

Les tentatives de reconstruction d'un État en Afghanistan

Dix ans après l'entrée en guerre des États-Unis en Afghanistan qui a conduit au renversement du régime des talibans, la légitimité du gouvernement et des institutions mises en place à Kaboul par les forces de la coalition attirent de multiples critiques. Sur le plan local, les Afghans contestent un pouvoir jugé tour à tour fantoche, inféodé aux Occidentaux, incapable d'assurer la sécurité et d'apporter de réels progrès en termes de développement économique et social. Aux niveaux régional et international, les nations engagées dans la reconstruction de l'Afghanistan s'interrogent sur les intentions et les agissements du chef de l'État, Hamid Karzaï, sur les capacités de gouvernance de la nouvelle administration et sur le niveau d'efficacité des forces de sécurité afghanes. Enfin, le président Karzaï lui-même se plaint de ses alliés, et notamment de l'administration Obama.

Alors que la transition entre la coalition et les forces afghanes devrait s'achever en 2014, l'insurrection ne faiblit pas et la question se pose de la pérennité d'un système et d'un régime dont les fondements semblent trop peu solides pour assurer une réelle stabilité. La nature de l'État afghan et de ses institutions, conçues au cours de la dernière décennie, invite à repenser les possibilités pour la coalition d'importer et d'imposer un système politique et de le voir faire souche. En l'absence d'une stratégie bien identifiée, avec un président affaibli et en proie aux critiques, peut-on (re)construire et (re) créer un État stable ?

L'affaiblissement progressif de Hamid Karzaï

Lorsque les États-Unis entrent en guerre contre les talibans au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, ils entendent avant tout renverser le régime qui protège l'organisation terroriste dirigée par Oussama Ben Laden. En quelques semaines, la puissance américaine appuyée par l'Alliance du Nord progresse, Kaboul tombe, les forces talibanes se délitent et leurs membres gagnent les zones frontalières du Pakistan voisin pour s'y réfugier. Cette victoire militaire rapide laisse un vide politique tandis que l'effondrement des talibans entraîne la disparition des rares structures centralisées mises en place entre 1996 et 2001¹.

Dans un premier temps, les forces américaines cherchent à placer un interlocuteur avec lequel ils peuvent discuter : le choix se porte sur Hamid Karzaï, déjà connu des services américains. Issu de l'éthnie majoritaire pachtoune, appartenant à la lignée des Durrani et à la tribu des Popalzaï – une des dynasties royales –, Hamid Karzaï a précédemment animé la lutte contre les talibans dans le Sud et autour de Kandahar.

La conférence de Bonn, le 5 décembre 2001, qui conclut à la nécessaire mise en place d'institutions et de moyens de sécurité pour bâtir un État afghan autonome, le place même au sommet de l'État recréé, alors qu'entre en vigueur l'autorité intérimaire afghane (*Afghan Interim Authority*). Ce gouvernement de transition doit convoquer une *Loya Jirga*², doter le pays d'une Constitution et poser les bases d'un nouvel ordre juridique puis, dans un délai de deux ans, procéder à des élections.

L'État s'incarne désormais dans un homme et dans un ensemble politique qui respecte les schémas traditionnels de la société afghane, avec un Pachtoun au plus haut sommet de l'État, mais avec des exigences occidentales concernant le respect des droits de l'homme et notamment ceux des femmes. De fait, en quelques années, des progrès sont réalisés avec une croissance continue de la scolarisation des jeunes filles, l'intégration de femmes dans le système politique – tant à la tête de ministères qu'à l'Assemblée – et dans les rouages administratifs, puisque l'on trouve désormais des femmes officiers dans l'armée et la police. Mais une fracture persiste avec les campagnes, où les discriminations demeurent, avec des mariages forcés et une hausse importante des suicides.

Paradoxalement, les pouvoirs réels de H. Karzaï restent limités. Historiquement, le pouvoir central en Afghanistan, quand et s'il existe, ne fonctionne que par un consensus obtenu après une lente négociation entre le centre et les acteurs périphériques, autres ethnies représentatives, tribus, leaders locaux... Ces *Jirga* se nourrissent du débat et de la discussion, s'appuyant sur un subtil jeu de concessions et de propositions où les rapports de force s'évaluent, se jaugent et se règlent. L'équilibre entre les différents groupes d'influence doit être préservé afin qu'aucun ne se sente lésé : l'adoption de la Constitution en décembre 2003 puis, dans une certaine mesure, l'élection de Hamid Karzaï en 2004 illustrent ces principes³. D'ailleurs, la légitimité de Hamid Karzaï ne vaut que reconnue et approuvée par ces délégués, et le chef de l'État distribue les faveurs contre une allégeance au moins formelle. Ces mêmes pratiques de patronage descendent en cascade du plus

¹ Gilles Dorronsoro, *Revolution Unending: Afghanistan, 1979 to the Present*, Columbia University Press, New York/ CERI, Paris, 2005.

