

Le dilemme afghan

GILLES DORRONSORO

APRÈS l'invasion de l'Afghanistan en 2001, s'est ouverte une longue période de dégradation pratiquement continue de la sécurité. Plutôt que de reconnaître la réalité du problème, la coalition internationale s'est enfermée dans un discours optimiste – et paradoxal – en niant l'existence d'une insurrection organisée tout en accroissant massivement sa présence militaire. On aimerait pouvoir dire que les experts ont joué leur rôle, mais la vérité est celle d'un échec collectif à anticiper les problèmes. Par exemple, Olivier Roy annonce la sortie de l'Afghanistan de l'histoire : il n'y a « plus d'enjeu afghan, sinon symbolique »¹. Loin d'être un phénomène isolé, cet aveuglement a été largement partagé et renvoie, selon les cas, aux biais politiques des experts ou aux formes d'autocensure propres à ce milieu. Pourtant, le retour des Taliban était largement prévisible. Ainsi, quand j'ai introduit le terme de « néo-Taliban »² pendant l'hiver 2002-03, je souhaitais insister sur deux choses. Premièrement, les Taliban existaient encore et, contrairement à l'opinion alors dominante, j'estimais qu'ils avaient un avenir. Deuxièmement, du fait de l'effondrement militaire des Taliban à l'automne 2001, la direction réfugiée à Quetta se réorganisait avec une reprise en main par l'ISI et un fonctionnement plus décentralisé en

1. *Les illusions du 11 septembre*, Seuil, 2002, p. 32.

2. Voir, *International Politics and Society*, mars, 2003.

Professeur en science politique, Paris I Panthéon-Sorbonne.

raison des difficultés de communication entre l'état-major au Pakistan et les groupes combattant à l'intérieur.

En quelques années, le piège mis en place par Ben Laden s'est impitoyablement refermé : les Occidentaux, rejetés sans ambiguïté par la population, sont dans une impasse militaire et ne parviennent pas à stabiliser le régime de Hamid Karzaï à Kaboul pour assurer la transition. Dix ans après l'intervention américaine, les Taliban sont le principal acteur politico-militaire du pays et les militants jihadistes les plus radicaux trouvent à nouveau un sanctuaire dans certaines provinces frontalières afghanes.

L'échec militaire

Un des aspects les plus révélateurs de cette guerre est la difficulté de la coalition à comprendre son ennemi, voire pendant longtemps à accepter son existence. Malgré toutes les indications contraires, les responsables de la coalition ont pendant des années décrit les Taliban comme des groupes locaux, sans stratégie nationale, formés d'une majorité de militants répondant à des revendications très locales. La dimension dynamique de l'insurrection est alors systématiquement minorée ou simplement ignorée. L'insurrection est perçue à partir de catégories morales – « moyenâgeuse », « retardée », « barbare ». Ce mouvement, socialement et moralement régressif, serait en conséquence incapable de pensée stratégique ou d'adaptation à la modernité technique. Cette incompréhension de l'ennemi a conduit la coalition à utiliser des instruments – concepts et *metrics* – inadéquats pour mesurer la progression de l'insurrection, donnant une importance trop grande aux incidents militaires au détriment de la pénétration politique. L'argument central, utilisé pendant des années pour relativiser la menace Taliban, a été le fait que les incidents violents étaient concentrés dans 10 % des districts³. Si les Taliban sont effectivement une série de groupes locaux sans perspective nationale, alors il est raisonnable de considérer la carte des incidents militaires comme pertinente, car il n'y a pas de structure nationale sous-jacente. Les combats seraient un bon reflet de l'insurrection et la superposition de la carte militaire et de celle de l'insurrection est intellectuellement justifiée. Or, la carte militaire s'est révélée trompeuse à plusieurs égards. D'une part, elle ne

3. Ces données laissent de côté d'autres éléments : les pertes de la coalition sont stables de 2003 à 2004 (de 57 à 60) pour ensuite atteindre 131 en 2005, soit plus qu'un doublement. Mais ces éléments sont considérés comme sans importance parce que l'insurrection est perçue comme statique.

donne pas une idée claire de la pénétration des Taliban dans la population. D'autre part, elle n'indique pas la progression de l'insurrection et sa capacité à ouvrir de nouveaux fronts. Il faut donc revenir à une évidence : les Taliban sont un mouvement *politique*. Ce fait a trop longtemps été nié ou, quand il était admis, les conséquences n'en ont pas été tirées. Les Taliban ont un degré raisonnable de centralisation et une stratégie nationale. Loin d'être fermés à la modernité dans sa dimension technologique, ils ont appris à s'adapter aux innovations de la coalition. Plusieurs éléments de la description habituelle du mouvement Taliban sont particulièrement trompeurs : le penser comme un mouvement « extérieur » à la société afghane ; le décrire comme une collection de mouvements locaux, sans stratégie nationale ; reconstruire les motivations des militants comme locales et non politiques et, enfin, en faire un mouvement nationaliste pashtoune.

