

La société afghane : quelles dynamiques ?

**Conférence organisée par les ONG françaises travaillant en Afghanistan
22 Mai 2008**

Note, la synthèse présentée ci-dessous est la synthèse des différentes interventions. Elle ne définit pas une position des ONG participantes.

INTRODUCTION

Après vingt-cinq années de guerre, mais aussi sept ans après le début de l'intervention massive de la Communauté Internationale suite à l'écroulement du régime Taliban, la population exprime une insatisfaction certaine. Il importe d'approfondir la connaissance du pays et de ses structures sociales pour pouvoir l'accompagner dans sa reconstruction, nécessaire à la stabilité régionale et internationale. Connaître cette société signifie prendre la mesure de ses contradictions, de ses malaises mais aussi de ses capacités de résilience et d'évolution. La solution militaire n'est pas le remède aux maux afghans. Il faut se concentrer sur les conditions et mécanismes d'une paix durable.

La situation d'avant le coup d'Etat de 1978 n'était certes pas idyllique. Il y avait de la corruption, de la violence et de la production d'opium mais pas à l'échelle d'aujourd'hui. De 1978 à 2001, le pays a connu de tragiques événements qui ont conduit à la destruction de toutes ses structures. En 2001, la communauté internationale est intervenue et a fait des promesses concernant la sécurité, la réduction de la pauvreté et le développement des services sociaux. Malgré les efforts faits par le gouvernement, de graves faiblesses touchent de nombreux secteurs. L'aide internationale se révèle trop souvent déficiente et une défiance est apparue entre la population et le gouvernement, d'autant que certains des acteurs de la violence passée, responsables de graves exactions, sont encore sur le devant de la scène.

LA SOCIÉTÉ AFGHANE AUJOURD'HUI

- *La société afghane entre résilience et vulnérabilités*

S'intéresser à la société afghane, c'est avant tout comprendre la multiplicité des sociétés traditionnelles, leurs spécificités linguistiques, historiques et culturelles.

Une société majoritairement rurale

Dans cette société majoritairement rurale, l'environnement agro-économique dans sa diversité détermine la physionomie culturelle et sociale du groupe. Sociétés à élevage dominant ici, plus agricole là, les communautés rurales afghanes évoluent lentement. L'endettement et le morcellement du foncier sont des plaies qui minent les capacités d'investissement. Les dispositifs de microcrédit rencontrent des difficultés faute de remboursements possibles.

De nombreuses difficultés érodent les capacités de résilience des populations.

Les conflits, la nature (sécheresses ou inondations) et des facteurs structurels : augmentation considérable de la population, baisse concomitante des ressources, chômage, insécurité alimentaire nouvelle, manque d'accès à l'eau, urbanisation galopante, absence d'Etat de droit, corruption généralisée et justice défailante, fragilisent la population.

Seuls des programmes à long terme basés sur une compréhension fine des besoins réels des populations et de leurs capacités pourront venir à bout de ces difficultés.

Un grand nombre de besoins humanitaires persistent dans la quasi-totalité du pays.

Malgré des progrès indéniables depuis 2001, l'accès aux services sociaux de base reste limité. Seuls 64% des urbains et 26% des ruraux ont accès à l'eau potable. Cette apparente meilleure situation dans les villes ne doit pas masquer la réalité des nombreuses zones d'habitat informel qui accueillent des réfugiés rentrés d'Iran ou du Pakistan, et de déplacés. Malgré

l'amélioration de la couverture sanitaire, l'accès aux soins de santé reste insuffisant, notamment pour les femmes et les enfants. Les taux de mortalité maternelle et infantile restent parmi les plus élevés au monde. Les récents programmes de santé ont permis néanmoins de réduire ce dernier de 25% depuis 2001. Le secteur de l'éducation a aussi connu d'énormes progrès : il y a 6 millions d'enfants scolarisés aujourd'hui, 6 fois plus qu'en 2001.

