmentant le nombre de terroristes potentiels et les capacités à long terme du réseau »,<sup>392</sup> disait le rapport.

### 3.5. Le double jeu du Pakistan

Le Pakistan joue un double jeu (cf. chap. VI). D'une part, ce dernier soutien discrètement les groupes extrémistes, d'autre part, il se montre un allié proche des États-Unis dans la lutte contre le terrorisme international dans la région. En se montrant favorable à la lutte contre le terrorisme aux yeux des Occidentaux, les autorités pakistanaises ont bénéficié de milliards de dollars durant ces dernières années. Depuis le 11 Septembre 2001, le gouvernement pakistanais a reçu une aide financière considérable de la part de son allié américain dans le but de combattre le terrorisme international sur son sol. « Depuis le 11 Septembre, le Pakistan avait reçu 600 millions de dollars d'aide d'urgence et un moratoire sur sa dette avec les États-Unis. L'armée avait encaissé 500 millions de dollars pour son soutien logistique aux forces américaines, qui portait sur la fourniture de carburant, de nourriture et d'eau »<sup>393</sup>. « Entre 2002 et 2007, l'administration Bush avait en effet aidé le Pakistan à hauteur de 3,5 milliards de dollars, plus de la moitié de ces fonds étant destinés à l'armée. Entre 2002 et 2005, l'armée perçut en outre 3,6 milliards de dollars pour l'utilisation de ses infrastructures et services militaires par le département de la défense américain. Les États-Unis effacèrent également la dette pakistanaise à hauteur de 3 milliards de dollars. La CIA avait, pour sa part, versé secrètement des sommes considérables à l'ISI pour renforcer son efficacité et lui permettre d'offrir des récompenses financières pour l'arrestation des dirigeants d'Al-Qaida. L'armée perçut

---

391 *Ibid.* p.56.

392 RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.127.

393 *Ibid.*, p.79.

par ailleurs 30 et 40 millions de dollars pour améliorer la sécurité des frontières »<sup>394</sup>. « En 2007, le total cumulé de l'aide américaine octroyée à Islamabad s'élevait ainsi officiellement à 10 milliards de dollars. Les chiffres qui circulent officieusement sont considérablement plus élevés »<sup>395</sup>. Malgré la lutte « ambiguë » du gouvernement pakistanais contre le terrorisme international et l'extrémisme, la situation demeure compliquée et instable.

### 3.6. Les intérêts pakistanais dans la résurgence des Talebans

En effet, d'après certains analystes le Pakistan était le principal créateur du mouvement des Talebans et continue de les soutenir pour préserver ses intérêts nationaux. « Plusieurs officiers Américains en poste en Afghanistan dirent qu'ils soupçonnaient l'armée d'avoir délibérément laissé ouvertes les portes du Waziristan et du Baloutchistan pour permettre aux combattants de s'échapper »<sup>396</sup>. Les intérêts du Pakistan sont en fait, politiques, économiques et stratégiques. Avoir une éventuelle profondeur stratégique contre son ennemi indien en suivant sa stratégie d'influence en soutenant un gouvernement faible pro-pakistanais à Kaboul, comme explique le chercheur pakistanais Eqbal Ahmad : « atteindre la profondeur stratégique est le principal objectif de la politique afghane du Pakistan depuis le général Zia ul-Haq. Dans la pensée militaire, c'est un non-concept, à moins que l'on ne fasse référence à un lieu difficile d'accès où une armée vaincue peut panser ses plaies »<sup>397</sup>.

C'est aussi pour créer une voie vers les nouveaux pays centre-asiatiques, pour avoir accès à leurs réserves naturelles et remplir le besoin énergétique de sa gigantesque population (cf. chap. VI). La compétition entre différents pays régionaux pour avoir accès aux réserves naturelles d'ex-pays soviétiques est devenue, comme explique A. Rashid, le nouveau « Grand Jeu » dans cette région du monde. « La bataille pour les immenses gisements de pétrole et de gaz de l'intérieur de l'Asie centrale, derrière

---

<sup>394</sup> *Ibid*, p.209.

<sup>395</sup> *Ibid*, p.209.

<sup>396</sup> *Ibid*, p.78.

<sup>397</sup> RASHID Ahmad, *L'Ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.234.

réserves d'énergie de la planète encore inexploitées, est au cœur de ces dissensions. La compétition féroce qui oppose les États de la région et les compagnies pétrolières occidentales pour la construction des très rentables *pipelines* nécessaires à l'acheminement de cette énergie vers les marchés d'Europe et d'Asie joue un rôle d'une importance au moins égale. Cette rivalité est devenue un nouveau « Grand Jeu », rappel du Grand Jeu qui vit au XIX<sup>e</sup> siècle la Russie et la Grande-Bretagne se disputaient le contrôle et la domination de l'Asie centrale et de l'Afghanistan »<sup>398</sup>. De fait, la « création » et la « sauvegarde » des Talebans par les Pakistanais correspond aussi à un objectif commercial d'envergure dans la région. « L'armée pakistanaise et l'ISI soutenaient les Talebans dans la perspective d'ouvrir un gazoduc qui rejoindrait la Turkménistan par Kandahar et Hérat »<sup>399</sup>. Le Pakistan a largement associé des institutions privées, partis politiques et madrasas à sa politique afghane, ce qui lui a permis de disposer de ressources et d'intervenir à l'extérieur de ses frontières sans transgresser ouvertement le droit international, ni provoquer directement ses voisins. Cette politique de sous-traitance a eu pour effet d'installer des groupes de pression et de développer des solidarités transnationales qui ont ensuite suivi leur logique propre. La plupart des combattants Talebans étaient d'origine pakistanaise et d'un point de vue diplomatique, le Pakistan a été l'un des rares états à reconnaître le régime Talebans et le seul à essayer de le faire accepter sur la scène internationale. « La victoire des Talebans, le contrôle qu'ils exerçaient désormais sur la plus grande partie de l'Afghanistan et leurs espérances, nourries par les autorités pakistanaises, d'obtenir enfin une reconnaissance internationale, contribuèrent à encourager leur invité, le dissident saoudien Oussama Ben Laden, à s'enhardir dans la poursuite du *Djihad* qu'il avait déclaré contre les États-Unis et la famille royale saoudienne »<sup>400</sup>.

Le Pakistan envisage aussi la préservation de sa frontière pakistano-afghane majoritairement habitée par l'ethnie pachtoune, jamais reconnue par un gouvernement légitime afghan (cf. chap. VI). Dans cette intention la création des Talebans était un investissement durable pour Pakistan. « Les militaires pakistanaise supposaient que les Talebans reconnaîtraient la ligne Durand, cette frontière disputée qu'avaient créée les Britanniques et qu'aucun régime afghan n'a jamais reconnue. Ils supposaient également que les Talebans contrôleraient le nationalisme pachtoun dans la NWFP et

---

398 *Ibid.* p.22.

399 *Ibid.* p.203.

400 *Ibid.* p.104.

offrirait un débouché aux radicaux, évitant ainsi un mouvement islamique au Pakistan »<sup>401</sup>. Aujourd'hui, le gouvernement afghan n'est pas seulement confronté aux problèmes des Talebans mais aussi aux crises et le rôle complexe joué par certaines tribus. Les tribus qui sont situées dans le sud du pays ont une puissance importante et jouent un rôle crucial dans la politique afghane. Pendant longtemps en l'absence de l'état de droit ces zones sont restées hors contrôle et elles sont devenues très dangereuses. Ni le gouvernement afghan ni ses alliés internationaux n'ont facilement accès dans la plupart de ces zones. Ces tribus sont toujours difficiles à gouverner et la plupart du temps elles n'ont pas accepté le gouvernement central afghan car ce dernier est resté peu représentatif et illégitime à leurs yeux. C'est pour cette raison que dans certaines conditions, elles continuent de soutenir et d'offrir un sanctuaire aux Talebans pour leur application de la charia et la justice dite *immédiate* (en absence d'autres lois) mais aussi pour rester armées afin de préserver leur semi-indépendance dans leurs fiefs.

C. Jaffrelot, le spécialiste du Pakistan explique ainsi les objectifs et les raisons pour lesquelles le Pakistan a créé le monstre Talebans au début des années 1990. « Jusqu'en 1994, Islamabad se montra incapable de contraindre les factions en conflit à former un gouvernement de réconciliation nationale. Ses différentes tentatives, qui aboutirent aux accords d'Islamabad, de Peshawar et de Jalalabad, se soldèrent finalement par autant d'échecs. Le régime du président Rabbani qui s'installe à Kaboul en 1992 après la chute du président Najibullah, dernier dirigeant communiste de l'Afghanistan étant rapidement devenu le principal obstacle aux projets du Pakistan, celui-ci s'employa à le renverser. Mais son protégé, Gulbuddin Hekmatyar, s'avéra non seulement incapable de conquérir la capitale afghane, mais en outre embarrassant au plan politique. Il fallut le remplacer, de même que son parti le Hezb-i-Islami, majoritairement constitué de pachtouns, par un autre groupe à dominante pachtoune, plus acceptable pour les Occidentaux et l'Arabie saoudite. C'est dans ce contexte que le mouvement Taleban apparut sur la scène afghane. Ce mouvement doit une partie de son succès au mécontentement populaire suscité par l'anarchie qui régnait alors dans le sud de l'Afghanistan, ainsi qu'à l'absence de représentation pachtoune légitime à Kaboul »<sup>402</sup>. « Les autorités pakistanaises ont longtemps géré le dossier Pachtoun au mieux de leurs intérêts. Elles ont d'abord essayé d'exercer un contrôle aussi serré que

---

401 *Ibid*, p.234.

402 JAFFRELOT Christophe, *Le Pakistan carrefour de tensions régionales*, Complexe, Paris, 1999, p. 65.

possible sur la résistance sunnite qui s'organisait à Peshawar. D'une part, elles devinrent les intermédiaires obligés pour l'acquisition des armes, d'origine américaine et arabe ; d'autre part, elles favorisaient la structuration de la résistance autour des partis islamiques qu'elles soutenaient au nom de la solidarité du *Djihad* contre l'ennemi soviétique. Cette instrumentalisation de l'islam s'harmonisait bien avec la politique d'islamisation du général Zia ul-Haq. Hormis son soutien actif aux Moudjahidin afghans, Zia a d'ailleurs accueilli des islamistes du monde entier. Le Pakistan a alors donné l'impression de brouiller les contours de l'État-nation : d'une part, ses accents panislamiques n'étaient pas nécessairement conciliable avec l'existence de frontières internationales ; d'autre part, l'influence qu'il exerçait sur la résistance en faisant un acteur du jeu politique afghan. Ces deux tendances se sont progressivement superposées avec la montée en puissance des Talebans, mouvement fondamentaliste né au Pakistan en 1994. Depuis la conquête de Kaboul par ces étudiants en théologie, en septembre 1996, les autorités d'Islamabad ont parfois tendance à percevoir l'Afghanistan comme un protectorat, certes lointain et en arrière. De fait, le Pakistan, qui fut le premier à reconnaître le nouveau régime de Kaboul, consacre une partie, certes minime de son budget à son voisin du Nord-Ouest »<sup>403</sup>.

Avec la montée en puissance des Talebans dans les années 1990, en soutenant vivement ces derniers, le Pakistan avait donc bien calculé son image auprès des Afghans. D'après le Pakistan, si les Talebans, étaient capables d'apporter la paix en Afghanistan et mettaient fin aux guerres civiles, les Afghans apprécieraient le rôle joué par leur voisin, encore une fois comme qu'ils l'ont déjà fait pendant la guerre contre les Soviétiques dans les années 1980. Seulement, une fois que les conflits armés furent terminés dans la plupart des provinces afghanes, les actes, les positions et la politique des Talebans dans certaines affaires ont créés l'idée au sein des Afghans que l'émergence et l'arrivée au pouvoir des étudiants en religion étaient tout simplement une stratégie de plus du Pakistan pour contrôler entièrement l'Afghanistan. « Les Talebans aggravèrent la confusion en purgeant la bureaucratie de Kaboul, dont les petits fonctionnaires étaient en poste depuis 1992. Ils remplacèrent tous les Tadjiks, les Ouzbeks et les Hazaras haut placés par des Pachtouns, qualifiés ou pas. Cette perte de compétences bloqua le fonctionnement des ministères »<sup>404</sup>. Cela a endommagé largement le soutien des Talebans et l'image du Pakistan au sein des Afghans

---

403 *Ibid.* p. 25.

404 RASHID Ahmad, *L'Ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.136.

appartenant aux différentes ethnies, même auprès de ceux qui avaient soutenus aveuglement ces derniers au départ. Pour autant le Pakistan ne lâche pas le soutien des Talebans et d'autres groupes extrémistes, et cela depuis longtemps. « Après le retrait des troupes Soviétiques, l'ISI poursuit sa politique d'ingérence et d'influence en Afghanistan. Il arme les Talebans, fournit les servants, pilotes et mécaniciens de leurs avions et de leurs hélicoptères, installe des ONG que ses agents utilisent comme couverture et tire des revenus du trafic de drogue »<sup>405</sup>.

### 3.7. Les intérêts des Talebans au Pakistan

D'après C. Jaffrelot, les relations étroites et la sympathie des Talebans envers le Pakistan sont basées sur trois facteurs : « ethniques », « stratégiques » et « idéologiques ». Les Talebans ont besoin d'un protecteur/parrain extrémiste dans la région. Cela correspondait bien aux intérêts des Pakistanais pour leurs objectifs stratégiques dans la région. « En 2000, alors que les premiers craquements apparaissent dans les rangs des Talebans qui n'arrivent pas à mobiliser en permanence une armée composée de recrues tribales et qui dépendent donc plus que jamais des volontaires venus du Pakistan. La connexion avec le Pakistan est à la fois idéologique (fondamentalisme sunnite conservateur), stratégique (protecteur sur l'Afghanistan) et ethnique (les principales Madrasas qui recrutent des volontaires sont en zones pakistanaïses) »<sup>406</sup>.

Pendant leur régime, les Talebans recevaient massivement des aides financières, techniques et humaines pakistanaïses, saoudiennes et venues d'autres pays musulmans coordonnées et distribuées par les agents de l'ISI. « Le 28 juin 1996, le ministère des Finances pakistanaïses octroya 300 millions de roupies (6 millions de dollars) en salaires, pour l'administration Talebans à Kaboul. Cette somme permettrait au ministère des Affaires étrangères de consacrer 50 millions de roupies à payer les dirigeants afghans, pendant chacun des six prochains mois »<sup>407</sup>. « En 1997-1998, le

---

405 KARAM Patrick, *Asie Centrale, le nouveau Grand Jeu*, le Harmattan, Paris, 2002, p.116.

406 JAFFRELOT Christophe, *Le Pakistan*, Fayard, Paris, 2000.

407 RASHID Ahmad, *L'Ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.230.

Pakistan fournit vraisemblablement aux Talebans une aide de 30 millions de dollars. Cela incluait 600 000 tonnes de blé, de pétrole et de kérosène, en partie payés par l'Arabie saoudite, des armes, des munitions, des bombes, des pièces détachées pour leur équipement militaire datant de l'ère soviétique (chars d'assaut et artillerie lourde), la réparation et la maintenance des aéroports et des forces aériennes des Talebans, la construction de routes, l'approvisionnement électrique de Kandahar, et le versement de salaires. Officiellement, le Pakistan niait soutenir les Talebans »<sup>408</sup>. « Le général Nasirullah Baabar ex-ministre de l'Intérieur, ordonna aux Télécommunications pakistanaises d'installer un réseau téléphonique pour les Talebans, qui s'intégra au réseau pakistanais. On pouvait joindre Kandahar de n'importe quel point du Pakistan au tarif national en utilisant le préfixe 081, le même que celui de Quetta. Les ingénieurs du ministère des Travaux publics, des Eaux et de l'Électricité remettaient les routes en état et approvisionnaient en électricité la ville de Kandahar. Une Unité frontalière paramilitaire, placée directement sous le contrôle de Baabar, aida les Talebans à créer un réseau radio interne pour leur commandement. Pakistan International Airlines (PIA) et la Direction de l'aviation civile envoyèrent leurs techniciens réparaient l'aéroport de Kandahar ainsi que les hélicoptères capturés par les Talebans. Radio Pakistan offrit un soutien technique à Radio Afghanistan, rebaptisée Radio Charia »<sup>409</sup>. Ces aides ont été attribuées aux Talebans pour des intérêts bien particuliers. Autrement dit, l'État pakistanais tire au maximum d'avantage à son profit en jouant une politique derrière l'image des Talebans, qui consiste d'une part, à détruire les structures économiques, politiques, sociales et culturelles afghanes à long terme mais aussi ne pas laisser se calmer la situation sécuritaire à l'intérieur du pays. D'autre part, aboutir ses projets économiques dans la région centre-asiatique, combattre son ennemi indien en s'appuyant sur les éléments extrémistes et avoir à sa disposition des éléments Talebans dans le prochain gouvernement afghan à son profit. En effet, comme le souligne Olivier Roy, « les forces pakistanaises qui soutiennent les Talebans [...] sont très bien implantées su sein de l'appareil d'État pakistanais, mais ne représentent pas l'État »<sup>410</sup>. La plupart de ces acteurs font partie de l'armée et du service de renseignement secret pakistanais, l'ISI. Deux institutions puissantes qui gèrent la politique interne et externe pakistanaise et qui détiennent le pouvoir

---

408 VÉDRIEN Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.231.

409 *Ibid.* p.232.

410 JAFFRELOT Christophe, *Le Pakistan carrefour de tensions régionales*, Complexe, Paris, 1999, p.110.

parallèlement au gouvernement. « *Nous sommes engagés dans le Djihad, et c'est la première brigade islamique internationale de l'époque moderne. Les communistes ont leurs brigades internationales, l'Occident a l'OTAN, pourquoi les musulmans ne pourraient-ils pas s'unir pour former un front commun ?* » répondit le général Hamid Gul chef de l'ISI sous la Première ministre Benazir Bhutto. C'était la première et la seule justification qu'on m'ait jamais fournie pour l'existence de ceux qu'on appelait déjà des Arabo-Afghans [qui sont devenus ensuite des combattants des Talebans], même si aucun d'entre eux n'était Afghane et si beaucoup n'étaient pas Arabes »<sup>411</sup>.

Le Pakistan, le fondateur principal des Talebans (étant le facteur principal externe de la résurgence des étudiants en religion) est le responsable de la résurgence de ces derniers. Les éléments pakistanais ont créé un monstre incontrôlable qui menace, aujourd'hui, l'Afghanistan, le Pakistan et les pays centres-asiatiques. La violence s'est intensifiée des deux côtés de la frontière afghano-pakistanaise. La situation relativement calme du Pakistan s'est aussi détériorée depuis ces dernières années. Les groupes extrémistes armés se sont réfugiés au Pakistan depuis la chute du gouvernement des Talebans. De fait, les drones Américains ont multiplié leurs frappes aériennes. Ces frappes et certaines arrestations des fondamentalistes islamiques par le gouvernement pakistanais pourraient apporter une solution à court terme mais les dirigeants devraient prendre au sérieux la menace réelle qui présente les Talebans pour la région. Ces menaces vont du renversement du gouvernement pakistanais par les étudiants en religion et leurs alliés étrangers pour établir un État purement islamique dirigé par un calife, à prendre le contrôle des armes nucléaires et attaquer les intérêts des Occidentaux ainsi que leurs alliés dans la région. Ces éléments seront aussi en mesure de détruire les bases plus ou moins démocratiques que le Pakistan a établies depuis des décennies, pour installer à la place la charia islamique dans l'ensemble du pays. Avant qu'il ne soit trop tard, l'ensemble des acteurs majeurs de la communauté internationale devraient contraindre le gouvernement pakistanais pour que ce dernier fasse des efforts considérablement sérieux dans le but d'effacer définitivement les éléments fondamentalistes sur son territoire. L'engagement du Pakistan ne devrait pas rester dans les accords bilatéraux ou des promesses habituelles. Il doit, à présent, montrer des preuves réelles avant que le pire ne se soit produit.

---

411 RASHID Ahmad, *L'Ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.169.

La menace de la présence des Talebans et d'autres groupes armés pose un défi pour l'État afghan tout comme pour l'intervention internationale. Malgré, les efforts montrés par le Pakistan ; le combat engagé par le gouvernement afghan et les forces de la Coalition Internationale, l'insurrection afghane prend de l'ampleur. À cause d'énormes erreurs commises par différents acteurs impliqués, l'insurrection afghane, limitée jusqu'alors dans le sud de pays, a gagné petit à petit l'ensemble du pays. Cette progression ne laisse pas le choix au gouvernement afghan et ses alliés internationaux que de négocier avec les insurgés. Les opposants armés savent parfaitement que le gouvernement doit partager le pouvoir avec eux tant que les forces internationales sont présentes en Afghanistan. Or, après le retrait total des soldats internationaux, se seront les insurgés qui auront le dernier mot à dire. « Sans les troupes internationales, l'Afghanistan tomberait probablement dans leurs [les insurgés] mains comme un fruit mûr »<sup>412</sup>. Dans ces conditions, l'hypothèse démocratique semble de plus en plus complexe voire en échec et la perspective pour un Afghanistan prospère, sécurisé, démocratique et réuni est invisible.

## Quelques recommandations

1. Pour gagner la confiance ainsi que le cœur et l'esprit de la population contre les Talebans, le gouvernement afghan devrait plus s'approcher de cette dernière. Les Talebans profitent de l'absence et de la faiblesse du gouvernement central pour multiplier leurs fidèles. Des autorités provinciales et centrales devront organiser des assemblées entre les représentants des autorités provinciales et les anciens dans les provinces pour essayer de combler le fossé entre le gouvernement et la population. Il faudrait écouter des gens pour les aider et tenter de trouver un pont entre eux et les autorités, y compris celles de Kaboul. En appliquant ces stratégies les autorités provinciales aident aussi les Américains et autres forces internationales en expliquant à la population pourquoi ils sont en Afghanistan, et qu'il est dans l'intérêt de ce pays qu'ils ne partent pas tout de suite. Pour expliquer aussi que les Occidentaux donnent de l'argent pour construire des routes, des hôpitaux, des écoles et leurs soldats meurent pour les Afghans. Le gouvernement afghan a pris beaucoup de distance

---

412 QUENTIER Ariane, *Afghanistan au cœur du chaos*, éditions Denoël, 2009, p. 341.

avec son peuple ; c'est pour cette raison qu'il n'arrive pas à contrôler l'ensemble de son territoire. Ce sont les Talebans qui profitent de la situation pour élargir leur terrain d'influence. La communauté internationale devrait donner plus de fonds au gouvernement afghan pour qu'il puisse mener des projets de reconstructions et autres et ainsi gagner son autorité auprès du peuple. Actuellement, en raison de la corruption au sein du gouvernement afghan 70 % des projets, comprenant tous les domaines, sont dirigés par des ONG et des acteurs externes. Cela a affaibli le rôle et la présence du gouvernement afghan. Une bonne coordination, un contrôle approfondi et un mécanisme transparent administré par les acteurs internationaux pourraient éviter, d'une part, la corruption administrative et le renforcement de l'autorité du gouvernement afghan ; d'autre part, l'aboutissement des projets utiles et nécessaires au besoin de la population.

2. Il faudrait que le Pakistan coupe tous ses liens avec les groupes extrémistes armés, en particulier avec les Talebans des deux côtés de la frontière. Il y existe une hypothèse, celle que le gouvernement pakistanais reçoit des aides financières de la part de « différents pays » afin de financer et renvoyer les Talebans en Afghanistan pour qu'ils se battent contre les Américains et le gouvernement en place. « La journaliste Elizabeth Rubin décrit ainsi comment (des hommes d'affaires de Karachi, des orfèvres de Peshawar, des représentants de l'industrie pétrolière saoudienne, des traders koweïtiens et des sympathisants djihadistes au sein de l'armée et des services secrets pakistanais) contribuaient à lever des fonds pour les Talebans »<sup>413</sup>. L'intérêt des extrémistes en provenance du Pakistan est de faire le *Djihad* contre les infidèles en Afghanistan. Les autorités pakistanaises devront prendre au sérieux le risque que représentent ces extrémistes à long terme pour la région. Le gouvernement pakistanais doit engager un combat sérieux et déterminé contre le mouvement des Talebans des deux côtés de la frontière, plutôt que penser à ses intérêts financiers ou autres. « Bien que le Tahrik i-Talebans i-Pakistan représente une menace potentielle pour le Pakistan, il peut également être instrumentalisé par l'armée pakistanaise pour faire pression sur le gouvernement civil ou le déstabiliser. L'armée considère en effet les enjeux de sécurité si grave qu'elle

---

413 *Ibid.* p.152.

préfère courir le risque d'une *Talebanisation* du Pakistan (favorisée d'ailleurs par une partie du pouvoir militaire), plutôt que d'abandonner son soutien aux Talebans en Afghanistan »<sup>414</sup>. Les dirigeants Américains avertissaient déjà leurs homologues pakistanais de la menace que présenteraient les Talebans pour la région. « *Il semble y avoir un lien dangereux entre la politique pakistanaise et les troubles en Afghanistan. Avec l'émergence des Talebans, il y a de plus en plus de raisons de craindre que l'extrémisme militant, l'obscurantisme et le sectarisme n'infectent les pays voisins. Aucun de ces pays n'a plus à perdre que le Pakistan si la « Talebanisation » se répand*, déclara le vice-secrétaire d'État Strobe Talbott en janvier 1999 »<sup>415</sup>. Le gouvernement pakistanais avait déjà commis des erreurs auparavant en soutenant et accueillant les extrémistes étrangers sur son sol. Des milliers d'étrangers extrémistes sont venus au Pakistan dans les années 1980, dans l'intérêt de faire le *Djihad* en Afghanistan contre les infidèles Soviétiques. « En 1986, le chef de la CIA, William Casey offrit le soutien de la CIA à une vieille initiative de l'ISI : recruter des musulmans extrémistes du monde entier pour venir combattre au Pakistan aux côtés de Moudjahidin afghans. L'ISI encourageait ce processus depuis 1982 ; les autres pays intéressés avaient tous leurs raisons d'être favorables à cette idée. Le président Zia ul-Haq voulait cimenter l'unité islamique, faire du Pakistan le leader du monde musulman et former une opposition islamique en Asie centrale. Washington voulait prouver que tout le monde musulman luttait contre l'Union soviétique avec les Afghans et leurs bienfaiteurs Américains. Et les Saoudiens voyaient là l'occasion de promouvoir le wahhabisme et de se débarrasser de ses extrémistes frustrés. Personne ne prévoyait que les volontaires auraient leurs propres ambitions, qui finiraient par détourner leur haine des Soviétiques pour la diriger vers leurs propres régimes et vers les Américains »<sup>416</sup>. Après le retrait des troupes soviétiques de l'Afghanistan, la plupart de ces étrangers sont restés dans la région et beaucoup d'entre eux ont rejoint les Talebans. Aujourd'hui, le TTP accompagnés de milliers partisans étrangers menacent non seulement le gouvernement pakistanais mais aussi d'autres pays fragiles en Asie centrale. « Plus de 80 000 militants islamiques pakistanais se sont formés et ont combattu avec les Talebans depuis 1994. Ils

---

414 VÉDRIEN Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.58.

415 RASHID Ahmad, *L'Ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.228.

416 *Ibid.* p.169.

forment un noyau dur d'activistes, prêts à mener une révolution islamique à la manière des Talebans »<sup>417</sup>. Plusieurs meilleurs spécialistes de la région avertissent les autorités pakistanaises d'une éventuelle révolution islamique extrême dans ce pays en présence à long terme des fondamentalistes. « Le Pakistan est maintenant mûr pour une révolution islamique comme celle des Talebans, qui compromettrait certainement toute la sécurité du Moyen Orient et de l'Asie centrale »<sup>418</sup>. « Les Talebans du Pakistan constituent une menace, dans la mesure où ils hébergent Al-Qaida, et sont susceptibles de mettre en danger l'intégrité de l'État et de l'armée d'un Pakistan doté de l'arme nucléaire »<sup>419</sup>. « Un autre motif régional peut être avancé : pour éviter une revendication islamiste à base pachtoune, le pouvoir pakistanais trouve plus utile de les occuper en Afghanistan. Le risque subsiste toutefois de subir le retour de bâton sur son propre sol »<sup>420</sup>.

3. Négocier avec les Talebans sans aucune stratégie déterminée, claire et transparente signifie « offrir » le pouvoir politique afghan aux mains des généraux pakistanais. Les Talebans au pouvoir « offriront » sans doute, l'opportunité aux agents d'ISI de réaliser leurs intérêts attendus depuis bien longtemps. Dans sa stratégie de négociation/réintégration le gouvernement afghan devrait imposer certaines conditions spécifiques aux Talebans. Le gouvernement devrait être très vigilant dans ces négociations avec les Talebans et d'autres groupes armés opposants. La plupart des chefs Talibans ont fait des études religieuses dans les madrasas pakistanaises. Ils peuvent occuper des postes des conseillers religieux au conseil des oulémas, à l'assemblée nationale, au sénat, auprès des différents ministères après leurs à la vie civile. Ils peuvent devenir des mollahs ou des professeurs dans les écoles coraniques et ils peuvent exercer des métiers dans le commerce une fois que leurs noms sont rayés de la liste noire de l'ONU ainsi que le déblocage de leurs fortunes. Comme tous les autres citoyens démocrates, ils peuvent mener leur campagne islamique sans violence pour informer les gens des interdictions en islam. Les Talebans

---

417 *Ibid.* p.242.

418 *Ibid.* p.259.

419 VÉDRIEN Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.53.

420 KARAM Patrick, *Asie Centrale, le nouveau Grand Jeu*, le Harmattan, Paris, 2002, p.115.

pourront avoir le droit de se présenter librement aux élections démocratiques du pays. Si la population soutien ces derniers, ils peuvent trouver des postes électifs dans les institutions démocratiques. Il faudrait, cependant, éviter d'« offrir » immédiatement les hauts postes politiques ou militaires aux Talebans car la population craindrait retour de Talebanisation. Lors des accords de Bonn, les anciens seigneurs de la guerre ont eu des postes clés au sein du gouvernement. Ces derniers détiennent toujours leurs postes. Un éventuel retour direct des Talebans au pouvoir va sans doute créer beaucoup de tensions au sein de la population. Certes dans certaines provinces les civils soutiennent les Talebans ou leur idéologie, mais ceci est, soit imposé, soit minoritaire. Tous les Talebans qui souhaitent renoncer à la violence, acceptent la constitution afghane et veulent occuper des postes dans le gouvernement devront passer par le processus des élections par les représentants du peuple. Aucun poste occupé par les Talebans ne devrait être imposé à la population civile comme c'est le cas depuis 2001, et nous sommes témoins du résultat. Dans un éventuel accord discret entre le gouvernement afghan et les groupes opposant armés sans l'avis de la population, on assisterait à une « nouvelle révolte ». Actuellement, le pays n'a pas assez de stabilité et de maturité politique mais aussi n'est pas assez sécurisé. À cause du système capitaliste mis en place depuis 2001, les pauvres deviennent de plus en plus pauvres et ne voient pas de changements positifs dans leurs vies. Ils se sentent rejetés par le gouvernement. Une quelconque manifestation pourrait provoquer une nouvelle guerre civile. De leur côté, les anciens seigneurs de guerres sont devenus les « défenseurs » de la démocratie et des droits de l'Homme. Aussi, ils sont devenus de plus en plus puissants, influents et riches grâce au soutien de leurs anciens amis, les Américains. Le retour des Talebans, vivement soutenus par leurs parrains d'ISI, au pouvoir politique créera sans doute la méfiance, l'hostilité, des tensions, des conflits voire une guerre civile avec des seigneurs de guerres après le retrait des troupes internationales. Les négociations avec les Talebans pour les intégrer dans la société ne devraient en aucun cas, être considérées comme un intérêt économique ou autre au profit du gouvernement afghan ou de ses alliés à court ou long terme. L'arrivée au pouvoir des Talebans dans les années 1990, était considéré comme un grand avantage aux États-Unis dans la région, comme le déclara un diplomate américain « les Talebans évolueront probablement comme

les Saoudiens. Il y aura Aramco, des *pipelines*, un émir, aucun parlement et beaucoup de charia. Cela nous convient »<sup>421</sup>. Il faudrait éviter de commettre les erreurs du passé. Les négociations devront être avant tout dans l'intérêt sans conditionnel du peuple souffrant afghan. Ces négociations devront être directes, transparentes, claires aux yeux des Afghans. Ces négociations devront avoir lieu en Afghanistan, organisées, présidées et négociées par les Afghans eux-mêmes avec le soutien de la communauté internationale. En aucun cas un pays voisin devrait interférer dans ces négociations quelques soit leurs connexions et influences sur les groupes armés opposants. Les États-Unis ont pour obligation de soutenir ces négociations et elles devront respecter le choix des Afghans. Le gouvernement américain devrait éviter de commettre les erreurs des années 1990, en suivant la politique afghane à travers les dirigeants pakistanais pour ses propres intérêts économiques dans la région centre-asiatique. « Entre 1994 et 1996, les États-Unis ont soutenu politiquement les Talebans à travers les alliés pakistanais et l'Arabie saoudite, principalement parce que Washington les considérait comme anti-iraniens, anti-chiïtes et pro-occidentaux. C'est oublier un peu vite le programme fondamentaliste des Talebans, leurs décrets contre les femmes et la consternation créée en Asie centrale. Washington était en effet incapable d'avoir des vues plus larges. Entre 1995 et 1997, les Américains accrurent encore leur soutien, à cause de leur appui au projet Unocal, même s'ils n'avaient alors aucun plan stratégique d'accès à l'énergie de l'Asie centrale ; ils croyaient que des *pipelines* pourraient être construits sans que soit réglé le problème des guerres civiles »<sup>422</sup>. « La politique américaine repose trop souvent sur des hypothèses fausses. Les diplomates Américains étaient enthousiastes. Les Talebans leur avaient dit à Kandahar qu'ils détestaient l'Iran, qu'ils mettraient un frein à la culture du pavot et à la production d'héroïne, qu'ils s'opposaient à la présence en Afghanistan d'intrus comme les Arabo-Afghans et qu'ils n'avaient aucun désir de prendre le pouvoir. Certains diplomates virent en eux des bienfaiteurs, un genre de chrétiens régénérés à l'américaine. Ils pensaient que les Talebans atteindraient les objectifs Américains en Afghanistan. C'était évidemment un espoir bien naïf en regard de la base sociale des Talebans, qui ignoraient eux-mêmes ce qu'ils représentaient et qui ne

---

421 *Ibid.* p.225.

422 *Ibid.* p.223.

savaient pas encore s'ils voulaient diriger le pays. Les États-Unis n'eurent pas un reproche quand les Talebans prirent Hérat en 1995 et chassèrent des écoles des milliers de jeunes filles. En fait, avec l'ISI pakistanais, les États-Unis considéraient la chute de Hérat comme une aubaine pour Unocal et comme une défaite pour l'Iran. Washington espérait utiliser les Talebans pour paralyser l'Iran, mais c'était une vision à court terme : cela revenait à opposer l'Iran au Pakistan, les sunnites aux chiites, les Pachtouns aux non-Pachtouns »<sup>423</sup>.

4. La clé de la sécurité, stabilité et la paix durable dans la région est aux mains de dirigeants pakistanais. Tant que le Pakistan n'a pas trouvé une assurance que son voisin du Nord-Ouest n'est pas une menace pour ses intérêts dans l'avenir ce pays va continuer de soutenir les groupes radicaux armés sur son sol d'une manière ou l'autre. Le gouvernement afghan a plusieurs fois accusé Islamabad de ne pas avoir fait assez d'efforts dans la lutte contre les terroristes et les Talebans réfugiés sur le sol pakistanais. Il a critiqué le gouvernement pakistanais et l'ISI pour leur rôle direct dans le retour des Talebans et leur implication dans les attentats suicides en Afghanistan. Mais Islamabad a toujours refusé cette position. « L'escalade des activités transfrontalières menées par les Talebans conduit le président H. Karzai à faire plusieurs déclarations selon lesquelles « la véritable guerre contreterrorisme » n'a pas lieu en Afghanistan, mais dans des régions situées hors du pays et où les terroristes sont entraînés et armés, accusant de fait, sans le nommer, le Pakistan. Washington répondra aux avertissements répétés du président H. Karzai concernant les sanctuaires Talebans au Pakistan en l'assurant de la bonne coopération des Pakistanais, arguant que les déclarations publiques sont contre-productives et que les États-Unis se chargeront bientôt du problème »<sup>424</sup>. Les dirigeants pakistanais accusent le gouvernement afghan de ne pas pouvoir contrôler son territoire et fait porter le poids de sa responsabilité sur ses voisins. Les dirigeants afghans devront plutôt montrer leurs bonnes intentions envers leur voisin pakistanais afin que ce dernier se montre coopératif. Le gouvernement afghan devrait normaliser ses relations avec Islamabad. Sans la coopération réelle du Pakistan, la communauté internationale et son allié afghan n'arriveront

---

423 *Ibid.* p.224.

424 VÉDRIEN Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.49.

pas à trouver une solution concrète politique, financière ou autre au problème des Talebans à long terme. Les deux pays devront développer leurs relations dans tous les domaines. La fin du conflit avec les Talebans pour trouver une paix, sécurité et prospérité durable apportera aussi des intérêts au Pakistan. « Ce que les dirigeants pakistanais n'ont pas compris, c'est que tout gouvernement stable à Kaboul dépendra du Pakistan pour la reconstruction, l'alimentation, le carburant et l'accès au monde extérieur. L'économie du Pakistan en profiterait puisqu'il faudrait fournir de la main-d'œuvre, des techniciens et des matériaux pour la reconstruction de l'Afghanistan. Les réfugiés afghans regagneraient leur pays, soulageant le Pakistan d'un poids financier, et le Pakistan pourrait reprendre le contrôle de ses institutions et ses frontières »<sup>425</sup>. L'envoyé spécial des États-Unis pour l'Afghanistan et le Pakistan a insisté sur la coopération entre ces deux pays pour trouver une solution au problème des Talebans. Il a déclaré, « je ne peux pas insister plus que ça. Tant que le Pakistan et l'Afghanistan n'ont pas trouvé un compromis pour leurs conflit historique [conflit frontalier] et ne coopèrent pas entre eux la guerre va continuer ainsi. Ce n'est pas important que de quelle dimension nous allons avoir des progrès dans d'autres domaines. La raison est simple et facile. Ce sont les Talebans qui profitent des conflits entre l'Afghanistan et le Pakistan et ils vont d'un pays à l'autre pour trouver un sanctuaire »<sup>426</sup>.

5. L'ensemble des jeunes républiques centre-asiatiques souhaitent une stabilité politique, militaire, économique et sociale en Afghanistan. C'est dans leur propre intérêt d'avoir un Afghanistan stable dans la région car ces pays ont besoin d'exploiter leurs énormes gisements vers le sud. C'est dans ce contexte que ces républiques ont soutenu les négociations du gouvernement afghan avec les Talebans. La réalisation des projets économiques d'envergures nécessitent la sécurité relative et la fin des conflits en Afghanistan. Situé au cœur de l'Asie centrale, le territoire afghan est le pont transitoire entre le nord et le sud. « *L'Afghanistan pose deux problèmes aux républiques de l'Asie centrale ; la peur et l'occasion à saisir. La peur, parce que ces pays jeunes et encore fragiles redoutent que le conflit afghan ne déborde un jour de ses frontières. Soit il sera résolu, soit il gagnera les républiques de l'Asie centrale. Ils veulent éviter ce genre de cadeaux de Kaboul, qu'il s'agisse*

---

425 *Ibid.* p.260.

426 <http://da.azadiradio.org/content/transcript/2205478.html>

*du fondamentalisme islamique, du terrorisme ou de la drogue. L'occasion à saisir, parce que ces pays, qui veulent briser leur indépendance vis-à-vis de la Russie, cherchent au sud des voies de communication et des trajets possibles pour leurs pipelines. Ils veulent voir à Kaboul un gouvernement responsable et qui soit pour eux un bon voisin. Ils veulent ouvrir leur frontières, et non les fermer, a déclaré le médiateur de l'ONU, Lakhdar Brahimi »<sup>427</sup>.*

Pour réaliser des projets économiques de grandes envergures, la région centre-asiatique a besoin du soutien total et à long terme de la communauté internationale, plus particulièrement celui des États-Unis ; c'est dans son intérêt que de continuer à soutenir et financier des projets économiques importants dans la régions car en créant des milliers d'emplois, on évite la propagation de l'extrémisme islamique mais aussi gagner la confiance des populations aux gouvernements fragiles de cette région. « Les États-Unis veulent à présent la stabilité, car ils s'inquiètent des répercussions d'une guerre afghane prolongée sur leur propre politique en Asie centrale. *Dans toute l'Asie centrale, l'instabilité en Afghanistan et au Tadjikistan inquiète les dirigeants. Ils craignaient une extension de l'influence iranienne et la montée des violences extrémistes dans leurs pays, déclarait en mars 1999 Stephen Sestanovitch, conseiller spécial au ministère américain des Affaires étrangères pour les États de l'ex-Union soviétique »<sup>428</sup>.*

L'un de facteur de monter en puissance de la violence et de l'extrémisme c'est la pauvreté extrême. Par manque de bonne coordination d'aide internationale destinée à la région, la corruption massive dans toute l'échelle de la société, le chômage très élevé, la fracture sociale injuste et l'absence d'aides gouvernementales les extrémistes religieux recrutent très facilement les jeunes gens avec peu de moyens financiers proposés. Les États-Unis doivent continuer à suivre sa stratégie de la région centre-asiatique de près à long terme, comme elles l'ont fait depuis 11 Septembre 2001. Comme la création du poste d'un envoyé spéciale pour Afghanistan-Pakistan (AF-PAK) d'autres partenariats et projets de coordinations stratégiques devront être créés dans différents domaines. C'est parce que cette région du monde a été abandonnée après la fin de la guerre froide que certains mouvements extrémistes ont vu le jour. « Après la fin de la guerre froide, la politique de Washington vis-à-vis de la zone Afghanistan-Pakistan-Iran-Asie centrale fut handicapée par le manque de cadrage

---

427 RASHID Ahmad, *L'Ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.199.

428 *Ibid*, p.200.

stratégique. Les États-Unis traitaient les problèmes un par un, au hasard, de manière fragmentée, au lieu d'appliquer une vision stratégique cohérente. L'attitude américaine face aux Talebans a connu plusieurs phases, façonnée par la politique intérieure des États-Unis ou la recherche de solution à court terme »<sup>429</sup>. « Á Washington, presque personne ne s'intéressait à l'Afghanistan. Robin Raphel, assistante du Secrétaire d'État pour l'Asie du Sud, principale responsable de la politique afghane de Washington à cette époque, reconnut en privé que ses initiatives n'intéressent pas grand monde au sommet de la hiérarchie. Le Secrétaire d'État Warren Christopher ne mentionna pas une seule fois l'Afghanistan durant tout son mandat. Quand Robin Raphel lança l'idée d'un embargo international sur les armes appliqué en Afghanistan grâce au Conseil de sécurité de l'ONU, la Maison-Blanche ne montra guère d'enthousiasme. En mai 1996, elle parvint à imposer un débat sur l'Afghanistan au conseil de sécurité de l'ONU, le premier en six ans. Puis, en juin, le sénateur Hnk Brown présida un congrès de trois jours entre les leaders des fonctions afghanes et les législateurs Américains, avec l'aide financière de l'UNOCAL. Robin Raphel était consciente des dangers émanant de l'Afghanistan. En mai 1996, elle avertit le Sénat, *l'Afghanistan est devenu une plateforme de la drogue, du crime et du terrorisme qui menace le Pakistan, les États voisins d'Asie centrale et pourrait avoir un impact sur l'Europe et la Russie. Selon elle, les camps de formation extrémistes en Afghanistan exportaient le terrorisme. Mais sa persévérance ne débouche sur aucun diplomatie cohérente, faute d'un engagement réel des États-Unis dans cette zone* »<sup>430</sup>. « [...si l'Afghanistan ne s'oriente pas vers la paix, des dizaines d'autres Ben Laden attendent de prendre sa place] »<sup>431</sup>.

6. L'organisation d'une seconde conférence (Bonn II<sup>432</sup>) légitime, représentable et satisfaisante pour tout le monde, est indispensable pour clôturer les conflits actuels. Sous l'égide de l'ONU et le soutien de la communauté internationale tous les partis opposant armés ou non devraient être présents dans cette conférence. La conférence devrait être inter-afghans et avoir lieu dans un pays

---

429 *Ibid*, p. 222.

430 *Ibid*, p.225.

431 *Ibid*, p.261.

432 La seconde conférence de Bonn (Bonn II) a lieu en 2011 à Bonn. Nous avons gardé ces propositions qui ont été formulées avant la réalisation de conférence Bonn II en décembre 2011.

neutre et non-engagé militairement en Afghanistan, par exemple en république des Maldives ou en Suisse. Les décisions devront être prises par l'ensemble des membres présents avec un processus de vote pour choisir le prochain chef d'état, le système d'état ainsi que l'élite de toutes les ethnies afghanes pour diriger le pays prochainement. Les membres de la conférence devront être les dirigeants du gouvernement actuel, les membres des groupes opposants et surtout les délégués directs du peuple par exemple les députés ou des nouveaux élus des districts et des provinces. Cela pour répondre à la volonté de la population et non pas uniquement des accords purement politiques à l'intérêt du gouvernement actuel et ses alliés internationaux. Il faudrait produire à la justice les coupables de guerres civiles de dernières décennies en Afghanistan pour appliquer la justice transitoire et gagner la confiance absolue de la population en prochain gouvernement. La population afghane victime des violences terribles attend depuis des années la justice. En l'absence de la confiance de la population, le gouvernement n'aura jamais de succès au sein de cette dernière et n'arrivera jamais à contrôler l'ensemble du pays. L'expérience a montré, ces dix dernières années que le gouvernement central est resté concentré uniquement dans les grandes villes. Le gouvernement actuel et ses membres ne sont pas représentatifs aux yeux des Afghans. Les seigneurs de la guerre trop vieux, les dirigeants corrompus et coupables doivent laisser leurs places avec dignité aux nouveaux dirigeants plutôt jeunes et compétents. Les Afghans qui méritent de gouverner leurs pays sont ces gens qui ont subis la violence, qui ont perdus leurs chers et non pas un poignet de corrompus pilotés par les Américains. Les populations font confiance en l'État quand elles sont assurées et convaincues que les dirigeants au pouvoir sont leurs vrais représentants. Depuis la fin de la monarchie en 1973, aucun gouvernement représentatif et légitime ne fut au pouvoir en Afghanistan. « Comptant parmi les pays les plus pauvres de la planète (avec un degré de sous-développement similaire à celui des pays les plus pauvres d'Afrique ou de Haïti), il est en plus dirigé par l'un des gouvernements les plus faibles au monde. Historiquement, l'Afghanistan n'a été stable que lorsqu'il disposait d'un gouvernement légitime, soutenu par de grandes puissances et non contesté par les États voisins »<sup>433</sup>. Depuis le

---

433 VÉDRIEN Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.54.

renversement de la monarchie, chaque régime afghan est arrivé au pouvoir par la violence, il a été imposé par des éléments externes ou a pris forme pendant le chaos et les guerres civiles. Autrement dit, les Afghans eux-mêmes n'ont jamais choisis leur gouvernement. Celle-ci est une réalité que le gouvernement afghan et ses alliés ignorent depuis dix ans. La population le sait parfaitement mais elle n'a pas le choix et elle ne voit pas une alternative immédiate. Le gouvernement afghan et ses alliés internationaux ont essayé par tous les moyens de gagner la confiance totale de la population et donne une légitimité à ce dernier mais sans succès. C'est pour cette raison que l'organisation d'une deuxième conférence inter-afghane, comme celle de Bonn, est obligatoire. L'envoyé spécial de l'ONU pour l'Afghanistan et l'organisateur principal de la conférence de Bonn du 2001, soutien aussi cette démarche nécessaire. « Dès le mois de décembre 2003, juste avant son départ, le représentant spécial du secrétaire général des Nations unies, Lakhdar Brahimi, fait circuler un document informel au sein de la communauté diplomatique, dans lequel il prévient que, en dépit de la réalisation des étapes formelles stipulées dans l'accord de Bonn, le processus de paix en Afghanistan reste loin de ses objectifs. Il attribue cet échec aux défaillances du processus sur les plans de la réconciliation nationale (exclusion des Talebans), de la sécurité et de la reconstruction, et appelle à l'organisation d'une seconde conférence de Bonn pour les résoudre »<sup>434</sup>. Un autre grande spécialiste de la région B. R. Rubin conseille la communauté internationale, pour en finir avec les conflits actuels et donner une légitimité au gouvernement en Afghanistan ainsi, « pour renforcer la légitimité du gouvernement, un effort énergique est nécessaire pour intégrer l'insurrection au sein du cadre politique actuel. Parmi les principaux obstacles à un tel règlement politique, il convient d'en citer deux : (1) le manque de clarté concernant les projets des États-Unis sur une éventuelle occupation à long terme, voire permanente, de l'Afghanistan ; (2) la confusion fréquente de l'administration Bush entre les Talebans/insurgés et Al-Qaida, déclarant que tous ceux qui protègent des terroristes internationaux (même à leur insu) seront traités comme des terroristes eux-mêmes. Du fait de cette politique et des pratiques de détention qu'elle engendre, le gouvernement afghan est dans l'incapacité de garantir la sécurité de plusieurs hauts dirigeants des Talebans qui cherchaient à déposer les armes. Pour éliminer l'obstacle (1), les États-Unis

---

434 *Ibid*, p.38.

doivent être clairs sur le fait que les forces de combat internationales ne resteront que pour sécuriser la région vis-à-vis de la menace terroriste international (même si des forces de stabilisation pourront ensuite rester si l'Afghanistan en fait la demande). Concernant l'obstacle (2), Washington et ses alliés doivent déclarer sans ambiguïté qu'ils considèrent désormais les Talebans et les autres insurgés qui se distinguent d'Al-Qaida comme constituant une question purement afghane, en d'autres termes qu'ils les considèrent comme des *Afghans qui n'ont pas encore rejoint le processus de paix, et non pas comme ceux qui protègent les terroristes et doivent donc partager leur sort*. Les États-Unis doivent mettre en place des mécanismes transparents et efficaces visant à revoir leur système de détention afin que de telles déclarations soient jugées fiables »<sup>435</sup>.

---

435 *Ibid.* p.63.

« Pakistan et Afghanistan sont inextricablement liés. Al-Qaida et ses extrémistes sont un cancer qui risque de tuer le Pakistan de l'intérieur », déclara B. Obama, le président américain, 27 mars 2009.

## Chapitre VI

### Le rôle ambiguë et troublant du Pakistan en Afghanistan

La république Islamique du Pakistan a été créée en 1947. Avant sa naissance ce territoire a été, longtemps, dans l'empire Britannique-Indien. Géographiquement, le Pakistan se rattache à l'Asie centrale. Au-delà de l'Afghanistan, le pouvoir pakistanais a cherché à se rapprocher des nations centre-asiatiques nées du démembrement de l'URSS et les a accueilli en 1992 au sein de l'organisation de coopération économique (OCE)<sup>436</sup>, tout comme les deux autres membres fondateurs, l'Iran et la Turquie. Fraîchement indépendants et riches des ressources naturelles, les ex-pays soviétiques attirent le Pakistan<sup>437</sup> qui est en manque d'énergie pour sa gigantesque population<sup>438</sup>. « Quoique doté d'un potentiel considérable, le Pakistan reste un pays déficitaire en

---

436 « L'Organisation de Coopération Économique OCE, a été fondée en 1985 par l'Iran, la Turquie et le Pakistan. Le but de l'organisation est d'améliorer les conditions économiques et le développement dans les pays membres. L'Iran, la Turquie, le Pakistan, l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, le Kirghizstan, le Tadjikistan, le Turkménistan, l'Ouzbékistan et l'Afghanistan font partis actuellement de l'organisation ».

437 En particulier le Turkménistan et l'Ouzbékistan riches en matière de gaz naturel et de pétrole.

438 « D'après l'Institut national d'études démographiques (INED) en France, avec 31 %, le taux de natalité reste soutenu tandis que le taux d'accroissement naturel atteint 2,3 % annuellement, soit près de 4 000 000 de personnes supplémentaires par an. Début 2009, la population du pays était estimée à environ 181 millions d'habitants. En 2007, l'INED avait prévu que la population du pays atteindra 228,8 millions d'habitants en 2025, soit une cinquantaine de millions de plus qu'en 2009, ce qui implique une poursuite de la baisse de la fécondité du pays », source, INED.

énergie. Le pétrole, qui représente 42,70 % de sa consommation énergétique totale, est pour l'essentiel importé. Il ne pouvait donc rester indifférent aux richesses du sous-sol centre-asiatique, et en particulier turkmène »<sup>439</sup>.

Depuis l'invasion soviétique de l'Afghanistan, en 1979, Islamabad mène vis-à-vis de Kaboul une politique active, certains militaires pakistanais ayant même justifié leur soutien aux Talebans par la nécessité de renforcer de plus en plus leur « profondeur stratégique ». Ce concept n'est pas nouveau car il a été déjà pratiqué par le général Zia-ul Haq. « Le Pakistan du général Zia, soucieux de bénéficier d'une *profondeur stratégique* vis-à-vis de l'Inde, a joué un rôle essentiel dans l'acheminement des armes et des six milliards de dollars versés par l'Arabie Saoudite et les États-Unis aux Moudjahidin afghans »<sup>440</sup>. Depuis sa création le Pakistan suit également en parallèle la « stratégie d'influence » en Afghanistan. Cela pour plusieurs raisons qui seront développés dans ce chapitre. Lors d'un entretien avec la télévision nationale pakistanaise, *Dunya*, le 07 juillet 2010, Nawaz Sharif l'ex-premier ministre et le chef de l'opposition pakistanaise a demandé au gouvernement pakistanais de stopper sa stratégie d'influence sur son voisin afghan. N. Sharif avoua également que pendant sa mission en tant que premier ministre pakistanais dans les années 1990, il a soutenu la politique des Talebans. D'après l'*Associated Press*, le chef d'opposition a demandé au gouvernement pakistanais de « négocier avec les Talebans pakistanais au lieu d'attendre les directives de Washington »<sup>441</sup>. En réponse à sa demande le parti politique au pouvoir a accordé l'organisation d'une conférence nationale pour stopper les activités des terroristes sur le territoire pakistanais. Ces déclarations sont faites pendant que le Pakistan essaye d'équilibrer sa place dans les négociations de la paix entre le gouvernement afghan et les États-Unis avec les Talebans et de poursuivre sa « stratégie d'influence » après le retrait éventuel des forces internationales de l'Afghanistan. N. Sharif a souligné « que le Pakistan doit laisser tomber la stratégie d'influence en Afghanistan »<sup>442</sup>. D'après lui, « les stratégies pakistanaises dans le passé ont échoué et dans le futur aussi les politiques similaires ne fonctionneront pas »<sup>443</sup>. « Nous pouvons seulement continuer

---

439 JAFFRELOT Christophe, *Le Pakistan carrefour de tensions régionales*, Complexe, Paris, 1999, p.64.

440 *Ibid*, p.110.

441 NAWAZ Sharif, ancien premier ministre pakistanais, [www.azadiradio.org](http://www.azadiradio.org).

442 *Ibid*.

443 *Ibid*.

les relations amicales si nous sommes neutres dans l'affaire afghane et que nous soutenons le gouvernement choisi par le peuple »<sup>444</sup>, a déclaré N. Sharif.

Le Pakistan a toujours utilisé le terme *islamique* pour couvrir ses intérêts nationaux stratégiques, ceux qu'il suit en Afghanistan mais aussi en Asie centrale. Dans le dossier afghan, l'une des raisons principales concerne la ligne Durand qui fut désignée comme une partie d'accord en 12 novembre 1893 entre le roi afghan A. A. Rahman Khan et Sir Mortimer Durand. « Depuis la Partition, en 1947, le Pakistan s'est efforcé de protéger sa frontière afghane, la ligne *Mortimer-Durand*, pour éviter d'être pris en étau entre l'Afghanistan et l'Inde. Ces deux pays étaient unis depuis 1947 par une alliance de revers. La question du Pachtounistan, c'est-à-dire la ligne *Mortimer-Durand* et l'Indus dont la satisfaction aurait eu pour conséquence de priver le Pakistan de près de 50 % de son territoire se trouvait au fondement de cette dernière »<sup>445</sup>. La ligne déterminait la frontière entre l'Afghanistan et l'ancien empire Britannique-Indien. Le terme *Durand-Line* signifie 2640 kilomètres de frontières non reconnues par les autorités afghanes, qui séparent l'Afghanistan du Pakistan dans le Sud-Est du pays. Après deux guerres mortelles contre les Afghans, en 1893 les Anglais ont réussi à diviser l'Afghanistan, ce qui a donné ensuite l'empire Britannique-Indien dans l'Asie centrale. Aujourd'hui, les zones qui ne sont plus considérées comme le territoire afghan sont : le North-West Frontier Province (NWFP), Federally Administration Tribal Areas (FATA) et le Baloutchistan de la province pakistanaise. Malgré les différents régimes pro-pakistanaise à Kaboul, Islamabad n'a jamais été capable de prendre l'un d'eux pour endosser la ligne Durand comme une frontière internationale entre deux pays.

Dans ce chapitre, nous éclairerons le rôle ambigu du Pakistan, ses intérêts stratégiques et économiques en Afghanistan ainsi que la position pakistanaise dans la région. Nous évoquerons également les obstacles créés par le gouvernement pakistanaise qui empêchent le processus de la reconstruction de l'Afghanistan et ses institutions.

---

444 *Ibid.*

445 JAFFRELOT Christophe, *Le Pakistan carrefour de tensions régionales*, Complexe, Paris, 1999, p.57.

## I - Les intérêts géopolitiques du Pakistan en Afghanistan

Les relations de plus en plus proches du Pakistan avec l'Afghanistan depuis l'invasion soviétique, surtout le soutien militaire et financier du régime des Talebans, sont vues par la communauté internationale seulement en termes religieux. Mais en réalité, en ayant les relations avec l'Afghanistan, le Pakistan suit plusieurs stratégies à long terme : préserver la frontière Ouest pakistanaise, préparer la « dimension stratégique » contre l'Inde et la « stratégie d'influence » en Afghanistan. La doctrine de la « dimension stratégique » n'est pas nouvelle car cela a été articulé par le chef de l'armée, le Général Mirza Aslam Beg. Il a essayé « le haut-profil militaire exercice de Zarb-I-Momin » en 1989-90. Nous pouvons dire simplement que la doctrine permet le dispersement de l'armée pakistanaise assez cher en Afghanistan loin de la Durand. La doctrine permet au Pakistan d'avoir la possibilité d'aller se battre et de choisir sa position qui tourne autour de ses besoins non seulement dans zones cotées pakistanaises autour de la Durand, mais aussi dans les régions du sud de l'Afghanistan, comme le souligne Mac Arthur Scholar, chercheur au centre d'études international, à l'université d'Oxford : « comme une bombe Islamique, slogan des années 1980, le système gouvernemental pakistanaise a toujours utilisé le terme de *label islamique* pour non seulement mettre les Talebans au pouvoir, mais aussi couvrir ses propres stratégies et son engagement militaire en Afghanistan ». Pakistan n'est prêt en aucun cas à abandonner le dossier de la Durand et le même si, ce dernier est la principale préoccupation des différents gouvernements qui se sont succédés à Islamabad. Il essaie au maximum que le traité de la ligne Durand soit signé par un régime légitime afghan. Il essaie que cette délimitation soit reconnue par la communauté internationale comme une frontière internationale entre les deux pays et que le Pashtounistan soit définitivement le territoire pakistanaise. Pour donner la légitimité à ces frontières sur la scène internationale, le Pakistan a proposé au nouveau gouvernement afghan plusieurs solutions dont « faire barbeler » les frontières entre les deux pays. Cette proposition est réclamée étant « la lutte » du Pakistan contre le terrorisme international mais, il y a, surtout son intérêt national derrière cette idée. Le gouvernement afghan a rejeté fermement cette proposition. Ce dernier a déclaré qu'un tel projet sépare définitivement les pachtouns et les familles des deux côtés de la ligne frontalière actuelle.

## 1.1. Accord avec les Talebans

En 2008, le gouvernement pakistanais a pacté de nouveau avec le TTP afin de calmer la situation et la crise dans les zones tribales qui s'accroissait depuis l'assassinat de Benazir Bhutto<sup>446</sup>. En 2006, le Pakistan avait déjà signé un accord avec les chefs de tribus pour un cessez le feu dans la région frontalière avec l'Afghanistan, mais quelques mois plus tard l'armée pakistanaise a bombardé une madrasa dans cette zone, qui a fait au moins 45 morts. Le Pakistan a annoncé que cette école était le centre d'hébergement des terroristes potentiels et de fondamentalistes. Le Pakistan demeure sous la pression de la communauté internationale et notamment celle des États-Unis. Le pacte du gouvernement pakistanais avec les Talebans a inquiété le gouvernement afghan. Le président H. Karzai a demandé à plusieurs reprises à la coalition internationale « qu'il fallait combattre le terrorisme international en dehors de l'Afghanistan et surtout au Pakistan ». Mais la coalition internationale se fixe seulement en Afghanistan. Les soldats de l'OTAN accompagnés des forces afghanes se battent contre les insurgés et les Talebans qui traversent les frontières pakistanaises. Ces insurgés se rendent facilement en Afghanistan en traversant librement les frontières non contrôlées. Ils effectuent leurs opérations militaires, souvent des embuscades ou l'organisation d'attentats suicides, contre le gouvernement afghan et ses alliés internationaux dans différentes provinces et retournent se cacher tranquillement au Pakistan. « Le peuple afghan et le monde entier savent bien que les services de renseignements pakistanais ont fait de leur pays le plus grand exportateur du terrorisme, tout particulièrement en Afghanistan »<sup>447</sup>, ont déclaré les différents ministres afghans dans un communiqué de presse après un attentat suicide au mortier contre l'ambassade d'Inde à Kaboul, le 16 juillet 2008. C'est une situation complexe pour le gouvernement afghan et ses alliés qui ne peuvent pas se résoudre à augmenter le nombre de soldats de l'OTAN en Afghanistan. Le gouvernement afghan a besoin de l'aide et d'efforts concrets de la part de son voisin pakistanais. Sans l'engagement du Pakistan la paix et la sécurité ne pourront revenir et se renforcer en Afghanistan.

---

<sup>446</sup> Benazir Bhutto l'ex-premier ministre pakistanais et le chef du Parti du peuple pakistanais (PPP) a été assassiné le 27 décembre 2007 à Rawalpindi. Cette dernière avait soutenue vivement les Talebans dans les années 1990.

<sup>447</sup> <http://www.bassirat.net/Nouvelle-degradation-des-relations.html>.

## 1.2. Le rôle du Pakistan lors de l'invasion soviétique

L'invasion soviétique en Afghanistan a ramené les forces directement à la frontière du Pakistan. Pour le gouvernement pakistanais, les bonnes relations des soviétiques avec l'Inde<sup>448</sup>, mais aussi le soutien de Moscou pour la fragmentation du Pakistan à cette époque, furent vus comme une menace directe. Après l'invasion de l'Afghanistan par les Soviétiques, le Pakistan a beaucoup aidé les Moudjahidin dans le but de préserver son propre territoire d'une éventuelle agression de la part de l'armée rouge mais aussi pour profiter de la situation en réalisant ses anciens objectifs. Toutes les aides financières, militaires et humanitaires, entre autres médecins sans frontières pour soigner les Moudjahidin, les journalistes étrangers et les combattants musulmans venant des différents pays<sup>449</sup> (pour faire le *Djihad* contre les Soviétiques) passaient par le Pakistan. Aider massivement les Moudjahidin contre les Soviétiques, notamment le parti fondamentaliste de G. Hekmatyar, le *Hezb-i-Islami*, ensuite créer, entraîner, aider, financer, envoyer et maintenant soutenir de nouveau les Talebans, le Pakistan ou plus précisément les dirigeants de l'ISI suivaient plusieurs ambitions dans la région. « La grande habileté du Pakistan a été de canaliser l'aide internationale (essentiellement américaine) vers les partis qu'il avait lui-même sélectionné, tout en donnant l'impression de soutenir la résistance afghane dans son ensemble. Le parti privilégié fut le Hizb-i-Islami de Gulbuddin Hekmatyar. Comme souvent, la connexion était double, ethnique et idéologique. Le Hizb-i-Islami, comme une grande partie des cadres du Jamaat (dont son émir était, Qazy Husseyn Ahmad) et de ceux de l'ISI, était pachtoun. En même temps, ils partageaient la même idéologie politique »<sup>450</sup>.

Le Pakistan avait des intérêts financés venant de l'Occident pour combattre l'URSS. « L'intervention de l'Armée rouge en Afghanistan, qui change toute la donne. Le président Jimmy Carter mesure naturellement l'enjeu d'une poussée soviétique vers le sud, à l'heure où l'Iran, qui a chassé le Shah quelques mois plus tôt, n'est plus sous couverture américaine. Le Pakistan peut-il être un autre maillon faible du flanc sud, pris en tenailles entre les troupes soviétiques d'Afghanistan et l'Inde d'Indira Gandhi,

---

448 Le Pakistan souffre d'un conflit non résolu concernant le Cachemire depuis sa création. Les deux pays ont fait deux guerres mortelles pour légitimer ce territoire divisé en deux parties l'un sous le contrôle du Pakistan l'autre sous le contrôle d'Inde.

449 Les combattants venaient des pays arabes du Golfe, du Maghreb, de Tchétchénie, de Chine etc.

450 JAFFRELOT Christophe, *Le Pakistan*, Fayard, Paris, 2000.

qui se garde de condamner Moscou. Un nouveau lien entre Islamabad et Washington apparaît indispensable. Zia le comprend, et fait monter les enchères dans le grand jeu qui oppose les puissances. Tout en appelant à secourir les Moudjahidin afghans comme le demande la Maison Blanche, Zia y met des conditions, et réclame une aide militaire massive, sans proportion avec les besoins de sa politique afghane. Ce que Carter refuse, Roland Reagan, élu président en 1980, l'accorde sans réserve, et approuvera la vente de cent F 16A, une flotte de chasseurs-bombardiers, d'abord utilisables contre l'Inde. Zia poursuit le programme nucléaire militaire voulu par Bhutto. Reagan ferme les yeux, et lève les sanctions imposées à Islamabad en avril 1979, aux termes de l'amendement Symington. Le congrès américain laisse faire : l'enjeu afghan en impose. Quand les troupes soviétiques se retirent, il est trop tard : le Pakistan est devenu pour les experts stratégiques un « État du seuil », disposant d'une capacité nucléaire susceptible d'être très vite concrétisée. Washington, lâchant sans scrupule un Pakistan qui l'a si bien servi en Afghanistan, réimposera des sanctions en 1990 : sanctions qui bloqueront la vente des derniers F-16, mais qui se révéleront inefficaces sur le plan nucléaire »<sup>451</sup>. En 1980, la première étape, l'accord du congrès américain, une assistance économique et militaire de 3 milliards de dollars sur 6 ans pour le Pakistan et le premier effort de 400 millions de dollars. « L'invasion soviétique, déclenchée le 28 décembre 1979, amène en effet les États-Unis à soutenir le Pakistan dans ses efforts contamineurs de l'expansion communiste, une politique dont Zia sait tirer le meilleur parti. Non seulement il reçoit de Washington en six ans une manne de 3,2 milliards de dollars, mais il échappe ainsi aux pressions américaines (et, plus largement, occidentales) en faveur du retour à la démocratie et de la défense des droits de l'homme. Zia occupe une position trop stratégique pour qu'on l'indispose en s'ingérant dans les affaires intérieures de son pays. Le Pakistan peut aussi poursuivre son programme nucléaire sans que les États-Unis « aillent au-delà des protestations et des menaces d'usage, alors qu'ils avaient vigoureusement critiqué le lancement de ce programme par Bhutto »<sup>452</sup>.

D'après l'ONU, en 1979, 600 000 réfugiés étaient en dehors de l'Afghanistan, fin 1980, le chiffre est proche à 1,9 millions et en janvier 1990, 6,2 millions dont 4 millions se trouvaient au Pakistan. Pendant la résistance afghane contre l'armée rouge, des centaines d'ONG sont venues au Pakistan et des centaines millions de dollars sont

---

451 JAFFRELOT Christophe, *Le Pakistan*, Fayard, Paris, 2000.

452 *Ibid.*

versés au gouvernement pakistanais afin de « résoudre » les problèmes de réfugiés afghans.

### 1.3. La place du Pakistan dans la région

Deux événements historiques vont permettre au Pakistan de développer ainsi une politique de puissance régionale fondée avant tout sur le supranationalisme islamique : la guerre d'Afghanistan et la chute de l'URSS. Philippe Raggi, membre de l'Académie internationale de géopolitique et du Centre français de recherche sur le renseignement (CF2R) a constaté que : « l'un des acteurs majeurs de ce nouveau *grand jeu* en Asie centrale est l'ISI, les services secrets du Pakistan, l'Inter-Services Intelligence. A partir de 1979, avec l'invasion soviétique en Afghanistan, les services secrets pakistanais ont réorienté leur politique, ne voulant pas manquer la *chance* que représentait cette guerre pour influencer d'une manière ou d'une autre sur leur voisin occidental, mais aussi pour être plus présent en Asie centrale, une zone fort convoitée par nombre de puissances régionales ou non. Après l'attentat multi-cible du 11 septembre 2001 et la politique entreprise par Washington, il apparaît nécessaire de se pencher sur le Pakistan puisque ce pays est devenu la pièce-clef des enjeux géopolitiques de cette région et plus particulièrement sur l'ISI, puisque ces services ont eu et continuent d'avoir un rôle *actif* et prééminent en Afghanistan. Avec l'invasion soviétique en Afghanistan, l'ISI a modifié ses centres d'intérêts, et a développé grandement son orientation *externe*, dépassant même le cadre afghan, et agissant sur l'ensemble des pays de l'Asie centrale. Ainsi, pendant les années 1980, l'ISI a été étroitement impliquée dans la guérilla menée contre l'Armée Rouge »<sup>453</sup>.

Avec le conflit non résolu du Cachemire, le Pakistan a toujours besoin du soutien d'une grande puissance à l'échelle internationale, plus spécifiquement dans le domaine militaire. « Dès sa naissance, le Pakistan, se sentant menacé par son voisin indien, a

---

453 Philippe Raggi, membre de l'Académie Internationale de Géopolitique et du Centre Français de Recherche sur le Renseignement (CF2R) [www.checkpoint-online.ch/CheckPoint/Monde/Mon0074-PakistanGrandJeuISI.html](http://www.checkpoint-online.ch/CheckPoint/Monde/Mon0074-PakistanGrandJeuISI.html).

voulu se doter d'une armée puissante. »<sup>454</sup> Sa situation géographique a souvent permis au Pakistan de se définir différemment selon ses priorités du moment, et de mettre tour à tour en avant une identité sud, centre, voire ouest-asiatique. Toutefois, qu'il s'agisse du domaine de la culture ou de celui de la sécurité, ses principales préoccupations sont à rechercher en Asie du Sud. La crainte de l'Inde, plus puissante et dont il soupçonne les intentions hégémoniques, ainsi que la nécessité de lui trouver un contrepoids sont au cœur de la politique étrangère pakistanaise depuis l'indépendance. Conscient de sa faiblesse économique et militaire, le Pakistan a recherché l'appui de puissances extérieures, notamment la Chine et les États-Unis, ainsi que de partenaires régionaux. Le gouvernement fait donc un effort financier exceptionnel pour renforcer l'armée et moderniser son équipement. « Entre 1947 et 1959, les dépenses militaires représentaient en moyenne plus de la moitié du budget annuel avec un pic à 73 % pour l'année fiscale (qui court d'avril au mars) 1959-1951 et un autre à 64 % en 1955-1956 »<sup>455</sup>.