L'augmentation des effectifs

Cette incompréhension de l'ennemi explique en partie que, depuis 2002, l'augmentation des moyens ait été la principale réponse de la coalition ; les discours officiels s'appuient sur la qualité ou la quantité croissante des *inputs*, très rarement sur les résultats. La focalisation sur les ressources a été une façon d'éviter de se questionner sur la réponse à donner à la stratégie de l'insurrection. De plus, les effets de l'augmentation du nombre de soldats étrangers n'ont pas été pris en compte, notamment face à l'attitude de la population afghane. Enfin, la demande de plus de ressources était aussi une façon pour les militaires de se défaire sur les politiques et les opinions publiques.

Il faut attendre la prise de fonction d'Obama pour voir un premier effort de réflexion systématique. Malgré des ambiguïtés dues aux différences d'appréciation au sein de l'administration Obama, l'objectif était un affaiblissement radical des Taliban, ce qui supposait du temps et des moyens. En conséquence, l'importance de juillet 2011, qui marque le début du retrait, a été minimisée au profit de 2014, qui devrait marquer la fin de la transition. Malheureusement, la stratégie d'augmentation des effectifs – qui ont culminé en 2010 à près de 150 000 (appelée *surge*) – n'avait aucune chance de réussir⁴, pour deux raisons au moins.

4. Je me permets de renvoyer aux rapports et aux interventions écrits en 2009 pendant le débat à Washington, *The Taliban's Winning Strategy in Afghanistan*, Carnegie Report, juin 2009, Carnegie Endowment For International Peace.

Premièrement, les opérations dans les provinces de Kandahar et de l'Helmand devaient fournir un succès à la coalition pour transformer les perceptions, en Afghanistan et dans les pays occidentaux, et désorganiser le mouvement Taliban dans ses zones de force. En réalité, le choix de Kandahar comme lieu de la bataille décisif était un contre-sens à partir du moment où l'absence d'une structure étatique afghane (même minimale) interdisait de reporter progressivement l'effort sur les forces afghanes.

Deuxièmement, en dehors de quelques districts, la contre-insurrection est restée pour l'essentiel de l'ordre du discours. En pratique, les forces américaines pratiquent surtout les éliminations ciblées (des milliers depuis trois ans) lors de raids de nuit. Ces assassinats ont pour objectif de désorganiser les Taliban, ce qui a été en partie réalisé dans le Sud, mais sans effet stratégique car, d'une part, la direction du mouvement est toujours au Pakistan et, d'autre part, les combats se sont intensifiés dans d'autres régions, notamment l'Est. Les frappes ciblées contre les cadres du mouvement devaient les contraindre à la reddition. Le programme de « réintégration », déjà financé par les États-Unis à hauteur de cinquante millions de dollars, est la concrétisation institutionnelle de cette politique. Les résultats, quelques centaines de ralliés, sont un signe sans équivoque de l'échec de cette politique.

Extension de l'influence des Taliban

Quels sont les résultats de cette stratégie? D'après le Pentagone, les Taliban sont affaiblis, ce qui valide *a posteriori* le choix du *surge* et permet aux gouvernements européens et américain de commencer le retrait dès l'été 2011, répondant ainsi à l'opposition croissante des opinions publiques. En réalité, le mouvement a étendu son influence au niveau national, alors que le retrait progressif des forces occidentales, qui n'est pas lié à la situation sur le terrain, annonce une forte progression de l'insurrection dans les deux ou trois prochaines années. De plus, les opérations militaires ne facilitent pas l'effort diplomatique, au contraire. En effet, les offensives se portent contre les Taliban dans leur composante la plus nationaliste et dans des régions où les combattants étrangers sont rares, alors que dans les régions où la pénétration des

groupes jihadistes transnationaux est plus significative, la présence de la coalition diminue. Contrairement à ce qui est souvent dit sur la complémentarité des approches locales et nationales, la « réintégration » est fondamentalement contraire à tout processus de négociation, car elle suppose une marginalisation de l'insurrection. Enfin, les déclarations unilatérales américaines sur le maintien de bases à long terme en Afghanistan ont pour effet de gêner l'ouverture de négociations dans la mesure où une des revendications centrales du Pakistan (et dans une moindre mesure de l'Iran) est le départ des troupes américaines. Le risque, si la détérioration des relations avec le Pakistan continue, est de voir l'armée pakistanaise renoncer à une solution négociée au profit d'une victoire militaire des Taliban.

