

## Afghanistan : éclairage historique et géographique

**William Maley\***

Le professeur William Maley est le directeur fondateur du Collège de diplomatie Asie-Pacifique de l'Université nationale australienne depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2003. Il est l'auteur de nombreuses publications sur l'Afghanistan.

### Résumé

*Les difficultés que connaît actuellement l'Afghanistan sont dans une large mesure le produit de son histoire tourmentée et de sa situation géographique complexe. Ces facteurs ont contribué à engendrer un État affaibli, ouvert à l'ingérence de puissances étrangères et en proie à des perturbations depuis des décennies. L'insurrection qui secoue actuellement le pays est soutenue par les talibans, qui opèrent depuis leurs sanctuaires au Pakistan. Tant qu'il n'y aura pas de progrès sur ce front, la situation en Afghanistan restera dans l'impasse.*

.....

L'Afghanistan, davantage que beaucoup d'autres États, est victime de son histoire et de sa géographie. Au cours des trente années qui ont suivi le coup d'État communiste d'avril 1978 et l'invasion soviétique de décembre 1979, le pays a subi l'influence de forces politiques et idéologiques sur lesquelles la population n'avait absolument aucun moyen de contrôle. Si l'invasion soviétique a fait de l'Afghanistan un terrain d'affrontement pendant la Guerre Froide, l'effondrement de l'Union soviétique et la fin de la Guerre Froide en a fait un nouveau théâtre de rivalité, cette fois entre des acteurs régionaux déterminés à ce que leurs rivaux ne prennent pas pied sur les contreforts de l'Hindou Kouch. En 1937, le diplomate

\* La version originale anglaise de cet article est publiée sous le titre « Afghanistan: an historical and geographical appraisal », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 92, N° 880, décembre 2010, pp. 859-876.

français René Dollot a dit de l'Afghanistan qu'il était « la Suisse de l'Asie<sup>1</sup> ». Cette appellation, qu'aucun analyste avisé n'associerait aujourd'hui à ce pays, nous rappelle cependant de manière opportune que, pendant près de cinquante ans avant le coup d'État communiste, l'Afghanistan était sans doute le pays le plus pacifique du continent asiatique. Mon objectif à travers cet article est de mettre en évidence les processus par lesquels l'Afghanistan a perdu son statut de « Suisse de l'Asie » et d'examiner certaines ramifications de ces processus à la lumière des perspectives futures du pays. Cet article se subdivise en six parties. La première est consacrée à la construction de l'« État » afghan, à la fois en tant qu'entité territorialement circonscrite et en tant qu'ensemble de structures administratives. La seconde partie étudie les facteurs qui ont conduit aux crises politiques de 1978-1979. La troisième partie passe brièvement en revue les différentes étapes de la présence militaire soviétique en Afghanistan et leur impact de 1979 à 1989, alors que la quatrième partie décrit les événements intervenus entre la fin de la présence soviétique en 1989 et la chute du régime taliban en novembre 2001. La cinquième partie traite des problèmes posés par l'échiquier politique et l'environnement régional de l'Afghanistan au cours de la période qui a suivi. Enfin, la sixième partie est une brève conclusion.

## La construction de l'État afghan

Une difficulté à laquelle on se heurte lorsqu'on étudie la « formation d'un État » tient à l'ambiguïté du mot « État » lui-même. Il désigne, dans un sens, une entité territorialement circonscrite, c'est-à-dire un « pays ». Dans un autre sens, il se réfère à un ensemble d'institutions politiques et administratives qui contrôlent ou s'efforcent de contrôler l'espace public au sein d'un territoire, en accomplissant des tâches d'extraction et d'utilisation des ressources, de pénétration de la société et de régulation des comportements<sup>2</sup>. Ces deux sens ne peuvent être totalement séparés ; par exemple, la Convention de Montevideo de 1933 sur les droits et devoirs des États considère le « gouvernement » comme une des conditions qu'un État, au premier sens du terme, devrait réunir. D'un point de vue analytique, il est toutefois utile de faire cette distinction, puisque les processus menant à la formation des États diffèrent considérablement selon l'acception envisagée.

Les États territoriaux peuvent être définis positivement par une expansion de leur puissance depuis l'intérieur et négativement par les limites posées par l'autorité des puissances extérieures qui les entourent, ou par une combinaison des deux. (Ils peuvent également être définis par l'expansion puis le recul du colonialisme, mais ce processus est moins pertinent pour expliquer la formation de l'Afghanistan.) L'Afghanistan naît typiquement en tant qu'État tampon, pris

1 René Dollot, *L'Afghanistan: histoire, description, mœurs et coutumes, folklore, fouilles*, Payot, Paris, 1937, p. 15.

2 Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, 1988, p. 4.

dans l'état de la rivalité qui existe au XIX<sup>e</sup> siècle entre les empires britannique et soviétique, mais aussi en partie défini par cet antagonisme. Avec les Britanniques solidement établis en Inde, l'expansion russe en Asie centrale, à travers la création d'un certain nombre de protectorats, fait des deux puissances des rivales potentielles dans ce que l'on a appelé le « Grand Jeu »<sup>3</sup>. Ceci dit, aucune des deux parties n'a intérêt à ce que cette rivalité se transforme en guerre proprement dite, raison pour laquelle la création d'un État tampon apparaît comme une solution judicieuse. Ainsi, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les frontières de ce qui est aujourd'hui l'Afghanistan ont été en grande partie fixées, bien que ce ne soit pas toujours à la satisfaction de tous.

### Contrôle politique et administratif

Au sens politique et administratif, l'État afghan a développé plusieurs traits particuliers. Au départ, c'est un État dynastique, qui prend d'abord la forme d'une confédération tribale sous l'ère d'Ahmad Shah Durrani (1747-1772) ; ce système monarchique reste en place pendant deux siècles. Durant une grande partie du XIX<sup>e</sup> siècle, l'État afghan a cependant une forme prémoderne<sup>4</sup>, où les impôts (ou tributs) sont levés en nature plutôt qu'en espèces, et où les dirigeants sont tributaires de protecteurs étrangers. Le plus célèbre d'entre eux est Shah Shuja (1803-1809, 1839-1842), dont le nom est d'ailleurs devenu synonyme de « lâche soumission aux pressions exercées par un protecteur ». La fin du XIX<sup>e</sup> siècle voit une forte consolidation du pouvoir étatique sous le règne de l'émir Abdul Rahman Khan (1880-1901), notamment par la modernisation de la collecte des impôts<sup>5</sup> et le recours à la force pour asseoir le contrôle sur d'autres centres de pouvoir. Les successeurs de l'« émir de fer » n'auront cependant ni sa détermination ni ses capacités. Le premier d'entre eux, Habibullah, est un dirigeant prudent et discret, ce qui n'empêche pas son assassinat en 1919. Le fils d'Habibullah, Amanullah, un réformateur beaucoup plus engagé, tente une modernisation rapide du pays, mais doit faire face à une opposition grandissante et finit par être renversé en 1929<sup>6</sup>. Après un bref intervalle de règne non pachtoune, un aristocrate pachtoune, Nadir Shah, s'empare à nouveau du trône. Si son règne n'est pas long et prend fin avec son assassinat en novembre 1933, son fils âgé de 19 ans, Zaher Shah, occupera lui le trône pendant près de quarante ans avant d'être évincé en 1973 par son cousin Mohammad Daoud, lors d'une révolution de palais. Ce n'est qu'avec la mort de Daoud, lors du coup d'État communiste d'avril 1978, que s'achève le règne

3 Sur ce processus, voir Seymour Becker, *Russia's Protectorates in Central Asia: Bukhara and Khiva, 1865-1924*, Harvard University Press, Cambridge, 1968. Pour une étude plus approfondie de la rivalité anglo-russe, voir Karl E. Meyer et Shareen Blair Brysac, *Tournament of Shadows: The Great Game and the Race for Empire in Central Asia*, Basic Books, New York, 1999.

4 Voir Christine Noelle, *State and Tribe in Nineteenth-Century Afghanistan: The Reign of Amir Dost Muhammad Khan (1826-1863)*, Curzon Press, Richmond, 1998.