Le Pakistan a rejoint le camp occidental et son réseau d'alliance militaires dans le contexte de la guerre froide. A partir de 1953, le soutien américain aide à financer son effort d'armement. De plus, il bénéficie ainsi d'appuis extérieurs des plus appréciables en cas de crise. En 1954-1955, deux années au cours desquelles l'aide économique des États-Unis passe de 15 à 114 millions de dollars. Le Pakistan s'inscrit ainsi dans un dispositif de *containment* dirigé par l'URSS qui fait suite au « grand jeu » diplomatico-militaire dont cette région était le théâtre lorsque l'Afghanistan et les provinces du nord du Pakistan servaient de zones tampon aux Britanniques. Cette constante géopolitique a garanti aux militaires pakistanais un soutien américain particulièrement fort au début de la guerre froide et après l'invasion soviétique en Afghanistan.

En mai 1954, le Pakistan et les États-Unis signent un accord d'assistance mutuelle de défense, qui ne vaut pas une alliance militaire mais marque le début des livraisons d'armes américaines au Pakistan, assorties de la formation d'officiers. En septembre de la même année, le Pakistan signe le pacte de Manille, qui fonde l'organisation du traité de l'Asie du Sud-Est (Otase) et qui surtout confirme son alliance avec Washington. Le Pakistan signe en 1955 le pacte de Bagdad, d'un intérêt plus direct pour lui, qui regroupe des pays musulmans : Irak, Iran, Turquie, dans un souci de bloquer les visées

---

454 CORDONNIER, Isabelle *The Military and Political order in Pakistan*, Genève, programme for Strategic and International security studies, 1999, p. 16.

455 RIZVI H.A., *The Military and Politics in Pakistan (1947-1986)*, New Delhi, Foundation Books, 1988, p.44.

de l'URSS vers le Moyen-Orient et les mers chaudes. En 1959, le Pakistan, comme la Turquie ou l'Iran, signe avec Washington un accord de défense, qui promet une possible intervention américaine en cas d'agression du « communisme international ». « La politique pakistanaise suivie depuis l'invasion soviétique de décembre 1979 est cohérente, mais risquée. Elle repose sur des considérations à la fois stratégiques et idéologiques. Le général Zia a pris le risque en 1980 de soutenir la résistance afghane, malgré les conseils de prudence venus à l'époque des occidentaux (des français en particulier). Il a reçu assez rapidement le soutien des Américains et des Saoudiens. L'idée du général Zia était de devenir un allié incontournable dans la stratégie reaganienne de roll-back (refoulement) des communistes, et de rentabiliser cette alliance en réalisant ses propres objectifs : quasi-impunité pour la mise au point de la bombe atomique, soutien dans un conflit avec l'Inde, établissement sur le long terme d'un régime ami voire d'un quasi-protectorat en Afghanistan, et enfin percée en Asie centrale soviétique (le général Zia a, semble-t-il toujours cru que l'URSS s'effondrerait, qu'elle se retirerait en tout cas de l'Asie centrale) »<sup>456</sup>.

Le Pakistan se considère l'allié proche des États-Unis en Asie centrale. D'ailleurs, il l'a bien montré en 2001, lorsqu'il a donné l'autorité complète de son espace aérien aux Américains pour attaquer les Talebans et leurs alliés étrangers en Afghanistan. Si le Pakistan est armé de la bombe, c'est grâce à ses relations proches avec les États-Unis d'Amérique. Le Pakistan a été le premier pays à soutenir les Américains dans leur lutte contre le terrorisme international, alors que c'était le gouvernement pakistanaise qui avait envoyé les Talebans avec son soutien militaire en Afghanistan. En faisant ainsi le Pakistan voulait prouver, encore une fois, sa sympathie envers les États-Unis. Il avait déjà soutenu la communauté internationale dans sa lutte contre le communisme dans les années 1980. Depuis 2001, le Pakistan a arrêté des milliers de Talebans (afghans et pakistanaise) et les a envoyés à Guantanamo Bay<sup>457</sup>. Le Pakistan ferme ses yeux et garde

---

456 JAFFRELOT Christophe, *Le Pakistan*, Fayard, Paris, 2000.

457 Le Camp de Guantanamo se trouve sur la base navale de la baie de Guantanamo dans le sud-est de Cuba. Dans ce centre de détention militaire de haute sécurité, sont détenues des personnes qualifiées de « combattants hors-la loi, capturées par l'armée américaine dans les différentes opérations qu'elle mène à l'étranger (Afghanistan, Irak etc) contre des militants et « terroristes » islamistes. Il y avait, à l'automne 2001, environ 750 détenus originaires d'une vingtaine de pays différents. De 2001 à 2004, plus de 200 prisonniers ont été relâchés; beaucoup ont été jugés dans leurs pays d'origine comme les six prisonniers de nationalité française ou bénéficient d'amnistie comme plusieurs centaines d'Afghans. En avril 2006, 558 personnes étaient emprisonnées à Guantanamo, nombre qui était descendu à 275 en mai 2008 et à 192 en janvier 2010 un an après l'échéance fixée par un décret présidentiel du président Barack Obama ordonnant la fermeture du centre. Au total, 779

son soutien américain et la lutte contre le terrorisme dans la région. Dans cette nouvelle guerre d'Afghanistan, qui a commencé peu après les attentats du 11 septembre 2001, le rôle du Pakistan n'a jamais été clair. Selon le gouvernement afghan et ses alliés internationaux, le gouvernement pakistanais joue l'ambiguïté, donnant son appui officiel dans la lutte contre Al-Qaida, mais se gardant de s'en prendre aux Talebans réfugiés sur son territoire.

#### 1.4. Utilisation des groupes armés

Pour suivre ses intérêts, le Pakistan a besoin d'un élément puissant armé tel que les Talebans pour pouvoir réagir facilement dans la région. Dans le passé c'était le parti islamiste fondamentaliste *Jamaat-i-Islami* (parti politique et religieux pakistanais), le plus vieux parti islamique pakistanais qui réclame la constitution d'un État islamique au Pakistan et à travers ce pays dans la région. Les violences en Inde ou au Cachemire tel que les attentats suicide et des offensives sont souvent attribués aux groupes armés actifs au Pakistan. D'après le quotidien américain, *The Washington Post* du 11 novembre 2001, « les craintes pakistanaises d'une attaque indienne contre ses sites nucléaires furent si grandes au cours de l'été 1999, après l'invasion du territoire indien par des guérilleros soutenus par les Pakistanais, que des officiers s'enquirent secrètement auprès de responsables Talebans de la possibilité de transférer certaines installations nucléaires en Afghanistan pour les mettre à l'abri ». Selon un général pakistanais retraité bien informé de ces pourparlers : « l'option fut activement discutée après qu'on ait cru discerner d'éventuels mouvements offensifs indiens sur la frontière ». « Les Talebans acceptèrent la demande les bras ouverts », dit cet ancien officier supérieur. Cet ex-officier supérieur ajouta que les pourparlers étaient « exploratoires » « et qu'aucune installation nucléaire n'avait été transformée en Afghanistan ».

Dans son article apparu le 6 août 2010 dans le journal, *The American Spectator*, George H. Wittman confirme le rôle décisif du Pakistan dans le retour des Talebans au pouvoir. Il souligne : « survivre, l'ISI et le Pakistan, ont besoin d'un élément comme

---

personnes sont passées par cet établissement entre 2002 et décembre 2008, dont cinq se sont suicidées.

les Talebans dans la région. Au sein du gouvernement américain tout le monde sait que les Talebans sont un groupe fondamentaliste islamique et religieux et que les opinions de ces derniers influencent tous les domaines de leur vie sociale. Si les forces américaines et l'OTAN souhaitent rester et gagner la guerre en Afghanistan, il faudrait comprendre que les leaders des Talebans auront toujours un endroit pour se protéger dans le territoire pakistanais. Ceci n'est pas seulement une réalité géographique mais aussi une réalité politique. Premièrement, la ligne Durand a séparé les tribus pachtounes entre elles. La plupart des Talebans sont des Pachtouns. Ils peuvent facilement se déplacer des deux côtés de la frontière et vivre dans les tribus des pachtounes sans qu'ils soient remarqués. Deuxièmement, le gouvernement pakistanais et l'ISI ont besoin d'utiliser les tribus pachtounes dans la crise de Cachemire et dans d'autres affaires politiques car ces dernières sont considérées comme les tribus puissantes et réfractaires du pays. Même si ce n'est pas le cas pour contrôler les pachtouns eux-mêmes le gouvernement pakistanais doit faire face avec ces derniers. Autrement dit, si les pachtouns se révoltent le gouvernement pakistanais va se retrouver dans une instabilité considérable. C'est pour cette raison que les leaders militaires pakistanais considèrent que pour la survie de l'ISI et plus généralement de l'avenir du Pakistan, le besoin d'un élément pachtoun, autrement dit, d'un mouvement comme celui des Talebans est primordial. « Si les États-Unis et l'Occident souhaitent poursuivre leur présence en Afghanistan et dans la région, il faudrait prendre en compte cette réalité. Autrement, la continuité de leurs opérations sera illogique et à long terme leur mission sera face à un échec »<sup>458</sup>.

### 1.5. Pakistan : le sanctuaire des mouvements radicaux

La politique pakistanaise est fondée sur la crainte d'une alliance entre l'Afghanistan et l'Inde. Le Pakistan essaye d'empêcher l'aboutissement de grands projets d'infrastructures menés par différents pays amis, plus particulièrement ceux de l'Inde, en Afghanistan. Le Pakistan craint d'une influence importante indienne dans la société

---

458 George H. Wittman, ancien directeur de National Institute for Public Policy.

<http://spectator.org/archives/2010/08/06/the-talibans-bff>.

afghane à long terme. « Difficile de ne pas voir la main du Pakistan derrière les nombreux assassinats d'ingénieurs et d'ouvriers indiens perpétrés par les Talebans dans le sud du pays. Avec 750 millions de dollars investis pour rebâtir l'infrastructure routière et électrique, Delhi, qui distribue aussi des bourses universitaires, a mis en place en Afghanistan son plus important programme d'aide bilatérale. Les pakistanais n'aiment guère ces manifestations d'amitié et les cibles indiennes sont trop bien choisies pour être simplement le fait des Talebans ou du hasard<sup>459</sup> ». « L'Inde utilise l'armée des mouvements religieux radicaux par le Pakistan : sur représentation des Pathans dans l'armée pakistanaise »<sup>460</sup>. Le Pakistan demeure ambiguë dans sa position dans la lutte contre la radicalisation de la région. Il encourage et finance mêmes les mouvements radicaux. D'une part, il se considère l'allié proche des États-Unis dans sa lutte contre le terrorisme et le fondamentalisme. D'autre part, il demeure un refuge pour les Talebans et d'autres mouvements radicaux. Comme le souligne le spécialiste belge des questions de défense, « non seulement le Pakistan mais aussi l'OTAN engagé en Afghanistan et la communauté internationale devront désigner leur position clairement. Le grand jeu qui se déroule dans cette région nous concerne tous car si on se retire de l'Afghanistan, on risque d'abandonner ce pays aux islamistes, mais aussi le Pakistan voisin, qui, rappelons-le, est une puissance nucléaire. L'OTAN est condamnée à rester en Afghanistan, mais cela fera mal et demandera des choix politiques très clairs »<sup>461</sup>.

## II - La stratégie d'influence pakistanaise en Afghanistan

Le Pakistan a toujours essayé de garder sa place dans la politique afghane. Dans cette perspective, le rôle crucial du Pakistan dans la région mérite une attention particulière. Depuis sa naissance, le Pakistan a joué un double rôle vis-à-vis de son voisin afghan. D'une manière ou d'une autre les dirigeants pakistanais ont essayé de se rapprocher et influencer la politique afghane. L'influence pakistanaise comprend plusieurs dimensions telles que la politique, le militaire, l'économie, la religion et la

---

459 QUENTIER Ariane, *Afghanistan au cœur du chaos*, éditions Denoël, 2009, p.308.

460 Nom donné aux Pachtouns qui se trouvent de côté pakistanais de la frontière.

461 Joseph Herotin, politologue belge, spécialisé dans les questions de défense, [www.afghana.org](http://www.afghana.org).

culture. « La politique pakistanaise envers l'Afghanistan est parfaitement parallèle à celle menée envers le Cachemire : utilisation en première ligne de milices internationales composées de volontaires islamiques, soutien direct à ces Moudjahidin, mêmes réseaux religieux pour former les volontaires (qui d'ailleurs transitent le plus souvent par des camps d'entraînements situés en Afghanistan), mêmes démentis placides quant à l'ingérence. Ce sont souvent les mêmes organisations que l'on retrouve au Cachemire et aux côtés des Talebans, comme le Harakat ul-Ansar. C'est donc bien une stratégie offensive tous azimuts que le Pakistan met en œuvre »<sup>462</sup>.

Pendant l'occupation de l'Afghanistan par l'Armée rouge, le Pakistan a joué un rôle décisif pour combattre le communisme, et l'État pakistanais a gagné une place importante au sein de la communauté internationale, notamment aux yeux des Occidentaux. Après le 11 septembre 2001, malgré la majeure présence des combattants pakistanais en Afghanistan, le Pakistan a vite choisi son clan, les États-Unis d'Amérique, et il les a aidés dans leur lutte contre le terrorisme. Le gouvernement pakistanais entretient de bonnes relations dans différents domaines avec l'Afghanistan. Il exporte pour plus de deux milliards de dollars de marchandises par an en Afghanistan. Le gouvernement pakistanais attribue des milliers de bourses d'études par an dans différents domaines aux jeunes afghans. D'après l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), le Pakistan accueille encore près de 2 millions de réfugiés afghans qui devraient normalement quitter le Pakistan dans les années à venir. Le gouvernement pakistanais détient une influence importante sur ces réfugiés.

## 2.1. Changement de la stratégie américaine vis-à-vis de son allié pakistanais

Depuis la construction du nouveau gouvernement, les dirigeants afghans ont accusé à plusieurs reprises leur voisin pakistanais d'interférer dans l'affaire afghane et de soutenir militairement et financièrement les insurgés et les Talibans. Le Pakistan a toujours ignoré son implication dans cette affaire. Islamabad déclare avoir déployé 30 000 soldats le long des frontières avec l'Afghanistan pour sécuriser la zone. Depuis

---

<sup>462</sup> JAFFRELOT Christophe, *Le Pakistan*, Fayard, Paris, 2000.

l'arrivée de B. Obama à la Maison Blanche, les États-Unis ont enfin modifié leur vision de stratégie en Afghanistan. En d'autres termes, Washington ne veut plus poursuivre le dossier afghan à travers les généraux pakistanais de l'ISI, une politique suivie par tous les prédécesseurs d'Obama. « Le changement le plus remarquable est peut-être que le Pakistan l'ait enfin reconnu comme l'une des sources du problème. La guerre afghane est maintenant appréhendée dans sa dimension régionale et globale. Le Pakistan recevra donc de l'assistance civile, mais aussi encore une fois militaire, avec en outre des moyens aériens pour éviter les incursions et bombardements des drones Américains dans les zones tribales pakistanaises »<sup>463</sup>. La création du poste de représentant spécial des États-Unis pour la zone Af-Pak en est un exemple. Les forces américaines et l'OTAN ont aussi accusé le Pakistan d'avoir soutenu les Talebans. D'après ces dernières, le chef des Talebans le mollah M. Omar se serait caché dans les zones frontalières pakistanaise ou à Quetta. D'après plusieurs sources médiatiques (*The Washington Post*, *BBC*, *The New-York Times*, *Le Monde*, etc.) les Talebans auraient créé leur base politique de commandement dans la ville de Quetta au Pakistan. Certains Talebans ont même déclaré aux médias que leurs chefs se réunissent à Quetta en présence des agents d'ISI pour créer des nouvelles stratégies.

## 2.2. L'élite afghane influencée

H. Karzai s'est installé pendant l'invasion soviétique de l'Afghanistan dans les années 1980, à Quetta. D'après le site internet d'*Academy of Achievement*<sup>464</sup>, H. Karzai était le porte-parole d'un parti politique à Quetta. Plusieurs membres actuels du gouvernement d'H. Karzai ainsi que plusieurs députés afghans ont vécu ou ont fait des études au Pakistan. La plupart des membres des gouvernements (depuis 2001) ont fait des études ou ont vécu pendant longtemps au Pakistan. Pendant le régime des Talebans H. Karzai dirigeait ses activités politiques depuis Quetta. Lors de la conférence de Bonn de 2001, une trentaine de représentants de différentes factions y ont participé. Les représentants afghans étaient issus de quatre principales factions,

---

<sup>463</sup> QUENTIER Ariane, *Afghanistan au cœur du chaos*, éditions Denoël, 2009, p.339.

<sup>464</sup> <http://www.achievement.org/autodoc/page/kar0bio-1>

l'Alliance du Nord, le Groupe de Rome dirigé par l'ancien roi Z. Shah, le groupe chypriote composé d'autres Afghans en exil, ainsi que la convention de Peshawar, une organisation politique basée au Pakistan d'où l'importance de l'élite vivant dans ce pays.

Les anciens Moudjahidin ont créé des liens et connexions étroites avec le Pakistan pendant le *Djihad* contre les Soviétiques voire même avant. « Lorsqu'en 1955 l'Afghanistan opéra un spectaculaire rapprochement avec l'URSS (et l'Inde) tandis que le Pakistan rejoignait le camp américain. Les relations se tendirent entre les deux pays, qui furent au bord de l'état de guerre en 1963, alors que le prince Daoud (*un pachtouniste*) était le Premier ministre du roi Zaher en Afghanistan. La mise à l'écart de Daoud en 1964 calma le jeu. Mais après le coup d'État qui remet Daoud au pouvoir en 1973, le Pakistan donna refuge aux islamistes afghans, qui entrèrent alors en opposition armée : entraînés par les services pakistanais, encadrés par le parti Jamaat-i-Islami, ils échouèrent dans une tentative d'insurrection en 1975 et se replièrent à Peshawar où ils végétèrent jusqu'à ce que l'invasion soviétique de décembre 1979 leur donne une nouvelle chance »<sup>465</sup>. Certains Moudjahidin n'ont pas caché leurs liens avec le Pakistan et ils l'ont même ouvertement déclaré. Ils ont considéré le Pakistan comme un pays ami, frère et allié musulman pendant le *Djihad*. Ils sont reconnaissants du gouvernement pakistanais pour avoir accueilli des millions d'afghans pendant l'occupation. Cette préférence est plus forte dans les zones rurales car dans les grandes villes la population est plus ou moins éduquée et consciente de la politique pakistanaise.

Dans son gouvernement d'intérim et transitoire et pendant son premier mandat, H. Karzai a attribué la plupart de ses ministères aux élites afghanes occidentalises pour écarter les anciens Moudjahidin du pouvoir politique. Il a écarté prudemment les Moudjahidin de l'alliance du Nord de la scène politique afghane. Lors des élections parlementaires du 2005, les Moudjahidin ont essayé de récupérer la majorité des chaises et ils y ont réussi. La majorité des chaises parlementaires appartenaient aux anciens Moudjahidin avec à la tête Y. Qannoni ancien ministre de l'intérieur puis de l'éducation du gouvernement d'H. Karzai. Avec l'arrivée des Moudjahidin au parlement afghan l'influence du Pakistan s'est aggravée au sein de l'élite afghane. Lors d'une cérémonie officielle à l'ambassade de la R.I de l'Afghanistan en France en 2009,

---

<sup>465</sup> *Ibid.*

un député afghan a déclaré que certains de ses collègues détiennent des liens étroits avec le Pakistan. Il a déclaré « avoir vu un député en train de parler en Urdu<sup>466</sup> donnant des renseignements aux éléments pakistanais lors du vote d'une loi afghane au sein du parlement-même »<sup>467</sup>. Nous pouvons constater le rôle actif et l'influence pakistanaise au sein de l'élite afghane.

Avec l'arrivée des démocrates à la Maison Blanche et le changement de la stratégie américaine en Afghanistan, le président afghan a aussi changé son équipe gouvernementale. De plus en plus d'anciens Moudjahidin, les Vice-président, les ministres, les gouverneurs et les maires pro-pakistanais ont été désignés par H. Karzai. La nomination des nouveaux ministres, le nouveau directeur général des renseignements généraux et d'autres membres clés du gouvernement qui ont vécu ou ont effectué des études au Pakistan, souvent corrompus et considérés comme les criminels de guerre, inquiètent non seulement les analystes et politologues afghans, mais aussi certains pays occidentaux. Ces derniers jugent dangereux les connexions de l'élite afghane au Pakistan pour l'avenir démocratique et l'indépendance de l'Afghanistan. Nous analyserons, entre autre, le cas du directeur général des renseignements généraux afghan. Le licenciement du directeur général des renseignements généraux afghan a fait sans doute plus de bruit dans les médias que l'arrivée de son successeur Rahmatullah Nabeel. L'ancien directeur, Amrullah Saleh a « démissionné » après un long désagrément avec le président H. Karzai sur la stratégie de négociation avec les Talebans et les insurgés. Ingénieur R. Nabeel le nouveau directeur originaire de la province de Wardak<sup>468</sup> et selon *Pajwok News Agency*, est né en 1968. Il a effectué ses études premières à Kaboul et ses études secondaires à Peshawar<sup>469</sup> en exil après l'invasion soviétique de l'Afghanistan où il a également eu un diplôme d'ingénieur d'une université privée. Ensuite il a travaillé en tant

---

466 La langue officielle du Pakistan.

467 Lors d'une réunion de travail à l'ambassade du R.I d'Afghanistan en France. L'auteur y a travaillé pendant un an (2009-2010) en qualité de conseiller de l'ambassadeur.

468 « Wardak est une province du centre de l'Afghanistan, peuplée majoritairement par les Pachtouns mais il y a aussi des Tadjiks et des Hazaras. La capitale de la province est Meydan Chahr. La province compte environ 413 000 habitants en 2002. Wardak est considérée comme le fief des Talebans pourtant la province se trouve à une heure trente de Kaboul. La province est divisée en 9 districts », source, *Ibid.*

469 « Peshawar est une ville d'environ 1,4 millions d'habitants située au nord du Pakistan, à l'extrémité orientale de la passe de Khyber. Elle est la capitale de la province de Khyber Pakhtunkhwa. La plupart des réfugiés afghans pendant l'invasion soviétique et sous le régime des Talebans se sont installés à Peshawar. La majorité de la population parle le pachtu », source, *Ibid.*

qu'ingénieur dans une ONG à Peshawar et à Djalalabad. Dans les années 1990, il a travaillé avec UNHCR à Kaboul. En 2002, R. Nabeel a quitté son poste d'ingénieur dans une ONG à Kaboul pour devenir un officier de la sécurité du Palace présidentielle. R. Nabeel a été piloté par un ami qui avait des connexions avec le président H. Karzai. Le but était de créer une équipe de sécurité loyale au président. Avant cela, le leader afghan était protégé par trois rangs de sécurité. Le premier était gardé par les soldats de l'ancien président B. Rabbani, le second par les hommes de *Shura-e Nazar*, le parti politique d'A. S. Massoud dirigé par Q. Fahim, qui est devenu ministre de défense et actuellement le premier Vice-président et finalement les soldats issus du dernier régime communiste. En décembre 2001, H. Karzai a déclaré qu'il ne voulait pas ramener les hommes de sa tribu pour sa propre sécurité comme l'ont fait ses prédécesseurs. Il a décidé d'installer son propre système de sécurité. En été 2002, Washington a envoyé des gardes du corps Américains pour protéger le leader afghan. Les États-Unis ont aussi commencé à développer la sécurité dans le palace présidentiel pour la protection du président H. Karzai. Les hommes ont été entraînés avec un haut niveau de formation américaine. Ingénieur R. Nabeel faisait partie de ce groupe et il est devenu le chef de *l'Unité spécial des gardes présidentiels* d'H. Karzai. Après avoir passé huit ans dans le palace présidentiel, où il est devenu général deux étoiles, R. Nabeel a été nommé par le président H. Karzai à la tête de renseignements généraux afghans en juin 2010. D'après *The New-York Times*, « R. Nabeel est un homme inexpérimenté et faible et il n'arrivera pas à diriger le poste crucial des renseignements généraux afghans »<sup>470</sup>. Mais ce changement était le souhait du Pakistan car l'ancien directeur ne « coopérait » pas assez avec l'ISI. Selon H. Karzai, dans la nouvelle politique de négociation avec les Talebans le rôle de NDS est crucial. C'est une organisation qui s'occupe de la sécurité intérieure, collecter des renseignements sur l'insurrection et essayer d'éviter les attentats suicides. C'est un réseau à l'échelle nationale qui répond directement au président et non pas comme les policiers qui prennent leurs ordres au ministère de l'intérieur, ni comme les soldats de l'armée nationale qui sont sous tutelle du ministère de la défense. R. Nabeel parle couramment le pachtou, le dari mais aussi l'anglais et l'urdu. Il est l'homme fidèle et partisan d'H. Karzai. Contrairement à A. Saleh qui était un protégé d'A. S. Massoud. D'après AAN<sup>471</sup>, un ami proche d'A. Saleh a déclaré que « H. Karzai n'avais jamais fait confiance à A. Saleh concernant sa sécurité

---

470 [http://www.nytimes.com/2010/08/20/world/asia/20intel.html?\\_r=1&scp=1&sq=nabil&st=cse](http://www.nytimes.com/2010/08/20/world/asia/20intel.html?_r=1&scp=1&sq=nabil&st=cse).

471 Afghanistan Analysts Network.

personnelle ».<sup>472</sup> R. Nabeel va sans doute coopérer avec son adjoint général Hassamuddin Hassam nommé récemment par H. Karzai. L'arrivée d'H. Hassam montre que les Panjshiris<sup>473</sup> et les anciens Moudjahidin n'ont pas complètement perdu le contrôle du NDS mais qu'ils seront protégés sous le nouveau régime. La nomination de R. Nabeel à la tête du NDS signifie qu'à part cinq ans sous le régime des Talebans, c'est la première fois en 20 ans qu'un pachtoun partisan d'H. Karzai et du Pakistan dirige le NDS et non pas un panjshiri de *Shura-e Nazar*. Cela montre aussi qu'H. Karzai a commencé à renforcer ses piliers en plaçant ses hommes dans toute l'échelle de l'administration. Une chose contradictoire à ce qu'il a déclaré quand il est arrivé au pouvoir en 2001. H. Karzai a nommé aussi d'autres acteurs souvent peu connus, corrompus ou considérés comme des criminels, aux différents ministères et gouvernants comme Faroq Wardak au ministère de l'éducation, A. R. Wardak au ministère de la défense, récemment Bismillah Khan Mohammadi au Ministère de l'intérieur et puis de la défense, I. Khan au ministère de l'énergie etc. Le népotisme d'H. Karzai au sein du son gouvernement a créé des tensions entre les différentes ethnies existantes dans le pays. Les ethnies ouzbèques, hazaras, turkmènes, etc. se sentent écartées du pouvoir. « Le renvoi du ministre de l'intérieur et du chef du renseignement, proches de l'OTAN, est un signe de l'autonomie accrue de H. Karzai. Mais celle-ci ne se traduit pas par une plus grande crédibilité du gouvernement afghan. Ce dernier se referme sur des réseaux de plus en plus étroits, ses appuis tendent à s'effriter chez les ethnies non pachtounes qui s'inquiètent de leur progressive marginalisation au sein des instances de décision. Son impopularité atteint des sommets à la fois chez les Pachtounes et dans les autres ethnies »<sup>474</sup>. Le rapprochement considérable d'H. Karzai, issue d'ethnie pachtoune, avec les Talebans et ISI sans aucune stratégie claire et déterminée est considéré comme *dangereux* par beaucoup d'activistes, d'intellectuels, d'opposants politiques, des militants du droits des femmes et

---

472 <http://www.aan-afghanistan.org/index.asp?id=905>.

473 « Panjshir est le fief d'A. S. Massoud. La province située dans l'est du pays. Panjshir compte une population estimée à environ 110 000 habitants. Elle a été créée à partir de la province du Parwan le 13 avril 2004. La vallée du Panjshir, de même le tunnel de Salang; est une voie d'accès vers le nord de l'Afghanistan. Cette région fut le théâtre de nombreuses offensives soviétiques puis des Talebans. Les habitants du Panjshir sont majoritairement d'ethnie Tadjik. La province compte également quelques Hazaras, des Pachtouns, des Nouristanis et des Pashais. La province est divisée en 7 districts », source, *Ibid*.

474 DORRONSORO Gilles, spécialiste de l'Afghanistan, professeur de science politique à la Sorbonne.  
[http://www.lemonde.fr/idees/article/2010/07/27/en-attendant-la-chute-dekaboul\\_1392498\\_3232.html#ens\\_id=1384285](http://www.lemonde.fr/idees/article/2010/07/27/en-attendant-la-chute-dekaboul_1392498_3232.html#ens_id=1384285).

du droit des minorités et des autres acteurs nationaux et internationaux entre autres *Amnesty International*, *Human Rights Watch*<sup>475</sup>. D'après ces derniers le processus de négociation doit être transparent et clair pour tout le monde. La nomination des hommes fidèles dans les institutions clés est une culture courante en Afghanistan. Avec l'arrivée des Moudjahidin à Kaboul en 1992, Q. Fahim nommé le chef du NDS, qui dirigeait le service de renseignements généraux pendant le *Djihad*, a placé ses hommes, la plupart des panjshiris, au sein du NDS. « Après l'effondrement de l'URSS ; le Pakistan était donc bien décidé à retirer les fruits de sa politique. Le but était simple, mais très ambitieux : acquérir une profondeur stratégique face à l'Inde en installant à Kaboul un régime pro-pakistanaï, c'est-à-dire, aux yeux d'Islamabad, fondamentaliste et pachtoun ; puis s'efforcer d'établir par l'Afghanistan un corridor vers l'Asie centrale ex-soviétique, qui servirait entre autres à s'approvisionner en gaz turkmène »<sup>476</sup>. Après la chute des Talebans en 2001, les anciens Moudjahidin dirigeants de différents services du NDS ont repris leurs postes. En 2001, *Shura-e Nazar* a aidé l'Alliance du Nord à récupérer Kaboul avec l'appui des Américains. En retour à Kaboul, les Moudjahidin panjshiris n'ont pas seulement récupéré NDS mais aussi les ministères clés (cf. chap. IV) ; le ministère de la défense (Q. Fahim), le ministère de l'intérieur (Y. Qannoni), le MAE (A. Abdullah) et la direction générale des affaires administratives, un poste similaire à celui du premier ministre. Les ministres mentionnés ont placé quasiment leurs hommes (la plupart des Moudjahidin qui ne maîtrisaient que la guerre) au sein de leurs ministères.

### 2.3. Le rôle du Pakistan dans la destruction de l'administration afghane

Dès 2001, la plupart des employés et fonctionnaires civils du régime des Talebans ont été licenciés des différents ministères et du service public (cf. chap. IV). Au sein de ministère de la défense, pratiquement tous les anciens militaires issus de l'ancien régime communiste ont été licenciés par l'ordre des Américains. Quand A. S. Massoud, prit Kaboul en 1992, il garda tous les anciens fonctionnaires du régime communiste

---

475 <http://www.hrw.org/node/91466>.

476 JAFFRELOT Christophe, *Le Pakistan*, Fayard, Paris, 2000.

même au sein du ministère de la défense. En 2002, c'était une grande victoire pour Islamabad de voir les Moudjahidin incompetents, corrompus et pro-pakistanaïes au sein du gouvernement et les anciens fonctionnaires compétents issus du régime communiste souvent hostiles au Pakistan en dehors de l'administration. La stratégie d'influence de l'élite n'est pas nouvelle car elle était déjà accentuée auparavant. « Zia-ul-Haq use du conflit afghan pour développer plus que jamais les forces armées pakistanaïes. Sa politique afghane n'est pas seulement dictée par la fraternité islamique. L'occasion paraît unique, en canalisant les armes à destination des Moudjahidines, de s'assurer le contrôle des futures maîtres d'un pays qui fut si longtemps un voisin difficile, et qui, une fois allié, voire protégé, offrirait au Pakistan la profondeur stratégique qui lui fait défaut face à l'Inde. En choisissant de privilégier les groupes islamiques les plus radicaux, et en confiant aux services secrets de l'Inter Services Intelligence (ISI) le soin d'opérer la livraison d'armes, de noyauter les groupes, voire d'intervenir dans le jeu des factions qui, après le retrait soviétique, plonge l'Afghanistan dans la guerre civile, Zia-ul-Haq croit servir la puissance pakistanaïe. Il sème en réalité les graines des troubles à venir. L'essor des forces armées pakistanaïes, si habilement conduites dans les failles du jeu des puissances, porte avec lui deux corollaires de la guerre d'Afghanistan qui pèsent lourd sur le Pakistan d'aujourd'hui : la montée de l'islamisme radical partisan du Djihad, et l'emprise accrue de l'ISI et des militaires sur la politique étrangère pakistanaïe, et sur le pouvoir civil lui-même »<sup>477</sup>. Le licenciement massif des anciens fonctionnaires du gouvernement a créé la colère au sein de la population civile. Plusieurs manifestations ont été organisées à Kaboul et dans d'autres villes mais sans résultat. Ces anciens officiers et fonctionnaires qualifiés qui n'ont pas eu de liens politiques avec les Moudjahidin, se trouvent au chômage ou s'occupent des emplois sous-qualifiés pour nourrir leurs familles. Pendant les dernières décennies le Pakistan a pu détruire la structure administrative afghane et a pénétré profondément au sein de différentes institutions.

---

<sup>477</sup> *Ibid.*

## 2.4. L'influence sociale pakistanaise

Le rapprochement vers le Pakistan est plus visible dans le sud et sud-est du pays. Dans certaines régions telles qu'à Nangarhar<sup>478</sup>, les citoyens préfèrent les Roupies<sup>479</sup> pakistanaises que l'Afghani<sup>480</sup>. Les transactions sont faites en Roupies non pas en Afghanis, malgré les campagnes menées par le ministère des finances afghan et une loi interdisant toutes les transactions en monnaie étrangère. La culture des Roupies est l'héritage du régime des Talebans. À cette époque, il existait, plus de 10 sortes de monnaies en circulation, ce qui a engendré une instabilité économique et monétaire dans le pays. Les commerçants préféraient les Roupies Pakistanaises, plus stables face aux dollars Américains, que l'Afghani. Cette méfiance est toujours restée et s'est aggravée dans les mémoires des gens. Avec la création de la nouvelle monnaie afghane en 2003, les Afghans ne font toujours pas confiance à leur monnaie malgré le fait qu'elle est devenue plus forte que les Roupies Pakistanaises.

## 2.5. Pakistan : un facteur de la déstabilisation

Le Pakistan détient une influence considérable dans les zones frontalières afghanes. Dans ces zones les Talebans pakistanaïses, les insurgés et d'autres combattants étrangers, venus du monde entier, se réfugient. Ils sont souvent nourris et logés par les habitants locaux pour la raison de similitude d'opinion politique ou religieuse. Certains membres des Talebans sont originaires de l'autre côté de la frontière afghane mais l'histoire entre les deux communautés pachtounes est commune. Ils partagent la même langue, la même culture et les mêmes traditions telles que le « pachtounwali »

---

478 « Nangarhar est une ville de l'est de l'Afghanistan, située à 150 km de la capitale Kaboul. Avec une population estimée à 205 000 habitants en 2009, Djalalabad est la cinquième ville d'Afghanistan. La capitale de la province est Nangarhar. La ville a été construite en 1570 par l'empereur Moghol Khan. Djalalabad est une ville de garnison et un centre commercial très important », source, *Ibid.*

479 La monnaie nationale pakistanaise.

480 La monnaie nationale afghane. La nouvelle monnaie afghane a été créée en 2003. Les nouveaux billets ont été imprimés en Allemagne.

ou « pakhtunwali »<sup>481</sup>. Dans certains cas, en absence du gouvernement central afghan et de ses alliés internationaux dans ces zones, les villageois afghans sont forcés de soutenir, nourrir et dans certains cas loger les combattants des Talebans. Les étudiants en religion utilisent les civils comme bouclier. De ce fait, ils sont tués dans les attaques des forces afghanes ou internationales. D'après certaines sources médiatiques, les agents de l'ISI se déplacent très facilement en Afghanistan pour organiser les attentats et des offensives contre le gouvernement afghan et ses alliés internationaux. « La disparition des frontières et l'ouverture à l'est au sud restent, aujourd'hui encore, la principale cause de pénétration des milices pakistanaises, éventuellement de connivence avec les services de renseignement du Pakistan ».<sup>482</sup> « 50 à 60 % de combattants viennent du Pakistan. Jusqu'à 65 % à Helmand »<sup>483</sup> déclare Z. Rassoul, l'ex-conseiller de la sécurité nationale afghane.

### III - Le Pachtounistan et la ligne Durand, deux facteurs principaux de la problématique géostratégique afghano-pakistanaise

Pour mieux comprendre la problématique de ce conflit, un rappel historique mérite d'être développé. Au milieu de XIX<sup>e</sup> siècle les Anglais très ambitieux sont arrivés massivement en Asie central. Rapidement, le Pachtounistan est devenu une région très importante pour les deux grandes puissances de l'époque, les Anglais et les Russes. Le Pachtounistan a été considéré comme un point entre l'Asie du Sud, l'ancien Empire

---

481 « ... par rapport à l'étranger, chacun se reconnaîtra dans ce qu'on appelle le *pakhtunwali*, le *code pathan* dit encore la *façon de vivre des Pathans* ; dont les trois piliers sont le droit à la vendetta (*badal*), le devoir d'hospitalité et de protection à quiconque cherche refuge sous un toit pathan (*melmastia*), et le droit pour quiconque, même ennemi, de bénéficier d'un refuge et d'un sanctuaire (*nanawati*). Quoique soumis dans certaines limites au droit pakistanais, le Code pathan dispose de ses propres institutions, notamment l'assemblée (*jirga*) à laquelle revient le droit de trancher de certains différends et le *hujra*, sort de maison de la communauté ou de centre d'accueil que l'on trouve dans de très nombreux villages. Le Code pathan permet également de faire appel dans certains cas au droit coutumier (*rewaj*) et à la loi islamique (*shariat*) ainsi qu'à une milice armée (*lashkar*), puisqu'il est admis, dans ces régions, que les hommes portent leurs armes avec eux ». ZINS Max-Jean, *Pakistan, la quête de l'identité*, La documentation française, Paris, 2002, p.41.

482 FAZELLY Kacem, *L'Afghanistan, du provisoire au transitoire, quelles perspectives*, Langues et mondes, l'Asiathèque, Paris, 2004.

483 *Ibid.*

Britannique et l'Asie du Nord ancien Empire Russe. Très vite le Pachtounistan devient le territoire de compétition Russo-Britannique où chacune souhaitait y régner. La première guerre anglo-Afghane a commencé en 1839. Les Anglais prirent Kandahar<sup>484</sup>, Ghazni<sup>485</sup> et Kaboul. Dost Mohammad Khan le roi afghan fut emprisonné par les Anglais et fut envoyé en Inde. En 1941, les Afghans tuèrent les agents anglais et les gens autour d'eux. Au début de l'an 1842, les anglais et leurs collaborateurs commencèrent à quitter le pays et parmi les 16 500 soldats anglais seul le Dr. William Brydon a survécu en Afghanistan. Les Anglais avaient toujours rêvé de récupérer l'Afghanistan. En 1843, D. M. Khan retourne au pays et prit le pouvoir. Il reprit Mazar-

---

484 « Kandahar ou Qandahar (ville d'Alexandre) est une ville du sud de l'Afghanistan, ancienne capitale impériale, capitale de la province de Kandahar. La province compte environ 580 000 habitants en 1998 et 358 845 habitants en 2009. Située à proximité de l'Arghandab qui lui fournit l'eau en abondance, c'est la troisième ville en importance après Kaboul et Hérat, et un lieu important de commerce, essentiellement de produits agricoles. Kandahar possède un aéroport international et est situé à la croisée de nombreuses routes. Avec Peshawar, Kandahar est la ville principale de l'ethnie des Pachtouns. La ville de Kandahar a été fondée au IV<sup>e</sup> siècle avec J.C par Alexandre le Grand. La ville a souvent été un objectif de conquête à cause de sa position stratégique en Asie centrale. Pendant l'invasion soviétique de 1979 à 1989, Kandahar était fermement sous la tutelle soviétique; mais la région était resté un bastion des Moudjahidin malgré de nombreuses offensives pour les déloger. C'est à la fin 1994 que les Talebans sont apparus dans la ville est en ont fait un point de départ pour conquérir le sud, l'est et le centre du pays. Au nord de la ville, à l'entrée de la vallée d'Arghandab, se trouve la résidence du Mollah Omar, non loin d'un célèbre rocher en forme d'éléphant. Pendant leur régime, les Talebans ont choisi Kandahar en tant que capitale. Kandahar était le fief principal des Talebans et la ville reste aujourd'hui, majoritairement aux mains de ces derniers. Depuis l'été 2010, les soldats de l'OTAN essayent d'y mener une campagne militaire en accord avec les habitants locaux pour sécuriser la province. La province est divisée en 17 districts », source, *Ibid.*

485 « Ghazni est une province de l'est de l'Afghanistan. Sa capitale est Ghazni. La province compte environ 931 000 habitants en 2002 et 1.2 millions d'habitants en 2010. La province se trouve à 145 km de Kaboul sur la route de la province de Kandahar Ghazni était la capitale de l'Empire de la dynastie musulmane des Ghaznévides. Sous l'Empire des Ghaznévides Ghazni était une de ville riche islamique. En 2007, Ghazni a été choisi par l'UNESCO comme le centre de la civilisation islamique pour l'année 2013. On y trouve beaucoup de monuments historiques. La ville est considérée dangereuse car elle est l'un des fiefs des Talebans. Dans la province habitent les ethnies Tadjik, Pachtoun et Hazara. La province est divisée en 16 districts », source, *Ibid.*

e Charif<sup>486</sup>, Kondoz<sup>487</sup>, Badakhchan<sup>488</sup> dans le Nord et Kandahar dans le Sud de l'Afghanistan. En 1855, le traité de Peshawar reprend les relations diplomatiques entre les Anglais et D. M. Khan. En 1857, l'armée anglaise entre à Kandahar pour effectuer une mission contre les Iraniens qui avaient attaqué Hérat<sup>489</sup> en 1856. En 1863, les Afghans reprennent Hérat avec la collaboration des Anglais. Après la tension entre les Russes et les Anglais en Europe, suite au congrès de 1878 de Berlin<sup>490</sup>, les Russes tournent leur attention vers l'Asie central. En été, les Russes envoient une mission

---

486 « Mazar-e Charif est la quatrième plus grande ville d'Afghanistan, avec une population estimée de 300 600 habitants en 2006. La capitale de la province est Balkh, elle est reliée par la route à Kaboul au sud-est, Hérat à l'ouest, et à l'Ouzbékistan au nord. Les principales langues parlées à Mazar-e Charif sont le Dari et l'Ouzbek. La ville est une destination touristique importante en raison de son patrimoine musulman et de sites archéologiques hellénistiques et bouddhistes. Le nom de Mazar-e Charif (tombeau du « seigneur » ou « du prince ») fait référence au sanctuaire du centre-ville et à sa mosquée grand monument aux carreaux bleu turquoise, dont les Afghans, chiites ou sunnites, considèrent qu'elle a été élevée sur l'emplacement du tombeau d'Ali », source, *Ibid.*

487 « Kondoz est une province du nord de l'Afghanistan, à la frontière du Tadjikistan. Sa capitale s'appelle également Kondoz. La population est estimée environ 820 000 habitants en 2002. La vallée de la rivière de Kondôz domine la province. La rivière coule du sud au nord dans l'Amou-Daria (anciennement Oxus), le fleuve délimitant la frontière entre la province et le Tadjikistan. En raison de la sécheresse, l'irrigation y est largement pratiquée, avec succès. La province de Kondôz fut l'une des plus riches d'Afghanistan jusqu'à l'invasion du pays par les soviétiques. Elle demeure l'une des plus productives dans le domaine agricole. Si elle produit aujourd'hui encore du riz, du maïs, du blé et des melons, elle doit aussi, en grande partie, sa richesse à la Spinzar Cotton Company fondée par Sher Khan Nasher, au début du XX<sup>e</sup> siècle. La province est divisée en 7 districts. La province était relativement calme jusqu'à 2009. Après l'accord de Moscou de coopération avec l'OTAN pour transporter les approvisionnements par le Nord de l'Afghanistan en passant par l'Asie centrale, les insurgés ont mené des opérations à Kondoz. Kondoz est aussi le fief principal de Hezb-i Islami de fondamentaliste G. Hekmatyar », source, *Ibid.*

488 « Le Badakhchan est une province du nord-est de l'Afghanistan dont la capitale est Fayzabad. Le Badakhchan est un ancien khanat peuplé d'Ouzbeks, fondé en 1657, annexé à l'Afghanistan en 1872. Les « rubis » (en fait, des spinelles) provenant du Badakhchan sont appelés, par déformation, *rubis balais* (on trouve ce mot chez Marco Polo qui désigne le Badakhchan sous l'appellation « Balascian »). La population est estimée environ 884 700 habitants en 2007. Des mines de lapis-lazuli sont aussi présentes dans cette province, principalement à Sar-e-Sang et ont notamment permis à l'Alliance du Nord du commandant Ahmad Shah Massoud de servir de monnaie d'échange contre des armes. Le Badakhchan est une des seules provinces avec le Panjshir qui constitue un obstacle au sud-ouest, à ne pas avoir été gouvernée par le régime des Talebans. L'économie du Badakhchan est principalement basée sur l'agriculture, et en particulier celle du pavot de la variété *Papaver somnifère*, dont on extrait l'opium. La province est divisée en 28 districts », source, *Ibid.*

489 « Hérat est une province à l'ouest de l'Afghanistan proche des frontières de l'Iran et du Turkménistan. C'est l'antique Alexandrie d'Arie fondée par Alexandre le Grand, une des villes-étapes de la Route de la soie et l'une des grandes cités du Khorassan historique, qui s'étendait sur les trois pays mentionnés ci-dessus. Hérat fut, avec Samarcande, l'un des phares de la Renaissance timouride, période artistique et culturelle brillante qui couvre tout le XV<sup>e</sup> siècle sous le gouvernement des Timourides, descendants de Tamerlan. Elle fut en particulier la

diplomatique avec les délégués sans l'invitation de Kaboul. Les délégués russes sont arrivés à Kaboul en juillet 1878, et au mois d'août de la même année les Anglais ont aussi demandé à l'autorité afghane d'accepter leur mission diplomatique. Le roi Sher Ali Khan non seulement refuse la mission anglaise mais il la menace de mort. La mission est renvoyée quand elle était près de Khyber Pass<sup>491</sup> (dans l'Est de l'Afghanistan). Alors, la deuxième guerre anglo-Afghane commence. Les Anglais envoient à peu près 40 000 soldats pour pénétrer en Afghanistan dans trois points

---

capitale des princes Shah Rukh, père du prince-astronome Oulough Beg, de 1409 à 1447, et Husayn Bayqara de 1469 à 1506. Celui-ci fit travailler le poète et mystique persan Djami, le poète et ministre turc Mir Alisher Navoi et le peintre Behzad, père de la miniature indo-persane. Hérat est la deuxième plus grande ville d'Afghanistan avec environ 396 000 habitants selon une estimation de 2009. Les principales langues parlées dans la ville sont le Persan et le Tadjik. On y trouve beaucoup des monuments historiques tel que la mosquée du Vendredi, la mausolée de Goharshad, la mausolée du poète et philosophe soufi Abdullah Ansari dans cette ville. La ville est relativement calme au niveau de sécurité malgré certains enlèvements. La province est divisée en 10 districts », source, *Ibid.*

490 <http://mjp.univ-perp.fr/traites/1878berlin.htm>

491 « La passe de Khyber, ou défilé de Khaïber, est un long passage de 58 kilomètres situant entre les montagnes de Safed Koh et de Kachmund qui appartiennent à l'Hindou-Kouch. C'est l'un des passages les plus importants entre l'Afghanistan et le Pakistan, à environ 1 070 m d'altitude, entre les villes de Peshawar, Djalalabad et Kaboul. La passe qui est sous contrôle pakistanais sur la plus grande partie de sa longueur se dirige au nord-ouest de Peshawar vers Kaboul. Elle comporte une route depuis 1879 et une ligne de chemin de fer, achevée en 1925 à l'époque du Raj britannique. Celle-ci compte pas moins de 34 tunnels et 92 ponts, construits au prix astronomique de plus de 2 millions de livres sterling. À son point le plus étroit, la passe ne fait que 15,85 mètres (52 pieds) de large et elle s'élargit parfois jusqu'à 1 600 mètres. Elle débute à 18 kilomètres de Peshawar au fort de Jamrud (construit en 1823 par les Sikhs, où le fameux général Hari Singh Nalwa est mort et enterré). Une arche en pierres de style médiéval, la Bab-i-Khyber, fut érigée en 1964 tout près du fort en même temps qu'une plateforme d'observation destinée aux dignitaires. La passe culmine à 1 072 à la ville contrebandière de Landi Kotal, située à 8 kilomètres de la frontière afghane, et se termine à Torkham. Les armées ont tiré profit de la passe depuis 330 av. J.-C., quand Alexandre le Grand et son armée l'ont franchie pour atteindre l'Inde. Le défilé de Khaïber est l'une des plus réputée mondialement, et empreinte d'un lourd passé, souvent violent car utilisée dans le cadre d'invasions. Les Perses, les Mongols et les Tartares l'ont également franchie pour répandre l'islam en Inde. Elle accueillit aussi en janvier 1842 le Dr William Brydon, seul survivant (européen) d'une colonne de 16 500 militaires et civils britanniques menée par le général William Elphinstone et décimés par des guerriers ghilzai à la passe de Gandamak (entre Kaboul et Djalalabad). Cet endroit demeure un témoin silencieux d'événements historiques majeurs pour cette région du monde où, selon le soldat britannique George Molesworth, « il ne se trouve pas une pierre qui n'ait déjà été teinte de sang ». De nos jours, la passe de Khyber est franchie par deux voies principales, l'une pour le trafic motorisé, l'autre (légèrement plus élevée) pour les caravanes traditionnelles. La route relie principalement la ville de Kaboul à celle de Peshawar. Zone à dominante pachtoune, la passe était relativement sûre avant la guerre d'Afghanistan, étant gardée par des hommes des tribus locales, payées par le gouvernement, tandis que les crimes commis contre les voyageurs étaient sujets à des punitions collectives. Depuis la guerre, les Talebans ont investi la région, contraignant l'armée pakistanaise à fermer la voie, de plus en plus souvent, lors des offensives militaires,

stratégiques différents. S. A Khan, un des fils de D. M. Khan veut appeler le Tsar, l'empereur Russe pour avoir son assistance mais faute de temps il ne le fait pas. Il part à Mazar-e Charif où il meurt en 1879. Les Anglais récupèrent la plupart du territoire afghan. En mai 1879, le fils de S. A. Khan signe le traité de Gandamak<sup>492</sup> pour éviter l'avancement de ces derniers. En mars 1880, les Anglais trouvent difficile le contrôle des zones tribales malgré leur victoire et leur contrôle sur certaines régions dans le centre et nord du pays. Par peur d'un nouveau massacre comme celui de la première guerre anglo-afghane, en septembre 1880, les Anglais retirèrent leurs soldats de l'Afghanistan. Ils ne gardent aucune partie du territoire afghan, mais ils mettent au pouvoir A. A. Rahman Khan, un homme qui avait l'influence politique et qui était favorable aux yeux des anglais, des Russes et du peuple afghan. C'est pendant le règne d'A. A. Rahman Khan que la ligne Durand a été désignée. Sur la pression des Anglais en 1893, A. A. Rahman accepte la mission britannique délégué par Sir M. Durand le secrétaire général des affaires étrangères Britannique-Indien pour définir les limites des frontières sous contrôle des Anglais et les Afghans au Pachtounistan. La ligne a été dessinée intentionnellement pour couper les tribus afghanes en deux parties car les Anglais avaient peur de ces dernières, ou alors pour désunir les pachtoues. « Le Pachtounistan est un dossier oublié de l'histoire du XX<sup>e</sup> siècle. Peu d'études lui sont consacrées en Occident et pratiquement aucune en France. Pourtant, le Pachtounistan a joué un rôle très important dans l'histoire récente de l'Asie du Sud-Ouest et va certainement demeurer une région-clé pour l'équilibre géopolitique de cette partie du monde. Lors de la partition de l'Empire des Indes, le peuple pachtoun fut totalement ignoré et son plus emblématique représentant, Khan Abdul Ghaffar Khan, compagnon

---

tandis que l'OTAN cherchait d'autres voies, notamment à partir de la Russie et de l'Asie centrale, pour approvisionner la coalition ».

Sources, [http://www.nytimes.com/2009/01/03/world/asia/03pstan.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2009/01/03/world/asia/03pstan.html?_r=1), Dale Hoiberg, Indu Ramchandani, *Students' Britannica India : Selec essays*, Popular Prakashan, 2000

492 « Le 26 mai 1879, le traité de Gandamak met un terme à la deuxième guerre anglo-afghane. La première s'était terminée par un désastre britannique. Celle-ci se conclut par un compromis. Les Anglais se gardent d'occuper l'Afghanistan mais se font concéder par l'émir Chêr Ali (ou *Chir Ali*) la surveillance de la passe stratégique de Kaïber (*Khyber pass*) et un droit de regard sur sa politique étrangère. Ainsi neutralisent-ils le glacis qui sépare leur colonie des Indes de l'empire russe. Maîtres chez eux, les Afghans renoncent à s'immiscer dans les rivalités entre grandes puissances. C'est une attitude qu'ils conserveront au XX<sup>e</sup> siècle pendant la « *guerre froide* » entre URSS et États-Unis ».

Source, <http://www.herodote.net/almanach/jour.php?ID=2822>

de route du Mahatma Gandhi, reste inconnu du grand public français. Seul le drapeau du Pachtounistan est connu des vexillologues »<sup>493</sup>.

### 3.1. La province de la Norht West Frontier Province (NWFP) et le Pachtounistan

Au moment de l'indépendance, les principaux leaders pathans s'étaient opposés à l'intégration de leur province dans le Pakistan. Le mouvement des chemises rouges de K. A. Ghaffar Khan s'était prononcé même pour la formation d'un Pachtounistan et boycottait le référendum à la suite duquel la NWFP est devenue partie intégrante du Pakistan. « De son vrai nom Abdul Jabbar Khan, le Dr. A. J. Khan Sahib était le frère de K. A. Abdul Ghaffar Khan s'était prononcé pour un Pachtounistan indépendant avant sa démission une semaine après la création du Pakistan »<sup>494</sup>. Le nationalisme pathan était toutefois entretenu par la propagande de Kaboul. « En 1947, le roi d'Afghanistan avait demandé aux Britanniques de laisser à la NWFP le choix entre rejoindre l'État afghan ou former un *Pachtounistan* indépendant. Le pouvoir afghan renoua avec ce discours après le retour au pouvoir de D. Khan, en 1973. Le nouvel homme fort de Kaboul déclara qu'il travaillait à l'établissement d'un Pachtounistan indépendant, sur le modèle du tout nouveau Bangladesh, de concert avec le secrétaire général du National Awami Party (NAP), en exil à Kaboul, Ajmal Khattak »<sup>495</sup>.

Les trois-quarts des quelques 3 millions des réfugiés afghans (80 % des pachtouns) au Pakistan s'installent dans la NWFP dans les années 1980-1985. Cette population augmente de 20 %, dépassant celle de l'Afghanistan (16 millions contre 14), de sorte que certains leaders pachtouns affirment que le Pachtounistan existe *de facto*. Wali Khan, leader du NAP, considère que « la ligne Durand a disparu pendant la guerre d'Afghanistan ». La raison principale était le partage de la même langue et des mêmes traditions tribales. Les Talebans profitent de cette occasion et commencent à recruter leurs combattants parmi les réfugiés afghans sans emplois ou les pathans volontaires dans les zones tribales (cf. chap. V). « A la suite de la talilbanisation de l'Afghanistan,

---

493 CORBIC Erwan, historien, <http://gdm.eurominority.org/www/gdm/63-gdm.asp>

494 JAFFRELOT Christophe, *Le Pakistan*, Fayard, Paris, 2000.

495 *Ibid.*

l'islam s'est combiné au *tribalisme* pachtoun sur le marché identitaire de la NWFP. Le nouveau régime de Kaboul, qui repose sur l'ethnie pachtoune, recrute donc ses plus solides soutiens parmi les Pathans du Pakistan. Ce militarisme islamique l'emporte désormais sur le discours nationaliste pachtoun »<sup>496</sup>.

De leur côté les pathans réclament l'indépendance de Pachtounistan. Le gouvernement pakistanais suit ce dossier sensible avec beaucoup de prudence car un dérapage peut créer des tensions graves dans le pays. Les habitants de différentes tribus possèdent une autorité considérable dans les divers domaines au Pakistan. En fait, suite au traité de Durand et la naissance du Pakistan, les Pachtouns qui sont restés du côté pakistanais, sont bien intégrés dans la société. Ils ont le pouvoir dans l'armée, au parlement, dans la vie politique, dans le commerce et dans la fonction publique. « En 1997, l'*Awami National Party* remporte 28 sièges sur les 83 que compte l'assemblée de la NWFP. Il reconduit donc son alliance avec le parti de Nawaz Sharif, la *Pakistan muslim League*, qui en a obtenu 31, pour former un nouveau gouvernement que dirige un leader de la premier ministre. Il rompt toutefois avec Islamabad un an plus tard, lorsque Nawaz Sharif rejette une résolution de l'assemblée de la NWFP (votée le 14 novembre 1997), suivant laquelle la province devait être rebaptisée Pakhtunkhwa. Sharif est sensible à l'impopularité de ce changement de nom parmi les non-Pachtouns de la région de Hazara, bastion électoral de la premier ministre. Celui-ci traduit pourtant la modération croissante des nationalistes pathans qui renoncent à l'idée de former une province commune avec les Pachtouns du Balouchistan, ou Pachtounistan. L'ANP accepte le tracé des frontières hérité des Britanniques »<sup>497</sup>.

Selon Herodote, l'historien grec, la région « Pachtounistan », « Pakhtunkhwa » ou « Paktika » est mentionnée par les écrivains pakhtouns ou Pachtouns depuis le XI<sup>e</sup> siècle. Suite à la division de l'Empire afghan au XIX<sup>e</sup> siècle, le Pachtounistan n'a pas eu une identité officielle. Le côté pakistanais de ce territoire est considéré comme une autorité semi-indépendante. A Kaboul, il y existe une place baptisée *Pachtounistan Watt* « la place du Pachtounistan ». Le sentiment nationaliste est assez vif chez certains pachtouns en Afghanistan. Ahmad Shah Khan Abdali, le premier roi et le fondateur de l'Afghanistan moderne parlait du Pachtounistan dans ses fameux discours de la nation. « Da Dili Takht herauama cheh ra yad krahm, zama de khkule Pukhtunkhwa da ghro

---

<sup>496</sup> *Ibid.*

<sup>497</sup> *Ibid.*

saroonas », « J'oublie le trône de Delhi quand je me rappelle, les pics des montagnes de mon beau Pachtounistan ».

L'enjeu du Pachtounistan existe depuis l'existence du pouvoir politique afghan. En Afghanistan, la vie politique était presque toujours gouvernée par les tribus pachtounes. Ces dernières étaient assistées par différentes ethnies (hazara, tadjik, ouzbèk, etc). Cependant, deux facteurs majeurs demeurent à être réglés : l'avenir du peuple pachtoun des deux côtés de la ligne Durand et le conflit endurci des États afghan et pakistanais dans cette affaire. Les pachtouns du côté pakistanais réclament leur indépendance celle qu'ils attendent depuis leur séparation en 1893. Le conflit concernant la ligne Durand crée des tensions entre deux pays. Le Pakistan souhaite que cette ligne soit reconnue comme une frontière internationale avec l'Afghanistan. « La ligne Durand, adoptée comme frontière par le Pakistan et l'ensemble de la communauté internationale, n'a pas été reconnue par Kaboul. Mais l'Afghanistan, sans doute peu sûr de son fait, n'a jamais porté l'affaire devant la Cour internationale de justice »<sup>498</sup>. De son côté, plusieurs maîtres de Kaboul ont essayé de récupérer cette zone. « Kaboul met en avant trois points pour défendre sa position concernant la ligne Durand : 1. Il n'est stipulé nulle part que le Pakistan a le droit de succéder à l'Empire britannique dans cette région. 2. Le tracé frontalier a été à l'origine imposé par Londres sur des souverains qui ont dû subir la loi du plus fort. 3. La ligne Durand divise artificiellement le peuple pachtoun. Quoique lié aux autres, c'est le dernier point qui, dans les faits, constitue le plus irritant des problèmes pour le Pakistan qui, de toute façon, considère que l'ensemble de la position prise par l'Afghanistan sur la ligne Durand constitue une ingérence dans ses affaires intérieures ».<sup>499</sup> Les Pachtouns des deux côtés de la frontière, les vrais maîtres de ce territoire, ont joué un rôle décisif dans la création de l'État moderne afghan mais ils n'ont pas eu leur propre territoire indépendant : le « Pachtounistan libre ».

---

498 QUENTIER Ariane, *Afghanistan au cœur du chaos*, éditions Denoël, 2009, p.304.

499 ZINS Max-Jean, *Pakistan, la quête de l'identité*, La documentation française, Paris, 2002, p. 162.

### 3.2. Les territoires au cœur des conflits

Les territoires afghans (perdus lors de la démarcation) sont devenus les zones pakistanaises pachtounophones. Ils vont de Chatral dans le Nord à Sibi dans le Sud-Ouest jusqu'au Baloutchistan. Les plus grandes régions du Pachtounistan sont la NWFP, la FATA la région de Quetta au Nord-Est du Baloutchistan. Les Pathans de la NWFP appartiennent à la même ethnie pachtounne que les Pachtouns d'Afghanistan. Les Pachtouns, peuple indo-européen, parlent pachtou langue dérivée du persan même s'il y a aussi certaines personnes qui parlent le Persan. La plupart des réfugiés afghans se sont installés définitivement au Pakistan. Aujourd'hui, 45 millions de Pachtouns se trouvent côté pakistanais et à peu près 14 millions côté afghan. « Les pachtouns représentent 15 à 20 % de la population pakistanaise et à peu près 40 % d'Afghans, les statistiques pour ces derniers restant, après vingt-trois ans de guerre, incertaines »<sup>500</sup>.

### 3.3. Le conflit du Baloutchistan

Divisés en trois partis, les Baloutches n'ont pas leur propre pays. C'est lors de la création des frontières iraniennes avec l'ex-Empire Britannique-Indien que ce peuple a été dispersé. « Dessinée en 1871-1872, la ligne Goldsmid, qui sert maintenant de frontière pakistano-iranienne, laisse à l'Iran actuel environ un quart du Baloutchistan. La ligne Durand, déterminée avec les Afghans en 1893-1894, en concède une petite partie à l'Afghanistan. Aujourd'hui, les Baloutches se retrouvent donc éparpillés sur trois pays »<sup>501</sup>. Les Baloutches pakistanais, souvent très nationalistes, sont toujours restés opposés à leur régime. « Bien qu'il n'abrite que 3 % de la population pakistanaise environ, le Baloutchistan représente 42 % de la surface du pays et occupe une position stratégique à la frontière de l'Iran et de l'Afghanistan »<sup>502</sup>. Ils soutiennent seulement leur parti politique au Baloutchistan. Ils déclarent leur indépendance de l'État pakistanais. Depuis certaines années, plusieurs chefs baloutches pakistanais ont

---

500 QUENTIER Ariane, *Afghanistan au cœur du chaos*, éditions Denoël, 2009, p.304.

501 ZINS Max-Jean, *Pakistan, la quête de l'identité*, La documentation française, Paris, 2002, p.37.

502 JAFFRELOT Christophe, *Le Pakistan carrefour de tensions régionales*, Complexe, Paris, 1999, p.19.

été étrangement assassinés. Les Talebans pakistanais ont toujours nié leurs liens dans les meurtres des chefs baloutches. Certains spécialistes de la région accusent le gouvernement pakistanais et cela à cause des déclarations de l'indépendance par les Baloutches. Ce conflit avait déjà une dimension régionale dans le passé. « Le Shah d'Iran, qui craignait la contagion sur son territoire, semble avoir encouragé Bhutto à démettre le gouvernement du Baloutchistan et aida ensuite Islamabad à mener la pression, notamment en lui prêtant des hélicoptères et des pilotes. En Afghanistan en revanche, le prince Daoud Khan, qui déposa le roi au début de 1973, soutient l'idée d'un *Baloutchistan libre*, État qui s'étendrait de part d'autre de la frontière irano-pakistanaise »<sup>503</sup>. Le gouvernement pakistanais accuse les Baloutches d'avoir des liens avec le parti Jundallah, un mouvement des Baloutches iraniens considérés comme un groupe terroriste par l'Iran<sup>504</sup>. Certains analystes constatent que Jundallah détient des liens étroits avec Al-Qaida et certains éléments de ce parti viennent des madrasas pakistanaises. D'après ces derniers, l'Arabie Saoudite supporte Jundallah. L'Iran accuse également les États-Unis d'avoir soutenu financièrement Jundallah. L'*ABC News*, *Daily Telegraph* et le journaliste américain Seymour Harch ont fait des rapports sur le soutien des États-Unis à Jundallah mais le gouvernement américain a ignoré tous les liens avec celui-ci. Jundallah a été fondé par Abdolmalek Rigi pour défendre les droits de la minorité sunnite en Iran et l'indépendance du Baloutchistan. Début 2010, A. Rigi a été arrêté et exécuté par le gouvernement iranien. Cependant les conflits liés à cette problématique s'aggravent dans les frontières pakistano-iraniennes. L'Iran a toujours accusé le gouvernement pakistanais d'avoir des liens avec Jundallah, son implication dans les attentats sur le sol iranien et le manque d'engagement sérieux du Pakistan pour combattre les activités des fondamentalistes et des terroristes (en particulier les Baloutches dans la région de Baloutchistan).

Certes ces accusations n'améliorent pas la situation tant que le gouvernement pakistanais ne prend pas de mesures concrètes pour lutter contre le terrorisme international et le fondamentalisme qui menacent sérieusement la région. Le fondamentalisme créé par les Américains (financement des *Djihadistes* afghans et étrangers dans les années 1980) et soutenu par l'ISI, qui menace aujourd'hui, la région s'en prendra tôt ou tard au Pakistan lui-même car l'État pakistanais toujours dirigé par un dictateur militaire est aujourd'hui, aux mains des civils qui n'ont aucun contrôle sur

---

503 *Ibid*, p.20.

504 [www.bbc.com](http://www.bbc.com).

la machine de destruction massive, l'ISI. « En soixante ans, l'ISI est devenu un État dans l'État, travaillé par le fondamentalisme islamique qui touche une fraction de l'armée, mais échappant en partie un contrôle de l'establishment militaire qui a pourtant nourri ce monstre lors du Djihad antisoviétique <sup>505</sup> ». Le but principal de ces islamistes est de créer une autorité de Calife comme les successeurs du prophète Mohammad en Asie centrale. Certains gouvernements de la région sont trop proches de l'Occident à leurs yeux, comme c'est le cas du Pakistan. Dans la première crise du Pachtounistan, la séparation à la fin de XIX<sup>e</sup> siècle entre les Pachtouns d'Afghanistan et les Pathans du Pakistan avait modifié les mentalités des individus. La guerre d'Afghanistan les a rapprochés (excepté les séparatistes Pathans d'orientation marxiste prosoviétique) et les a rassemblés par le *Djihad* ; l'islam en est devenu le ferment. « Les mouvements extrémistes religieux ont transformé en bastion certaines régions de la province frontière au nord-ouest. A l'avenir, l'État pakistanais, qui a été obligé de s'aligner sur la position des États-Unis, risque de payer la facture par une future dissidence déjà présente dans cette région sous la forme de heurts religieux, de guerre de clans entre trafiquants ou terreur des Talebans locaux ou venus d'Afghanistan »<sup>506</sup>.

### 3.4. La situation au Pachtounistan

Le Pachtounistan et la Ligne Durand sont restés pratiquement hors de contrôle par les deux pays et ce, depuis longtemps. Le peuple est resté analphabète et est écarté de la société moderne. En Afghanistan, depuis 30 ans, il y a des conflits armés et du côté pakistanais, il n'a pas eu de contrôle légitime. Aujourd'hui, ces zones sont devenues les sanctuaires des Talebans et de leurs alliés d'Al-Qaïda. L'absence d'ordre et d'éducation ont donné une opportunité aux habitants de créer leurs propres règles et ont renforcées les lois « coutumières ». Pratiquement, aucune loi officielle n'est appliquée dans ces régions et en l'absence de l'état de droit, une sorte d'*anarchie* s'y est installée. Chez les habitants, le sentiment d'indépendance est vif. Les familles se déplacent facilement et sans aucun visa entre les deux pays pour rencontrer leurs

---

505 QUENTIER Ariane, *Afghanistan au cœur du chaos*, éditions Denoël, 2009, p.316.

506 CORBIC Erwan, historien, <http://gdm.eurominority.org/www/gdm/63-gdm.asp>.

proches mais aussi faire leur commerce. Pour ces gens l'appartenance tribale et ethnique est aussi importante que leur croyance religieuse. Dans la plupart des cas, la sécurité est assurée par les membres de chaque tribu. Le dirigeant « Khan » traditionnel est un homme choisi par le peuple selon sa réputation et considéré comme l'unique responsable de la tribu. Les filles n'ont pas le droit de poursuivre leurs études après avoir acquis un certain âge. A part dans certains hôpitaux, les femmes n'ont pas le droit de travailler. Le conflit non-résolu entre deux États cause des problèmes considérables dans la région. « L'afflux de millions de réfugiés afghans, le développement de la contrebande frontalière, l'usage extensif de la roupie pakistanaise en territoire afghan, le soutien ouvert offert par le gouvernement pakistanaise aux Talebans afghans, tout cela a contribué à rendre encore plus floue la frontière entre le Pakistan et l'Afghanistan, au profit d'un nouvel espace ouvert qui se réfère tantôt à la coutume pachtoune, tantôt à la charia. Le simple fait que, dans cet espace surtout pachtoun, plus personne ne réclame la création d'un Pachtounistan indépendant, ou bien le rattachement à l'Afghanistan, montre, plutôt qu'une affirmation de l'autorité centrale du Pakistan, l'effacement même de la notion d'État-nation, au profit de structures tribalo-islamiques, plus adaptées aux formes de revivalisme islamique, à la mutation du système tribal (le pouvoir passant de l'aristocratie tribales des khan et des malik aux oulémas originaires de milieux plus modestes, mais tout autant tribaux) et aussi [...] au développement du narcotrafic »<sup>507</sup>.

### 3.5. Le sentiment nationaliste des Pachtouns afghans

Les nationalistes pachtouns afghans considèrent l'Ouest du Pakistan comme étant le Pachtounistan. Pour la plupart de ces citoyens, le Pachtounistan est considéré comme leur territoire mais sous contrôle du régime pakistanaise. En 1947, les Pachtouns pakistanaise ont demandé leur indépendance mais cela a été refusé par l'État afghan. La Loya Jirga de 1949, a annoncé résilier le traité de la ligne Durand. Les différents dirigeants afghans n'ont jamais reconnu la ligne Durand comme une frontière internationale définie entre les deux pays. « Je ne connais pas officiellement la ligne

---

<sup>507</sup> JAFFRELOT Christophe, *Le Pakistan*, Fayard, Paris, 2000.