La déconstruction des institutions afghanes

L'échec du *state-building* en Afghanistan est l'élément qui condamne toutes les stratégies fondées sur une présence de long terme, car l'absence de partenaire afghan fiable rend impossible une transition progressive. Il est aujourd'hui difficile de parler d'un État afghan fonctionnel en raison de la faiblesse des institutions étatiques. L'autonomie grandissante des pouvoirs locaux, la faiblesse des institutions et leur capacité à administrer la population qui va diminuant sont les indicateurs d'une déconstruction progressive de l'État afghan.

Sans vouloir énumérer toutes les causes de cet échec, on peut souligner qu'une des failles majeures a été le fait d'interdire, non pas les partis, puisqu'il en existe des dizaines, mais leur fonctionnement normal au sein des institutions. En pratique, les dispositions légales découragent les députés de se réclamer d'un parti politique durant la campagne électorale. Les députés sont donc souvent sans affiliations partisans, ce qui explique que le Parlement ait beaucoup de mal à travailler (pratiquement aucune loi votée depuis 2005) et que les partis ne fassent pas remonter les demandes sociales.

Un deuxième aspect a été le contournement systématique des institutions afghanes par les acteurs étrangers, ONG et militaires en premier lieu. L'aide distribuée par la

coalition ne contribue généralement pas au renforcement des institutions afghanes. Ainsi, il a souvent été souligné que l'essentiel de l'aide est géré en dehors des ministères de Kaboul. Le discours sur la corruption occupe ici une place ambiguë, car la « corruption » devient une incitation (ou une justification) pour contourner systématiquement les institutions afghanes. De plus, la militarisation progressive du dispositif occidental n'a fait que renforcer cette tendance au contournement de l'État. Par exemple, les Équipes de reconstruction provinciale (connues sous l'acronyme PRT) ne rendent pas compte au gouvernement afghan, ni même parfois au gouverneur. Les sommes (1,3 milliard de dollars en 2010) mises à la disposition des commandants américains au titre de fonds d'aide d'urgence sont dépensées sans contrôle, ni même information réelle des autorités afghanes. La stratégie de contre-insurrection, du fait de l'absence initiale de structures gouvernementales, s'est traduite par une prise en charge de la population par les militaires de la coalition (écoles, infrastructures).

Réforme improbable

Or, il n'y a aujourd'hui aucune perspective de reconstruction de l'État afghan après le retrait. Deux éléments rendent la réforme du régime de Karzaï hautement improbable : l'influence réduite de la coalition et l'autonomisation de la périphérie par rapport aux institutions centrales.

La coalition a de plus en plus de mal à influencer sur les réseaux proches de Karzaï, ce qui n'augure pas bien de la collaboration dans les prochaines années. La coalition a perdu progressivement son influence sur Karzaï, de moins en moins réceptif aux pressions, probablement pour deux raisons majeures.

Premièrement, les attaques dans la presse occidentale ont profondément transformé la perception de Karzaï et de ses alliés. La proximité personnelle entre Bush et le président afghan avait empêché les États-Unis d'envisager de soutenir, même implicitement, un autre candidat avant les élections de 2009. Les hommes qui entourent Karzaï sont souvent fermement opposés à la coalition à la fois pour des raisons idéologiques (les nombreux membres du Hezb-i-islami ou les anciens de l'Ettehad de Sayyaf) et parce qu'ils pensent être

les cibles des médias occidentaux (Wali Karzaï et le général Fahim). Enfin, le gouvernement afghan tend à être de plus en plus (verbalement) agressif pour se démarquer de la coalition en cas d'incident impliquant des civils, ce qui renforce l'impopularité de la coalition.