5 Voir Hasan Kawun Kakar, *Government and Society in Afghanistan: The Reign of Amir 'Abd al-Rahman Khan*, University of Texas Press, Austin, 1979, pp. 73-91.

6 Leon B. Poullada, *Reform and Rebellion in Afghanistan: King Amanullah's Failure to Modernize a Tribal Society*, Cornell University Press, Ithaca, 1973, pp. 160-213.

dynastique (Zaher Shah se verra quand même remettre le titre officiel de « Père de la nation » lorsqu'il retournera vivre en Afghanistan après 2001 et demeura une présence discrète, mais influente, à Kaboul jusqu'à sa mort en 2007).

### Un État tributaire de recettes instables

L'État afghan est devenu au fil du temps un État « rentier », avec un budget excessivement dépendant de sources de recettes instables, telles que l'aide étrangère et les revenus issus de la vente de ressources naturelles épuisables. Lorsque Zaher Shah devient roi, une grande partie des recettes de l'État proviennent des taxes foncières et la plupart des dépenses de l'État sont financées par des sources de revenus internes. En 1964, au début de ce qu'il est convenu d'appeler la « Nouvelle Démocratie », 49 % des dépenses de l'État sont couvertes par l'aide étrangère<sup>7</sup>. Les risques qui découlent de la dépendance à l'égard de ces flux de revenus sont directement liés à leur instabilité. Si les priorités des donateurs changent, les recettes de l'État risquent de baisser; de même, si le cours mondial d'un des principaux produits d'exportation chute, les revenus peuvent aussi diminuer. En pareil cas, il est peu probable que l'État soit en mesure de répondre aux attentes suscitées dans la population en période plus prospère, ce qui peut se traduire par une baisse de l'autorité du gouvernement, voire une véritable crise de légitimité. S'il veut surmonter la crise, l'État devra alors faire preuve d'une force considérable, en s'appuyant sur la contrainte et d'autres formes de domination non légitimes pour survivre.

### Une présence faible en dehors de la capitale

À l'époque, l'État afghan est fondamentalement un État faible. S'il est bien présent dans de nombreuses régions du pays, cette présence est pour l'essentiel passive et distante. En de rares occasions, l'État central parvient à rassembler ses forces pour servir ses objectifs, par exemple lorsqu'il mate la révolte de la tribu pachtoune des Safi en 1947 ou lorsqu'il fait taire les opposants à un assouplissement des règles du *pardah* en 1959, alors que Mohammad Daoud est premier ministre. Mais c'est l'exception plutôt que la règle. Pour l'essentiel, un fossé important sépare l'État de ses sujets. Les fonctionnaires de Kaboul n'aiment guère être envoyés dans les provinces et, aux yeux de nombreux habitants des campagnes, les bureaucrates des villes ignorent tout de leurs modes de vie et des structures traditionnelles légitimes qui servent à réguler leurs relations sociales<sup>8</sup>. L'État n'est pas, à cette époque, un instrument qui permet de pénétrer et de contrôler cet univers rural complexe. Ce constat s'imposera comme une évidence avec la crise de 1978-79.

7 Barnett R. Rubin, *The Fragmentation of Afghanistan: State Formation and Collapse in the International System*, Yale University Press, New Haven, 2002, p. 296.

8 Pour de plus amples informations sur cette question, voir Thomas J. Barfield, « Weak Links on a Rusty Chain: Structural Weaknesses in Afghanistan's Provincial Government Administration », dans M. Nazif Shahrani et Robert L. Canfield (dir.), *Revolutions and Rebellions in Afghanistan: Anthropological Perspectives*, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1984, pp. 170-184.

## Un environnement géopolitique difficile

L'État afghan a été façonné dans une certaine mesure par l'environnement géopolitique conflictuel du pays. Établie en 1893, la ligne Durand a divisé les ethnies pachtones de l'Asie du Sud-Ouest situées entre l'Afghanistan et l'Inde britannique. Lors de la partition du sous-continent en 1947, l'Afghanistan exige l'« auto-détermination » pour les Pachtones d'Inde, mais sa demande n'est pas suivie d'effets. En conséquence, l'Afghanistan est le seul État à voter contre l'adhésion du Pakistan à l'Organisation des Nations Unies, ce qui donnera lieu à des relations tendues pendant les trente années suivantes<sup>9</sup>. Les planificateurs militaires pakistanais se trouvent confrontés à un scénario cauchemardesque, leur pays se retrouvant enserré entre deux pays hostiles, l'Inde et l'Afghanistan. Dès lors, il faut se tenir prêt à saisir toute occasion qui se présenterait pour changer la donne. Le renversement du président Daoud, favorable au Pachtounistan, et plus encore l'invasion de l'Afghanistan par l'Union soviétique, leur fournissent l'occasion attendue.

## Les crises de 1978-1979

Le coup d'État communiste d'avril 1978 fait basculer l'Afghanistan dans un abîme social et politique duquel il n'est pas encore parvenu à s'extraire. Si les causes du coup d'État sont multiples, il convient avant tout de noter qu'il ne répond pas au départ à une quelconque volonté de changement révolutionnaire de la part du peuple afghan en général, mais résulte plutôt de la profonde division qui règne à l'époque au sein de l'élite politique basée à Kaboul. L'origine des dissensions réside dans l'émergence de groupes politiques radicaux pendant la période de la « Nouvelle Démocratie », entre 1964 et 1973. Deux groupes marxistes, les factions Khalq (« le peuple ») et Parcham (« l'étendard »), se forment au cours de cette période et, en dépit de rivalités profondes, s'associent pour constituer le Parti populaire démocratique d'Afghanistan (PPDA)<sup>10</sup>. Ces groupes sont inspirés par le modèle soviétique, et malgré l'absence de données crédibles permettant d'affirmer que l'URSS a orchestré le coup d'avril, il semble qu'elle en ait été informée à l'avance<sup>11</sup> – ce qui n'est pas surprenant, étant donné que de nombreux membres des forces armées afghanes sont alors formés en Union soviétique. Le régime de Daoud n'a pas répondu aux attentes élevées que sa propre rhétorique « révolutionnaire » a suscitées et il suffit d'une étincelle pour mettre le feu aux poudres.

9 Connu sous le nom de conflit du Pachtounistan. Voir Rajat Ganguly, *Kin State Intervention in Ethnic Conflicts: Lessons from South Asia*, SAGE Publications, New Delhi, 1998, pp. 162-192.

10 Voir Anthony Arnold, *Afghanistan's Two-Party Communism: Parcham and Khalq*, Hoover Institution Press, Stanford, 1983, pp. 52-56; Henry S. Bradsher, *Afghan Communism and Soviet Intervention*, Oxford University Press, Karachi, 1999, pp. 20-23.

11 Christopher Andrew et Vasili Mitrokhin, *The World Was Going Our Way: The KGB and the Battle for the Third World*, Basic Books, New York, 2005, p. 386.

## La « révolution de Saur »

L'étincelle se produit avec l'assassinat, le 17 avril 1978, d'un militant de premier plan du Parcham, Mir Akbar Khyber. L'identité des assassins ne sera jamais établie, mais beaucoup considèrent que c'est l'œuvre de Hafizullah Amin, un khalqi impitoyable<sup>12</sup>. Des milliers de personnes assistent aux funérailles de Khyber et le régime de Daoud, pris de panique, fait arrêter de nombreux militants communistes. C'est ce qui déclenche le coup d'État du 27 avril, fomenté essentiellement dans les rangs de l'armée. Ses quatre figures de proue sont Abdul Qadir et Muhammad Rafi (du Parcham), et Aslam Watanjar et Sayid Muhammad Gulabzoi (du Khalq). Après avoir pris d'assaut le palais et exécuté Daoud et sa famille tôt le matin du 28 avril, ils installent au pouvoir une poignée de politiciens marxistes civils : Nur Mohammad Taraki et Hafizullah Amin (du Khalq), et Babrak Karmal (du Parcham). Taraki est désigné leader de ce qu'on appellera la « révolution de Saur » (*inqilab-e saur*), en référence au mois du calendrier afghan lors duquel ces événements ont eu lieu. D'un certain point de vue, le terme « révolution » n'est pas approprié, la plupart des Afghans s'étant réveillés surpris d'apprendre la prise du pouvoir par les communistes, qui n'est en aucun cas le produit d'un mouvement populaire de masse. D'un autre point de vue, ce titre est justifié, les nouveaux dirigeants marxistes s'étant rapidement employés à entreprendre une révolution par le haut, déclenchant un conflit majeur entre l'État et ses sujets.