Durand comme une ligne frontière entre l’Afghanistan et le Pakistan », déclara Karim Barahwii, ministre des affaires frontalières et des tribus afghanes en 2007, lors d’un entretien concernant le conflit de la ligne de Durand. Les élites afghanes ont toujours ignoré le contrôle du gouvernement pakistanais sur les zones susmentionnées. Le Pakistan considère résolu le conflit de Durand et la compte comme la ligne frontière internationale. Malgré leur coopération dans la lutte de la coalition internationale contre le terrorisme, les relations entre deux pays restent instables. L’État afghan essaye de coopérer avec les tribus et les ethnies pachtounes qui habitent dans la frontière pakistanaise. « Quelques frontières sont plus découpées par rapport la ligne Durand entre l’Afghanistan et le Pakistan. Ce n’est pas seulement le terrain ; mais les gens sont aussi de leur côté les plus durs et les plus violents combattants de la planète. Jusqu’à nos jours ni l’Afghanistan ni les tribus pachtounes des deux côtés de la frontière de Durand ont reconnu son existence »<sup>508</sup>.

Le coup d’État du prince D. Khan en 1973 ; le coup d’état communiste et l’intervention de l’Union soviétique (1979-1989) ; les conflits entre le régime communiste et les résistants et enfin les guerres civiles (1990-2001) ont empêché la formation d’un État puissant à Kaboul pour s’occuper des problèmes des frontières avec ses voisins. Les zones qui sont devenues le « territoire pakistanais » sans aucun accord de l’État et du peuple afghan. Certains Afghans déclarent que la ligne Durand est leur territoire et qu’il a été loué aux Anglais (devenu ensuite Pakistan) pour une durée d’un siècle. Les nationalistes, souvent d’origines pachtounes, déclarent leur volonté pour s’engager militairement dans une éventuelle guerre pour récupérer le Pachtounistan. La société afghane est basée plus sur la mémoire que sur l’histoire. Pour ces derniers, le Pachtounistan était le territoire afghan et le sera pour toujours.

En 1996, lorsque les Talebans ont pris le pouvoir à Kaboul, le premier jour de leur entrée à capitale, ils ont tué le Dr. N. Ahmadzai (ancien et dernier président communiste, emprisonné dans les locaux de l’ONU à Kaboul). D’après certains analystes, il aurait été tué pour avoir refusé de signer un accord reconnaissant officiellement la Ligne Durand.

---

508 LAK Daniel, analyste, auteur et journaliste international, [www.bbc.com](http://www.bbc.com)

### 3.6. La position de nouveau gouvernement afghan

Avec la formation du nouveau gouvernement en 2002, le conflit de la ligne Durand est revenu à la une des médias afghans. En septembre 2006, lors de son voyage aux États-Unis, H. Karzai a proposé deux conventions de Jirgas, des deux côtés de la ligne Durand pour régler le problème de noyautage dans les frontières. La proposition a été faite pendant le meeting entre les présidents G. W. Bush, P. Musharraf et H. Karzai à la maison blanche. « Je pense à une réunion entre la société civile afghane, les hommes âgés afghans, des chefs des tribaux, membres du clergé et le leadership spirituel plus les intellectuels du côté pakistanais, j'espère la même chose » déclara H. Karzai. « Nous devons terminer le conflit de Durand, celui qui sacrifie tous les jours nos fils et pour que l'on puisse vivre en paix avec notre voisin pakistanais » déclare Mohamad Nour, le gouverneur de Mazar-e Charif, lors d'une cérémonie concernant la Loya Jirga de la paix à Kaboul (en 2007).

Les Afghans devraient penser intelligemment si la reprise de la ligne Durand est une volonté pratique. A propos de ce conflit, le peuple afghan devrait en décider en souveraineté car cette ligne est leur territoire.

Le Pakistan devrait coopérer avec l'État afghan dans le domaine de la sécurité et la lutte contre le terrorisme international car la paix est un besoin pour ces deux pays mais aussi pour la région. La sécurité, stabilité et la paix amélioreront l'économie, le commerce et les échanges dans la région. Les États afghan et pakistanais devraient réaliser un référendum pour connaître la volonté des habitants des deux côtés de la ligne Durand. Cela pour mettre fin à ce conflit qui existe depuis plus d'un siècle. « Kaboul a été la seule capitale à ne pas voter pour l'entrée du Pakistan à l'Onu en 1947, sous prétexte que la question du *Pachtounistan* n'était pas réglée. Kaboul ne revendiquait pas officiellement la Province de la Frontière du Nord-Ouest, peuplé de Pachtouns, ethnie dominante en Afghanistan, mais exigeait un référendum et une négociation sur le tracé de la frontière »<sup>509</sup>. Pour régler ce conflit, il faudrait que la communauté internationale intervienne pour aider les deux États. L'intérêt de deux nations est dans la résolution de ce conflit. Celle-ci donnera l'occasion aux deux pays de vivre ensemble en paix et en sécurité. « Quant au Pakistan, c'est là que se tapissent

---

509 JAFFRELOT Christophe, *Le Pakistan*, Fayard, Paris, 2000.

les démons qui guettent non seulement l'Afghanistan, mais toute la région, sinon le monde »<sup>510</sup>.

Le Pakistan pourrait jouer un rôle plus actif et principal dans la reconstruction, sécurisation, stabilisation, développement et prospérité de l'Afghanistan. C'est, sans doute, le gouvernement pakistanais qui aura le dernier mot pour la jeune et fragile démocratie afghane à long terme. « Les clés de la réussite en Afghanistan sont le développement et la reconstruction, pour lesquels le Pakistan joue aussi un rôle »<sup>511</sup>, a souligné le Secrétaire général de l'OTAN, J. de Hoop Scheffer aux journalistes.

## Quelques recommandations

1. En aucun cas nous pouvons nous inspirer de la « démocratie pakistanaise » en Afghanistan car, proprement dit, il n'y a pas de démocratie dans ce pays. « Il est à craindre que le Pakistan ne dispose pas de ressources internes nécessaires à la consolidation de la démocratisation, opérée sous l'effet de chocs extérieurs »<sup>512</sup>. Cependant, le Pakistan a rencontré plusieurs problèmes graves depuis sa création. Ce pays a connu plusieurs coups d'états dans son histoire. Le pouvoir politique est toujours resté aux mains des généraux militaires, dictateurs, contraires à la démocratie et à la décentralisation. Depuis sa création, le pays a connu trois grandes séries de dictateurs militaires. La première, celle du général Ayub Khan auquel succède *in fine* le général Yhaya Khan, s'étend de 1958 à 1971. La seconde, dominée par la stature du général Zia ul Haq, se déroule de 1977 à 1988. Une troisième débute en octobre 1999, avec le coup d'état du général P. Musharraf jusqu'au 18 août 2008. « La trajectoire politique du Pakistan donne l'impression d'un éternel retour, selon un cycle un rythme quasi décennal au cours duquel alternent des phases de démocratie et de gouvernement militaire. C'est en grande partie une illusion d'optique, car le Pakistan n'a jamais véritablement goûté à la démocratie. Les épisodes dits démocratiques ont systématiquement dégénéré à la suite d'une dérive autoritaire de la personnalité au pouvoir (de Zulfakar Ali Bhutto et de Nawaz Sharif) et/ou se sont révélés être des trompes l'œil, comme l'a montré la démocratisation des

---

510 QUENTIER Ariane, *Afghanistan au cœur du chaos*, éditions Denoël, 2009, p.341.

511 [http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news\\_7491.htm?selectedLocale=fr](http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_7491.htm?selectedLocale=fr).

512 JAFFRELOT Christophe, *Le Pakistan*, Fayard, Paris, 2000.

années 1990, où les gouvernements issus des urnes se sont avérés impuissants face à l'armée. La configuration géopolitique a amené les États-Unis à soutenir les dirigeants pakistanais, à commencer par Zia, dans les années 1970-1980, pour répondre à la poussée soviétique en Afghanistan. Cette donnée a changé au cours des années 1990, mais il est peu probable que les pressions externes favorisent la démocratisation autant que l'aide américaine aux dictateurs aura renforcé leur pouvoir : la démocratie s'impose rarement de l'extérieur ».<sup>513</sup> La liberté de la presse souffre de dépendance totale et est très limitée par les dirigeants. La censure et l'autocensure sont les faits courants. Certains partis politiques opposants, mal structurés, ont été interdits pendant un certain temps pour ne pas prendre en mains le véritable pouvoir politique. « Zia a interdit les partis et les meetings politiques le 16 octobre 1978, date à laquelle la censure a aussi été renforcée. Il complète ce dispositif à la fin de 1981 en nommant 350 membres d'une assemblée purement consultative, la Majlis-i Shura, dont le rôle principal est de guider la politique d'islamisation, le grand dessein du régime. L'obsession sécuritaire s'est accompagnée d'une centralisation et d'une concentration du pouvoir entre les mains des fonctionnaires et des militaires, au détriment des partis politiques qui, faiblement structurés, n'ont pas été en mesure d'animer la scène politique et se sont même discrédités au cours des années 1950 »<sup>514</sup>. Les droits de l'Homme et les droits des Femmes sont quasi absents dans la plupart des zones dans lesquelles la charia est appliquée par les tribunaux et les autorités locales. « Zia s'est attaqué au pouvoir judiciaire en exigeant des juges qu'ils lui prêtent un serment d'allégeance, décision qui a amené certains d'entre eux à démissionner et a réduit les autres au silence. Dans le même temps, la justice civile a été concurrencée par la multiplication des cours martiales et, plus encore, des tribunaux chargés de faire respecter la charia. Dès 1979, les quatre tribunaux des provinces que compte le pays ont été placés sous la surveillance de ces tribunaux qui ont pour mission de débusquer les lois contraires à l'islam. Ces derniers sont remplacés en mai 1980 par une Federal Shariat Court, qui innove un an plus tard en nommant des oulémas aux postes de juges. A partir de 1982, des oulémas siègent aussi au Shariat Appellate Bench de la cour suprême. Ce dispositif est complété en 1984 par la création de *Qazi*

---

513 *Ibid.*

514 *Ibid.*

*courts*, qui veille au respect de la charia au niveau local, et où les oulémas peuvent à nouveau servir comme juges. Cet appareil judiciaire est chargé d'administrer au code pénal islamique (introduit par voie d'ordonnance en 1979) qui s'inspire des sanctions prévues par le Coran et la Sunnah (comme le châtiment corporel et les amputations) pour punir les auteurs de crime de sang, d'adultère, de parjure et de blasphème. Les femmes coupables d'adultères sont désormais passibles de cent coups de bâton ou de lapidation. Les auteurs d'un viol n'encourent, quant à eux, au maximum, qu'une peine de prison. En pratique, la femme violée peut même être accusée d'adultère. L'islamisation du code pénal aggrave donc l'inégalité des sexes, comme l'atteste le décret présidentiel de 1984 sur *l'administration des preuves* (Qanoon-i Shahadat) aux termes duquel le témoignage d'un homme équivaut à celui de deux femmes »<sup>515</sup>. Islamabad et certaines autres grandes villes ne peuvent pas être considérés comme des cas de réussites démocratiques alors que les fondamentalistes religieux gagnent de plus en plus de pouvoir dans la société pakistanaise. Ces derniers réclament l'établissement d'un gouvernement islamiste et l'application totale de la charia dans toutes les affaires. La politique de la démocratisation sur laquelle est basée la société pakistanaise depuis son existence est incohérente. Le règne des radicaux islamistes dans les zones tribales et leurs liens de plus en plus proches avec l'Al-Qaida ne guiderait pas le pays vers la démocratie, ce qu'avait rêvé le père-fondateur du Pakistan Muhammad Ali Jinnah.

2. Avec leur connaissance profonde du double jeu du Pakistan, la communauté internationale a l'obligation de mettre la pression sur ce dernier pour stopper son interférence en Afghanistan et dans d'autres pays centre-asiatiques. Aussi, le contraindre d'arrêter à aider la montée en puissance des fondamentalistes dans la région.
3. Afin de renforcer la démocratie, l'Afghanistan devrait trouver une solution logique pour le conflit de ses frontières avec son voisin pakistanais et cela avec l'intervention de la communauté internationale. Au lieu de développer le nationalisme pachtoun et la réclamation de récupérer les territoires perdus, il devrait plutôt se concentrer sur le territoire actuel. L'Afghanistan d'aujourd'hui, fait face déjà à d'énormes problèmes et créer un autre conflit avec son voisin de

---

515 *Ibid.*

l'Est, économiquement, militairement et politiquement plus puissant, ne facilitera pas les projets envisagés par le gouvernement afghan. Le peuple afghan est conscient de ce que lui est arrivé durant ces trois dernières décennies à cause du rôle et des stratégies du Pakistan. Avant même des conflits récents, l'Afghanistan était incapable matériellement et militairement de récupérer la ligne Durand, malgré les motivations des dirigeants. « Nous ne reconnaissons pas la ligne Durand. La frontière entre Afghanistan et le Pakistan est totalement artificielle et illégale », confie le ministre des Affaires étrangères afghan au *Sunday Times* de Londres (18 janvier 1975). Et le 2 novembre 1975, en réponse, le *Pakistan Times* écrit en menaçant l'Afghanistan ouvertement. « Les Tadjiks, les Turkmènes, les Ouzbeks et les Hazaras d'Afghanistan restent conscients de leurs origines ethniques et savent que leurs frères de sang vivent mieux dans les pays voisins. Ils pourraient préférer les rejoindre. Cela pourrait signifier la fin de l'Afghanistan que le monde connaît et qui doit son nom et son existence non pas à l'homogénéité de sa population, mais à la rivalité de deux supranationalismes du XIX<sup>e</sup> siècle ayant cherché à se contenir l'un l'autre par la création d'un État tampon »<sup>516</sup>. Pourtant à cette époque, l'Afghanistan était plus puissant et structuré qu'aujourd'hui. Le Pakistan avait déjà prévu à cette époque une guerre contre l'Afghanistan. « Un biographe d'Ali Bhutto révèle ainsi que ce dernier, en 1972, demande à son chef d'État-major, dans une note secrète, de préparer l'armée à répliquer à une *attaque concertée* de l'Inde et de l'Afghanistan »<sup>517</sup>. Le gouvernement afghan devrait trouver un compromis intellectuel pour régler ce problème. Tant que ce conflit n'est pas résolu l'Afghanistan ne connaîtra pas de sécurité et ni de paix durables. Le Pakistan ne lâchera jamais l'affaire Durand même s'il en payera un prix cher pour cela. « Le départ des troupes soviétiques d'Afghanistan, prélude à la disparition de l'URSS, permet au Pakistan, pour la première fois de son histoire, de bénéficier à Kaboul de la présence d'équipe dirigeantes qui ne soulèvent plus la question frontalière. C'est évidemment l'une des raisons pour laquelle les autorités pakistanaises non seulement reconnaissent officiellement le régime des Talebans instaure en Afghanistan après leur prise de Kaboul en 1996, mais encore ferment les yeux devant leurs exactions commises au nom de l'islam à l'encontre de la population et du

---

516 *Ibid.*

517 ZINS Max-Jean, *Pakistan, la quête de l'identité*, La documentation française, Paris, 2002, p.162.

patrimoine national (destruction des statuts bouddhistes de Bamyane en 2001). Soulagé de voir disparaître une menace vieille de plus d'un demi-siècle peser sur son flanc ouest, le Pakistan estime visiblement que le prix payé pour y parvenir vaut bien le résultat »<sup>518</sup>. La meilleure solution serait la réalisation d'un référendum pour connaître le souhait du peuple habitant des deux côtes de la frontière actuelle avant de prendre des décisions définitives. Le projet de référendum a été déjà évoqué au moment même de la création du Pakistan. « En 1947, les Pathans engagés dans la lutte antibritannique, qui s'étaient organisés au sein du mouvement dit des chemises rouges, s'opposèrent à l'intégration dans le Pakistan pour réclamer, par la voix de leur principal porte-parole, Khan Ghaffar Khan, la formation d'un Pachtounistan qui aurait pu impliquer un rattachement à l'Afghanistan. Ghaffar Khan appela à boycotter le référendum par lequel la NWFP fut finalement intégrée au Pakistan, puis demanda à l'assemblée constituante, dont il était membre, que la province soit rebaptisée Pachtounistan »<sup>519</sup>. Mais le Pakistan n'est prêt en aucun cas à réaliser un tel référendum dans les zones peuplées des Pachtouns. Il craint un retour des Pachtouns nationalistes en Afghanistan et la création de tensions plus graves dans d'autres provinces du pays relativement calme. Le Pakistan était favorable à la réalisation d'un référendum au Cachemire et il en n'est pas au Pachtounistan pour l'instant. L'ONU devrait aider les deux nations pour régler ce problème. « Les autorités pakistanaises notamment l'armée et les services secrets se sont efforcés d'internationaliser l'enjeu en réclamant dans les enceintes multilatérales que les résolutions de l'ONU (résolution du 5 janvier 1949 de la commission des Nations unies pour l'Inde et le Pakistan concernant un référendum pour le dossier du Cachemire ainsi que la résolution du 13 août 1948 et celle du 24 janvier 1957 du conseil de sécurité de l'ONU) prévoyant l'organisation d'un référendum au Cachemire soient enfin appliquées, puis en dénonçant les atteintes aux droits de l'homme »<sup>520</sup>. Trois Loya Jirgas concernant le conflit de la ligne Durand ont eu lieu à Kaboul depuis 2002, mais sans aucun résultat concret. Pour l'instant, le Pakistan n'a toujours pas envisagé d'organiser une conférence relative à ce conflit. D'autres assemblées et échanges des acteurs

---

518 *Ibid*, p.164.

519 JAFFRELOT Christophe, *Le Pakistan carrefour de tensions régionales*, Complexe, Paris, 1999, p.22.

520 *Ibid*, p. 26.

majeurs devront avoir lieu des deux côtes de la frontière pour trouver une solution définitive à ce conflit interminable.

4. Le Pakistan de son côté, en réponse aux efforts entrepris par son voisin dans le futur, doit aussi réagir en arrêtant complètement son double jeu en Afghanistan. Il devrait stopper le soutien des Talebans et des autres insurgés cachés dans son territoire et cela après le retrait des forces internationales de l'Afghanistan. Avec les problèmes causés par les insurgés au Pakistan, le pays a calculé la menace des fondamentalistes dans sa société. Les chefs des Talebans afghans arrêtés et emprisonnés au Pakistan devront être transférés au gouvernement afghan. Il devrait également arrêter sa stratégie d'influence en Afghanistan. Les dirigeants pakistanais ont compris que cette politique entreprise par les stratèges dans le passé ne fonctionne plus avec les circonstances actuelles. Le gouvernement pakistanais devrait reconnaître officiellement ses responsabilités de soutien militaro-financier aux différents groupes armés dans les dernières décennies en Afghanistan.
5. Les gouvernements afghan et pakistanais devraient stopper les accusations mutuelles. Ils devraient entreprendre davantage d'efforts sérieux dans leur lutte contre le terrorisme qui menace la région.
6. Les deux pays devraient approfondir leurs relations dans les domaines suivants : diplomatie, commerce, économie, sécurité, reconstruction, développement, démocratisation, lutte contre le terrorisme et le trafic de drogue.
7. Le Pakistan et l'Inde devront arrêter d'utiliser l'Afghanistan comme leurs champs de bataille et de compétitions régionales. Dans les années 1980, les deux grandes puissances (Est-Ouest) ont mené leur guerre en Afghanistan et le monde est témoin des conséquences sans cesse de ce « Grand jeu » depuis. D'une part, ce conflit endommagera les relations des pays mais aussi le risquera d'agrandir davantage le problème de terrorisme. Les premières nations visées seront ces deux pays comme nous avons déjà remarqués par la multiplication des attaques durant ces dernières années. « L'engagement de l'Inde en Afghanistan, quoique limité, a toujours été une projection de sa rivalité avec le Pakistan sur d'autres dossiers »<sup>521</sup>.

---

521 JAFFRELOT Christophe, *Le Pakistan carrefour de tensions régionales*, Complexe, Paris, 1999, p.70.

8. Les États afghan et pakistanais devront engager plus d'efforts pour améliorer les conditions de vie des civils, dans le sud de l'Afghanistan ainsi que dans la zone tribale des deux côtes de la frontière, souffrant depuis des années les agressions militaires, la pauvreté, manque d'attention des pouvoirs centraux pour gagner leurs cœurs et leurs esprits. Le système d'éducation classique et religieuse devrait être amélioré pour que les gens connaissent leurs droits, leurs obligations mais aussi la notion de la démocratie.
9. Les institutions, telles que l'armée et la police, des deux pays devront être renforcées et mieux équipées afin de sécuriser les frontières et soutenir et renforcer l'état de droit pour légitimer les gouvernements centraux dans ces régions.
10. Les États-Unis et la communauté internationale devront continuer leurs aides et soutenir l'Afghanistan en donnant plus d'autonomie au gouvernement central. Les États-Unis ne devront plus suivre le dossier afghan à travers des généraux pakistanais, pour éviter toutes complications et incompréhensions dans la région. Une stratégie déterminée, claire et commune guidée par les Américains dans cette région du monde pourrait éviter des éventuelles attaques ciblant les Occidentaux et leurs intérêts, à travers le monde, dans l'avenir

## TROISIÈME PARTIE

# LE RÔLE ET LA RESPONSABILITE DE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE DANS LA RECONSTRUCTION DE L'ÉTAT- NATION ET LA CONSOLIDATION DE LA DEMOCRATIE EN AFGHANISTAN

*« Si la société d'Asie centrale existe et se réunit toujours dans cinquante ou cent ans, la question de l'Afghanistan sera aussi crucial et importante qu'elle l'est aujourd'hui, discours de Lord Curzon au dîner annuel du Cercle, Londres, 1908 »<sup>522</sup>.*

---

522 *Ibid.*

## Chapitre VII

### Le rôle et la responsabilité de l'ONU en Afghanistan

La communauté internationale est intervenue en Afghanistan, dans le cadre du droit international. « Il faut tenir compte du fait qu'à l'inverse de l'invasion soviétique en Afghanistan et de l'intervention des Américains au Vietnam puis en Irak, c'est au nom du droit international, sous mandat de l'ONU, que les Occidentaux se sont engagés en Afghanistan. Il s'agit là d'un des principales politiques de la guerre définie par Ferdinand Foch. Le droit doit être respecté pour ne pas nourrir la propagande de l'adversaire, même si cela est difficile dans le cas d'une guerre subversive »<sup>523</sup>. Depuis l'intervention de la coalition internationale, « les objectifs militaires de l'intervention en Afghanistan fixés en 2001 étaient justifiés. En réponse aux attentats du 11 septembre 2001, il fallait détruire les camps d'entraînement et les infrastructures terroristes en Afghanistan, capturer les leaders d'Al-Qaida, et faire en sorte que le pays ne soit plus une plateforme et un sanctuaire pour des activités terroristes dirigées contre les nations occidentales »<sup>524</sup>. Cependant, l'ONU, mandataire de cette intervention n'a pas fait d'efforts assez importants dans sa responsabilité de stabilisation et de construction d'un État afghan. « La conférence de Bonn, dès le mois de décembre 2001, puis les conférences suivantes de reconstruction de l'Afghanistan ont ajouté un but de construction d'un État démocratique (constitution, élections libres, mise en place d'un parlement...). Cette stratégie était logique puisqu'elle avait pour ambition de mettre en place des institutions et des moyens de sécurité d'un État afghan autonome. On peut donc considérer que la construction d'un État est le prolongement de la lutte contre le terrorisme »<sup>525</sup>.

---

523 JAUFFRET Jean-Charles, *Afghanistan 2001-2010 : chronique d'une non-victoire annoncée*, Édition Autrement, Paris, Mars 2010, p.240.

524 « Afghanistan : quelle stratégie pour réussir ? (Mission en Inde, Afghanistan, Pakistan du 22 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2009) », Rapport d'information, Commission des affaires étrangères du Sénat français, 5 novembre 2009, p.1.<http://www.senat.fr/rap/r09-092/r09-0920.html#toc0>

525 *Ibid.*

C'est sur la base de la résolution 1378<sup>526</sup> du 14 novembre 2001 du Conseil de sécurité et le plan en cinq points du représentant spécial du secrétaire générale de l'ONU, L. Brahimi, que les différents acteurs afghans sont conviés à se réunir au Château de Saint-Petersburg, dans la banlieue de Bonn le 5 décembre 2001 (cf. chap. I). Malgré, la participation de différents représentants afghans, la conférence était plutôt une création de l'ONU. L. Brahimi l'organisateur principal de la conférence de Bonn accepte les erreurs qui ont été commises lors de cet événement historique. « Les invités de la conférence de Bonn (en novembre 2001, différentes factions afghanes se sont rassemblées sous l'égide de l'ONU pour tenter de trouver un accord permettant d'aboutir à la construction d'un gouvernement) n'étaient pas représentatifs de l'Afghanistan ; le gouvernement qui en est sorti non plus. Le 9 septembre 2001, lorsque le commandant Massoud a été assassiné, ce qui restait de la prétendue Alliance du Nord était en train de partir pour le Tadjikistan. Elle s'accrochait jusque-là à un petit morceau de terre du Panshir, qui ne représentait pas même 5 % de l'Afghanistan. Et ceux qui contrôlaient plus de 95 % du pays n'était pas présents à Bonn ! Tout le monde le savait, et c'était alors inévitable »<sup>527</sup>.

La délégation de l'Alliance du Nord ne représentait pas l'ensemble des ethnies afghanes, mais surtout elle manquait de légitimité auprès des civils qui se rappelaient de leur participation à la guerre civile, ainsi que de l'emprisonnement et de l'exécution de milliers de civils durant le régime des Moudjahidin entre 1992 et 1996. Les habitants de Kaboul se rappelaient encore les massacres commis par les seigneurs de guerre. Selon un rapport de l'ONU daté de 2000, chaque famille avait perdu au moins un membre pendant les guerres civiles. Toutes les ethnies qui se trouvent dans le Nord de l'Afghanistan ne soutenaient pas non plus la politique de l'Alliance du Nord mais comme la plupart de leurs chefs étaient originaires de cette région, ils s'y sont installés à partir de 1996. Lorsque les États-Unis ont décidé de renverser le régime des Talebans en 2001, ils ont fait appel à l'Alliance du Nord pour avoir leur soutien puisqu'ils contrôlaient quelques provinces dans le Nord contre les Talebans, mais aussi, avoir à leur disposition des mercenaires bon marché. Pour cela, les États-Unis ont dû reverser des millions de dollars aux chefs de l'Alliance du Nord pour qu'ils aident à pousser les Talebans hors des grandes villes et pour que ces mêmes chefs de l'Alliance du Nord

---

526 [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/S\\_RES\\_1378.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/S_RES_1378.pdf)

527 VÉDRINE Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.78

responsables de crimes de guerre puissent être invités à la conférence de Bonn avec le soutien des Américains. Les États-Unis voulaient reconstruire l'État-nation en s'appuyant sur l'influence des seigneurs de guerre. C'était une grave erreur. Les seigneurs de guerre avaient peu de légitimité aux yeux des civils ; les gens attendaient la condamnation de ces chefs criminels et non leurs nominations aux rênes de l'État.

Dans ce chapitre, nous développerons le rôle que l'ONU a joué dans l'affaire afghane depuis 2001. Nous évoquerons également les difficultés pour les acteurs majeurs de la communauté internationale qui ont causés le maintien de deux missions de la démocratisation en parallèles.

## **I. L'incompréhension ou l'ignorance du contexte afghan par l'ONU**

Avant la chute de leur régime, les Talebans contrôlaient presque 90 % du territoire afghan. Mais l'ensemble de la population civile ne soutenait pas leur politique. Les habitants des grandes villes, souvent des familles modestes qui n'avaient pas les moyens de partir au Pakistan ou en Iran, sont restés en Afghanistan et y ont subis la politique dictatoriale des Talebans, mais ils n'appréciaient pas non plus les chefs de l'Alliance du Nord. En invitant ces derniers à la conférence de Bonn, la réelle volonté des Afghans qui ont souffert des désastres sous les différents régimes n'a pas été prise en compte par la communauté internationale (cf. chap. I, IV). Or, en donnant le pouvoir aux chefs de l'Alliance du Nord, les États-Unis ont imposé aux Afghans, dès décembre 2001, un gouvernement corrompu, criminel, non représentatif, peu démocratique et illégitime. C'est pourquoi, le nouveau gouvernement afghan construit en 2002, n'a jamais gagné le soutien total de l'ensemble des ethnies afghanes et c'est pour cette raison que les Talebans ont pu gagner la confiance des civils et ont multiplié leurs fidèles. Les organisateurs de la conférence ont eu le mérite de cibler les objectifs, d'établir des étapes et de prévoir des transitions. En se focalisant, en priorité, sur la question de la réorganisation de l'État, en cherchant à dissiper les doutes dans l'esprit des Afghans, et surtout en recourant aux symboles de légitimité, la conférence a fait naître l'espoir que les conditions d'une mutation, qualifiée par certains de *nation-building*, allaient être définitivement réunies.

## 1.1. Les accords de Bonn, une solution temporaire et inefficace

En effet, la communauté internationale n'a pas mis en place de stratégie définie post-conflit concernant le problème des combattants Talebans ainsi que celle de la construction de l'État-nation. Renverser le régime des Talebans mais que faire ensuite ? Les États-Unis voulaient se venger du 11 Septembre en s'attaquant au régime des Talebans car ces derniers avaient hébergés le réseau d'Al-Qaida. Mais la population afghane méritait et attendait que la justice soit rendue pour les crimes qui ont été commis dans le passé. « En réalité, l'Afghanistan n'intéressait pas les États-Unis. Pour eux, seuls comptaient les individus qui les avaient attaqués »<sup>528</sup>. Encore une fois, les États-Unis ont commis une erreur, car comme dans les années 1980, ils sont allés en Afghanistan pour un objectif très précis sans réfléchir aux conséquences. Pendant la résistance afghane contre les Soviétiques, les Américains ont soutenu les résistants, mais une fois que l'armée rouge a quittée l'Afghanistan, l'Occident a complètement oublié le peuple afghan. En 2001, les États-Unis ont attaqué le régime des Talebans pour se venger mais aucun plan de reconstruction post-conflit sérieux n'a été prévu. En effet, les États-Unis ne montraient aucun intérêt pour le peuple afghan. « Aucun travail de planification ne semble avoir été entrepris avant la mise en place de la stratégie militaire quant à l'avenir post-Talebans de l'Afghanistan. Plusieurs semaines après le 11 Septembre, le département d'État proposera finalement que les États-Unis demandent aux Nations unies d'aider à la transition politique ainsi qu'à un programme de reconstruction, en dépit de l'hostilité de l'administration Bush au concept de *nation-building* »<sup>529</sup>. Dans l'affaire afghane, l'ONU a mandaté les États-Unis pour intervenir et, par la suite, elle a joué le rôle de « consultant » pour les Américains. L'ONU en tant que médiateur international a pour obligation de garantir la paix et la sécurité mondiale. Elle détient des capacités humaines et financières suffisantes pour la reconstruction et de ce fait pouvait établir un État fonctionnel en Afghanistan dès 2002. Mais elle n'a pas fait d'efforts considérables dans la société afghane. Au contraire, elle a commis des erreurs qui ont aggravé l'insécurité en Afghanistan.

---

<sup>528</sup> *Ibid*, p.79.

<sup>529</sup> *Ibid*. p.27.

## 1.2. La responsabilité de l'ONU dans le blanchiment et retour au pouvoir des criminels afghans

Autre problème majeur, il n'a été stipulé nulle part dans les accords de Bonn du 5 décembre 2001, un accord de paix, une loi d'amnistie ou dispense, ni même une réconciliation nationale entre les milliers de combattants des Talebans « non-criminels et/ou non-responsables » mais aussi les autres groupes armés (réseau de J. Haqqani, *Hezb-e-islami*, etc) opposés à l'Alliance du Nord. Autrement dit, seule cette dernière avait la légitimité aux yeux des Américains et de l'ONU. Cette erreur commise par l'ensemble des acteurs impliqués dans les accords de Bonn a créé des désastres au sein de la société afghane. En fait, les déclarations sur les groupes armés présents en Afghanistan étaient très vagues ou au profit des Moudjahidin de l'Alliance du Nord. Voici les déclarations des accords de Bonn relatif aux groupes armés actifs en Afghanistan. « Les participants aux pourparlers des Nations Unies sur l'Afghanistan en présence du représentant spécial du Secrétaire général pour l'Afghanistan : [ Exprimant leur gratitude aux Moudjahidin qui, au long des années, ont défendu l'indépendance, l'intégrité territoriale et l'unité nationale du pays et ont joué un rôle essentiel dans la lutte contre le terrorisme et l'oppression, et dont le sacrifice a fait d'eux tout à la fois des héros du Djihad et des champions de la paix, de la stabilité et de la reconstruction de leur patrie bien aimée, l'Afghanistan.] »<sup>530</sup>. Dans cette partie des accords, les responsables des crimes de guerre du passé ont été honorés et légitimés par l'ONU au lieu d'être poursuivi pour leurs crimes par la CIJ. Cet acte était plus dans l'intérêt de la communauté internationale que dans celui de la volonté du peuple afghan. A cette époque, le but de l'ONU était de construire un État afghan composé d'acteurs influents dans les plus brefs délais quelques soient ses dirigeants. De ce fait, tous les seigneurs de guerre ont été désignés aux postes clés du nouveau gouvernement. Ces seigneurs de guerre étaient les responsables de la destruction du pays, des guerres civiles, de l'instabilité et du désastre du peuple afghan.

La chute du régime des Talebans a donné beaucoup d'espoirs aux Afghans pour que leur pays retrouve la paix, la sécurité et la prospérité. Mais ces espoirs furent de très courte durée, car les mêmes seigneurs de guerre ont repris le contrôle du pays. Pendant ce chaos les responsables criminels Talebans ont aussi pu quitter le pays et se cacher

---

530 [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/S\\_RES\\_1378.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/S_RES_1378.pdf)

pour échapper à la justice pour leurs crimes. Sans objectif clair, seuls leurs simples combattants villageois sont restés en Afghanistan. Selon un rapport de l'ONU, les « Talebans ont commis entre autres un génocide en tuant des milliers de Hazaras et de Tadjiks en 1998 à Mazar e-Sharif »<sup>531</sup>. Encore une fois, c'est la population civile qui a souffert des conflits car la justice relative aux responsables des Talebans criminels n'a pas été rendue au peuple (par la communauté internationale).

Dans d'autres parties des accords concernant les groupes armés présents en Afghanistan, les Moudjahidin ont été encore honorés alors que le problème relatif au destin des milliers de Talebans « non responsables et non criminels » n'apparaît nulle part. « Dispositions finales : 1 - Lors de la passation officielle du pouvoir, tous les Moudjahidin et tous les membres des forces armées afghanes et des groupes armés du pays tomberont sous le commandement de l'Autorité Intérimaire qui en assurera le contrôle, et seront réorganisés en fonction des besoins des nouvelles forces de sécurité et forces armées afghanes »<sup>532</sup>. « Requête adressée à l'Organisation des Nations Unies par les participants aux pourparlers des Nations Unies sur l'Afghanistan. Les participants aux pourparlers des Nations Unies sur l'Afghanistan : 4 - Invitent instamment l'Organisation des Nations Unies et la communauté internationale, compte tenu du rôle héroïque joué par les Moudjahidin dans la lutte pour l'indépendance de l'Afghanistan et pour la dignité de son peuple, à prendre les mesures nécessaires, en coordination avec l'Autorité Intérimaire, pour aider à la réintégration des Moudjahidin dans les nouvelles forces armées et forces de sécurité afghanes »<sup>533</sup>. Aucune stratégie n'a été envisagée pour le problème des milliers de combattants Talebans. Or, ils ont toujours été considérés comme des ennemis activement recherchés par les Américains et ses alliés. Cependant, les anciens règlements de comptes, l'arrestation massive d'innocents sous le nom « des Talebans », la dénonciation des rivaux, l'assassinat et la torture de milliers d'innocents par les différents groupes armés au pouvoir commencent dans le pays (cf. chap. IV, V).

---

531 <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/ac2d933b474a7e13802566fe003581de?>

532 *Ibid.*

533 *Ibid.*

### 1.3. Absence de tout accord de paix et de la justice transitoire

Dans d'autres pays à la fin de chaque conflit, il y a eu un accord de paix, une loi d'amnistie ou de dispense et de réconciliation entre les partis belligérants pour mettre en place le processus de la paix, la sécurité mais aussi appliquer la justice transitoire. Dans le contexte afghan, la question de justice transitoire a été complètement écartée. Elle n'a pas été appliquée, ni au profit de la population civile en jugeant les chefs criminels des Talebans qui étaient responsables du désastre afghan, ni à celui des simples combattants de ces derniers qui n'avaient pas de connexions avec l'Al-Qaida et autres groupes extrémistes. Autrement dit, les chefs des Talebans qui étaient responsables des crimes, ont pu quitter le pays pour se cacher au Pakistan et les milliers de simples combattants Talebans ont été arrêtés et emprisonnés par les Américains et leurs alliés afghans. « Bien que les Talebans ne soient pas une organisation terroriste internationale (il s'agit plutôt d'un mouvement afghan qui a pris le contrôle de la majorité du pays), ils ne sont pas conviés à la conférence de Bonn, celle-ci se déroulant au moment même où ils sont expulsés du pouvoir par la force. Dans les mois qui suivront, on ne recensera pas non plus le moindre effort visant à les intégrer au processus de paix. Au lieu de cela, les États-Unis mettent en place leur système de détention illégale, au mépris des conventions de Genève »<sup>534</sup>. L'arrestation massive des citoyens innocents a engendrée la colère chez les Talebans qui avaient repris la vie civile (cf. chap. V). La plupart de ces prisonniers ou certains membres de leurs familles ont rejoint le mouvement des Talebans à leur libération. Pendant des années, les Américains ont montré leur hostilité à un quelconque accord de paix ou à une amnistie avec les Talebans. « La reddition de Kandahar négociée par H. Karzai en échange d'une amnistie fait l'objet d'une sévère mise en garde des Américains qui menacent de lui retirer leur soutien si le mollah Omar bénéficie d'une quelconque amnistie ou de complicité qui lui permette de se cacher. Des ministres ou des responsables Talebans de moindre importance, des combattants sont retournés dans leur foyer, parfois avec leurs armes, ou se cachent chez des proches »<sup>535</sup>. En absence de toutes mesures et les stratégies non-définies de la communauté internationale dans le contexte afghan, H. Karzai a créé la commission de paix et de réconciliation. Le but de

---

534 VÉDRINE Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.30.

535 KARAM Patrick, *Asie Centrale, le nouveau Grand Jeu*, le Harmattan, Paris, 2002, p.105.

cette commission était de réintégrer les membres des Talebans qui renonçaient à la violence dans la société afghane sous couvert d'une amnistie. Cependant, cette commission n'avait ni les moyens financiers, ni le soutien de la communauté internationale. Les États-Unis et les seigneurs de guerre se sont même montrés défavorables à cette commission. Le président H. « H. Karzai poursuit ses efforts visant à faire rentrer les Talebans dans le jeu politique, en dépit de l'opposition des États-Unis et de l'Alliance du Nord. Il avait nommé l'ancien président Sibghatullah Mujaddedi pour diriger la commission de paix et réconciliation, chargée de persuader les membres des Talebans de rentrer chez eux sous le couvert d'une amnistie »<sup>536</sup>. En suivant une politique hostile aux Talebans, une question importante mérite d'être posée aux Américains. Comment les États-Unis voulaient-ils construire une nation en ignorant la réalité et la question cruciale, des milliers de Talebans qui formaient la société afghane ? Or, dans certaines provinces habitées majoritairement par l'ethnie et les tribus pachtounes, les Talebans avaient des milliers de partisans et de sympathisants. Le soutien moral ou financier d'une partie de la population aux Talebans est dû à l'idéologie de ces derniers mais aussi à d'autres facteurs sociaux importants.

Des milliers de combattants afghans et étrangers qui se trouvaient dans les rangs des Talebans ont été automatiquement condamnés à mort lors du renversement du régime des étudiants en religion par les États-Unis. Autrement dit, les acteurs nationaux et internationaux n'ont pas mis en place une stratégie de post-Talebans pour s'occuper de ces combattants qui devenaient logiquement des prisonniers de guerre. En l'absence de toutes stratégies, le gouvernement américain voulait, tout simplement, se débarrasser de ces éléments. « Le secrétaire américain à la défense, Donald Rumsfeld, avertit le 20 novembre [2001] au Pentagone qu'il serait *extrêmement malheureux* que les combattants étrangers d'Al-Qaida à Kunduz soient laissés libres et autorisés à rejoindre un autre pays et à provoquer le même genre d'actes terroristes. Le 19, il prévenait les États-Unis ne sont enclins à négocier des redditions. Et nous ne sommes pas non plus en mesure, vu le peu de forces que nous avons sur le terrain, d'accepter des prisonniers. Ni libres, ni prisonniers, il s'agit d'un appel au meurtre qui rencontre l'assentiment général des Afghans. Le commandant Mohammed Atta du Front Uni le 20 novembre ne cache pas : *nous ne pouvons pas garantir la sécurité des combattants étrangers car ils ont engendré une calamité humanitaire en Afghanistan.*

---

536 RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.262.

Le même Rumsfeld regrette que tous *les Talebans ne sont malheureusement pas morts*. Son adjoint, Paul Wolfowitz, surenchérit *nous allons essayer d'en tuer le plus possible*. Les États-Unis passent à l'acte. La mutinerie de 800 miliciens d'Al-Qaida faits prisonniers par les troupes de Dostom lors de la chute de Kunduz est matée dans le sang grâce à un pilonnage aérien intensif »<sup>537</sup>. Ces massacres commis par les seigneurs de guerre avec le soutien des Américains ont créés une sensibilité et une haine au sein de la société musulmane afghane. Pour le peuple afghan mêmes si ces Talebans et leurs alliés arabes étaient responsables des désastres afghans durant ces dernières années, ils étaient avant tout des musulmans. Dans la société conservatrice et radicalisée afghane, la croyance islamique est très forte chez un certain nombre d'individus ; les fidèles musulmans sont respectés par les citoyens. Certaines tombes de combattants tués par les forces internationales après le renversement du régime des Talebans sont devenues des lieux de pèlerinage pour les villageois. Ils ne les considèrent pas comme des terroristes mais plutôt comme des « innocents martyres » tués par les infidèles. Ainsi, les acteurs responsables ont créé une colère chez les Afghans et ont permis l'augmentation de sympathie envers les Talebans. A cette époque, la société avait besoin de voir l'application de la justice transitoire et non pas de nouveaux massacres. Dès le début, l'ONU n'a pas joué son rôle dans l'affaire afghane de post-conflit. Elle a laissé les États-Unis massacrer des milliers de prisonniers de guerre et des innocents sur la dénonciation de leurs alliés afghans.

#### 1.4. La responsabilité de l'ONU dans la confusion des civils avec les combattants Talebans

La procédure de recrutement des Talebans dans les zones rurales était connue de tout le monde. Il fallait servir dans l'armée des Talebans pour une période de six mois ou payer une somme qui n'était pas dans les capacités de certaines familles modestes. « En janvier 1997, les Talebans furent confrontés à une révolte contre la conscription dans leur bastion de Kandahar. Au moins quatre recruteurs Talebans furent tués par des villageois qui refusaient de s'engager dans l'armée. Les Talebans furent chassés de plusieurs villages de Kandahar après des échanges de coups de feu qui firent des

---

<sup>537</sup> KARAM Patrick, *Asie Centrale, le nouveau Grand Jeu*, le Harmattan, Paris, 2002, p.97.

victimes de part et d'autre »<sup>538</sup>. « Les ressources des Talebans, argent, carburant, nourriture, moyen de transport, armes et munitions sont fournies par la Shura Conseil militaire. Les hommes vont et viennent en permanence et se font remplacer sur le front par des membres de leur famille quand ils rentrent chez eux pour le longue permissions. L'armée régulière des Talebans n'a jamais compté plus de 25000 ou 30000 hommes, même si ces effectifs pouvaient augmenter rapidement avant les nouvelles offensives »<sup>539</sup>. En effet, le service militaire des Talebans était obligatoire, comme c'était le cas pendant le régime communiste dans les années 1980. Des milliers de jeunes soldats afghans se trouvaient dans l'armée communiste sans forcément soutenir l'idéologie marxiste. Après la prise de Kaboul par les Moudjahidin en 1992, tous les soldats et certains responsables communistes qui se trouvaient en Afghanistan n'ont pas été exécutés ni même emprisonnés, et ont même retrouvé leurs postes au sein du gouvernement des Moudjahidin quelques mois plus tard. Être un ancien soldat, fonctionnaire ou partisan communiste ne dérangeait plus personne au milieu des années 1990. Dans le contexte des Talebans ce n'est pas le cas. Tous ces combattants Talebans issus des familles modestes n'ont pas pu retrouver leur place dans la société après la chute de leur régime. Ceux qui ont été rejeté par la société civile n'avaient qu'un seul choix, celui de rejoindre de nouveau les Talebans alors qu'ils pouvaient jouer un rôle propice dans la reconstruction de leur pays comme le souligne L. Brahimi, « il était déjà évident en 2003 qu'il fallait approcher certains des Talebans, qui auraient pu accepter de se joindre au gouvernement pour reconstruire leur pays »<sup>540</sup>. « Mais il aurait été possible, tout de suite après notre retour de Bonn, de proposer aux absents, non représentés à la conférence, de venir rejoindre le processus. Nous ne l'avons pas fait. On s'accordait pour dire que les Talebans étaient finis, qu'ils ne reviendraient plus. C'était une erreur, il aurait fallu aller chercher certains Talebans. Nous aurions pu intégrer alors beaucoup de personnes démoralisées par les bombardements qui auraient été heureuses d'être approchées. Lorsque j'avais proposé timidement à l'époque, la désapprobation a été unanime de la part des Russes, des Américains, des Indiens, des Iraniens... et naturellement des représentants de l'Alliance du Nord. C'est un échec terrible. Une occasion manquée. Notre deuxième échec, c'est que le gouvernement afghan, en plus de ne pas être représentatif, était, dès

---

538 RASHID Ahmad, *L'ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.138.

539 *Ibid.* p.134.

540 VÉDRINE Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.82.

le départ, très corrompu, et constitué de beaucoup d'incapables »<sup>541</sup>. La confusion entre les responsables et les innocents a permis l'arrestation de milliers d'Afghans. Aussi, certaines personnes ont été dénoncées par les alliés des Américains sans aucune pitié pour leurs compatriotes. Cela a permis le retour des Talebans dans les zones rurales. La communauté internationale ne s'intéressait pas à la question des arrestations. L'ONU, traditionnellement compétente en la matière, était absente dans cette affaire. La réaction de ces acteurs était irresponsable envers les Afghans. Certaines familles des engagés Talebans n'ont jamais revus leurs enfants. Dans cette guerre terrible chaque acteur se montre légitime pour ces actes. Les Talebans ont repris leurs armes et ont engagés de nouveaux combattants. Après trois années de stabilité et de paix relatives, en 2004, les combats et les explosions reprennent petit à petit dans tout le pays. Il est très difficile de dire quelle partie avait raison pour entreprendre ses actes contre l'autre. Une chose est sûre, des millions d'Afghans ont souffert de la reprise des conflits et les projets de la reconstruction du pays ont échoué.

### 1.5. La réconciliation : une nécessité incontournable de la stabilisation

Depuis 2007, le gouvernement afghan essaie sérieusement d'entamer les négociations avec les Talebans, ceux qui sont prêts à renoncer à la violence, couper leurs liens avec Al-Qaida et accepter la constitution afghane. La réconciliation avec différents groupes armés, est un fait que les dirigeants afghans auraient dû prendre en compte dès la conférence de Bonn, ou beaucoup plus tôt. « En 2003, les Talebans étaient désorganisée et démoralisés, maintenant ils sont sûrs de vaincre l'OTAN. Ils pensent gagner comme les Afghans ont toujours gagné : en prenant leur temps et en attendant que les étrangers en aient assez et s'en aillent »<sup>542</sup>. Pour faire avancer le processus de réintégration des Talebans les dirigeants afghans ont eu le soutien des États-Unis, de l'OTAN, de l'ONU et de la communauté internationale. Cependant, avec l'arrivée du président B. Obama au pouvoir, la stratégie de la Maison-Blanche a aussi changée. La doctrine de G. W. Bush pour combattre le terrorisme international était

---

<sup>541</sup> *Ibid.* p.79.

<sup>542</sup> *Ibid.* p.82.

très claire « il faut combattre les terroristes partout dans le monde » mais sans distinction entre différents groupes islamistes. « L'administration Bush a rangé Al-Qaida, le terrorisme et les acteurs régionaux dans la même rubrique, *guerre contre le terrorisme*, élaborant une politique qui a fini par rassembler ces acteurs au lieu de les diviser. Au lieu de classer tous les groupes islamistes ayant recours à la violence dans le groupe *Terreur/Al-Qaida*, la politique menée doit, au contraire, établir une distinction entre, d'une part, les acteurs locaux et régionaux dont les objectifs politiques peuvent potentiellement faire l'objet de négociations (Talebans et autres insurgés), et, d'autre part, Al-Qaida. Des interactions imprévisibles peuvent cependant survenir entre tous ces groupes au sein, et au-delà, de l'espace Afghanistan-Pakistan »<sup>543</sup>. Le président « George W. Bush signe à cet effet le 14 novembre [2001] un décret qui lui donne le pouvoir de décider seul de qui comparait devant les tribunaux militaires spéciaux. Sont concernés les étrangers soupçonnés d'avoir commis des actes terroristes ou d'avoir donné refuge à des terroristes. Ces tribunaux militaires qui ont le droit de mort peuvent se réunir à l'étranger. L'attorney général, John Achcroft, explique *nous pourrions capturer des terroristes dans des endroits comme l'Afghanistan (...) et ne pas estimer nécessaire de les ramener aux États-Unis pour les traduire en justice*. La base américaine de Guantanamo à Cuba les accueillera »<sup>544</sup>.

Le président B. Obama a modifié sa stratégie envers le monde musulman. Il essaie de différencier les groupes islamistes du réseau d'Al-Qaida et de mener plutôt la diplomatie. Dans son premier discours adressé au monde musulman en été 2009 à l'université du Caire, il a montré sa volonté de rapprochement avec le monde musulman. D'après lui, « la force militaire contre les groupes islamistes ne serait pas la solution unique pour stopper la violence faites par ces derniers »<sup>545</sup>. Il essaie de tendre la main aux mollahs d'Iran, aux Talebans, au Hezbollah du Liban et d'autres groupes islamistes dans le monde. C'est grâce à ce soutien que le gouvernement afghan a accéléré le processus de réconciliation nationale avec les Talebans.

Avec l'arrivée de 30 000 renforts militaires Américains en 2009 en Afghanistan, les Talebans furent beaucoup affaibli et ont montré leur volonté de négociations avec le gouvernement afghan à plusieurs reprises. Mais pour certains spécialistes de la question afghane comme G. Dorronsoro, l'augmentation du nombre de soldats

---

<sup>543</sup> *Ibid.* p.53.

<sup>544</sup> KARAM Patrick, *Asie Centrale, le nouveau Grand Jeu*, le Harmattan, Paris, 2002, p.101.

<sup>545</sup> <http://www.voltairenet.org/article160475.html>

étrangers en Afghanistan a détérioré la sécurité. D'après lui, la communauté internationale devrait trouver une autre alternative que la force militaire. « La guerre, puisqu'il s'agit bien d'une guerre, est probablement perdue pour les Occidentaux, sauf s'ils se décident (enfin) à un changement radical de stratégie. L'augmentation du nombre des troupes de 20 000 à plus de 70 000 depuis 2001, n'a fait qu'accompagner la montée de l'insécurité et l'avancée des Talebans »<sup>546</sup>.

Selon le *New-York Times*, le commandement des Talebans jusqu'en 2006 était bien structuré. Mais le combat mené par les forces américaines, les forces afghanes, les forces spéciales étrangères et les bombardements par les drones ont tué beaucoup de hauts et moyens dirigeants Talebans. Cela a causé non seulement la mort de commandants clés des Talebans mais aussi le retrait d'autres chefs de ces derniers de la guerre. Selon le journal la limitation des conversations téléphoniques et des contacts personnels entre les combattants et des commandants des Talebans d'une part, la mort des dirigeants du niveau moyen de ces derniers et leur remplacement par des commandants jeunes et peu connus, d'autre part, a beaucoup affaibli le mouvement des Talebans. Certains commandants régionaux réagissent indépendamment et pour leurs intérêts personnels, ils n'obéissent plus aux ordres de leurs supérieurs. Cela peut être de bonnes nouvelles pour Kaboul et Washington mais l'affaiblissement des Talebans cause aussi des difficultés. Autrement dit, la position affaiblie des Talebans retarde le processus d'un accord de paix. D'après le journal précité, « la plupart des nouveaux dirigeants Talebans qui ont des liens avec l'Al-Qaïda ne veulent pas négocier avec le gouvernement d'H. Karzai »<sup>547</sup>.

## 1.6. Le soutien de différents acteurs majeurs de processus de la réconciliation

Des pays voisins ont aussi montré de sérieux efforts pour aider le processus de réconciliation nationale avec les Talebans afin de trouver une solution au conflit afghan. La volonté de certains dirigeants Américains pour reconnaître le régime des

---

<sup>546</sup> DORRONSORO Gille, Professeur de sciences politiques, Les nouvelles d'Afghanistan, N° 123, Paris, Novembre 2008.

<sup>547</sup> <http://da.azadiradio.org/content/article/2195746.html>

Talebans et négocier avec ces derniers n'est pas, tout à fait, une stratégie nouvelle. Dans les années 1990, un certain nombre des dirigeants Américains ont déjà essayé de se rapprocher officieusement de Talebans pour mener des négociations. « En novembre 1996, Robin Raphel poussa tous les États à ne pas isoler les Talebans. (Ils contrôlent plus de deux tiers du pays, ils sont Afghans, ils ont autochtones, ils ont résisté à l'épreuve du temps. Leur succès tient à ce que beaucoup d'Afghans, de Pachtouns en particulier, sont prêts à tolérer des combats perpétuels en échange de leur sécurité, même avec de sévères restrictions sociales. Il n'est pas dans les intérêts de l'Afghanistan ni de personne ici que les Talebans soient isolés). Plusieurs commentateurs remarquèrent l'incohérence de la politique américaine à cette époque. (Les États-Unis, qui parlent beaucoup de violation des droits de l'homme, n'ont aucune politique claire à l'égard du pays et n'ont pris aucune position politique franche et forte contre l'ingérence en Afghanistan de ses amis et ex-alliés, le Pakistan et l'Arabie saoudite, dont l'aide (financière et autre) a aidé les Talebans à conquérir Kaboul) »<sup>548</sup>.

Suite au soutien des États-Unis et la communauté internationale aux négociations du gouvernement afghans avec les Talebans, beaucoup de combattants se sont montrés favorables au processus de réconciliation. Comme l'a souligné Richard Holbrooke l'envoyé spécial des États-Unis pour Af-Pak, « les hauts dirigeants des Talebans se sont intéressés aux négociations de paix avec le gouvernement afghan soutenues par les États-Unis »<sup>549</sup>. D'après lui, « beaucoup de chefs Talebans veulent commencer les négociations du processus de paix avec le gouvernement afghan, mais pour le moment, il y a eu seulement une prise de contact et des discussions et non pas des négociations de paix »<sup>550</sup>. Lorsque les Talebans étaient au pouvoir, certains de leur chefs modérés ne pouvaient pas se montrer favorable aux négociations avec quiconque par crainte du mollah M. Omar, leur chef spirituel. « La lutte entre les Talebans modérés et partisans de la ligue dure est désormais souterraine, car aucun chef Talebans n'ose contredire Omar ou s'opposer à lui »<sup>551</sup>.

D'après certains dirigeants Américains, G. Hekmatyar souhaite aussi avoir sa place dans le prochain gouvernement. Son parti le *Hezb e-Islami* a envoyé une délégation à

---

548 RASHID Ahmad, *L'ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.225.

549 <http://da.azadiradio.org/content/article/2200010.html>

550 *Ibid.*

551 RASHID Ahmad, *L'ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.139.

Kaboul en mars 2010 pour y mener des négociations, mais sans succès. Cependant, R. Holbrooke avait averti que « la guerre en Afghanistan ne sera pas résolue à travers des négociations officielles comme au Vietnam et en Bosnie, car il y existe différents groupes actifs d'insurgés en Afghanistan »<sup>552</sup>. Pour lui ces groupes d'insurgés sont le groupe des Talebans afghans dirigé par mollah Omar, le réseau de J. Haqqani, les Talebans Pakistanais, et le réseau d'Al-Qaida. J. Holbrooke a déclaré « qu'Al-Qaida est le seul groupe avec lequel il n'y aura aucune négociation »<sup>553</sup>. Pour lui « la crise afghane ne sera pas résolue seulement par force militaire mais certains éléments politiques [les groupes opposés armés] devront participer à l'affaire afghane »<sup>554</sup>.

Shaida Mohammed Abdali, le membre de Conseil de sécurité nationale (CSN) de président H. Karzai avait souvent proposé la stratégie de réintégration, de négociation et de partage du pouvoir avec les Talebans, mais ses propositions ont toujours été catégoriquement rejetées par le CSN d'H. Karzai. Or, les Talebans avaient déjà montré leur volonté de mener des négociations, sous certaines conditions, avec leurs opposants, même quand ils étaient au pouvoir dans les 1990. « *Les Talebans veulent bien négocier avec l'opposition, mais à condition qu'aucun parti politique ne prenne part à la discussion. La plupart des Talebans sont issus des partis politiques, et nous savons quels conflits ceux-ci peuvent créer. L'islam est contre tous les partis politiques, un ministre des Talebans. Plus tard, quand nous aurons la paix, les gens pourront choisir leur propre gouvernement, mais il faut d'abord désarmer l'opposition, déclara un ministre des Talebans* »<sup>555</sup>. Avec la baisse considérable du soutien de la guerre afghane en Occident et son changement de stratégie, les propositions de S. M. Abdali de réintégration voire de négociations directes avec les chefs fugitifs des Talebans sont soutenues par l'ensemble de la communauté internationale. Pour S. M. Abdali la création en 2010 d'un haut conseil pour la paix avec la participation des délégués de différentes factions afghanes est « un succès vers la paix »<sup>556</sup>. Selon S. M. Abdali, « en effaçant les noms de dix commandants des Talebans de la liste noire des Nations Unies, la communauté internationale a aussi montré des efforts pour apporter la paix en Afghanistan »<sup>557</sup> et « le gouvernement afghan souhaite prendre en charge la responsabilité de la sécurité de l'ensemble du

---

552 <http://da.azadiradio.org/content/article/2200010.html>

553 *Ibid.*

554 *Ibid.*

555 RASHID Ahmad, *L'ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.137.

556 <http://www.nytimes.com/2010/01/29/world/asia/29diplo.html>

557 *Ibid.*

pays jusqu'à 2014 et le fait de développer la sécurité facilitera le chemin vers la paix et le retrait des troupes internationales de l'Afghanistan »<sup>558</sup>, l'une des conditions que les Talebans exigent pour entrer en négociations avec le gouvernement afghan. Or, les principales conditions des Talebans pour entrer en négociations sur le processus de paix avec le gouvernement afghan sont la libération totale de leurs prisonniers, l'effacement des noms de tous les Talebans de la liste noire de l'ONU et le retrait total et définitif des troupes internationales de l'Afghanistan.

Selon le général britannique de FIAS dans le pays, Philippe Jones, présent en Afghanistan depuis 2002, « le manque de confiance entre les Afghans est un obstacle majeur pour le processus de paix en Afghanistan »<sup>559</sup> et qualifie celui-ci « d'un processus à la fois humain et politique »<sup>560</sup>. Le haut conseil pour la paix a pu réintégrer des centaines de « personnes armées » à la vie civile, avec un budget de 230 millions de dollars. Jones fort d'une grande expérience dans le processus de la paix en Irlande du Nord, explique ainsi les difficultés de la pacification de l'Afghanistan : « ce travail ne sera pas facile. Seuls les braves gens peuvent, après toutes ces guerres, aller vers les négociations. Dans la plupart des régions, pour les gens qui se trouvent dans les zones de conflits, poursuivre la guerre est plus facile. Nous sommes tous témoins des changements dans le processus de paix en Afghanistan. Le peuple a encore un regard méfiant envers certains éléments de ce processus. Mais ceci est une opportunité rare qui n'est pas disponible tous les jours. Dans cette crise, nous sommes arrivés à une étape où trouver une opportunité de rapprochement et de paix. On ne parle pas ici de vainqueur et de vaincu, mais plutôt d'une question fondamentale, de trouver un compromis pour arriver à un accord »<sup>561</sup>.

---

558 *Ibid.*

559 <http://da.azadiradio.org/content/article/2200010.html>

560 *Ibid.*

561 *Ibid.*

## 1.7. L'intérêt du Pakistan dans le processus de réconciliation

Le Pakistan a joué un rôle important dans la résurgence des Talebans. Ce pays a des intérêts stratégiques dans la région et a besoin des radicaux pour les utiliser comme une arme contre différents pays (cf. chap. VI). Le Pakistan est également le facteur clé de la paix et sécurité dans la région. Il peut mettre fin aux conflits afghans s'il le souhaite. « Pour toute la région, la clé pour la paix se trouve au Pakistan. Les objectifs stratégiques de ce pays l'opposent non seulement à l'Afghanistan, l'Inde et aux États-Unis, mais aussi à l'ensemble de la communauté internationale. Pourtant, le Conseil de sécurité de l'ONU n'a pratiquement jamais évoqué le rôle du Pakistan en Afghanistan. L'armée pakistanaise doit faire le deuil de son idéal d'un État centralisé, fondé uniquement sur une stratégie militaire islamique appliquée aux dépenses de la démocratie et dirigée contre l'Inde. P. Musharraf a délibérément permis à des groupes djihadistes de prendre de l'importance, afin de se rendre lui-même indispensable à Washington et d'accroître le poids stratégique de son pays vis-à-vis des Occidentaux. Les Talebans du Pakistan menaçant aujourd'hui l'État même, aucun dirigeant du pays ne pourra plus jamais se permettre de faire un pari aussi dangereux. Le Pakistan a besoin d'une réconciliation nationale, qui mette un terme à la diabolisation par l'armée des hommes politiques, d'une nouvelle culture militaire, qui respecte les institutions civiles, et d'une réforme majeure de l'ISI »<sup>562</sup>.

Dans son tirage du 28 octobre 2010<sup>563</sup>, l'hebdomadaire britannique *The Economist* a analysé les négociations du gouvernement afghan avec les insurgés Talebans et le rôle du Pakistan. Il a écrit que « le régime des Talebans a été renversé par les bombardements Américains en 2001 et qu'ils ont fui Kaboul. D'après certains rapports l'un des chefs Talebans est récemment retourné à Kaboul, pour négocier avec le gouvernement d'H. Karzai. Ceci est une bonne nouvelle car finalement la guerre en Afghanistan se terminera par des négociations, non par la force militaire. Pour les États-Unis et les alliées de l'OTAN, le processus des négociations est un engagement correct, et soutiennent les négociations ainsi que beaucoup d'Afghans. Mais la prudence est de mise dans ce processus et la détermination de la fin de la guerre compliquée en Afghanistan. Ceci est un essai très dangereux. Car si le processus

---

562 RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.367

563 [http://www.economist.com/node/17361334story\\_id=17361334&CFID=147223684&CFTOKEN=28663081](http://www.economist.com/node/17361334story_id=17361334&CFID=147223684&CFTOKEN=28663081)

échoue les efforts de l'Occident pour la modernisation et la stabilisation de l'Afghanistan échoueront aussi. Il est aussi important de clarifier et de suivre de près le rôle et la place du Pakistan dans les négociations, qui intervient dans l'affaire afghane depuis longtemps. Le Pakistan s'inquiète de sa sécurité interne et veut jouer un rôle dans les négociations avec les Talebans. Malgré que cette hypothèse paraisse logique, son rôle dans les négociations bilatérales avec le gouvernement afghan doit être délimité et strict. Et il ne faut pas le laisser de jouer le rôle de médiateur dans ces négociations. Ceci est un avantage indispensable pour le Pakistan qui a joué un rôle décisif dans le soutien, la reconstruction et le retour des Talebans »<sup>564</sup>.

« Peu à peu, les preuves réunies sur le terrain par les services Américains et ceux de l'OTAN démontèrent l'ampleur de la responsabilité de l'ISI. En 2004, ils avaient la confirmation que l'ISI dirigeait des camps d'entraînement pour les recrues des Talebans au nord de Quetta, que les renseignements pakistanais finançaient et armaient des expéditions émanant des pays du Golfe, et qu'ils dépensaient des fortunes à Karachi et à Quetta, où les terroristes se fournissaient en motos, pick-up et téléphone portables. En 2003 et 2004, les marins basés le long de la frontière de l'Afghanistan oriental et les drones Américains purent observer des camions de l'armée qui convoaient de nuit des Talebans jusqu'à zone frontalière pour infiltrer l'Afghanistan, puis qui les récupéraient à leur retour, quelques jours plus tard. L'artillerie pakistanaise couvrait par des tirs le passage des islamistes, et l'armée avait installé des postes de secours près de la frontière pour soigner les Talebans blessés. Plus accablante encore était l'énorme quantité de communications par satellite interceptées par la base américaine de Bagram entre des commandants Talebans et des officiers de l'armée pakistanaise à la frontière. Aux officiers placés aux postes de contrôle, les Talebans demandaient de leur indiquer un passage pour quitter tranquillement l'Afghanistan »<sup>565</sup>.

---

<sup>564</sup> *Ibid.*

<sup>565</sup> RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.117.

## 1.8. Le rôle de l'ONU dans le processus de la réconciliation

L'envoyé spécial de l'ONU pour l'Afghanistan Staffan de Mistura ayant servi 40 ans dans le corps diplomatique et dans 18 zones de conflits dans le monde, déclare que « la paix en Afghanistan est seulement possible avec les négociations politiques entre les Afghans eux-mêmes »<sup>566</sup>. Il avait aussi participé, il y a 22 ans, au processus de paix avec le dernier président communiste, le Dr. N. Ahmadzai et les résistants afghans, qui s'étaient d'ailleurs soldé par un échec. Pour éviter les erreurs du passé, S. de Mistura souhaite organiser une deuxième conférence de Bonn et la mise en place d'un plan Marshall pour la reconstruction de l'Afghanistan. D'après lui, « une telle stratégie va réparer les erreurs commises lors des accords de Bonn en 2001, qui a permis l'établissement du gouvernement temporaire en Afghanistan ». S. de Mistura déclare que « l'Occident doit continuer à distribuer ses aides économiques pour l'Afghanistan après le retrait de ses troupes »<sup>567</sup>. Selon lui, « les Talebans sont des acteurs politiques de l'Afghanistan qui sont influencés par Al-Qaida. Lorsqu'ils parlent de retrait des troupes internationales de l'Afghanistan, ils pensent aussi surement à la présence d'autres étrangers (membres d'Al-Qaida) »<sup>568</sup>.

L'ONU pouvait jouer un rôle de médiateur entre les Talebans et le gouvernement afghan depuis 2001. Lors de la conférence de Bonn, elle a commis la faute de ne pas inviter les Talebans et depuis elle n'a pas fait d'efforts dans ce sens. Aussi, lors des guerres civiles (1992-1996), elle ne s'est pas impliquée de manière sérieuse. Elle pouvait mettre la pression sur la communauté internationale pour résoudre les problèmes à cette époque. Dans la situation actuelle et dans l'avenir, l'ONU peut et devrait jouer un rôle plus actif pour mener la paix et la stabilité en Afghanistan et dans la région. « Au début de la campagne d'Afghanistan, l'ONU n'a pas assuré la conduite des opérations, à l'inverse de ce qui s'est passé pour beaucoup de ses autres missions. Elle s'est limitée à un rôle de coordination. Cette approche pourrait fonctionner de manière efficace, mais il faudrait que les Nations Unies assurent la coordination non seulement au niveau opérationnel, mais aussi au niveau stratégique »<sup>569</sup>. La paix et la

---

566 <http://da.azadiradio.org/content/article/2216304.html>

567 *Ibid.*

568 *Ibid.*

569 <http://www.nato.int/docu/review/2009/Afghanistan-law-order-elections/Judicial-Reform-Process/FR/>

sécurité dans le monde relèvent des compétences de l'ONU qui devrait s'investir davantage dans le contexte afghan.

« Au début de l'année 1998, Kofi Annan constatait que *dans un pays de 20 millions d'habitants, 50 000 hommes armés tiennent toute la population en otage*. Fin 1998, il parla de l'inquiétante *perspective d'une extension régionale du conflit*, dans lequel l'Afghanistan était devenu *le terrain d'une nouvelle version du Grand Jeu*. Au lieu de déboucher sur la paix, les victoires des Talebans, avec les massacres des populations du nord, avaient amené l'Afghanistan au bord de l'explosion ethnique »<sup>570</sup>. « Les sombres prédictions de Kofi Annan semblèrent se réaliser à la fin de l'année lorsque Lakhdar Brahimi, le médiateur des Nations unies, annonça sa démission. Il mettait en cause l'intransigeance des Talebans, le soutien des milliers d'étudiants pakistanais des Madrasas et les continuelles ingérences étrangères. Sa démission suivait deux offensives des Talebans, en juillet et septembre, qui avaient pour but de repousser les forces de Massoud hors de la région de Kaboul et de couper ses lignes d'approvisionnement avec le Tadjikistan dans le Nord »<sup>571</sup>. « La démission de Brahimi entraîna une réaction beaucoup plus dure de la communauté internationale. Le 15 octobre, le conseil de sécurité des Nations unies imposa à l'unanimité des sanctions limitées contre les Talebans ; les vols commerciaux en direction ou en provenance d'Afghanistan furent interdits et les comptes bancaires des Talebans gelés dans le monde entier alors que les États-Unis pressaient les Talebans de leur livrer Ben Laden »<sup>572</sup>. « Le monde extérieur ignorait à peu près complètement la situation désespérée du peuple afghan. Alors que la guerre avait suscité l'intérêt et des aides au cours des années 1980, l'Afghanistan cessa de focaliser l'attention mondiale dès que les Soviétiques retirèrent leurs troupes en 1989. Les contributions des pays riches, qui n'atteignaient même pas les obligations budgétaires minimales de l'effort d'aide humanitaire, diminuèrent comme peau de chagrin, jusqu'à un niveau proprement »<sup>573</sup>. « Le monde ne comprit la portée de la politique sexiste des Talebans qu'après la chute de Kaboul en 1996. Les Nations unies ne pouvaient plus ignorer la question après l'énorme battage médiatique international occasionné par la pendaison de l'ancien président Najibullah et du traitement réservé aux femmes de Kaboul. Les protestations de dirigeants tels que Boutros Boutros-Ghali,

---

570 RASHID Ahmad, *L'ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.108.

571 *Ibid.*

572 *Ibid*, p.109.

573 *Ibid*, p.143.

alors secrétaire général des Nations unies, les directeurs de l'UNICEF, de l'UNESCO, et du HCR et la commission européenne des droits de l'homme restèrent sans réponse »<sup>574</sup>.

« Le scandale fut à la mesure de la désastreuse absence de politique des Nations unies, qui n'était pas apparue au grand jour avant Kaboul, et l'organisation subit les critiques cinglantes des mouvements féministes. Les organismes de l'ONU furent obligés d'élaborer une position commune. Une déclaration évoqua *le maintien et l'avancement de l'égalité et de la dignité inhérente à chaque peuple* et la « *non-discrimination entre sexes, races, groupes ethniques ou religieux* ». Cependant, le même document affirmait également que *les organismes internationaux éprouvent le plus grand respect pour les coutumes et cultures locales*. C'était une des classiques formules de compromis de l'ONU, qui permettait aux Talebans de continuer à tergiverser en promettant d'autoriser l'éducation des femmes après la guerre »<sup>575</sup>. « La plupart des Afghans sont démoralisés par le fait que le monde islamique ne s'est pas risqué à condamner l'extrémisme des Talebans. Le Pakistan, l'Arabie saoudite et les émirats du Golfe n'ont jamais publié une seule déclaration sur la nécessité de l'instruction des femmes ou du respect des droits de l'homme en Afghanistan. Ils n'ont jamais mis en cause l'interprétation de la charia par les Talebans. Les pays musulmans d'Asie sont eux aussi restés silencieux. De manière assez surprenante, c'est l'Iran qui a pris la défense des droits des femmes dans l'islam »<sup>576</sup>.