Deuxièmement, les élections ont manifesté l'absence de légitimité propre d'un Karzaï de plus en plus dépendant de ses alliés locaux. L'Afghanistan est un pays post-démocratique dont les institutions représentatives ne sont plus perçues comme légitimes par la population. Même si l'ampleur des fraudes entrave l'analyse précise, on peut estimer qu'entre 10 % et 15 % des Afghans en âge de voter ont soutenu Karzaï lors des présidentielles de 2009. Tout indique un niveau élevé de cynisme et de rejet du gouvernement au sein de la population, qui, même dans les endroits où la sécurité était raisonnablement bonne, s'est massivement abstenue de voter. Les élections d'août 2009 ont démontré deux choses. D'une part, Karzaï s'est appuyé sur des notables (souvent d'anciens commandants), dont il s'est assuré le vote par des faveurs (dons de terres appartenant à l'État, amnisties, postes). D'autre part, les nominations au gouvernement, à des postes parfois très lucratifs au sein du gouvernement ou à la tête de milices, récompensent la fidélité à Karzaï. À l'évidence, le centre (Kaboul) est à présent trop faible pour reprendre en main des entités régionales aussi fortement structurées que Jalalabad, Kandahar ou le nord-est autour du Jumbesh. Même à Hérat, il devient probable qu'Ismaël Khan va retrouver une place dans le jeu politique en raison de la dégradation de la situation sécuritaire. La coalition est elle-même dépendante de ces chefs régionaux, qu'elle a contribué à mettre en place ou avec lesquels elle a travaillé. Une remise en cause des équilibres politiques à Kandahar, en particulier la place dominante du réseau associé à Karzaï, est pratiquement impossible dans un contexte où les Taliban exercent une pression constante. Or, dans un environnement aussi clientéliste et personnalisé que le système politique afghan, il est difficilement envisageable de transformer profondément les pratiques sans changer les hommes. Dans ces conditions, on voit mal comment la gouvernance pourrait s'améliorer dans un avenir prévisible. La réforme d'un ministère à Kaboul est possible, mais les conséquences sur la gouvernance dans les provinces seront probablement limitées.

L'impossible transition

L'affaiblissement du régime afghan a des conséquences majeures pour la coalition, en quête d'afghanisation progressive, afin de diminuer son propre investissement. En raison de la faiblesse des institutions politiques centrales, le développement de l'armée et de la police, les deux priorités de la coalition, se fait dans un vide institutionnel. Le transfert de responsabilités en matière de sécurité vers le partenaire afghan n'est donc probablement pas possible à un horizon prévisible. La conférence de Londres a ainsi établi que le transfert aux forces afghanes débiterait dès 2011 et serait pour l'essentiel achevé en 2014. L'Armée nationale afghane (ANA) est supposée être en première ligne pour assurer la sécurité d'un certain nombre de provinces (non définies), avec toutefois les troupes de l'OTAN en appui. Le Joint Coordination and Monitoring Board a fixé pour objectifs (juste avant la conférence de Londres) de porter les effectifs de l'armée afghane de 97 000 à 171 000 d'ici la fin de 2011. Par ailleurs, le Major-Général Mike Ward d'Ottawa, en charge de former (ou de réformer) la police, prévoit de passer de 94 000 à 134 000 hommes d'ici la fin de 2011. Sur cinq ans, l'objectif est de disposer d'une armée de 240 000 soldats et d'une police de 160 000 effectifs. Cette politique est-elle crédible ?

Les effectifs actuels de l'armée afghane et de la police sont en pratique très inférieurs aux chiffres avancés. L'armée dispose probablement d'un peu plus de 60 000 soldats effectivement mobilisables et n'est pas présente significativement sur tout le territoire. L'armée a un taux de rotation annuel de 25 % et la police de 70 %. De ce fait, simplement pour compenser les départs, l'effort de formation doit être énorme. Ensuite, l'un des problèmes essentiels de l'armée est son incapacité à opérer indépendamment de la coalition (au-delà d'une centaine d'hommes). La question centrale est celle de la coordination et, en particulier, celle du corps d'officiers. Troisièmement, le risque est d'aboutir à une formation au rabais en raison du nombre de personnes à former et de la faiblesse du dispositif actuel ; 90 % des recrues de la police sont illettrées, beaucoup consomment de la drogue. De plus, en raison notamment de la sous-traitance au privé et de l'absence de sélection des recrues, l'insurrection infiltre l'armée sans beaucoup de difficultés. Enfin, il est difficile de construire une institution militaire indépendamment du réseau d'insti-

tutions qui constituent l'État. Face aux tensions liées à l'éthnicité, à la corruption des autorités locales et nationales et à l'absence de projet, il n'est pas aisé de motiver les soldats et les officiers; 60 % de ces derniers sont Tadjiks, et donc suspicieux envers les Pachtounes. Pour ces différentes raisons, les objectifs officiels ne sont pas réalistes, d'autant que les Taliban sont devenus des ennemis redoutables et bien organisés. En réalité, des objectifs plus modestes seraient plus réalistes mais la coalition devrait alors reconnaître que l'autonomie de l'armée afghane est une perspective à très long terme.