La période allant d'avril 1978 à décembre 1979 est marquée par des troubles presque incessants et ce, pour plusieurs raisons. La plus importante est que les politiques des nouveaux dirigeants sont profondément offensantes à l'égard des mentalités et des valeurs d'un grand nombre d'Afghans. L'athéisme déclaré des dirigeants les place immédiatement à l'écart et les politiques qu'ils mènent dans des domaines tels que la réforme agraire sont à la fois mal vues et jugées provocatrices. Face à la résistance rencontrée, ils ont rapidement recours à la force brutale pour asseoir leur position. Dans la prison de Pule-Charkhi, non loin de Kaboul, un grand nombre de détenus sont exécutés. Sayid Abdullah, directeur de la prison, déclare à l'époque : « Seul un million d'Afghans doivent rester en vie. Il nous faut un million de khalqis. Les autres, nous n'en avons pas besoin, nous pouvons nous en débarrasser<sup>13</sup> ». La force et la contrainte ont cependant un effet contraire à celui que le régime recherche, amenant de plus en plus de gens à rejoindre le camp de l'opposition et à prendre les armes contre le régime. Aux troubles occasionnés par les politiques menées par les nouveaux dirigeants viennent s'ajouter les profonds désaccords qui existent entre le Parcham et le Khalq. Les premières victimes de cette division sont Karmal et plusieurs de ses collaborateurs, qui sont envoyés à l'étranger comme ambassadeurs dans les trois mois qui suivent le coup d'état. Plus tard

12 Voir, par exemple, Gilles Dorronsoro, *Revolution Unending: Afghanistan, 1979 to the Present*, Columbia University Press, New York, 2005, p. 85.

13 Michael Barry, « Répressions et guerre soviétiques », dans *Les Temps modernes*, N° 408-409, 1980, p. 183 [traduction CICR].

dans l'année, une nouvelle purge des partisans du Parcham a lieu<sup>14</sup>; certains s'en sortent grâce à la protection soviétique. Mais ce n'est pas la seule scission. En septembre 1979, Amin parvient à évincer son compagnon khalqi Taraki, par la suite assassiné, marquant le début d'une période de répression implacable. Cette scission a également d'autres effets de plus grande ampleur. Taraki a été reçu par le dirigeant soviétique Léonid Brejnev peu avant celui qui allait l'évincer, et Brejnev et ses compagnons sont furieux de la tournure que prennent les événements. Le temps d'Amin est compté.

### L'invasion soviétique

Les dirigeants soviétiques sont inquiets depuis longtemps de l'évolution de la situation en Afghanistan, mais leur réaction première est de s'efforcer de garder leurs distances. Le 15 mars 1979, la 17<sup>e</sup> division de l'armée afghane se mutine à Herat, mettant le régime face à un sérieux défi. Taraki demande l'aide de l'Union soviétique, mais le président du Conseil des ministres, Alexeï Kossyguine, répond en des termes mesurés qu'il vaut la peine de répéter ici :

« Le déploiement de nos forces sur le territoire afghan pousserait immédiatement la communauté internationale à réagir, ce qui donnerait lieu à des effets extrêmement défavorables sur de nombreux fronts... Je tiens à nouveau à souligner que nous avons examiné la question du déploiement de nos forces sous tous les angles; nous avons étudié avec soin tous les aspects de cette action pour parvenir à la conclusion que si nos troupes étaient déployées, non seulement la situation dans votre pays ne s'améliorerait pas, mais elle s'aggraverait. On ne peut nier que nos troupes auraient à combattre non seulement contre des agresseurs étrangers, mais aussi contre une partie de votre peuple. Et le peuple ne pardonne pas ce genre de choses<sup>15</sup> ».

Malheureusement, à la fin de 1979, la mauvaise santé d'un Kossyguine vieillissant l'écarte en grande partie du processus décisionnel politique et l'assassinat de Taraki conduit les dirigeants soviétiques dans une autre direction. Le 12 décembre 1979, une réunion du Politburo soviétique, présidée par le ministre des Affaires étrangères Andreï Gromyko, accepte la recommandation de quatre dirigeants soviétiques et membres du Politburo – Léonid Brejnev, secrétaire général du Parti communiste, Youri Andropov, président du Comité pour la sécurité de l'État (le KGB), Dmitri Ustinov, ministre de la Défense, et Gromyko lui-même – d'envahir l'Afghanistan. Le 27 décembre, Amin est exécuté par un commando soviétique au Palais Tajbeg, dans le sud de Kaboul. À 20 h 45, une station de radio soviétique s'empare du signal de Radio Kaboul et diffuse un enregistrement dans lequel Babrak Karmal annonce le renverse-

14 Voir Odd Arne Westad, « Prelude to Invasion: The Soviet Union and the Afghan Communists, 1978-1979 », dans *International History Review*, Vol. 16, 1994, pp. 61-62.

15 James G. Hershberg (dir.), « New Evidence on the Soviet Intervention in Afghanistan », dans *Cold War International History Bulletin*, N° 8-9, 1996-1997, p. 147 [traduction CICR].

ment d'Amin. L'Afghanistan est sur le point d'entrer non seulement dans une nouvelle décennie, mais aussi dans une nouvelle ère.

L'invasion soviétique transforme radicalement l'Afghanistan: d'un avant-poste éloigné, le pays devient l'un des principaux théâtres de la rivalité de la Guerre Froide. L'Agence centrale de renseignements des États-Unis (la CIA) n'a pas anticipé l'invasion et l'administration Carter considère comme un véritable affront ce qui vient de se passer<sup>16</sup>. Les motivations des Soviétiques sont impénétrables et, pour le président Carter, cette invasion signifie que l'URSS peut barrer la route du pétrole en provenance du golfe Persique, ce qui constitue « la plus grave menace pour la paix dans le monde depuis la Seconde Guerre mondiale<sup>17</sup> ». La réponse de l'administration Carter, et de l'administration Reagan qui lui succédera, est d'armer des groupes d'opposition à l'Union soviétique dans le but de faire savoir qu'une telle invasion est inacceptable au plan international. Cette approche se révélera efficace et les Soviétiques finiront par se retirer en 1989; mais cela aura des conséquences ni voulues ni prévues.

## La guerre soviéto-afghane

L'invasion de l'Afghanistan par l'URSS crée un environnement politique extrêmement paradoxal. La présence des forces soviétiques est apparemment suffisante pour maintenir en vie l'État afghan, mais le fait que l'État soit fortement dépendant de l'aide soviétique pour sa survie limite sa capacité d'obtenir un soutien normatif généralisé. Ainsi, l'appui soviétique offre non pas une stratégie pour un régime durable sur le long terme, mais plutôt un système de survie, et lorsque ces aides sont coupées à la fin de 1991, le régime communiste de Kaboul s'effondre rapidement. De fait, l'État afghan, en tant que structure autonome en matière d'extraction et d'utilisation des ressources, se désintègre après l'invasion soviétique; l'ampleur du problème est longtemps dissimulée grâce aux subsides soviétiques, mais lorsque ces derniers disparaissent, le régime sombre lui aussi. C'est cependant la résistance farouche du peuple afghan contre le régime communiste qui permet ce changement. Les dirigeants soviétiques espéraient peut-être cueillir des lauriers pour avoir écarté l'impopulaire Amin du pouvoir, mais celui qu'ils lui substituent, Babrak Karmal, est largement méprisé; les personnes qui ont un sens aigu de l'histoire afghane disent de lui qu'il est un deuxième Shah Shuja. Cet environnement n'a rien de prometteur pour Karmal, qui se révélera un dirigeant tout à fait quelconque.

16 Tim Weiner, *Legacy of Ashes: The History of the CIA*, Penguin, New York, 2007, pp. 365-367.

17 Gabriella Grasselli, *British and American Responses to the Soviet Invasion of Afghanistan*, Dartmouth, Aldershot, 1996, p. 121 [traduction CICR].



