



Afghanistan : la paix menacée

De l'empire perse aux forces de la Coalition, l'histoire afghane est celle d'une terre sous influence, d'autant plus tourmentée, qu'adossé à la chaîne de l'Himalaya, le pays constitue un point que toutes les puissances ont eu intérêt à contrôler. Qu'il suffise de tenir compte des gisements pétroliers de ses voisins, et le tableau se complète : l'Afghanistan est une pièce majeure sur l'échiquier mondial.

Estimée à 31 millions en juillet 2006, la population est une mosaïque d'ethnies et de groupes religieux sous influence étrangère qui invalident la création d'un État national et compliquent celle d'un État indépendant. L'opium n'a pas disparu et fait vivre de nombreuses familles jusqu'à brouiller les cartes : quel représentant politique afghan peut garantir ne pas en toucher des subsides ? L'OTAN s'engage à sécuriser l'ensemble du pays tandis que les ex-compagnons de Massoud bruissent sur le retour des *taliban* et se posent en seule alternative politique. L'action humanitaire souffre de la déconsidération de quelques ONG anglo-saxonnes et du souci des politiques afghans de vouloir « contrôler » la répartition des dons. Cinq ans après la mort de Massoud, on peut s'étonner, voire s'émouvoir de la récupération politique de son héritage. L'Afghanistan, bon élève en comparaison du chaos irakien, est-il sur la « bonne voie » ?

ANALYSE Afghanistan : drogue, conflits et corruption	p. 28
CHRONOLOGIE Grandeur et décadence de l'Afghanistan	p. 31
ENTRETIEN L'alternative diplomatique en Afghanistan	p. 32
ANALYSE Afghanistan : le retour du chaos ?	p. 36
REPORTAGE Du singulier et de l'universel : les métaphores de Kaboul	p. 42
ENTRETIEN avec Walid Massoud	p. 46
ENTRETIEN avec le commandant Daoud	p. 47
ENTRETIEN avec le docteur Abdullah Abdullah	p. 48
ATLAS géopolitique de l'Afghanistan	p. 49



Afghanistan : le retour du chaos ?

Par **Peggy Pascal**, directrice du bureau du Groupe URD (1) à Kaboul depuis deux ans et **François Grünewald**, président du Groupe URD. Il va régulièrement en Afghanistan depuis 1993.

Photo ci-dessus :
Ombres de guerre. (© URD)

Aujourd'hui, cinq ans après l'euphorie et les espoirs suscités par la chute du régime *taliban*, nombre d'indicateurs sont au rouge et le pessimisme est de rigueur chez de nombreux Afghans et acteurs de la communauté internationale. Suite à la conférence de Bonn, les bailleurs de fonds s'étaient engagés (conférence de Tokyo, janvier 2002) à verser plusieurs milliards de dollars pour reconstruire le pays en mettant en place un gouvernement d'unité nationale tout en limitant au maximum l'interférence étrangère. En décembre 2001, l'ISAF (2), force de paix des Nations Unies est créée (sous mandat de l'OTAN), tandis que l'UNAMA (3) est chargée de la coordination de l'assistance humanitaire qui se déploie en Afghanistan. En quelques mois, des milliers de projets sont lancés par les centaines d'ONG qui arrivent dans le pays. La communauté internationale soutient la mise en place d'un État centralisé dirigé (dès janvier 2002) par Hamid Karzaï (promu sur la scène politique par les Américains). En 2004, les élections présidentielles confirment Hamid Karzaï dans ses fonctions de Président tandis qu'un an plus tard se tiennent les premières élections parlementaires de l'histoire de l'Afghanistan. Aujourd'hui, un constat s'impose : les milliards de dollars versés par la communauté internationale n'ont pas permis d'éradiquer la pauvreté, ni d'assurer la sécurité de la population, et la situation politique et sécuritaire du pays se détériore. L'Afghanistan reste l'un des pays les plus pauvres du monde (4), 70 % de la population vit avec moins de 2 dollars par jour et le taux de mortalité infantile reste très élevé. En