Des facteurs récents ont aggravés la situation. Le dernier hiver a été extrêmement rigoureux mais sec. L'inflation, estimée à 75% sur les trois derniers mois, **du prix des denrées alimentaires**, affecte principalement le blé et la farine. On estime que plus de 60% du budget des ménages pauvres passe désormais dans l'achat du pain. Ce phénomène est certes mondial mais il est exacerbé par des facteurs régionaux, comme l'attitude de pays voisins qui réduisent les exportations et établissent des taxes. **La hausse des prix conjuguée avec les perspectives de mauvaises récoltes en raison de la sécheresse entraîne une hausse de l'insécurité alimentaire.** Il semble à peu près évident qu'une aide alimentaire massive sera nécessaire d'ici la fin de l'année.

Le cas des déplacés est un problème délicat sur le plan politique. Les autorités afghanes sont souvent dans le déni de la réalité. Il est difficile dans ce contexte d'avoir des chiffres précis, d'autant qu'il s'agit souvent des provinces les plus dures d'accès pour les ONG. **Les besoins des retournés sont aussi importants.** Ils doivent être pris en compte afin d'éviter des conflits avec les populations hôtes.

Le HCR estime qu'il reste entre 1.5 et 2 millions de réfugiés afghans au Pakistan, et environ 1 million en Iran. La fermeture de camps au Pakistan suscite des craintes. La situation est encore plus inquiétante en Iran, où les retours volontaires ne sont presque plus assistés par le HCR. On craint la poursuite des déportations massives.

- Les malaises de la société afghane

Des sondages indiquent que la population estime que la corruption a beaucoup progressé. Cela s'explique en partie par les injections importantes de fonds dans une société qui en a été privée pendant longtemps, par la manière dont ont été gérées les aides apportées (manque de transparence notamment dans la passation des marchés publics, non-réforme des systèmes judiciaires, politiques et sécuritaires, etc). Le faible niveau des salaires des fonctionnaires contribue également à cette explosion.

Les deux plus grands types de corruption sont la distribution illégale de terres, qui représenterait environ 100 milliards de Dollars, **et la fraude fiscale.** La corruption douanière, qui permet aux entreprises importatrices de faire des gains de 70%, est élevée. Ces gains financiers qui n'arrivent pas à l'Etat entravent son fonctionnement. Les rares initiatives anti-corruption sont sans effet notable car le problème n'est pas traité de façon globale. La baisse de la corruption doit être posée comme condition de toute augmentation de l'aide.

La corruption est aussi nourrie par l'argent de **la drogue.** Le pays produit 93% de l'opium mondial. La production tend à se concentrer dans le sud, avec 78 % de la production nationale en 2007. La consommation locale a pour sa part progressé considérablement. La culture du cannabis tend aussi à se développer. Les politiques d'aide et les campagnes d'éradication¹ semblent peu dissuasives. En revanche, l'absence de sécurité est un facteur déterminant dans la décision des paysans de se livrer aux cultures illicites. Le trafic permet le financement de groupes armés et favorise une augmentation de la criminalité. Certains experts pensent cependant que la drogue est une source secondaire de financements pour les talibans et de « puissants intérêts » liés au trafic de la drogue pourraient être à l'œuvre au sein même du ministère de l'Intérieur.

Néanmoins il y a quelques raisons d'espérer. Le nombre de provinces où l'on ne cultive plus l'opium augmente : de 12 en 2007, elles sont passées à 20 en 2008, principalement dans le nord et le centre. L'exemple du Badakhchan montre que des solutions existent : hausse de prix des productions agricoles légales et des produits de l'élevage, amélioration des moyens de transport, diversification des sources d'emploi et hausse des salaires des ouvriers agricoles, accompagnées de campagnes anti-drogue à la radio et dans les mosquées.

¹ Il faut noter que le Président Karzaï refuse d'adopter la méthode d'épandage préconisée par les Américains, en raison des risques sanitaires élevés constatés dans d'autres pays.