## Les moudjahidines

Bien que la résistance à la présence soviétique soit issue de milieux très différents, on en vient à parler des « moudjahidines » pour désigner les résistants armés, un terme qui signifie « ceux qui pratiquent le djihad ». Les moudjahidines afghans regroupent de très nombreuses composantes, notamment des partis politiques basés principalement au Pakistan, des chefs de guerre avec des degrés d'autorité divers au sein même de l'Afghanistan et des communautés sur lesquelles ils s'appuient<sup>18</sup>. Si leur caractère disparate est une force pendant les années 1980 (en ce sens qu'ils peuvent très difficilement procéder par cooptation ou éviction), il devient une faiblesse après 1991 (les privant de la cohésion nécessaire pour exercer le pouvoir de manière efficace). À cette époque, les moudjahidines sont le reflet des complexités de la société afghane – qui établit des distinctions importantes selon des critères ethniques, confessionnels, géographiques, économiques ou sexuels – et affichent des distinctions idéologiques marquées. On y trouve des partis aussi divers que le Hezb-e-Islami (« le Parti de l'islam »), proche du léninisme et dirigé par Gulbuddin Hekmatyar, et le parti islamiste modéré Jamiat-e-Islami (« la Société islamique ») de Burhanuddin Rabbani. On y trouve aussi de plus petits partis emmenés par des figures telles que Pir Sayed Ahmed Gailani et Sibghatullah Mojadidi, qui représentent les influences soufies et soutiennent le retour de Zaher Shah, et Abdul Rab Rassoul Sayyaf, beaucoup plus influencé par les tendances wahhabites venues de la péninsule arabique. Ces partis servent d'intermédiaires pour distribuer l'aide internationale, mais, sur le terrain, leur importance directe est moindre par rapport à celle de chefs tels que Haji Abdul Latif à Kandahar, Ismaël Khan à Herat et Ahmad Shah Massoud dans la vallée du Panshir, au nord de Kaboul<sup>19</sup>. Les moudjahidines ne réussissent pas à s'emparer des grandes villes et à les occuper, mais ils harcèlent efficacement les Soviétiques et les forces du régime dans pratiquement toutes les régions rurales, les privant ainsi d'un quelconque semblant de « victoire ».

## Soutien mondial et régional

Les moudjahidines bénéficient pratiquement tout au long des années 1980 du soutien actif des États-Unis du président Reagan et du Pakistan du général Zia ul-Haq. Ces deux États poursuivent toutefois des intérêts distincts. Les États-Unis sont résolus à s'attaquer aux fondations du pouvoir soviétique et considèrent les moudjahidines comme un instrument pouvant servir à cet effet. Pour le Pakistan en revanche, c'est un ensemble complexe d'intérêts régionaux qui sont en jeu. Le différend qui couve depuis 1947 au sujet de la frontière

18 Pour en savoir plus sur les origines des moudjahidines, voir Olivier Roy, *Islam and Resistance in Afghanistan*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, pp. 98-148; Abdulkader Sinno, *Organizations at War in Afghanistan and Beyond*, Cornell University Press, Ithaca, 2008, pp. 119-172.

19 Pour plus d'informations sur ces partis et leurs dirigeants, voir William Maley, *The Afghanistan Wars*, Palgrave Macmillan, New York, 2009, pp. 52-55.

avec l’Afghanistan fait que le Pakistan n’a aucun intérêt à renforcer la position d’Afghans nationalistes sécularisés et préfère par conséquent soutenir des groupes islamistes radicaux tels que le Hezb-e-Islami d’Hekmatyar<sup>20</sup>, dévoué depuis longtemps au service de renseignement pakistanais. C’est un choix que les États-Unis, principale source de financement des armes utilisées par les moudjahidines, sont prêts à accepter, bien qu’il soit notoire que le Hezb-e-Islami est aussi radicalement anti-occidental. Cette situation irrite profondément des commandants tels que Massoud, qui s’interrogent sur la portée réelle des combats menés par le Hezb et pressentent que l’on risque ainsi de créer un monstre qu’il faudra un jour combattre. Sur ce point, ils se révéleront d’ailleurs beaucoup plus clairvoyants que les décideurs à Washington ou le personnel de la CIA à Islamabad.

### Le retrait des Soviétiques

Les Soviétiques finissent par retirer leurs troupes d’Afghanistan. Pour les membres de la nouvelle équipe au pouvoir, à commencer par Mikhaïl S. Gorbatchev (devenu secrétaire général du Parti communiste de l’Union soviétique en mars 1985), l’engagement afghan n’a pas grand-chose à offrir. Lors du 27<sup>e</sup> Congrès du Parti, en février 1986, Gorbatchev qualifie le conflit en Afghanistan de « plaie saignante » (*krovotochashchaia rana*)<sup>21</sup> et, le 5 mai, Babrak Karmal, secrétaire général du Comité central du PPDA, est remplacé par le docteur Najibullah, qui a été à la tête de la police secrète du régime de 1980 à 1985. Le 13 novembre 1986, le Politburo soviétique prend la décision de retirer ses troupes sur une période de deux ans. Najibullah est encouragé à élargir la base de son régime en facilitant la « réconciliation nationale », mais les blessures de la guerre sont trop profondes et, comme relevé dans une analyse, son passé dans la police secrète « l’exclut irrémédiablement en tant qu’architecte de la réconciliation nationale<sup>22</sup> ». Grâce aux livraisons de matériel soviétique, Najibullah parvient à survivre au retrait des forces soviétiques en 1989, mais, comme on s’en rendra compte par la suite, sa survie dépend des ressources fournies par l’Union soviétique, qui lui permettent d’acheter l’allégeance d’acteurs clés dans diverses parties du pays. Pratiquement dès l’instant où la fourniture de ces ressources cesse, son régime commence à se disloquer, tandis que les principaux acteurs se repositionnent. En avril 1992, le régime s’effondre complètement<sup>23</sup>.

20 Voir Mariam Abou Zahab et Olivier Roy, *Islamist Networks: The Afghan-Pakistan Connection*, Hurst & Co., Londres, 2004, pp. 53-57; Rizwan Hussain, *Pakistan and the Emergence of Islamic Militancy in Afghanistan*, Ashgate, Aldershot, 2005, pp. 93-133.

21 *Materialy XXVII s’ezda Kommunisticheskoi partii Sovetskogo Soiuza*, Izdatel’stvo politicheskoi literatury, Moscou, 1986, p. 69.

22 Kim M. Tsagolov et Selig S. Harrison, « Afganskaia voina: Vzgliad iz segodniashnego dnia », dans *Vostok*, N° 3, 1991, p. 53 [traduction CICR].

23 Voir Phillip Corwin, *Doomed in Afghanistan: A UN Officer’s Memoir of the Fall of Kabul and Najibullah’s Failed Escape, 1992*, Rutgers University Press, New Brunswick, 2003.

Les conséquences de la guerre sur l'Afghanistan sont absolument dévastatrices. Entre 1978 et 1987, 240 Afghans sont tués en moyenne chaque jour sur dix ans, soit un nombre de pertes civiles 50 fois plus élevé que celui enregistré en 2010<sup>24</sup>. Ce taux de mortalité s'accompagne d'un nombre à la fois considérable et choquant de crimes de guerre et de violations des droits de l'homme<sup>25</sup>. Il s'accompagne aussi de phénomènes massifs et durables de déplacement de population et de migration forcée, qui donneront lieu à des problèmes d'ordre social sur le long terme<sup>26</sup>. Sur une population estimée avant la guerre à 13,05 millions d'habitants, au début de 1990, environ 6,2 millions vivent à l'étranger en tant que réfugiés, principalement au Pakistan et en Iran. Les camps de réfugiés au Pakistan se révèlent être des lieux ambigus : ils protègent des réfugiés vulnérables, mais abritent également des combattants<sup>27</sup>. Ils sont en définitive un terrain propice pour le mouvement taliban, une force nuisible qui est l'expression non pas d'une certaine société afghane « traditionnelle », mais, plus tragiquement, de décennies de perturbation de la vie quotidienne pour le commun des Afghans. L'Afghanistan a été profondément bouleversé par les événements de 1980, et il a un long chemin à parcourir avant de pouvoir espérer un rétablissement complet.