2006, seuls 20 % des Afghans ont accès à l'électricité. La sécurité des biens et des personnes, l'accès à l'eau et à l'emploi sont ce à quoi aspirent les Afghans. Comme le soulignait récemment un habitant de Kaboul : « La paix n'apporte rien si nous n'avons rien dans nos ventres ». Les Afghans sont déçus, en colère et désespérés face à une situation qui ne s'améliore pas ou bien trop lentement. Le gouvernement de Karzaï, la communauté internationale et par extension les ONG en général sont de plus en plus violemment critiqués. Aujourd'hui, le pays semble à nouveau sombrer dans l'anarchie et la violence, tandis que les *taliban* contrôlent une part croissante du territoire. Ces derniers sont résolument déterminés à reprendre le pouvoir pour fonder à nouveau « l'émirat islamique d'Afghanistan ». Originellement prévue comme une mission de paix, l'ISAF doit maintenant se lancer dans une opération de contre-insurrection de grande ampleur. La résurgence marquée des violences depuis le printemps 2005 est le premier symptôme des difficultés rencontrées tant par la communauté internationale que par le monde politique afghan pour reconstruire le pays. Les effets combinés des ratés en matière de gouvernance, d'aide au développement et de sécurité, avec une reprise du « Grand Jeu » (voir encadré) entraînent aujourd'hui le pays dans une crise d'une violence sans précédent depuis 2001.

Quel modèle ? Un État centralisé ou un État fédéral ?

La mise en place d'une administration a suivi une série de modèles issus du concept classique d'État-nation cen-

tralisé, dans la lignée idéologique du *State building* cher aux *think tanks* conservateurs américains. Or, le modèle d'un État centralisé et libéral est aux antipodes de ce qu'est l'Afghanistan. Depuis Kaboul, perchée sur le revers Est de l'Hindu Kuch et coupée de toute frontière internationale, aucun roi ou seigneur de guerre n'a jamais vraiment pu exercer un contrôle absolu sur les régions du Nord, de l'Ouest et du Sud,

montrent encore de grandes faiblesses techniques et managériales, tandis qu'au niveau des « districts », rien ne se passe vraiment. Le modèle actuel, promu par la Banque mondiale et la plupart des bailleurs anglo-saxons, est fondé sur deux concepts : la privatisation et la décentralisation (basée elle-même sur des actions de visibilité). Les modèles mis en place se traduisent par différentes sortes de programmes se déclinant selon

en l'absence de toute ressource financière ? Comment parler de durabilité lorsque plus de 90 % du budget de l'État vient des bailleurs de fonds ?

État ou ONG : réduction de l'espace humanitaire versus « state building »

Pendant les longues années de conflit en Afghanistan, les ONG, le mouvement Croix-Rouge et quelques acteurs onusiens

“ *Aujourd'hui, un constat s'impose : les milliards de dollars versés par la communauté internationale n'ont pas permis d'éradiquer la pauvreté, ni d'assurer la sécurité de la population, et la situation politique et sécuritaire du pays se détériore.* ”

toutes ouvertes économiquement et culturellement vers l'extérieur. De tout temps, l'État afghan a été en quelque sorte le produit d'un essai de fédération des pouvoirs régionaux. Si de nombreux progrès ont été faits au niveau de la capacité des ministères centraux, les autorités provinciales

les secteurs (NSP, PPA) (5). Ces modèles établissent un cadre d'action rigide, qui pousse finalement au désengagement de l'État (via la sous-contractualisation) standardisé et souvent simplificateur des complexités afghanes. L'autre question qui hante les bailleurs est la suivante : comment bâtir des systèmes de services

avaient réussi à travailler dans ce pays. Le respect d'un certain nombre de principes humanitaires, notamment l'indépendance (par rapport au politique), l'impartialité et la neutralité leur avaient permis de mener à bien leur mission d'assistance. Depuis 2002-2003, beaucoup des modalités d'intervention

Photo ci-dessous :
Le buzkachi comme métaphore du « Grand Jeu ». (© URD)