Le gouvernement mise désormais sur la hausse du prix des céréales et des haricots, plus que sur l'éradication et a sollicité une aide de 2,5 milliards. Des propositions moins aléatoires mettent l'accent sur l'horticulture, l'élevage, les cultures agro-industrielles, la production d'huile, de coton, de fruits secs et de noix. La lutte contre l'opium et la drogue en général implique une volonté politique de la part des pays donateurs qui devraient en faire une priorité.

La communauté internationale a imposé un rôle à l'Etat qu'il n'est pas capable d'assurer. Il y a un décalage entre l'urgence pour renforcer l'Afghanistan contre le terrorisme et le temps qu'il faut pour que l'Afghanistan se recrée par lui-même. La population entend parler d'importantes sommes d'argent sans amélioration de son pouvoir d'achat, voire récemment avec une aggravation de sa situation. Les frustrations peuvent favoriser l'extension de la violence. On se doit d'évoquer aussi le fait que les Afghans ne sont pas toujours satisfaits de l'aide humanitaire (tensions liées à l'octroi de cette aide, aux salaires des expatriés avec une confusion fréquente entre le niveau de ceux-ci et celui des experts des organisations internationales, etc.).

QUELLES RELATIONS ENTRE ETAT ET SOCIETE CIVILE

- *Quel Etat, quelles gouvernances ?*

S'intéresser à la gouvernance en Afghanistan conduit à envisager les conséquences d'une forte présence étrangère et à discuter le processus de construction de l'Etat afghan. L'armée par exemple a été conçue et financée par les Américains en fonction de leurs propres objectifs, de même que les institutions. Mais qu'en sera-t-il après leur départ ? L'Afghanistan a-t-il les moyens de devenir indépendant, alors même qu'il souffre de mauvaises relations avec ses voisins ? Il est en outre important de discuter le rôle des ONG dans la reconstruction de l'Etat. Elles agissent parfois à la place des ministères et ne favorisent donc pas son renforcement.

Le processus de reconstruction de l'Etat a commencé avec les Accords de Bonn en décembre 2001. Dans la forme, les bases des institutions sont là – Constitution, Parlement, président élu, partis politiques –, mais on ne peut pas reconstruire comme cela un pays détruit par 30 années de conflits. **La construction politique est limitée par plusieurs facteurs.** Les élections, perçues comme une fin en soi et non comme un moyen, ont été prévues sur un échéancier trop court. Le système présidentiel et centralisé ne favorise pas une construction politique sereine. Il a donné naissance à un Parlement atomisé et inexpérimenté. Les ministères ne communiquent pas entre eux. La justice et les enjeux de réconciliation ont été presque ignorés. Les groupes parlementaires sont mal organisés. La fonction publique est faible.

Cette période peut être considérée comme une phase d'apprentissage. Malgré les difficultés évidentes, on ne peut dire qu'il n'existe pas d'Etat en Afghanistan. En revanche, il est clair qu'une partie des malaises mentionnés émane de la « mauvaise » gouvernance.

- *Quel Etat pour quelle reconstruction ?*

Un défi majeur du processus de reconstruction de l'Etat est d'inverser les logiques de fragmentation installées pendant plus de deux décennies de guerre, qui se traduisent par la création de pouvoirs locaux autonomisés. Il est important de comprendre les relations entre les instances étatiques et les pouvoirs locaux informels. Dans certaines provinces, l'Etat a de grandes difficultés à s'imposer comme instance de pouvoir légitime auprès de groupes sociaux possédant une identité tribale et locale forte.

Le processus politique est par ailleurs miné par le développement d'une insurrection qui cherche à casser les relations entre l'Etat et la population. En outre, le recours à la force pour le règlement de litiges, reste fréquent faute d'une justice fiable.