## La tourmente postsoviétique : les moudjahidines et les talibans

La désintégration du régime de Najibullah entraîne la prise de Kaboul par des moudjahidines afghans. Ces derniers se heurtent cependant à deux problèmes. Le premier est qu'ils ont hérité des symboles d'un État (notamment d'une ville capitale), mais pas de mécanismes étatiques fonctionnels : les bureaucrates ont été mis en déroute ou ont fui le pays, l'armée s'est divisée en fonction de critères ethniques et régionaux, et il n'y a tout simplement plus d'organismes en place pour extraire et distribuer les ressources. Rares sont les mouvements de résistance à s'être retrouvés avec un héritage aussi affaibli.

24 Noor Ahmad Khalidi, « Afghanistan: Demographic Consequences of War, 1978-1987 », dans *Central Asian Survey*, Vol. 10, 1991, pp. 101-126.

25 Voir Jeri Laber et Barnett R. Rubin, « *A Nation is Dying* »: *Afghanistan under the Soviets 1979-87*, Northwestern University Press, Evanston, 1988; The Afghanistan Justice Project, *Casting Shadows: War Crimes and Crimes against Humanity 1978-2001*, Afghanistan Justice Project, Kaboul, 2005; William Maley, « Human Rights in Afghanistan », dans Shahram Akbarzadeh, et Benjamin MacQueen (dir.), *Islam and Human Rights in Practice: Perspectives Across the Ummah*, Routledge, New York, 2008, pp. 89-107.

26 Voir Susanne Schmeidl et William Maley, « The Case of the Afghan Refugee Population: Finding Durable Solutions in Contested Transitions », dans Howard Adelman (dir.), *Protracted Displacement in Asia: No Place to Call Home*, Ashgate, Aldershot, 2008, pp. 131-179.

27 Fiona Terry, *Condemned to Repeat?: The Paradox of Humanitarian Action*, Cornell University Press, Ithaca, 2002, pp. 55-82; Sarah Kenyon Lischer, *Dangerous Sanctuaries? Refugee Camps, Civil War, and the Dilemmas of Humanitarian Aid*, Cornell University Press, Ithaca, 2005, pp. 44-72.

## La rivalité entre moudjahidines

Tout aussi grave, les dissensions au sein des moudjahidines se sont exacerbées. Si la plupart des dirigeants moudjahidines musulmans sunnites signent un accord, le 24 avril 1992, pour former un « conseil de direction » (*Shura-i Qiyadi*) présidé par le professeur Mojadidi, Gulbuddin Hekmatyar refuse d'y participer. « Hekmatyar ne peut rien accepter dont ferait partie Ahmad Shah Massoud<sup>28</sup> », a précédemment fait savoir son porte-parole. En dépit de nombreuses tentatives ultérieures visant à mettre fin à ces luttes intestines, elles demeurent une source de tension extrême<sup>29</sup> et lorsque Hekmatyar revient finalement à Kaboul en tant que « premier ministre », en juin 1996, sa présence ne fait que miner la réputation du gouvernement, alors présidé par Burhanuddin Rabbani.

L'une des principales raisons à cela est que la rivalité entre moudjahidines a entraîné un conflit armé brutal qui a causé d'importants dégâts à la capitale elle-même. Si, à l'époque, le taux de mortalité connaît une baisse sensible dans la plupart des régions du pays, à Kaboul, c'est le contraire qui se produit. Les secteurs de la ville sont désormais sous le contrôle de différentes forces, avec le Hezb-e-Wahdat chiite dans l'ouest de la ville, les forces loyales à Massoud dans le nord, une milice sous les ordres de l'ancien commandant communiste Abdul Rashid Dostom dans la zone de Bala Hissar, et les fidèles à Abdul Rab Rassoul Sayyaf à Paghman. Les premiers combats entre les forces du Hezb-e-Wahdat et celles de Sayyaf ont lieu en juin 1992<sup>30</sup>. À ces combats viennent s'ajouter les roquettes tirées sur la ville par les forces du Hezb-e-Islami situées au sud, qui utilisent les armes accumulées au cours des années 1980 dans le but de tenter d'empêcher quiconque de gouverner si Hekmatyar lui-même n'est pas en mesure de le faire. Rabbani dit d'Hekmatyar qu'il est un « dangereux terroriste qui devrait être chassé d'Afghanistan<sup>31</sup> ». Cette période a des conséquences très lourdes sur le plan humain, avec des crimes de guerre commis à grande échelle par plusieurs parties engagées dans le conflit<sup>32</sup>. Ce n'est qu'en mars 1995 que Massoud parvient à sécuriser à la fois la ville et ses environs. Mais cette accalmie sera de courte durée.

## L'émergence des talibans

C'est dans ce contexte qu'émerge en 1994 le mouvement taliban sur la scène afghane, avec pour commencer la prise de la ville de Kandahar, puis de celle

28 Dans *International Herald Tribune*, 22 avril 1992, p. 2 [traduction CICR].

29 Voir William Maley, « The Future of Islamic Afghanistan », dans *Security Dialogue*, Vol. 24, décembre 1993, pp. 388-390.

30 Kristian Berg Harpviken, *Political Mobilization among the Hazara of Afghanistan: 1978-1992*, Rapport N° 9, Faculté de sociologie, Université d'Oslo, Oslo, p. 113.

31 BBC *Summary of World Broadcasts*, FE/1461/B/1, 17 août 1992 [traduction CICR].

32 Voir *Blood-Stained Hands: Past Atrocities in Kabul and Afghanistan's Legacy of Impunity*, Human Rights Watch, New York, 2005.

d'Herat en 1995, et enfin de celle de Kaboul en septembre 1996<sup>33</sup>. « Taliban » est simplement le pluriel persan du mot arabe signifiant « étudiant ». Si plusieurs « fronts talibans » existaient en Afghanistan au début des années 1980, le mouvement de 1994 est différent, en ce sens qu'il s'apparente davantage à une force militaire conventionnelle. Son émergence répond fondamentalement au désir du Pakistan d'avoir une force de substitution capable d'occuper et de tenir d'importantes portions de territoire, ce que le Hezb-e-Islami d'Hekmatyar n'a pas réussi à faire. Le ministre de l'Intérieur pakistanais, le général à la retraite Nasrullah Babar, utilise d'ailleurs le terme « nos gars » quand il se réfère aux talibans, ce qui a le don d'exaspérer le ministre des Affaires étrangères pakistanais<sup>34</sup>. Le rôle du Pakistan dans le soutien apporté au mouvement taliban est déterminant pour sa montée en puissance. Comme le relève Human Rights Watch :

« De toutes les puissances étrangères qui participent aux efforts visant à soutenir et influencer les combats en cours, le Pakistan se distingue à la fois par l'étendue de ses objectifs et l'ampleur de ses efforts, qui consistent notamment à lever des fonds pour les talibans, à financer les opérations menées par les talibans, à fournir un soutien diplomatique en tant qu'émissaire virtuel des talibans à l'étranger, à organiser l'entraînement des combattants talibans, à recruter une main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée pour servir dans les forces talibanes, à planifier et diriger des offensives, à fournir des munitions et du carburant et à en faciliter l'acheminement, et à fournir, à plusieurs reprises apparemment directement, un soutien aux combats<sup>35</sup> ».

### Les effets des méthodes impitoyables utilisées par les talibans

Malheureusement pour le Pakistan, l'attitude des talibans leur vaut rapidement le statut de parias. Comme le relève le ministre des Affaires étrangères du Pakistan, Abdul Sattar, « Islamabad n'a pas prévu que les talibans vont être perçus par la communauté internationale comme une création du Pakistan... Seul ami des talibans, le Pakistan se voit rejeter la responsabilité

33 Pour de plus amples informations sur la progression des talibans, voir Anthony Davis, « How the Taliban Became a Military Force », dans William Maley (ed.), *Fundamentalism Reborn? : Afghanistan and the Taliban*, Hurst & Co., Londres, 1998, pp. 43-71 ; Neamatollah Nojumi, *The Rise of the Taliban: Mass Mobilization, Civil War, and the Future of the Region*, Palgrave, New York, 2002, pp. 117-124 ; Michael Griffin, *Reaping the Whirlwind: Afghanistan, Al Qa'ida and the Holy War*, Pluto Press, Londres, 2004, pp. 30-47 ; Steve Coll, *Ghost Wars: The Secret History of the CIA, Afghanistan and Bin Laden, from the Soviet Invasion to September 10, 2001*, Penguin, Londres, 2005, pp. 280-300 ; Roy Gutman, *How We Missed the Story: Osama Bin Laden, the Taliban, and the Hijacking of Afghanistan*, United States Institute of Peace Press, Washington DC, 2008, pp. 61-79 ; Robert D. Crews et Amin Tarzi (dir.), *The Taliban and the Crisis of Afghanistan*, Harvard University Press, Cambridge, 2008 ; Ahmed Rashid, *Taliban: Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia*, Yale University Press, New Haven, 2010, pp. 17-30.