La reprise du « Grand Jeu »

L'histoire contemporaine de l'Afghanistan semble s'inscrire à nouveau dans le cadre du « Grand Jeu » qui opposa diverses puissances au XIX^e puis au XX^e siècle. Les États-Unis, chefs de file de la coalition en Afghanistan, ont de multiples objectifs officiels et officieux dans le pays. Un échec en Afghanistan, pays phare de la stratégie américaine, se cumulerait avec les énormes difficultés rencontrées aujourd'hui en Irak et porterait un coup terrible aux stratégies liées à la « guerre totale contre le terrorisme » déjà bien critiquées. Le rôle joué par le Pakistan est déterminant dans la mise en équilibre – ou en déséquilibre – du pays. Le Pakistan, qui entretient des relations conflictuelles avec son voisin afghan (enjeux territoriaux, politiques, ethniques, économiques), est régulièrement montré du doigt comme le principal appui de la force *taliban* et ceci depuis 1994, année où aurait dû être renégociée la frontière entre les deux pays, la fameuse « ligne Durant ». Le dernier élément en date est la publication d'un rapport du Mi-6, l'agence du renseignement extérieur britannique, qui met en exergue le rôle ambigu de l'armée pakistanaise qui « combat le terrorisme et en même temps (...) soutient indirectement les *taliban* à travers l'ISI⁶ ». L'Inde considère la politique afghane sous l'angle du conflit qui les oppose aux Pakistanais dans la région du Cachemire. L'Iran joue aussi son jeu propre en soutien aux forces chiites et à d'autres groupes alliés cette fois aux *taliban*, dans l'espoir d'accroître les difficultés des Américains en Afghanistan. En bref, il apparaît que les politiques étrangères, un afflux croissant d'armes, de drogues et la collusion des agendas (souvent contradictoires) de chacun des pays ou des forces qui interviennent en Afghanistan remettent une fois encore en route le Grand Jeu, guerre par procuration dans laquelle les Afghans, une fois encore, ont tout à perdre.

⁶L'ISI est le service de renseignement militaire pakistanais.

des humanitaires ont été remises en cause, leur légitimité questionnée et leur marge de manœuvre considérablement amoindrie. Au lieu d'être considérées comme un pont entre l'État et les populations, les ONG ont souvent été vues comme affaiblissant l'État. Ce faisant, la nouvelle élite au pouvoir balayait d'un revers de la main les années de travail de terrain de certaines ONG – notamment françaises. Depuis 2003-2004, les ONG sont de plus en plus reléguées au rôle d'exécutant de programmes sur lesquels elles n'ont que très peu d'influence. Depuis 2003, on assiste à une imbrication croissante de l'humanitaire, du politique et du militaire au service du *state building*. La création des *Provincial Reconstruction Team* (PRT) sous mandat

de l'OTAN ou des Américains a été dénoncée vainement par plusieurs ONG. Cette confusion des mandats mettait en danger la neutralité des acteurs de l'aide. Malgré leur déploiement sur la plus grande partie du territoire afghan, les PRT n'ont pas empêché la situation sécuritaire de se dégrader et l'espace d'intervention de l'aide humanitaire se réduit de plus en plus depuis l'hiver 2005. Dès 2004, l'ancien ministre du Plan, M. Ramazan Bachardost, avait tiré à boulets rouges contre les ONG. Il dénonçait avec hargne la corruption et l'incompétence, et déclarait que des atteintes à leur sécurité étaient « inévitables », légitimant ainsi en partie l'assassinat d'une équipe de MSF. Si le discours populiste de M. Bachardost soulevait de vrais problèmes, il le poussa sans nuance et sans chercher à séparer le bon grain de l'ivraie. À partir de là, il fut le



point de départ d'une marginalisation des ONG. La plupart des hommes politiques afghans réclament que tout les fonds de la communauté internationale transitent par l'État afghan et que le secteur privé soit le seul moteur de l'économie. Pourtant, les difficultés rencontrées par le gouvernement afghan pour gérer les montants financiers accordés (6) ont démontré que ce n'était pas si simple. D'autre part, le secteur privé ne sera certainement pas un vecteur rapide et efficace de changement social et économique pour les plus vulnérables (soit près de 2/3 de la population afghane). Les ONG ont leur place dans la

reconstruction de l'Afghanistan, ne serait-ce que comme signe de solidarité de société civile à société civile. Elles ont aussi un rôle à tenir dans le plaidoyer, il est à espérer que les dirigeants et les bailleurs le comprendront rapidement.