Le **système judiciaire** afghan n'est pas en état de faire face aux problèmes. On compte aujourd'hui 1480 juges pour 26 millions d'habitants dont une bonne partie n'ont aucune formation valable. Il est impératif que la formation des juges soit renforcée. Par ailleurs, les salaires sont très bas et ne permettent pas aux juges de subvenir aux besoins de leurs familles, surtout lorsqu'ils travaillent en province loin de chez eux. Ils sont alors pris en charge par le chef du

district et perdent leur indépendance. Il est donc urgent de mettre en place les moyens d'assurer la sécurité du juge et de lui permettre de travailler de façon indépendante.

Les programmes de développement **promouvent de nouveaux paradigmes**, comme la démocratie, la bonne gouvernance, l'émancipation des femmes, le devoir de rendre compte, etc., **qui ne correspondent pas automatiquement aux soucis des sociétés qui les reçoivent**. Par exemple une politique volontariste tendant à faire tenir aux femmes une place renouvelée dans la gouvernance locale peut aboutir à des résultats contradictoires. **La dimension anthropologique des sociétés afghanes est peu analysée et prise en compte** dans les programmes. Il y a donc un risque de réaliser des projets ayant des impacts réels opposés à ceux qui étaient prévus. Il est nécessaire de considérer la complexité humaine, les éléments constitutifs de l'identité locale, les valeurs, les jeux de pouvoir locaux... et des espaces doivent être laissés aux villageois afin qu'ils puissent s'approprier les programmes.

- L'actualité de la reconstruction

L'Afghanistan est un pays aux **fortes contraintes géographiques et climatiques**, qui peuvent entraver l'avancée de la reconstruction. **L'insécurité rend l'accès à certaines zones et à certaines populations de plus en plus difficile**, y compris pour les cadres de l'Etat.

Il est important de noter **les avancées et les succès de la reconstruction**. Globalement, la croissance est de 10% par an, tandis que les services et l'industrie progressent. La croissance est étroitement liée au développement du secteur agricole, lui-même tributaire des conditions climatiques. Le budget de l'Etat progresse sensiblement. En revanche, l'inflation est extrêmement volatile. Elle a connu une augmentation spectaculaire fin 2007.

Si l'on analyse l'aide internationale, force est de constater les différences entre les zones. Les allocations de ressources ne se font pas sur la base d'une analyse fine des besoins des populations mais sur des choix politiques et sécuritaires.

Les villes sont de vraies « bombes à retardement » qu'il ne faut pas perdre de vue. Des quartiers périphériques sont laissés à l'abandon et sont des lieux de marginalisation. La question écologique est peu prise en compte, comme l'atteste le niveau de pollution à Kaboul.

Dans le domaine agricole, de gros efforts ont été faits dans certaines régions et pour certains types de production comme le blé dans les zones riches irriguées, l'arboriculture fruitière, l'élevage et le coton. On a **misé sur les secteurs liés à l'exportation**.

Les effectifs scolaires sont en large augmentation, mais l'Afghanistan manque de professeurs qualifiés et notamment de femmes. Des facteurs culturels, religieux mais aussi sécuritaires limitent l'accès durable des filles à l'école en milieu rural.

Les capacités du ministère de la santé se sont renforcées et le programme de santé de base a permis d'importants progrès. L'accès des femmes aux services de santé reste un défi de taille dans un pays où il y a encore peu de femmes médecins. Le salaire est aussi une question centrale, dans la mesure où un nombre croissant de médecins préfère travailler pour des ONG, parfois même en tant que chauffeurs. Les maladies à vecteurs (malaria, leishmaniose), la tuberculose et la drogue sont parmi les enjeux sanitaires de demain.

En termes d'infrastructure, **la reconstruction des routes est un succès** (mais la qualité se certaines est médiocre, certaines routes sont peu sûres et la route du centre a peu avancé). Les liaisons aériennes se sont développées, mais **le manque de liaison avec l'étranger (Iran, Europe) ne permet pas le désenclavement**.