« Les tentatives de l'ONU n'ont apporté aucun fruit jusqu'à présent, mais ce n'est pas faute d'avoir essayé. La raison en est simplement que, tant que des puissances extérieures fangent et arment les factions, la guerre civile n'a aucune chance de s'arrêter. Une solution possible devrait s'enraciner dans un processus initié hors de l'Afghanistan. Tous les États voisins devraient d'abord conclure un embargo sur les armes, et permettre à l'ONU de la faire appliquer. Ils devraient se contenter d'une zone d'influence limitée en Afghanistan plutôt que de pousser leurs mandataires à vouloir diriger tout le pays. Un dialogue Iran-Pakistan serait essentiel : le Pakistan accepterait de limiter son influence à la zone pachtoune, tandis que l'Iran se limiterait à l'ouest et au centre du pays, avec des garanties pour la minorité chiite »<sup>577</sup>.

---

574 *Ibid*, p.150.

575 *Ibid.*.

576 *Ibid*, p.153.

577 *Ibid*, p.264.

C'est évident que, les accords de Bonn ont évité beaucoup de questions économiques et sociales du pays temporairement alors que le retour des Talebans constitue une priorité absolue. Les garanties internationales de sécurité promises dans les accords n'avaient pas été tenues par différents acteurs. Les objectifs de Bonn ont déjà été réalisés seulement dans un contexte temporaire et ils ont déjà échoués. Il est temps pour le gouvernement afghan avec le soutien de la communauté internationale, notamment l'ONU, d'entamer les négociations avec les groupes armés opposés qui renoncent à la violence et acceptent la constitution afghane pour en finir avec les conflits et développer l'économie et la société, et réunir enfin la nation déchirée par des années de guerres civiles. À cause des conflits incessants, les acteurs nationaux et internationaux n'ont pu construire l'État et ses institutions en Afghanistan. Les efforts qui ont été fait pour renforcer l'État afghan dans l'ensemble du pays se sont soldés par des échecs ou abandonnés en raison de l'insécurité et de la menace permanente des insurgés. « Un rapport de la Chambre des communes d'août 2009 intitulé *Global security : Afghanistan and Pakistan* dresse un constat sévère. Il souligne en particulier l'absence de vision unifiée et de stratégie de la part de la communauté internationale, ses erreurs et ses politiques fragmentées qui ont rendu la tâche de stabilisation du pays *considérablement plus difficile* qu'elle n'aurait dû l'être. Le rapport regrette notamment la faible coordination des Nations unies, le potentiel inexploité de l'UE et estime que l'administration Bush, du fait de ses *tendances unilatéralistes* et d'une priorité excessive accordée aux objectifs militaires, est *responsable* de nombre de problèmes rencontrés aujourd'hui en Afghanistan »<sup>578</sup>.

---

578 « Afghanistan : quelle stratégie pour réussir ? (Mission en Inde, Afghanistan, Pakistan du 22 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2009) », Rapport d'information, Commission des affaires étrangères du Sénat français, 5 novembre 2009, p.3.<http://www.senat.fr/rap/r09-092/r09-0920.html#toc0>

## II - L'invasion de l'Irak en 2003 et l'abandon de la reconstruction de l'État-nation en Afghanistan

« Dès septembre 2001, les Américains avaient pris la décision d'aller en Irak »<sup>579</sup>. Cependant, l'attention absolue des États-Unis a été attirée de l'Afghanistan vers l'Irak. En 2001, en deux mois seulement, le régime des Talebans fut vaincu et tous ses membres ont disparus au sein de la population. Certains chefs accompagnés de leurs alliés d'Al-Qaida ont pris la route du Pakistan ou de l'Iran. « Durant l'hiver 2002, le mollah Omar arriva d'Afghanistan à Quetta. Il fut immédiatement pris en charge par l'ISI et hébergé dans des refuges appartenant au parti JUI (Jamiat Ulema e-Islami), désormais au pouvoir dans la province de Quetta. Le mollah Omar désigna alors quatre hauts commandants pour réorganiser les combattants dans les provinces du sud (Uruzgan, Helmand, Kandahar et Zaboul) ; le mollah Barader Akhund, ancien ministre adjoint de la défense ; le mollah Akhtar Mohammed Usmani, ancien dirigeant militaire ; le mollah Dadullah, commandant de corps réputé et unijambiste ; et enfin le mollah Abdul Razzaq, ancien ministre de l'intérieur »<sup>580</sup>.

Les États-Unis, qui ne réalisaient pas la situation, et dont la mission afghane s'avérait accomplie, voulaient s'occuper maintenant de Saddam Hussien. Pour Washington le dossier afghan n'était plus prioritaire. « *Nous [le département d'État] demandions, comment une autorité centrale peut-elle s'établir ? Qui va mettre en place la police, l'armée, prendre en charge le nation-building et désarmer les milices ? Mais pour le Pentagone, notre tâche était accomplie, il n'y avait plus qu'à quitter les lieux. Nous nous étions débarrassés du démon et il ne fallait pas se laisser engluer,* déclara Donald Rumsfeld. Quelques législateurs Américains percevaient les dangers de la politique de dupes de Rumsfeld »<sup>581</sup>. Suite aux accords de Bonn, le contrôle de certaines provinces du pays était confié aux forces de l'Alliance du Nord. C'est en désignant des seigneurs de guerre aux ministères clés tels que la défense, des affaires étrangères et des affaires intérieures que les forces de ces derniers ont gagnés une légitimité de la part de la communauté internationale pour prendre le contrôle des institutions sécuritaires du pays. Les soldats Américains

---

579 VÉDRIEN Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.79.

580 RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.149.

581 *Ibid.* p.57.

s'occupaient de chasser les derniers résistants Talebans et d'Al-Qaida dans le pays. Des unités spéciales Américains avaient aussi à leurs charge le garde du président du gouvernement d'intérim H. Karzai, et certains de ses ministres. Seulement quelques milliers de soldats de la FIAS ont débarqués à Kaboul pour maintenir l'ordre uniquement dans la capitale et ses environs proches. D'après L. Brahimi, les responsables de la résurgence des Talebans sont les Occidentaux eux-mêmes. Or, ces derniers ont fortement limité leur engagement en Afghanistan. Contrairement à d'autres interventions de la communauté internationale les moyens techniques, financiers et humains étaient deux voire trois fois inférieures dans le contexte afghan et ce, dès le départ. Ce manque d'engagement a retardé la reconstruction du pays, la fin du conflit et a favorisé le retour des Talebans. Plusieurs acteurs, dont l'ONU, sont responsables du retour des étudiants en religion et de l'instabilité de l'Afghanistan. Le pays avait besoin de plus d'engagement des acteurs majeurs en termes de moyens humains et financiers. La communauté internationale se contentait des conférences internationales sur l'Afghanistan pour annoncer des promesses d'aide et parler de ce qu'ils avaient fait depuis leur intervention. Une situation d'incompréhension s'est installée chez les acteurs durant les années qui ont suivie l'invasion de l'Afghanistan. Dans ce sous-chapitre, nous développerons les raisons de cette incompréhension et le manque de la volonté réelle de reconstruction de l'État-nation des acteurs majeurs.

## 2.1. Insuffisance des moyens humains et financiers nécessaires

L'ensemble des acteurs majeurs impliqués dans l'affaire afghane a commis des erreurs en ignorant la réalité afghane. L'incompréhension et manque d'engagement des acteurs majeurs ont été pressentis dès le début de l'intervention. « En janvier 2002 (un mois après notre retour à Kaboul) nous avons demandé que l'on nous donne un peu plus de troupes pour que la Force internationale d'assistance à la sécurité puisse se déployer en dehors de Kaboul. A l'époque, je pensais naïvement qu'il nous fallait 5 000 soldats de plus. Maintenant je sais que, dans l'armée occidentale, 5 000 soldats en patrouille, cela signifie 15 000 hommes supplémentaires sur le terrain. Si nous avons

eu ces 15 000 hommes supplémentaires, la situation aurait été totalement différente. On nous l'a refusé. Si les Talebans avaient vu une forte présence étrangère, qui à l'époque était très bien accueillie (les gens jetaient des fleurs sur le passage des soldats anglais !), ils seraient peut-être venus nous voir sans que nous soyons obligés de les solliciter »<sup>582</sup>. Les Américains ne voulaient en aucun cas déployer davantage leurs soldats dans d'autres provinces d'Afghanistan. Le gouvernement central afghan, bâti en 2002, n'était pas en mesure d'assurer la sécurité de son territoire. Il ne disposait ni d'armée ni de police pour renforcer son rôle dans les provinces. Ceci était une obligation qui n'a pas été prise au sérieux. De ce fait, une sorte d'anarchie s'était établie dans le pays. Les commandants locaux ainsi que les chefs de différentes tribus ont armés leurs milices pour assurer la sécurité de leurs populations locales. Plus tard ces derniers soutenaient les Talebans pour différentes raisons. Pour les États-Unis, les commandants de la coalition internationale, la guerre en Afghanistan était terminée et les Talebans ne pouvaient pas reprendre le pouvoir. « L'envoi de quelques milliers de troupes américaines supplémentaires sur le terrain, le déblocage de nouveaux fonds pour la reconstruction et l'accélération de la reconstitution de l'armée et de la police afghanes auraient en effet suffi à inverser la dynamique, qui profitaient alors aux Talebans, et à promouvoir le soutien populaire au gouvernement central. Au lieu de cela, la réponse de Washington à la résurgence des Talebans consista à nier en bloc l'existence du moindre problème »<sup>583</sup>. H. Karzai a demandé à plusieurs reprises lors de ses déplacements dans les capitales occidentales le déploiement des soldats de la FIAS hors de Kaboul mais les Américains se montraient défavorables. « En février 2002, Colin Powell avait proposé à la Maison-Blanche que les troupes américaines se joignent à la FIAS pour le maintien de la paix, puis qu'elles l'aident à se développer au-delà de la capitale. Donald Rumsfeld démolit immédiatement cette idée. Ce printemps-là, des diplomates Américains et européens à Kaboul dirent que, au cas où les États-Unis soutiendraient un essor de la FIAS, une force de 30 000 Européens pourrait être réunie très rapidement. Si cela avait eu lieu plus tôt, l'histoire de la stabilisation de l'Afghanistan et la lutte contre les extrémistes islamiques dans le monde entier aurait pu prendre une tournure totalement différente »<sup>584</sup>. C'est à ce moment décisif que les Américains ont commis une erreur. D'une part, ils n'ont pas

---

582 VÉDRINE Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.80.

583 RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.158.

584 *Ibid.* p.56.

pris le problème d'un retour éventuel des Talebans en l'absence de soldats réguliers dans les provinces d'Afghanistan, d'autre part, ils ont laissé tomber le pays dans un moment crucial pour la reconstruction de l'État-nation afin de s'occuper de l'Irak. En fait, les Américains ont permis le retour des Talebans et sont aussi responsables de la déstabilisation du Pakistan. Comme dans les 1980, c'est en aidant financièrement les extrémistes du monde entier contre les Soviétiques que les États-Unis ont apporté l'extrémisme islamique dans la région. Après le retrait de l'armée rouge de l'Afghanistan, les États-Unis ont abandonné ce pays. Dans le contexte immédiat après le renversement des Talebans les Américains ont réagi de la même façon. L'ennemi était chassé du pouvoir donc aucune obligation de construire le pays ou de prévoir une stratégie à long terme post-Talebans. En chassant les Talebans du pouvoir, G. W. Bush voulait montrer aux Américains que les États-Unis s'étaient vengés des attentats du 11 Septembre. Cependant, le concept de *nation-building* en Afghanistan n'était pas à l'ordre du jour. « L'amiral Michael Mullen, chef d'état-major interarmées américain, reconnut lors d'une audience du Sénat, *en Afghanistan, nous faisons ce que nous pouvons. En Irak, nous faisons ce que nous devons. Ce que nous pouvons consacrer à l'Afghanistan est limité. Afghans et Européens bondirent sur ce message afin de démontrer que, pour Washington, l'Afghanistan était bien moins important que l'Irak* »<sup>585</sup>. L'absence d'une force régulière nationale ou internationale pour maintenir l'ordre, la sécurité, la paix et la construction, a favorisé petit à petit la résurgence des Talebans. Dans beaucoup de villes et de districts, les anciens Moudjahidin ont repris le pouvoir avec le soutien des Américains. Certains anciens seigneurs de guerre étaient même employés par les Américains pour chasser les membres d'Al-Qaida et des Talebans. « Désabusés, les membres de l'ambassade américaine à Kaboul chargé de l'assistance annoncèrent, en mars 2002, que le milliard de dollars du budget de la CIA ne servait qu'à payer les seigneurs de guerre et leur milices, à lancer des programmes de développement à court terme, à traquer les chefs d'Al-Qaida et à mener les opérations secrètes contre les extrémistes. Les département d'État et l'Agence américaine pour le développement international (USAID) ne prenaient plus aucune part aux décisions »<sup>586</sup>. « Au début de l'été 2002, 45 000 mercenaires afghans étaient rémunérés pas la CIA »<sup>587</sup>. « La politique afghane se trouvait désormais aux mains d'agents secrets de la CIA et des SOF (forces

---

585 *Ibid.* p.338.

586 *Ibid.* p.59.

587 *Ibid.* p.59.

d'opérations spéciales). Ils disposaient de sommes très importantes, mais le *nation-building* n'entraît plus dans leurs attributions »<sup>588</sup>. Ces seigneurs de guerre ont alors commencé à régler leurs comptes avec les Talebans qui avaient abandonné le combat mais aussi avec les chefs de tribus locales. La question de la construction d'un État fort et ses institutions était écartée par l'ensemble des acteurs. Le pouvoir demeure aux mains d'un président faible peu représentatif et peu légitime et les seigneurs de guerre criminels et corrompus. « La stratégie non avouée des Américains consista à laisser à Kaboul un H. Karzai inefficace, protégé par les forces étrangères, tout en s'en remettant aux seigneurs de la guerre pour faire respecter la *Pax Americana* dans le pays et aux SOF pour traquer Al-Qaida. C'était une stratégie minimaliste dirigée par le renseignement militaire. Elle ne prenait pas en compte le *nation-building*, la création d'institutions publiques, ni la restauration d'une infrastructure nationale qui avait été anéantie. Avec ce genre de tactique, les États-Unis laissaient en place l'héritage des Talebans, à ceci près que le gouvernement avait changé »<sup>589</sup>.

Les Américains se réclamant défenseurs des droits de l'Homme et de la démocratie ont tout simplement fermés leurs yeux sur les crimes de guerre commis par les seigneurs de guerre dans le passé. Ils avaient besoin de soldats bons marchés et de leur soutien pour gouverner l'Afghanistan. Cela leur coûtait beaucoup moins cher de payer quelques seigneurs de guerre et leurs partisans que de déployer leurs soldats. En mai 2002, le sénateur J. Biden avertit « l'Amérique a remplacé les Talebans par les seigneurs de guerre [précité dans le chapitre IV) »<sup>590</sup>. « Tourné vers les préparatifs de la guerre en Irak, Washington se montrait peu disposé à placer des troupes en Afghanistan pour le maintien de la paix ou à distribuer les fonds nécessaires à la sauvegarde de l'autorité gouvernementale. Du coup, les seigneurs de guerre apparaissaient comme une solution bon marché et efficace pour conserver des alliés des États-Unis dans un secteur où ils pourraient même fournir des informations sur Al-Qaida »<sup>591</sup>. Il était impossible de reconstruire l'Afghanistan et ces institutions, s'engager en Irak pour une mission similaire et ne pas disposer des moyens financés, techniques et humains nécessaires. Certes, le coût financier d'une intervention est très élevé mais un pays instable est aussi une menace pour sa population et ses voisins.

---

588 *Ibid.* p.59.

589 *Ibid.* p.54.

590 *Ibid.* p.57.

591 *Ibid.* p.48.

L'ONU pouvait envoyer des casques bleus pour la stabilisation de l'Afghanistan. Cela aurait coûté moins cher que les soldats Américains et le regard et comportement des Afghans auraient pu être différents envers ces soldats.

## 2.2. La complication de deux missions de la démocratisation en parallèle

Les États-Unis se préparaient pour envahir l'Irak et avaient besoin d'attention absolue de ses dirigeants et de ses renforts pour réussir l'invasion d'Irak car le gouvernement de S. Hussien était plus structuré et plus puissant que celui des Talebans. En 2003, les Américains envahirent l'Irak et laissèrent l'Afghanistan aux mains des seigneurs de guerre, du gouvernement non représentatif d'H. Karzai et des Talebans, qui ont eu le temps de se rétablir et revenir dans le combat. « L'invasion de l'Irak était alors imminente, et cette soudaine escalade de violence préoccupait les Américains »<sup>592</sup>. Le souhait d'H. Karzai pour implantation de forces dans d'autres régions urbaines que Kaboul n'a pas satisfait, en raison de la concentration totale américaine en Irak. L'administration étatsunienne était tellement préoccupée par cette nouvelle guerre violente que la situation afghane lui a échappée : tous les moyens techniques et humains étaient déployés en Irak. Les Américains ne prenaient même plus en compte les preuves, les témoignages, et les analyses montrant le retour des Talebans et le renforcement de leur mouvement. Ils ignoraient également les besoins de ses alliés afghans en matière de reconstruction nationale. « Le 22 avril 2003, H. Karzai se rendit à Islamabad pour presser Parvez Musharraf de procéder à l'arrestation des dirigeants Talebans qui résidaient à Quetta. Il lui remit à cet effet une liste de personnes recherchées. *Nous avons donné aux autorités pakistanaises les noms de certains hauts dirigeants Talebans qui doivent être arrêtés (...). Le Pakistan doit résoudre cette question de l'extrémisme. S'ils continuent, les agissements de ces extrémistes auront des conséquences au Pakistan même*, déclara H. Karzai. La liste incluait le mollah Omar, chef des Talebans, et ses hauts commandants, à savoir les mollahs Dadullah, Usmani et Brader »<sup>593</sup>. Mais, « Washington se refusa à soutenir publiquement H. Karzai, alors même que

---

<sup>592</sup> *Ibid.* p.154.

<sup>593</sup> *Ibid.* p.155.

l'ambassade américaine de Kaboul avait contribué à la rédaction de ladite liste. Les Américains étaient déjà lourdement engagés en Irak et ne voulaient aucunement être distrait par de telles querelles entre les présidents afghans et pakistanais. Washington n'était pas disposé à faire pression sur les Pakistanais, et les Afghans en voulaient aux Américains d'avoir laissé ainsi entacher la crédibilité de H. Karzai »<sup>594</sup>. Alors, « accaparé par l'Irak, Donal Rumsfeld restait sourd aux mises en garde concernant le regroupement des Talebans et la dégradation des relations afghano-pakistanaises »<sup>595</sup>.

Au mois de décembre 2003, L. Brahimi avertit le Conseil de sécurité de l'ONU en ces termes, « la communauté internationale doit décider si elle souhaite intensifier son implication ou risquer l'échec »<sup>596</sup>. À partir de l'année 2004, les Américains se rendirent compte de la gravité de situation sécuritaire en Afghanistan. Les Talebans reprenaient peu à peu le contrôle des districts dans le sud du pays. Ils commençaient à mener des assauts contre les forces américaines. Les attentats suicides s'intensifiaient dans différentes villes afghanes. Auparavant, les Américains ignoraient le retour en force des Talebans et ses alliés d'Al-Qaida des deux côtés de la frontière. « L'administration Bush focalise plutôt son attention sur l'Irak et la direction d'Al-Qaida, ignorant dans une large mesure à la fois la résurgence des Talebans afghans et la montée en puissance des Talebans pakistanais »<sup>597</sup>. Malgré tout ce temps perdu, Washington commence à nouveau à redéployer des moyens techniques et humains considérables en Afghanistan. « L'unité de Forces spéciales américaines *Task Force 121*, connue pour avoir arrêté Saddam Husein, fut envoyé en Afghanistan. Le Pentagone redéploya également depuis l'Irak son avion de reconnaissance ultrasecret, l'E-8 Joint Stars (Surveillance Target attack Radar System), capable de suivre des cibles au sol quelles que soient les conditions météorologiques, ainsi que le *RC-135 Rivet Joint*, un appareil de reconnaissance long-courrier opérant en haute altitude. Des avions espions *U2* et des satellites participaient déjà aux recherches. Mais ces efforts ne pouvaient occulter le fait que, pendant plus de deux ans, entre le printemps 2002 et l'été 2004, les États-Unis avaient systématiquement donné la priorité à l'Irak et ignoré l'Afghanistan, privant leurs forces armées des outils de surveillance indispensables pour capturer Ben

---

594 *Ibid.* p.156.

595 *Ibid.* p.156.

596 *Ibid.* p.158.

597 VÉDRIEN Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.49

Laden. Ces deux années perdues constituaient désormais une faille immense dans le renseignement américain et les efforts visant à gagner la confiance des tribus installées le long de la frontière »<sup>598</sup>. De ce fait, les Talebans ont eu largement le temps pour se réorganiser. Ils ont reçu le soutien moral et financier de la population des deux côtés de la frontière afghano-pakistanaise. Ils ont appris de nouvelles techniques d'assauts, à faire des bombes artisanales, l'organisation d'attentats-suicides mais aussi à développer leur communication et leur propagande de guerre. Certes c'est grâce à l'aide des membres d'Al-Qaida d'Irak que les Talebans ont appris ces nouvelles techniques. « Les Talebans devinrent experts dans l'art d'annoncer le nombre de victimes civiles après chaque bataille. Ils multipliaient aussi les attentats-suicides, pour faire régner l'insécurité et la peur. C'était totalement nouveau pour le peuple afghan. Il n'y avait pas eu un seul attentat-suicide pendant la guerre contre les Soviétiques. Le premier, dont la victime était un seigneur de la guerre soutenu par les Saoudiens, avait eu lieu en 1992, dans la province de Kunar. Puis, en 2001, le commandant Massoud était mort dans un attentat-suicide perpétré par deux terroristes. Les Talebans n'en avaient organisé que 6 en 2004, et 21 en 2005. En 2006, ils atteignirent le nombre ahurissant de 141, faisant 1 166 victimes. On en releva 137 l'année suivante, mais avec 50 % de victimes supplémentaires (1730) »<sup>599</sup>. « En 2007, contrairement à l'année précédente, les Talebans n'avaient pas lancé d'assauts sur les positions de l'OTAN. Au lieu de cela, ils avaient intensifiés les attentat-suicides en 2007, 137 attentats avait fait 17330 victimes, contre 141 attentats et 1100 victimes en 2006. Quarante-deux attentat-suicides avaient eu lieu en 2007 dans la seule province de Kandahar »<sup>600</sup>. Les États-Unis essayaient désespérément de renforcer la force militaire pour affaiblir les Talebans mais c'était déjà trop tard. Au départ, la guerre en Irak était plus violente que celle en Afghanistan. Mais là, elle devenait plus meurtrière et violente. À partir de l'année 2005, la guerre afghane prend une tournure différente. De plus en plus de soldats occidentaux y trouvent la mort. En 2008, les militaires américaines utilisent pour la première fois un renfort humain et technique plus important, par rapport à celui déployé en Irak. « Le renforcement important des troupes occidentales de 36 000 hommes en 2006 à près de 70 000 en 2008 et l'utilisation accrue de la puissance aérienne malgré le nombre de victime civiles qu'elle

---

598 RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.166.

599 *Ibid.* p.291.

600 *Ibid.* p.340.

causait, les avions Américains avaient largué 18 53 bombes au premier semestre 2008, deux fois plus qu'en Irak à la même période, ne freinaient ni le recrutement ni la force de frappe des Talebans »<sup>601</sup>.

Pour L. Brahimi, grand spécialiste de l'Afghanistan et le principal acteur du processus de paix dans ce pays, il était très clair qu'« on ne peut pas reconstruire l'Afghanistan quand on pense à envahir l'Irak »<sup>602</sup>. Les Américains voulaient sans doute « faire d'une pierre deux coups » mais ils avaient tort. « Notre approche était basée sur le fait que la plus grande puissance du monde était avec nous pour reconstruire l'Afghanistan, alors que ce n'était pas vrai »<sup>603</sup>.

### 2.3. Les conséquences de l'incompréhension du contexte afghan

L'abandon de l'Afghanistan par les acteurs majeurs internationaux a favorisée les facteurs suivants : la résurgence des Talebans, la déstabilisation du Pakistan, l'augmentation de la violence et du fondamentalisme dans la région, l'augmentation de la corruption en tout genre, le manque de projets de reconstruction menés par le gouvernement central et d'aides nécessaires destinée aux civils, l'éloignement et le mécontentement de la population de ce dernier, augmentation de l'influence et la puissance des seigneurs de guerre, augmentation de la production de la drogue, le retardement du retrait des forces internationales de l'Afghanistan, le retard énorme de la reconstruction de l'État afghan et ses institutions, l'extension de l'influence des pays voisins en particulier le Pakistan et l'Iran et enfin le retour en Occident des experts afghans déçus de la politique américaine. De ce fait, « à Kaboul, une profonde déception s'installait, et les meilleurs et les plus brillant des Afghans entraînés par les Occidentaux, qui étaient venus travailler pour le gouvernement, commencèrent à rentrer chez eux »<sup>604</sup>. Les Américains essayèrent de reprendre le contrôle de la guerre

---

601 *Ibid.* p.360.

602 VÉDRINE Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.83.

603 *Ibid.* p.79.

604 RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.302.

mais l'insurrection limitée jusque-là dans le sud atteignait maintenant l'ensemble du pays. Une chose était claire pour tous les acteurs de la reconstruction de l'Afghanistan, que l'abandon temporaire de ce pays ne semblait pas facilement réparable. Dans les prochaines missions de démocratisation, la communauté internationale devrait s'occuper de chaque cas séparément avec des moyens suffisants, même si il s'agira de deux pays voisins aux traditions similaires ou de la même région du monde. Sinon, au lieu d'apporter la démocratie et la prospérité à une nation, on lui apportera surtout le désastre et l'instabilité, comme c'est le cas actuellement en Afghanistan.

Aujourd'hui, « l'Afghanistan est toujours en état d'urgence humanitaire : le 3 février 2009, l'ONU lance un plan d'action à hauteur de 604 millions de dollars, dont 50 % consacrés aux besoins immédiats en eau potable, aliments et semences. 60 % des Afghans vivent sous le seuil de pauvreté et 78 % n'ont toujours pas accès à l'eau. Cela entraîne des décès de 25 % supérieurs à ceux dus aux violences de guerre. Aux trente-six ans d'anarchie, de conflit et de détournement de l'aide internationale, s'ajoutent une série d'années sèches, dont celle de 2007 qui détruit 85 % de la production de blé. De Genève, le sous-secrétaire général aux urgences humanitaires, John Holmes, indique qu'en 2008 l'Afghanistan a dépendu au tiers du programme alimentaire mondial et des ONG, dans un pays où 80 % des activités relèvent du secteur primaire »<sup>605</sup>. S'il est nécessaire de rester au chevet de ce pays, la FIAS ne peut y demeurer indéfiniment. Pour le général Petraeus, « *il faut assurer la sécurité de la population, que nous devons servir. Il faut promouvoir le concept de réconciliation. Notre tâche est de faire en sorte que l'on ne nous voit plus comme des occupants, mais comme des libérateurs* »<sup>606</sup>. « Cette réminiscence de Lyautey *Rien de durable ne se fonde sur la force* débouche sur une interrogation concernant la manière de rétablir l'État de droit en Afghanistan tout en l'aidant à forger son épée. Assurer la sécurité en proposant une alternative au trafic de drogue, un des enjeux vitaux de cette guerre, c'est également s'interroger, en se battant toujours au nom du droit, sur l'accès à la modernité qui passe par l'école et la cause des femmes. Cette philosophie de l'engagement est résumée en ces termes par Pierre Lellouche : *Il faudra rendre les clés aux Afghans en laissant derrière nous un État stable* »<sup>607</sup>.

---

605 JAUFFRET Jean-Charles, *Afghanistan 2001-2010 : chronique d'une non-victoire annoncée*, Édition Autrement, Paris, Mars 2010, p.215.

606 *Ibid.*

607 *Ibid.*, p.215.

## Quelques recommandations

1. « En Af-PAK les principaux acteurs États-Unis, UE, OTAN et ONU, doivent mettre au point un nouveau contrat international et lancer une initiative politique et diplomatique pour aider cette région à résoudre ses difficultés. Cette initiative aurait deux grands objectifs. D'abord, la recherche d'une solution politique qui recueille l'assentiment de groupes insurgés afghans et pakistanais aussi nombreux que possible. Ils gagneraient, en échange de leur coopération contre Al-Qaida, une reconnaissance politique, l'intégration des FATA dans le cadre politique et administratif du Pakistan, et l'arrêt des opérations militaires internationales. Une initiative diplomatique englobant toute la région devrait aborder tous les problèmes qui s'y posent et inclure l'Inde, l'Iran et les cinq républiques d'Asie centrale, dont le sort est inextricablement mêlé à la question afghane, et qui ont également intérêt à la stabilisation de la région. Ensuite une telle initiative devrait s'appuyer sur un programme d'aide au développement de plusieurs années pour l'économie, l'éducation et la création d'emploi sur les zones frontalières entre l'Afghanistan, le Pakistan et l'Asie centrale. Les États-Unis proposent actuellement d'apporter une aide de 750 millions de dollars aux FATA, mais ne prévoient aucun cadre politique pour organiser la répartition et le suivi de l'utilisation de cette somme »<sup>608</sup>.
2. « La création d'un groupe de contact sur la région, autorisé par le Conseil de sécurité de l'ONU, pourrait constituer un premier pas dans la bonne direction. Ce groupe de contact, qui comprendrait les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, et éventuellement d'autres intervenants, serait chargé de favoriser le dialogue entre tous les pays concernés de la région, afin, d'abord, de mettre fin aux litiges, aux soupçons et à la concurrence qui les opposent, pour aboutir à terme à un accord de non-ingérence en Afghanistan. L'un des objectifs essentiels de ce groupe de contact serait de rassurer le Pakistan quant à l'engagement de la communauté internationale de garantir son intégrité territoriale et de contribuer à la résolution des conflits frontaliers avec l'Afghanistan et le Cachemire, afin que le territoire pakistanais soit défini avec plus de précision »<sup>609</sup>.

---

608 RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.367.

609 *Ibid.*

3. L'ONU peut jouer un rôle important pour résoudre les conflits afghans. La solution est de trouver un consensus politique entre les Afghans eux-mêmes. De ce fait, l'ONU peut y intervenir en nommant un médiateur venant d'un pays musulman pour avancer les pourparlers et négociation entre les différents acteurs afghans. La communauté internationale devrait donner la priorité aux négociations entre les Afghans eux-mêmes. Cela pour éviter que l'Afghanistan devienne un État défaillant et ne menace le monde comme ça a été le cas dans d'autres pays. « Sous les yeux du monde entier, pendant l'été 2006, le Timor-Oriental, un État anciennement défaillant qui avait reçu l'aide internationale par habitant la plus colossale de l'histoire et avait été administré par l'ONU, s'effondra entre émeutes et destructions. Rien ne prouvait que l'Afghanistan ne connaisse pas le même sort. Il y avait une leçon à tirer de l'événement, déclara Kofi Annan. L'aide internationale, l'argent et l'envoi de troupes n'en garantissaient pas une solution rapide à la défaillance des États, à moins que le programme d'assistance dans son ensemble soit associé à une stratégie cohérente de *nation-building* acceptée par tous »<sup>610</sup>.

---

610 *Ibid*, p.303.

« N'allez surtout pas croire que nous gagnons la guerre en Afghanistan, déclara le général James Logan, nommé conseiller à la sécurité nationale du président Barack Obama, au Figaro le 13 janvier 2009 »<sup>611</sup>.

## Chapitre VIII

### Le rôle des organisations internationales dans le processus de la stabilisation et de la démocratisation en Afghanistan

Pour la première fois de son histoire, l'Afghanistan a accueilli un nombre aussi important d'organisations internationales (militaires, humanitaires, sanitaires) gouvernementales et non-gouvernementales. Ces organisations ont participé à la sécurisation, stabilisation et reconstruction du pays. Certaines de ces organisations ont été mandatées par l'ONU<sup>612</sup> (FIAS, OTAN) d'autres ont établi des relations (UE) avec le nouveau gouvernement afghan. Après le renversement du régime des Talebans, l'Afghanistan avait besoin d'une force armée légitime pour assurer sa sécurité et des acteurs compétents pour reconstruire ses institutions. Lors de l'année 2002, la Coalition internationale constituée majoritairement de forces américaines, leurs alliés internationaux et les Afghans de l'Alliance du Nord (anciens Moudjahidin) ont assuré la sécurité à Kaboul et de quelques grandes villes. La nécessité d'une force internationale légitime pour assurer la sécurité des civils a été rapidement pressentie. De ce fait, « le 20 décembre [2002], après avoir imposé leurs conditions, les Américains

---

611 JAUFFRET Jean-Charles, *Afghanistan 2001-2010 : chronique d'une non-victoire annoncée*, Édition Autrement, Paris, Mars 2010, p.4.

612 [http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/2384~v~Resolution\\_1386\\_creation\\_de\\_la\\_force\\_internationale\\_d\\_assistance\\_-\\_S\\_RES\\_1386\\_2001\\_.pdf](http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/2384~v~Resolution_1386_creation_de_la_force_internationale_d_assistance_-_S_RES_1386_2001_.pdf)

permettent le vote de cette force [FIAS] par le Conseil de sécurité. Son mandat fixé à six mois renouvelables se déroule sous commandement britannique dans Kaboul et les environs. Afin d'empêcher toute interférence avec les opérations des troupes américaines, elle est placée en dernier ressort sous l'autorité du commandement central américain. Mais jusqu'au bout, les Tadjiks tentent de limiter l'influence et le mandat des soldats internationaux relevant de dix-sept pays »<sup>613</sup>. La FIAS mandatée par l'ONU dès 2001 était constituée des pays membres de l'OTAN. Au départ, FIAS assurait la sécurité à Kaboul. « En octobre 2003, le Conseil de sécurité de l'ONU vote la résolution 1510<sup>614</sup> qui autorise l'extension de l'ISAF à l'ensemble de l'Afghanistan et quelques mois plus tard, en janvier 2004, les Allemands sont les premiers à se déployer, à Kunduz, dans le Nord-Est. Le tournant est définitivement avalisé quelques mois plus tard, en juin 2004, à Istanbul par les chefs d'État de l'OTAN. Les alliés entérinent le principe d'un déploiement de la FIAS sur tout le territoire. Les Américains, toujours suivis des troupes fidèles Britanniques, finaliseront avec l'OTAN un *concept opérationnel* qui entérine le déploiement des troupes de l'Alliance atlantique, vingt-trois à vingt-cinq mille hommes selon les projections, avant décembre 2006. Au nord-est, les Allemands, au Centre les Turques, Français et Italiens, à l'ouest les Espagnols, au sud les Britanniques, Canadiens et Néerlandais, et enfin à l'est les Américains, qui y conservent leurs hommes et leur position stratégique. Toutes ces forces sont placées sous le drapeau de l'OTAN et commandées, y compris les troupes de combat américaines, par un Britannique, le général Richards, une première depuis la Seconde Guerre mondiale. En parallèle, les opérations de contre-terrorisme continuent à être menées par la Coalition »<sup>615</sup>. La présence des forces internationales a permis aux afghans de se sentir en sécurité. Elle a également encouragé la reprise des activités de la reconstruction dans l'ensemble du pays.

Plusieurs organisations internationales ont joué un rôle important dans le renforcement de l'État et ses institutions centrales et locales, formation des forces sécuritaires afghanes et la reconstruction du pays. En absence de toutes forces de sécurités afghanes, elles ont également assuré la sécurité des structures gouvernementales et ses représentants. Elles ont également piloté et géré les projets de la reconstruction dans les provinces. Dans ce chapitre, nous développerons le rôle de

---

613 KARAM Patrick, *Asie Centrale, le nouveau Grand Jeu*, le Harmattan, Paris, 2002, p.107.

614 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/555/55/PDF/N0355555.pdf?OpenElement>

615 QUENTIER Ariane, *Afghanistan au cœur du chaos*, éditions Denoël, 2009, p. 247.

ces organisations, plus particulièrement celui de l'OTAN et de l'UE, dans le processus de la reconstruction de l'Afghanistan. En s'appuyant sur des études, références scientifiques et rapports officiels, nous démontrerons les actions menées par ces institutions dans la reconstruction de l'État-nation depuis 2001.

## **I – Le rôle des organisations internationales dans le renforcement du processus de la reconstruction et de la réforme de l'État**

Il est nécessaire de diagnostiquer et d'analyser les changements qui doivent être apportés au système de réformes de l'État. Depuis 2001, des organisations internationales ont contribué à la reconstruction des institutions et des systèmes politiques et judiciaires en Afghanistan. Ces organisations ont participé au financement, conseil et formation des programmes et des projets. Plusieurs domaines étaient prioritaires dont celui de la justice. Pour renforcer l'état de droit, le domaine de la justice était la priorité absolue. Dans ce secteur, les problèmes rencontrés étaient la corruption massive, le non-respect des normes dans les prisons, les juges incompetents, le manque d'avocats, etc. Dans cette partie, nous analyserons comment le gouvernement afghan et la communauté internationale se sont scellés à la réalisation des réformes nécessaires. L'engagement de la communauté internationale à l'égard du développement de l'Afghanistan peut se mesurer aux efforts que ne cessent de déployer la FIAS de l'OTAN et la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA), à l'engagement financier des pays du G8 et des organisations internationales et à la participation de certaines d'organisations non gouvernementales. Cependant, les menaces continuelles que font peser l'économie de la drogue et la criminalité, en plein essor, ainsi que les attaques des forces militantes hostiles, font de la transformation de l'Afghanistan en un État sûr et stable un véritable défi. La corruption, la criminalité et les troubles civils de grande ampleur sont les manifestations des causes structurelles profondes du conflit. La mauvaise gouvernance, l'absence d'état de droit et le non-respect des droits fondamentaux ne sont que quelques-unes des questions à régler pour éviter de nouveaux conflits et de nouveaux troubles. Le gouvernement afghan et la communauté internationale axent leur action

sur ces causes profondes, mais les structures de gouvernance du pays, qui n'en sont encore qu'à un stade précoce de leur développement, ne sont pas à même d'endiguer l'instabilité politique. Les ressources humaines qui permettraient de faire avancer les réformes démocratiques font défaut et certaines traditions locales sont à l'origine d'une marginalisation généralisée en termes de genre, de statut social ou d'ethnicité.

### 1.1. Les priorités du développement et la réforme judiciaire

Le gouvernement afghan a élaboré une stratégie de développement pour s'attaquer aux causes profondes de l'instabilité : la stratégie nationale de développement de l'Afghanistan<sup>616</sup> (ANDS). Elle se fonde sur les objectifs du millénaire pour le développement de l'ONU<sup>617</sup> et constitue un document stratégique pour la réduction de la pauvreté.

L'ANDS se subdivise en 3 piliers d'activité :

- la sécurité
- la gouvernance, l'état de droit et les droits humains
- le développement économique et social.

Cette répartition facilite la catégorisation des besoins de développement et aide, par ailleurs, les ministères, les donateurs, les organisations internationales, les ONG, et la société civile afghane à recenser les domaines de travail et de coopération. La réforme judiciaire, qui fait partie du deuxième pilier, a commencé par la formation des magistrats afghans<sup>618</sup> et la codification des lois. Des progrès sensibles ont été réalisés en ce qui concerne le nombre de personnes formées et l'indexation des lois. Or, les activités des donateurs n'ont jamais fait l'objet d'une harmonisation avec les institutions judiciaires afghanes, et il n'y a dès lors pas eu d'appropriation au niveau afghan. Les consultations avec le gouvernement afghan ont été insuffisantes et les objectifs ou les priorités de ce dernier n'ont guère été pris en considération. La

---

616 [http://www.undp.org.af/publications/KeyDocuments/ANDS\\_Full\\_Eng.pdf](http://www.undp.org.af/publications/KeyDocuments/ANDS_Full_Eng.pdf)

617 <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/background.shtml>

618 <http://www.france-allemande.fr/Formation-de-juges-afghans,148.html>

question est de savoir si les efforts de formation permettront d'aboutir au système judiciaire tant attendu est une autre source de préoccupation. La corruption généralisée au sein du système empêche l'application correcte de la loi et permet aux puissants seigneurs de la drogue et aux insurgés influents de rester libres en toute impunité. Le gouvernement afghan a promulgué des lois pour lutter contre cette corruption, mais changer la donne dans le proche avenir relève de la gageure. Certains résultats pourraient se faire jour lorsque l'économie afghane sera suffisamment forte pour assurer des salaires compétitifs aux membres de l'appareil policier<sup>619</sup> et judiciaire.

## 1.2. La place de la charia dans le système judiciaire

En l'absence d'un système judiciaire officiel opérationnel, les Afghans font appel à une justice informelle plus traditionnelle vieille de plusieurs siècles. Les accords de Bonn<sup>620</sup> reconnaissent l'existence de cette pratique, mais stipule que « ce système ne doit pas être appliqué en cas d'incompatibilité avec les dispositions de la constitution afghane ou avec les normes juridiques internationales »<sup>621</sup>. La majorité des litiges tranchés par les chouras et les Jirgas, les représentants élus de villages voisins, sont des litiges civils, comme quelques différends familiaux ou quelques affaires criminelles. Les coutumes locales et la charia représentent les sources du droit. La pression sociale et le recours aux autorités civiles chargées de faire respecter les décisions constituent les mesures d'exécution. Les Afghans tiennent beaucoup à la notion « d'équité » du système et préfèrent recourir aux mécanismes informels, le système officiel du gouvernement apparaissant comme éminemment corrompu. S'agissant des aspects négatifs du système informel, le respect de la règle du *stare decisis*<sup>622</sup> et la publication des décisions ne sont pas exigés. Il existe dès lors un sentiment d'arbitraire et d'incohérence parmi les Afghans. Il y a diverses différences

---

619 Un policier gagne environ 5000 afghanis (100 USD) par mois, tandis que le salaire moyen en Afghanistan est de l'ordre de 40 USD par mois. La culture du pavot peut facilement rapporter 600 USD par mois environ à une famille afghane.

620 <http://www.geopolitis.net/LES%20DOCUMENTS/ACCORD%20SUR%20L'AFGHANISTAN.pdf>

621 [http://fr.wikipedia.org/wiki/Hans\\_Kelsen](http://fr.wikipedia.org/wiki/Hans_Kelsen)

622 [http://fr.wikipedia.org/wiki/R%C3%A8gle\\_du\\_pr%C3%A9c%C3%A9dent](http://fr.wikipedia.org/wiki/R%C3%A8gle_du_pr%C3%A9c%C3%A9dent)

marquantes par rapport à la plupart des procédures occidentales, comme le fait que le témoignage d'une femme est jugé moins fiable. Les pratiques informelles en matière de justice influent considérablement sur la vie des individus et de la communauté. Bien qu'elles ne correspondent pas aux normes internationales concernant les droits humains, leur abolition serait une erreur. Après un conflit, lorsque les mécanismes officiels d'un pays ont disparu ou ne fonctionnent plus, les systèmes informels prennent la relève et se révèlent souvent essentiels pour rétablir une certaine forme de primauté du droit. Ils ont un rôle important à jouer dans l'ordre judiciaire général. Ces systèmes constituent un moyen efficace de réduire les conflits, lorsqu'ils sont davantage axés sur la négociation ou la médiation, par opposition à l'optique gagnant-perdant de l'appareil judiciaire officiel. En Afghanistan, il y a moins de corruption dans le système informel, de sorte que la population lui fait davantage confiance. Si l'on veut être réaliste, il faut compter que la reconstitution du système judiciaire prendra au moins deux décennies. Le système informel est une solution qui devrait être envisagée dans l'intervalle. En allant de l'avant, il conviendrait de mettre au point de nouvelles stratégies pour tirer parti des structures informelles tout en encourageant, dans le même temps, les réformes appropriées. La reconstruction des installations correctionnelles est une tâche qui devrait apparemment être relativement plus simple mais après 30 années de conflit en Afghanistan, on ne s'étonne pas du caractère négatif des conclusions de la Fédération internationale du Croissant-Rouge et de la Croix-Rouge à propos de la situation matérielle des prisons :

- « les cellules sont souvent surpeuplées et mal entretenues ;
- certains détenus ne peuvent s'aérer que de manière irrégulière, voire jamais ;
- la nourriture est médiocre ;
- il est impossible pour les autorités carcérales d'assurer aux détenus une certaine intimité ;
- en raison des problèmes d'hygiène, les détenus tombent souvent malades ;
- les constructions restent rudimentaires et ne permettent de répondre qu'aux besoins élémentaires comme l'alimentation en eau propre et l'existence d'une désinfection fonctionnelle »<sup>623</sup>.

---

623 <http://www.nato.int/docu/review/2009/Afghanistan-law-order-elections/Judicial-Reform-Process/FR/>

D'après les normes occidentales, l'appréciation de la situation de nombreuses installations correctionnelles ou de détention va d' « insuffisante » à « extrêmement médiocre » dans certains cas. Il existe des programmes spécifiques pour l'amélioration de ces conditions, mais ils sont en général destinés à répondre aux situations d'urgence et non à aborder le problème dans une optique nationale. Dans sa tâche principale, l'ONU n'a pas assuré la conduite des opérations, à l'inverse de ce qui s'est passé pour beaucoup de ses autres missions. Elle s'est limitée à un rôle de coordination. Cette approche pourrait fonctionner de manière efficace, mais il faudrait que l'ONU assure la coordination non seulement au niveau opérationnel, mais aussi au niveau stratégique. Même si la MANUA agit en coordination avec la FIAS, avec les responsables des programmes pilotes des pays du G8, avec l'EUPOL<sup>624</sup> et d'autres, l'ONU doit coordonner ses efforts au niveau des ministres du G8, de l'OTAN et de l'UE pour assurer l'apport financier et l'engagement des pays, et procéder à des mises au point sur les résultats stratégiques. Exemple de dossier où la coordination aurait pu être plus efficace : « la première commission pour la réforme judiciaire en Afghanistan, qui a échoué en raison du manque d'engagement des parties prenantes »<sup>625</sup>. Le secteur de la justice n'a reçu qu'une infime partie des ressources affectées aux projets de réforme. Le manque de financement compromet la réussite de la réforme judiciaire en Afghanistan. L'intégration complète des mécanismes traditionnels de règlement des conflits et de la charia dans la législation afghane pose un énorme problème. Le système informel de décision arbitrale peut jouer un rôle utile pour résoudre les différends mineurs et non criminels, les dossiers criminels devant être laissés au gouvernement. Les normes internationales doivent être intégrées dans la loi et dans la pratique de tous les aspects du système judiciaire afghan. Ce système nécessite davantage d'efforts de la communauté internationale, du gouvernement afghan et des organisations internationales compétentes.

---

624 <http://www.eupol-afg.eu/>

625 <http://www.nato.int/docu/review/2009/Afghanistan-law-order-elections/Judicial-Reform-Process/FR/>

### 1.3. Insuffisance de forces internationales nécessaires et l'augmentation de l'insurrection

La coalition internationale n'a pas déployé assez de forces armées en Afghanistan. En 2001, seulement quelques milliers des soldats Américains accompagnés par leurs alliés occidentaux ont été déployés pour sécuriser un pays aussi grand que la France. Les Moudjahidin n'étaient pas assez bien formés et les Afghans avaient gardé de mauvais souvenirs lorsque ces derniers étaient au pouvoir. Ce manque de forces a permis la montée en puissance des insurgés et a entraîné une criminalité considérable dans le pays. Après le mandat du Conseil de sécurité de l'ONU, autorisant le déploiement des forces internationales dehors de Kaboul, la FIAS n'a pas augmenté le nombre des soldats de manière considérable. Un nombre important des forces internationales était nécessaire pour commencer les projets de la reconstruction de l'Afghanistan et de ses institutions. « *Dans un pays aussi vaste et complexe que l'Afghanistan, la FIAS ne peut être forte partout. Cette affirmation du général Mac Chrystal recoupe celle de Henry Kissinger qui notait que, dans la guerre de contre-insurrection, il vaut mieux contrôler 75 % du territoire à 100 %, que 100 % du territoire à 75 %* »<sup>626</sup>. « Compte tenu de la configuration du pays, où vit 24 millions d'habitants sur un territoire grand comme la France et la Belgique, il est rationnel de concentrer les ressources civiles et militaires là où elles auront le plus grand impact sur la population. Ce sont ces zones et ces populations que se disputent l'insurrection et la contre-insurrection. Il faut privilégier, dans un premier temps, les zones où la population est la plus menacée par l'insurrection et non pas nécessairement les zones où l'ennemi est présent »<sup>627</sup>. En 2003, la guerre d'Irak a diminué un peu plus le nombre des forces internationales et l'attention des pays majeurs sur l'Afghanistan et sa reconstruction (cf. chap. VII). De leur côté, les pays occidentaux (France, Allemagne, etc) ne voulaient pas envoyer davantage de soldats sur le théâtre afghan pour remplir le vide sécuritaire. Il faut attendre des années avant que les États-Unis modifient leur stratégie militaire en envoyant des renforts en Afghanistan. La stratégie américaine a été également suivie par les pays européens. Pendant des années, l'insurrection a pris forme et cela pour les raisons suivantes : « les attentes de la population n'ont pas été satisfaites ce qui a créé

---

626 « Afghanistan : quelle stratégie pour réussir ? (Mission en Inde, Afghanistan, Pakistan du 22 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2009) », Rapport d'information, Commission des affaires étrangères du Sénat français, 5 novembre 2009, p.9. <http://www.senat.fr/rap/r09-092/r09-0920.html#toc0>

627 *Ibid.*

de la frustration ; les pays occidentaux ont tardé à reconnaître le caractère sérieux de l'insurrection ; les actions menées par la coalition et ses partenaires afghans ont, dans certains cas, exacerbé les problèmes ; les ressources militaires nécessaires ont été systématiquement sous-évaluées *under-ressourced* pour les opérations ; dans certains domaines, la coalition a effectué des contre-performances et, dans d'autres, elle a manqué de coordination ; la complexité des chaînes de commandement ainsi que l'existence de cavets nationaux, ont rendu l'unité des efforts complexe ; la coalition n'a pas su surmonter les désavantages que représentent le fait d'opérer au sein d'une culture différente, avec une langue différente, et a fait preuve d'une incompréhension qui n'a pas permis une expertise suffisante pour traiter efficacement la situation ; enfin, la façon d'opérer a séparé physiquement et psychologiquement la coalition occidentale de la population qu'elle était censée protéger alors même que la sécurité des troupes dépend aussi de la population »<sup>628</sup>. Ces problèmes sont survenus à cause du manque de forces nécessaires pour sécuriser les villes mais aussi des villages du pays. Les grandes organisations internationales peuvent jouer un rôle très efficace dans la reconstruction des structures gouvernementales si elles le souhaitent. Les forces de l'OTAN avaient, des hommes, du financement, des matériels et un savoir-faire important. La présence de cette organisation en Afghanistan était une opportunité en or d'en profiter pour les responsables Afghans. Une occasion de cet ordre ne se présente pas tout le temps et surtout dans un pays aussi éloigné de l'Occident.

#### 1.4. La désorganisation de l'OTAN en Afghanistan : l'échec des projets civilo-militaire

Les forces de la coalition internationale ont agi en Afghanistan de manière incohérente. Elles étaient unies seulement pendant la phase d'attaque du régime Taleban. Par la suite, les forces armées de chaque pays ont occupé une province et elles ont fait la guerre à leur « manière ». « L'OTAN est plus désorganisée que les Nations unies. Le siège n'a aucune autorité sur les contingents nationaux. Chaque contingent reçoit ses instructions, son programme, etc., de sa capitale. Il semble n'y avoir aucune

---

<sup>628</sup> *Ibid*, p.5.

intégration »<sup>629</sup>. Cette situation a créé une désorganisation au sein de la coalition et a créé un « gouvernement » en parallèle de celui de Kaboul. En fait, les forces armées ont pris en main la reconstruction des infrastructures dans les provinces. Les équipes de la reconstruction provinciale (présidentT<sup>630</sup>) ont financé et piloté les projets de la reconstruction. Ces équipes étaient des civils et leur sécurité a été assurée par les forces armées étrangères. Dans certains cas où la sécurité a été mauvaise (à Helmand, certains districts de Kandahar, etc) les militaires eux-mêmes ont participé aux projets de reconstruction. « Les coalisés accompagnent la reconstruction du pays en développant les équipes de reconstruction régionale, qu'on appelle présidentT (provincial reconstruction Team). Les 26 présidentT de la FIAS et les 16 autres sous commandement américain appliquent la contre-insurrection. Il s'agit de gagner la population, tout en esquissant un quadrillage du territoire. Mais les moyens et les hommes sont encore trop faibles : chaque équipe dispose seulement d'une centaine de militaires, de quelques experts et conseillers civils. Outre la satisfaction de besoins immédiats sur le plan alimentaire et sanitaire, certaines présidentT offrent des résultats probants quand elles peuvent s'inscrire dans la durée. Ainsi, dans la province de Wardak, en trois ans, les militaires turcs ont réalisés 51 projets pour une valeur de 20 millions de dollars : écoles, routes, construction de 48 commerces et réseaux de distribution de produits alimentaires, auxquels s'ajoutent sept pharmacies et dix moulins à eau. Parallèlement, sept juges étaient formés. Mais ce résultat est gâché par le défaut du système : même lorsque des hôpitaux sont construits, des générateurs électriques installés, après le départ des coalisés, les Talebans détruisent les installations. De même qu'ils attaquent parfois de nuit les chantiers et incendient ce qu'ils ne peuvent emporter, tels les engins de travaux publics »<sup>631</sup>. Ce travail parallèle a complètement mis à l'écart le gouvernement afghan. Le fait que le gouvernement central était invisible dans la reconstruction du pays a éloigné les citoyens de ce dernier. Aussi, les priorités définies par le gouvernement d'H. Karzai n'ont pas été accompli car les présidentT ont réalisé les projets à leur gré et selon leur zone de responsabilité. Dans la plupart des cas les présidentT ont réalisé des projets de

---

629 JAUFFRET Jean-Charles, *Afghanistan 2001-2010 : chronique d'une non-victoire annoncée*, Édition Autrement, Paris, Mars 2010, p.80.

630 Provincial Reconstruction Team,

[http://afghanistan.usaid.gov/en/partnerships/partners\\_provincial\\_reconstruction\\_teams](http://afghanistan.usaid.gov/en/partnerships/partners_provincial_reconstruction_teams)

631 JAUFFRET Jean-Charles, *Afghanistan 2001-2010 : chronique d'une non-victoire annoncée*, Édition Autrement, Paris, Mars 2010, p.146.

reconstruction pour gagner le cœur et l'esprit des populations locales et non par la nécessité de pays ou des projets à long terme. « Il y a cinq, six ou sept pays qui livrent cinq, six ou sept guerres différentes dans le même pays contre le même ennemi. Je crois que, dans l'histoire de l'humanité, même si l'on remonte à la préhistoire, on n'a jamais agi de manière plus irrationnelle ». « Des Hollandais sont venus me voir pour me demander ce que je pensais de leur campagne *heart and minds* (destinée à gagner le cœur et l'esprit des Afghans). Je leur ai dit : C'est très bien si les approches différentes résultent en fait d'une division du travail entre les alliés dans le cadre de la mise en œuvre d'une seule politique, d'une seule stratégie. Mais je ne vois pas pourquoi on prendrait le thé avec les chefs tribaux dans l'Oruzgan tandis que l'on mènerait une guerre totale à Kandahar »<sup>632</sup>. La mauvaise coordination de la guerre et le manque de la volonté des Américains pour éliminer les terroristes internationaux dans le conflit afghan ont retardé la pacification du pays. Ces facteurs ont également retardé de manière considérable la reconstruction de l'État-nation en Afghanistan. « Anthony Cordesman du Center for strategic and international studies, l'un des experts du groupe d'évaluations stratégiques dont le général Mac Chrystal s'était entouré, a indiqué que : *cette guerre n'est pas façonnée par une stratégie, mais par des années de négligences et d'insuffisances dans les ressources procurées. Sept ans après le début de la guerre, il est frappant de voir à quel point les gens continuent d'agir comme si c'était la première année. Il n'y a pas d'unité d'effort, pas de plan de campagne commun. Ce qui devrait être un effort intégré civilo-militaire, avec pour priorité de gagner la guerre sur le terrain, est une gabegie dysfonctionnelle centrée sur Kaboul et handicapée par des divisions bureaucratiques auxquelles s'ajoutent la corruption afghane, les tensions entre les membres de l'OTAN et de la FIAS, et caveats des États membres* »<sup>633</sup>.

Le manque de la coordination et de la cohérence a été présent au sein même des institutions américaines pendant la première année de la guerre en Afghanistan. « Les États-Unis ont perdu une occasion de marquer des points. Le 7 octobre 2001, dès les premières frappes, un avion sans pilote de la CIA, équipé de deux missiles antichars, a en ligne de mire un convoi dans lequel se trouve le mollah Omar. Le commandement central en Floride, interrogé par la CIA, refuse d'accorder son autorisation, ce qui

---

<sup>632</sup> *Ibid*, p.81.

<sup>633</sup> « Afghanistan : quelle stratégie pour réussir ? (Mission en Inde, Afghanistan, Pakistan du 22 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2009) », Rapport d'information, Commission des affaires étrangères du Sénat français, 5 novembre 2009, p.3. <http://www.senat.fr/rap/r09-092/r09-0920.html#toc0>

déclenche la colère du secrétaire à la défense »<sup>634</sup>. Les Américains n'arrivaient pas à se mettre d'accord pour éliminer l'ennemi numéro 1 des États-Unis. C'est logique et compréhensif que la reconstruction de l'Afghanistan et ses institutions n'étaient pas une priorité pour les Américains et les organisations financées par ces derniers. « Le fait que le *nation-building* n'ait pas été mené à son terme par l'Occident a déçu des millions d'Afghan. En mars 2008, la secrétaire d'État Condoleezza Rice reconnaissait sans conviction qu'il est très important de pouvoir aider les autres à construire leur nation. Pour la première fois depuis la Deuxième Guerre mondiale, les États-Unis ont demandé à quelques diplomates (350) de ne se consacrer qu'au seul *nation-building* : le gouvernement a alloué près de 250 millions de dollars sur son budget 2008-2009 pour financer leurs postes. Depuis 2008, la doctrine de l'armée américaine stipule que le fait de stabiliser un pays dévasté par la guerre est tout aussi important que d'emporter sur l'ennemi »<sup>635</sup>.

### 1.5. Le rôle de l'OTAN dans le renforcement des institutions étatiques

Les forces internationales assurent la sécurité des afghans mais elles renforcent également les institutions de l'État. Les forces afghanes n'ont pas encore gagnées la maturité nécessaire pour réagir de manière autonome. Elles ne sont pas assez équipées et armées pour combattre les insurgés. Les opérations sont menées conjointement avec les forces internationales. Dans certaines provinces (Nouristan, Paktia, etc), lorsque les Talebans prennent le contrôle des bâtiments de districts, les forces internationales appuient les soldats et policiers afghans pour reprendre le contrôle des terrains perdus. Après la reprise des structures, les institutions locales sont reconstruites et équipées par les forces internationales. Au niveau national aussi ces forces aident le gouvernement afghan à renforcer ses institutions. Elles conseillent et forment les responsables militaires et civiles dans divers domaines. La présence de l'OTAN est cruciale pour la reconstruction du pays. L'organisation souhaite retirer ses soldats petit à petit de l'Afghanistan mais les citoyens comptent sur les engagements de la

---

634 KARAM Patrick, *Asie Centrale, le nouveau Grand Jeu*, le Harmattan, Paris, 2002, p. 93.

635 RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.366

communauté internationale à long terme. « During the Kabul International Conference on July 20, 2010, the Afghan government pledged to implement a new *whole of the state* and *whole of government* approach to national renewal. The essence of the *whole of the state* approach is constitutionalism to strengthen each of the three branches of the government and reinforce the constitutional checks and balances that guarantee and enforce citizen rights and obligations. The essence of the *whole of government* approach is structural reform to create an effective, accountable, and transparent government that can deliver services to the population and safeguard national interests. Together, these complementary approaches, by putting people at the core, are the key to stability and prosperity. Progress in these processes depends on creating opportunities for success by pursuing current military operations for a few more years. Unless such a continuation of the strategy occurs, no government initiatives will succeed and the lives of the citizenry will be negatively impacted. It is only through successful governance that the international community and Afghan government can achieve their ultimate counterinsurgency goal to make the Taliban and their allies irrelevant<sup>636</sup> ». « There may, in fact, be a limited number of al Qaeda fighters in Afghanistan today, but their influence has significantly increased due to improved political, technical, psychological, and transnational logistical support. Qualitatively, al Qaeda is more efficient and effective in its support to the various insurgent groups, even more successful than in the 1990s when the terrorist network was based in Afghanistan. Despite public resentment of collateral damages and the loss of life caused by military operations, there is still enormous support for the presence of American and NATO forces in Afghanistan. It is probably true that there is no military solution to this conflict; however, the fact remains that this war can be lost through lack of military effort »<sup>637</sup>.

---

636 <http://www.carlisle.army.mil/usawc/Parameters/Articles/2010autumn/Jalali.pdf> p.5.

637 *Ibid*, p.7.

## II – La stratégie inadaptée et incohérente de l’OTAN en Afghanistan

Les forces de la coalition internationale ont commencé leur mission avec des défis importants en Afghanistan. C’était la première fois que l’OTAN a engagé des soldats au-delà de ses frontières historiques européennes. La mission afghane était décisive pour l’avenir de l’OTAN. « En s'engageant dans des combats prolongés sur le terrain en Afghanistan (...), l'OTAN a parié son avenir », déclara le général James Jones, l'ancien commandant des forces de cette dernière. « Si l'OTAN devait échouer, sa cohésion courrait un risque majeur. Et une OTAN à l'agonie ou divisée aurait des conséquences profondément négatives sur le plan géostratégique »<sup>638</sup>. « L'OTAN n'avait pas de stratégie collective pour gérer les problèmes que posaient l'Afghanistan et le Pakistan, le caractère transfrontalier du phénomène Talebans, ou encore pour coordonner le *nation-building* entre le gouvernement afghan et l'ensemble des agences internationales et des ONG. Il n'existait pas de coordinateur qui ait l'influence de Lakhdar Brahimi pour rapprocher les têtes afghanes et occidentales autour d'un plan commun »<sup>639</sup>. « Le problème de l'OTAN n'était pas le seul. La communauté internationale ne parvenait pas à coordonner ses stratégies militaires et de sécurité avec sa politique de développement, et ses relations avec H. Karzai et son gouvernement s'étaient dégradés. Nul ne semblait savoir ce que faisait l'autre, bien que plusieurs organes aient été créés pour coordonner la stratégie des divers acteurs »<sup>640</sup>. Cependant, les pays membres ont rencontré des difficultés de la coordination et de la stratégie commune dès le début de leur arrivée sur terrain. Cela était peut-être à cause de l'éloignement de l'Afghanistan de l'Occident et sa complexité socialo-culturelle mais à terme cela a posé des problèmes à la coalition internationale. Les objectifs principaux de l’OTAN étaient de pacifier le pays, former ses forces de sécurité et reconstruire ses institutions. Mais ces objectifs n’ont pas été remplis à cause de plusieurs raisons que nous éclaircirons dans ce sous-chapitre.

---

638 RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.303.

639 *Ibid*, p.333.

640 *Ibid*, p.339.

## 2.1. Une stratégie militaire inefficace dès le début de l'intervention

Pour pacifier un pays, il faut le sécuriser. Une fois que le pays a trouvé une paix relative, la mission de la formation des forces de sécurité peut être commencée. Les forces de sécurité formées et équipées vont assurer la sécurité des projets de la reconstruction du pays et ses institutions à moyen et long terme. Ces missions sont possibles s'il y a une forte coordination et cohérence dans les actions susmentionnées en suivant une stratégie globale. Les acteurs majeurs occidentaux n'ont pas respecté ces étapes et ils ont agi à leur manière. Or, « L'OTAN se vantait de remporter toutes les batailles qu'elle livrait. C'était vrai, à cause de l'énorme puissance de feu que ses forces pouvaient lancer sur un même théâtre d'opération. Mais l'organisation n'avait toujours pas de stratégie globale pour l'emporter ou pour transformer les victoires militaires en développement, en reconstruction, en bonne gouvernance et en stratégie politique. Personne n'avait encore trouvé de solution au problème clé, comment reconstruire une nation au cœur d'une insurrection, problème pourtant flagrant, surtout dans le sud »<sup>641</sup>.

En 2001, l'objectif principal était de chasser les Talebans et les remplacer par un gouvernement favorable à l'Occident. Les Américains (les forces majoritaires de l'OTAN en Afghanistan) n'ont pas établi une stratégie pour l'avenir du pays. Ils n'ont pas établi non plus une stratégie militaire commune de la coalition pour combattre les terroristes, les insurgés et plus tard les éléments des Talebans de retour dans le pays. Ils ne connaissaient pas assez le contexte afghan pour agir de manière efficace et ils n'ont pas écouté des spécialistes en la matière, autres que les Américains. « Au plan militaire, les Américains passent à la vitesse supérieure. Ils visent dans un premier temps des objectifs stratégiques en préservant les forces ennemies basées au Nord. En réalité, une vaste opération de désinformation permet le regroupement des forces Talebanes, jusque-là, dispersées. En fixant loin leur base du sud où elles sont plus dangereuses, on espère piéger les meilleures unités. Il y a un double pari : en affaiblissant suffisamment les Talebans, on évite une forte résistance dans leur fief. On espère aussi que les chefs des tribus pachtounes et les alliés militaires du régime obscurantiste changent d'allégeance dès les premières défaites militaires. Avec l'approche du ramadan, de l'hiver qui peut freiner les opérations terrestres, en raison aussi de l'impatience de l'opinion publique, les Américains décident d'engranger des

---

<sup>641</sup> *Ibid*, p.342.

victoires par alliés interposés, encadrés par des officiers Américains et des forces spéciales qui remplissent des missions de renseignement, de guidage des frappes aériennes et d'aide stratégique aux troupes alliées »<sup>642</sup>. Le manque de connaissance de terrain et l'incompréhension du contexte global et régional ont permis le retour des Talebans et des insurgés appartenant aux différents groupes armés (cf. chap. V). L'administration de G. W. Bush n'avait pas pris au sérieux l'affaire afghane et il faut attendre des années pour que cette dernière modifie sa stratégie. C'est le nouveau président américain élu en 2009 qui a changé la stratégie militaire américaine et celle de l'OTAN. B. Obama a changé la vision des États-Unis en Irak et en Afghanistan. Cette modification de la stratégie était nécessaire des années bien avant. La modification de la stratégie de l'OTAN n'était pas très facile car les pays membres étaient déjà habitués à leur manière en Afghanistan et sur d'autre théâtre. « Réfutant le reproche bien connu depuis le Vietnam, *on tire d'abord, on discute après*, les Américains considèrent qu'à Bassorah, en Irak, les Britanniques n'ont rien prouvé et qu'ils sont partis sur une défaite, en avril 2009, au moment d'une recrudescence du terrorisme. Dans le même échange d'amabilités, les Américains estiment qu'en Afghanistan, dans l'Helmand, à force de trop vouloir tisser des liens avec la population, les Britanniques ménagent l'adversaire. Se perçoit ici toute la différence entre deux cultures de guerre, l'une encore liée à la notion de guerre totale, l'autre qui a hérité de ses expériences coloniales et des leçons de long et douloureux conflit en Irlande du Nord. D'autre part, les Britanniques, comparés aux Américains, considèrent qu'ils font une guerre à l'économie en étant sous-équipés, notamment en voilures tournantes. En septembre 2009, le général Andrew Mackay est le cinquième officier général à démissionner pour protester contre les mauvaises conditions d'engagement et le manque de matériels en Afghanistan »<sup>643</sup>.

Autre problème, il y a eu une méfiance entre les pays coalisés en Afghanistan. Les pays membres avaient un ennemi commun à battre mais les combats faisaient différemment. Autrement dit, les forces armées de chaque pays membre de l'OTAN ne faisaient pas confiance à ses collègues. Il y a eu peut-être une coordination et cohésion entre les pays européens mais pas de travail partagé entre ces derniers et les Américains. « Des diplomates et des hauts responsables militaires britanniques,

---

642 KARAM Patrick, *Asie Centrale, le nouveau Grand Jeu*, le Harmattan, Paris, 2002, p.95.

643 JAUFFRET Jean-Charles, *Afghanistan 2001-2010 : chronique d'une non-victoire annoncée*, Édition Autrement, Paris, Mars 2010, 98.

canadiens et néerlandais, selon le *Guardian* du 6 mars 2009, déplorent, dans un rapport qui aurait dû rester confidentiel, la rétention de l'information faite par les Américains à propos de la situation réelle dans la zone pachtoune, des deux côtés de la ligne Durand appelée *ligne zéro* par les coalisés. Des pilotes néerlandais de F-16 se seraient plaints des ordres reçus des Américains lors de bombardement du sol en restant par la suite dans l'ignorance des résultats, tout cela parce que ces alliés ne sont pas « suffisamment fiables » aux yeux de l'Oncle Sam. Ce même rapport dû, en novembre 2008, à l'initiative de la Rand National Defence Research Institute for US Joint Force Command, décrit le manque de confiance qui règne au sein de la base Holland, après de Tarin Kowt, dans le sud de l'Afghanistan. Treize différents services de renseignement (américain, australien, néerlandais...) y travaillent avec une coopération minimale. Ce qui, remarque le lieutenant Neils Verhoef, du contingent néerlandais (comprenant 1 700 hommes à cette époque), à les plus graves conséquences lorsque les Américains localisent un IED : ils n'ont pas le réflexe d'en informer immédiatement leurs alliés. Plus critique encore, faisant le bilan de son expérience depuis 2006, le général de brigade néerlandais Theo Vleugels en vient à se demander si les Américains, qui commandent en chef sur le terrain, ont un plan de campagne »<sup>644</sup>. Ce manque de travail conjoint a retardé les efforts engagés pour la reconstruction de l'Afghanistan car des vraies lignes directrices n'ont pas été définies et suivies par les pays coalisés. En quelques sortes, les maîtres du théâtre afghan sont les Américains (c'est la raison pour laquelle nous citons en général les Américains dans nos chapitres) et c'est eux qui décident et autorisent les pays volontaires pour la reconstruction de l'Afghanistan. Des pays comme le Japon ont souhaité participer activement à la reconstruction de l'État-nation afghan mais leurs projets ont été retardé ou annulé par les Américains. Les États-Unis ont voulu tout contrôler et tout faire à leur manière. Le problème c'est que les Américains ont été occupés en Irak à partir du 2003 et ils n'avaient pas de vraie volonté de reconstruire l'État afghan. Les Américains ne voulaient pas changer le gouvernement afghan, constitué des seigneurs de guerre, corrompu et inefficace car il était au profit des États-Unis.

---

644 *Ibid*, p.107.