Un mécontentement populaire croissant alimente l'insécurité

À l'incapacité croissante du gouvernement et de la communauté internationale de gagner le respect et de faire taire la violence, s'ajoute le rejet des Afghans à l'égard des troupes étrangères. Le népotisme, une corruption qui ne cesse de croître et les réflexes de repli tribaux, favorisent le retour des taliban.

Dans un pays où moins de 7 % des terres sont cultivables, les flux de migration des campagnes vers les villes ne cessent de croître (7). Ainsi, cette année, suite à des baisses de rendement de près de 50 % dues à la sécheresse, beaucoup de familles ont quitté leurs villages pour se réfugier dans les villes où elles espèrent trouver du travail. Les bidonvilles qui ceinturent les principales villes du pays ne cessent d'enfler. Le chômage, l'accès au logement, à l'eau et à l'électricité sont les principaux problèmes des Afghans. L'incapacité du gouvernement Karzaï à répondre à ces besoins vitaux agace les Afghans. Ceci conforte les agriculteurs dans le choix de produire toujours plus de pavot (voir l'article sur ce sujet, p. 28).

Une récente enquête de la commission afghane des droits de l'Homme montre que la quasi-totalité des Afghans ont perdu confiance en le gouvernement et qu'en cas de problème, ils auront recours aux pouvoirs traditionnels. Les fréquentes violations du code de l'honneur afghan (8) par les forces armées étrangères, durant leurs missions « *search and destroy* », et l'usage – parfois démesuré – de la force lors des opérations militaires, ayant conduit à la mort de plusieurs civils sous les frappes aériennes (9), conjugués aux rumeurs liant la prison de Bagram, au nord de Kaboul, celle d'Abou Graïb en Irak et Guantanamo, accentuent la perception que les forces armées peuvent faire ce qu'elles veulent dans le pays.

Photo ci-contre : Les plaines rizicoles du Nord-Est. (© URD)

La rébellion va sûrement profiter des mois d'hiver pour s'organiser, renforcer ses rangs et s'unir pour reprendre le combat avec encore plus de violence au printemps 2007. Les taliban dirigés par le mollah Mehmoud Allah Haq Yar ont mis sur pied un plan visant à rallier les anciens *moudjahiddin* et les militants djihadistes du monde entier sous la

taliban et l'insurrection en plein essor ont pris l'Alliance par surprise. Les forces de l'OTAN réalisent que la mission de maintien de la paix telle qu'elle avait été pensée en 2001 s'est transformée en une guerre totale dont l'intensité et la férocité entaillent bien supérieurs à l'Irak (selon les termes du Britannique en charge du commandement militaire de

soldats supplémentaires de l'OTAN. Mais les principaux pays de l'OTAN – la Turquie, la France, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie – ont refusé d'en envoyer davantage.

Fait nouveau, depuis quelques mois, les attentats et attaques de représentations de l'État : poste de police, écoles (12), représentants du gouvernement, jus-

“ Une récente enquête de la commission afghane des droits de l'Homme montre que la quasi-totalité des Afghans ont perdu confiance en le gouvernement et qu'en cas de problème, ils auront recours aux pouvoirs traditionnels. ”

bannière taliban. Le projet est centré sur l'idée de mettre en place une intifada sur l'ensemble du territoire afghan afin de mettre les troupes étrangères dehors et de reprendre le contrôle du pays. Si les forces taliban ne sont pas contenues, les groupes non-pachtounes des régions Est, Nord et Ouest accéléreront leur réarmement. Selon certains observateurs, de plus en plus de groupes du Nord refusent de rendre leurs armes. En effet, voyant les taliban devenir de plus en plus puissants, les tribus du Nord (Tadjiks et Ouzbeks principalement) cherchent à s'armer pour être capables de faire face aux agressions taliban qu'elles pensent inévitables. Le risque est évident : l'OTAN risque de se retrouver prise au milieu d'une nouvelle guerre civile.