² Cette « grande assemblée » traditionnelle regroupe les représentants des différents groupes ethniques, Ouzbeks, Tadjiks, Turkmènes, Hazaras et Pachtouns.

³ Sur l'élection de Hamid Karzaï et les équilibres entre groupes ethniques en juin 2002, voir Ahmed Rashid, « Compromise Key to Loya Jirga Success », *International War and Peace Review*, 10 juin 2002 (en ligne sur www.ahmedrashid.com).

haut sommet de l'État aux plus bas échelons de l'ordre administratif, accroissant le népotisme et nourrissant la corruption à tous les niveaux⁴.

L'ambivalence du rôle des seigneurs de guerre

La faiblesse de Hamid Karzaï tient aussi au chemin tortueux suivi par la coalition. Les États-Unis soutiennent en effet des acteurs aux velléités centrifuges qui s'accommodent d'un pouvoir central faible : ces seigneurs de guerre (*warlords*) – les noms et les exactions d'Abdul Rashid Dostom dans la région de Mazar-e Charif ou d'Ismail Khan dans l'Est sont connus – tirent leur légitimité à la fois de leurs milices, véritables armées privées, et de leur pouvoir sur une province ou une région où ils ont tressé des réseaux parallèles et concurrents à ceux de l'État, nommant les fonctionnaires et s'arrogeant des fonctions régaliennes⁵. Jugés essentiels dans le combat contre les talibans et Al-Qaida, ils monnayent leur soutien aux États-Unis et, en retour, bénéficient de contrats lucratifs qui renforcent encore leur sentiment de puissance et d'impunité⁶.

Hamid Karzaï lui-même a besoin de ces seigneurs de guerre. Malgré ses promesses à la communauté internationale, il laisse passer, en 2007 puis fin 2009, une loi d'amnistie sur les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité commis dans les dernières décennies, destinée en théorie à faciliter le processus de réconciliation et de réintégration des talibans mais, en pratique, exigée par ces mêmes seigneurs de guerre.

Le renforcement des talibans et des insurgés

La crédibilité du gouvernement afghan est aussi battue en brèche par l'incapacité des forces de la coalition à vaincre l'insurrection et à tenir ses engagements. Le commandant de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS – *International Security Assistance Force*, ISAF), le général MacChrystal, s'inquiète en août 2009 de la crise de confiance parmi les Afghans, tant envers leur gouvernement qu'envers la communauté internationale. Dans un retournement de stratégie, il s'emploie à améliorer l'efficacité des forces nationales de sécurité afghanes tout en mettant l'accent sur une bonne gouvernance⁷. Une succession de grandes offensives et un programme de développement économique et social sont lancés pour s'assurer du soutien de la population⁸. Enfin, parallèlement aux actions militaires, un renforcement (*surge*) du pouvoir civil est mis en place avec pour objectif de moraliser le régime en luttant contre la corruption endémique.

Ce sursaut américain témoigne d'une volonté forte de trouver une sortie rapide du conflit. Cependant, le fossé

semble s'accroître entre les Afghans et leur État au vu des nombreuses irrégularités constatées. L'élection présidentielle d'août 2009 est caractérisée par une fraude massive qui conduit la commission électorale à annuler un tiers des bulletins exprimés. Hamid Karzaï est toutefois déclaré vainqueur, son principal opposant Abdullah Adbullah renonçant à participer au second tour. En septembre 2010, les élections législatives ont lieu dans un climat d'appréhension, le gouvernement renonçant à ouvrir un sixième des bureaux de vote faute de pouvoir assurer la sécurité des électeurs. Comme en 2009, outre une participation faible – autour de 30 % des inscrits –, la commission électorale annule un quart des suffrages. Cela n'empêche pas l'émergence d'une véritable opposition autour d'A. Abdullah au sein de la nouvelle assemblée. Entre décembre 2010 et février 2011, H. Karzaï cherche à bloquer la nomination des candidats extérieurs à son camp et retarde l'ouverture de la session parlementaire, sans succès.