## 2.2. Modification de la stratégie de l'OTAN : une nécessité pressentie depuis des années

Les difficultés rencontrées par les troupes de l'OTAN face à la recrudescence des attaques des insurgés relancent la question de la stratégie des Occidentaux en Afghanistan. Réunie le 12 juin 2008, à Paris,<sup>645</sup> à la demande des autorités afghanes, la conférence de soutien à l'Afghanistan marque l'amorce d'un changement notable de stratégie de la part de la communauté internationale, perceptible dans l'octroi de nouvelles aides financières (promesse d'environ 20 milliards de dollars), dans l'annonce d'un mandat « renforcé » de la MANUA, mais surtout dans l'abandon de la stratégie du « tout militaire » au profit d'un investissement massif sur le terrain civil. Les États-Unis pour leur part, après avoir pris conscience que le front central de la guerre contre Al-Qaida ne se situe pas en Irak mais au Pakistan et en Afghanistan, envisagent un changement de stratégie. À partir de janvier 2009, le nouveau président américain, B. Obama, place l'axe afghano-pakistanaise au cœur de ses priorités. Cette nouvelle stratégie d'approche « régionale » du dossier afghan reçoit un large soutien de la communauté internationale lors de la conférence internationale sur l'Afghanistan, à La Haye, en mars, mais bute sur des intérêts nationaux divergents, voire antagonistes, en particulier entre l'Inde et le Pakistan. Ce dernier, lui-même déstabilisé sur son propre territoire et allié des États-Unis mais dont l'armée et les services secrets sont en même temps suspectés par certains de double jeu, affiche officiellement sa volonté de lutter, en collaboration avec Kaboul, contre le « terrorisme ».

Après la démission de plusieurs généraux et des rapports sérieux sur la manière dont l'OTAN menait la guerre en Afghanistan, l'administration de B. Obama a établi une nouvelle stratégie en Afghanistan. Dans sa stratégie, le président américain a voulu s'appuyer davantage sur un consensus politique en Afghanistan. « Plus ambitieux, le plan Obama veut séparer les Afghans d'Al-Qaida et des Talebans les plus radicaux. Les 23 et 27 mars 2009, le président américain en annonce les grandes lignes et envisage pour la première fois une *sortie de crise*. La seule action militaire ne peut mettre un terme à la guerre. Il faut en Afghanistan encourager une approche globale en construisant un État souverain stable, tout en soutenant la lutte du Pakistan contre le terrorisme. Le gouvernement d'Islamabad doit recevoir une aide mutuelle de 1,5 milliards de dollars. En contrepartie, il lui est fait obligation de cesser le double jeu

---

<sup>645</sup> <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo/afghanistan/la-france-et-l-afghanistan/>

dont ses services secrets se sont fait une spécialité »<sup>646</sup>. En 2009, le président américain parlait encore de la construction d'un État souverain comme si ses prédécesseurs n'avaient rien fait en la matière. De son côté, le Pakistan a reçu un accord financier plus important que celui accordé à la reconstruction de l'Afghanistan. Des résolutions paradoxales qui n'ont que compliqué la situation. « Avant de prétendre non plus d'imposer, comme en Irak, mais offrir la possibilité d'une démocratie, le plan Obama prévoit une aide à l'éducation, à l'agriculture, à la santé. Ce programme estimé entre 10 et 20 billions de dollars sur six à sept ans, contre 1,1 billion donné par an actuellement. Il fait appel à des civils Américains volontaires, diplomates, spécialistes de l'administration des ministères, selon le principe déjà expérimenté en Irak de *nation-building*. Des centaines de réservistes et des experts civils, dont des vétérinaires et des fermiers en formation spécifique en Californie, sont également recrutés. Déjà douze des présidentes américaines connaissent une reprise en main : 300 civils y sont répartis avant juillet 2009 »<sup>647</sup>.

Cette modification de la stratégie avait aussi des réticentes des pays membres de l'OTAN. « Le socialiste Jean-Marc Ayrault dénonce le glissement *vers une guerre d'occupation*. *Nous ne pouvons plus accepter d'avancer les yeux fermés dans un conflit sans fin* »<sup>648</sup>. « Parmi les dirigeants de l'OTAN, le Premier ministre canadien, Stephen Harper, faisant par ailleurs écho à une analyse pessimiste de l'ambassadeur britannique à Kaboul, ne croit plus à la victoire : *Nous ne battons jamais les insurgés...Si nous pensons que nous allons gouverner l'Afghanistan ou que nous allons être responsables à long terme de la sécurité quotidienne de ce pays et voir la situation s'améliorer, nous nous trompons*, *Le Figaro*, 9 mars 2009 »<sup>649</sup>. Ainsi, « en juillet 2009, le Parlement d'Ottawa vote le retour du contingent au pays pour 2011 et, en octobre suivant, 52 % des Canadiens désapprouvent l'engagement en Afghanistan, *Le Figaro*, 16 mars 2009 »<sup>650</sup>.

Malgré la modification de la stratégie de l'OTAN par le président américain, des spécialistes de l'Afghanistan restaient pessimistes de la victoire de la coalition dans ce pays. Pourtant, le président américain a décidé de déployé des milliers de renforts en

---

646 JAUFFRET Jean-Charles, *Afghanistan 2001-2010 : chronique d'une non-victoire annoncée*, Édition Autrement, Paris, Mars 2010, p.147.

647 *Ibid*, p.148.

648 *Ibid*, p.111.

649 *Ibid*, p.121.

650 *Ibid*, p.121.

Afghanistan. Cette décision a été suivie par d'autres pays membres de l'OTAN, notamment la France. « Barack Obama souhaite également une participation plus active des alliés des États-Unis. Lors du sommet de l'OTAN de Strasbourg-Kehl, les 3 et 4 avril 2009, le chef de l'exécutif américain obtient un renfort de 5 000 soldats (Espagne, Portugal, Pays-Bas, Allemagne, Pologne, Croatie, Grèce, Turquie) afin d'assurer le bon déroulement des élections présidentielles afghanes d'août 2009, mais aussi du matériel et des ressources financières au bénéfice de l'ANA »<sup>651</sup>. « En février 2009, débarqués d'une armada d'hélicoptères, des éléments de la 10e DM s'installent dans un district où les Talebans faisaient régner leur loi. Immédiatement, trois FOB sont construites, des responsables administratifs afghans sont mis en place. 500 000 dollars sont offerts pour la construction de ponts et de routes à la main-d'œuvre locale. On donne des vaches à des veuves afin qu'elles retrouvent un revenu. Quelques villages sont mis en autodéfense à l'algérienne, mais dans ce cas les miliciens reçoivent un salaire, décent pour le pays, de 120 dollars par mois. Les Talebans ont refusé le combat et se sont installés ailleurs. Cela signifie que pour les neutraliser, il va falloir englober de nouvelles forces dans d'autres districts »<sup>652</sup>. D'après les spécialistes, les soldats internationaux présents en Afghanistan ne suffisaient pas à sécuriser l'ensemble du pays. « Malgré ces avancées technologiques qui fait croire que l'on pouvait inverser le rapport de force, l'effectif de la coalition présente en Afghanistan demeure insuffisant, soit 100 000 hommes à l'automne 2009. Pour tenir un pays en insurrection, il faut des troupes. L'adversaire sait se servir du relief dans un pays dépourvu de communication en dépit des nouvelles routes construites par la coalition. Pour Adrien Jaulmes, spécialiste des questions militaires, *les unités occidentales se déplacent comme des escadres navales dans des immensités désertiques ou montagneuses, mais peinent à garder le contrôle des zones d'où elles parviennent à chasser les Talebans. Avec tous les risques d'une escalade militaire mais sans pouvoir tenir les frontières, ce qui reviendrait à remplir une citerne percée, faut-il concevoir que la sécurité interne de l'Afghanistan et la lutte contre l'Al-Qaida, troupes locales comprises, ne puisse être assurée qu'à partir d'un effectif compris entre 300 000 et 600 000 hommes d'ici trois ans, comme le suggère un groupe d'experts militaires réunis le 21 novembre 2008 à l'université de la Défense nationale américaine ?* » On comprend l'analyse du général Mark Carleton-Smith, commandant du corps expéditionnaire britannique qui, dans une interview publiée par le Sunday Times du 5 octobre 2008, estime que la

---

<sup>651</sup> *Ibid*, p.148.

<sup>652</sup> *Ibid*, p.150.

*guerre en Afghanistan ne peut être gagnée. Et de ramener a minima les objectifs de la coalition : Il s'agit de réduire [la guerre] à un niveau d'insurrection contrôlable ne constituant pas une menace stratégique et pouvant être gérée par l'armée afghane. Cité par William Lind, La victoire des forces asymétriques, Contre info.com, 17 avril 2009 »<sup>653</sup>.*

### 2.3. Une baisse considérable de soutien des afghans des forces de l'OTAN

L'OTAN n'a pas assez investi (humains et financement) pour montrer des exemples réussis au peuple afghan. Elle a fait des efforts dans le domaine militaire (peu visible pour les civils) et très peu dans le domaine civil. Le rôle ambigu de l'OTAN est ouvertement critiqué par les civils depuis plusieurs années. Certains afghans disent même « qu'ils ont combattu les forces de l'OTAN, comme c'était le cas pour les anglais et les soviétiques auparavant ». Autre cause de baisse de soutien de l'OTAN, c'est les bavures aériennes causées par les forces de l'OTAN dans différentes provinces afghanes. A cause de ces bavures des milliers civils ont été tués. Autre argument des civils est plutôt une question que chaque afghan se pose. Pourquoi la première armée du monde et ses alliés occidentaux n'arrivent pas à combattre quelques milliers de Talebans et sécuriser l'Afghanistan ? En réalité, l'OTAN fait une guerre dite « propre<sup>654</sup> » ou « zero kill » en Afghanistan. Elle ne veut pas perdre d'hommes pour ne pas se trouver face à l'opinion publique en Occident. Mais pour les Afghans ce phénomène n'est pas clair et ils sont toujours dans une situation ambiguë. Inconnu des médias français, un sondage réalisé par la *BBC*, *ABC News* et la chaîne allemande *ARD German TV* dans les grandes villes afghanes montre que depuis 2005 l'image des coalisés et celle de l'administration d'H. Karzai sont en chute libre : 77 % d'opinions favorables en octobre 2005 et seulement 40 % en décembre 2008-janvier 2009. Pour la même période, les États-Unis passent de 83 % d'opinions favorables à 47 %. Autre signe inquiétant relatif à la politique menée par les coalisés : 44 % des sondés (contre 18 %, le reste est sans opinion) désirent que le niveau de présence des troupes sur le terrain soit revu à la baisse. Dans les provinces de l'est et du sud, les plus concernées

---

<sup>653</sup> *Ibid*, p.123.

<sup>654</sup> [http://fr.wikipedia.org/wiki/Guerre\\_propre](http://fr.wikipedia.org/wiki/Guerre_propre)

par la guerre, contre 14 % (province d'Helmand) et 26 % des personnes interrogées s'estiment en sécurité. Plus préoccupant : avec une progression de dix points par rapport à 2007, 36 % des sondés rendent les États-Unis et l'OTAN responsables de l'insécurité et de la faillite du pays, plus que les Talebans mis en cause par 27 % des personnes consultées (ils étaient 37 % en 2007). De même, en dépit de l'accroissement des effectifs, la présence des coalisés sur le terrain n'est appréciée qu'à 34 %, contre 57 % en 2006. Les chiffres relatifs à la sécurité issue de cette présence subissent, eux aussi, la même dégringolade en passant de 67 % à 42 % pour la même période. Les Afghans blâment la coalition pour les bombardements aériens responsables des pertes civiles pour 47 % des sondés, en décembre 2008-janvier 2009. Toutefois, le plus grand danger à long terme est encore constitué, en premier lieu, pour 58 % des personnes interrogées, par les Talebans, suivis des trafiquants de drogue (13 %), des États-Unis (8%) et des seigneurs de guerre locaux (7%). Seuls 4 % des sondés souhaitent un gouvernement aux mains des Talebans. Ce dernier chiffre est le plus encourageant pour la FIAS. Les 40 pages de ce rapport sont disponibles sur les sites des trois télévisions sous le titre : *ABC News/BBC/ARD Poll, Afghanistan : where Things Stand*, 9 février 2009<sup>655</sup>.

## 2.4. Les morts incessants des civils et le mécontentement de la population

« L'année 2010 a été la plus meurtrière pour les civils en neuf ans de guerre entre les Taleban et les forces internationales et nationales en Afghanistan. Avec 2 777 morts, le nombre de civils tués l'an dernier a ainsi augmenté de 15 % par rapport à 2009, indique le rapport annuel conjoint de la Mission d'assistance des Nations unies en *Afghanistan* (Unama) et de la Commission afghane indépendante des droits de l'homme, mercredi 9 mars. Les insurgés, talibans ou autres groupes fondamentalistes, sont directement responsables de la mort de 75 % de ces civils, contre 16 % pour les forces internationales et afghanes, selon le rapport. Les enquêteurs des Nations unies et de la commission afghane n'ont pu *attribuer* de responsabilité pour la mort violente de 9 % des civils. Les attentats-suicides et les bombes artisanales, les deux armes de

---

655 <http://abcnews.go.com/images/PollingUnit/1083a1Afghanistan2009.pdf>

prédilection des talibans, ont tué 1 141 civils en 2010, et les frappes aériennes des forces alliées 171, selon ce rapport. Ces chiffres illustrent le fait que, malgré les affirmations des responsables militaires et des gouvernements de la coalition internationale, l'insurrection des Talebans s'intensifie, et même gagne du terrain ces dernières années, avec des actions de guérilla bien au-delà de ses bastions traditionnels du Sud et de l'Est. Autre preuve : 2010 a aussi été, de très loin, l'année la plus meurtrière pour les soldats étrangers en neuf ans de guerre, avec 711 morts. Une recrudescence des erreurs des forces internationales a de nouveau provoqué ces derniers jours la colère des Afghans et du président [Hamid Karzaï](#). La force de l'[OTAN](#), emmenée par les Américains, est accusée d'[avoir](#) tué au moins 65 civils à deux reprises fin février dans la province de Kunar (Est) en visant des insurgés, et neuf enfants le 1<sup>er</sup> mars. Le président afghan a réaffirmé, lundi, que son peuple voulait "la fin" des victimes civiles de l'ISAF, et non une simple réduction de leur nombre, en soulignant qu'elles étaient la principale cause de la détérioration des relations entre Kaboul et Washington. Ce rapport est publié à quelques mois du commencement annoncé par Washington et l'OTAN d'un retrait des troupes internationales devant [mener](#), d'ici à 2014, au transfert total de la responsabilité de la sécurité du pays dans les mains des forces afghanes, une gageure selon nombre d'experts »<sup>656</sup>.

« The number who says the United States has performed well in Afghanistan has been more than halved, from 68 percent in 2005 to 32 percent now. Ratings of NATO/ISAF forces are no better. Just 37 percent of Afghans now say most people in their area support Western forces; it was 67 percent in 2006. And 25 percent now say attacks on U.S. or NATO/ISAF forces can be justified, double the level, 13 percent, in 2006. This survey is ABC's fourth in Afghanistan since 2005, part of its ongoing "Where Things Stand" series there and in Irak. It was conducted in late December and early January via face-to-face interviews with a random national sample of 1,534 Afghan adults in all 34 of the country's provinces, with field work by the Afghan Center for Socio-Economic and Opinion Research in Kabul. Civilian casualties in U.S. or NATO/ISAF air strikes are a key complaint. Seventy-seven percent of Afghans call such strikes unacceptable, saying the risk to civilians outweighs the value of these raids in fighting insurgents. And Western forces take more of the blame for such casualties, a public relations advantage for anti-government forces: Forty-one percent

---

656 [http://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2011/03/09/2010-l-annee-la-plus-meurtriere-pour-les-civils-afghans\\_1490353\\_3216.html](http://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2011/03/09/2010-l-annee-la-plus-meurtriere-pour-les-civils-afghans_1490353_3216.html)

of Afghans chiefly blame U.S. or NATO/ISAF forces for poor targeting, vs. 28 percent who mainly blame the insurgents for concealing themselves among civilians. Given that view, more Afghans now blame the country's strife on the United States and its allies than on the Taliban. Thirty-six percent mostly blame U.S., Afghan or NATO forces or the U.S. or Afghan governments for the violence that's occurring, up by 10 points from 2007. Fewer, 27 percent, now mainly blame the Taliban, down by 9 points »<sup>657</sup>.

### III - Le rôle de l'UE dans la réforme de l'État

« L'Afghanistan est le pays en Asie qui bénéficie de la plus importante aide de l'UE. Le budget alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 1,03 milliards d'euros (gouvernance, développement rural et police principalement). L'UE, qui a adopté en octobre 2009 un plan d'action pour l'Afghanistan, prépare actuellement un « accord de coopération en matière de partenariat et de développement » entre l'UE et l'Afghanistan. L'UE déploie, depuis juin 2007, la mission de PSDC civile EUPOL-Afghanistan pour appuyer l'encadrement et la formation de la police afghane. Ces actions sont complétées par le déploiement, proposé par la France en 2009, de la Force de gendarmerie européenne (FGE) dans le cadre de la mission de formation de l'OTAN en Afghanistan (NTM-A). Une large partie des 150 gendarmes français présents en Afghanistan est déployée au sein de la FGE. Les conclusions du Conseil Affaires Etrangères de novembre 2011 ont amené à prolonger la mission de l'UE (EUPOL) jusque fin 2014 et à confirmer, au-delà de cette date, l'engagement de l'UE pour des actions en matière de police et de soutien à l'État de droit »<sup>658</sup>.

Les ministres des affaires étrangères de l'UE, réunis en conseil « relations extérieures » le 27 octobre 2009<sup>659</sup>, ont adopté une nouvelle stratégie pour l'Afghanistan et le Pakistan qui vise à accroître les efforts en matière de réformes politiques et démocratiques ainsi qu'à soutenir le développement de l'économie et de

---

657 <http://abcnews.go.com/PollingUnit/story?id=6787686&page=1>

658 <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo/afghanistan/la-france-et-l-afghanistan/>

659 <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/l-europe/conseils-affaires-generales-et-precedents-cag/article/conseil-affaires-generales-et-77444>

la société civile. Le « plan d'action de l'UE pour l'Afghanistan et le Pakistan<sup>660</sup> » a été formellement approuvé par le Conseil européen des 29 et 30 octobre 2009. Il appelle le gouvernement afghan à se réformer et à assumer progressivement des responsabilités supplémentaires dans la gestion du pays. Les ministres ont reconnu que, en Afghanistan, les « progrès en matière de réformes politiques, de gouvernance et de renforcement de l'État sont trop lents et, dans certaines parties du pays, sont inexistantes »<sup>661</sup>. C'est la raison pour laquelle l'UE doit faire porter davantage ses efforts sur le renforcement des institutions. Le nouveau plan prévoit également une « augmentation substantielle » de l'aide européenne à l'Afghanistan et au Pakistan dans le cadre des prochaines perspectives financières de l'UE, sans que le Conseil ait indiqué de chiffres précis. Actuellement, l'UE et ses États membres fournissent une aide civile à hauteur d'environ un milliard d'euros par an, dont 140 millions d'euros pour la seule Commission. Pour atteindre ces objectifs et faire en sorte qu'ils ne demeurent pas des vœux pieux, il faut considérablement renforcer la coordination entre les différents intervenants chargés du développement et de la reconstruction de l'Afghanistan, comme du Pakistan. Le rapport de la Chambre des communes intitulé « *Global security : Afghanistan and Pakistan*<sup>662</sup> » soulignait l'impact très réduit des efforts de la communauté internationale. L'absence de « vision unifiée et de stratégie » de la part de la communauté internationale, ses « erreurs » et ses politiques fragmentées ont rendu la tâche de stabilisation du pays « considérablement plus difficile » qu'elle n'aurait dû l'être. La communauté internationale a délivré « beaucoup moins que promis ». Le rapport regrette notamment la faible coordination de l'ONU et le « potentiel » inexploité de l'UE (cf. chap. X). Ces propos sévères demeurent pertinents.

---

660 <http://www.bruxelles2.eu/zones/orient-afghanistan-pakistan/leplandactiondeluepourlafghanistanetlepakistan.html>

661 *Ibid.*

662 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmcaff/302/302.pdf>

### 3.1. Le rôle conjoint de l'OTAN et d'EUPOL dans la formation des forces de sécurité

En Afghanistan, un accent particulier devait être mis sur la formation de la police. Il y a des opérations dont seule la police doit se charger pour le compte de la justice. L'armée n'est pas adaptée pour cela. Il convenait de donner une priorité à la formation des forces de police afin qu'elles disposent des moyens nécessaires pour préserver l'ordre public et la sécurité une fois les opérations militaires terminées. Il en va de même pour la justice. À cette action doit s'ajouter le soutien financier de la communauté internationale. De ce point de vue, l'UE est le principal partenaire existant et l'un de ses principaux donateurs. Elle doit donc jouer un rôle important pour la stabilisation du pays. Sur le terrain, l'UE a du mal à tenir ses engagements. Cela est particulièrement frappant pour la mission EUPOL de formation de la police afghane pour laquelle l'UE cherche toujours des volontaires. Elle ne compte aujourd'hui que 236 personnes au lieu des 400 promis en mars 2008. Or on sait que le renforcement et la formation de la police afghane sont cruciaux dans l'entreprise de stabilisation du pays. La formation des forces de sécurité est décisive pour l'avenir de l'Afghanistan. Après le retrait des forces combattantes étrangères, les forces afghanes devront prendre le contrôle du pays. De ce fait, elles doivent être bien formées et équipées par différents acteurs dont l'UE. Cette dernière peut envoyer des policiers ou militaires retraités pour former des forces afghanes sur place.

En avril 2008, à Bucarest<sup>663</sup>, les chefs d'État et de gouvernement de l'OTAN ont réaffirmé leurs objectifs initiaux. « En aidant le peuple afghan à instaurer la sécurité aujourd'hui, nous défendons les valeurs fondamentales que nous partageons, notamment la liberté, la démocratie et les droits de l'homme, ainsi que le respect des opinions et des croyances »<sup>664</sup>. « Notre vision du succès est claire : que l'extrémisme et le terrorisme ne constituent plus une menace pour la stabilité, que les forces de sécurité nationales afghanes aient la direction des opérations et soient autonomes, et que le gouvernement afghan puisse faire bénéficier tous ses citoyens, dans l'ensemble du pays, de la bonne gouvernance, de la reconstruction et du développement. Notre vision s'appuie sur un plan politico-militaire interne à moyen terme conforme au Pacte pour

---

663 <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-049f.html>

664 « Afghanistan : quelle stratégie pour réussir ? (Mission en Inde, Afghanistan, Pakistan du 22 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2009) », Rapport d'information, Commission des affaires étrangères du Sénat français, 5 novembre 2009, p.1. <http://www.senat.fr/rap/r09-092/r09-0920.html#toc0>

l'Afghanistan et à la Stratégie de développement national de l'Afghanistan »<sup>665</sup>. Pour respecter la SDNA, les organisations internationales peuvent jouer un rôle important. L'OTAN et l'UE peuvent financer conjointement des programmes et des projets de la formation des forces de sécurité afghanes. De plus, le coût de la formation et d'équipement des forces afghanes deviennent moins chers que la présence des soldats de l'OTAN en Afghanistan. « En complément des 17 000 hommes en renfort, 4 000 hommes sont destinés à l'instruction de l'ANA et de la police afghane. Le contingent américain est porté à 68 000 hommes pour un budget de 65 milliards de dollars, soit 4 milliards de plus que pour l'Irak »<sup>666</sup>. Or, avec environ 20 000 formateurs, une force importante de sécurité afghane peut être constituée en quelques années. L'équipement de ces forces deviendra également moins cher que les matériels de l'OTAN en Afghanistan. Mais, aucun effort sérieux n'est fait dans ce sens. Comme si la communauté internationale ne faisait pas confiance aux afghans et à leurs forces de sécurité. « L'effort militaire américain est de 2 milliards de dollars par semaine, un soldat américain en Afghanistan coûte 1 million de dollars par an, mais 75 dollars par mois pour un soldat ou un policier afghan, a déclaré le sénateur français Jean-Pierre Bel, président du groupe socialiste »<sup>667</sup>. Le calcul est rapidement fait. Un effectif de forces afghanes (formé et équipé) coûtera des milliers fois moins cher qu'un soldat américain. Cette situation paradoxale persiste dans différents domaines et depuis plusieurs années. « Les États-Unis dépensent 100 millions de dollars par jour pour la guerre quand le total de l'aide internationale à la reconstruction est, lui, estimé à 7 millions de dollars par jour, site Internet du Sénat, compte rendu intégral des débats »<sup>668</sup>.

L'OTAN et l'UE peuvent harmoniser leurs budgets et effectifs pour former une force de sécurité bien formée et équipée. Ces deux organisations disposent des potentiels importants et des savoir-faire qu'elles peuvent mettre à la disposition de l'Afghanistan. Une coordination et coopération rapprochée entre ces deux organismes peuvent être efficaces pour l'avenir des forces de sécurité afghanes. Le gouvernement afghan doit profiter de la volonté de ces deux organisations importantes pour renforcer ses forces.

---

665 *Ibid.*

666 KARAM Patrick, *Asie Centrale, le nouveau Grand Jeu*, le Harmattan, Paris, 2002, p.148.

667 *Ibid.*

668 JAUFFRET Jean-Charles, *Afghanistan 2001-2010 : chronique d'une non-victoire annoncée*, Édition Autrement, Paris, Mars 2010.

### 3.2. Le rôle de l'UE en matière de « bonne gouvernance » en Afghanistan

La situation en Afghanistan se dégrade de jour en jour, le nombre de soldats de la force internationale morts au combat ne cesse de s'accroître, ainsi que celui des victimes civiles, dans des attentats, comme du fait des bombardements de la coalition internationale. Le problème politique urgent est la bonne gouvernance ; le gouvernement corrompu génère de l'insécurité et favorise l'action aussi bien des Talebans que des seigneurs de guerre locaux. On aura beau former une armée afghane nombreuse, celle-ci ne se battra pas pour soutenir un régime corrompu, inefficace et impopulaire. Les objectifs de la mission des troupes internationales en Afghanistan, la sécurisation du territoire, l'éradication du terrorisme, la construction d'un État partie prenante de la communauté des nations, ne sont pas en voie de réussite. De ce fait, l'UE peut jouer un rôle important en formant des hauts-fonctionnaires afghans. Elle peut également contraindre le gouvernement afghan d'entreprendre des actions sérieuses pour combattre la corruption au sein de son administration. L'UE finance une partie importante de budget du gouvernement afghan et elle peut mettre la pression sur les responsables Afghans pour améliorer leurs actions en matière de gouvernance.

Depuis 2003 et le passage sous commandement de l'OTAN de la force internationale d'assistance et de sécurité, la stratégie de « guerre contre le terrorisme » et son volet politique, la « démocratisation de l'Afghanistan », préconisée par l'administration de G. W. Bush, ont montré leur incohérence, leur limite et leur échec. Elles conduisent, aux États-Unis même, à reconnaître la nécessité d'une remise en cause et à un débat public, devant le Congrès, sur la définition d'une « nouvelle stratégie ». Cette guerre ne peut et ne doit pas durer indéfiniment au risque d'ébranler l'ensemble de la région ; le risque est grand en effet de voir réussir la stratégie d'Al-Qaida : déstabiliser durablement le monde musulman, jeter les Occidentaux dans des conflits sans issue qui les affaiblissent et consolider ainsi son emprise globale, planétaire. L'objectif principal étant d'éviter que puisse, en Afghanistan, au Pakistan ou ailleurs, se reconstituer un sanctuaire pour les djihadistes. En parallèle des États-Unis, l'UE peut entreprendre des actions importantes pour renforcer les capacités du gouvernement afghan. La stabilisation de la situation du pays et le soutien des populations passe par le renforcement de l'aide civile consacrée au développement, aux infrastructures publiques, à la scolarisation, à la santé, qui représente aujourd'hui moins de 10 % de

la dépense militaire. C'est une priorité pour la stabilisation mais également pour envisager tout progrès de la démocratisation de la société et des institutions afghanes. L'UE dispose des savoir-faire, du financement, des hommes et du matériel pour arriver à ces objectifs. Elle doit jouer un rôle actif dans la stabilisation, démocratisation et la reconstruction de l'État-nation en Afghanistan. Les raisons de l'intervention de 2001 étaient justifiées au départ (priver Al-Qaida d'un sanctuaire). Elles ont largement évolué depuis lors vers la construction d'un État démocratique répondant à des normes de gouvernance et de droit à l'« occidentale ». L'énorme effet de pollution exercé par l'invasion de l'Irak en 2003 sur l'évolution du conflit afghan ne se résume pas à l'insuffisance des effectifs déployés. Il est aussi et surtout de nature politique, en ce que cette invasion a pu laisser croire à une « guerre des civilisations » entre les États-Unis et le monde musulman. Le temps perdu ne se rattrape pas. « Pour ma part, je ne crois pas possible d'exporter la démocratie dans un pays étranger, comme l'implique la déclaration du sommet de l'OTAN à Bucarest, en 2008 (alors que se terminait la présidence de G.W. Bush aux États-Unis), a fortiori quand il s'agit d'un pays aussi différent des pays occidentaux que l'Afghanistan. On ne peut plaquer du dehors une constitution à l'occidentale sur un pays comme l'Afghanistan pour imposer nos conceptions en matière de gouvernance et d'État de droit »<sup>669</sup>. Certes la démocratie « à l'occidentale » n'est pas exportable en Afghanistan mais le pays peut se contenter d'un système fonctionnel. Douze ans après son accession au pouvoir, le président H. Karzai ne dispose plus d'une légitimité suffisante. Cela à cause d'un État représentatif et puissant. La restauration de l'État afghan conditionne la montée en puissance d'une armée et d'une police nationales mues par un véritable patriotisme. Pour faire surgir un pouvoir légitime, on ne peut faire l'économie de la société elle-même, de ses traditions et de son mouvement. « Nous, Français, en avons fait l'expérience en Algérie, les Américains au Vietnam et en Irak, et les Russes et les Britanniques en Afghanistan déjà. La stratégie de la *contre-insurrection* n'a de chance à long terme que si elle est menée par des éléments autochtones, non par une armée occidentale dans un pays musulman »<sup>670</sup>. « L'OTAN doit choisir une stratégie soutenable à long terme, avec des moyens limités. L'opinion publique occidentale doit pouvoir, en effet, soutenir

---

669 « Afghanistan : quelle stratégie pour réussir ? (Mission en Inde, Afghanistan, Pakistan du 22 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2009) », Rapport d'information, Commission des affaires étrangères du Sénat français, 5 novembre 2009, p.5. <http://www.senat.fr/rap/r09-092/r09-0920.html#toc0>

670 *Ibid.*

cette stratégie et ne pas être pour celle-ci un facteur d'affaiblissement »<sup>671</sup>. De son côté, l'UE peut contribuer activement à cette stratégie pour renforcer les forces de sécurité, l'État et ses institutions à long terme. Ainsi, elle peut rayonner en Afghanistan et à travers ce pays en Asie centrale. Des pays centre-asiatiques peuvent être des partenaires importants pour l'UE. Un Afghanistan stable, sécurisé, libre, autonome, libre et prospère ne peut que servir d'une nation transitoire et efficace pour l'UE mais aussi pour la communauté internationale.

Les pays voisins proches et autres pouvoirs régionaux peuvent être des solutions ou des problèmes pour l'Afghanistan. Le développement, la reconstruction et le progrès nécessitent une stabilité durable en Afghanistan. Cette stabilité dépend des priorités stratégiques d'autres nations dans la région. Les interférences régionales continueront tant qu'il n'y a pas une stabilité relative dans ce pays. La présence des insurgés dans leur sanctuaire pakistanais est l'un des obstacles de la reconstruction. Pour acquérir une stabilité durable, il faudrait convaincre les pays soutenant les insurgés et des groupes armés de cesser leur soutien de ces derniers. Un Afghanistan stable aura des retombées positives dans l'ensemble de la région. Aucune approche régionale n'est possible sans les efforts des acteurs majeurs (OTAN, les États-Unis, la Chine, la Russie, l'Inde et l'UE) engagés dans la région. Ces acteurs peuvent et devront garantir la stabilité en Afghanistan à long terme. Cela pour éviter que le pays ne se transforme pas à nouveau en un refuge aux terroristes internationaux menaçant les Occidentaux et leurs intérêts dans le monde. « Leslie Gelb, du Conseil des relations étrangères, constate : *Il est impossible de défaire les Talebans. Nous devrions plutôt mettre l'accent sur ce que nous faisons bien, l'endiguement, la dissuasion, plutôt que sur ce que nous ne savons pas faire, le nation-building dans des guerres sans fin* »<sup>672</sup>. Aussi, laisser l'Afghanistan dans son état actuel est un risque pour de nouvelles guerres civiles car l'État et ses institutions militaires et civiles sont faibles pour assurer sa sécurité et son fonctionnement. « Le plus inquiétant serait une attitude à la Ponce Pilate de la coalition : faire comme les Soviétiques, c'est-à-dire plier bagage à compter de la mi-2011 en faisant croire que le gouvernement local, aux forces de sécurité plus conséquentes, serait à même de tenir le

---

671 *Ibid.*

672 JAUFFRET Jean-Charles, *Afghanistan 2001-2010 : chronique d'une non-victoire annoncée*, Édition Autrement, Paris, Mars 2010, p.252.

pays. C'est bien l'objectif à atteindre, mais il faut du temps, beaucoup de temps, de la persévérance, de la bonne volonté et des larmes »<sup>673</sup>.

La solution en Afghanistan est politique et non pas militaire. « La seule issue est bien d'*afghaniser* le conflit sur le modèle irakien, c'est-à-dire sortir les combattants accidentels de la logique de guerre. Les ignorer, ne pas envisager de négocier avec eux, c'est faire le jeu d'Al-Qaida, qu'il faut pourtant séparer de la population afghane. Dans cette nouvelle forme de guerre hybride, il ne s'agit plus seulement de trouver l'ennemi et de le détruire, il faut convaincre la population de travailler avec les coalisés et l'ANA afin de l'isoler, de le couper de ses bases »<sup>674</sup>. De ce fait, il faudrait trouver un consensus politiques national pour impliquer tous les acteurs afghans dans l'affaire de leur pays. La communauté internationale et les organisations internationales peuvent jouer un rôle primordial pour résoudre le conflit afghan. Ces acteurs peuvent financer des projets au profit des civils. Ils peuvent également s'engager à former des forces de sécurité afghanes et les agents de l'États (exécutif et judiciaire) pour renforcer ses capacités. Les États-Unis ont promis de financer davantage des projets civils. En 2009, le président américain a annoncé une aide importante pour la reconstruction de l'Afghanistan sur plusieurs années. B. Obama s'est rendu compte que la force militaire ne peut pas résoudre le conflit afghan. La reconstruction du pays était un facteur important de la stabilisation. « La puissance militaire ne va pas à elle seule résoudre les problèmes qui se posent en Afghanistan et au Pakistan. C'est pour cette raison que nous comptons investir 1,5 milliard de dollars par an, au cours des cinq prochaines années, dans la construction d'écoles et d'hôpitaux, de routes et d'entreprises, en partenariat avec les Pakistanais, ainsi que des centaines de millions de dollars pour venir en aide aux personnes déplacées. C'est pour cette raison encore que nous fournissons plus de 2,8 milliards de dollars aux Afghans afin de les aider à développer leur économie et à prodiguer les services dont la population a besoin »<sup>675</sup>. D'autres acteurs majeurs devront suivre cet exemple pour stabiliser et démocratiser l'Afghanistan.

---

673 *Ibid*, p.248.

674 *Ibid*, p.250.

675 « Afghanistan : quelle stratégie pour réussir ? (Mission en Inde, Afghanistan, Pakistan du 22 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2009) », Rapport d'information, Commission des affaires étrangères du Sénat français, 5 novembre 2009, p.9. <http://www.senat.fr/rap/r09-092/r09-0929.html>

## Quelques recommandations

« Des propositions peuvent être formulées, mais il faut avant tout reconnaître que le mal est profond et que la guérison exige un traitement long et patient »<sup>676</sup>.

Ci-dessous, quatre propositions pertinentes (pour le contexte afghan) dont trois des sénateurs français ayant effectué une mission en Inde, Afghanistan et Pakistan.

1. « Il y a urgence à augmenter l'aide civile en faisant en sorte que la population afghane en perçoive réellement les bénéfices ; pour cela il faudra notamment obtenir du gouvernement afghan une attitude différente de celle qui fut la sienne ces dernières années. La gangrène de la corruption et le trafic de drogues nuisent à la recherche d'une stabilité politique et accroissent la méfiance de la population à l'égard des forces étrangères.
2. La définition d'une « stratégie de sortie progressive, calculée et planifiée » en Afghanistan, au fur et à mesure de la montée en puissance des forces Afghanes, du renforcement de l'aide civile et de l'aide à la sécurisation régionale. L'objectif étant toujours d'interdire à Al-Qaida de reconstituer un territoire-sanctuaire.
3. Il est urgent de convoquer la tenue d'une conférence internationale sur l'Afghanistan sous l'égide de l'ONU, rassemblant les cinq membres du Conseil de sécurité, les pays qui ont des troupes engagées en Afghanistan, et impliquant tous les pays voisins (Pakistan, Inde, Iran) sans oublier les Afghans eux-mêmes, dans leur diversité, à la recherche d'une solution régionale »<sup>677</sup>.
4. Les acteurs majeurs (OTAN, UE, les États-Unis, etc) devront signer des accords et traités de partenariat militaire et civil (de longue durée) avec l'Afghanistan. Ces accords vont stabiliser le pays en envoyant des messages forts aux pays voisins que la communauté internationale soutiendra l'État afghan à long terme. Ces accords permettront également l'arrivée au pouvoir d'une élite non-corrompue à long terme. Autrement dit, en absence des soutiens important de la communauté internationale, les seigneurs de guerre et des éléments corrompus

---

676 FAZELLY Kacem, *L'Afghanistan, du provisoire au transitoire, quelles perspectives*, Langues et mondes, l'Asiathèque, Paris, 2004.

677 « Afghanistan : quelle stratégie pour réussir ? (Mission en Inde, Afghanistan, Pakistan du 22 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2009) », Rapport d'information, Commission des affaires étrangères du Sénat français, 5 novembre 2009, p.5. <http://www.senat.fr/rap/r09-092/r09-0920.html#toc0>

s'arrangeront de garder le pouvoir. Ces accords renforceront l'État et ses institutions, l'économie et la démocratie en Afghanistan.

« L'Afghanistan est un pays souverain qu'il faut remettre sur les rails et non pas un pays conquis à pacifier »<sup>678</sup>.

## CHAPITRE IX

### **Le rôle et la place des principaux acteurs internationaux dans la reconstruction de l'État-nation, l'installation et le renforcement de la jeune démocratie afghane**

En Afghanistan, la reconstruction de l'État-nation est survenue non pas par volonté de la communauté internationale mais par obligation. « Les États-Unis sont intervenus en Afghanistan non par choix, mais par nécessité après les attentats du 11 septembre 2001. Donc il faut accomplir cette nécessité à long terme pour ne pas que le pays redevient à nouveau le sanctuaire des terroristes internationaux »<sup>679</sup>. La contrainte pour la reconstruction d'un État puissant et démocratique afghan a été ressentie lorsque les acteurs majeurs de la communauté internationale se sont vus menacés par l'absence d'un système fonctionnel en Afghanistan. Ce pays de l'Asie centrale souffre de conflits depuis plusieurs décennies. « Cette guerre [depuis trente ans en Afghanistan] a d'abord pris la forme d'une bataille idéologique sur fond de guerre froide, avant de se transformer en un conflit régional nourri par les dissensions ethniques, puis de devenir le centre d'un conflit plus large opposant la communauté internationale à une

---

678 JAUFFRET Jean-Charles, *Afghanistan 2001-2010 : chronique d'une non-victoire annoncée*, Édition Autrement, Paris, Mars 2010, p. 202.

679 « Afghanistan : quelle stratégie pour réussir ? (Mission en Inde, Afghanistan, Pakistan du 22 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2009) », Rapport d'information, Commission des affaires étrangères du Sénat français, 5 novembre 2009, p.1. <http://www.senat.fr/rap/r09-092/r09-0929.html>

insurrection islamiste transnationale »<sup>680</sup>. Le premier acteur majeur concerné par ces conflits a été les États-Unis d'Amérique. Ce pays a été victime d'une attaque organisée par les terroristes étrangers hébergés par le régime des Talebans. Ainsi, « les forces occidentales sont intervenues en Afghanistan à la suite des attentats du 11 septembre 2001 contre les tours du *World Trade Center*. L'opération *Enduring Freedom* de l'armée américaine a été lancée dès le 7 octobre 2001, en application du principe de légitime défense reconnue par l'article 52 de la charte des Nations unies (résolution 1368 du conseil de sécurité). Les objectifs militaires de l'opération, exprimés par le président George W Bush, incluaient la destruction des camps d'entraînement et des infrastructures terroristes en Afghanistan, la capture des leaders d'Al-Qaïda, et la cessation des activités terroristes dans le pays »<sup>681</sup>.

L'ensemble des pays de la communauté internationale ont condamné les attaques aux États-Unis. Les nations du monde entier ont rejoint la coalition internationale pilotée par les Américains. Même des pays traditionnellement ennemis et hostiles aux États-Unis (Iran) ont soutenus l'intervention américaine en Afghanistan. L'Al-Qaïda a été présenté par les Américains comme un monstre qui pouvait attaquer et causer des dégâts dans toutes les sociétés. Le monde n'avait jamais connu une coalition formée en si peu de temps et constitué pratiquement de tous les pays membres de l'ONU. Certains pays ont ouverts leurs espaces aériens (France) et d'autres ont transféré leurs propres citoyens (Allemagne) aux Américains. Ainsi, la coalition guidée par les Américains a attaqué le régime des Talebans pour le remplacer par un nouvel État, dit démocratique. Les Américains ont souhaité bâtir un modèle démocratique dans un pays déchiré par 20 ans de guerres civiles. Les institutions de l'État ne fonctionnaient plus et certaines structures restantes ont été détruites par les Américains lors de leurs attaques aériennes. Le 11 septembre 2001, après l'attentat contre le Pentagone, Donald Rumsfeld, secrétaire d'État à la défense des États-Unis s'adresse à ses collaborateurs et leur demande de tout détruire en Afghanistan. « Mettez le paquet. Balayez tout, que cela ait un rapport (avec l'attaque) ou pas »<sup>682</sup>. Après l'installation du nouveau gouvernement afghan en 2001, seulement quelques structures détruites ont été

---

680 Védérine Hubert, Daniel Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.25.

681 « Afghanistan : quelle stratégie pour réussir ? (Mission en Inde, Afghanistan, Pakistan du 22 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2009) », Rapport d'information, Commission des affaires étrangères du Sénat français, 5 novembre 2009, p.1.<http://www.senat.fr/rap/r09-092/r09-0929.html>

682 RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009.

reconstruites par la communauté internationale, mais la qualité était si mauvaise qu'elles n'ont pas tenu longtemps.

L'unité de la coalition internationale a été de courte durée, elle subsistait seulement durant la phase de l'invasion du régime Taleban. Lorsque, les citoyens afghans ont eu besoin d'efforts sérieux de la part de la communauté internationale, les engagements en retour étaient minimes. Autrement dit, les acteurs majeurs ont réglés les questions militaires pour chasser les Talebans mais ils n'ont pas vraiment fait d'efforts pour reconstruire l'ensemble du système politique de l'État afghan. Dès le début, il n'y a pas eu une stratégie commune pour reconstruire l'appareil de l'État. Aussi, les acteurs majeurs ont fait peu d'efforts pour reconstruire la nation fragmentée. Ce manque d'attention a créé un désengagement des afghans envers l'État, ses institutions et les représentants de ces dernières. « S'agissant de la gouvernance, le chef de la coalition a indiqué, dans son évaluation, que *la faiblesse des institutions étatiques, les actions délibérées de certaines personnalités puissantes, une corruption rampante et des abus de pouvoir de responsables divers ainsi que nos propres erreurs ont donné aux Afghans peu de raisons de soutenir leur propre gouvernement. Ils n'ont pas confiance dans le gouvernement pour assurer leurs besoins essentiels, sécurité, justice, services de base. Cette crise de confiance, qui s'ajoute à l'absence de perspectives économiques ou éducatives, a créé un terrain fertile pour l'insurrection* »<sup>683</sup>. En fait, les pays étrangers n'avaient pas prévu de reconstruire l'État-nation. C'était une action des acteurs majeurs après la chute de régime des étudiants en religion. Cet écart a permis à certains pays, qui pourraient jouer un rôle important, de tourner leur attention vers d'autres priorités. Cela a également créé une dés-unification au sein de la coalition internationale. Les décideurs Américains ont tourné leur attention vers l'Irak dès 2002 alors qu'ils étaient pleinement engagés en Afghanistan. De ce fait, « la guerre d'Irak a distrait du théâtre afghan les troupes qui auraient été nécessaires à l'éradication du terrorisme et à la sécurisation du terrain. Alors même que la population, soulagée du régime Taleban, n'aspirait qu'à la reconstruction et à la paix, l'insuffisance des moyens de sécurité a permis à l'insurrection de regagner progressivement le terrain »<sup>684</sup>. Or, la communauté internationale n'avait pas assez de moyens humains, techniques et

---

683 « Afghanistan : quelle stratégie pour réussir ? (Mission en Inde, Afghanistan, Pakistan du 22 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2009) », Rapport d'information, Commission des affaires étrangères du Sénat français, 5 novembre 2009, p.5. <http://www.senat.fr/rap/r09-092/r09-0920.html#toc0>

684 *Ibid*, p.2.

financiers pour assurer deux missions sérieuses et risquées de reconstruction d'État-nation en parallèle.

Dès le début de la mission afghane, il n'y a pas eu de coordination ni de forte volonté pour reconstruire l'État-nation. Le manque d'harmonisation des acteurs majeurs persiste encore des années après l'intervention de la communauté internationale, en Afghanistan. A. A. Jalali, professeur au *National Defense University*, et ancien ministre de l'intérieur afghan, décrit ainsi le manque de coordination et de stratégie des actions communes des acteurs majeurs : « During the past nine years, poorly resourced and ill-coordinated state building and stabilization efforts failed to check the growing insecurity and violence that peaked this year at the highest level since the removal of the Taliban from power in 2001. The ever-increasing complexity of the strategic and operational environment has perplexed the Afghan government and contributing nations and stymied the development of any unified, long-term vision for the nation and its people. All parties have approached the emerging issues in divergent, uncoordinated ways, with operations on every front being fragmented reactions to events rather than strategic undertakings designed to support long-term goals. An American warrior of the Vietnam War famously once said that America had not been fighting the war in Vietnam for 12 years, but for one year 12 times. The same can be said in Afghanistan today where the international forces have fought nine, one-year wars »<sup>685</sup>.

Dans ce chapitre, nous développerons le rôle, la place et la responsabilité des acteurs majeurs régionaux et internationaux dans la reconstruction de l'État-nation durant les dix ans de leur présence en Afghanistan. Nous démontrerons les erreurs commises pendant cette période ainsi que les échecs rencontrés depuis l'intervention de la communauté internationale dans ce pays éloigné de l'Occident et de son modèle.

---

685 <http://www.carlisle.army.mil/usawc/Parameters/Articles/2010autumn/Jalali.pdf> p.1.

## I – La position, l’obligation et la place de la communauté internationale dans la reconstruction de l’État-nation

Avec la montée en puissance de la radicalisation dans les différentes régions du monde, la plupart des pays de la communauté internationale se sont vus menacés par les différents mouvements islamistes radicaux. Ces derniers cherchaient des États faibles pour s’y cacher. L’Afghanistan est devenu le refuge des terroristes internationaux sous le régime des Talebans. Ces derniers ont accordé asile aux terroristes venant de différents pays sans réfléchir aux conséquences de leur acte. « Il faudra attendre les attaques du 11 Septembre pour que l’administration américaine entende enfin les appels avertissant qu’en absence d’un État capable de contrôler au minimum les zones frontalières, une force terroriste mondiale est en train de consolider ses liens et de développer ses capacités, assistée par le capitale humain et physique qui a été mis à sa disposition (via le Pakistan) par les États-Unis, l’Arabie saoudite et d’autres pays pour répondre aux objectifs stratégiques de la guerre froide »<sup>686</sup>. Les attaques du 11 septembre ont obligés les États-Unis à agir contre ceux qui ont détruit les fameux tours de New-York. L’objectif de la communauté internationale était de lutter contre le terrorisme international au-delà des frontières occidentales et quelques soit le refuge des mouvements radicaux. De ce fait, une coalition internationale a été formée par des acteurs majeurs. Chaque pays a revu sa stratégie militaire de défense. L’Europe a soutenu les États-Unis dans sa lutte contre les terroristes internationaux. En France, « a posteriori cette logique a été reconnue dans le Livre blanc sur la défense de la sécurité, puisqu’il est évident qu’il y a confusion entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure. La sécurité de la France et des Français ne s’arrête pas aux frontières du pays, ni même à celles de l’Europe »<sup>687</sup>.

L’intervention américaine en Afghanistan, suivie par d’autres pays membres de l’OTAN, était une « obligation ». Dans cette mission certaines erreurs ont été commises. L’une de ces erreurs a été le manque de volonté « sérieuse » pour la

---

686 VÉDRINE Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d’aujourd’hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.46.

687 « Afghanistan : quelle stratégie pour réussir ? (Mission en Inde, Afghanistan, Pakistan du 22 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2009) », Rapport d’information, Commission des affaires étrangères du Sénat français, 5 novembre 2009, p.1. <http://www.senat.fr/rap/r09-092/r09-0920.html#toc0>

reconstruction d'un État puissant et représentatif en Afghanistan. Elle était due à l'absence de préparation des États-Unis d'Amérique pour mener la mission de reconstruction de l'État-nation. D'autres facteurs, comme l'incompréhension de la complexité sociale et culturelle de l'Afghanistan mais aussi son éloignement géographique du modèle occidental, ont compliqué la situation. En effet, le modèle de la démocratie occidentale n'est pas transposable au système local d'un pays ; il est plutôt adaptable. La communauté internationale a ignoré cette réalité ; mais surtout elle n'était pas prête ni organisée pour mettre en place un système démocratique en Afghanistan. Cela dit, certains efforts ont été faits et le pays a connu quelques changements. Certes, il reste encore de nombreux défis pour le modèle afghan mais une base d'un État a été bâtie. Pour que cet État soit légitime, représentatif et puissant, la communauté internationale aurait dû faire plus d'efforts dans les années qui ont suivies l'intervention de la coalition en Afghanistan. De plus, c'était une époque idéale pour renforcer l'État et ses institutions car tous les Afghans ont exprimé leur volonté de voir un Afghanistan stable, sécurisé, puissant et prospère. « En dépit d'indéniables progrès en matière de santé, d'éducation, d'infrastructures, de développement économique et de mise en place des institutions, l'élan initial semble s'être ralenti progressivement, puis inversé. Aujourd'hui, dans une évaluation réalisée le 30 août 2009, le général Mac Chrystal, nouveau COMISAF, reconnaît le caractère *sérieux* de la situation, la progression de l'insurrection et, en soulignant la nécessité impérieuse d'une nouvelle stratégie, admet l'échec de la stratégie menée jusqu'à présent »<sup>688</sup>.

### 1.1. Absence d'un État littérairement parlant

Les acteurs majeurs engagés dans la mission de la reconstruction de l'État n'ont pas pu établir un modèle fonctionnel dans lequel tous les Afghans auraient pu se miroiter. Un système décrit sur le papier à Washington et intégré dans la nouvelle constitution n'était pas le besoin de la société afghane. Les Occidentaux n'ont pas pris en compte la réalité du terrain pour intégrer tous les acteurs nationaux dans la reconstruction du nouvel État. Ils ont simplement mis au pouvoir leurs alliés qui ont combattu les

---

<sup>688</sup> *Ibid.*

Talebans en 2001 (cf. chap. V). Les Américains voulaient voir au pouvoir ceux qui leur paraissaient confiants. Or, les éléments mis au pouvoir ne représentaient pas l'ensemble de la population. Le concept de « l'État efficace » et de « bonne gouvernance » a été prononcé par les acteurs majeurs des années après leur intervention. « L'UE a approché le concept d'une manière un peu plus cartésienne autour de cinq principes de la bonne gouvernance. L'expression *gouvernance européenne* désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence. La question se pose donc de savoir comment définir la gouvernance dans un pays où le ministre des affaires étrangères suédois M. Carl Bildt, président en exercice du conseil affaires étrangères de l'UE a indiqué, lors de la réunion ministérielle du 27 octobre 2009, que *nous ne pourrions jamais réussir si nous ne parvenons pas à construire un État basique... La réussite est impossible sans le moindre État ni le moindre gouvernement capable de fournir une sécurité et une stabilité de base*. Ces propos soulignent donc, à l'évidence, l'ampleur de la tâche qui reste à accomplir après huit années d'intervention de la communauté internationale et d'assistance technique. Ils sont aussi le constat de l'incapacité des États occidentaux, voire de leur échec, à instaurer un modèle de démocratie qui est inadapté à la réalité politique, ethnique de l'Afghanistan et aux mentalités de ses dirigeants comme de sa population. Plusieurs interlocuteurs de la mission ont souligné la vanité de tenter de transposer une *démocratie jeffersonienne* dans ce pays »<sup>689</sup>. En absence d'un État « basic », les acteurs locaux corrompus ont pris de l'ampleur et ont intensifié leur trafic en tout genre comme ça a été le cas dans les années 1990 et la population a pris de la distance avec le nouveau gouvernement à cause de ses éléments corrompus et criminels.

## 1.2. La responsabilité de la communauté internationale, notamment les États-Unis, dans la tolérance du trafic de drogue

La grande partie des dépenses du gouvernement afghan vient de l'aide internationale. Paradoxalement, une partie de cette aide est destinée à la lutte contre le

---

<sup>689</sup> *Ibid*, p.5.

trafic de drogue. « Alors que le pays enregistre d'incontestables progrès (accès plus larges à la santé et à l'éducation grâce notamment à la construction d'hôpitaux, d'écoles et de routes), il continue, malgré les coûteux programmes plus de 1,5 milliard d'euros de lutte contre la drogue lancés par la communauté internationale, de battre des records de production d'opium (8 200 tonnes en 2007, soit une progression de plus de 30 % en un an et la quasi-totalité de la production mondiale) et de cannabis, la drogue représentant plus de la moitié de son PIB »<sup>690</sup>. Le président H. Karzai avait même formé un ministère de la lutte contre le trafic de drogue sous son premier mandat présidentiel (2004-2009). Ce ministère a été fusionné au sein du ministère de l'intérieur et il y existe un vice-ministre chargé du trafic de drogue. Il y existe même quelques milliers de forces spéciales afghanes chargées de lutte contre le trafic de drogue. Cependant, certains acteurs locaux et nationaux se sont enrichi de l'argent du trafic de drogue. Les seigneurs de guerre qui forment une grande partie du nouveau gouvernement, depuis 2001, ont profité massivement de la tolérance des Occidentaux pour mener leur trafic en tout genre. Certains de ces éléments ont été déjà impliqués dans le trafic de drogue avant même l'intervention américaine en Afghanistan. Nous pouvons dire que les États-Unis sont responsables de l'intensification du trafic de drogue et des dégâts causés par l'argent venant de ces transactions. A. Rashid, spécialiste de l'Afghanistan, décrit ainsi la tolérance des Américains envers le trafic de drogue dans les années 1990. « Entre 1992 et 1995, l'Afghanistan produisait la quantité considérable de 2 200 à 2 400 tonnes d'opium par an, ce qui la plaçait au deuxième rang des pays producteurs d'opium brut, juste derrière la Birmanie. En 1996, il en produisait 2 600 tonnes. Les représentants du Programme de lutte contre la drogue des Nations unies (UNDCP) affirment que la province de Kandahar produisait à elle seule 120 tonnes d'opium sur 3 160 hectares de champs de pavot en 1996, une augmentation énorme par rapport à 1995, année où elle produisait 79 tonnes sur 2 460 hectares. En 1997, alors que le contrôle des Talebans s'étendait à Kaboul et au Nord, la production d'opium augmenta encore de 25 %, pour atteindre 2 800 tonnes »<sup>691</sup>. « La situation est d'autant plus ironique que l'explosion de la production d'héroïne a commencé au Pakistan, et non en Afghanistan. Entre 1980 et 1989, le Pakistan est devenu l'un des plus gros pays producteur d'opium, avec 800 tonnes par an, soit 70 % de la production mondiale d'héroïne. Un gigantesque trafic de stupéfiants s'était développé à l'ombre des canaux

---

690 <http://www.larousse.fr/encyclopedie/pays/Afghanistan/104172>

691 RASHID Ahmad, *L'ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.157.

d'approvisionnement clandestins des Moudjahidin mise en place par la CIA et l'ISI, bénéficiant par là même d'un vernis de légitimité. *Pendant les 1980, corruption, opérations clandestines et stupéfiants se sont enchevêtrés à tel point qu'il est difficile de séparer le trafic de stupéfiants du Pakistan de questions plus complexes de sécurité régionales et de guerre insurrectionnelle*, affirmait en 1992 une étude marquante sur l'échec de la politique antidrogue des États-Unis. Comme au Vietnam, où la CIA choisit de fermer les yeux sur le trafic de drogue de la guérilla anticomuniste qu'elle finançait, les États-Unis choisirent d'ignorer la collusion croissante entre Moudjahidin, trafiquants de drogue pakistanais et éléments de l'armée en Afghanistan »<sup>692</sup>. « Le Département antidrogue (DEA) américain employait 17 officiers à temps plein au Pakistan pendant les années 1980 ; ils identifièrent 40 grands syndicats de l'héroïne, parfois dirigés par les hautes personnalités du gouvernement. Aucun syndicat ne fut démantelé au cours de cette période. Il y avait de toute évidence un conflit d'intérêts entre la CIA, qui ne voulait pas de révélations embarrassantes sur les liens qui unissaient les *héroïques* Moudjahidin aux autorités pakistanaises et aux parrains de la drogue, et le DEA. Plusieurs membres du DEA demandèrent leur mutation et il y eut au moins une démission parce que la CIA les empêchaient de faire leur travail »<sup>693</sup>. « Le pot-de-vin versés aux chefs pachtouns par la CIA et l'ISI pour qu'ils autorisent le passage des convois d'armes à travers le territoire de leur tribu servaient bientôt à acheter ces mêmes chefs pour que la drogue puisse circuler vers le Pakistan. La cellule nationale de logistique, une compagnie de transport de l'armée qui cheminait les armes fournies par la CIA du port de Karachi à Peshawar et à Quetta, était souvent utilisé par les trafiquants influents pour convoier l'héroïne en sens inverse vers Karachi, d'où elle serait exportée. Dans les années 1980, ce circuit de l'héroïne ne pouvait pas fonctionner à l'insu de certains officiers hauts placés, du gouvernement et de la CIA, sans doute tous complices. Tout le monde préféra fermer les yeux car il s'agissait d'abord de vaincre l'Union Soviétique. La lutte contre la drogue ne figurait pas au programme »<sup>694</sup>. « En 1999, le Turkménistan était devenu, grâce à sa politique de conciliation avec les Talebans, la principale voie d'exportation de l'héroïne afghane, et certains représentants corrompus du gouvernement turkmène profitaient largement du trafic. Le président kirghize Askar Akayev me dit en janvier 1999 que son pays était devenu *une*

---

692 *Ibid*, p.159.

693 *Ibid*, p.159.

694 *Ibid*, p.160.

*plaque tournante du trafic de drogue, responsable de l'augmentation de la criminalité. Akayev ajouta que la guerre contre la drogue ne pourrait être gagnée tant que la paix ne règnerait pas en Afghanistan, et que la guerre civile était devenue le premier facteur déstabilisant de la région »<sup>695</sup>. « L'explosion de l'héroïne en provenance d'Afghanistan affecte désormais la situation politique et économique de la région entière. Elle paralyse des sociétés, fausse l'économie d'État déjà fragile et crée une nouvelle narco-élite qui contraste de manière saisissante avec la pauvreté croissante de la population. La drogue détermine la politique de cette région comme jamais auparavant, affirmait un ambassadeur occidental à Islamabad. Nous la mettons sur le même plan que d'autres menaces comme le fondamentalisme islamique, le terrorisme et l'effondrement potentiel de l'économie de certains de ces pays »<sup>696</sup>. La tolérance et l'implication des Américains ont continué même après leur intervention de 2001. Les États-Unis ont laissé leurs anciens alliés afghans (les anciens Moudjahidin à nouveau au pouvoir en 2001) à continuer tranquillement leur trafic. De même, les alliés afghans (les Moudjahidin) remplissaient les objectifs des Américains en Afghanistan et ces derniers n'intervenaient pas dans le trafic de drogue. Pourtant, le trafic de drogue a créé des sérieux problèmes à l'économie du pays. Ce trafic a également intensifié la rivalité mortelle entre différents dirigeants et a déstabilisé les pays voisins et la région. Toutes ces questions étaient « secondaires » ou « peu importantes » pour les États-Unis. En réalité, la communauté internationale n'avait aucune stratégie claire et prioritaire dans leur mission en Afghanistan. Que ce soit la reconstruction de l'État-nation, le contrôle et l'éradication de la drogue ou la reconstruction du pays. « Il n'existait ni consensus ni stratégie commune dans la communauté internationale quant aux mesures à prendre. Initialement, les États-Unis refusèrent même de reconnaître que les drogues constituaient un problème. Donald Rumsfeld et les militaires ignoraient la question, affirmant qu'il s'agissait d'un phénomène social sans importance et sans rapports avec la lutte contre le terrorisme »<sup>697</sup>. Il était de la responsabilité de la communauté internationale de réaliser une stratégie cohérente pour atteindre les objectifs cités ci-dessus en Afghanistan. Le fait que les acteurs majeurs ont fermé leurs yeux sur la production et le trafic de drogue a retardé le processus de la reconstruction de l'État. Les dirigeants impliqués dans le trafic en tout genre ne voulaient pas que l'État afghan soit puissant et que le*

---

<sup>695</sup> *Ibid.*

<sup>696</sup> *Ibid*, p.162.

<sup>697</sup> RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.243.

gouvernement central contrôle son territoire entier. De ce fait, les responsables corrompus ont continué leur trafic et une fracture a été créé entre le gouvernement et le peuple. Le résultat de la tolérance de trafic de tout genre : le nouvel État a perdu sa totale légitimité aux yeux des citoyens afghans. La communauté internationale n'a pas sérieusement travaillé en Afghanistan. Les responsables ont commis plusieurs erreurs et l'une de ses erreurs a été le manque de coordination entre les acteurs majeurs engagés. Dans certains cas, les différents organismes d'un même pays engagés dans la reconstruction de l'Afghanistan ne coordonnaient pas leurs actions entreprises entre eux.

### 1.3. Manque de coordination et ambigüité dans les actions de la reconstruction

D'après le Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR)<sup>698</sup>, les projets et les activités des trois principaux organismes américains, le ministère de la défense, le ministère des affaires étrangères et l'USAID, n'étaient pas assez coordonnés pour la reconstruction de l'Afghanistan. Ils ont dépensé « 17,7 milliards de dollars à travers 7 000 contractuels entre 2007 et 2009 en Afghanistan sans aucune coordination »<sup>699</sup>. La mission SIGAR a été mandatée pour mener une enquête sur l'argent dépensé dans la reconstruction de l'Afghanistan pour la première fois, neuf ans après l'intervention américaine en Afghanistan. Selon un communiqué du SIGAR, « les contrats ont été très confus et compliqué à comprendre »<sup>700</sup>. Y aussi stipulé que « les ministères de la défense et des affaires étrangères ainsi que l'USAID n'ont pas pu établir des rapports clairs et complet sur les actions menés dans la reconstruction de l'Afghanistan »<sup>701</sup>. SIGAR s'appuie sur l'exemple de quatre organismes contractuels qui organisent les aides du ministère de la défense : il n'y avait aucune coordination ni partage des informations entre eux. Le SIGAR précise aussi que « les autres ministères et administrations Américains engagés dans la reconstruction de l'Afghanistan n'ont

---

<sup>698</sup> Site internet de SIGAR, <http://www.sigar.mil/>

<sup>699</sup> *Ibid.*

<sup>700</sup> *Ibid.*

<sup>701</sup> *Ibid.*

pas partagé leurs informations pour avoir un travail bien coordonné et mieux organisé qui aurait pu répondre aux besoins de pays »<sup>702</sup>. Le manque d'organisation et de coordination dans la reconstruction de l'Afghanistan et de ses institutions étatiques a éloigné les Afghans de leur gouvernement et a manqué une baisse du soutien des populations afghanes dans la lutte du gouvernement et ses alliés internationaux contre les insurgés et les Talebans. Les forces internationales ont plus ou moins coordonnées et organisées leurs actions militaires en Afghanistan. Mais aucun travail de fond, de perspectives claires et définies n'ont été mis en place pour coordonner et organiser les actions de reconstruction de l'État-nation. Chaque acteur a agi de son propre gré sans tenir informé les autres de ses actions. Plusieurs centaines d'ONG, la MANUA), l'OTAN, l'UE, les États-Unis et d'autres organismes de la distribution d'aide ont participé à la reconstruction de l'Afghanistan et de ses institutions. Pourtant, il n'existe aucun organisme de la coordination pour tous ces acteurs. Selon le SIGAR, « les États-Unis ne disposent pas d'un centre d'information qui pourrait surveiller les projets de reconstruction de différentes administrations américaines »<sup>703</sup>. En absence de contrôle des acteurs majeurs sur la nature de l'aide dépensée et des projets réalisés, la reconstruction de l'État n'a pas été réellement effectuée. Une grande partie de l'aide a disparu avant même le commencement d'un projet de reconstruction. C'est pourquoi en dix ans de la présence de la communauté internationale en Afghanistan, très peu de réformes ou de projets de reconstruction de l'État ont été réalisés.

#### 1.4. Une aide internationale gaspillée, inefficace et non coordonnée

« L'aide internationale promise depuis 2001 pour la reconstruction (90 % des dépenses publiques de l'État) est insuffisante et la population n'en profite pas. Bien que les besoins du pays demeurent immenses, la distribution de l'aide internationale est inéquitable, mal ciblée ou dilapidée par une corruption dans l'administration. Sur 25 milliards de dollars d'aide promise, 10 milliards n'ont pas été versés »<sup>704</sup>. Par

---

<sup>702</sup> *Ibid.*

<sup>703</sup> *Ibid.*

<sup>704</sup> <http://www.larousse.fr/encyclopedie/pays/Afghanistan/104172>

ailleurs, l'aide destinée au financement de projets civils est largement inférieure à l'assistance liée à la sécurité telle que la formation de l'armée nationale afghane (ANA) et de la police nationale. Or la première, dont les effectifs croissent régulièrement pour atteindre 80 000 soldats en 2008, demeure inopérante faute de moyens logistiques ; la seconde, 60 000 hommes formés en 2008, est rongée par la corruption. En janvier 2006, la conférence internationale de Londres sur l'aide à l'Afghanistan adopte un nouveau « Pacte pour l'Afghanistan », qui prend le relais du processus de Bonn. Le Pacte précise les modalités de la coopération entre l'Afghanistan et la communauté internationale jusqu'en 2010, encadrée par la MANUA. Une grande partie de l'aide internationale a été gaspillé à cause du nombre d'acteurs engagés de manière incohérente, et le manque de connaissance de contexte afghan par ces derniers. L'aide internationale a également pris une forme de publicité pour certains pays occidentaux et régionaux : des chiffres importants d'aide ont été annoncés par ces pays durant des années sans que les Afghans n'en bénéficient efficacement. Ces pays voulaient montrer leur « bonne volonté » dans la reconstruction de l'Afghanistan sans qu'ils aient une réelle stratégie commune et efficace en la matière. L'aide a été également utilisé pour financer des milliers contractuels occidentaux qui travaillent en Afghanistan. Ces contractuels civils ne connaissaient pourtant pas la complexité de la société afghane avant l'intervention mal-préparée des Américains en 2001.

### 1.5. L'absence de préparation des Américains

Les États-Unis n'étaient pas préparés à l'intervention en Afghanistan. Le dossier afghan a été oublié en Occident et surtout aux États-Unis après la chute de l'URSS. Après la défaite de cette dernière les Américains ont ignoré les guerres civiles et le régime radical des Talebans. Des millions de réfugiés vivant au Pakistan et en Iran ont été oublié par les défenseurs de droit de l'Homme occidentaux. Cet oubli a permis l'organisation des attentats du 11 septembre contre les États-Unis. Les occidentaux et surtout les Américains ont été surpris de ces attentats venant d'un pays oublié. « Le gouvernement américain n'était nullement préparé pour répondre aux attaques du 11

septembre 2001. Plus préoccupé par sa stratégie de défense antimissile que par les *États faillis* (défaillants) ou le terrorisme, il n'avait encore formulé aucune politique concernant l'Afghanistan. Dans les jours et les semaines qui suivent le 11 septembre, c'est donc une administration Bush prise de panique qui élabore une stratégie fondée sur le contre-terrorisme. Craignant l'imminence d'une nouvelle attaque majeure, l'administration donne alors priorité au développement d'une stratégie visant à détruire les bases d'Al-Qaida en Afghanistan et à l'empêcher de trouver refuge dans un autre État. Le message est clair : tout pays assistant ou hébergeant des terroristes sera tenu pour responsable de leurs actes »<sup>705</sup>. Après les attentats du 11 septembre, l'administration américaine élabore une stratégie pour combattre le terrorisme international dans le monde, notamment au Moyen-Orient. Elle souhaite pacifier les conflits et tensions existant au Moyen-Orient pour rassurer sa sécurité et celle de son allié incontournable, Israël. « Les Américains veulent un Moyen-Orient qui soit stable, démocratique et favorable à Israël et aux États-Unis : ils peuvent peut-être atteindre l'un de ces trois objectifs, avec beaucoup de difficulté les deux, mais certainement pas les trois à la fois »<sup>706</sup>.

Pour des raisons sécuritaires, stratégiques et économiques, la politique de pacification américaine continue jusqu'aux pays centre asiatiques. Les Américains souhaitent « faire d'une pierre deux coups ». C'est-à-dire, combattre ses ennemis appelés « terroristes », « radicaux » ou « islamistes » et avoir la main mise sur la richesse économique de cette région du monde. « L'Asie Centrale, parce qu'elle est au carrefour de la Russie, du Moyen-Orient, de l'Asie du Sud et de l'Extrême-Orient, se trouve à l'intersection d'intérêts économiques et stratégiques tant régionaux qu'internationaux. Son sous-sol riche de nombreuses ressources naturelles (pétrole, gaz, or, uranium...) mais ce potentiel, qu'elle est incapable d'exploiter seule, en fait la cible des convoitises étrangères. Totalement enclavée, elle ne peut exister sur la scène internationale qu'en s'alliant à des voisins dont les mobiles ne sont pas nécessairement désintéressés »<sup>707</sup>. Le voisin le plus intéressé est le Pakistan. Avec sa population gigantesque, il voit tous ces intérêts stratégiques et économiques en Afghanistan et à travers ce pays en Asie centrale (cf. chap. VI). Etant l'allié proche des États-Unis, il a

---

705 VÉDRINE Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.26.

706 ABOU ZAHAB Mariam et ROY Olivier, *Réseaux Islamiques, la connexion afghano-pakitanaise*, Broché, Paris, 2002.

707 *Ibid*, p.53.

toute les chances de profiter du marché économique centre asiatique en absence d'institutions efficaces afghanes.