Un piège pour l'OTAN ?

Les attaques contre les forces armées (afghanes et étrangères) et contre des entreprises privées (de construction de routes le plus souvent) se sont multipliées ces derniers mois dans le Sud de l'Afghanistan. Alors qu'entre 2002 et 2005, les attaques étaient plutôt le fait de petits groupes d'hommes, depuis le printemps 2006, certains combats ont opposé des centaines de taliban aux forces armées étrangères. Pendant plusieurs semaines, le gouvernement a perdu le contrôle de plusieurs districts passés aux mains des taliban. Les provinces d'Uruzgan, de Kandahar et d'Helmand sont les provinces les plus touchées par l'augmentation des actes de violences. La résistance farouche opposée par les

l'OTAN). Près de 38 000 soldats (6 000 Américains et 32 000 sous la bannière de l'OTAN) (10) sont aujourd'hui présents en Afghanistan (11). À cela s'ajoute l'Armée nationale afghane forte de 42 000 hommes. Plus de 170 soldats de l'OTAN et de l'armée américaine ont été tués depuis le début de l'année, le nombre d'attentats-suicides a été multiplié par deux et les attaques sur les routes ont augmenté de 30 %. En septembre 2006, le général Jones a demandé 2 500

qu'alors principalement cantonnés dans le Sud et l'Est du pays, se généralisent. Aujourd'hui, rares sont les provinces épargnées par des actes de violence. Les attentats-suicides et les bombes placées au bord des routes se poursuivront probablement. Alors qu'en mars dernier, 1/3 du pays était inaccessible pour les Nations Unies, aujourd'hui les 2/3 de l'Afghanistan sont classés en zone à risque maximal où la stratégie de *remote control* est mise en place. Les équipes des



Photo ci-dessous : Femmes hazara des montagnes du centre du pays. (© URD)



Photo ci-dessus :
Province de Takhar : les gaspillages de l'aide dans le projet d'électrification de Kaboul depuis l'Ouzbekistan. À gauche, un poteau prévu pour 110 000 V, remplacé par un pylône transportant 220 000 V avant même sa mise en fonctionnement. (© URD)

Nations Unies n'ont plus d'accès direct aux populations, elles doivent passer par des intermédiaires (ONG afghanes le plus souvent) pour être en mesure de remettre l'aide aux populations. L'année 2006 a vu une augmentation des agressions contre les humanitaires (menaces, kidnapping, 31 assassinats). On assiste très clairement en Afghanistan à une réduction conjointe de l'espace civil et de l'espace humanitaire.

Revoir la stratégie

Accroître le nombre d'hommes combattant sous la bannière de l'OTAN afin de continuer à mener des batailles conventionnelles ne règlera certainement pas le problème tant que les Afghans n'auront pas confiance en l'État et une vision de l'avenir qu'on leur dessine. La situation actuelle rappelle étrangement les prémices de la résistance afghane aux troupes anglaises puis soviétiques. Si la communauté internationale et le gouvernement afghan ne réagissent pas rapidement et de façon visible, il y a fort à parier que d'ici quelques mois, tout le pays sera plongé dans une longue guerre ou aux prises avec l'obscurantisme taliban.