34 Voir S. Iftikhar Murshed, *Afghanistan: The Taliban Years*, Bennett & Bloom, Londres, 2006, p. 45.

35 Human Rights Watch, *Afghanistan – Crisis of Impunity: The Role of Pakistan, Russia and Iran in Fuelling the Civil War*, Human Rights Watch, New York, 2001, p. 23 [traduction CICR].

de leurs actions<sup>36</sup> ». La politique des talibans à l'égard des femmes leur vaut la condamnation de la communauté internationale<sup>37</sup>. Et leur manière de traiter les minorités est souvent atroce, à l'image de ce qui se produit en août 1998 à Mazar-e-Charif, lorsque plus de 2000 Afghans de l'ethnie hazara sont massacrés en l'espace de trois jours, dans des circonstances horribles qu'un employé du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés décrit de la façon suivante :

« Certains ont été tués dans la rue. Un grand nombre d'entre eux ont été exécutés chez eux, après que les quartiers de la ville dont on savait qu'ils étaient habités par ce groupe ethnique avaient été systématiquement bouclés et perquisitionnés. D'autres sont morts de chaleur ou asphyxiés après avoir été entassés dans des conteneurs métalliques scellés, placés sous le soleil brûlant du mois d'août. Dans au moins un hôpital, pas moins de 30 patients ont été abattus alors qu'ils étaient allongés dans leur lit sans défense. Les corps de bon nombre de victimes ont été abandonnés dans les rues ou dans leurs maisons pour intimider les autres habitants de la ville. Des témoins horrifiés ont vu des chiens s'acharner sur les cadavres, alors que des messages diffusés par haut-parleurs et à la radio leur ordonnaient de ne pas déplacer ni enterrer les corps<sup>38</sup> ».

Outre ces atrocités, des actes de pur vandalisme sont commis, tels que la destruction, en mars 2001, des célèbres bouddhas de Bamiyan. De plus, tandis que la résistance contre les talibans se poursuit sous le commandement d'Ahmad Shah Massoud, le mouvement ne parvient pas à obtenir un siège à l'ONU pour l'Afghanistan ; seuls le Pakistan, l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis lui accorderont la reconnaissance diplomatique.

Le régime des talibans prend fin relativement vite. Le 9 septembre 2001, le réseau terroriste Al-Qaïda d'Oussama Ben Laden parvient à assassiner Massoud ; les attaques qu'il mène deux jours plus tard contre des cibles américaines conduisent aussitôt les États-Unis à lancer une offensive directe en octobre 2001 (l'opération *Enduring Freedom* – Liberté immuable), à laquelle les talibans sont incapables de résister. Dès la mi-novembre, Kaboul tombe aux mains des forces anti-talibanes et, dès la mi-décembre, la plupart des dirigeants talibans ont fui au Pakistan. Il convient de ne pas perdre de vue la rapidité avec laquelle le régime taliban est tombé dès lors qu'une force plus puissante est intervenue ; la leçon à en tirer est que, dans le cadre de conflits comme celui en Afghanistan, il est essentiel de prendre la main et de la garder.

36 Abdul Sattar, *Pakistan's Foreign Policy 1947-2005*, Oxford University Press, Karachi, 2007, p. 227 [traduction CICR].

37 Voir Physicians for Human Rights, *The Taliban's War on Women: A Health and Human Rights Crisis in Afghanistan*, Physicians for Human Rights, Boston, 1998.

38 Rupert C. Colville, « One Massacre That Didn't Grab the World's Attention », dans *International Herald Tribune*, 7 août 1999 [traduction CICR].

## L'Afghanistan depuis 2001

La période qui s'est écoulée depuis le renversement du régime taliban en novembre-décembre 2001 a connu des réussites et des échecs. D'après les données d'une enquête, 54 % des Afghans interrogés ont indiqué avoir le sentiment « que leur famille était plus prospère aujourd'hui qu'elle ne l'était à l'époque du régime taliban » et 78 % étaient d'accord pour dire que « la démocratie peut comporter des problèmes, mais qu'elle est préférable à toute autre forme de gouvernement »<sup>39</sup>. Le pays présente cependant une diversité extrême, avec une mosaïque de contextes politiques locaux. En outre, toute discussion informelle en Afghanistan fait rapidement remonter à la surface une foule de critiques, dont bon nombre sont révélatrices de la manière dont a été dévoyée la transition post-2001. Cinq problèmes ressortent tout particulièrement.

### Un gouvernement faible

Premièrement, l'Afghanistan supporte les faiblesses des institutions politiques nouvellement créées. L'accord de Bonn, signé en décembre 2001, a prévu la mise en place de 29 départements ministériels, alors que 6 à 8 auraient peut-être suffi. Ce foisonnement a donné lieu à des rivalités entre organes contrôlés par différentes factions politiques. En établissant un système présidentiel fort, la Constitution afghane de 2004 a en outre placé un cabinet surchargé au cœur du pouvoir exécutif, de sorte que les principales questions ne sont traitées que si et lorsqu'elles ont obtenu l'attention du président. Par ailleurs, le fait que les États-Unis aient bloqué, en 2002, l'expansion de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) au-delà de Kaboul, a plus ou moins obligé le nouveau président afghan, Hamid Karzaï, à offrir, dans les provinces et les districts, des positions de pouvoir à des acteurs armés afin d'éviter qu'ils ne viennent jouer les « trouble-fêtes ». Cela a eu pour effet de marginaliser les chefs locaux légitimes, notamment ceux basés dans les structures tribales pachtounes et, à long terme, cela a terni la réputation du nouvel État et suscité d'importants problèmes de népotisme et de mauvaise administration<sup>40</sup>.

### La corruption

Deuxièmement, la mauvaise gouvernance et la corruption sont des problèmes endémiques, alimentés par la résurgence de l'industrie de l'opium et l'incapacité de reconstruire un système judiciaire capable de garantir la primauté du droit. L'état de droit reste lamentablement faible, de sorte que pour la plu-

39 Ruth Rennie, Sudhindra Sharma et Pawan Sen, *Afghanistan in 2009: A Survey of the Afghan People*, The Asia Foundation, Kaboul, 2009, pp. 43-100 [traduction CICR].

40 William Maley, *Rescuing Afghanistan*, Hurst & Co., Londres, 2006, p. 128; Sarah Chayes, *The Punishment of Virtue: Inside Afghanistan after the Taliban*, Penguin Press, New York, 2006; Antonio Giustozzi, *Koran, Kalashnikov and Laptop: The Neo-Taliban Insurgency in Afghanistan*, Hurst & Co., Londres, 2007, p. 16.



part des Afghans, les impressionnantes garanties juridiques énoncées dans la Constitution et dans différentes lois n'existent que sur le papier<sup>41</sup>. La corruption est l'une des principales causes du problème, les juges se laissant facilement acheter<sup>42</sup>. Selon Integrity Watch Afghanistan, « un adulte sur sept, soit près de 1 677 000 adultes, a été confronté directement à la corruption en Afghanistan en 2009, et 28 % des foyers afghans ont versé des pots-de-vin pour obtenir au moins un service public... En 2009, la valeur moyenne des pots-de-vin versés était de 7 769 afghanis (l'équivalent de 156 dollars US). Cela représente une somme d'argent considérable dans un pays où le revenu par tête est de 502 dollars US par an<sup>43</sup> ».