#### 1.6. Manque de volonté réelle de la communauté internationale dans le renforcement des institutions afghanes

La communauté internationale joue un double-jeu en Afghanistan. C'est-à-dire, d'une part, elle fait part de son souhait dans les médias de voir un Afghanistan autonome, économiquement puissant et capable de gérer ses affaires internes depuis des années. D'autre part, elle ne fait pas d'efforts assez sérieux pour atteindre ces objectifs. Depuis dix ans, les institutions armées et gouvernementales n'ont pas été renforcées de manière sérieuse ; les projets de la reconstruction des infrastructures n'ont pas été réalisés et les forces armées n'ont pas été bien formées et équipées. Pour contrôler ses frontières et assurer la sécurité, l'Afghanistan a besoin d'une force armée bien équipée. Sans sécurité, il ne peut y avoir de paix et sans cette dernière, aucun projet de reconstruction ne peut être réalisé de manière efficace. L'Afghanistan n'a pas encore les capacités financières pour équiper ses forces armées. « De son côté la communauté internationale non plus ne veut pas que l'Afghanistan ait une armée puissante par rapport au conflit du Pakistan avec la ligne Durand et le Cachemire »<sup>708</sup>. C'est évident que le Pakistan ne souhaite pas voir une armée afghane puissante et bien équipée. De ce fait, il essaye par tous les moyens d'empêcher le renforcement des institutions armées et gouvernementales afghanes. De son côté, « le gouvernement afghan ne porte pas trop d'espairs de la part de son voisin pakistanais pour son aide dans le processus de la démocratie »<sup>709</sup>. Dans une telle ambiguïté, le processus de reconstruction n'avance pas et l'État perd sa place au sein de la société.

Depuis plusieurs années, la plupart des spécialistes de l'Afghanistan ont conseillé le transfert de la gestion militaire du pays des forces internationales aux forces armées afghanes. Ces spécialistes disent que le coup financier de l'intervention des forces

---

708 JAFFRELOT Christophe, *Le Pakistan carrefour de tensions régionales*, Complexe, Paris, 1999.

709 *Ibid.*

internationales est très élevé et peu efficace dans la lutte contre l'insurrection. Ce transfert est possible si les forces armées afghanes sont mieux formées et équipées. L'Afghanistan ne doit pas servir de champ d'expérimentation des grands pouvoirs. Le pays doit être pacifié et être remis sur les rails en renforçant ses institutions. Depuis 2001, plusieurs armées ont été déployées en Afghanistan dans le cadre de l'OTAN. Un quart des dépenses de ces forces internationales déployées en Afghanistan aurait pu permettre la constitution d'une force armée afghane compétente. « Quelles que soient ces réalités intrinsèques à l'armée française, force est de constater qu'elle met à profit son intervention au pays de l'insolence pour déployer ses tout dernier matériels. En ce sens, le conflit afghan, s'il permet un banc d'essai d'armes nouvelles comme pour toute autre guerre, est bien asymétrique »<sup>710</sup>. « La leçon de cette campagne, c'est que la technologie n'est pas la panacée : en contre-insurrection, il faut des hommes sur le terrain, plus mobiles, mieux protégés »<sup>711</sup>. Dans son livre sur les conflits en Afghanistan, J. C. Jauffret cite la stratégie de David Galula, penseur militaire français du début de XX<sup>e</sup> siècle : « dans une contre-insurrection, il y a 20 % de travail militaire et 80 % de travail civil »<sup>712</sup>. En prenant cette stratégie pour modèle, des forces armées nationales bien formées et bien équipée qui assurent la sécurité sont bien plus indispensables et efficaces en Afghanistan que des forces internationales enfermées dans leurs bases militaires qui se déplacent en véhicules blindés. Aussi, des projets de reconstruction doivent accompagner la pacification du pays de façon durable. « La façon dont la communauté internationale traitera le cas du terrorisme, en évitant les pièges des solutions toutes faites et sans issue du non-respect du droit, engage l'avenir du village planétaire dans le respect de la dignité humaine. En ce sens, ce qui se passe au pays des faucons a valeur d'exemple. En Afghanistan, au nom du droit, pour reprendre le dernier alexandrin de Victor Hugo sur son lit de mort : *C'est ici le combat du jour et de la nuit* »<sup>713</sup>. « La coalition est à la croisée des chemins au moment où l'arrière, c'est-à-dire les fragiles opinions publiques occidentales, s'effondre, refusant de concevoir que le front contre le terrorisme se trouve bien en Afpak et que des sacrifices sont nécessaires pour relever le défi. Sur le terrain, la situation est ainsi définie par le

---

710 JAUFFRET Jean-Charles, *Afghanistan 2001-2010 : chronique d'une non-victoire annoncée*, Édition Autrement, Paris, Mars 2010, p.182.

711 *Ibid*, p.183.

712 *Ibid*, p.192.

713 *Ibid*, p.246.

colonel Vincent de Kytspotter : *Défaite impossible, victoire improbable* »<sup>714</sup>. « L'Afghanistan, comme le Vietnam, devient un piège à effectifs dans un vide stratégique. C'est bien d'un enlèvement qu'il s'agit, comme le montre l'indécision du président Obama, fin 2009, inquiet de l'ampleur des pertes et du manque de légitimité d'H. Karzai. En outre, comme le dénonce le général Mac Chrystal, ce n'est pas en restant quelques mois que des soldats de métiers, bardés de technologies mais vivant claquemurés dans leur FOB, peuvent comprendre et aider vraiment une population et un pays qui doit par ailleurs rester souverain »<sup>715</sup>. « À Munich, lors de la conférence sur la sécurité internationale des 7 et 8 février 2009, David Holbrooke déclare aux alliés européens : *Il n'y pas de formule magique. Il n'y pas d'accord de Dayton en Afghanistan. Ce sera un combat prolongé et difficile. Et de confier le lendemain, à Londres, au vénérable Times : Je n'ai jamais rien vu que ressemble au désordre dont nous avons hérité en Afghanistan. Ce sera beaucoup plus dure qu'en Irak* »<sup>716</sup>. « Dans le cas afghan, il suffit de se référer à la guerre du Golfe, d'août 1990 à mars 1991, pour se rendre compte que les moyens déployés en Afghanistan pourraient être encore plus importants, notamment grâce à l'aide apportée par des pays qui ne peuvent ou ne veulent s'engager hors de leurs frontières, comme le Japon et les pétromonarchies du Golfe »<sup>717</sup>. « Quoi qu'il en soit, en Af-pak, le chemin du retrait sera long et douloureux. Comme le notait Machiavel : *On commence une guerre quand on veut, on la finit quand on peut* »<sup>718</sup>. La mission de la coalition internationale prendra fin le jour où l'État afghan sera en mesure d'assurer par ses propres moyens la sécurité intérieure et extérieure de son territoire. Un Afghanistan autonome, puissant, stable et prospère sera également une garantie pour la sécurité de l'Occident à long terme. Ce pays ne sera plus un refuge pour des terroristes internationaux ayant pour objectif d'attaquer les pays occidentaux et leurs intérêts. Plusieurs pays engagés en Afghanistan, dans le cadre de l'OTAN, sont conscients de cette réalité. Nous nous appuyons sur le cas français dans ce chapitre pour démontrer que des stratégies efficaces peuvent également être envisagées. Nous avons choisi l'exemple français car nous nous maîtrisons mieux les relations franco-afghanes et la France était l'un des premiers pays qui a souhaité l'afghanisation du dossier afghan.

---

714 *Ibid*, p.247.

715 *Ibid*, p.249.

716 *Ibid*, p.248.

717 *Ibid*, p.256.

718 *Ibid*, p.257.

## 1.7. Le rôle et la place de la France dans l'affaire afghane

Le 26 août 2009, le président de la république française, s'exprimant devant la conférence des ambassadeurs, soulignait que « le temps qui passe n'est pas non plus notre allié face au terrorisme international »<sup>719</sup>. Comme il l'avait indiqué précédemment, il a rejeté toute idée de retrait de la France ou d'autres alliés, qui signifierait « la constitution d'un véritable État terroriste, à côté du Pakistan qui a l'arme nucléaire et compte près de 200 millions d'habitants »<sup>720</sup>. Il a donc confirmé que « la France restera fermement engagée, avec ses alliés, aux côtés du peuple afghan ». Les objectifs de la France en Afghanistan définis en 2008 lors de sommet de l'OTAN à Bucarest et reconfirmé par le MAE, Bernard Kouchner en 2009 sont les suivants : engagement dans la durée ; afghanisation ; régionalisation ; développement et reconstruction. Dans le cadre de l'approche globale définie à Bucarest, les objectifs qui pourraient être proposés s'articulent autour de deux axes : garantir la sécurité des citoyens afghans ; favoriser les conditions du développement économique et social.

En 2009, les objectifs français pour l'Afghanistan transcrits dans le rapport des sénateurs sont les suivants :

- Il est évident qu'il ne peut y avoir de sécurité sans réintégration des insurgés. Celle-ci doit faire l'objet d'un programme national et d'un financement par les bailleurs qui permettent de proposer une alternative crédible à la guerre. Une directive politique sera proposée aux ministres des affaires étrangères qui se réuniront les 3 et 4 décembre prochains. Elle devra préciser le rôle de la FIAS dans le domaine de la réconciliation et la réintégration et présenter les principes généraux du soutien de la FIAS aux efforts qui sont attendus du gouvernement afghan dans ce domaine.

- Le deuxième axe des engagements du gouvernement afghan concerne le développement économique et social. Il doit reposer sur six directions principales : l'agriculture, l'éducation, la santé, l'énergie, les transports, et les investissements.

- Dans un pays où l'immense majorité de la population est rurale, la priorité est de mettre rapidement en œuvre une politique nationale pour l'agriculture et les revenus

---

719 « Afghanistan : quelle stratégie pour réussir ? (Mission en Inde, Afghanistan, Pakistan du 22 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2009) », Rapport d'information, Commission des affaires étrangères du Sénat français, 5 novembre 2009. <http://www.senat.fr/rap/r09-092/r09-0920.html>

720 *Ibid.*

des agriculteurs. L'un des points principaux de cet objectif est la question de l'irrigation, de la réhabilitation des canaux traditionnels d'irrigation et de traiter la difficile question de la propriété, de l'accès et du partage de l'eau. Elle a par ailleurs un lien évident avec le trafic de drogue en offrant une source de revenus alternative.

- En matière d'éducation, et en dépit des progrès très réels qui ont été obtenus, il faut offrir progressivement à tous les jeunes afghans une éducation primaire et une formation professionnelle.

- La poursuite de l'amélioration du système de santé doit viser à étendre les infrastructures médicales à l'ensemble du territoire.

- Il convient également de remédier aux pénuries d'énergie, qui freinent considérablement la croissance économique, en organisant une meilleure gestion et distribution de l'électricité.

- Les efforts en matière d'infrastructures routières doivent être poursuivis et amplifiés dans le cadre d'un plan national visant à connecter les principales villes du pays et à faciliter les échanges internes et avec les états voisins. Un accent tout particulier devrait être porté au réseau ferroviaire.

- Enfin, le gouvernement et le parlement devraient s'attacher à créer un cadre juridique et économique favorable au secteur privé et aux investissements étrangers.

L'aide et le soutien français dans la reconstruction de l'État-nation sont très efficaces depuis 2001. Certes l'aide financière française est moins importante que celle d'autres pays mais elle est utilisée à bon escient. Les efforts français dans la reconstruction des institutions des structures afghanes sont visibles. Certains des objectifs mentionnés dans le rapport des sénateurs (ci-dessus) seront intégrés par la France dans le cadre du traité d'amitié et de coopération qui sera signé entre les États afghan et français. Quelques autres pays ont également envisagé de signer des accords de coopérations et de soutien avec le gouvernement afghan. Les autres pays importants de la communauté internationale devront faire ainsi pour garantir la sécurité, la stabilité et la perspective économique de pays à moyen et long termes. Ces accords et traités vont également stabiliser l'équilibre régional vis-à-vis de l'Afghanistan.

La communauté internationale est intervenue en Afghanistan principalement pour atteindre trois objectifs : lutter contre le terrorisme ; mener la paix et installer la

démocratie en Afghanistan. Elle n'a pas atteint ces trois objectifs principaux durant ces dix dernières années. L'échec des acteurs majeurs est lié à la non-volonté du peuple afghan dans l'engagement de la communauté internationale en Afghanistan. Autrement dit, les buts de la communauté internationale ont été imposés au peuple ; les Afghans n'ont pas décidé, dès le début de l'intervention de la coalition internationale, de poursuivre ces trois objectifs. Certes les Afghans voulaient la paix mais les deux autres points ne faisaient pas partie de leur désires. C'est là une distance entre les Afghans et le gouvernement installé par la communauté international s'est faite. Le pays n'a pas trouvé une stabilité durable et l'organisation des prochaines élections présidentielles de manière « transparentes » apparait improbable. « Il n'y a pas eu de reconstruction de l'État afghan et rien n'indique qu'il puisse y en avoir une dans les prochaines années. Il faut souligner que le niveau d'institutionnalisation (centralisation du pouvoir, contrôle effectif du territoire) reste inférieur à celui de l'État Talebans en 2001 »<sup>721</sup>. Cependant, les pays voisins continuent de jouer un rôle actif dans l'instabilité en Afghanistan. Certains de ces pays ne veulent pas que l'Afghanistan devienne un pays stable, démocratique et indépendant et cela pour plusieurs raisons que nous allons décrire dans la deuxième partie de ce chapitre.

## **II – Le rôle et l'intérêt des pays régionaux dans la stabilisation et modernisation d'Afghanistan**

La position géographique de l'Afghanistan joue un rôle important dans la stabilisation de la région. Ce pays détient une position incontournable dans la stabilité et la paix régionales. Cependant, ce pays a également besoin des engagements solides des pays voisins proches et lointains pour renforcer son État. Plusieurs nations sont affectées par la situation instable de la société afghane depuis des décennies. Ces nations ont des intérêts économiques et stratégiques dans la région et leurs politiques ainsi que leurs prises de positions vis-à-vis de l'Afghanistan varient d'un pays à l'autre. Le problème vient de ce manque d'harmonisation de la politique régionale.

---

<sup>721</sup> DORRONSORO Gilles, Professeur de sciences politiques, Les nouvelles d'Afghanistan, N° 123, Paris, Novembre 2008.

Certains pays sont pour la stabilité durable en Afghanistan alors que d'autres voient leur intérêt dans une situation dégradée dans la société afghane. Plusieurs grands connaisseurs de la région et des acteurs majeurs voient l'intérêt de toutes les nations dans un Afghanistan stable, démocratique, autonome, puissant et prospère. « En dépit des évolutions et des appréciations très négatives qui sont portées sur l'évolution du conflit pendant les huit dernières années, un consensus général existe sur le fait que la sécurité des États occidentaux, la paix et la stabilité du monde, sont engagés en Afghanistan et au Pakistan. Dès lors, l'objectif est celui d'un Afghanistan suffisamment stable, disposant de forces lui permettant de gérer sa propre sécurité interne et externe, de stopper les interférences des puissances de l'extérieur et de lutter contre l'établissement de bases terroristes et de camps d'entraînement sur son territoire. À cet objectif, qui s'inscrit dans la durée, doit correspondre une stratégie dont la mise en œuvre autorisera, à terme, le retrait des forces de la coalition occidentale »<sup>722</sup>. A long terme, le rôle des pays régionaux est incontournable dans la stabilisation de la situation car les forces internationales, engagées en Afghanistan depuis plusieurs années, ne peuvent plus continuer à sécuriser ce pays sans l'aide et la volonté des pays voisins. Depuis un certain temps, des acteurs majeurs demandent la régionalisation de l'affaire afghane. « A la régionalisation du conflit doit correspondre la régionalisation des politiques de sortie de crise en impliquant fortement les pays voisins. La coalition internationale, constituée pour l'essentiel de forces des pays occidentaux, ne peut seule poursuivre une guerre par procuration »<sup>723</sup>.

Dans ce sous-chapitre, nous développerons le rôle et la place que détient chaque pays régional dans l'affaire afghane. Nous essayerons de démontrer, à travers différentes références scientifiques et des recherches de terrains, le double-jeu de certains pays et les efforts d'autres dans la stabilisation d'Afghanistan. Compte tenu de la complexité du sujet et le nombre réduit des chercheurs sur la question, nous essayerons de clarifier au mieux la situation dans cette région importante du monde.

---

722 « Afghanistan : quelle stratégie pour réussir ? (Mission en Inde, Afghanistan, Pakistan du 22 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2009) », Rapport d'information, Commission des affaires étrangères du Sénat français, 5 novembre 2009, p.3. <http://www.senat.fr/rap/r09-092/r09-0920.html#toc0>

723 *Ibid*, p.2.

## 2.1. L'interférence et le double-jeu des pays voisins en Afghanistan

Les pays voisins jouent un double-jeu en Afghanistan depuis plusieurs décennies (cf. chap. VI). Leurs positions changent en fonction du régime politique en place à Kaboul. Chaque acteur régional essaye de détenir une influence considérable dans ce pays multi-ethnique de l'Asie centrale. « Alors que le Pakistan mène une politique offensive en Afghanistan, l'intervention iranienne est surtout défensive, visant à maintenir une influence limitée et s'opposant à une prise de contrôle totale par les Talebans. Mais l'Iran a fortement contribué à la fragmentation de l'Afghanistan en jouant la carte chiite, la carte du persan, et en entretenant la division entre les groupes ethniques qu'il soutient »<sup>724</sup>. « Le total manque de confiance et de compréhension entre l'Iran et le Pakistan a retardé le processus de paix et s'est avéré fatal pour les Afghans. Les deux États ne peuvent s'accorder pour trouver une solution à la guerre civile afghane ; pis encore, chacun entretient chez l'autre la guerre entre chiite et sunnites, renforçant le risque d'une explosion dans la région. Avec l'avènement des Talebans, ces fléaux que sont le sectarisme et la purification ethnique sont apparus pour la première fois dans l'histoire de l'Afghanistan. Les États d'Asie centrale sont nouvellement entrés en jeu, mais ils ont vite identifié ce qu'ils considèrent comme les menaces pour leurs intérêts nationaux. La domination de l'Afghanistan par les Pachtouns ne les satisfait pas. Tant que leurs cousins installés en Afghanistan ne seront pas inclus dans le partage du pouvoir à Kaboul, les États d'Asie centrale continueront à soutenir leur résistance aux Talebans. Cela compromet les projets pakistanais de pipeline et de voies de communication traversant l'Afghanistan. Si les Talebans s'emparaient de tout le pays, les États d'Asie centrale devraient accepter la réalité Talebans, mais ils hésiteraient certainement à exporter leur énergie à travers le Pakistan et l'Afghanistan contrôlé par les Talebans »<sup>725</sup>. Les pays voisins sont conscients des problèmes qui causent les conflits afghans dans la région. Depuis des décennies, ils poursuivent leur interférence car ils ont des intérêts stratégiques et économiques en Afghanistan et dans la région. « Malgré leur interférence, les voisins de l'Afghanistan refusent la fragmentation parce qu'elle ouvrirait la boîte de Pandore de l'ethnicité, qui se répandrait vite hors des frontières, entraînerait un flux massif de réfugiés, une propagation des drogues, des armes et du fondamentalisme islamique

---

<sup>724</sup> RASHID Ahmad, *L'ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.260.

<sup>725</sup> *Ibid.*

dans les États déjà fragiles »<sup>726</sup>. « Le Grand Jeu a désormais pour but de stabiliser cette zone, de ne pas accroître les tensions ni les antagonismes. Les États-Unis sont la seule puissance mondiale qui puisse convaincre tous les États voisins de cesser leur intervention en Afghanistan. Cela doit être fait de manière bien plus active que ce n'a été le cas jusqu'à présent »<sup>727</sup>.

## 2.2. L'influence et les intérêts des pays régionaux en Afghanistan

Les pays voisins, proches ou lointains, ont toujours essayé de jouer un rôle en Afghanistan. Certains ont souhaité établir et maintenir des bonnes relations avec le gouvernement de Kaboul alors que d'autres ont cherché de renforcer leur influence auprès de certaines ethnies afin d'en retirer des intérêts stratégiques. L'Afghanistan n'a pas connu d'État puissant dans son histoire contemporaine. Les différents régimes ont été renversés et la structure de l'État a été détruite. De ce fait, les relations avec les pays voisins changeaient selon le régime en place à Kaboul. Chaque pays régional a souhaité d'avoir une influence pour préserver ses intérêts. Ces intérêts pouvaient être politiques, idéologiques, stratégiques ou économiques. Les spécialistes de l'Afghanistan ont évoqué les interventions des pays voisins dans différentes époques. D'après A. Rashid, « il est impossible de supprimer l'influence extérieure en Afghanistan, mais il faut la contenir à un niveau acceptable par des accords mutuels. Aucun des pays voisins ne peut prétendre saper les intérêts de ses voisins »<sup>728</sup>.

Si la situation continue ainsi en Afghanistan, il faut s'attendre au pire. « Le Pakistan subira une révolution islamique comparable à celle des Talebans, qui achèvera de déstabiliser le pays et toute cette partie du monde. L'Iran restera à la périphérie de la communauté mondiale et ses frontières orientales continueront à être en proie à l'instabilité. Les États d'Asie centrale seront incapables d'exporter leur énergie par les voies les plus directes ; leurs économies s'effondreront et ils affronteront des soulèvements islamiques. La Russie continuera à vouloir établir son hégémonie en

---

<sup>726</sup> *Ibid*, p.263.

<sup>727</sup> *Ibid*, p.259.

<sup>728</sup> *Ibid*, p.264.

Asie centrale alors que sa société et son économie s'effondrent. On le voit, les enjeux sont loin d'être négligeables »<sup>729</sup>.

Depuis quelques années, l'Afghanistan a conclu des accords de coopération militaire, politique, économique à long terme avec des pays et des organisations importantes de la communauté internationale. Ces accords pourront renforcer la sécurité, la paix et la reconstruction de l'État-nation dans ce pays et de ce fait, les pays voisins réduiront également leur interférence pour respecter ces accords internationaux. C'est également un message fort pour les pays régionaux « ennemis » : que la communauté internationale ne laissera pas l'Afghanistan seul, comme ça a été le cas dans les années 1990 (après le retrait des forces soviétiques).

Un Afghanistan prospère, puissant, développé avec un État fonctionnel aurait des impacts positifs sur la région. Plusieurs nations profiteraient d'un pays pacifique comme c'était le cas avant les événements de ces trente dernières années. La paix en Afghanistan aurait des retombées positives dans toute cette partie du monde. Le Pakistan profiterait économiquement de la reconstruction afghane et pourrait s'attaquer aux conséquences de la guerre sur son propre territoire (prolifération des armes, de la drogue, terrorisme, sectarisme et marché noir). L'isolement diplomatique prendrait fin et le Pakistan pourrait réintégrer le réseau de communication d'Asie centrale, qui offre la voie d'accès la plus directe à la mer. L'Iran regagnerait sa position au sein de la communauté planétaire et son rôle d'État commerçant au centre de l'Asie. La Turquie renforcerait davantage ses liens avec les peuples turcs d'Afghanistan, auxquels elle est historiquement rattachée. La Chine se sentirait plus en sécurité et pourrait mener un programme de développement économique plus efficace dans sa province musulmane du Xinjiang. La Russie pourrait construire des relations plus raisonnables avec l'Asie centrale en s'appuyant sur les réalités économiques plutôt que sur de vaines ambitions hégémoniques, tout en oubliant son passé afghan.

---

<sup>729</sup> *Ibid*, p. 265.

### 2.3. Le rôle de l'Iran en Afghanistan

Depuis la révolution islamique, l'Iran a essayé d'avoir une influence dans la société afghane. L'Iran a accueilli environ deux millions de réfugiés afghans après l'invasion soviétique en Afghanistan. Plusieurs parties politiques chiites ont été formées en Iran et des leaders chiites y ont séjourné dans différentes époques. L'Iran a soutenu l'intervention américaine en Afghanistan en 2001. Avec la formation du nouveau gouvernement afghan en 2001, l'Iran a montré sa volonté de participer dans certains projets de reconstruction. En parallèle de ses relations de « bons voisinages », le gouvernement iranien mène des relations sous-terraines pour élargir son influence au-delà de ses alliés traditionnels, les chiites afghans. D'après certaines sources occidentales à Kaboul, l'ambassade d'Iran en Afghanistan dépense le plus grand budget de « coopération ». L'Iran a ouvert deux nouveaux consulats à Hérat dans l'Ouest et à Mazar-e-Sharif dans le Nord. En 2010, selon les télégrammes diplomatiques de l'ambassade des États-Unis à Kaboul, révélés par Wikileaks, l'Iran « aurait financé massivement les leaders de différents partis politiques »<sup>730</sup>. D'après les mêmes télégraphes, le gouvernement iranien « aurait formé les leaders radicaux et les responsables des Talebans dans son territoire afin que ces derniers s'opposent aux occidentaux présents en Afghanistan »<sup>731</sup>. Alors que l'Iran avait coupé toutes relations avec les Talebans après l'assassinat de ses diplomates en 1998 à Mazar-e-Sharif par le régime Talebans, les télégraphes disaient aussi que « l'Iran essaye d'influencer les députés afghans »<sup>732</sup>. Le journal américain, *New-York Times*, a révélé que « même le directeur du cabinet du président H. Karzai, Monsieur Daoudzai, avait reçu des milliers d'euros en liquide de manière régulière »<sup>733</sup>. Dans une conférence de presse, H. Karzai a avoué que « son directeur de cabinet avait reçu cet argent et cela est un processus normal de la diplomatie entre les pays »<sup>734</sup>. Il a également dit « qu'une partie de cet argent a été distribué aux différents chefs de partis politiques afghans »<sup>735</sup>. De son côté, le directeur de cabinet du président a dit que « la plupart des responsables

---

730 <http://da.azadiradio.org/content/article/2241527.html>

731 *Ibid.*

732 *Ibid.*

733 [http://www.nytimes.com/2010/10/24/world/asia/24afghan.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2010/10/24/world/asia/24afghan.html?pagewanted=all&_r=0)

734 <http://www.nytimes.com/2010/10/26/world/asia/26afghan.html>

735 *Ibid.*

Afghans dans le gouvernement, au parlement et des responsables religieux recevaient de l'argent de la part d'Iran et cela de manière régulière »<sup>736</sup>.

Les activités négatives iraniennes en Afghanistan se sont intensifiées depuis plusieurs années et cela est dangereux pour la stabilité de la région à long terme. La formation et l'équipement des combattants Talebans par l'Iran pourraient avoir des effets et des impacts dans la société iranienne elle-même à moyen et long terme. L'Iran a mis à la disposition des Talebans des missiles anti-hélicoptère pour combattre les appareils de l'OTAN. Le Pakistan a commis la même erreur en formant et hébergeant les Talebans dans son territoire et nous sommes témoins de l'instabilité à cause de la présence active des étudiants religieux dans certaines régions pakistanaises depuis 2007. Les responsables iraniens devraient tirer les leçons de la mauvaise expérience de son voisin pakistanais.

L'Iran empêche également le développement de l'Afghanistan par tous les moyens qu'elle dispose. Le gouvernement iranien ne veut pas que son voisin de l'Est devienne un acteur important de transition dans la région. L'Iran souhaite également préserver ses principaux clients (Inde et Pakistan) en matière de gaz et elle ne veut pas que les pays de l'Asie centrale (à travers l'Afghanistan) deviennent ses concurrents auprès de ces clients.

Selon un télégramme de l'ambassade américaine à Kaboul (daté de 2009), les responsables iraniens essaient d'influencer et corrompre les parlementaires afghans afin que ces derniers mènent des politiques contre les forces de la coalition internationale en Afghanistan. Les parlementaires sont également sollicités pour choisir une position unique anti-américaine dans les deux assemblés du Parlement afghan. D'après le journal *Guardian*, « certains documents de Wikileaks montrent que l'ancien vice-président de l'assemblée nationale afghane a été contraint par les iraniens de changer l'ordre du jour de la chambre »<sup>737</sup>. Il a été demandé de « modifier l'agenda et des morts civiles causées par les forces internationales »<sup>738</sup>. En contrepartie, l'agent de renseignement iranien avait promis un soutien au vice-président de l'assemblée. Ce dernier avait refusé les demandes iraniennes et deux autres députés auraient parlé des morts civiles lors de la réunion. Certains parlementaires chiites modérés acceptent que

---

<sup>736</sup> <http://da.azadiradio.org/content/article/2241527.html>

<sup>737</sup> *Ibid.*

<sup>738</sup> *Ibid.*

leurs collègues radicaux et ceux qui ont été formé en Iran reçoivent l'aide et du soutien de la part des iraniens. Les pro-iraniens mènent les politiques tracées par les responsables du gouvernement iranien. Malgré toutes ces démarches, le gouvernement afghan n'a jamais montré son mécontentement contre son voisin de l'Ouest. D'après l'ancien ministre des affaires étrangères, le docteur Rangin Dadfar Spanta, l'Afghanistan se concentre sur la menace principale. C'est-à-dire, le menace qui vient du Pakistan car ce pays forme et arme les Talebans. D'après l'ancien ministre, le gouvernement afghan n'aurait pas les moyens de combattre les menaces venant de l'Iran. « Nous sommes d'accord avec les Américains que l'Iran interfère dans les affaires afghanes mais c'est dans notre intérêt de ne pas ouvrir un deuxième front avec notre voisin de l'Ouest »<sup>739</sup>, a déclaré R. D. Spanta. Les responsables iraniens ont toujours ignoré leur intervention dans les affaires afghanes. L'Iran a corrompu les parlementaires afghans pendant des années et ainsi les vrais sujets vitaux pour l'avenir de l'Afghanistan ont été retardés pendant longtemps. Avec un rôle si ambigu et hostile, il est clair que l'Iran ne veut pas voir un Afghanistan stable, démocratique et économiquement indépendant. « Après la signature de la déclaration de partenariat stratégique [avec États-Unis] en 2005, l'Iran demanda à l'Afghanistan de signer une déclaration similaire, promettant que son territoire ne sera pas utilisé contre l'Iran. Mais les États-Unis empêchent l'Afghanistan de poursuivre de telles négociations »<sup>740</sup>. Le prochain gouvernement afghan devrait prendre au sérieux le dossier iranien pour couper et réduire l'influence et l'interférence de cet ennemi dans la peau d'un ami. Cependant, d'autres pays régionaux comme la Russie, essayent de renforcer les institutions afghanes pour préserver sa propre sécurité et combattre les menaces venant d'Afghanistan.

---

<sup>739</sup> *Ibid.*

<sup>740</sup> VÉDRINE Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.51.

## 2.4. Le rôle de la Russie en Afghanistan et dans la région

La Russie a accepté de coopérer avec les États-Unis dans différents domaines dont la lutte contre le trafic de drogue et l'autorisation de l'utilisation de son territoire par l'OTAN pour le transport des matériels vers et depuis l'Afghanistan<sup>741</sup>. Cette coopération a même pris une forme opérationnelle. En 2010, les forces spéciales russes et américaines ont mené une opération pour détruire les laboratoires de la production de l'héroïne dans la zone frontalière afghane avec le Pakistan. Cette opération a été vivement critiquée par le gouvernement afghan car ce dernier n'en avait pas été informé. Le ministre des affaires étrangères russe Sergey Lavrov<sup>742</sup> avait exprimé la satisfaction de son pays quant à la réalisation de cette opération. Monsieur Lavrov avait dit que « son pays a trouvé un accord de coopérations avec les Américains dans les domaines de la lutte contre le terrorisme et le trafic de drogue ainsi que le partage des renseignements pour mieux combattre lesdits phénomènes »<sup>743</sup>. Dans cette opération conjointe, « 932 kg d'héroïne de haute qualité et 156 kg d'opium d'une valeur de 250 millions de dollars Américains ont été saisi par les forces armées »<sup>744</sup>. D'après les responsables russes, 70 personnes des forces spéciales russes avaient participé dans cette opération. Une bonne coordination dans la lutte contre le trafic de drogue peut être très efficace pour détruire l'ensemble des moyens qui produisent la drogue pour l'exportation à l'étranger. En 2009, les présidents américain et russe avaient dit qu'il fallait mener un combat sérieux et coordonné contre le trafic de drogue et qui il ne fallait pas se contenter seulement des rapports et états des lieux écrits. D'après l'adjoint de l'ambassadeur américain à Moscou, « les laboratoires de la production de la drogue a été multiplié par deux ces dernières années »<sup>745</sup>. Selon le même diplomate, « en 2008, il y avait 175 laboratoires en Afghanistan et en 2010, il en a 425 »<sup>746</sup>. Les responsables russes ont toujours exprimé leurs inquiétudes concernant le trafic de drogue depuis l'Afghanistan vers la Russie. La drogue est considérée comme une sérieuse menace pour la population russe. 90 % de l'héroïne consommée en Russie vient de l'Afghanistan en passant par l'Ouzbékistan et le Tadjikistan. Une

741 <http://edition.cnn.com/2010/WORLD/europe/11/25/russia.nato.afghanistan/index.html>

742 <http://en.rian.ru/russia/20101030/161143742.html>

743 <http://da.azadiradio.org/content/transcript/2206088.html>

744 *Ibid.*

745 *Ibid.*

746 *Ibid.*

stratégie commune et définie dans la lutte contre le trafic de drogue était nécessaire dès 2001. L'ignorance des acteurs majeurs du trafic de drogue a permis la multiplication des trafiquants et des laboratoires de production des stupéfiants.

D'autre part, la Russie soutient le gouvernement afghan pour éviter l'arrivée au pouvoir des Talebans. La Russie avait déjà l'inquiétude de la propagation du radicalisme islamique dans les années 1990. Les anciennes républiques soviétiques sont majoritairement musulmanes et se trouvent aux portes de la Russie. Cette dernière avait soutenu le gouvernement des Moudjahidin en 1996 contre les Talebans. « Moscou cherche une stabilisation de la situation en Afghanistan, susceptible de stabiliser par contrecoup le front tadjik. Il craint que l'ultra intégrisme des Talebans, miliciens islamistes formés dans les écoles coraniques du Pakistan se répande en Asie centrale. L'appui à Burhanuddin Rabbani qui exerce une grande influence sur les islamistes du Tadjikistan permet à la Russie d'éviter de prendre un visage d'agresseur et de maintenir un rôle d'arbitre »<sup>747</sup>. « Certains services Américains estiment que la montée des Talebans fragilise la Russie et empêche la reconstitution d'un Empire russe susceptible de se poser en rival planétaire. Accessoirement, le renforcement de l'islam en Asie centrale occupant la Russie sur son front asiatique la rend plus conciliante en Europe, notamment à propos de l'OTAN, de l'Ukraine ou de la Pologne »<sup>748</sup>.

La Russie souhaite avoir des relations proches avec l'Afghanistan ; certains responsables russes ont montré l'intérêt pour leur pays d'avoir des liens renforcés avec le gouvernement en place à Kaboul. A travers ces liens, la Russie souhaite jouer un rôle important dans l'affaire afghane. L'augmentation des menaces dans la région est l'une de raison de cet intérêt. La Russie a toujours eu deux choix pour l'Afghanistan. Premièrement, utiliser l'Afghanistan comme un moyen défensif pour la Russie. Deuxièmement, la Russie s'intéresse à la dimension stratégique des affaires afghanes. Mais les expériences dans le passé ont prouvé que ces deux choix ont échoué. Afin que la Russie d'aujourd'hui ne répète pas les mêmes erreurs que l'Union soviétique, elle devait jouer un rôle actif dans la reconstruction, la stabilité, la paix et la sécurité en Afghanistan. Un État stable et une nation réunie en Afghanistan garantiront la sécurité, l'économie et la paix de la Russie et des anciennes républiques soviétiques.

---

<sup>747</sup> KARAM Patrick, *Asie Centrale, le nouveau Grand Jeu*, le Harmattan, Paris, 2002, p.63.

<sup>748</sup> *Ibid*, p.74.

## 2.5. Le rôle de la Turquie dans la reconstruction de l'Afghanistan

Certains analystes disent que la Turquie pourrait jouer un rôle important dans la reconstruction de l'Afghanistan. Ce pays pourrait participer à la reconstruction des projets d'infrastructure, lutte contre le chômage, dans le domaine de santé et de l'énergie. Parmi les pays donateurs, la Turquie détient une place importante grâce à son histoire et sa culture proche de celle de l'Afghanistan. Depuis les dix dernières années une grande partie de l'aide internationale n'a pas été utilisée correctement et le résultat n'est pas assez visible auprès des afghans. Depuis la prise de commandement des forces internationales par l'OTAN, ce sont les soldats turcs qui sont le moins attaqués par les rebelles et les Talebans. Seulement 14<sup>749</sup> soldats turcs sont morts contre 2259<sup>750</sup> Américains. La plupart des soldats turcs ont été tués dans des accidents de voiture ou autre et non par les insurgés. La Turquie, pays majoritairement musulman avec un État laïc, détenant les valeurs sociales importantes, est sans doute le meilleur modèle pour l'Afghanistan. Contrairement à l'Iran, la Turquie n'essaie pas de désunir les ethnies afghanes même si depuis 2001, le gouvernement turc essaie naturellement de mener la plupart de projets de reconstruction en faveur de l'ethnie turkmène afghane. Le gouvernement afghan devrait demander davantage l'implication de ce pays dans divers projets. Depuis quelques années, les forces de police nationale afghane sont formées en Turquie. Un accord d'importante coopération policière a été conclu entre les deux gouvernements. Le résultat de la formation des officiers afghans par les formateurs turcs est considérable et convaincant. Pour accélérer la reconstruction des institutions et la formation des forces de sécurité afghane, la communauté internationale peut s'appuyer sur le savoir-faire turc. Cela coûtera moins cher en terme de financement et sera plus efficace, car la Turquie maîtrise mieux le contexte et afghan n'a aucune méfiance envers les Afghans. Au contraire, le gouvernement turc essaie d'avoir de bonnes relations avec les Afghans pour renforcer sa place dans leur société et à travers ce pays en Asie centrale.

---

749 <http://icasualties.org/OEF/Nationality.aspx>

750 *Ibid.*

## 2.6. La méfiance des républiques centre asiatiques envers leur voisin afghan

Malgré l'utilité de l'Afghanistan, carrefour de l'Asie centrale, les anciennes républiques soviétiques ont eu un regard méfiant envers son voisin. A l'indépendance des républiques asiatiques, l'Afghanistan se trouvait dans les guerres civiles et il n'a pas pu établir des relations de « bon voisinages » avec ces pays. Avec l'arrivée des Talebans au pouvoir en 1996, les pays de l'Asie centrale comme d'autres pays de la communauté internationale n'ont pas reconnu le régime au pouvoir. Ils se méfiaient des religieux radicaux au pouvoir. « Les pays voisins de l'Afghanistan, particulièrement en Asie centrale, se montraient de plus en plus hostiles au soutien croissant que les Talebans accordaient au fondamentalisme islamique et aux mouvements terroristes. Les Talebans, accueillait des groupes extrémistes d'Asie centrale, d'Iran, du Cachemire, de Chine et du Pakistan dont les militants se battaient à leurs côtés. Le Mouvement Islamique de l'Ouzbékistan (MOI), qui lança en été 1999 bases dans le nord de l'Afghanistan. Plus d'un tiers des 15 000 soldats Talebans qui s'emparèrent de Taloqan n'étaient pas afghans ; ces troupes comptaient 3000 combattants pakistanais, 1 000 membres du MOI, plusieurs centaines d'Arabes liés à Ben Laden ainsi que des hommes venant du Cachemire, de Tchétchénie, des Philippines, et des musulmans chinois »<sup>751</sup>.

Le trafic de drogue et d'autres problèmes sécuritaires existants en Afghanistan ont menacés ces pays pendant des années. En 2001, le nouveau gouvernement afghan a établi des relations avec tous ses pays voisins. Ces relations ne sont pas très approfondies et restent très diplomatiques. Le trafic de drogue et le menace des islamistes radicaux dérangent toujours les pays centre asiatiques. « La guerre en Afghanistan menace la stabilité du Pakistan, empêche tout commerce routier avec les républiques musulmanes de l'ex-URSS et l'Iran et compromet les routes du gaz en provenance du Turkménistan »<sup>752</sup>. Il faut savoir que « le désenclavement économique de l'Ouzbékistan dépend de l'Afghanistan qui permet d'avoir accès à l'océan Indien par le Pakistan et au Golfe Persique par l'Iran. *Nous devons tout faire pour régler le problème avec l'Afghanistan*, estime Karimov en 1993 »<sup>753</sup>. Un consensus régional de coopération

---

<sup>751</sup> RASHID Ahmad, *L'ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.110.

<sup>752</sup> KARAM Patrick, *Asie Centrale, le nouveau Grand Jeu*, le Harmattan, Paris, 2002, p.115.

<sup>753</sup> *Ibid.*

est nécessaire pour combattre conjointement le phénomène du terrorisme en Asie central et améliorer davantage l'échange commercial dans cette région. L'amélioration de l'économie grâce aux échanges commerciaux et culturels entre ces pays mènera sans doute une stabilité permanente en Afghanistan mais aussi dans les républiques centre asiatiques.

## 2.7. Une indispensable régionalisation du conflit afghan

L'analyse des interactions régionales du conflit en Afghanistan est incontournable. La dimension régionale est essentielle à la recherche de la paix et la stabilité en Afghanistan. Quatre pays jouent un rôle particulier dans la résolution de la question afghane : l'Inde, le Pakistan, l'Iran et la Chine. Parmi les pays limitrophes de l'Afghanistan, le Pakistan joue un rôle central et l'évolution de cette démocratie fragile conditionne intimement la résolution de la crise chez son voisin. « *Les relations afghano-indiennes sont traditionnellement bonnes mais asymétriques : alors que Kaboul voit en New Delhi un modèle de développement politique et économique devant inspirer l'œuvre de reconstruction du pays ainsi qu'un appui régional majeur pour se prémunir des ingérences du Pakistan, l'Inde voit avant tout sa relation avec Kaboul comme une composante de celle qu'elle a avec Islamabad, que ce sujet contribue à empoisonner grandement* »<sup>754</sup>.

Soucieuse de s'affirmer en Asie centrale face à la Chine et au Pakistan, l'Inde tente de jouer sur plusieurs tableaux en Afghanistan : elle souhaite conserver des relations de confiance avec à la fois ses alliés traditionnels (Russie, Alliance du Nord) et ses partenaires actuels (États-Unis, président H. Karzai).

Avant 2001, la Chine s'était inquiétée du soutien des Taleban au mouvement séparatiste ouïghour du Xinjiang. Tout en accordant une aide économique au régime Taleban, la Chine l'avait condamnée à plusieurs reprises à l'ONU et a approuvé l'engagement des États-Unis en Afghanistan en 2001. En définitive, la Chine préfère privilégier le cadre de l'organisation de coopération de Shanghai (OCS) pour traiter

---

<sup>754</sup> « Afghanistan : quelle stratégie pour réussir ? (Mission en Inde, Afghanistan, Pakistan du 22 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2009) », Rapport d'information, Commission des affaires étrangères du Sénat français, 5 novembre 2009. <http://www.senat.fr/rap/r09-092/r09-0920.html#toc0>

des problèmes de sécurité en Afghanistan. Elle ne semble d'ailleurs aborder la dimension régionale de la crise afghane que sous ce seul angle du risque posé par la situation interne de l'Afghanistan pour ses voisins immédiats. S'agissant de l'aide à la reconstruction, la participation chinoise est limitée : promesse d'aide initiale de 150 millions de dollars pour la reconstruction de l'Afghanistan, mais décaissements annuels faibles et décroissants (5 millions de dollars par an entre 2004 et 2006, seulement 4,6 millions d'euros supplémentaires annoncés en juin 2008). La Chine a, par ailleurs, une présence économique importante (500 millions de dollars d'échanges commerciaux) et a procédé à des investissements conséquents (dont la concession d'exploitation, obtenue en 2007, de la mine de cuivre d'Aynak, plus gros investissement jamais réalisé en Afghanistan, avec 3,5 milliards de dollars, pour un projet qui connaît, depuis, du fait de l'insécurité, un démarrage difficile). Enfin, en matière de drogue, l'importation et la consommation d'héroïne et d'opium afghans en Chine est en augmentation nette et préoccupe les autorités. En retour, la Chine constitue une source majeure d'importation en Afghanistan de précurseurs chimiques nécessaires à la fabrication d'héroïne.

De son côté, l'Iran est un acteur à mieux intégrer dans le dialogue régional concernant l'Afghanistan. L'histoire tout comme la position géographique de l'Iran, qui partage plus de 2 000 km de frontière avec l'Afghanistan et le Pakistan, expliquent le caractère indispensable de la participation de ce pays à la résolution de la crise. Les relations économiques se sont considérablement développées. L'Iran est le quatrième investisseur en Afghanistan et exporte chaque année plus de 800 millions de dollars de produits divers. Il participe activement à l'entreprise de reconstruction et de développement, notamment en matière d'infrastructures.

Les responsables pakistanais soutiennent également la régionalisation du conflit afghan. Selon M. Shaukat, secrétaire général adjoint pour l'Afghanistan au ministère pakistanais des affaires étrangères, « la paix en Afghanistan nécessite une approche régionale »<sup>755</sup>. Il a rappelé « les sommets tripartites Afghanistan plus Pakistan plus Inde, avec les États-Unis, la Russie, la Turquie, l'Iran et le Tadjikistan »<sup>756</sup>. Le Pakistan propose une conférence régionale des voisins dont l'objectif serait de garantir l'indépendance de l'Afghanistan, de poser un principe de non-ingérence dans les

---

<sup>755</sup> *Ibid.*

<sup>756</sup> *Ibid.*

affaires intérieures et de respecter les frontières. Le processus doit être « afghan-owned » et respecter les traditions tribales afghanes (Jirga ou autres mais sans prescriptions extérieures). L'important est d'encourager, non d'imposer, la réconciliation nationale.

Au-delà de ces quatre pays qui jouent un rôle central, existe un second cercle composé en particulier du Tadjikistan, de l'Ouzbékistan et du Turkménistan qui sont de plus en plus concernés par les routes de la drogue et le financement qu'elle peut apporter à des mouvements extrémistes islamistes. La Russie, avec ses républiques islamistes du Caucase, est également directement concernée. L'engagement politique des pays de la région doit également conduire à une « désoccidentalisation » de l'implication de la communauté internationale. L'implication politique des pays de la région doit notamment se traduire, comme le propose du reste le Pakistan, par un accord garantissant l'indépendance de l'Afghanistan, posant le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures, et le respect des frontières existantes.

« Il n'est pas nécessaire que tous les pays voisins soutiennent le gouvernement afghan, mais ils ne doivent pas soutenir les autres prétendants au pouvoir ayant recours à la force armée pour saper son autorité. Cela permettra de réduire le niveau de menace sécuritaire, ainsi que les dépenses de fonctionnement des forces de sécurité nationales afghanes »<sup>757</sup>.

### **III. Les intérêts économiques incontournables dans la région : un obstacle de la reconstruction de l'Afghanistan et le facteur majeur d'instabilité dans ce pays**

« Le 17 avril 2002, lors d'un discours prononcé au Virginia Military Institute, l'endroit où avait été autrefois formé le général George Marshall, G.W. Bush surpris tout le monde en appelant à un *plan Marshall pour l'Afghanistan*, faisant ainsi référence à l'aide économique que les États-Unis avaient accordée à l'Europe après la Seconde

---

<sup>757</sup> VÉDRINE Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.77.

Guerre mondiale »<sup>758</sup>. Or, cette aide financière promise n'a jamais été accordé aux Afghans ni à leurs responsables pour la reconstruction de leur pays. Au contraire, les grandes entreprises régionales et occidentales ont investi en Afghanistan pour profiter des ressources naturelles, riches de différentes matières. Certes, les investissements des grandes entreprises aident l'économie d'un pays mais dans le contexte afghan les contrats étaient très mal négociés ou peu au profit des citoyens. Les grandes entreprises chinoises, canadiennes, américaines et autres ont massivement investi depuis plusieurs années en Afghanistan. Pour conclure les contrats, des ministres et d'autres responsables Afghans ont reçu des pots du vin souvent très important. En 2007, le ministre des mines afghan avait reçu une somme de 25 millions de dollars américains de la part des chinois. Ce ministre a été remplacé mais jamais jugé. Des exemples de corruption sont par centaines voire milliers dans ce pays. Les responsables Afghans mais aussi certains de leurs alliés internationaux sont impliqués dans la corruption. Le problème majeur dans ce processus corrompu, c'est le retardement des projets de reconstruction et de l'exploitation transparente des ressources naturelles. L'Afghanistan est très dépendant de l'aide internationale mais dans la corruption massive cette aide n'a pas son efficacité. « La communauté internationale doit certes augmenter le niveau de son assistance, mais le critère le plus important est l'efficacité de l'aide octroyée »<sup>759</sup>. « Une proportion beaucoup plus importante de l'assistance doit être canalisée par le budget du gouvernement afghan, cela devant être associé à des mécanismes de supervision visant à lutter contre la corruption, ainsi qu'à des programmes ciblés de renforcement des capacités au sein de l'administration afghane »<sup>760</sup>.

Dans ce sous-chapitre, nous développerons les facteurs économiques de la région qui intéressent les pays régionaux mais aussi des nations éloignées, notamment les États-Unis. L'idée est de démontrer, à travers différentes références scientifiques, que les intérêts économiques de certains pays ont causé des problèmes d'instabilité et de sécurité en Afghanistan et ces facteurs ont empêchés les projets de développement et de la reconstruction depuis des années.

---

758 RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.60

759 VÉDRINE Hubert, DANIEL Sara, *Guerres d'aujourd'hui : pourquoi ces conflits ? Peut-on les résoudre ?*, Editions Delavilla, Paris, 2008, p.70.

760 *Ibid.*

### 3.1. L'importance stratégique et économique de l'Afghanistan

« L'Afghanistan présenté par certains comme une terre de rocaille, de poussière et de désert, il compense, en réalité, la stérilité de ses terres de surface par la richesse de son sous-sol : gaz naturel, pétrole, uranium, charbon, or, émeraude, diamant, etc »<sup>761</sup>. « L'Afghanistan occupe une place stratégique importante sur l'échiquier international : carrefour géographique et historique de trois mondes culturels et trois civilisations (le Proche-Orient arabo-persan, l'Asie centrale turco-mongole et sous-continent indien). Il se trouve au cœur même de l'Asie, large de 650 000 km<sup>2</sup>. Le contrôle de l'Afghanistan permet toujours de jouer un rôle actif majeur, directement ou indirectement en Asie centrale, en Iran, au Pakistan et en Chine. Étant donnée cette place stratégique importante de l'Afghanistan au cœur de l'Asie, aucun pays ambitieux voulant jouer un rôle actif sur la scène internationale n'a pu et ne peut rester indifférent à l'égard de l'Afghanistan. La preuve incontestée et incontestable est fournie par le passé (une longue histoire depuis au moins Alexandre le Grand jusqu'à l'empire soviétique en passant par les empires britannique et russe) et le présent »<sup>762</sup>. « Il n'est guère étonnant de trouver l'Afghanistan au centre d'un tel conflit. Les Talebans d'aujourd'hui ne sont que les derniers représentants de la longue lignée de conquérants, seigneurs de la guerre, prophètes, saints et philosophes qui se sont engouffrés dans le couloir afghan, détruisant vieilles civilisations ou religions pour les remplacer par d'autres. Les rois du monde antique croyaient que la région de l'Afghanistan occupait le centre du monde, et cette opinion a persisté jusqu'à l'époque actuelle. La célèbre poète indien Mohammed Iqbal décrivait l'Afghanistan comme le *cœur de l'Asie*, tandis que le lord Curzon, vice-roi des Indes britanniques du début du siècle, l'appelait l'*arène de l'Asie* »<sup>763</sup>.

Le sous-sol afghan ne recèle pas que du pétrole mais possède aussi un gisement de gaz naturel, au nord, dans le Turkestan afghan (Chebarghan). Les autres ressources minières sont très difficilement exploitables à cause du relief, mais elles semblent prometteuses (cuivre, lithium, etc). L'existence de lapis-lazuli dans le Badakhchan n'a guère qu'une importance symbolique, tandis que le charbon de l'Hindu Kuch, à l'est,

---

761 BACHARDOUST Ramazan, *Afghanistan, droit, histoire, politique, constitution*, Harmattan, Paris, 2002.

762 VICTOR Jean-Christophe, *La cité des murmures. L'enjeu afghan*, Lattès, Paris, 1983, p.146.

763 RASHID Ahmad, *L'ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.24.

produit environ 1 000 tonnes par an, une quantité négligeable. Le pays dispose d'un fort potentiel énergétique (électricité, gaz), encore inexploité.

Compte tenu de l'importance stratégique et économique de l'Afghanistan, les États-Unis, étant une grande puissance, ont déjà essayé d'acquérir le marché économique de l'Asie centrale dans les années 1990. L'Inde et le Pakistan sont deux grands demandeurs d'énergie dans la région et les anciennes républiques soviétiques sont les fournisseurs potentiels de cette demande. L'Afghanistan sert de pont entre ces nations et les Américains veulent contourner l'Iran dans ce grand jeu économique. « Les intérêts de la compagnie américaine UNOCAL, qui joue à fond la carte des Taleban afin de pacifier la route énergétique vers l'océan indien et éviter l'Iran »<sup>764</sup>. « Pas moins que les Américains, les intégristes ont tenté d'instrumentaliser la résistance afghane pour servir leurs propres fins »<sup>765</sup>. L'Afghanistan détient à la fois une position stratégique importante et des ressources naturelles considérables. Ces intérêts attirent des grandes puissances depuis longtemps.

### 3.2. La présence et les intérêts économiques des États-Unis dans la région

Les Américains se sont intéressés davantage au marché économique centre asiatique après la chute de l'union soviétique et l'indépendance des cinq nouvelles républiques. Ces cinq pays sont riches en matière de gaz et ils sont des potentiels acheteurs des marchandises occidentales. La région devient une zone attirante du commerce international aux investisseurs. De ce fait, des grandes entreprises américaines s'intéressent à ce nouveau grand marché. « Washington patronne depuis 1995 la compagnie américaine UNOCAL qui désire construire un pipeline à travers l'Afghanistan pour acheminer le gaz naturel du Turkménistan vers le Pakistan. Mais voici qu'entraîne en scène un autre joueur tout à fait inattendu »<sup>766</sup>. Les États-Unis ont rencontré également des concurrents dans ce marché. L'un de ces concurrents était une

---

<sup>764</sup> KARAM Patrick, *Asie Centrale, le nouveau Grand Jeu*, le Harmattan, Paris, 2002, p.115.

<sup>765</sup> FAZELLY Kacem, *L'Afghanistan, du provisoire au transitoire, quelles perspectives*, Langues et mondes, l'Asiathèque, Paris, 2004.

<sup>766</sup> RASHID Ahmad, *L'ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001, p.22.

compagnie argentine. « [...] Carlos Bulgheroni, président de la Bridas Corporation, une compagnie pétrolière argentine qui négociait en secret la construction du même pipeline à travers l'Afghanistan depuis 1994, à la fois avec UNOCAL et accusait même la compagnie américaine, dans une plainte déposée en Californie, de lui avoir volé son idée »<sup>767</sup>. Les enjeux économiques ont opposé des grandes compagnies internationales. Certains pays ont même souhaité établir des relations diplomatiques avec le régime des Talebans arrivés au pouvoir en 1996.

Pour réaliser leurs projets économiques, les Américains étaient prêts à reconnaître le régime des Talebans et établir des relations diplomatiques avec ces derniers dans les années 1990. « Robin Raphael, sous-secrétaire d'État pour le sud de l'Asie, arriva à Islamabad pour faire le point sur la politique américaine en Afghanistan. Partie le 19 avril 1996, elle se rendait dans les trois centres névralgiques de Kaboul, Kandahar et Mazar-e-Charif, puis dans trois capitales d'Asie centrale. *Nous ne songeons pas à intervenir dans les affaires afghanes, mais nous nous considérons comme des amis de l'Afghanistan ; voilà pourquoi je suis ici pour inciter les Afghans eux-mêmes à se rencontrer et à se parler. Nous nous préoccupons également des occasions économiques qui risquent d'être manquées si la stabilité politique ne peut être restaurée*, déclare-t-elle à Kaboul. Robin Raphael faisait allusion à un projet de construction de pipeline par le géant américain du pétrole UNOCAL afin d'acheminer le gaz du Turkménistan au Pakistan en passant par l'Afghanistan. Les États-Unis attendaient que toutes les factions afghanes en présence acceptent le projet et poussaient le Pakistan à se réconcilier avec le régime Burhanuddin Rabbani pour le faire asseoir à la table de négociations aux côtés des Talebans »<sup>768</sup>. « La victoire du président G.W. Bush relance les négociations. Comme lui, la plupart de ses conseillers sont liés au lobby pétrolier. Sa plus proche collaboratrice, le chef de Conseil National de sécurité, Condoleeza Rice, est directrice durant neuf ans (jusqu'à 2000) de Chevron, où elle s'occupe aussi de l'Asie centrale. Son conseiller pour l'Afghanistan, Zalmay Khalilzad, négocie le tracé du gazoduc avec les Talebans pour UNOCAL de 1995 à 1998. Le vice-président, Dick Cheney, dirige Halliburton, numéro un mondial des prestataires de services de l'industrie pétrolière. Le secrétaire au commerce, Donald Evans, la sous-secrétaire au commerce, Kathleen Cooper, et le secrétaire à l'énergie, Spencer Abraham, font toute leur carrière dans le secteur pétrolier. L'Asie centrale

---

<sup>767</sup> *Ibid*, p.23.

<sup>768</sup> *Ibid*, p.70.

devient prioritaire pour ces dirigeants en raison des enjeux pétrolier et gazier »<sup>769</sup>. Les présidents, afghan, turkmène et pakistanais ont signés l'accord de la construction de double pipeline pour transférer le pétrole et le gaz vers le Pakistan en traversant l'Afghanistan. Le projet de la construction débutera en 2014 et des milliers de forces armées afghanes vont assurer la sécurité de chantier. Officiellement, ces trois pays vont réaliser et bénéficier de ce projet. L'influence et la présence des Américains en Afghanistan n'est incontournable dans la participation de ce projet. Reste à savoir, quelles seront les modalités de taxes de ces pipelines pour l'Afghanistan et combien ce pays bénéficiera-t-il de ce grand projet économique régional.

### 3.3. Les intérêts économiques des pays de la région

Les intérêts économiques de la région ont divisé les pays importants en deux blocs. D'une part, le Pakistan, l'Inde et les États-Unis étant des acteurs majeurs. D'autre part, la Russie et l'Iran qui s'opposent à un groupe important pétrolier en parallèle. En fait, « dès la désintégration de l'Union soviétique, le Pakistan se perçu comme idéalement placé pour fournir à une Asie centrale totalement enclavée un accès à la mer. Riche en hydrocarbures, la région lui apparut de plus comme un marché potentiel pour ses produits. De cette possible interdépendance économique et d'une culture islamique commune devait découler une influence politique *naturelle* d'Islamabad dans la région, prélude à la réalisation d'un grand dessein stratégique »<sup>770</sup>. « Un projet retint plus particulièrement l'attention des décideurs pakistanais. Les compagnies saoudienne Delta Oil et américaine UNOCAL proposèrent en effet la construction d'un double pipeline pour l'exportation du pétrole et du gaz turkmène vers le Pakistan en traversant l'Afghanistan. L'oléoduc, avec une capacité de transport de 50 millions de tonnes par an, relierait les champs turkmènes de Chardzou à un nouveau terminal situé sur la côté pakistanaise de la mer d'Oman. De là, le pétrole serait transporté vers le reste du monde, y compris l'Inde et l'Extrême-Orient. Le gazoduc pourrait

---

<sup>769</sup> KARAM Patrick, *Asie Centrale, le nouveau Grand Jeu*, le Harmattan, Paris, 2002, p.76.

<sup>770</sup> ABOU ZAHAB Mariam et ROY Olivier, *Réseaux Islamiques, la connexion afghano-pakistanaise*, Broché, Paris, 2002, p.54

transporter 20 milliards de mètres cubes par an du champ de Dauletabad, situé au Sud-Est du Turkménistan, à Multan au Pakistan, en passant par Hérat et Kandahar en Afghanistan. Ce gazoduc pourrait être ultérieurement relié à l'Inde »<sup>771</sup>. « L'Inde, le Pakistan et les États-Unis ont un intérêt stratégique commun à s'assurer un accès au pétrole et au gaz naturel de l'Asie centrale, tandis que semble émergé à Moscou la conviction que la partie en cours dans cette région du monde ne doit pas nécessairement être analysée en termes de jeu à somme nulle. La Russie ne souhaite pas voir se constituer un groupe de puissance pétrolière sur sa frontière sud. On peut toutefois considérer qu'un tel scénario relève de la spéculation à long terme, la Russie pouvant par ailleurs en limiter le risque par des prises de participation importantes dans tout accord d'exploitation, de raffinage ou de transport, comme elle l'a fait au Kazakhstan et en Azerbaïdjan »<sup>772</sup>. « L'Iran et le Pakistan, tout en gardant de bonnes relations, sont apparus comme des rivaux dans la région, et surtout en Asie centrale »<sup>773</sup>. Cette rivalité régionale n'est pas au bénéfice d'un Afghanistan faible d'institutions et des forces armées pour combattre des menaces venant de ce problème. Ces enjeux stratégiques et les tensions entre les pays régionaux déstabilisent l'Afghanistan et empêchent les projets de la reconstruction et de développement dans ce pays.

#### 3.4. La nécessité absolue du développement du secteur agricole

L'Afghanistan constitue un cas extrême de sous-développement, qui s'explique en partie par l'isolement du pays, dû à la situation continentale, mais aussi au rôle d'État tampon entre les possessions russes et britanniques en Asie, qu'aucune grande puissance n'avait intérêt à ouvrir vers l'extérieur. C'est seulement depuis 1964 qu'un tunnel à travers le col du Salang, à plus de 3 000 m d'altitude, a permis la construction d'une route carrossable en hiver entre les deux versants de l'Hindu Kuch, et la route de rocade périphérique à revêtement stable qui fait le tour du pays n'est pas encore

---

<sup>771</sup> *Ibid*, p.64.

<sup>772</sup> *Ibid*, p.70.

<sup>773</sup> *Ibid*, p.21.

complétée. L'Afghanistan, d'autre part, n'a pas de réseau ferroviaire. Le secteur agricole occupe encore plus de la moitié de la population active et fournit le tiers du produit intérieur brut. Une des originalités de l'Afghanistan réside dans l'importance du nomadisme : environ 6 à 7 % de la population le pratique sur la quasi-totalité du territoire. Le nomadisme pastoral (moutons et chèvres), qui a longtemps dominé l'agriculture sédentaire, est aujourd'hui en net recul. Il n'aboutit pas toujours, cependant, à une sédentarisation mais se traduit, souvent, par la recherche de travaux saisonniers. Le reste de l'activité agricole se répartit entre les fonds de vallées et les oasis des piémonts. Ces dernières sont dépendantes, pour la plupart, de l'irrigation, qui y est très ancienne : on distingue les oasis à karez (galeries drainantes souterraines) des grandes oasis fluviales. La construction de barrages modernes (Dahla, Kadjakay, Darounta) ont permis une augmentation notable de la surface irriguée. La culture céréalière d'hiver (blé et orge) prédomine, tandis que le riz, le maïs et le coton (au nord) sont cultivés, l'été, lorsque l'eau est suffisante (ce qui n'est pas le cas de la majorité des oasis). Les fonds de vallées permettent une agriculture plus intensive, en terrasses irriguées, grâce à une pluviométrie plus importante. La communauté internationale pourrait aider davantage le pays de développer et moderniser le secteur agricole. Des pays occidentaux, notamment la France, peuvent former les fermiers afghans, qui constituent une grande partie de la population, et des fonctionnaires concernés du secteur. Ces pays peuvent également mettre au service du pays l'expertise et le savoir-faire dans le domaine de l'agriculture. C'est un secteur crucial pour la stabilité et l'avenir du pays.

Seulement le cinquième de la population afghane est urbain. Kaboul, avec plus de quatre millions d'habitants, concentre la plupart des activités industrielles du pays. Les secteurs dominants sont l'agroalimentaire, le textile (coton) et les constructions mécaniques. L'artisanat (tapis, soieries, orfèvrerie, etc.) reste actif. La rivière de Kaboul, en aval de la capitale, permet son alimentation en énergie grâce à ses centrales hydroélectriques. Mais l'afflux de réfugiés (la ville ne comptait que 900 000 habitants en 1979) a profondément déséquilibré le réseau urbain en sa faveur. Le second pôle industriel du pays se trouve au nord, autour de Mazar-e Charif, qui comprend des usines chimiques (engrais) et textiles. L'état de l'économie afghane est catastrophique. Les exportations (gaz, fruits secs, dérivés du textile, peaux et cuirs) sont inférieures aux importations et le pays dépend largement de l'aide internationale et humanitaire.

### 3.5. Les conclusions pertinentes de la mission effectuée par la commission des affaires étrangères du Sénat français

Du 22 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2009, une délégation du sénat français a effectué une mission d'évolution de la situation en Inde, en Afghanistan et au Pakistan. Les observations et les conclusions de cette délégation montrent que la situation en Afghanistan n'a pas vraiment évolué depuis 2001. Elle attire également l'attention des acteurs majeurs d'effectuer plus d'efforts dans la reconstruction de l'Afghanistan et ses institutions. Elle conseille également de régionaliser l'affaire afghane. C'est-à-dire, d'impliquer davantage des pays régionaux dans la stabilisation et reconstruction de l'Afghanistan. Nous avons retranscrites ci-dessous les conclusions pertinentes concernant l'Afghanistan.

Les enseignements de la mission effectuée en Inde, en Afghanistan et au Pakistan par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées peuvent s'articuler autour des points suivants :

- « les raisons qui ont conduit la communauté internationale à intervenir en Afghanistan en 2001 demeurent justifiées mais ont évolué ;
- en dépit d'un certain nombre de réussites indéniables, notamment en matière de santé et d'éducation, l'action de la communauté internationale en Afghanistan, depuis 2001, n'a pas atteint ses objectifs, loin s'en faut ;
- l'accumulation des erreurs, reconnue dans l'évaluation du général Mac Chrystal, l'incurie et la corruption des institutions afghanes, ont entraîné une gabegie dramatique et conduisent aujourd'hui à une impasse qui, faute de réaction, conduit à court terme à l'échec ;
- la stabilisation et la paix en Afghanistan supposent une régionalisation qui implique politiquement, économiquement et diplomatiquement l'ensemble des voisins, et en particulier l'Inde, la Chine, le Pakistan et l'Iran. Les pays membres de la coalition ne peuvent continuer à faire une guerre par procuration ;

## Le schéma proposé offre une cohérence certaine

- la sécurité est la condition du développement. On ne peut reconstruire en zone de conflit ouvert. Cela implique donc, en pratique, des opérations militaires qui s'accompagnent d'un maillage et d'un quadrillage permanent du terrain pour sécuriser les populations et les rallier au pouvoir légal ;
- pour cela, il faut augmenter les effectifs sur le terrain en particulier ceux de l'armée et de la police afghane. L'objectif est, pour l'ANA, d'atteindre 240 000 hommes et, pour l'ANP, 160 000 hommes en 2013 ;
- il faut donc un effort très important de formation, d'entraînement et d'équipement des forces de sécurité afghanes (FNS), c'est-à-dire de l'ANA et de l'ANP (qu'il faudra également mieux payer pour éviter qu'elles vivent sur la population et se laissent corrompre) ;
- conjointement aux opérations anti-rébellion, il faut couper les sources de financement (principalement les revenus provenant de la drogue et des autres trafics) ;
- parallèlement, il faut reconstruire et développer en particulier les routes, les infrastructures en général, l'irrigation et l'agriculture. Pour cette dernière ceci s'accompagne de la mise en place de cultures de substitution au pavot.
- Ces actions de développement supposent un très important effort de coordination entre l'OTAN, la mission de l'UE et la MANUA aujourd'hui insuffisante ;
- La communauté internationale devra continuer très longtemps à tenir ce pays sous perfusion financière ;
- dans le même temps, il faut améliorer la gouvernance : lutte contre la corruption, le trafic de drogue et procéder aux adaptations institutionnelles indispensables dans le respect des spécificités et de l'histoire afghanes ;
- enfin, la société afghane doit se réconcilier avec elle-même, ce qui entraîne la réintégration dans le jeu politique des insurgés nationaux (c'est-à-dire non internationalistes) quels que soient les motifs qui les poussent à l'insurrection (intérêts mafieux, luttes tribales, convictions religieuses etc...), il est

vraisemblable qu'une Loya Jirga serait de nature à permettre ce mécanisme de réconciliation ;

- la régionalisation suppose principalement que le Pakistan participe activement à la lutte contre le terrorisme et qu'il reçoive le soutien et aide de la communauté internationale pour atteindre cet objectif ;
- elle suppose aussi que l'antagonisme entre l'Inde et le Pakistan diminue de manière significative. Compte tenu de la susceptibilité de ces pays sur la question du Cachemire, le règlement doit s'effectuer de manière bilatérale avec l'aide de la communauté internationale mais sans pressions sur les deux pays ;
- la Chine, alliée traditionnelle du Pakistan, en compétition économique et politique avec l'Inde, doit être impliquée dans la résolution du conflit ;
- l'Iran (comme du reste la Chine et la Russie ou les républiques d'Asie centrale) a les mêmes intérêts que la communauté internationale à lutter contre le terrorisme et le trafic de drogue d'autant qu'à cette menace s'ajoute pour lui l'antagonisme chiites-sunnites. L'Iran entretient, par ailleurs, de très importantes relations commerciales avec l'Afghanistan. La réintégration de l'Iran dans la communauté internationale est donc un enjeu important dans le cadre de la résolution de la question afghane ;
- la régionalisation peut également signifier une implication militaire accrue des pays de la zone, notamment des pays musulmans à l'exemple de la Turquie. Toutefois, c'est surtout par leur implication politique que les pays de la région pourront contribuer de manière significative à la résolution de la question afghane »<sup>774</sup>.

La communauté internationale n'a vocation à rester en Afghanistan, mais à permettre à l'État Afghan d'assurer lui-même, au plus tôt, la sécurité et la stabilité. L'objectif central doit donc être l'accroissement et l'amélioration des forces de sécurité afghanes, leur formation, leur équipement, leur montée en puissance et l'établissement d'un État afghan le plus légitime et le plus stable possible.

---

774 « Afghanistan : quelle stratégie pour réussir ? (Mission en Inde, Afghanistan, Pakistan du 22 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2009) », Rapport d'information, Commission des affaires étrangères du Sénat français, 5 novembre 2009.<http://www.senat.fr/rap/r09-092/r09-0920.html#toc0>

Tout progrès dans le domaine de la sécurité sera lié au soutien de la population au processus de stabilisation du pays. Celui-ci passe par une révision des modalités d'action sur le terrain, notamment la sécurisation et la protection des populations, plutôt que des bombardements qui renforcent le soutien aux Talebans, sans que leur efficacité n'ait jusqu'à ce jour été démontrée. Les forces internationales, notamment américaines, devront également changer leur comportement avec les citoyens afghans. « Le principal reproche que les Afghans font aux Américains est de continuer de se comporter en occupants. Défaut bien connu, ils n'achètent rien sur place et font tout venir des États-Unis, de sorte que la formidable force d'attraction que pourrait constituer leur imbrication dans l'économie locale est nulle. En outre, dans ce district à majorité pachtoune, peu de villages ont accepté de mettre en autodéfense, reprochant à l'envahisseur de soumettre les habitants à d'incessants contrôles et de les empêcher de circuler à leur guise. Agissant en suzerain dans un pays théoriquement souverain, une indéclicatesse peu appréciée dans Afghans et des contingents alliés sous l'égide de la FIAS, les Américains ont donné aux principales routes des noms de leurs États. Ainsi, la route qui conduit en Kapisa, de Surobi à Tagab, s'appelle l'axe Vermont »<sup>775</sup>.

« Les principales inquiétudes de la Russie et de la Chine, que les États-Unis et l'OTAN recherchent une présence militaire occidentale permanente en Afghanistan et en Asie centrale, devront aussi être apaisées. Ces deux pays doivent être assurés que les forces occidentales peuvent contribuer à défendre, plutôt qu'à menacer, leurs intérêts légitimes en Asie centrale, y compris en collaborant avec le Pacte de Shanghai »<sup>776</sup>.