La communauté internationale a sans conteste sous-estimé l'ampleur et la complexité de la tâche à accomplir en Afghanistan et les investissements ont été bien inférieurs à ce qu'il aurait fallu pour permettre la stabilisation politique et le développement économique du pays. Si la récente conférence de Londres semble indiquer que l'intérêt de la communauté internationale pour l'Afghanistan reste fort, il s'avère néanmoins

de plus en plus urgent de changer de stratégie en Afghanistan. La sécurité et la reconstruction doivent être les fers de lance de la communauté internationale. Il est essentiel d'être particulièrement attentifs aux ressentis des populations, aux signes et signaux que celles-ci envoient à la communauté internationale et aux messages que cette dernière leur retransmet en retour. Historiquement, la plupart des crises afghanes ont été la conséquence d'un écart croissant entre Kaboul et les campagnes, d'une incompréhension grandissante entre deux mondes qui ne se reconnaissent plus. La situation actuelle a exacerbé cette tension. La question n'est pas nécessairement d'avoir « plus » (de moyens et d'argent) mais de « mieux » intervenir. Il est urgent de bien agir, à moins qu'il ne soit déjà trop tard...

Peggy Pascal et François Grünewald

- (1) Le Groupe URD, institut de recherche, d'évaluation et de formation sur l'action humanitaire et la gestion des crises, anime toute une série de travaux de recherche et d'évaluation sur l'Afghanistan depuis 2000, avec plus de 20 missions menées dans ce pays sur la santé, la sécurité alimentaire, l'éducation, le secteur urbain, la gestion de l'eau, l'environnement. Un bureau est ouvert à Kaboul à partir duquel ces recherches et évaluations sont menées. Voir www.urd.org.
- (2) *International Security Afghanistan Forces*, d'abord sous mandat onusien et tout récemment passée sous mandat de l'OTAN.
- (3) *United Nations Assistance Mission in Afghanistan*.
- (4) L'Afghanistan est classé au 173^e



Photo ci-contre :
Une rue à Kaboul : boue et ordures... (© URD)

- rang sur 178 selon le PNUD.
- (5) *National Solidarity Programme* et *Performance-Based Partnership Agreement*. Pour plus de détails sur les aspects liés à la reconstruction de l'État, au rôle des ONG et aux impacts de la reconstruction, voir le rapport *Cross cutting issues* du Projet LRRD mené par le Groupe URD en Afghanistan sur http://www.urd.org/index.php?page=publications_lrrd
- (6) Selon la Banque mondiale, sur les 10 premiers mois de 2005, le gouvernement afghan n'avait dépensé que 25 % du budget annuel.
- (7) Paradoxalement, les programmes de réhabilitation/développement urbains ont été largement oubliés par les programmes d'aide internationale. C'est seulement récemment que la réalité du poids de l'urbain dans la politique, l'économie et la démographie de l'Afghanistan a commencé à être prise en compte.
- (8) Le pachtunwali.
- (9) Selon Marc W. Herold, in *Suicide car bombs vs "precision bombs"* sur www.hinduonnet.com, 350 civils ont été tués par des bombardements des forces de l'OTAN depuis janvier 2006.
- (10) Dont 5 400 soldats britanniques, 2 500 soldats canadiens et 2 300 soldats néerlandais.
- (11) Le 5 octobre dernier, l'OTAN a achevé son déploiement sur l'ensemble du territoire afghan en prenant le contrôle des opérations dans les provinces du Sud-Est et de l'Est du pays, le long de la frontière pakistanaise.
- (12) Début octobre, plus de 300 écoles ont été fermées dans le Sud du pays pour préserver la vie des professeurs et des écoliers (près de 250 000). Les écoles, emblèmes de la renaissance du pays après la chute des taliban, sont la cible des taliban. Entre janvier et juillet 2006, 99 écoles ont été attaquées, soit 6 fois plus qu'en 2005.

L'aide humanitaire évolue au cœur de la complexité des crises contemporaines.

Comprendre, évoluer, innover, aux niveaux opérationnels et stratégiques, sont aujourd'hui les clefs d'une générosité et d'une solidarité éclairées.



Le Groupe URD est une structure de recherche, d'évaluation et de formation pour l'action humanitaire et l'analyse des pratiques de gestion des crises.



Pour plus d'information : www.urd.org
Groupe URD
La Fontaine des Marins
26 170 Plaisians- France
Tel : 00 33 (0)4 75 28 29 35
Mail : urd@urd.org