Les revenus tirés de l'opium, en plus de financer les opposants au gouvernement<sup>44</sup>, fournissent également une partie des fonds destinés aux pots-de-vin, comme c'est aussi le cas des juteux contrats occidentaux attribués à des Afghans perçus comme ayant un réseau de relations utiles. À la tête du système afghan, il n'existe pas de véritable volonté de résoudre ces problèmes, comme l'a démontré l'intervention du président Karzaï afin de protéger un de ses collaborateurs arrêté en juillet 2010 pour avoir exigé un pot-de-vin. Le président s'en est pris aux organismes afghans et internationaux qui avaient cherché à traduire l'accusé en justice : selon le chef de cabinet de M. Karzaï, c'est parce que le président voulait que ces unités opèrent « dans un cadre afghan »<sup>45</sup>.

## Le clientélisme et les alliances

Cela nous amène à évoquer un troisième problème, à savoir que les dirigeants politiques afghans n'ont pas été à la hauteur quand il s'est agi de prendre la barre. Le président Karzaï a grandi à Peshawar dans les années 1980, dans un contexte politique marqué par l'absence de l'État, et sa conception de la politique n'est pas fondamentalement axée sur l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques mais plutôt sur le clientélisme, les réseaux de relations et les alliances. À la fin de l'année 2009, l'ambassadeur des États-Unis en Afghanistan, Karl W. Eikenberry, l'a exprimé ainsi dans un télégramme adressé à Washington :

41 Pour un examen plus détaillé de cette question, voir Whit Mason (dir.), *The Rule of Law in Afghanistan: Missing in Inaction*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

42 Paul Watson, « In Afghanistan, money tips the scales of justice », dans *Los Angeles Times*, 18 décembre 2006; Keith B. Richburg, « In Afghanistan, U.S. seeks to fix a tattered system of justice », dans *Washington Post*, 28 février 2010.

43 Integrity Watch Afghanistan, *Afghan Perceptions and Experiences of Corruption: A National Survey 2010*, Integrity Watch Afghanistan, Kaboul, juillet 2010, p. 10 [traduction CICR]. Voir également l'Office des Nations Unies pour la drogue et le crime (ONUDD), *Corruption in Afghanistan: Bribery as reported by the victims*, ONUDD, Vienne, janvier 2010; Manija Gardizi, Karen Hussmann et Yama Torabi, *Corrupting the State or State-Crafted Corruption? Exploring the Nexus between Corruption and Subnational Governance*, Afghanistan Research and Evaluation Unit, Kaboul, juin 2010.

44 Gretchen Peters, *Seeds of Terror: How Heroin is Bankrolling the Taliban and al Qaeda*, Thomas Dunne Books, New York, 2009.

45 Rajiv Chandrasekaran, « Karzai seeks to limit role of U.S. corruption investigators », dans *Washington Post*, 9 septembre 2010.



« Le président Karzaï n'est pas un partenaire stratégique fiable... Il continue de se défilier face à toute responsabilité liée à ses fonctions, qu'il s'agisse de défense, de gouvernance ou de développement... Il serait vain d'attendre de Karzaï qu'il change fondamentalement à ce stade de sa vie et de notre relation<sup>46</sup> ».

Malencontreusement pour Karzaï, avec le temps, ses forces sont devenues de moins en moins pertinentes et ses faiblesses de plus en plus encombrantes. Ce problème s'est aggravé par le fait qu'il s'est entouré d'un réseau de collaborateurs conspirationnistes et intéressés<sup>47</sup> et il a abouti à l'élection présidentielle désastreuse d'août 2009, lors de laquelle la fraude monumentale qui a permis à Karzaï d'obtenir un deuxième mandat a également compromis sa légitimité à l'interne et aux yeux du monde occidental<sup>48</sup>.

## L'Irak, distraction fatale

Quatrièmement, le fait que les États-Unis aient déplacé leur centre d'attention sur l'Irak dès la fin de l'année 2002 a privé d'oxygène le théâtre afghan à un moment crucial de son histoire et encouragé la reprise d'un soutien actif des talibans par le Pakistan. L'ancien président américain Bush, le vice-président Cheney et le secrétaire à la défense Rumsfeld en sont les principaux responsables, puisqu'ils avaient parié un peu vite que dans un pays comme l'Afghanistan, qui avait connu des décennies de troubles, la stabilité pouvait être rétablie en quelques mois. Les effets de cette polarisation de l'attention sur l'Irak ont été importants et durables. En 2007, l'amiral Michael G. Mullen, président du Comité des états-majors de l'armée américaine, a déclaré : « En Afghanistan, nous faisons ce que nous pouvons. En Irak, nous faisons ce que nous devons<sup>49</sup> ». On ne pouvait imaginer formule plus parlante pour exprimer les priorités malavisées de Washington.

## Une insurrection qui prend de l'ampleur

Enfin, et surtout, l'Afghanistan doit faire face à l'insurrection meurtrière des talibans. Un grand nombre d'Afghans vivent dans la peur ; ils savent qu'ils sont exposés aux déprédations des insurgés et que les institutions de l'État ne peuvent ou ne veulent pas faire grand-chose pour les aider. Si la corruption et la mauvaise gouvernance ont dissuadé de nombreux Afghans de soutenir fermement

46 Ambassador Karl W. Eikenberry, « COIN Strategy: Civilian Concerns », U.S. Department of State Cable No. Kabul 03572, Kaboul, novembre 2009 [traduction CICR].

47 Elizabeth Rubin, « Karzai in his Labyrinth », dans *New York Times*, 9 août 2009.

48 Sur la fraude électorale de 2009, voir Martine van Biljert, *Polling Day Fraud in the Afghan Elections*, AAN Briefing Paper 03/2009, The Afghanistan Analysts Network, Kaboul, 2009 ; et Thomas Ruttig, *Afghanistans Wahlkrise: Die gefälschte Präsidentschaftswahl und Strategien für «danach»*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2009.

49 Robert Burns, « Mullen: Afghanistan Isn't Top Priority », dans *Washington Post*, 11 décembre 2007 [traduction CICR].

le gouvernement Karzaï, et les pertes civiles sont devenues une question centrale pour l'OTAN en termes de relations publiques<sup>50</sup>, ces problèmes ne sont pas encore manifestes lorsque l'insurrection ressuscite. L'un des premiers signes clairs de la recrudescence de l'insurrection talibane survient le 27 mars 2003, tout juste une semaine après le début de l'invasion américaine en Irak, lorsqu'un employé de la Croix-Rouge, Ricardo Munguia, est assassiné par les talibans non loin de Kandahar<sup>51</sup>. Fondamentalement, cette insurrection démontre la volonté du Pakistan de s'immiscer dans la transition en Afghanistan en employant des moyens résolument destructeurs<sup>52</sup>. En août 2007, le président pakistanais, Pervez Musharraf, en visite à Kaboul, reconnaît publiquement : « Il ne fait aucun doute que les militants afghans sont soutenus depuis le territoire pakistanais. Le problème que vous avez dans votre région tient au fait que le soutien vient de notre côté<sup>53</sup> ». D'un certain point de vue, il n'y a rien de plus à ajouter : en tant qu'État souverain, le Pakistan a clairement la responsabilité d'empêcher que son territoire soit utilisé à cette fin. Hélas, il n'en est rien, et les preuves que le Pakistan joue sur deux tableaux sont de plus en plus nombreuses, les talibans afghans continuant de recevoir un soutien actif des milieux militaires<sup>54</sup>. Pour les États-Unis et l'Afghanistan, comme on peut l'imaginer, cette situation est rageante. En mai 2010, « les renseignements les plus récents font état de camions traversant la frontière remplis de combattants talibans et chargés de toutes sortes d'armes. Ils se rendent en Afghanistan pour tuer des Américains aux points de contrôle tenus par des Pakistanais<sup>55</sup> ». Les répercussions de cette duplicité ne sont pas négligeables, car, comme l'explique Barfield, « [s]i le Pakistan faisait volte-face en cessant de soutenir les talibans, comme il l'a fait pour le mollah Omar en 2001, cela porterait un coup fatal à l'insurrection en Afghanistan<sup>56</sup> ». Le pays a certes été mal gouverné depuis 2001, mais il a également dû faire face à l'invasion rampante de son voisin oriental.