Si les acteurs majeurs internationaux, notamment les États-Unis souhaitent rester en Afghanistan, ils doivent garantir la stabilité, sécurité et l'économie de ce pays à moyen et long terme. Pour mettre fin aux conflits en Afghanistan, la communauté internationale doit préparer un processus dans lequel tous les acteurs afghans devront trouver leur place, y compris les Talebans. Mais aussi, il faut garantir les intérêts économiques et stratégiques des acteurs majeurs régionaux dans ledit processus. Le conflit afghan ne sera pas résolu par la force militaire mais plutôt par un consensus politique interne et régional.

---

<sup>775</sup> JAUFFRET Jean-Charles, *Afghanistan 2001-2010 : chronique d'une non-victoire annoncée*, Édition Autrement, Paris, Mars 2010, p.150

<sup>776</sup> RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009, p.369.



« Notre but initial était de réduire Al-Qaida. Pas d'adopter le 51ème État des États-Unis, déclara John Kerry, l'ancien candidat démocrate à la Maison Blanche »<sup>777</sup>.

## CHAPITRE X

### La consolidation de la démocratie à long terme

Pour consolider la démocratie, récemment installé en Afghanistan, il faudrait des institutions fonctionnelles et opérationnelles solides. La pérennisation des institutions existantes est une nécessité absolue à l'heure actuelle. Le pays a connu des administrations diverses sous différents gouvernements. Chaque dirigeant du gouvernement central a essayé de renforcer son administration à sa manière et à la politique de son époque. Depuis 2001, les grandes réformes ont été pilotées par les États-Unis pour moderniser les différents organes de l'État afghan dont l'Office of Administrative Affairs and Council of Ministers Secretariat (OAA). De ce fait, des millions de dollars ont été dépensés pour un résultat minime. L'échec des Américains est lié à leur incompréhension du système même de l'administration afghane. Les Américains s'appuient sur le volet financier pour la réussite du *state-building* contrairement aux européens qui se réfèrent plus à l'expertise et au *soft power* pour réaliser une mission de reconstruction de l'État-nation. Aussi, le modèle juridique *Common Law*<sup>778</sup> (imposé par les Américains depuis 2001)<sup>779</sup> n'est pas adoptable par le système afghan car ce dernier est fortement inspiré de droit romano-germanique. Dans ce chapitre, nous développerons une étude comparative franco-afghane des centres de gouvernement. Cette approche institutionnelle s'appuiera sur le modèle de

---

<sup>777</sup> JAUFFRET Jean-Charles, *Afghanistan 2001-2010 : chronique d'une non-victoire annoncée*, Édition Autrement, Paris, Mars 2010, p.252.

<sup>778</sup> BULLIER Antoine J., *La Common Law*, Dalloz, 2007.

<sup>779</sup> BACHARDOUST Ramazan, *Afghanistan, droit, histoire, politique, constitution*, le Harmattan, Paris, 2002.

coordination de travail gouvernemental assuré par le Secretariat général du gouvernement (SGG) français pour démontrer le rôle primordial du celui-ci dans la coordination interministérielle au niveau national et sa place dans la coopération au niveau international. De ce fait, nous évoquerons le cas de coopération entre les SGG français et marocain pour s'inspirer d'une future coopération entre les centres de gouvernement français et afghan. Ainsi, une coopération renforcée et rapprochée entre la France et l'Afghanistan dans le domaine de la gouvernance et, plus particulièrement, entre les institutions précitées nous semblerait efficace pour la consolidation de la démocratie afghane de façon durable.

Depuis quelques années, de plus en plus de pays s'intéressent au modèle de centre de gouvernement français et plus particulièrement, le modèle de la coordination interministérielle, la méthode d'étude d'impact des textes, de simplification des normes, de l'e-gouvernement assuré par l'application Système d'Organisation en ligne des opérations normatives (SOLON) et le fonctionnement administratif du SGG. Ainsi, des projets concrets de coopération avec le Maroc, la Palestine et la Côte d'Ivoire ont déjà vu le jour. Le SGG mène directement des coopérations avec les pays intéressés et qui en font la demande et un nouveau projet de coopération avec l'Afghanistan est en cours de réalisation. Le MAE, le principal moteur de la coopération internationale française, assure le bon déroulement du projet avec le pays demandeur. Le SGG français détient un savoir-faire expérimental<sup>780</sup> dans la réforme de l'État ce qui fait le succès<sup>781</sup> de son exportation à l'international. L'expertise française dans le domaine de l'administration pourrait rendre plus efficace et plus pérenne le mode de fonctionnement afghan. Depuis le début de la mission de la démocratisation, très peu

---

780 Le SGG est chargé d'assurer le bon fonctionnement et la régularité de l'action gouvernementale dont les missions peuvent se décomposer en quatre rubriques : l'organisation du travail gouvernemental et le respect des procédures ; le conseil juridique du gouvernement ; la formation d'un nouveau gouvernement ; la supervision des services du premier ministre. En assurant les missions précitées, le SGG a acquis une expertise considérable. Il est au cœur de la coordination du travail gouvernemental. Il est au sommet des travaux de la coordination interministérielle. Il fait le point entre le cabinet du premier ministre et les ministres membres du gouvernement. C'est par sa position hiérarchique privilégiée et sa pluridisciplinarité qu'il est le plus indiqué pour gérer les différentes situations. De ce fait, il a piloté la réalisation des grands projets de réformes à différente époque d'où il a acquis un savoir-faire expérimental. La dernière réforme au cœur même du SGG était la réalisation du projet expérimental d'e-gouvernement SOLON qui a été mené avec grand succès. Ce projet expérimental de dématérialisation est l'un de volet important de la coordination interministérielle du SGG. C'est également l'un des projets importants de la réforme numérique réussite de l'État.

781 La dimension expérimentale de ce savoir-faire a été validée avec succès.

d'efforts ont été faits pour la consolidation des institutions afghanes. Bien que les ambitions des pays étrangers, notamment les États-Unis, pour la reconstruction de l'État étaient grandes, en réalité, peu de choses ont été faites. La France pourrait apporter son soutien à l'OAA ainsi, cette administration serait exemplaire pour les autres institutions du pays.

## **I - La consolidation institutionnelle :**

### **étude comparative des centres de gouvernement français et afghan**

En France, le SGG est une administration pérenne de l'État, qui coexiste avec le cabinet du premier ministre. Ses activités sont très peu visibles du point de vue du monde extérieur alors qu'il détient un rôle crucial et très confidentiel. Autrement dit, le SGG est une organisation « iceberg » de la république française inconnu du grand public. Permanente mais récente, il dispose d'un savoir-faire expérimental approuvé.

Le décret à l'origine de la création du SGG stipule, dans l'article 23 de la loi de finance du 24 décembre 1934<sup>782</sup>, puis dans le décret d'application du 31 janvier 1935, il ne s'observe qu'à la lumière des crédits alloués au recrutement de chargés de mission. Il est aussi précisé que l'un de ces fonctionnaires prend le titre de « Secrétaire général de la Présidence du Conseil »<sup>783</sup>. La création du SGG, il y a 75 ans, reste récente à l'échelle d'autres institutions françaises plus anciennes. En revanche, il est important de constater qu'une fois mis en place, le SGG s'est distingué par une surprenante stabilité. La raison en est simple : devenu coordinateur des politiques gouvernementales et des rapports interministériels, le SGG a garanti la continuité de l'État et a acquis un savoir-faire important dans la gestion du travail gouvernemental.

---

<sup>782</sup> Loi de finance pour 1935, Titre III, article 23, « Le ministre chargé de la présidence du conseil a sous sa direction : les services administratifs de la présidence du conseil [...] » JORF, lois et décrets, 25 décembre 1934.

<sup>783</sup> JORF, lois et décrets, 2 février 1935.

## 1.1. La coordination pluridisciplinaire du SGG

Le SGG a différents volets de la coordination : la coordination dématérialisée assurée par l'application SOLON pour avancer les tâches gouvernementales et la coordination dans l'animation et évaluation des travaux interministériels des textes législatifs, réglementaires, études d'impact et la simplification des normes. En réalité, le SGG fait tourner la machine administrative de l'État mais il réalise et pilote aussi des réformes importantes.

Le SGG est compétent pour tout texte publié au Journal Officiel de la République française (JORF), ainsi que pour un nombre important d'autres normes telles que les circulaires, directives et arrêtés ministériels. Il joue un rôle primordial dans la coordination, l'animation, l'adoption et la publication des textes législatifs et réglementaires du gouvernement<sup>784</sup>. Il reçoit tous les textes pour publication au JORF en format papier et numérique. C'est pourquoi, l'application SOLON<sup>785</sup> est l'outil principal d'échange dématérialisé d'e-gouvernement entre le SGG et les autres institutions françaises. Le SGG a le monopole absolu de la publication des normes. C'est une mission très importante, car toute application d'une norme nécessite sa publication. Celle-ci rend le texte opposable et fait courir les délais juridiques (contentieux, par exemple). Le site du JORF<sup>786</sup> permet de consulter le « JO électronique authentifié » depuis le 2 juin 2004, et les documents administratifs depuis le 13 avril 2006. Pour améliorer les délais et diminuer la charge de travail sur la production législative, le décret 2004-617 du 29 juin 2004,<sup>787</sup> relatif aux modalités et effets de la publication sous forme électronique de certains actes administratifs au JORF, a été appliqué.

---

784 Le Guide de Légistique, élaboré conjointement par le CE et le SGG montre réellement le rôle de coordinateur du SGG, qui détient aussi un rôle moteur dans l'élaboration des textes législatifs et réglementaires du gouvernement.

785 A la demande du SGG, la première version de l'application SOLON a été réalisée par la société SAP en 2007. Elle a été remplacée par SOLON II conçue par la société SWORD en 2012.

786 [www.journal-officiel.gouv.fr](http://www.journal-officiel.gouv.fr)

787 Décret n° 2004-617 du 29 juin 2004 relatif aux modalités et effets de la publication sous forme électronique de certains actes administratifs au Journal officiel de la république française, JORF n°150 du 30 juin 2004.

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000251233&dateTexte=&categorieLien=id>

## 1.2. La coordination interministérielle dématérialisée

Le SGG a expérimenté différents projets de réformes numériques pour réaliser un système efficace de coordination interministérielle dématérialisée. De ce fait, il a développé plusieurs systèmes pour pouvoir mener une meilleure coordination interministérielle et publier des textes législatifs et réglementaires. C'est en 2007, que le projet concret de la coordination dématérialisée a vu le jour. Le SGG a pu développer un outil d'échange efficace, l'application SOLON, qui a pour ambition la réforme de l'État en matière d'e-gouvernement, et qui a permis de moderniser l'administration et la rendre plus efficace.

## 1.3. La coordination en vue d'élaboration des textes

Plus qu'un contrôle des textes, le SGG a une véritable mission de cohésion et de coordination des différents acteurs. Ses différents services suivent à travers SOLON (e-gouvernement) toutes les étapes d'un projet de loi (création, coordination, préparation, vérification, contrôle renforcés et supervision) de sa création par le ministère porteur, jusqu'à son dépôt au Parlement. Pour cela, ils organisent et coordonnent les réunions interministérielles (RIM) durant lesquelles les acteurs travaillent ensemble sur le projet de loi en question. Ainsi, le SGG intervient lors de sept étapes : calendrier prévisionnel ; vérification de l'opportunité politique et de la nécessité juridique ; concertation interministérielle (arbitrages) ; respect des procédures (consultations, forme) ; saisine du Conseil d'État (CE) ; débats avec le gouvernement suite à l'avis du CE ; recueil des contreseings et inscription du texte à l'ordre du jour du Conseil des ministres.

#### 1.4. L'e-gouvernement : une réforme efficace de l'État

L'administration française a dû s'adapter à l'arrivée des nouvelles technologies, en menant les réformes adéquates. Déjà, les ordinateurs avaient changé la méthode de travail au sein de l'administration. Ensuite, l'internet et la messagerie avaient permis l'amélioration des échanges entre les institutions de l'État, mais aussi les échanges internes des organisations. L'une des réformes les plus efficaces de l'État est celle de la dématérialisation assurée par l'e-gouvernement. En renforçant ses capacités technologiques, l'État a su moderniser son administration.

Le SGG, depuis de nombreuses années, a fortement travaillé dans le domaine des nouvelles technologies, notamment l'e-gouvernement. Si l'accès au droit par l'informatique n'est pas encore assez développé pour permettre réellement une modification profonde des comportements lors de la production des normes, il a, en tout cas, permis au droit français de s'ouvrir sur l'extérieur, et notamment, sur les citoyens. Le SGG a commencé par établir des bases de données juridiques, d'abord par le minitel (36-15 JOEL), cherchant notamment à établir des possibilités de recherche thématiques. Puis il a créé le fichier informatique LEX, qui permet de mettre en lien les textes d'application, de modification et d'abrogation. L'action du SGG a vraiment marqué les esprits grâce à la création du site Légifrance<sup>788</sup>. Il est également la principale porte de communication du SGG. Son « Guide de Légistique » y est présent, ainsi que des dossiers d'actualité et des rapports. Il a profondément changé la relation des citoyens et de l'état de droit. Le droit est devenu plus accessible.

Dans son rapport de 2010, élaboré conjointement avec la Commission européenne, l'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE) précise que « l'e-gouvernement est le mécanisme essentiel de la simplification de l'administration pour les usagers (des citoyens, des entreprises, des associations). Il a également amélioré l'accessibilité et la qualité des services publics en France »<sup>789</sup>. L'e-gouvernement est un appui considérable pour une meilleure législation à la portée de

---

<sup>788</sup> Le service public de la diffusion du droit par l'Internet créé par un décret du 7 août 2002. Décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet, JORF du 9 août 2002. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000413818&dateTexte=&categorieLien=id>

<sup>789</sup> « Better regulation in Europe : France », Rapport de l'OCDE, 2010, p.43. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45706677.pdf>

tous les usagers. L'État a entrepris des réformes de la dématérialisation pour renforcer l'e-gouvernement, car l'évolution de la société et des nouvelles technologies sont devenues plus importantes. Avec l'élargissement des nouvelles technologies, sans doute, de plus en plus d'usagers se réfèrent au JORF en ligne pour consulter des textes juridiques d'où l'efficacité de la réforme de dématérialisation. Celle-ci, a également changé la façade de l'administration française et a amélioré l'accès au droit des citoyens. Elle a également facilité le travail des agents par le biais de l'e-gouvernement. Désormais la plupart des agents français utilisent l'e-gouvernement pour organiser, préparer, coordonner, animer, évaluer l'ensemble des activités du gouvernement.

Les réformes dans le domaine de la dématérialisation sont aussi des besoins dans les autres pays. La France pourrait donc partager son expertise en la matière avec l'Afghanistan. Depuis plusieurs années, le gouvernement afghan a remplacé les anciennes machines à taper par des ordinateurs. Des milliers de fonctionnaires de l'État afghans, qui avaient seulement pour tâche de taper des textes sur les anciennes machines, ont été licenciés. Certains d'entre-deux étaient âgés et près de la retraite mais d'autres n'avaient que la quarantaine. Nous pouvons voir que, la réforme de l'État est parfois très « rude ». Les actuels fonctionnaires de l'État doivent maîtriser l'informatique et c'est, d'ailleurs, l'une de condition de recrutement. La France pourrait donc renforcer les bases de l'administration dématérialisée afghane en lui offrant son savoir-faire dans ce domaine.

### 1.5. La nécessité de la dématérialisation

Au début des années 2000, l'État français a pris conscience qu'il était fortement nécessaire de se réformer dans le domaine de la dématérialisation. Le 4 novembre 2004, l'école de droit de la Sorbonne avait organisé une conférence sur la dématérialisation. D'après l'intervenant<sup>790</sup>, la réforme de la dématérialisation avait pour

---

<sup>790</sup> "La dématérialisation des procédures d'élaboration des textes à publier au JORF", intervenant Philippe BELIN, chargé de mission auprès du Directeur au Secrétariat général du gouvernement, 4 novembre 2004. <http://www.univ-paris1.fr/diplomes/master-droit-du-numerique/bibliotheque-numerique-du-droit-de-ladministration-electronique/administration-electronique/projet-solon-systeme-dorganisation-en-ligne-des->

intérêt : « 1. La dématérialisation a des effets directs : immédiateté / fiabilité des transmissions ; gain de temps dans le chaînage des opérations. 2. Elle a des effets induits : meilleures possibilités d'archivage ; vérifications facilitées ; consultation à tout moment des états antérieurs. 3. Elle ouvre la possibilité de produits dérivés : tableaux de bord ; états de synthèse divers. 4. Elle passe par une formalisation dont les conséquences sont complexes (cela peut être aussi bien perçu comme une contrainte nouvelle que comme une garantie de rigueur). 5. Elle impose d'analyser le chaînage traditionnel des opérations, de le démonter puis le remonter, non sans l'avoir, le cas échéant, simplifié. 6. Elle conduit nécessairement à s'interroger sur la répartition des responsabilités et peut nous amener à remettre en question la chaîne hiérarchique. 7. Cette démarche est enfin à relier à la démarche « qualité de la réglementation » : chartes ministérielles ; mise au point d'indicateurs »<sup>791</sup>. La dématérialisation, en vue de former un meilleur système d'e-gouvernement, s'est réalisée en plusieurs étapes dont la création et le développement de l'application SOLON. Dématérialiser la production normative permet de réaliser immédiatement des gains de productivité. Mais cette réforme a aussi connu des résistances et des réticences de la part des agents, même si elle a pu, avec le temps, trouver sa place et démontrer son efficacité.

## 1.6. L'application SOLON

Le SGG a été mandaté pour développer un outil efficace d'e-gouvernement dans le domaine de la coordination entre différentes institutions françaises. Depuis sa mise en place, SOLON a apporté un changement important et efficace dans l'administration française. Grâce à lui, les délais de traitement des textes ont été réduits de manière considérable. Désormais, la transmission des textes législatifs et réglementaires par SOLON est plus sûre et la communication électronique interne des institutions est devenue plus efficace. Il a apporté une modernisation dans l'administration. Aussi, il a

---

[operations-normatives/](#)

<sup>791</sup> *Ibid.*

créé une meilleure circulation des textes internes. Le SGG a installé le système avec succès dans tous les ministères français<sup>792</sup>.

Selon *la gazette de service public*, « SOLON est basé sur une application de Records Management ou *gestion des archives intermédiaires et courantes* développée par la société SAP et dotée des fonctionnalités suivantes : base de données ; *Workflow* ; gestion électronique des documents ; moteur de recherche ; annuaire des contributeurs (LDAP) ; mise en forme des projets de texte et outils de *reporting* »<sup>793</sup>. Toujours d'après celle-ci, en 2008, 90 % des textes parus au JORF sont traités par le canal SOLON »<sup>794</sup>. C'est grâce à l'efficacité de cet outil d'échange que le SGG marocain s'est montré très intéressé pour s'inspirer du modèle français de la dématérialisation. La réalisation du projet SOLON est l'un des volets de coopération avec le Maroc (cf. sous-chapitre II).

### 1.7. Elaboration du programme du travail gouvernemental (PTG)

Etant le principal conseiller juridique du gouvernement, le SGG français est en charge de préparer le PTG. Lorsqu'un nouveau gouvernement est formé, il entreprend de grands engagements politiques que les ministres doivent ensuite rationaliser. Cet effort est marqué, d'une part par le choix des réformes à conduire, et d'autre part, par un calendrier prévisionnel (PTG de six mois) à établir. Lors de cette période préliminaire un dialogue s'engage entre le SGG, le cabinet du premier ministre, et le Secrétaire général de la présidence de la république. Cela pour suivre un engagement politique, si le premier ministre décide qu'une loi doit être prise dans un an, le SGG, en partenariat avec les ministères concernés, établit un calendrier prévisionnel comportant l'ensemble des étapes obligées du texte. C'est depuis la présidence de Valéry Giscard d'Estaing qu'est prévue une programmation sur six mois des différentes politiques à mener. Depuis quelques années, la gestion des ressources administratives

---

792 Voir la liste des entretiens avec les agents du SGG français en annexe.

793 *La gazette de service public*, n° 29, février 2008.

<http://www.service-public.fr/gazette/2008/fevrier-2008/>

794 *Ibid.*

et budgétaires se fait selon des plans pluriannuels<sup>795</sup>. Le Secrétaire général du gouvernement réunit, tous les six mois, les ministères pour élaborer le PTG. Lors de cette réunion, le représentant de chaque ministère communique le nombre et la nature des projets de loi que prévoit son ministre. En fonction du nombre de textes et des priorités exprimées par le ministère porteur de projet de loi ou l'indication du cabinet du premier ministre, le Secrétaire général du gouvernement prépare le PTG prévisionnel. C'est la première étape de la coordination interministérielle d'un projet de loi entre le SGG et les ministères.

Différents ministères se dotent de plus en plus de services juridiques du SGG et ils continuent de faire appel aux services de Matignon. C'est lors de la coordination interministérielle que l'on apprécie davantage l'ampleur de la tâche d'activités gouvernementales du SGG. Il est un conseil, et même un pouvoir juridique, par sa possibilité d'orienter et parfois d'impulser des décisions ou des réformes, il est surtout le service administratif omniprésent à tout instant de l'élaboration d'un texte, depuis l'idée du ministre jusqu'à la promulgation du texte. Ce statut privilégié a permis au SGG d'acquérir un savoir-faire dans différents domaines qui attirent les pays étrangers (cf. sous-chapitre II).

Le manque de coordination est un défi majeur pour le gouvernement afghan mais aussi pour les bailleurs et les pays présents en Afghanistan. Il n'existe pas de cohésion et d'harmonisation d'activités entre les acteurs majeurs de la reconstruction. En effet, il existe trois types de gouvernements en Afghanistan. Il y a d'abord, le gouvernement afghan au pouvoir ; ensuite, il y a l'UNMA<sup>796</sup> qui mène des activités de gouvernance pour reconstruire le pays et ses institutions et enfin, il y a la gouvernance des forces militaires étrangères (présidentT)<sup>797</sup> qui participent à la reconstruction des institutions nationales et locales afghanes. Chacun de ces acteurs agissent de leurs côtés et entrent souvent en concurrence. Ainsi, pour avoir une image positive aux yeux des Afghans ou de la scène internationale, les acteurs cachent leurs activités jusqu'à la phase finale de la réalisation des projets, et on est dans un climat de méfiance totale. C'est pourquoi, afin de mieux coordonner les activités susmentionnées, le gouvernement afghan a

---

<sup>795</sup> Sous l'impulsion, et de la Révision Générale des Politiques Publiques, et de la Loi Organique relative aux Lois de Finance.

<sup>796</sup> <http://unama.unmissions.org/default.aspx?/>

<sup>797</sup> [http://afghanistan.usaid.gov/en/partnerships/partners\\_provincial\\_reconstruction\\_teams](http://afghanistan.usaid.gov/en/partnerships/partners_provincial_reconstruction_teams)

besoin du savoir-faire français, plus particulièrement pour l'élaboration du programme prévisionnel de travail gouvernemental.

### 1.8. L'arbitrage interministériel

Le SGG français s'assure du bon déroulement du travail gouvernemental. De ce fait, il organise des RIM, arbitre certaines réunions, saisi le CE, prépare des textes ainsi que leurs études d'impact et assure la coordination entre différentes institutions pour simplifier la tâche gouvernementale. Il est un auxiliaire du travail gouvernemental, car lors de l'élaboration d'un texte, ce dernier, organise de nombreuses « rencontres »<sup>798</sup> interministérielles. Il y assure la plupart du temps le rôle du secrétariat du gouvernement. Les convocations, la programmation, le sujet débattu, le choix des participants, et le compte rendu sont intégralement décidés et rédigés par le SGG. Le compte rendu de décisions prises lors des RIM est inscrit sur un papier de couleur bleue. Or, le « monopole du bleu » est l'un des pouvoirs les plus importants du SGG.

L'OAA est très politisé. En théorie, il devrait fonctionner comme le SGG français mais la réalité est toute autre. L'ancien secrétaire général du gouvernement afghan, F. Wardak, est devenu ministre de l'éducation nationale. L'OAA devrait fonctionner comme un organe administratif pérenne de l'État et non pas politique pour pouvoir assurer les transitions politiques mais aussi servir différents gouvernements comme c'est le cas en France. Dans une perspective démocratique lointaine, l'OAA devrait devenir une institution purement administrative et juridique pérenne. De ce fait, le SGG peut apporter son soutien technique afin que le centre de gouvernement afghan s'appuie sur le modèle français.

---

<sup>798</sup> Ces rencontres peuvent être des réunions de travail, rendez-vous, séminaires ou déjeuners de travail.

## 1.9. Les RIM

Chaque texte élaboré est étudié du point de vue de la constitutionnalité. Le SGG organise des RIM en convoquant les services techniques, juristes ou membres du cabinet des ministères concernés. Lors d'une RIM, l'aspect juridique (les contentieux, la saisine du CE, etc.) d'un texte est abordé. L'objectif est de trouver un accord entre ministères sur le texte en élaboration. La gestion des RIM est une expertise importante du SGG à l'exportation internationale. Le centre de gouvernement français a acquis un savoir-faire important en la matière et peut rayonner à l'étranger en appliquant cette expérience dans les contextes de coopérations.

## 1.10. L'État de droit

Le SGG est également en charge de faire la coordination entre différentes institutions en ce qui concerne la Question prioritaire de constitutionnalité (QPC) (le suivi des QPC au CE et au Conseil constitutionnel [CC]). Il assure également la coordination entre les ministères et les intéressés concernant les contentieux (traitement d'environ 400 contentieux par an). Les responsables et les cadres afghans devront apprendre le fonctionnement de travail gouvernemental dans le respect d'hierarchie des normes. Le renforcement de l'état de droit est une nécessité absolue. Ces dernières années, des rapports et des études ont été réalisés pour évoquer le problème de l'absence de l'état de droit<sup>799</sup>. Le non-respect des lois est présent dans toutes les institutions afghanes, y compris dans les tribunaux. Certaines affaires judiciaires ne sont pas résolues dans le respect des lois communes mais selon des raisonnements personnels. L'État afghan doit faire plus d'efforts pour renforcer l'état de droit. La communauté internationale devrait également aider le gouvernement afghan dans ce domaine ; la France<sup>800</sup> a d'ailleurs déjà apporté son soutien aux afghans.

---

<sup>799</sup> « *No shortcut to Stability. Justice, Politics and Insurgency in Afghanistan* », Rapport de Stephen Carter et Kate Clark, décembre 2010.

<sup>800</sup> [http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Asia/1210pr\\_afghanjustice.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Asia/1210pr_afghanjustice.pdf)

<sup>800</sup> <http://www.ambafrance-af.org/La-cooperation-parlementaire>

Depuis 2001, plusieurs projets ont été réalisés et le plus remarquable fut le projet de « Réforme des Système de Sécurité,<sup>801</sup> renforcement d'état de droit<sup>802</sup> » qui avait comme objectif le renforcement des capacités de plusieurs institutions afghanes dont le Parlement, la Cour Suprême, le ministère de l'intérieur, le ministère de la Justice, le Bureau de procureur général, la faculté de droit et sciences politiques, la faculté de charia de l'université de Kaboul et les Barreaux afghans.

### 1.11. Études d'impact des textes législatifs

L'étude d'impact d'un projet de loi n'est pas un exposé des motifs enrichi. L'étude d'impact est basée sur la démarche d'évaluation préalable et a pour objectif d'améliorer la qualité d'un texte afin de mieux éclairer le parlement sur la portée des réformes envisagées par le gouvernement. Il constitue également un outil d'aide à la décision politique. En France, l'étude d'impact est un principe constitutionnel. L'une des tâches primordiales du SGG nécessitant beaucoup d'énergie de ses agents est l'élaboration d'étude d'impact. La loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009<sup>803</sup> relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la constitution stipule ainsi dans son article 8 : « les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact ». Cependant, le troisième alinéa de l'article 39 de la constitution ne mentionnant que les conditions de présentation des projets de loi, la réalisation d'une étude d'impact ne s'impose ni pour les propositions de loi, ni pour les amendements d'origine gouvernementale ou parlementaire, ni pour les projets d'ordonnances de l'article 38 ou 74-1 de la constitution<sup>804</sup>.

---

801 « Lignes directrices et ouvrages de références du CAD. Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance », Rapport de l'OCDE, 2005, p.54.<http://www.oecd.org/fr/cad/incaf/31785341.pdf>

802 [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Reforme\\_systeme\\_secu\\_fr\\_cle8ab1f4.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Reforme_systeme_secu_fr_cle8ab1f4.pdf)

803 La loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la constitution, JORF n°0089 du 16 avril 2009.<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020521873&dateTexte=&categorieLien=id>

804 Décision du CC n°2009-579 DC du 9 avril 2009.

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2009/2009-579-dc/decision-n-2009-579-dc-du-09-avril-2009.42539.html>

### 1.12. L'objectif de l'étude d'impact

L'étude d'impact d'un texte a pour objectif de fournir une évaluation préalable complète, objective et factuelle de la réforme envisagée. Elle n'est ni un exercice formel de justification *a posteriori* d'une solution prédéterminée, ni une appréciation technocratique de l'opportunité d'une réforme substituant la décision politique. Il s'agit d'une méthode destinée à éclairer les choix possibles, en apportant au gouvernement et au Parlement les éléments d'appréciation pertinents : nature des difficultés à résoudre, avantages et inconvénients des options possibles en fonction de l'objectif poursuivi, évaluation détaillée des conséquences qui peuvent être raisonnablement attendues de la réforme pour chacune des catégories de personnes concernées et pour les administrations elles-mêmes.

### 1.13. L'élaboration d'étude d'impact

Le travail d'évaluation préalable d'étude d'impact a vocation à se poursuivre tout au long du processus normatif afin d'affiner l'analyse des effets prévisibles, prendre en compte les apports de la concertation et préparer au mieux la mise en œuvre de la réforme. Dans le cas où la formalisation d'un document d'évaluation préalable est requise pour un projet de texte réglementaire, arrêté ou décret, la réalisation de ce document appartient naturellement au ministère porteur du projet. Concernant les projets de loi, suivant la circulaire du premier ministre du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle, la réalisation de l'étude d'impact, de même, relève au premier chef du ministère ayant pris l'initiative de la réforme. Toutefois, ce document engage alors l'ensemble du gouvernement et doit être élaboré collégalement avec les autres ministères concernés.

La première phase de l'élaboration d'une étude d'impact est celle du cahier des charges. Elle est mise en œuvre dès que le principe d'un nouveau projet de loi est envisagé, au plus tard lorsque le texte est pris en compte dans la programmation semestrielle du travail gouvernemental. Le ministère porteur doit alors prendre

l'attache du Secrétariat général du gouvernement pour lui transmettre un document d'orientation, qui présente la nature de la réforme envisagée et le type d'incidences qui peuvent en résulter. Sur cette base, le SGG élabore, conjointement avec les services concernés, un cahier des charges.

#### 1.14. L'animation des travaux d'étude d'impact

Au sein du SGG, le département de la qualité du droit est en charge du suivi, de l'évaluation, de la coordination et de l'animation des études d'impact entre différents ministères mais aussi au CE. Ledit département assure la coordination interministérielle de la préparation des études d'impact qui doivent accompagner les projets de loi, avant leur transmission au CE et au Parlement, en contribuant à l'enrichissement et à la diffusion de la méthodologie correspondante. De ce fait, le département de la qualité du droit organise des réunions de travail d'étude d'impact.

#### 1.15. Quelques éléments statistiques

Selon le département de la qualité du droit du SGG, 309 études d'impact ont été transmises au Parlement entre septembre 2009 et avril 2012. Parmi celles-ci, 120 (soit 57,4%) à l'appui de projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'un traité ou d'un accord international (article 53 de la constitution) ; 57 (soit 27,3 %) à l'appui de projet de loi ordinaire ; 17 (soit 8,1) à l'appui de projet de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale ; 15 (soit 7,2%) à l'appui de projets de la loi organique.

Depuis 2009, le SGG a acquis une expérience importante dans le domaine de l'élaboration d'étude d'impact des textes. Cette expérience est sollicitée par divers pays (Maroc, Palestine, Côte d'Ivoire). Le SGG peut davantage exporter son expérience en la

matière et notamment dans le cadre de projet de coopération avec l’Afghanistan (Cf. sous-chapitre III).

### 1.16 La simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales

« La circulaire du 17 février 2011, relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales confie au commissaire la supervision des travaux d’évaluation préalable incombant aux ministères porteurs de projets de normes concernant les collectivités territoriales ou les entreprises. Il revient au commissaire à la simplification de s’assurer que ces travaux ont permis de minimiser les charges administratives et financières susceptibles d’en résulter pour ces deux catégories de personnes »<sup>805</sup>. Dans son rapport de 2010, élaboré conjointement avec la Commission Européenne, l’OCDE conseille à la France d’accélérer la simplification des normes, notamment dans le domaine de l’économie, car d’après l’OCDE, la France a pris du retard dans ce domaine. Cette simplification est nécessaire pour « alléger le poids administratif et simplifier la législation »<sup>806</sup>.

Par la circulaire du 17 février 2011<sup>807</sup> relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales, le premier ministre a donné instruction aux membres du gouvernement de soumettre la fiche d'impact financier, avec le projet d'acte réglementaire lui-même et les documents retraçant la concertation menée avec les associations d'élus locaux, au commissaire à la simplification placé auprès du secrétariat général du gouvernement, avant toute réunion interministérielle d'arbitrage, saisine du CE ou mise en œuvre des procédures de recueil des contreseings ou signatures et, en toute hypothèse, préalablement à la saisine de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN). « Un commissaire a été

---

805 « *Commissaire à la simplification : premier rapport d'activité* », Rapport du Commissaire à la simplification, mars 2012. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000199/0000.pdf>

806 « *Better regulation in Europe : France* », Rapport de l’OCDE, 2010, p.126.

<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45706677.pdf>

807 Circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales, JORF n°0041 du 18 février 2011. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023596423>

créé, adossée au secrétariat général du gouvernement, mais non un commissariat, à l'opposé, par exemple, des modèles allemand et belge d'une agence pour la simplification »<sup>808</sup>. Il est en charge en ce qui concerne l'évaluation des textes réglementaires applicables aux collectivités territoriales et aux entreprises et l'application du moratoire sur les normes concernant les collectivités territoriales. Il est par ailleurs chargé de coordonner les actions en matière de simplifications normatives dans le cadre des Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP).

La même circulaire du premier ministre donne instruction de procéder à une « analyse d'impact circonstanciée » pour tout projet de texte comprenant des mesures concernant les entreprises, c'est-à-dire susceptibles d'avoir une incidence sur elles, particulièrement sur les petites et moyennes entreprises et sur les entreprises du secteur industriel. Le commissaire à la simplification est également rendu destinataire de cette analyse d'impact, à l'appui du projet de texte, et est amené notamment à apprécier si elle a été approfondie de manière satisfaisante. Le cas échéant, il invite le ministère à l'origine du projet à la compléter ou à poursuivre la consultation des entreprises susceptibles d'être affectées. Sur décision du cabinet du premier ministre, certains textes et les fiches d'impact correspondantes pourront ensuite être soumis à l'avis de la conférence nationale de l'industrie, de la commission permanente de concertation pour les services ou de la commission nationale de concertation des professions libérales.

Le contenu des évaluations préalables requises pour les projets de textes réglementaires concernant les entreprises ou les collectivités territoriales, est détaillé par les annexes II et III de la circulaire du 17 février 2011 mentionnée ci-dessus. Cette circulaire comporte, respectivement pour les textes concernant les collectivités territoriales et pour les textes concernant les entreprises, les modèles de fiches d'impact sur la base desquelles le commissaire à la simplification et, le cas échéant, les CCEN doivent être saisis. Les différentes rubriques prévues doivent permettre au service à l'origine du projet de texte de présenter les dispositions du projet de texte considéré et ses impacts attendus, notamment au plan financier, sur les collectivités et/ou les

---

808 « *Commissaire à la simplification : premier rapport d'activité* », Rapport du Commissaire à la simplification, mars 2012. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000199/0000.pdf>

entreprises, en précisant les catégories de collectivités et/ou d'entreprises plus particulièrement concernées ainsi que la méthode employée pour évaluer ces impacts.

L'article L.1211-4-2 du code général des collectivités territoriales prévoit que les projets de textes réglementaires « créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics »<sup>809</sup> sont préalablement soumis pour avis à une CCEN, appelée à se prononcer sur son « impact financier, qu'il soit positif, négatif ou neutre »<sup>810</sup>. Il convient de souligner que certains projets peuvent concerner à la fois les entreprises et les collectivités territoriales ; dans cette hypothèse, ils doivent donner lieu à deux fiches d'impact, l'une traitant du volet « entreprises », l'autre du volet « collectivités » d'un projet.

« (...) la France est, à ce jour, la seule à pratiquer (la simplification des normes des entreprises) de manière systématique, marque un progrès certain de la prévisibilité de la réglementation pour les entreprises »<sup>811</sup>. Dans son rapport de 2010, élaboré conjointement avec la Commission Européenne, l'OCDE précise que « les autorités territoriales interrogées ont été enthousiastes de la simplification des normes concernant les collectivités territoriales par l'État »<sup>812</sup>. Cette simplification est cruciale pour alléger les procédures concernant les collectivités territoriales.

### 1.17. Quelques éléments statistiques

« Au 1<sup>er</sup> mars 2012, plus de 700 projets de texte, 711 plus exactement, avaient été soumis au commissaire à la simplification. 60 % des projets de décret, et majoritairement des projets de décret en CE lesquels ont représenté plus d'un tiers du total des projets de texte adressés au commissaire, et 60 % de l'ensemble des projets de

---

<sup>809</sup> Secrétariat général du gouvernement, *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*, Documentation française, Paris, 2007. <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/I.-Conception-des-textes/1.1.-Necessite-des-normes/1.1.2.-Etudes-d-impact>

<sup>810</sup> *Ibid.*

<sup>811</sup> *Ibid.*

<sup>812</sup> « *Better regulation in Europe : France* », Rapport de l'OCDE, 2010, p.172.

<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45706677.pdf>

décret. Les projets pour lesquels l'avis du commissaire a été sollicité se sont en effet répartis comme suit : 19 projets d'ordonnance, soit 2,7 % du total ; 428 projets de décret, soit 61,9 % du total, se décomposant en 258 projets de décret en CE (37,3 % du total) et 170 projets de décret simple (24,6 % du total) ; 245 projets d'arrêté, soit 35,4 % du total »<sup>813</sup>. « Compte tenu de la nature "mixte" de près de 30 % des projets ont visé les entreprises pour près des trois quarts (72,7 %) et les collectivités territoriales pour plus de la moitié (56,2 %). Ces projets de texte peuvent en effet être ainsi décomposés : 189 projets concernant les collectivités territoriales exclusivement, soit 27,3 % du total ; 303 projets concernant les entreprises exclusivement, soit 43,8 % du total ; 200 projets "mixtes", c'est-à-dire concernant à la fois les collectivités territoriales et les entreprises, soit 28,9 % du total »<sup>814</sup>.

« Au 17 février 2012 inclus, sur les 692 projets de texte réglementaire qui lui avaient été soumis, le commissaire à la simplification avait conclu l'examen de 636 projets, soit 92 % du total. En effet, il avait alors rendu 582 avis stricto sensu, et estimé que 54 projets n'appelaient pas d'avis de sa part »<sup>815</sup>.

La simplification des normes est une nécessité absolue dans la plupart des pays (en France comme en Afghanistan), pour améliorer l'efficacité de l'administration et de l'économie. Le SGG français peut exporter son expertise en la matière. Certains pays ont déjà montré leur intérêt aux connaissances administratives du SGG et la France souhaite mettre à leur disposition son expertise de la simplification des normes. Le SGG peut mener des projets de coopération pour exporter son savoir-faire aux pays intéressés en Europe mais aussi aux autres partenaires que la France estime prioritaire pour sa coopération internationale. Le MAE peut travailler conjointement avec le SGG pour déterminer les axes prioritaires. La coopération du SGG est récente, mais il dispose déjà de quatre partenaires sur la scène internationale. C'est déjà un succès considérable pour le centre de gouvernement<sup>816</sup> car cela montre que les réformes approuvées et retenues d'expérimentation administrative trouvent leur place sur la scène internationale.

---

<sup>813</sup> *Ibid*, p.14.

<sup>814</sup> *Ibid*.

<sup>815</sup> *Ibid*.

<sup>816</sup> « Centre de gouvernement : Le terme de Centre de gouvernement désigne l'organe ou groupe d'organes qui apporte un soutien direct et des conseils au Chef du gouvernement et au Conseil des ministres ». « *Analyse comparative des Secrétariats du gouvernement dans les pays de l'OCDE* », Rapport de l'OCDE, août 2004, p.3.

## **II – La consolidation des ressources institutionnelles internes pour renforcer la démocratie : le cas de SGG marocain**

Historiquement, le SGG français n'a pas été créé pour avoir une projection internationale. C'est une institution confidentielle de l'État et il a toujours servi les différents gouvernements au niveau national. Cependant, le fonctionnement administratif et juridique a permis au SGG de disposer, depuis des décennies, un savoir-faire expérimental qui intéresse les pays étrangers. Malgré que les demandes émanent de différents continents, le souhait reste le même : s'inspirer du système du centre de gouvernement français. Simplement, certains postulants ont une histoire commune avec la France (Afrique) d'autres sont des pays voisins. Des pays lointains comme la Palestine et l'Afghanistan ont également montré leur intérêt pour ce modèle de coordination interministérielle du SGG français. La France pourrait avoir une influence considérable dans divers pays en se basant sur sa longue histoire, sa culture et sa tradition administrative. Ce sont des atouts majeurs que d'autres grands pays influents ne disposent pas. La France pourrait rayonner davantage avec sa diplomatie d'influence en réalisant plus de projets de coopération en exportant son expertise, dont celui du SGG.

La coopération internationale du SGG est assez récente ; ce dernier a créé le poste de conseiller de la coopération internationale en 2009. Suite à l'appel des pays intéressés, le SGG mène directement des coopérations avec eux. La plupart des pays étrangers s'intéressent au modèle de la coordination interministérielle, à l'étude d'impact des textes, à la simplification des normes, à l'e-gouvernement assuré par l'application SOLON et au fonctionnement administratif du SGG. Des projets concrets de coopération avec le Maroc (en partenariat avec l'École nationale d'administration [ENA]), la Palestine et la Côte d'Ivoire ont déjà vu le jour et un prochain projet de coopération avec l'Afghanistan est à l'étude. Aussi, la Corée du Sud s'est récemment intéressée à la méthode de HTM2 de Légifrance ; les Allemands ont montré leur intérêt pour l'application SOLON et un ministre anglais s'est intéressé au fonctionnement de centre du gouvernement français. Cela montre que le savoir-faire français a fait ses preuves et il est exportable à d'autres pays. De ce fait, la France souhaite élargir ses volets de coopération, à travers l'expertise du SGG, à côté de projets plus traditionnels.

Le MAE, le principal moteur de la coopération internationale française, assure le bon déroulement desdits projets dans les pays d'accueils. L'assistance et l'implication du MAE sont cruciales, car les ambassades françaises maîtrisent mieux le terrain et les priorités des actions à l'internationale. Le partenariat renforcé des missions diplomatiques françaises pourrait accélérer et améliorer les démarches des actions entreprises dans le cadre de projets de coopérations.

Dans ce sous-chapitre, nous ferons l'étude du cas concret du projet de coopération entre les SGG français et marocain. Nous développerons et analyserons le cadre, la nature, les moyens et les actions dudit projet. Notre objectif sera d'analyser et démontrer que le projet de coopération existant avec le Maroc peut aussi être développé ailleurs.

## 2.1. Illustration et analyse de la coopération entre les SGG français et marocain

Le SGG marocain est le conseiller du gouvernement, c'est un organe essentiel. Il détient un rôle crucial au sein du gouvernement, car il est en charge de la production des normes juridiques. En 2010, le gouvernement marocain a mené des réformes importantes au sein du SGG pour moderniser son système institutionnel et son fonctionnement. De ce fait, des nouveaux Conseillers juridiques des administrations (CJA) et des directeurs ont été recrutés par le SGG marocain<sup>817</sup>. Le but était de renforcer les capacités juridiques et techniques de différents départements du SGG. Les réformes menées consistent au renforcement des capacités juridiques et techniques ; à l'amélioration de l'accessibilité au droit ; à l'amélioration des tâches de codification et de consolidation ; à l'accélération de la simplification ; à l'amélioration de la dématérialisation et de l'archivage. « Le Royaume du Maroc s'est engagé dans de profonds bouleversements institutionnels et juridiques, qui conduisent, aujourd'hui, à un programme législatif du gouvernement visant l'adoption de quelque 245 projets d'ici 2015. Cet objectif impose de redéfinir les méthodes et les moyens de travail »<sup>818</sup>.

---

<sup>817</sup> « *Diagnostic de la DGLEJ (le SGG marocain) et propositions pour la DGLEJ* », Rapport du SGG français, 14 mars 2013, p.4.

<sup>818</sup> *Ibid.*

Pour atteindre à ses objectifs de la réforme, le SGG marocain a réalisé qu'il avait besoin d'une expérience externe en la matière. Compte tenu des relations amicales entre les deux pays, le SGG marocain a fait appel à l'expertise du SGG. Cela pour deux raisons : la facilité linguistique et l'importance du savoir-faire expérimental du centre de gouvernement français. Nous constatons que ce projet de coopération est primordial. D'une part, le SGG marocain peut accélérer ses réformes engagées grâce à l'expérience française, d'autre part, la France rayonne davantage sur la scène internationale.

## 2.1. Le cadre, la nature et les moyens du projet

Comme évoqué ci-dessus, pour atteindre ses objectifs, le SGG marocain a fait appel au savoir-faire du centre de gouvernement français. Le SGG marocain a souhaité réaliser une forte coopération avec son homologue français. La France a répondu favorablement à la demande du Royaume du Maroc. Ainsi, le premier « gros » projet de coopération du SGG a vu le jour entre les deux pays. De ce fait, en 2011, le Secrétaire général du gouvernement s'est déplacé au Maroc pour déterminer les actions, le commencement et la modalité de projet de coopération qui s'est inscrit dans le cadre d'un jumelage entre les SGG français et marocain. Le projet est financé par la France et l'Espagne y apporte des moyens techniques et humains. Le projet a débuté en décembre 2012 pour une durée de 18 mois mais il pourrait être prolongé, compte tenu des ambitions marocaines dans l'aboutissement de ses réformes prévues.

L'ÉNA apporte également sa collaboration en prenant en charge la formation des cadres du SGG marocain. D'après les agents du SGG français, le coût financier de ce projet, pris en charge par l'UE, est d'un million et quelques centaines de milliers d'euros. Il a pour nature d'apporter une assistance technique européenne en vue de renforcer les capacités institutionnelles, organisationnelles et opérationnelles d'un pays ami situé sur la côte Méditerranéenne. Ce projet démontre l'efficacité de l'unité européenne dans ses actions de coopération à l'internationale. Pour améliorer et renforcer davantage ses liens avec d'autres pays de la communauté internationale, l'UE

aurait tout intérêt à réaliser d'autres projets de coopération de cette nature qui permettraient à ses pays membres de valoriser leurs modèles et leur savoir-faire à travers le monde.

## 2.2. Les actions du projet de coopération avec le SGG marocain

Le projet de coopération marocain est basé sur deux actions principales. La première consiste à former des cadres du SGG marocain sur place et en France, à l'ÉNA. Le contenu de ces formations est varié : il comprend l'apprentissage juridique des textes (légistique, projet de lois, etc) pour renforcer les capacités juridiques du SGG marocain, et des modules sur l'étude d'impact des textes et la dématérialisation (apprentissage de l'application SOLON). La France apporte surtout son expertise de dématérialisation dans ce projet. Le SGG marocain a montré, dès le début de la coopération, sa forte volonté d'acquérir le modèle de coordination interministérielle dématérialisée. Il souhaite réaliser la mise en place de l'application SOLON au sein de son administration. La deuxième action du projet se traduit par l'accueil des délégations marocaines au SGG. L'objectif est de familiariser les cadres du SGG marocain au modèle français afin qu'ils puissent s'inspirer et s'imprégner du fonctionnement du système du centre de gouvernement français. Dans le cadre de la visite de ces délégations, il est prévu qu'elles participent aux réunions de service interne du SGG pour voir la coordination à différent niveau. Il est également prévu qu'elles s'entretiennent avec les agents du SGG pour connaître la procédure de simplification, le fonctionnement d'étude d'impact des textes et le fonctionnement du modèle de coordination interministérielle. De ce fait, les membres de la délégation participent aux RIM sur le projet de loi et étude d'impact ainsi qu'à la réunion sur la simplification des normes.

### 2.3. Coopération conjointe de la dématérialisation

Dans le domaine de la dématérialisation, le SGG marocain souhaite également améliorer la simplification de la publication des textes. Au Maroc, le SGG détient également le rôle de l'imprimerie publique. Le projet de la simplification des procédures est géré par le SGG français en partenariat avec l'imprimerie espagnole dotée d'une grande expertise en la matière. L'Espagne forme ainsi les cadres marocains concernés aux techniques modernes de l'imprimerie.

### 2.4. La mission française réalisée au SGG marocain

La première mission française s'est rendue au Maroc en février 2013, pour une durée de trois semaines. Le chef de département de la qualité du droit du SGG français, l'un des piliers de la coopération, faisait partie de la délégation. Cette mission avait pour objectif de faire un état de lieu du SGG marocain afin de déterminer les principaux axes de travail du projet de la coopération. Il a réalisé une étude et a rédigé un rapport sur le SGG marocain, puis, a élaboré un plan d'action<sup>819</sup>. Il a également formulé des propositions en vue d'améliorer les actions du SGG marocain. Après avoir pris connaissance de ce projet, nous constatons qu'il est très pertinent. Grace à l'analyse de ce projet, nous pouvons d'ores et déjà formuler quelques propositions concrètes qui pourraient être intégrées au prochain projet de coopération entre le SGG et l'OAA. Les connaissances des agents impliqués dans le projet de coopération avec le Maroc ainsi que le rôle de l'ÉNA indispensables pour la réalisation du projet de coopération avec le centre de gouvernement afghan.

Les conclusions tirées des actions menées dans le cadre du projet de coopération avec le SGG marocain permettront, sans doute, d'éviter d'éventuelles « imperfections » dans l'avenir. Il est encore très tôt pour évaluer les actions concrètes dudit projet, car certaines d'entre-elles ne sont pas encore réalisées. Le SGG français a réalisé un projet

---

<sup>819</sup> Lesdits documents comprenant les descriptions détaillées du SGG marocain et les propositions formulées sont consultables auprès du SGG. Nous avons pu consulter ces documents pendant notre stage au SGG.

de coopération avec le Maroc pour lui octroyer son savoir-faire, mais ce fut également l'occasion d'expérimenter un nouveau savoir-faire dans le domaine de la coopération internationale. Depuis des décennies, le SGG a fait ses preuves sur le territoire national, peut-il à présent s'expérimenter au niveau international. Il est toujours parvenu à mener avec succès les grandes réformes de l'État ; il saura également les accomplir avec succès sur la scène internationale. Ainsi, tout comme son savoir-faire national est né de son expérience, son expertise émergera de ses expérimentations et de ses coopérations à l'étranger.

Le projet de coopération avec le SGG marocain témoigne de la volonté de l'UE à renforcer ses liens dans sa coopération internationale et le rayonnement de cette Union sur la scène internationale. L'UE peut renforcer davantage sa position au-delà de ses frontières historiques à travers différents projets de coopérations internationales conjointes, menés par les pays membres et l'Union elle-même. Aussi, les États membres peuvent consolider la place de l'UE sur la scène internationale en exportant leurs expertises, savoir-faire, moyens financiers, techniques et humains. Les États membres ont fait des efforts considérables au niveau européen pour renforcer leur unité. Les actions externes conjointes de la coopération de l'UE peuvent également consolider ladite unité. Étendre la coopération internationale de l'UE pour exporter le savoir-faire du SGG français et d'autres pays membres est une action cruciale pour la projection internationale de l'Union.

### **III - L'Afghanistan peut-il devenir un modèle démocratique réussi de l'Occident dans la région ?**

Il est très difficile de répondre à cette question car des années après l'intervention américaine en Afghanistan, la situation institutionnelle du pays reste instable, voire dégradée. Pour qu'un modèle soit démocratique il faut des institutions fonctionnelles et opérationnelles efficaces, ce que n'est pas le cas en Afghanistan. Cependant, le pays a connu quelques progrès dans certains domaines malgré que beaucoup de choses restent à faire. Le manque des institutions efficaces, efficientes et non-corrompues reste

une des questions préoccupantes. Les responsables afghans en sont conscients mais n'ont pas de ressources techniques et financières suffisantes pour améliorer la situation. Le gouvernement afghan envoie des milliers jeunes étudiants à l'étranger notamment en Inde pour les former, mais le besoin est tellement immense que l'effort des responsables afghans reste peu visible. La présence de fonctionnaires non-compétents dans l'administration est un autre problème ; certains d'entre eux ont été recrutés par népotisme ou par « pistons », d'autres y sont depuis des années avant même la formation du nouveau gouvernement en 2001 (cf. chap. IV). Ils ne répondent pas efficacement aux besoins de la nouvelle gestion publique. Les formations internes sont quasi inexistantes ou alors seuls les fonctionnaires qui ont des relations avec de hauts responsables<sup>820</sup> y ont accès. C'est dans ce contexte que la communauté internationale doit faire des efforts. Elle doit renforcer les institutions afghanes en formant ses fonctionnaires de manière continue. L'attention des pays et des organisations occidentales est portée sur l'établissement et formation des institutions armées alors que les administrations civiles sont pratiquement oubliées. Si certains pays ont essayé de faire des efforts pour réformer les institutions et former ses agents, les stratégies ont été mal menées. Autrement dit, au lieu d'essayer d'adopter ou mutualiser des réformes au contexte afghan, les acteurs majeurs ont souhaité transposer leur modèle au système afghan.

Dans cette partie de notre chapitre, nous développerons le cas de réforme envisagé par le gouvernement afghan à l'OAA. La reconstruction de centre de gouvernement afghan a besoin d'une réforme appuyée pour renforcer ses capacités. La communauté internationale, particulièrement les États-Unis, a essayé de transposer un modèle anglo-saxon (*Common Law*)<sup>821</sup> à l'OAA bien que le système afghan soit plus proche du droit romano-germanique<sup>822</sup>. Le cas de réforme de centre du gouvernement développé dans ce sous-chapitre nous semble pertinent et exemplaire pour comprendre la mauvaise stratégie des Américains et leur incompréhension du système afghan depuis 2001. L'analyse et le développement des tentatives échouées de la reconstruction de l'OAA sont importants pour démontrer que la situation n'est pas meilleure dans

---

820 Nous avons recueillis ces renseignements en s'entretenant avec des fonctionnaires afghans de différentes administrations en 2012 à Kaboul.

821 BACHARDOUST Ramazan, *Afghanistan, droit, histoire, politique, constitution*, le Harmattan, Paris, 2002.

822 FAZELLY Kacem, *L'Afghanistan, du provisoire au transitoire, quelles perspectives*, Langues et mondes, l'Asiathèque, Paris, 2004.

d'autres institutions afghanes. Lors du travail de l'auteur en tant que chargé de mission au projet de « Réforme des Systèmes de Sécurité. Renforcement de l'état de droit », placé auprès de Parlement afghan (2011-2012), l'inefficacité des institutions afghanes et de leur retard dans divers domaines ont bien été constaté. L'auteur avait constaté que des projets en théorie ont été présentés sous format de *Powerpoint* aux afghans par les États-Unis mais en réalité quelques projets concrets ont été réalisés. Cependant, certains pays (l'Inde, l'Allemagne, le Japon, la Corée de Sud, la France) ont réalisés des projets efficaces au profit des Afghans. Certaines nations (le Japon) ont dépensé des milliards (1 milliards par an) d'autres des millions (la France environs 35 millions par an) pour aider les institutions et populations civiles. Certes ces aides restent loin des milliards dépensés chaque année par les États-Unis (dépense pour la formation des forces armées) mais les projets réalisés par les pays susmentionnés furent beaucoup plus efficaces et bénéfiques.

### 3.1. Le rôle de la France dans le renforcement des institutions pour une meilleure gouvernance

Depuis 2001, la France<sup>823</sup> mène des projets de reconstruction efficace dans différents domaines, notamment la gouvernance, en Afghanistan. En janvier 2012, elle a signé un « traité d'amitié et de coopération<sup>824</sup> » avec l'État afghan. Dans le cadre de ce traité, la France souhaite augmenter son soutien institutionnel. L'un des volets de coopération prévu dans le domaine de renforcement de l'état de droit est l'appui institutionnel à l'OAA. Cette coopération s'inscrit dans la suite logique française pour la réalisation d'un projet de coopération avec le centre de gouvernement afghan. La nécessité d'appui institutionnel a été ressentie en 2009 par l'ambassade de France en Afghanistan et cela après l'expression du souhait des responsables Afghans.

---

823[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo\\_833/afghanistan\\_529/france-afghanistan\\_1012/index.html#so\\_3](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/afghanistan_529/france-afghanistan_1012/index.html#so_3)

824 Décret n° 2013-125 du 7 février 2013 portant publication du traité d'amitié et de coopération entre la république française et la république islamique d'Afghanistan, signé à Paris le 27 janvier 2012, JORF n°0034 du 9 février 2013.<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027047852>

Suite à la demande du gouvernement afghan, Xavier Delamarre, ancien conseiller de la coopération internationale du SGG (premier haut fonctionnaire nommé à ce poste), a réalisé une étude de projet en février 2010 à Kaboul pour déterminer les besoins de l'OAA, et pouvoir mettre en place un projet de coopération entre ces deux institutions. Il a rédigé un rapport interne sur l'OAA dans lequel il précise la nécessité de réaliser un projet de coopération entre les deux institutions. Toujours selon son rapport, le président de la république islamique d'Afghanistan, avait souhaité disposer d'un conseiller français permanent placé dans sa présidence qui puisse maîtriser le fonctionnement des institutions politiques et administratives françaises, notamment le SGG. D'après le rapport, ce souhait s'explique ainsi : le président afghan avait évoqué le fait que « les Américains veulent tout gérer à la présidence et il aurait préféré les conseillers français »<sup>825</sup>. De ce fait, en juillet 2010, Monsieur Thierry Leroy, conseiller d'État, s'est rendu en Afghanistan pour évaluer les besoins réels et les attentes de la présidence afghane. Les responsables afghans ont exprimé leur forte volonté pour la réalisation dudit projet avec la France, car cette dernière détient le rôle d'une nation qui ne « s'implique » pas dans les affaires politiques sensibles de l'Afghanistan. Dans le cadre d'un projet d'étude, le Secrétaire générale de la présidence et le Secrétaire général du gouvernement afghans se sont rendus à Paris en 2010. Ils ont rencontré leurs homologues français. Lors de leur visite au SGG, « ils ont apprécié le modèle de centre de gouvernement français et ont montré leur intérêt pour la réalisation d'un projet de coopération entre le SGG et l'OAA »<sup>826</sup>. Faute de moyens financiers, des mauvaises conditions de sécurité à Kaboul, du déplacement permanent des hauts experts ou autre, aucun conseiller français n'a été placé à la présidence afghane.

### 3.1. La reprise du projet de coopération avec l'OAA

Le projet de coopération avec l'OAA afghan a été suspendu jusqu'à la visite officielle en décembre 2012 à Kaboul de Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères

---

<sup>825</sup> « *Projet d'étude en vue de coopération avec l'OAA afghan* », Rapports de Monsieur Xavier DELAMARRE, ancien conseiller de coopération du SGG, 2010, p.2.

<sup>826</sup> D'après les agents du SGG français.

français, pour participer à la première commission politique mixte prévue dans le cadre du « traité d'amitié et de coopération »<sup>827</sup>. D'après l'ambassade de France en Afghanistan, lors de ladite commission, Fabius a exprimé le souhait et la volonté française au soutien et au renforcement des institutions afghanes, notamment l'OAA. La France a souhaité mettre ses diverses expertises à la disposition de l'Afghanistan pour soutenir le renforcement des institutions, de la gouvernance et l'état de droit. « Les conclusions de la commission susmentionnée furent positives ; le ministère des affaires étrangères français a donné son accord de principe<sup>828</sup> » pour la réalisation d'un projet de coopération dans le cadre d'un « FSP OAA » pour deux ans. « Les conclusions définitives viendront lors de la commission mixte de septembre 2013 »<sup>829</sup>.

### 3.2. La concrétisation et l'efficacité du projet

« Le gouvernement afghan a chaleureusement accueilli la concrétisation du projet de coopération entre l'OAA et le SGG. Début 2013, Bernard Bajolet, l'ambassadeur français a rencontré le Secrétaire général du gouvernement afghan pour déterminer les actions dudit projet »<sup>830</sup>. « Ce dernier a montré son intérêt au modèle du fonctionnement de centre de gouvernement français »<sup>831</sup>. La réalisation d'un tel projet avec l'Afghanistan pourrait être très efficace pour plusieurs raisons. Premièrement, pour renforcer davantage les anciens liens d'amitiés entre les deux pays qui existent depuis 1922. Pour mémoire, la première mission française venue à Kaboul n'était pas diplomatique, mais plutôt une délégation de coopération archéologique<sup>832</sup>. La Délégation archéologique française en Afghanistan y est toujours présente et mène plusieurs projets de coopération dans différentes provinces afghanes. Deuxièmement,

---

827 Décret n° 2013-125 du 7 février 2013 portant publication du traité d'amitié et de coopération entre la république française et la république islamique d'Afghanistan, signé à Paris le 27 janvier 2012, JORF n°0034 du 9 février 2013. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027047852>

828 D'après l'ambassade de France en Afghanistan, Kaboul.

829 *Ibid.*

830 *Ibid.*

831 *Ibid.*

832 [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo\\_833/afghanistan\\_529/france-afghanistan\\_1012/index.html#so\\_3](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/afghanistan_529/france-afghanistan_1012/index.html#so_3)

l'Afghanistan joue un rôle stratégique primordial dans la région et l'OAA détient un rôle crucial au cœur du gouvernement afghan. Concrétiser un projet de coopération français au sein de l'OAA est essentiel pour la position française dans cette région du monde. La France dispose d'un atout majeur en administration et doit en profiter en exportant son expertise et son savoir-faire. Suite à la dernière découverte des gisements miniers, de plus en plus de pays souhaitent mener des coopérations ou investir en Afghanistan. Plusieurs grandes entreprises, notamment, canadiennes, américaines et chinoises ont massivement investi dans différents domaines en Afghanistan. La France doit également se positionner en mettant à la disposition des afghans ses diverses expertises. Enfin, c'est une occasion importante pour le SGG de rayonner davantage en Asie-centrale. Suite au projet marocain, elle pourrait ainsi renforcer son rôle dans la coopération internationale grâce à ce projet. De son côté, le gouvernement afghan a besoin de cette coopération pour sa stabilité et renforcement de la démocratie à long terme. La pérennisation de la démocratie nécessite des institutions solides et démocratiques. Afin que le modèle occidental de la démocratie soit adopté, renforcé et réussit la communauté internationale doit soutenir et continuer la reconstruction des institutions afghanes, notamment l'OAA, le cœur de la prise de décisions de gouvernement. Ceci est un projet efficace pour la reconstruction et renforcement des institutions afghanes à long terme. Les afghans devront devenir autonomes pour prendre la gestion de leurs affaires en main. De ce fait, ils ont besoin la formation et expertise de leurs alliés occidentaux, notamment la France, dans le domaine de l'administration efficace.

### 3.3 Analyse institutionnelle comparative du SGG français et l'OAA afghan

En France, le SGG est un organe très particulier. On peut retrouver une structure comparable dans de nombreux pays, avec malgré tout, quelques nuances dues aux pratiques politiques et constitutionnelles locales. En Afghanistan, l'OAA a toujours existé sous différentes appellations (voir les définitions ci-dessous). La création de centre de gouvernement afghan date à peu près de même époque que le SGG français.

L'organisation de l'administration de centre de gouvernement français n'a pas connu des réformes institutionnelles majeures. Elle est restée presque la même et avec les évolutions de la société quelques nouvelles organes y ont été rajouté. Le cœur historique du SGG français assure toujours les mêmes missions (administratives, juridiques et conseils). En revanche, l'organisation de l'OAA a été réformée avec l'arrivée de chaque gouvernement au pouvoir. Ces changements constants n'ont pas permis à l'OAA d'émerger comme une administration solide de l'État.

### 3.4. Rappel historique de centre de gouvernement afghan

Sous le roi Z. Shah et jusqu'au 1973, l'OAA s'appelait « le ministère en charge des affaires de la Cour du Roi »<sup>833</sup>. Il s'occupait des rencontres du roi et informait ce dernier de toutes les activités et affaires gouvernementales. Il était également en charge de la rédaction des lettres, messages et décrets. À cette époque, la structure politique afghane était dotée d'un premier ministre. Après le coup d'état de 1973, l'OAA est appelé *Presidential Office*. Cette institution était en charge de toutes les affaires administratives, politiques, diplomatiques, protocolaires, sécuritaires et des services logistiques du président de la république démocratique d'Afghanistan. Suite au coup d'état communiste en 1978, l'institution est nommée « Bureau de la délégation des dirigeants du Conseil Révolutionnaire »<sup>834</sup>. Le Conseil Révolutionnaire était en charge de la sécurité de la Présidence de la république, des services logistiques, du protocole et des rencontres présidentielles. À cette époque, le Conseil Révolutionnaire détenait un pouvoir considérable. Il rédigeait tous les décrets, donner des instructions aux ministères et publiait les décisions gouvernementales. En 1987, l'appellation du « Bureau de la délégation des dirigeants du Conseil Révolutionnaire<sup>835</sup> » est remplacée par *Afghanistan Presidential Office* et s'occupait totalement des affaires gouvernementales : politiques, sociales, économiques, culturelles, défense et sécurité. En 1992, avec l'arrivée des Moudjahidin au pouvoir, l'institution est appelé « *General Directorate of*

---

833 « Office of Administrative Affaires et Council of Ministers Secretariat », Rapport de l'OAA afghan, 2012.

834 *Ibid*, p.2.

835 *Ibid*.

*Administrative Affaires*<sup>836</sup> ». Sous le régime des Talebans (1992-1996), le centre de gouvernement est déplacé à Kandahar. Ils ont supprimé le poste de premier ministre de la structure gouvernementale. Les affaires d'exécution et de la communication du régime des Talebans ont été confiées au « *General Directorate of Administrative Affaires*<sup>837</sup> ». Les Talebans avaient intégré également le Bureau de contrôle et d'audit, la direction de gestion de crise, l'agence d'investissement privé et la gouvernance locale, à la structure de l'institution. Le Conseil constitutionnel, qui était un organe indépendant, était également intégré au sein de ladite institution par les Talebans. En 2001, après l'établissement du nouveau gouvernement, certaines directions qui étaient, auparavant, intégrées au sein du « *General Directorate of Administrative Affaires*<sup>838</sup> » devinrent indépendantes. En 2005, la tâche de la responsabilité des conseils des ministres était placée sous l'autorité de l'OAA. Désormais, le centre de gouvernement afghan s'appelle *Office of Administrative Affaires and Council of Ministers Secretariat*.

### 3.5. Les missions de l'OAA

L'OAA travaille sous l'autorité directe du président. D'après son rapport de l'OAA, « cette institution travaille pour avoir une administration de qualité, transparente, active et non-corrumpue »<sup>839</sup>. L'OAA « coordonne les affaires du président et il lui rend des assistances techniques »<sup>840</sup>. D'après le même rapport, l'OAA supervise et suit l'application des décrets et arrêtés présidentiels et ceux des ministres. L'OAA fait la coordination entre la présidence, le Parlement et la Cour Suprême.

---

<sup>836</sup> *Ibid.*

<sup>837</sup> *Ibid.*

<sup>838</sup> *Ibid.*

<sup>839</sup> *Ibid.*

<sup>840</sup> *Ibid.*

### 3.6. Les actions principales de l'OAA

1. « Assurer la coordination du travail entre les trois pouvoirs de l'État ;
2. Faciliter les relations de travail entre les trois pouvoirs de l'État ;
3. Suivre les décrets et les arrêtés présidentiels et informer la Présidence de leur état d'avancement ;
4. Analyser, évaluer et consolider les rapports d'activité des trois pouvoirs et faire un résumé au président ;
5. Assister le président dans l'exercice de ses fonctions (articles 64 et 75 de la constitution afghane) ;
6. Analyser et évaluer les politiques menées par les ministères et les institutions gouvernementales ;
7. Préparer les documents nécessaires à la discussion, aux décisions, aux rencontres et aux communications du Cabinet du gouvernement aux ministères et aux institutions ;
8. Préparer les affaires des comités de gouvernement et de leur Secrétariats ;
9. Organiser la Loya Jirga suite à la demande du président et suivre l'application de décisions de cette assemblée »<sup>841</sup>.

### 3.7. Nécessité de création de poste de premier ministre

L'OAA est constitué de trois secteurs majeurs : le secteur technique ; le secteur de la finance et de l'administration et le secteur de la coordination. Certaines de ses missions ressemblent à celles essentiellement effectuées par le SGG français. Dans l'actuelle situation de l'OAA, la difficulté pour système politique afghan tient en l'absence d'un premier ministre. Le système politique actuel est présidentiel avec une forte concentration du pouvoir aux mains du président. Ce dernier contrôle et dirige toutes

---

<sup>841</sup> *Ibid*, p.4.

les activités du gouvernement depuis la capitale, ce qui pose un problème de gestion. Aussi, le président n'a pas toutes les connaissances de terrain nécessaires. Une déconcentration du pouvoir est primordiale pour améliorer l'activité gouvernementale. Le président nomme l'ensemble des acteurs majeurs nationaux et locaux, y compris les maires. Cela dit, d'après le Secrétaire général du gouvernement français, « la tâche du SGG est plus simple avec une seule tête exécutive au sommet de l'État<sup>842</sup> » (le président étant le chef de l'État et du gouvernement).

La création du poste de premier ministre est la volonté de certains dirigeants politiques d'opposition du gouvernement afghan. Certains leaders afghans pensent que le pouvoir est très concentré aux mains du président et pour équilibrer ce pouvoir, il faudrait intégrer le poste de premier ministre dans la constitution afghane. En 2012, la France a accueilli à deux reprises une délégation importante afghane pour des pourparlers à Chantilly<sup>843</sup>. L'auteur y avait assuré la traduction (pachtou et persan en français et inversement). Cette délégation était constituée des membres importants des principaux partis politiques d'opposition mais aussi des membres de Choura Quetta. Lors de ces conférences de pourparlers, nous avons constaté que plusieurs leaders afghans souhaitaient modifier l'actuelle constitution et y intégrer le poste de premier ministre. Ces propositions ont été critiquées par les autres dirigeants qui ne voyaient pas l'intérêt d'un premier ministre. Pour ces derniers, le pouvoir doit rester très concentré aux mains d'un seul décideur afin de mieux gouverner le pays. Dans tous les cas, l'OAA devait être renforcé pour pouvoir mieux coordonner le travail gouvernemental. Le gouvernement afghan devrait réaliser des réformes importantes en s'appuyant sur le savoir-faire d'autres pays plus expérimentés en la matière. La reconstruction des institutions ne doit pas rester uniquement en théorie. Des réels travaux de réformes administratives devront être réalisés par la communauté internationale et, surtout, par les pays qui souhaitent réellement voir l'Afghanistan comme un modèle démocratique réussit dans la région.

---

842 Propos recueillis pendant le stage de l'auteur au SGG (mars-avril 2013) dans le cadre de notre formation à l'ENA.

843 Les rencontres ont eu lieu en mai et décembre 2012, dans un château à Chantilly. La délégation afghane était composée d'environ 40 personnes.