Des petites industries ont été créées, mais il y a des retards dans le développement industriel (cimenteries, barrages...). Les lacunes dans l'**alimentation électrique** sont un lourd handicap à forte dimension symbolique. Le gazoduc reliant le Turkménistan et l'Inde qui passerait par l'Afghanistan est une possible future source d'emplois. Des **perspectives apparaissent dans le secteur minier** et pourraient permettre de sortir de la dépendance.

La présence des ONG demeure incontournable mais semble très critiquée. Elles ont souvent des cadres afghans de haut niveau. Elles pallient les carences des services publics. Elles peuvent constituer un pont entre l'agenda international et les priorités des populations. Il est important que les ONG maintiennent une capacité d'intervention en Afghanistan afin de répondre aux besoins humanitaires dans le respect des principes d'indépendance, d'impartialité et de neutralité. Le rôle des ONG est de continuer à porter attention aux plus fragiles. Elles doivent veiller à ce que le développement n'entraîne pas une aggravation des inégalités. Lorsque les services publics afghans pourront fonctionner de façon autonome, les ONG pourront partir, mais c'est encore loin d'être le cas.

LES ASPIRATIONS ET LES ATTENTES DE LA SOCIÉTÉ AFGHANE

Après 30 de souffrances, l'Afghanistan aspire à la **paix**, la **sécurité humaine** et la **stabilité**.

Il aspire à une bonne gouvernance. La Constitution est une des plus modernes des pays de la région et fait référence à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Elle a donné jour à des institutions et a permis la séparation des pouvoirs (politique, judiciaire, religieux...), progrès remarquable compte tenu de l'histoire récente du pays. Mais l'institution parlementaire doit être davantage le relais des aspirations et du foisonnement d'idées de la population.

La question de la **justice** et des **Droits de l'homme** ne doit pas être mise à l'écart. Pour se développer un pays a besoin de panser ses blessures. **Aucun gouvernement ne sera légitime tant que justice n'aura été faite.** Il faut que les criminels soient amenés à rendre des comptes.

Il faut garantir à la population l'exercice de ses libertés individuelles, notamment la liberté d'expression encore trop souvent bafouée, comme l'atteste la condamnation à mort récente d'un journaliste ayant imprimé un article sur la condition des femmes dans son pays.

Le développement économique doit s'appuyer sur les ressources du pays, encore peu exploitées, comme l'artisanat, les ressources agricoles et minières. Il importe de soutenir les compétences locales et de donner davantage de moyens techniques aux Afghans, afin qu'ils puissent s'affranchir des sociétés étrangères.

Enfin, couvrir les besoins essentiels reste prioritaire pour soutenir la société afghane au quotidien. Il s'agit notamment de répondre à la soif d'éducation de la population et d'améliorer la formation des cadres. Dans le domaine de la santé il faut continuer à améliorer l'accès aux soins et à former du personnel. Poursuivre le développement des voies de communication permettra aux agriculteurs de commercialiser davantage leurs productions. La fourniture effective de l'électricité à la population est capitale à la fois symboliquement et industriellement. Enfin, la création artistique est un élément d'ouverture et témoigne d'un dynamisme fort.

CONCLUSION :

Tant que la population ne sera pas consultée et impliquée, ses malaises ne pourront s'estomper. Le concept de société civile est très nouveau en Afghanistan. Il est en soi un acquis incontestable. De l'avis de tous, **l'Afghanistan ne se reconstruira qu'avec la participation de la société civile.**

L'Afghanistan est le pays le plus jeune au monde : 50% de sa population a moins de 18 ans. Cette jeunesse devient un acteur majeur de la société afghane. Il faut s'inquiéter de ses attentes et de ses revendications. **La jeunesse afghane attend beaucoup** de sa société, de ses institutions et de la communauté internationale, mais elle est aussi prête à beaucoup donner.

Malgré l'engagement de ses ONG et de nombreux individus amis de ce pays, la France elle-même ne s'est sans doute pas assez mobilisée pour l'Afghanistan avec des budgets civils insuffisants. **La France peut certainement faire mieux.**