Parallèlement, la situation sécuritaire a empiré, 2010 étant l'année la plus meurtrière pour les civils⁹. Talibans et insurgés gagnent du terrain, tandis que les voix s'élèvent sur la nécessité de négocier avec eux pour sortir de la crise par le haut, une solution militaire étant jugée impossible par tous les observateurs. Un haut conseil pour la paix, composé d'un spectre élargi d'acteurs tels que représentants de différentes ethnies, femmes, communistes, anciens talibans..., cherche à réintégrer les anciens ennemis au sein du pouvoir et à discuter avec eux. Enfin, l'administration Obama lui étant de moins en moins favorable, H. Karzaï entretient une tension permanente en accusant régulièrement d'ingérence ou d'exactions les forces coalisées.

La reconstruction effective du pays

Où en est-on aujourd'hui de la reconstruction effective de l'État afghan ? Depuis la conférence de Bonn de décembre 2001 et face aux exigences répétées de la communauté internationale pour améliorer la gouvernance et bâtir des institutions dans un esprit

⁴ William Maley, *The Afghanistan Wars*, Palgrave Macmillan, New York, 2002.

⁵ Aryn Barker, « Warlords toughen US task in Afghanistan », *Time*, 9 décembre 2008.

⁶ Ahmed Rashid, *Le Retour des talibans*, Éditions Delavilla, Paris, 2009, p. 50 et suivantes.

⁷ Camille Sicourmat, Benoist Bihani Michel Goya, « L'axe du moindre mal. Le plan Obama-McChrystal pour l'Afghanistan », *Cahiers de l'IRSEM*, n° 2, mars 2010.

⁸ Anthony H. Cordesman, *Shape, Clear; Hold, Build, and Transfer: Can the New Strategy Work in Afghanistan?*, Center for Strategic and International Studies, 1^{er} mars 2010 (http://csis.org/files/publication/100301_AfghanMetrics_2010_and_beyond.pdf).

⁹ Avec plus de 2 135 civils tués, soit une augmentation de 10 % par rapport à 2009, voir *Human Rights Watch Report 2011*.



Des notables afghans, délégués à la *Loya Jirga* de 2004, discutent autour du projet de Constitution.

de transparence, des efforts et des progrès ont été faits. Cependant, de nombreuses failles demeurent. Le pouvoir central et le gouvernement afghan s'attachent à établir une administration moderne, mais peinent à recruter des fonctionnaires suffisamment formés et payés, la priorité étant donnée aux membres des forces de sécurité.

Pour la seule année 2010, près de 16 000 bureaucrates ont été formés dans le cadre d'un programme sponsorisé par l'agence américaine USAID. Dans le même temps, la coalition cherche à développer les compétences à l'échelon local, notamment à la tête des provinces. Dans le cadre de sa nouvelle politique, l'administration Obama a créé un vivier de conseillers – 1 300 fonctionnaires du Département d'État, du ministère de l'Agriculture ou d'autres agences fédérales – pour appuyer des projets locaux et permettre l'émergence d'une gouvernance locale efficace et tournée vers l'amélioration des conditions de vie des administrés. Toutefois, la corruption est toujours endémique à tous les niveaux de l'État – à commencer par la famille proche de Hamid Karzaï. Depuis 2009, la lutte contre ce fléau est devenue une priorité et les Américains ont mis en place une succession d'entités destinées à l'endiguer, par exemple une unité anti-corruption appuyée

par un tribunal poursuivant les présumés coupables. Hamid Karzaï a récemment ordonné la poursuite de 37 fonctionnaires pris en flagrant délit.

Tels de modernes Diogène, tous les acteurs impliqués recherchent une stratégie pour trouver une solution. S'achemine-t-on vers une réintégration des anciens adversaires ? Peut-on imaginer une solution fédérale ou une partition de l'Afghanistan ? Sans doute faut-il relire ces mots écrits dans les premières années du xx^e siècle par l'émir Abdur Rahman Khan : « Ils sont amoureux de liberté, d'indépendance, d'émancipation ; à peine s'ils tolèrent de se soumettre à un prince de leur propre foi, ils n'accepteront jamais la domination d'un autre¹⁰. »

Guillaume Lasconjarias *

* Normalien, agrégé d'histoire et docteur en histoire de l'université Paris I, actuellement chargé d'études au département « Études des nouveaux conflits » à l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM).

¹⁰ Abdur Rahman Khan a régné sur l'Afghanistan de 1866 à 1868 puis de 1880 à 1901, cité dans Michael Barry, *Le Royaume de l'insolence. L'Afghanistan. 1504-2001*, Flammarion, Paris, 2002, p. 190.