### 3.8. Publication des textes

L'OAA n'est pas en charge de la publication des textes dans le Journal officiel ; c'est le ministère de la justice qui le gère. Il publie les textes en format papier et seules les lois votées par le Parlement et promulguées par le président sont consultables sur son site internet. Les textes législatifs ou réglementaires du gouvernement ne sont pas accessibles aux particuliers. L'OAA publie seulement des résumés des comptes rendus des conseils des ministères et des décrets présidentiels sur son site internet. La centralisation de la publication des textes au centre de gouvernement afghan est une nécessité pressentie. L'OAA pourrait s'inspirer du savoir-faire français pour déterminer le bon fonctionnement de la publication des textes.

### 3.9. Analyse institutionnelle comparative

Compte tenu de nos connaissances approfondies des institutions afghanes, et plus particulièrement, de l'OAA afghan, nous sommes persuadés qu'une coopération renforcée entre les centres de gouvernement des deux pays est envisageable. Cette coopération améliorera le fonctionnement de centre de gouvernement afghan à long terme. Le dernier stage de six semaines effectué au SGG français a permis à l'auteur d'approfondir ses connaissances concernant le modèle de la coordination française. Nous recommandons vivement la réalisation projet de coopération car les modèles institutionnels des deux pays sont similaires.

En effet, le système juridique afghan est inspiré du droit romano-germanique. Certaines institutions modernes afghanes sont proches de celles existant en France. En parallèle des projets de coopération entre l'Afghanistan et la France, dans deux périodes cruciales de réforme importante, l'État afghan s'est appuyé sur le savoir-faire juridique français. Dans les années 1960, lorsque le roi Z. Shah a envisagé des réformes importantes pour transformer sa monarchie en monarchie constitutionnelle, il a fait appel à la France, considérée comme pays ami. Sa demande a eu une suite favorable et un conseiller juridique français a travaillé sur l'élaboration de la constitution de 1964.

Même situation, en 2004, lorsque le gouvernement transitoire afghan, présidé par H. Karzai, a décidé de rédiger une nouvelle constitution, l'État a de nouveau fait appel à l'expertise juridique française qui y a répondu favorablement. Ainsi, Monsieur Guy Carcassonne<sup>844</sup> a participé à la rédaction de la nouvelle constitution. Ces explications ont eu pour objectif de démontrer que la communauté internationale et, surtout, les États-Unis ont essayé de mettre en place (en 2001<sup>845</sup>) un nouveau système anglo-saxon<sup>846</sup> (*Common Law*) peu approprié au modèle afghan<sup>847</sup>. Les responsables et décideurs de l'administration Bush fils ont pensé qu'un nouveau modèle de l'État décrit à Washington fonctionnerait en Afghanistan avec la formation d'un nouveau gouvernement. Ces mêmes décideurs n'avaient pas assez de connaissances sur le modèle existant afghan pour pouvoir penser à un système adaptable et non pas « imposable ». Les Américains ont pensé tout recommencer à zéro après la chute du régime des Talebans. Ils ont chassé les terroristes et ont pacifié le pays. L'étape suivante était d'installer la démocratie. C'était une erreur de leur part d'ignorer l'existence d'un système existant basé sur le modèle différent que le leur. « Face à la menace planétaire que constitue le terrorisme, on peut dès lors se demander s'il ne faudrait pas retrouver les accents de la politique wilsonienne, reprise par son fils spirituel Franklin Delano Roosevelt : faire en sorte que les États de la planète concernés par le principe de la sécurité collective. Les néoconservateurs entourant George W. Bush étaient incapables d'entendre ce point de vue, prêchant une nouvelle croisade contre les *États voyous*. Mais l'administration Obama, à la recherche de renforts et d'alliés, est en passe de le mettre en avant. C'est ce qu'indique de façon implicite le discours du président américain devant l'assemblée générale de l'ONU, le 23 septembre 2009, à propos d'un monde fondé sur le multilatéralisme et non plus l'unilatéralisme de l'hyperpuissance américaine qui ne peut jouer seule, comme sous George W. Bush, le rôle de gendarme du monde »<sup>848</sup>. La majeure partie des tentatives de réformes menées par le gouvernement afghan et « imposés » par ses alliés Américains n'ont pas pu aboutir car elles étaient incomprises. « La coalition (menée

---

844 [http://www.liberation.fr/societe/2013/05/27/mort-du-constitutionnaliste-guy-carcassonne\\_905956](http://www.liberation.fr/societe/2013/05/27/mort-du-constitutionnaliste-guy-carcassonne_905956)

845 JAUFFRET Jean-Charles, *Afghanistan 2001-2010 : chronique d'une non-victoire annoncée*, Édition Autrement, Paris, Mars 2010.

846 BACHARDOUST Ramazan, *Afghanistan, droit, histoire, politique, constitution*, le Harmattan, Paris, 2002.

847 FAZELLY Kacem, *L'Afghanistan, du provisoire au transitoire, quelles perspectives*, Langues et mondes, l'Asiathèque, Paris, 2004.

848 JAUFFRET Jean-Charles, *Afghanistan 2001-2010 : chronique d'une non-victoire annoncée*, Édition Autrement, Paris, Mars 2010, p256.

par les États-Unis) n'a pas su surmonter les désavantages que représentent le fait d'opérer au sein d'une culture différente, avec une langue différente, et a fait preuve d'une incompréhension qui n'a pas permis une expertise suffisante pour traiter efficacement la situation »<sup>849</sup>. « Now is the first time in the post-Taliban period that sufficient resources are available, and that US-led NATO forces have adopted a strategy that not only stems the growth of the insurgency but also builds the Afghan government's capacity to assume ownership and leadership of all the state-building and stabilization operations. There is a compelling need to provide sufficient time for the strategy to accomplish tangible results, including the measured drawdown of US forces in 2011. The success of the American counterinsurgency strategy is closely linked to a partnership with a stable and effective Afghan Government »<sup>850</sup>.

En ce qui concerne, la réforme essentielle de l'OAA, le SGG français est un partenaire incontournable pour aider le centre de gouvernement afghan à atteindre ses objectifs de modernisation. Compte tenu des raisons que nous avons évoquées ci-dessus, nous sommes persuadés que le SGG pourra jouer un rôle déterminant dans la réforme et instauration d'un système fonctionnel et efficace envisagé par l'OAA.

### 3.10. Perception positive du système français et opportunités pour SGG en Afghanistan

En 2007, le PNUD a essayé de collaborer avec l'OAA pour l'aider dans sa réforme. L'objectif de celle-ci était très ambitieux ; le PNUD avait prévu un programme d'une valeur de 30 millions de dollars américains sur plusieurs années. Un projet d'étude a été réalisé par les experts de PNUD auprès de l'OAA, afin de déterminer les besoins de l'institution. Le projet a été refusé par le gouvernement afghan quelques mois après la proposition du programme, et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, le gouvernement ne voulait pas que des conseillers du PNUD (majoritairement Américains) s'immiscent au sein de l'OAA, intègrent la structure la plus confidentielle

---

849 « Afghanistan : quelle stratégie pour réussir ? (Mission en Inde, Afghanistan, Pakistan du 22 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2009) », Rapport d'information, Commission des affaires étrangères du Sénat français, 5 novembre 2009, p.3. <http://www.senat.fr/rap/r09-092/r09-0920.html#toc0>

850 <http://www.carlisle.army.mil/usawc/Parameters/Articles/2010autumn/Jalali.pdf>, page.14.

afghane et s'impliquent dans des décisions qui incombent à l'État. Car, en effet, le centre de gouvernement afghan est le cœur de prises de décisions politiques et administratives de l'État. Deuxièmement, le gouvernement afghan a, enfin, réalisé que le modèle « imposé/transposé » anglo-saxon par le PNUD, financé en majorité par les Américains, n'était pas adapté au système afghan. Troisièmement, un projet d'une valeur aussi importante incitait sans doute la corruption massive au sein de l'OAA. Les agents du PNUD ont la réputation d'être corrompus en Afghanistan et d'être peu efficaces. Depuis plusieurs années, ils ont perdu leur crédibilité. Leurs bureaux ont été attaqués à plusieurs reprises par les Talebans. D'après l'organisation *transparency* l'Afghanistan est 176<sup>ème</sup><sup>851</sup> pays corrompu dans le monde. La corruption est présente dans toutes les administrations de l'État, y compris stratégiques (défense, sécurité, renseignements généraux). Les acteurs de la corruption ne sont pas seulement des afghans mais aussi des étrangers travaillant dans diverses organisations internationales. Le président H. Karzai a évoqué ce problème à plusieurs reprises lors de ses discours dans les conférences nationales ou internationales. D'autre part, le PNUD ne dispose pas de savoir-faire dans le domaine de la gouvernance du centre de gouvernement. Un projet confirmé de 30 millions de USD mené par conjointement par les agents de PNUD et de l'OAA ne pouvait qu'élargir la corruption et multiplier l'échec. D'autant plus qu'« il n'y a pas de ligne de séparation claire entre les groupes insurgés, les réseaux criminels (y compris les réseaux de trafic de drogue), et les officiels corrompus du gouvernement »<sup>852</sup>. « L'une des principales menaces qui s'oppose au succès des politiques suivies par la coalition est l'existence d'une profonde crise de confiance de la population envers les institutions, la faiblesse du gouvernement et l'absence de sanctions des abus de pouvoir et de la corruption à tous les niveaux de l'administration et de la politique (y compris au plus haut niveau) »<sup>853</sup>.

Sur son site internet, l'organisation *Adam Smith International*<sup>854</sup>, dit avoir contribué à la réforme de l'OAA mais en réalité ses actions ne sont pas visibles. Nous avons

---

851 <http://www.transparency.org/cpi2010/results>

852 « Afghanistan : quelle stratégie pour réussir ? (Mission en Inde, Afghanistan, Pakistan du 22 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2009) », Rapport d'information, Commission des affaires étrangères du Sénat français, 5 novembre 2009, p.2. <http://www.senat.fr/rap/r09-092/r09-0920.html#toc0>

853 *Ibid*, p.7.

854 <http://www.adamsmithinternational.com/content/support-centre-government-institutions-and-office-administrative-affairs>

contacté deux anciens cadres<sup>855</sup> de l'OAA pour en savoir davantage sur les actions menées par l'organisation précitée mais ils ont ignoré l'existence de cette organisation anglaise à l'OAA. Sur son site internet l'United States Agency for International Development (USAID)<sup>856</sup> dit également avoir contribué à la reconstruction de l'OAA mais selon les mêmes cadres les actions de l'organisation américaine n'étaient pas visibles non plus. « Le général MacChrystal a indiqué que la communauté internationale doit traiter ses propres pratiques contre-productives, voire de corruption. Il faut en particulier réduire de manière drastique le volume des crédits consacrés au développement qui passent en frais généraux ou par des intermédiaires plutôt que d'atteindre directement le peuple afghan. Un rapport de l'ONG Oxfam a indiqué récemment qu'un pourcentage significatif de ces fonds est détourné. Selon cette organisation, une attention particulière doit être portée au contrat et à ses bénéficiaires. Elle constate que trop souvent les projets enrichissent les détenteurs de pouvoir, les officiels corrompus ou des contractants internationaux et qu'ils n'atteignent finalement que des segments limités de la population »<sup>857</sup>.

C'est pour ces diverses raisons que l'État afghan<sup>858</sup> (le président H. Karzai en personne) a demandé le soutien et l'appui du savoir-faire français. La France doit donc profiter de cette occasion pour élargir sa coopération avec l'Afghanistan à travers la concrétisation dudit projet, et ainsi, par la même occasion, renforcer davantage sa position dans cette région stratégique. Cette coopération consolidera également le centre de gouvernement afghan et à travers une institution renforcée la pérennisation d'un modèle de la démocratie réussit semble plus optimiste.

Le modèle de coordination interministérielle français est exportable à l'internationale. Il est adoptable et non pas transposable dans le cadre des projets de coopération. Le SGG français peut exporter son savoir-faire expérimental approuvé si le pays d'accueil dispose déjà des capacités institutionnelles ainsi que des capacités d'absorption juridique. Bien sûr, le modèle français n'est pas exportable dans sa

---

855 Le Vice-gouverneur de Ghazni et celui de Daikundi. Ils travaillaient avant à l'OAA avant d'être nommés dans leurs fonctions actuelles. Nous nous sommes entretenus au téléphone à propos de ce sujet.

856 [http://afghanistan.usaid.gov/en/USAID/Activity/149/Strategic\\_Support\\_to\\_the\\_Islamic\\_Republic\\_of\\_Afghanistan](http://afghanistan.usaid.gov/en/USAID/Activity/149/Strategic_Support_to_the_Islamic_Republic_of_Afghanistan)

857 « Afghanistan : quelle stratégie pour réussir ? (Mission en Inde, Afghanistan, Pakistan du 22 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2009) », Rapport d'information, Commission des affaires étrangères du Sénat français, 5 novembre 2009, p.7. <http://www.senat.fr/rap/r09-092/r09-0920.html#toc0>

858 D'après l'ambassade de France en Afghanistan.

totalité car le système institutionnel de ce pays est unique et particulier dans le monde (CE, principe constitutionnel de vérification des textes par ce dernier, etc), mais une grande partie d'actions du modèle peut l'être.

Derrière le système actuel français, il y a une longue histoire et un important héritage culturels. Pour qu'un projet de coopération avec un pays soit efficace et fonctionnel, il faudrait d'abord déterminer les éléments qui seraient exportables et adoptables au contexte local. Il faudrait ensuite avoir une connaissance approfondie de la culture administrative française pour pouvoir élaborer efficacement un projet de coopération. Cette grande culture administrative française est un savoir-faire adaptable et non pas transposable. Il faudrait donc diagnostiquer les besoins des systèmes demandeurs pour pouvoir y répondre de manière appropriée. Il faut éviter les erreurs commis par les Américains depuis 2001 en Afghanistan. Leur ignorance et incompréhension de modèle d'une société peut être une expérience et une conclusion à tirer pour les futurs interventions de la reconstruction de l'État-nation. Autrement dit, dans leurs prochaines expériences, les décideurs politiques devront prendre en compte le modèle existant d'un pays pour y adopter les réformes de la modernisation plutôt que d'imposer ou transposer des stratégies préfabriquées peu fonctionnelles. Les stratégies doivent également être menées en cohésion de plusieurs acteurs majeurs et en se basant sur la réalité du terrain. Les décideurs majeurs devront mener plus de consultations avant de transposer un système à un pays en reconstruction conjointe de la communauté internationale. Dans le cas afghan, il n'y avait pas eu de consultations préalables pour la reconstruction du pays et de ses institutions. Les États-Unis ont agi seuls sans prendre en compte l'avis de ses alliés européens et autres.

### 3.11. Propositions en vue du futur projet de coopération entre le SGG et l'OAA

En tenant compte de l'étude approfondie des documents d'échange (télégraphes diplomatiques, rapports internes, échanges de courriels, etc) entre les autorités afghanes et françaises, nous pouvons formuler les propositions décrites dans la partie

suivante. Ces propositions pourront, bien sûr, évoluer et être développées si le projet de coopération se réalisera avec l'OAA afghan.

Le SGG peut exporter son savoir-faire à l'OAA dans la réforme envisagée par le gouvernement afghan. Dans le cadre du projet de coopération avec l'OAA, l'ÉNA peut également contribuer dans la formation des agents sur place ou en France. L'école est incontournable dans ce projet comme c'est déjà le cas dans la coopération marocaine.

D'après l'ambassade de France en Afghanistan, le projet de coopération avec l'OAA débutera à la fin de l'année 2013. Concernant l'avenir du système administratif de l'OAA afghan, nous avons finalement proposé les actions décrites ci-dessous. Ces actions peuvent être réalisées par le SGG au bénéfice de l'OAA, dès le démarrage du projet de coopération entre les deux institutions. Lesdites actions peuvent être réalisées en plusieurs étapes et dans l'ordre des priorités suivantes :

#### **A. Création d'un jumelage**

Pour concrétiser le projet de coopération entre le SGG et l'OAA, la création d'un jumelage est nécessaire. Le jumelage sera le cadre de la coopération entre ces deux institutions et il renforcera davantage les relations amicales existantes entre les deux pays.

#### **B. Archivage des documents et le « monopole du bleu »**

Mettre en place une procédure pour archiver, sauvegarder et digitaliser les textes. Ces actions sont primordiales pour le bon fonctionnement de l'institution. L'archivage de la documentation est un problème en Afghanistan. Les agents n'ont pas l'habitude de prendre soin des documents pour les archiver. Le SGG pourrait exporter le « monopole du bleu », dans le cadre d'une formation pour montrer aux agents de l'OAA, la procédure entière de la rédaction d'un texte dans le bleu jusqu'à son archivage et digitalisation dans le centre de documentation.

## **C. Dématérialisation**

La France peut exporter son savoir-faire expérimental de la dématérialisation en Afghanistan. Le SGG français a déjà coopéré dans ce domaine avec le Maroc et il peut s'appuyer sur cette expérience de la coopération internationale pour l'adopter dans le contexte afghan. L'OAA essaye de dématérialiser ses procédures et a besoin de l'expertise d'un pays étranger. Le savoir-faire français est le meilleur élément pour répondre aux besoins afghans en la matière.

## **D. La coordination interministérielle**

Des Formations sont nécessaires pour améliorer le fonctionnement de la coordination de l'OAA, à plusieurs échelles. Cela, pour une meilleure coordination entre le SGG, les ministères mais aussi, les bailleurs étrangers présents en Afghanistan. Disposant d'une expérience mature dans la coordination interministérielle, les experts du SGG seraient de très bons formateurs. De plus, grâce à ce projet de coopération avec l'OAA, la France pourrait étendre ses relations diplomatiques au reste de l'Asie centrale.

## **E. Programme de Travail gouvernemental**

Initier les agents à la préparation et à l'élaboration d'un PTG. L'OAA a besoin d'un cadre pour prévoir son travail gouvernemental. Ce cadre peut être vivement inspiré du PTG français qui est un modèle efficace et simple à adopter dans le contexte afghan. Une formation de courte durée faite par un agent du SGG pourrait être une bonne solution pour montrer aux agents afghans le fonctionnement d'un PTG.

## **F. Etude d'impact**

Initier les agents à l'élaboration d'études d'impact en coordination avec les ministères et d'autres organismes afghans. L'Afghanistan dispose de ressources naturelles considérables et détient une place importante dans la région, c'est un pays transitoire au cœur de l'Asie centrale. Des grands projets économiques et commerciaux

sont prévus à plus ou moins long terme. Le pays a donc besoin de prévoir les impacts de certains de ces projets, ce qui permettrait de mieux maîtriser son système dans différents domaines (économique, commercial, environnemental, etc.). Depuis la mise en place d'étude d'impact des textes en 2009, le SGG français dispose d'un savoir-faire expérimental approuvée en la matière d'étude qui pourrait se révéler intéressant pour l'OAA. Là encore, des cycles formations aux études d'impacts, sur place à Kaboul mais aussi en France, seraient très efficaces.

En France, les études d'impact associées aux projets de loi sont diffusées sur Légifrance et sur les sites des assemblées, elles concourent à améliorer l'information du public. Chacun individu peut prendre connaissance des éléments qui ont déterminé les choix du gouvernement et de l'impact des mesures proposées dans les champs qui peuvent le concerner. La réalisation d'un site internet central pour diffuser les normes juridiques au service des usagers, notamment les études d'impact, est nécessaire. Légifrance pourrait exporter son expérience en la matière auprès de l'Afghanistan.

## **G. Création d'un poste de coordinateur et/ou formateur**

La création d'un poste de coordinateur, expert technique, chargé de mission ou chef de projet sous le régime français ou de droit local est nécessaire pour la réalisation de ce projet. Cet agent aura pour charge de coordonner le SGG, l'OAA, l'ÉNA et l'Ambassade de France en Afghanistan, afin de préparer les formations des agents à Kaboul et l'éventuel envoi de ces derniers pour des formations approfondies en France, ainsi que la visite du SGG français.

## **H. La simplification des normes**

L'Afghanistan attire de plus en plus de grands investisseurs et pour favoriser ceux-ci, il faudrait simplifier les normes juridiques pour les entreprises. Ce volet de coopération est nécessaire pour aider l'économie abîmée afghane à moyen ou long termes. Mettre en place une procédure pour débiter la simplification des normes et d'autres procédures ainsi que la modernisation de l'action publique grâce à

l'expérience française, très riche en la matière, serait très fructueux pour les agents afghans.

## **I. Savoir-faire administratif**

Il serait très utile de transmettre aux afghans en général, et en particulier aux agents de l'OAA, le savoir-faire administratif français. La France a une grande culture et une longue histoire de l'administration. De ce fait, elle peut conseiller les responsables Afghans dans ce domaine. Un agent du SGG ou un consultant français pourrait apporter ses précieux conseils pour le bon fonctionnement de l'administration à l'OAA. Ce savoir-faire pourrait être transmis par le biais de formations auprès des fonctionnaires afghans, en leur donnant les clés pour mieux communiquer (communication interpersonnelle), manager et coordonner (coordination au SGG mais aussi avec d'autres organismes), dans le but de donner lieu à une profonde métamorphose de l'administration afghane. Aussi, il serait nécessaire de former les fonctionnaires au traitement des questions écrites au gouvernement pour les familiariser avec la culture administrative, la démocratie et le lien existant entre les institutions démocratiques.

## **J. Réalisation d'un site internet**

La création d'un site internet central pour la mise en ligne des textes est nécessaire. Ce site aura pour objectif d'améliorer l'accès au droit via internet pour avoir une portée plus étendue en publiant des textes législatifs et réglementaires. Cela dans l'objectif d'améliorer l'accès des usagers (citoyens, entreprises, administrations, etc), aux différents textes mais aussi aux normes simplifiées. Légifrance pourrait apporter son expérience et son aide aux homologues afghans.

## **K. Création des fiches de postes**

La mise en place d'une procédure pour créer des fiches de postes pour mieux décrire les tâches au sein de l'OAA est nécessaire. Dans certaines institutions afghanes dont

l'OAA, ils n'existent pas de fiches de postes et pratiquement tout se passe à l'oral. Les nouveaux agents ne savent pour comment gérer leurs tâches quotidiennes et ils perdent beaucoup de temps avant de bien maîtriser le fonctionnement de leur poste. Pour améliorer la productivité administrative de l'OAA et réaliser la réforme prévue par ce dernier, la description des tâches et des responsabilités des postes est indispensable. Le SGG peut exporter son savoir-faire en la matière.

## **L. Création d'un guide de procédures**

L'OAA ne dispose pas d'un guide de procédures ni d'un guide Légistique comme c'est le cas au SGG. La création desdits guides sera très utile pour améliorer le fonctionnement de l'OAA. Le SGG travaille depuis plusieurs années pour élaborer et faire évoluer son guide Légistique. Il peut exporter son savoir-faire à l'OAA pour réaliser les guides nécessaires.

## **M. Application SOLON**

Enfin, mettre en place l'application SOLON est peut-être une idée prématurée, mais elle serait éventuellement un volet important dans l'avenir pour ce projet de coopération. Le SGG a créé un outil de dématérialisation très efficace et il l'exporte déjà au SGG marocain. Lorsque les institutions centrales afghanes seront équipées du matériel approprié, l'application SOLON pourrait être mise en place avec le soutien du SGG.

# CONCLUSIONS GÉNÉRALES

La détermination des frontières ainsi que la séparation identitaire basées sur le principe de citoyenneté et appartenance aux États souverains sont des sources du processus de la reconstruction de l'État-nation. La séparation identitaire entre les tribus pachtouns (afghan et pakistanais) des deux côtés de la ligne Durand peut aider le renforcement de la reconstruction de l'État-nation ainsi que l'amélioration de la sécurité en Afghanistan. Tant que les responsables politiques afghans n'auront pas une réelle volonté pour la séparation identitaire entre les Pachtouns de part et d'autre de la frontière, la situation sécuritaire ne s'améliora pas dans la frontière avec le Pakistan. Trouver une solution pour ce conflit politique persistant est incontournable dans le processus actuel de la reconstruction de l'État-nation en Afghanistan. A terme, un gouvernement élu s'occupera peut-être de cette question après les consultations et des décisions politiques nationales prises par des populations (référendums, accorder la reconnaissance de la frontière lors d'une Loya Jirga, etc). La reconnaissance par le gouvernement afghan de la ligne Durand comme frontière officielle et politique entre les deux pays renforcera le processus de la reconstruction de l'État et l'amélioration de la sécurité (facteur déterminant) en Afghanistan.

Au moment où ces lignes sont écrites, la situation en Afghanistan est plus complexe que jamais et échappe au contrôle de tous les acteurs majeurs. La forte volonté des afghans pour la reconstruction de l'État-nation dans leur pays en 2001 n'est plus qu'un échec aujourd'hui. Le processus de Bonn, piloté par L. Brahimi, n'a pas fait de miracle pour améliorer les conditions en Afghanistan. La paix durable ne s'est pas installée et la sécurité s'est dégradée de manière considérable depuis 2001. Une deuxième conférence a eu lieu à Bonn (Bonn II<sup>859</sup>) en 2011 mais elle n'a pas pu améliorer grande chose dans le domaine de la gouvernance et autres. La solution ne se trouve pas dans l'organisation de conférences internationales sur l'Afghanistan mais plutôt dans la réforme essentielle de l'État et ses institutions ainsi que le remplacement des

---

<sup>859</sup> [http://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2011/12/03/la-conference-de-bonn-sur-l-avenir-de-l-afghanistan-s-ouvre-dans-la-morosite\\_1613038\\_3216.html](http://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2011/12/03/la-conference-de-bonn-sur-l-avenir-de-l-afghanistan-s-ouvre-dans-la-morosite_1613038_3216.html)

représentants inefficaces de ces structures. Il faudrait former une nouvelle élite, attachée à la culture de l'intérêt général, pour prendre en main la responsabilité de leur pays. Malgré un gouvernement corrompu et considéré illégitime, une élite corrompue et non-responsable, une économie en faillite, des institutions corrompues et non-fonctionnelles, un climat d'insécurité et d'instabilité, le peuple afghan ne souhaite pas le retour des Talebans. C'est un point important que le président H. Karzai et les membres de son administration ont compris et en profitent pour prolonger leur règne. De la même manière qu'à l'époque du régime Taleban, le peuple afghan n'a peut-être pas le choix et doit accepter ce gouvernement « imposé » car il n'y voit aucune alternative.

Si l'Afghanistan dispose désormais de certaines institutions politiques démocratiques (même corrompus), il est aussi nécessaire de les rendre viables. Il faudrait protéger l'exercice de la vie démocratique qui permet au pouvoir exécutif, au parlement et à la justice d'exercer pleinement leur attributions. L'Afghanistan a donc besoin dans le cadre de ses partenariats avec la communauté internationale de bénéficier des moyens financiers, matériels et humains lui assurant la pérennisation de ses institutions. Le maintien et le renforcement de la capacité institutionnelle du pays touche à la fois la présidence de la république, le gouvernement, le parlement, l'appareil judiciaire, les forces armées et la police. Il est nécessaire de constater que l'OTAN et l'UE contribuent efficacement à la formation des forces armées et de police ainsi que à la mise en place des structures administratives centrales et locales en Afghanistan. Dans les années à venir, le pays a besoin de disposer pleinement d'une administration publique efficace fondée sur une législation et une réglementation moderne. La contribution de la France et de l'UE à la formation des administrateurs du Parlement, celle de l'Italie et de l'Allemagne à la formation des magistrats et des juristes afghans, la conclusion d'accords d'affiliations avec les universités étrangères constituent des facteurs essentiels pour le renforcement de la capacité institutionnelle, politique et administrative de l'Afghanistan. La coopération avec l'OTAN et l'UE d'un côté et avec les pays membres de l'autre, permet de compléter la formation des militaires et policiers afghans à l'étranger. Cette coopération devrait s'étendre sur long terme et s'élargir pour intégrer d'autres pays. D'autres coopérations sont nécessaires pour que les cadres afghans soient formés à l'étranger. Aussi, un processus politique national viable permettrait la multiplication des partis politiques nationaux qui

pourront se concentrer sur les programmes à l'intérêt général dans toutes les provinces du pays. Cela permettrait de réduire l'influence des seigneurs de guerre, les leaders actuels des partis politiques, basés sur le principe d'ethnie et de tribu. Ce processus politique national permettrait également l'émergence des jeunes leaders qui assureraient une participation plus importante des citoyens dans ledit processus. Les acteurs politiques exclus, l'élite économique, les tribus, les ethnies et les différents groupes exclus du système actuel pourront également participer dans ce processus politique. Cette initiative permettrait également la multiplication des institutions et leur renforcement par les acteurs plus compétents et motivés qui se sentent exclus du système actuel.

Depuis quelques années, l'espoir de réunir la nation afghane se fait à nouveau sentir en Afghanistan. En effet, les seigneurs de guerre sont devenus plus riches ainsi qu'influents et veulent préserver leurs intérêts après le retrait total des troupes internationales prévu en 2014. Ils ont vieilli et aspirent à une vie plus confortable et paisible. Ils ont également modéré leur discours et leur action. La seule perspective, pour préserver leurs intérêts est de faire la paix avec leurs anciens ennemis les Talebans, les membres de *Hezb-e-Islami* et autres groupes armés ce qui pourrait sans doute aider la reconstruction de la nation afghane mais minimiser la menace d'un retour à la guerre civile en 2014. L'unification de toutes les fractions armées ainsi que de l'opposition politique serait une étape majeure envers la reconstruction de la nation afghane. Aussi, cela serait une étape vers une démocratie pluraliste qui pourrait donner à nouveau espoir aux afghans et avoir confiance en l'État-nation. Cela ne devrait pas être impossible, car comme, le dit « un vieux proverbe anglais, la politique fait pourtant coucher d'étranges partenaires dans le même lit, politics makes strange bed-fellows »<sup>860</sup>. Dans le contexte afghan, quelques soient les actuelles revendications au nom de l'islam faites par les Talebans ou autres groupes armés, le djihad fait par les Moudjahidin dans les années 1980 contre les soviétiques, et la stratégie politique d'H. Karzai depuis 2001, tous ces combats n'ont qu'une seule finalité : posséder le pouvoir. Alors pourquoi ne pas faire de ce point commun une force pour la reconstruction de la nation afghane en partageant le pouvoir entre tous les protagonistes afghans.

---

860 FAZELLY Kacem, *L'Afghanistan, du provisoire au transitoire, quelles perspectives*, Langues et mondes, l'Asiathèque, Paris, 2004.

La situation relativement calme du Pakistan s'est détériorée depuis ces dernières années. Les groupes extrémistes armés se sont réfugiés dans ce pays depuis la chute du gouvernement des Talebans. De fait, les drones Américains ont multipliés leurs frappes aériennes. Ces frappes et certaines arrestations des fondamentalistes islamiques par le gouvernement pakistanais pourraient apporter une solution à court terme mais les dirigeants devraient prendre au sérieux la menace réelle que représentent les Talebans pour la région. Ces menaces vont du renversement du gouvernement pakistanais par les étudiants en religion et leurs alliés étrangers pour établir un État purement islamique dirigé par un calife, à prendre le contrôle des armes nucléaires et attaquer les intérêts des Occidentaux ainsi que leurs alliés dans la région. Ces éléments seront aussi en mesure de détruire les bases plus ou moins démocratiques que le Pakistan a établies depuis des décennies, pour installer à la place la charia islamique dans l'ensemble du pays. Avant qu'il ne soit trop tard, l'ensemble des acteurs majeurs de la communauté internationale devraient contraindre le gouvernement pakistanais pour que ce dernier fasse des efforts considérablement sérieux dans le but d'effacer définitivement les éléments fondamentalistes sur son territoire. L'engagement du Pakistan ne devrait pas rester dans les accords bilatéraux ou des promesses habituelles. Il doit, à présent, montrer des preuves réelles avant que le pire ne soit produit. La menace de la présence des Talebans et d'autres groupes armés pose aussi un défi majeur pour l'État afghan. Malgré, les efforts montrés par le Pakistan ; le combat engagé par le gouvernement afghan et les forces de la Coalition internationale, l'insurrection afghane prend de l'ampleur. L'insurrection afghane, limitée jusqu'alors dans le sud de pays, a gagnée petit à petit l'ensemble du pays. Cette progression ne laisse pas le choix au gouvernement afghan et ses alliés internationaux que de négocier avec les insurgés. Les opposants armés savent parfaitement que le gouvernement doit partager le pouvoir avec eux tant que les forces internationales sont présentes en Afghanistan. Or, après le retrait total des soldats internationaux, se seront les insurgés qui auront le dernier mot. Le Pakistan devrait coopérer avec l'État afghan dans le domaine de la sécurité et la lutte contre le terrorisme international car la paix un besoin pour ces deux pays mais aussi pour la région. La sécurité, stabilité et la paix amélioreront l'économie, le commerce et les échanges dans la région.

Il est évident que les forces internationales de sécurité ne peuvent pas rester indéfiniment en Afghanistan. Il faudrait profiter de leur présence pour assurer la

sécurité de la population, promouvoir le concept de réconciliation, trouver et proposer une alternative au trafic de drogue et favoriser l'accès des femmes à l'éducation pour aller vers la modernité. A long terme, la solution en Afghanistan est politique et non pas militaire. Il faudrait « afghaniser » le conflit sur le modèle irakien, c'est-à-dire sortir les combattants accidentels de la logique de guerre mais aussi convaincre la population de travailler avec les coalisés et l'ANA. La solution est donc de trouver un consensus politiques national pour impliquer tous les acteurs afghans dans l'affaire de leur pays. La communauté internationale et les organisations internationales peuvent jouer un rôle primordial pour résoudre le conflit afghan.

De son côté, la communauté internationale n'a vocation à rester en Afghanistan, mais à permettre à l'État afghan d'assurer lui-même, au plus tôt, la sécurité et la stabilité. L'objectif central doit donc être l'accroissement et l'amélioration des forces de sécurité afghanes, leur formation, leur équipement, leur montée en puissance et l'établissement d'un État afghan le plus légitime et le plus stable possible. Tout progrès dans le domaine de la sécurité sera lié au soutien de la population au processus de stabilisation du pays. Celui-ci passe par une révision des modalités d'action sur le terrain, notamment la sécurisation et la protection des populations, plutôt que des bombardements qui renforcent le soutien aux Talebans, sans que leur efficacité n'ait jusqu'à ce jour été démontrée. Les forces internationales, notamment américaines, devront également changés leur comportement avec les citoyens afghans. Le principal reproche que les Afghans font aux Américains est de continuer de se comporter en occupants. Si les États-Unis souhaitent rester en Afghanistan pour continuer la mission de la reconstruction de l'État-nation, ils doivent garantir la stabilité, la sécurité et l'économie de ce pays à moyen et long terme. Aussi, il faudrait garantir les intérêts économiques et stratégiques des acteurs majeurs régionaux dans ledit processus.

Dans l'avenir il faut éviter les erreurs commis par les Américains depuis 2001 en Afghanistan. Leur ignorance et leur incompréhension du modèle d'une société peut être une expérience et une conclusion à tirer pour les futures interventions de la reconstruction de l'État-nation. Autrement dit, dans leurs prochaines expériences, les décideurs politiques devront prendre en compte le modèle existant d'un pays pour y adopter les réformes de la modernisation plutôt que d'imposer ou transposer des stratégies préfabriquées peu fonctionnelles. Les stratégies doivent également être

menées en cohésion avec plusieurs acteurs majeurs et en se basant sur la réalité du terrain. Les décideurs majeurs devront mener plus de consultations avant de transposer un système à un pays en reconstruction conjointe de la communauté internationale. Dans le cas afghan, il n'y avait pas eu de consultations préalables pour la reconstruction du pays et de ses institutions. Les États-Unis ont agi seuls et avec précipitation sans prendre en compte l'avis de ses alliés européens et autres.

# BIBLIOGRAPHIE

## Textes de référence

- ♣ constitution de la république française de 1958 (révision de 2008), (disponible en ligne sur le site internet du Conseil constitutionnel).
- ♣ constitution de la république islamique d'Afghanistan de 2004, (disponible en version française en ligne sur le site internet suivant : <http://mjp.univ-perp.fr/constit/af2004.htm>).
- ♣ constitution de Royaume d'Afghanistan de 1964, (disponible en version française en ligne sur le site suivant : <http://mjp.univ-perp.fr/constit/af1964.htm>).
- ♣ constitution de Royaume d'Afghanistan de 1931, (disponible en français en ligne sur le site internet suivant : <http://mjp.univ-perp.fr/constit/af1931.htm>).
- ♣ constitution de la Monarchie afghane de 1925, (disponible en français sur le site internet suivant : <http://mjp.univ-perp.fr/constit/af1925.htm>).
- ♣ constitution de la Monarchie afghane de 1923, (disponible en français sur le site internet suivant : <http://mjp.univ-perp.fr/constit/af1923.htm>).
- ♣ La loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la constitution, JORF n°0089 du 16 avril 2009 (disponible en ligne sur Légifrance).
- ♣ Circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales, JORF n°0041 du 18 février 2011 (disponible en ligne sur Légifrance).

- ♣ Décret n° 2013-125 du 7 février 2013 portant publication du traité d'amitié et de coopération entre la république française et la république islamique d'Afghanistan, signé à Paris le 27 janvier 2012, JORF n°0034 du 9 février 2013.
- ♣ Décret n° 2004-617 du 29 juin 2004 relatif aux modalités et effets de la publication sous forme électronique de certains actes administratifs au Journal officiel de la république française, JORF n°150 du 30 juin 2004, (disponible en ligne sur Légifrance).
- ♣ Décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet, JORF du 9 août 2002, (disponible en ligne sur Légifrance).
- ♣ Secrétariat général du gouvernement, *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*, Documentation française, Paris, 2007 (disponible en ligne sur Légifrance, rubrique : « Guide de Légistique »).

## Rapports officiels

- ♣ « *Diagnostic de la DGLEJ (le SGG marocain) et propositions pour la DGLEJ* », Rapport du SGG français, 14 mars 2013.
- ♣ « Office of Administrative Affaires et Council of Ministers Secretariat », Rapport de l'OAA afghan, 2012.
- ♣ « *Plan d'action pour la DGLEJ* », Rapport du SGG français, 14 mars 2013.
- ♣ « *Projet d'étude en vue de coopération avec l'OAA afghan* », Rapports de Monsieur Xavier DELAMARRE, ancien conseiller de coopération du SGG, 2010.
- ♣ « *Rapport de stage sur le Secrétariat général du gouvernement* », Rapport de Monsieur Haroon MANNANI, élève de l'ENA, avril 2013.

## Ouvrages

- ♣ ABOU ZAHAB Mariam et ROY Olivier, *Réseaux Islamiques, la connexion afghano-pakitanaise*, Broché, Paris, 2002.
- ♣ AHMADZAI Ghani Asharf, LOCKHART Clare, *Fixing failed states*, Oxford University Press, New-York, 2008.
- ♣ ARCHAMBEAUD Gaït, FAZELLY Kacem, *Le principe d'égalité et la constitution de janvier 2004*, Paris, Budapest, Torino, le Harmattan, 2005.
- ♣ ASSEM Akram, *Histoire de la guerre d'Afghanistan*, édition Balland, Paris, 1996.
- ♣ AUDARD Catherine, *Qu'est-ce que le libéralisme ?*, Folioessais, 2009.
- ♣ Auteurs collectifs, *Femmes, patrimoine et démocratie dans l'espace francophone*, Maisonneuve et Larose, 2003.
- ♣ BACHARDOUST Ramazan, *Afghanistan, droit, histoire, politique, constitution*, Harmattan, Paris, 2002.
- ♣ BACHARDOUST Ramazan, *Diplomatie et guerre d'Afghanistan*, thèse de Doctorat de Droit, Université de Toulouse, 1995.
- ♣ BADIE Bertrand, *Les deux États, pouvoir et société en Occident et en terre d'Islam*, Fayard Paris, 1997.
- ♣ BADIE Bertrand, *L'opinion à la conquête de l'international, raisons politiques*, n°19, août-septembre 2005.
- ♣ BADIE Bertrand, *Le diplomate et l'intrus. L'entrée des sociétés dans l'arène internationale*, Paris, Fayard, 2008.
- ♣ BADIE Bertrand, BIRNBAUM Pierre, BRAUD Philippe, HERMET Guy, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Armand Colin, février 2010.
- ♣ BARANY Zoltan Barany, MOSER Robert G, *Is democracy exportable ?*, Combrigde University Press, Combridge, New-York, Melbourne, 2009.

- ♣ BARFIELD Thomas, *Afghanistan : a cultural and political history*, Oxford, Princeton University Press, 2010.
- ♣ BARRAT Jacques, EL ZEIN Derek, LAMBRET Nicolas, *Géopolitique du Burkina Faso*, SEM, 2008.
- ♣ BARRY Michael, *L'Afghanistan et nous 2001-2009*, Broché, Paris, 2009.
- ♣ BARRY M, *Le Royaume de l'insolence, la résistance afghane du Moghol à l'invasion soviétique*, Flammarion, Paris, 1984.
- ♣ [BIHR Alain](#), *Le Crépuscule des États-nations, transnationalisation et crispations nationalistes*, Ed. Page deux, 2000.
- ♣ BOIVIN Michel, *Le Pakistan*, Presses universitaires de France, Paris, 1996.
- ♣ BOUGUET Christian, *Géopolitique de la Côte d'Ivoire : Le désespoir de Kourouma*, Arman Colin, 2008.
- ♣ BRIGIT Alain, *La guerre en Afghanistan*, la Documentation Française, Paris, 1985.
- ♣ BRILL Olcott Martha, *Central Asia's New States : Independence, Foreign policy, and Regional security*, Washington D.C, United States Institute of Peace Press, 19996.
- ♣ BULLIER Antoine J., *La Common Law*, Dalloz, 2007.
- ♣ BURDEAU Georges, *Le libéralisme*, Seuil, 1979.
- ♣ CABANIS André, MARTIN Michel-Louis, *Les constitutions d'Afrique francophone : Evolutions récentes*, Karthala, 1999.
- ♣ CALL Charles, WYETH Vanessa, *Building states to build peace*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2008.
- ♣ CANTACUZENE Jean-Michel, *Histoire des Balkans : XIV<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, Fayard, Paris, 1999.
- ♣ CENTLIVRES M. et al., *Afghanistan : la colonisation impossible*, CERF, Paris, 1984.
- ♣ CHAGNOLLAUD Dominique, *Droit constitutionnel contemporain, tome I Théorie générale, les grands régimes étrangers*, Ahmad Colin, Paris, 2001.
- ♣ CHALIAND Gérard, *Les Empires nomades*, Perrin, 2006.

- ♣ CHUVIN Pierre, LETOLLE René, PEYROUSE Sébastien, *Histoire de l'Asie centrale contemporaine*, Paris, fayard, 2008.
- ♣ CISSÉ Mamadou, *Langues, État et société au Sénégal*, Sudlangues n° 5, décembre 2005.
- ♣ COLL Steve, *Ghost Wars, the secret history of the CIA, Afghanistan and Bin Laden*, Penguin Books Ltd, 15 mars 2005.
- ♣ COLL Steve, *The Bin Ladens : Oil, Money, Terrorism and the Secret Saudi World*, Allen Lane, 12 mars 2008.
- ♣ CONFAVREUX Joseph, ROMANO Alexandra, *Égypte : Histoire, société, culture*, La Découverte, Paris, 2007.
- ♣ CONSTANT Benjamin, *Principes de politique*, 1806.
- ♣ COVILLE Thierry, *Iran, la révolution invisible*, La Découverte, 2005.
- ♣ CRANER Lorne, *Democracy in the middle East : Will U.S democratization policy work ?*, Middle East Quarterly, 2006.
- ♣ DA LAGE Olivier, *Géopolitique de l'Arabie Saoudite*, éditions Complexe, 2006.
- ♣ Dale Hoiberg, Indu Ramchandani, *Students' Britannica India : Selec essays*, Popular Prakashan, 2000.
- ♣ DE TOCQUEVILLE Alexis, [\*De la démocratie en Amérique\*](#), 1835-1840.
- ♣ DIAMOND Larry, *Developing democracy : toward consolidation*, Paperback, 8 avril 1999.
- ♣ DJALILI Mohammad-Reza, KELLNER Thierry, *Géopolitique de la nouvelle Asie centrale. De la fin l'URSS à l'après 11 septembre*, Presses universitaires de France, collection Publication de l'institut universitaire de hautes études internationales (Genève), 4<sup>e</sup> édition, 2006.
- ♣ DOBBING James, *After the Taliban : Nation-building in Afghanistan*, Potomac Books, Juillet 2008.
- ♣ DOBRY Michel, *Les transitions démocratiques*, revues française de science politique, août-octobre 2000.

- ♣ DORRONSOR Gilles, *Revolution Unending : Afghanistan, 1979 to the Present*, Columbia University Press, 2005.
- ♣ DORRONSOR Gilles, *La révolution afghane, des communistes aux Taliban*, Karthala Publishers, 2000.
- ♣ DOYLE M, *Liberalism and world politics*, *American Political Science Review*, décembre 1986.
- ♣ DOYLE M, *Ways of war and peace*, Norton, New-York, 1997.
- ♣ DROZ Vincent Philippe, *Vertiges de la puissance : le moment américain au Moyen-Orient*, La découverte, Paris, 2007.
- ♣ DROZ Vincent Philippe, *De l'Irak à l'Afghanistan : le nouvel arc de crise*, *Politique étrangère*, n° spécial, 3-4, IFRI, Paris, 2003.
- ♣ DROZ Vincent Philippe, *Du 11 septembre à la guerre en Irak : les nouvelles frontières au Moyen-Orient*, n° spécial 2, vol 3, Genève, 2005.
- ♣ DROZ Vincent Philippe, *L'après 11 septembre où va la politique étrangère américaine ? : Afghanistan, Proch-Orient et Irak*, *Esprit*, mai 2002.
- ♣ DUPAIGNE Bernard, *Afghanistan rêve de paix*, Buchet/Chastel, Paris, 2002.
- ♣ DUPRÉSIDENTÉ Louis, *Afghanistan and the unpaved road to democracy*, *Journal of The royal center Asia society*, Octobre 1969.
- ♣ DUPRÉSIDENTÉ Louis, *The Durand Line of 1893*, Princeton, Princeton University Conference, 1961.
- ♣ ELPHINSTONE M., *An account of the kingdom of Cabul and its dependencies*, Vol II, John Murry, London, 1815.
- ♣ FAZELLY Kacem, *L'Afghanistan, du provisoire au transitoire, quelles perspectives*, *Langues et mondes*, l'Asiathèque, Paris, 2004.
- ♣ FERRIÉ Jean-Noël, *l'Égypte entre démocratie et islamisme : Le système Moubarak à l'heure de la Succession*, Autrement, Paris, 2008.
- ♣ FERRIER J.P, *History of the Afghans*, John Murray, London, 1858.
- ♣ FILALI Ansary Abdou, *Islam, Laïcité, démocratie, pouvoirs*, 2003.

- ♣ FISK Robert, *La grande guerre pour la civilisation : L'Occident à la conquête du Moyen-Orient (1979-2005)*, La Découverte, 2006.
- ♣ FOURNIAU Vincent, *Histoire de l'Asie centrale*, Presses universitaires de France, Paris, 1992.
- ♣ FUKUYAMA Francis, *State-Building : Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 2004.
- ♣ FUKUYAMA Francis, *Nation-Building : Beyond Afghanistan and Irak, Forum on Constructive Capitalism*, Hardcover, 22 décembre 2005.
- ♣ FUKUYAMA Francis, [\*La Fin de l'histoire et le Dernier Homme\*](#), 1993.
- ♣ GABORIEAU Marc, *Un autre islam : Inde, Pakistan, Bangladesh*, Albin Michel, 2007.
- ♣ GARAUDE Pauline, *Faut-il avoir peur du Pakistan ?*, Larousse, 2008.
- ♣ GAUCHET Marcel, *La démocratie contre elle-même*, Gallimard, 2002.
- ♣ GELINAS Sylvie, *Afghanistan du communisme au Fondamentalisme*, Le Harmattan, 2000.
- ♣ GHARAGOZLOU Nasser, *l'Asie centrale et l'Occident, études sur l'indépendance, l'émergence, l'enjeu du pétrole et de l'islam*, Arché, Paris, 2007.
- ♣ GICQUEL Jean, GICQUEL Jean-Eric, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 2009.
- ♣ GUNNELL G. John, *Imagining the American Polity: Political Science and the Discourse of Democracy*, Pennsylvania State University press, Paperback, 2004.
- ♣ HAFIZ Malik, *US relations with Afghanistan and Pakistan : the imperial dimension*, Oxford University Press, Juillet 2008.
- ♣ HAIDER H, Nicolas F, *Afghanistan : Reconstruction et développement*, Gémenos, Autres Temps, 2006.
- ♣ HERMET Guy, *Exporter la démocratie ?*, Paris, Presses de Science Politiques, 2008.
- ♣ HERMET Guy, *L'Hiver de la démocratie ou le nouveau régime*, Paris, Armand Colin, 2007.

- ♣ HERMET Guy, *Les démocratisations au vingtième siècle : une comparaison Amérique Latine/Europe de l'Est*, revue internationale de politique comparée, vol 8, n°2, 2001.
- ♣ HUNTINGTON Samuel P, *The third wave : democratization in late Twentieth century*, University of Oklahoma press, Mars 1993.
- ♣ HUNTINGTON Samuel Philipps, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Simon & Schuster, 1996.
- ♣ HUNTINGTON Samuel Philipps, *Political order in changing societies*, New Haven, Conn. London, Yale University Press, 2006.
- ♣ JAFFRELOT Christophe, *Le Pakistan*, Fayard, Paris, 2000.
- ♣ JAFFERLOT Christophe, *Le Pakistan, carrefour de tensions régionales*, édition Complexe, Pakistan, 1999.
- ♣ KARAM Patrick, *Asie Centrale : Les vrais raisons de la guerre USA*.
- ♣ KARAM Patrick, *Asie Centrale : Le nouveau grand jeu : l'après 11 septembre*, le Harmattan, Paris, 2002.
- ♣ KARIM A W., *Le problème du Pachtounistan devant le droit international*, Thèse de droit, Université de Paris, 1963.
- ♣ KARZAÏ Hamid, *Attitude of the leadership of Afghan tribes towards the regime from 1953-1978*, in *Central Asia Survey*, vol. VII, 1988.
- ♣ KELSEN Hans, *La démocratie, sa nature, sa valeur*, Dalloz, Paris, 2004.
- ♣ KEPEL Gilles, BIANCHI Enzo, *Au cœur du fondamentalisme*, Bayard Centurion, 2009.
- ♣ KHALILZAD Zalmay, *Losing the moment ? The United States and the world after the Cold War*, Washington, 1995.
- ♣ KWAME Ninsin, *Nation-States and the Challenges of Regional Integration in the West Africa- the Case of Ghana*, Karthala, 2009.
- ♣ LABROUSSE Alain, *Afghanistan : Opium de guerre, opium de paix*, Mille et une nuits, décembre 2005.

- ♣ LAFARGUE François, *Opium pétrole et islamisme : la triade du crime en Afghanistan*, Ellipses, Paris, 2003.
- ♣ LAURENT Dominique, Marc SANSON, *Le travail gouvernemental*, Documentation française, ÉNA promotion René Char, Paris, 1996, deux volumes.
- ♣ LEFORT Claude, *L'invention démocratique*, Paris, Fayard, 1981.
- ♣ LEVESQUE, *URSS en Afghanistan – 1979-1989*, éditions complexe, 1999.
- ♣ LOCKE John, *Traité du gouvernement civil*, 1690.
- ♣ LUIZARD Pierre-Jean, *Comment est né l'Irak moderne ?*, CNRS, 2009.
- ♣ LUX WURM Pierre, *L'Évolution politique de l'Afghanistan et la réforme constitutionnelle (1964)*, Note et études documentaires, n° 3186, la Documentation française, Paris, 1965.
- ♣ MALEY William, *The Afghanistan wars*, Kindle Edition, Canberra, avril 2002.
- ♣ MANIN Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy, Paris, 1995.
- ♣ MARIN Marie, *Islam, Histoire et modernité en Côte d'Ivoire*, Karthala, 2006.
- ♣ [MARIO Albertini](#), *L'État national*, 1960, traduction française 1978, Ed. Fédérop.
- ♣ McCoy, Alfred W., *La politique de l'héroïne, complicité de la CIA dans le commerce global de drogue*, ED. Lawrence Hill Books.
- ♣ MÉNORET Pascal, BURGAT François, *L'Enigme saoudienne : Les Saoudiens et le monde, 1744-2003*, La Découverte, 2003.
- ♣ MERNISSI Fatima, *Islam et démocratie*, Albin Michel, 2010.
- ♣ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, 1748.
- ♣ MONTGOMERY John D., Dennis A. Rondinelli, *Beyond reconstruction in Afghanistan : lessons from the development experience*, Palgrave Macmillan, New-York, 2004.
- ♣ NAHAVANDI F, *L'Asie du Sud-Ouest, Afghanistan, Iran, Pakistan*, le Harmattan, Paris, 1991.
- ♣ NASR Marlène, *Islam et démocratie dans l'enseignement en Jordanie*, Karthala, 2007.

- ♣ OTAYEK René, SAWADOGO Filiga Michel, GUINGANÉ Jean-Pierre, *Le Burkina entre révolution et démocratie, 1983-1993*, Karthala, 1997.
- ♣ PACTET Pierre, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Armand Colin, Paris, 2001.
- ♣ POUJOL Catherine, *Le Kazakhstan*, PUF, 2000.
- ♣ président OIETTI Laura Mars, *Conflict in Afghanistan : an encyclopaedia*, édition Grey House, Juin 2008.
- ♣ PUTNAM Robert D., *Bowling Alone : The Collapse and Revival of American Community*, Paperback, août 2001.
- ♣ QUENTIER Ariane, *Afghanistan au cœur du chaos*, éditions Denoël, 2009.
- ♣ QUERMONNE Jean-Louis, *L'appareil administratif de l'État*, Paris, Seuil, Coll Points, 1991.
- ♣ RANCIERE Jacques, *La haine de la démocratie*, La Fabrique, 2005.
- ♣ RASHID Ahmad, *L'ombre des Talibans*, Autrement, Paris, 24 octobre 2001.
- ♣ RASHID Ahmad, postface d'Olivier Roy, *Asie Centrale, champ de guerres*, édition Autrement, Paris, 2002.
- ♣ RASHID Ahmad, *Le retour des Talibans*, Delavilla, Paris, 2009.
- ♣ RASHID Ahmad, *Descent into chaos : The United States and the failure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia*, Viking Book, 2008.
- ♣ RAWES John, *Libéralisme politique*, édition PUF, 2001.
- ♣ RÉMY Mylène, *Le Sénégal aujourd'hui*, Jaguar, Paris, 2004.
- ♣ RESHTIA Sayed Qassem, *La Loya Jerga, in Central Asian Survey*, vol. VII, 1988.
- ♣ RICKS Thomas E., *fiasco : l'aventure américaine en Irak*, Michalon, 2008.
- ♣ RISHTYA Sayed Qassem, *Afghanistan 1964 : chronique d'une constitution avortée*, Publi-Libris SA, Lausanne (Suisse), 2005.
- ♣ ROSEMARIE Skaine, *Women of Afghanistan in the post-Taliban era : How lives have changed and where they stand today*, McFarland & Company, août 2008.

- ♣ ROUGIER Bernard, *Qu'est-ce que le salafisme ?*, Presses Universitaires de France, 2008.
- ♣ ROUSSEAU Jean Jaques, *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, Genève, 1755.
- ♣ ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Du contrat social*, 1762.
- ♣ ROUSSIGNOL Gilles, *Les constitutions afghanes et le droit musulman traditionnel (1747-1974)*, Thèse de droit, Université Panthéon-Sorbonne, Paris 1974.
- ♣ ROY Olivier, *Les illusions du 11 septembre : le débat stratégique face au terrorisme*, Seuil, 28 août 2002.
- ♣ ROY Olivier, *Afghanistan : l'éternité en guerre*, NEF, Paris, 1986.
- ♣ ROY Olivier, *L'Afghanistan, islam et modernité*, Le seuil, Paris, 1985.
- ♣ ROUX Jean-Paul, *L'Asie centrale. Histoire et civilisation*, fayard, 1997.
- ♣ RUBIN R. Barnett, *L'Afghanistan sur le point de bascule*, éditions Nota Bene, 2009.
- ♣ SALIN Pascal, *Libéralisme*, Odile Jacob, 2000.
- ♣ SCHACHT Joseph, *Introduction au droit musulman*, Maisonneuve et Larose, Paris, 1974.
- ♣ SOUED Albert, *Quand le Moyen-Orient verra-t-il la Lumière ?*, Publibook, 2007.
- ♣ SPIEKERMEIER Françoise, *Asie Centrale : Kirghizstan, Ouzbékistan*, Arthaud, 2001.
- ♣ STARR S. Frederick, *U.S Afghanistan policy*, policy paper, Central Asia Caucasus Institute, Washington DC, Octobre 2004.
- ♣ STEVEN R. David, *Catastrophic Consequences : civil wars and American interests*, Johns Hopkins University Press, Août 2008.
- ♣ TOULABOR M. Comi, *Le Ghana de J.J. Rawlings : Restauration de l'État et Renaissance du politique*, Karthala, 2003.
- ♣ URSULA Meissner, *Hope and beauty in a War-torn land*, edition Pucher, Mai 2008.
- ♣ VICTOR Jean Christoph, *La cité des murmures. L'enjeu afghan*, Lattès, Paris, 1983.
- ♣ VIDAL Gore, *Imperial America : reflections on the United-Stats of Amnesia*, Hardcover, 10 mai 2004.

- ♣ WALI Zaki, *Instabilité en Afghanistan et au Pakistan*, Problèmes régionaux, édition Bamiyan, Mai 2008.
- ♣ WEIBEL Ernest, *Histoire et géopolitique des Balkans de 1800 à nos jours*, Ellipses, Paris, 2002.
- ♣ XAVIER François, AYMAR Fauvelle, *Histoire de l'Afrique du sud*, Paris, Seuil, 2006.
- ♣ ZAKARIA Fareed, *L'Avenir de la liberté. La démocratie illibérale aux États-Unis et dans le monde*, Paris, Odile Jacob, 2003.
- ♣ ZIKRIA Niaz, *Les principes de l'islam et la démocratie*, Nouvelles Editions Latines, 1958.
- ♣ ZINS Max-Jean, *Pakistan, la quête de l'identité*, La documentation française, Paris, 2002.

## Articles

- ♣ Fabienne CPSNAY, « *Des vacances light pour les ministres* », Europe1, 13 juin 2013.
- ♣ Guy CARCASSONNE, « *Ce que fait Matignon* », Qui gouverne la France ?, Pouvoirs, n°68, Paris, 1994.
- ♣ « *Projet SOLON (système d'organisation en ligne des opérations normatives)* », Université Paris1, Panthéon-Sorbonne, école de droit de la Sorbonne, 4 novembre 2004.
- ♣ Renaud DENOIX DE SAINT MARC, « *Le secrétaire général du gouvernement* », in *Le rôle et la place de l'État au début du XXI<sup>e</sup> siècle*, RSMP, n°2, 2000.
- ♣ Serge LASVIGNES, « *Le Secrétariat général du gouvernement* », Les cahiers de la fonction publique, juillet-août 2006.
- ♣ Serge LAVISGNES, Editorial, CJFI, Hors-série « *Légistique* », 01 juin 2008.

## Rapports

- ✦ « *Analyse comparative des Secrétariats du gouvernement dans les pays de l'OCDE* », Rapport de l'OCDE, août 2004.
- ✦ « *Better regulation in Europe : France* », Rapport de l'OCDE, 2010.
- ✦ « *Better Regulation : simply explained* », Rapport de la Commission Européenne, 2006.
- ✦ « *Lignes directrices et ouvrages de références du CAD. Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance* », Rapport de l'OCDE, 2005.
- ✦ « *Commissaire à la simplification : premier rapport d'activité* », Rapport du Commissaire à la simplification, mars 2012.
- ✦ « *Afghanistan : quelle stratégie pour réussir ? (Mission en Inde, Afghanistan, Pakistan du 22 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2009)* », Rapport d'information, Commission des affaires étrangères du Sénat français, 5 novembre 2009.
- ✦ « *No shortcut to Stability. Justice, Politics and Insurgency in Afghanistan* », Rapport de Stephen Carter et Kate Clark, décembre 2010.

## Sites internet et ressources électroniques

- ✦ East-West Institute : <http://www.ewi.info/>
- ✦ World Policy Institute : <http://www.worldpolicy.org>
- ✦ The Afghanistan Analyst, An online resource for researching Afghanistan :
- ✦ Fox News : <http://www.foxnews.com>
- ✦ The Sunday Times : <http://www.thesundaytimes.co.uk/sto>
- ✦ Institute for Security and development policy : <http://www.isdp.eu>

- ♣ Academy of Achievement : <http://www.achievement.org>
- ♣ Swiss Military Net : <http://www.checkpoint-online.ch>
- ♣ Radio France International : <http://www.rfi.fr>
- ♣ Amnesty International : <http://www.amnesty.org>
- ♣ Institut d'études de sécurité : <http://www.iss.europa.eu>
- ♣ Centre d'études et de recherches internationales : <http://www.ceri-sciences-po.org>
- ♣ CERI/CNRS, Centre d'études et de recherches internationales, Program for Peace and Human Security : <http://www.peacecenter.sciences-po.fr>
- ♣ International Crisis Groupe : <http://www.crisisgroup.org>
- ♣ Reporters Sans Frontières : <http://fr.rsf.org>
- ♣ Association Française de Science Politique : <http://www.afsp.msh-paris.fr>
- ♣ AFRANE Association d'Aide Humanitaire et Information au profit de l'Afghanistan : <http://www.afrane.asso.fr>
- ♣ CRISIS States Research Centre : <http://www.crisisstates.com>
- ♣ Coordination Sud, Solidarité Urgence Développement : <http://www.coordinationsud.org>
- ♣ Asia Foundation : <http://www.asiafoundation.org>
- ♣ Altai Consulting : <http://www.altaiconsulting.com>
- ♣ Seeds of Peace : <http://www.seedsofpeace.org>
- ♣ Le journal Libération : <http://www.liberation.fr>
- ♣ Centre d'études et de recherches internationales : <http://www.ceri-sciences-po.org>
- ♣ Site indépendant journalistique : <http://wikileaks.org>
- ♣ <http://www.slate.fr>

- ♣ Nations Unies : <http://www.un.org>
- ♣ Afghanistan Information Network : <http://www.afghanpaper.com>
- ♣ The International Council on Security and Development :  
<http://www.icosgroup.net>
- ♣ Droits et démocratie : <http://www.dd-rd.ca>
- ♣ Le monde : <http://www.lemonde.fr>
- ♣ Le figaro : <http://www.lefigaro.fr>
- ♣ Intrac : <http://www.intrac.org/>
- ♣ Le sénat français : <http://www.senat.fr>
- ♣ CIA, ressources sur tous les pays : <http://www.cia.gov>
- ♣ The Times of Central Asia : <http://www.times.kg>
- ♣ Human Rights Watch : <http://www.hrw.org>
- ♣ The European Union on line : <http://europa.eu.int>
- ♣ USAID : <http://www.usaid.gov>
- ♣ EBRD : European Bank for reconstruction and development :  
<http://www.ebrd.org>
- ♣ News and analysis from central Asia and the Caucasus :  
<http://www.eurasianet.org>
- ♣ Interfax News Agency : <http://www.interfax-news.com>
- ♣ The Washington Post : <http://www.washingtonpost.com>
- ♣ Chevron Company : <http://chevrontexaco.com>
- ♣ La documentation Française : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/>
- ♣ Organisation Mondiale du Commerce : <http://www.wto.org>
- ♣ Institut de Relations Internationales et Stratégiques : <http://www.iris-france.org>

- ♣ Forum pour la France : <http://www.forumpourlafrance.org>
- ♣ La chaîne Télévision française : <http://www.france24.com>
- ♣ Centre d'études et de recherche documentaires sur l'Afghanistan : <http://ceredaf.free.fr/>
- ♣ Institute for Security and Development Policy : <http://www.isdp.eu>
- ♣ Institute for War and Peace reporting : <http://www.iwpr.net>
- ♣ Journal en ligne : <http://www.bassirat.net>
- ♣ Organisation du Traité de l'Atlantique Nord : <http://www.nato.int>
- ♣ United Nations Office on Drugs and Crime : <http://www.unodc.org>
- ♣ CARE International : <http://www.careinternational.org.uk>
- ♣ La Banque Mondiale : <http://www.worldbank.org>
- ♣ Rethink Afghanistan : <http://rethinkafghanistan.com/>
- ♣ Arab Petroleum Research Center : <http://www.arab-oil-gas.com/index2.htm>
- ♣ La Commission indépendante des élections Afghane : <http://www.iec.org.af/>
- ♣ Assemblées Nationales (Wolesi Jirga [l'assemblée nationale] Meshrano Jirga [Le Sénat] ) de la République Islamique d'Afghanistan : <http://www.parliament.af> , <http://mj.parliament.af/pmd/Default.aspx> , <http://wj.parliament.af/english.aspx>
- ♣ La Cour Suprême afghane : <http://www.supremecourt.gov.af>
- ♣ <http://www.rand.org/>
- ♣ <http://www.ecosecretariat.org/>
- ♣ <http://www.adb.org/>
- ♣ <http://www.banquemondiale.org/>
- ♣ <http://www.imf.org>
- ♣ <http://www.wto.org>

- ⤴ <http://csis.org/>
- ⤴ <http://www.cnrs.fr/>
- ⤴ <http://www.afghangovernment.com/>
- ⤴ <http://www.crisisstates.com/>
- ⤴ <http://www.watchafghanistan.org/>
- ⤴ <http://www.areu.org.af/>
- ⤴ <http://aan-afghanistan.com/>
- ⤴ <http://www.caps.af/>
- ⤴ <http://www.brookings.edu/>
- ⤴ <http://www.operationspaix.net/>
- ⤴ <http://www.rfi.fr>
- ⤴ <http://www.seedsofpeace.org/>
- ⤴ <http://www.alticonsulting.com/index.htm>
- ⤴ <http://www.asiafoundation.org>
- ⤴ <http://www.icosgroup.net>
- ⤴ <http://www.coordinationsud.org>
- ⤴ <http://www.crisisstates.com>
- ⤴ <http://www.peacecenter.sciences-po.fr>
- ⤴ [http://www.dailymotion.com/video/x4vqt7\\_mourir-pour-kaboul-1-6\\_news](http://www.dailymotion.com/video/x4vqt7_mourir-pour-kaboul-1-6_news)
- ⤴ <http://reportages.tv.free.fr/index.php/reportages-divers/274-des-bombes-pour-la-paix-megavideo>
- ⤴ [http://www.dailymotion.com/video/x9bpkq\\_zone-interdite-papa-part-a-la-guerr\\_news](http://www.dailymotion.com/video/x9bpkq_zone-interdite-papa-part-a-la-guerr_news)

- ⤴ [http://www.ubest1.com/index.php?video\\_user=25916|Rikiail](http://www.ubest1.com/index.php?video_user=25916|Rikiail)  
[Rikiail\\_1292437722\\_video.flv#null](http://www.ubest1.com/index.php?video_user=25916|Rikiail)
- ⤴ <http://envoye-special.france2.fr/les-reportages-en-video-1676-ecoles-un-tableau-noir.html>
- ⤴ <http://www.iss.europa.eu>
- ⤴ <http://www.diplomatie.gouv.fr>
- ⤴ <http://dwardmac.pitzer.edu/dward/classes/usfp/usfpbiblio.html>
- ⤴ <http://www.actualitte.com/actualite/22055-telechargement-association-partenariat-plateforme-internationale.htm>
- ⤴ [http://afghanistan.usaid.gov/en/USAID/Activity/149/Strategic Support to the Islamic Republic of Afghanistan](http://afghanistan.usaid.gov/en/USAID/Activity/149/Strategic_Support_to_the_Islamic_Republic_of_Afghanistan)
- ⤴ <http://www.adamsmithinternational.com/content/support-centre-government-institutions-and-office-administrative-affairs>
- ⤴ <http://www.transparency.org/cpi2010/results>
- ⤴ <http://www.carlisle.army.mil/usawc/Parameters/Articles/2010autumn/Jalali.pdf>
- ⤴ [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo\\_833/afghanistan\\_529/france-afghanistan\\_1012/index.html#so\\_3](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/afghanistan_529/france-afghanistan_1012/index.html#so_3)
- ⤴ <http://afghanistan-analyst.org/aboutus.aspx>

# Annexes

**Nom (facultatif) :**

**Age :**

**Profession :**

**Location :**

La définition d'Etat démocratique par différents acteurs et les résultats de la démocratie dans les dernières années en Afghanistan.

Comment définissez-vous la construction de l'Etat démocratique ?

Existe-t-il un consensus sur les modèles et les méthodes ?

Quel modèle du gouvernement conviendrait-il le mieux à la société afghane ?

Pourquoi ?

Que faire pour gagner la confiance de la population dans l'Etat ?

Quels ont été les résultats et les impacts du modèle de la construction de l'Etat en Afghanistan ? Comment ces résultats ont-ils été évalués jusqu'ici ?

Comment consolider la démocratie à long terme dans ce pays ?

Est-ce-que la société afghane a vraiment la maturité pour adopter le modèle démocratique ?

Sans l'aide de la communauté internationale, comment l'Etat afghan pourrait continuer à maintenir la démocratie dans le long terme ?

Dans un retrait éventuel des troupes internationales, comment sauvegarder la jeune démocratie afghane ?

Quelles seraient les mesures prises par les acteurs majeurs, dès aujourd'hui, lors de ce retrait ?

**Nom (facultatif) :**

**Age :**

**Profession :**

**Location :**

1. Avez-vous confiance en l'Etat ?

- Oui.
- Non.

2. Avez-vous confiance aux institutions gouvernementales ?

- Oui.
- Non.

3. Croyez-vous que l'Etat vous rende service ?

- Oui.
- Non.

4. Depuis la construction du nouveau gouvernement (en 2002), avez-vous vu des changements dans votre vie quotidienne ?

- Oui.
- Non.

5. Etes-vous satisfait du modèle actuel du gouvernement ?

- Oui.
- Non.

6. Soutenez-vous le gouvernement démocratique actuel ?

- Oui.
- Non.

7. Etes-vous pour la présence des Occidentaux dans votre pays ?

- Oui.
- Non.

8. Voulez-vous la démocratie ?

- Oui.
- Non.

9. Croyez-vous que la démocratie va changer votre vie ?

- Oui.
- Non.

10. Souhaitez-vous que la démocratie soit installée dans votre société ?

- Oui.
- Non.

11. Croyez-vous que la démocratie est en train de s'installer dans le pays ?

- Oui.
- Non.

12. Etes-vous pour le communautarisme ?

- Oui.
- Non.

13. Etes-vous pour le système tribal de la structure de votre société ?

- Oui.
- Non.

14. Soutiendrez-vous le gouvernement et les institutions démocratiques à long terme ?

- Oui.
- Non.

15. Etes-vous prêt à vous intégrer dans une société démocratique et accepter ses valeurs ?

- Oui.
- Non.

16. Pensez-vous que sans l'aide de la communauté internationale, le gouvernement afghan sera capable de renforcer la démocratie dans le pays ?

- Oui.
- Non.

17. Pensez-vous qu'après le retrait des troupes internationales, le gouvernement afghan sera capable de défendre les institutions démocratiques ?

- Oui.
- Non.

18. Pensez-vous qu'après le retrait des troupes internationales, le gouvernement afghan sera capable de maintenir la sécurité et apporter la paix ?

- Oui.
- Non.

19. Qu'espérez-vous de votre gouvernement actuel ?

20. Pensez-vous que chaque ethnie profite de ses droits fondamentaux et a sa place dans la société actuelle ?