50 Voir Human Rights Watch, « *Troops in Contact* »: *Airstrikes and Civilian Deaths in Afghanistan*, Human Rights Watch, New York, 2008.

51 Voir William Maley, « The "War Against Terrorism" in South Asia », dans *Contemporary South Asia*, Vol. 12, juin 2003, p. 214.

52 Voir William Maley, « Pakistan-Afghanistan Relations », dans Michael Clarke et Ashutosh Misra (dir.), *Pakistan's Stability Paradox*, Routledge, New York, 2011.

53 Taimoor Shah et Carlotta Gall, « Afghan Rebels Find Aid in Pakistan, Musharraf Admits », dans *The New York Times*, 13 août 2007 [traduction CICR].

54 Voir, par exemple, Daniel Byman, *Deadly Connections: States that Sponsor Terrorism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 195; Ahmed Rashid, *Descent into Chaos: The United States and the Failure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia*, Viking Press, New York, 2008, pp. 249-250; Seth G. Jones, *In the Graveyard of Empires: America's War in Afghanistan*, W.W. Norton, New York, 2009, pp. 256-273; Matt Waldman, *The Sun in the Sky: The Relationship between Pakistan's ISI and Afghan Insurgents*, Discussion Paper No. 18, Crisis States Research Unit, London School of Economics and Political Science, Londres, juin 2010.

55 Bob Woodward, *Obama's War*, Simon & Schuster, New York, 2010, p. 367 [traduction CICR].

56 Thomas Barfield, *Afghanistan: A Cultural and Political History*, Princeton University Press, Princeton, 2010, p. 328 [traduction CICR].

## Conclusion

Toute une série de leçons peuvent être tirées de l'expérience de l'Afghanistan au cours des trente dernières années et très peu sont encourageantes du point de vue du peuple afghan. Les intérêts et les perspectives des Afghans n'ont que trop souvent été noyés dans les politiques de lutte plus vastes menées dans leur pays. La romancière Doris Lessing a cité un jour un commentaire poignant d'une de ses connaissances afghanes : « Nous vous supplions de nous aider, mais le vent emporte nos paroles<sup>57</sup> ». De nombreux acteurs internationaux n'ont pas hésité à exploiter la souffrance des Afghans sans montrer de véritable empathie. À long terme, cette attitude ne peut qu'engendrer du cynisme quant aux motivations qui poussent les Occidentaux à engager des troupes et des ressources sur le théâtre d'opération afghan<sup>58</sup>. Les menaces qui pèsent sur l'Afghanistan doivent être identifiées de façon rigoureusement réaliste, mais il convient d'y faire face à partir d'une position de principe fondée sur les dispositions de la Charte de l'ONU, les règles du droit international et les normes de la communauté internationale. Le danger est qu'au contraire une forme grossière de *realpolitik*, axée uniquement sur les problèmes à court terme, détermine le sort de l'Afghanistan.

Alors que le soutien des publics occidentaux en faveur de l'engagement en Afghanistan faiblit, les capitales de l'OTAN semblent toujours plus enclines à conclure une sorte de marché avec les dirigeants talibans afghans. Les risques d'une telle initiative doivent cependant être correctement appréciés<sup>59</sup>. Le simple fait d'envisager un dialogue avec les talibans est très déroutant pour certains groupes de la population afghane tels que les femmes et les minorités ethniques et confessionnelles, qui ont souffert sous le joug des talibans par le passé<sup>60</sup>. Et cela risque de pousser un grand nombre de personnes à se réfugier hors du pays. Les talibans eux-mêmes n'ont fait preuve d'aucune véritable volonté de négocier et, en tant que mouvement fortement idéologique<sup>61</sup>, il est peu probable qu'ils fassent des concessions sur une quelconque de leurs positions fondamentales, bien que – pour des raisons tactiques – ils puissent vouloir paraître moins extrémistes. Tout accord de partage du pouvoir avec les talibans ne survivrait

57 Doris Lessing, *The Wind Blows Away Our Words*, Pan, Londres, 1987 [traduction CICR].

58 Les talibans ont cherché dans leur propagande à mettre l'accent sur le problème que représente la présence des troupes étrangères en Afghanistan : voir *Taliban Propaganda: Winning the War of Words?*, International Crisis Group, Kaboul et Bruxelles, 2008. Or, selon les données disponibles, une majorité d'Afghans ne souhaitent pas que les troupes de l'OTAN/de la FIAS se retirent du pays.

59 Ashley J. Tellis, *Reconciling with the Taliban? Toward An Alternative Grand Strategy in Afghanistan*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 2009.

60 Voir, par exemple, Human Rights Watch, *The « Ten Dollar » Taliban and Women's Rights*, Human Rights Watch, New York, 2010.

61 La dimension idéologique des talibans est souvent sous-estimée. Il est pourtant très important de relever cet aspect, dans la mesure où il aide à expliquer pourquoi il est extrêmement simpliste de considérer les talibans comme étant d'une certaine façon « représentatifs » des Pachtounes d'Afghanistan. Voir Thomas Ruttig, *How Tribal Are the Taliban? Afghanistan's largest insurgent movement between its tribal roots and Islamist ideology*, AAN Thematic Report 04/2010, The Afghanistan Analysts Network, Kaboul, juin 2010.

probablement que le temps nécessaire pour qu'ils rassemblent leurs forces en vue de lancer une offensive pour conquérir la totalité du pouvoir. Il ne faut pas sous-estimer les effets préjudiciables qu'aurait, en termes de recrutement d'éléments extrémistes, ce que les forces radicales ne manqueraient pas de qualifier de nouvelle victoire de la foi sur une superpuissance. Et, loin d'apporter la paix dans le pays, le retour des talibans sur le devant de la scène dans le cadre d'un « accord » de courte durée pourrait bien voir l'Afghanistan redevenir le théâtre d'une intense rivalité armée entre des acteurs afghans soutenus par des puissances comme le Pakistan, l'Iran, les États-Unis et la Russie, et donner lieu à des troubles à plus vaste échelle en Asie du Sud et du Sud-Ouest.

La plus grande menace qui pèse sur l'ordre en Afghanistan provient des sanctuaires des talibans au Pakistan. Le fait que les gouvernements occidentaux répugnent à aborder ouvertement cette question est source de frustration tant pour les politiciens que pour les citoyens afghans<sup>62</sup>, et risque d'alimenter des théories conspiratrices – déjà bien présentes – concernant les objectifs occidentaux en Afghanistan. Le problème du Pakistan n'est pas simple : les États-Unis dépendent de l'accès au territoire pakistanais pour ravitailler leurs troupes en Afghanistan. Selon les théories de la négociation, il faut éviter d'amener les parties dans une impasse dont elles ne peuvent sortir avec dignité ; et les incitations positives sont souvent plus efficaces que les menaces<sup>63</sup>. Or, dans le cas du Pakistan, on a eu recours aux incitations positives, à un coût faramineux et sans réel résultat<sup>64</sup>. Si le reste du monde continue d'être aveugle à ce qui se passe, cela pourrait avoir des conséquences redoutables, voire incalculables, pour l'Afghanistan, pour le Pakistan et plus généralement pour l'ordre régional et mondial<sup>65</sup>.

62 Voir, par exemple, Rangin Dadfar Spanta, « Pakistan is the Afghan war's real aggressor », dans *Washington Post*, 23 août 2010, p. A13.

63 Voir Miroslav Nincic, « Getting What You Want: Positive Inducements in International Relations », dans *International Security*, Vol. 35, été 2010, pp. 138-183.

64 Voir Craig Cohen et Derek Chollet, « When \$10 Billion Is Not Enough: Rethinking U.S. Strategy toward Pakistan », dans *Washington Quarterly*, Vol. 30, avril 2007, pp. 7-19.

65 Voir Bruce Riedel, « Armageddon in Islamabad », dans *The National Interest*, N° 102, juillet-août 2009, pp. 9-18 ; Michael E. O'Hanlon et Hassina Sherjan, *Toughing It Out in Afghanistan*, Brookings Institution Press, Washington DC, 2010, pp. 4-8 ; voir également Seth G. Jones et C. Christine Fair, *Counterinsurgency in Pakistan*, RAND National Security Research Division, Santa Monica, 2010.