Des obstacles considérables

L'absence de solution militaire est aujourd'hui largement reconnue, mais les négociations sont au point mort. Le State Department a pourtant considérablement assoupli sa position. Les pré-conditions pour l'intégration des Taliban – renoncement à la violence, fin des relations avec al Qaida et reconnaissance de la Constitution – sont devenues des objectifs finaux, qui ne conditionnent donc plus l'ouverture de négociations. L'interprétation positive de la mort de Ben Laden comme occasion pour les Taliban d'entrer dans les négociations (selon Hillary Clinton et Robert Gates) est un signe supplémentaire de la volonté de négocier.

Le format envisagé par les négociateurs américains est réaliste: le Pakistan avec une représentation des Taliban, les États-Unis et le gouvernement Karzaï. Pourtant, les obstacles paraissent difficiles à surmonter. D'une part, les États-Unis sont en campagne électorale, ce qui limite les concessions possibles du président sortant. D'autre part, les Taliban ne souhaitent pas que le régime Karzaï, qu'ils jugent non-représentatif, participe aux négociations et les groupes politiques qui le soutiennent en principe sont très opposés au principe même des négociations. Enfin, l'Afghanistan redevient un enjeu régional, notamment comme terrain d'affrontement entre le Pakistan et l'Inde. Celle-ci soutient sans ambiguïté les groupes du nord les plus opposés aux Taliban dans l'espoir de consolider un réduit au nord de l'Afghanistan. Pour sa part, le Pakistan poursuit obstinément sa politique de soutien aux Taliban dans l'espoir de faire de l'Afghanistan une zone d'influence et un passage vers l'Asie centrale pour contrebalancer le déséquilibre croissant des rapports de force avec l'Inde.

Le dilemme de sécurité pour les pays occidentaux est clairement défini. D'une part, la survie du régime Karzaï (sanctuarisé par des bases occidentales après 2014) ne permet pas de sécuriser les zones frontalières avec le Pakistan, d'où la crainte de voir se réinstaller à grande échelle des groupes jihadistes et, dans le pire des cas, des attentats comparables à ceux de 2001. D'autre part, la victoire des Taliban, passée l'humiliation des capitales occidentales, ne garantit pas *ipso facto* un contrôle des groupes jihadistes transnationaux. Une négociation, avec probablement une dimension économique décisive, serait alors nécessaire. Dans les deux branches de l'alternative, les troubles au Pakistan vont probablement s'aggraver, ce qui pose un défi autrement plus grave à la sécurité internationale.

La défaite comme révélateur

La guerre est un révélateur des tensions et des évolutions en cours dans le domaine de la sécurité. Loin d'avoir été une occasion de faire fonctionner l'OTAN de façon cohérente, cette première guerre menée en commun a mis en évidence les profondes divisions entre alliés et, surtout, la difficulté à donner un sens à l'alliance elle-même. Le débat entre Américains et les autres nations a été marqué par une grande méfiance de part et d'autre. Les États-Unis ont été en permanence face à des pays qui souhaitent bénéficier des avantages liés à leur appartenance à la coalition sans en payer le prix. Les alliés, pour leur part, ont souvent eu le sentiment que les États-Unis, décidant seuls des options stratégiques, servaient un discours optimiste trop décalé avec la réalité sur le terrain pour être crédible. Conséquence de ces déséquilibres, les pays européens ont été réduits à un rôle d'opérateur local et technique. Avec des ressources limitées, ils ont été obligés d'arbitrer entre une politique nationale qui ferait sens en termes d'influence et une contribution axée sur la zone attribuée avec un impact très limité au niveau national. Enfin, la coopération entre pays européens n'a généralement pas été *plus* difficile qu'avec l'allié américain.

En fin de compte, cet échec renvoie à des conditions plus structurelles. La coalition otanienne n'a jamais été capable de s'adapter au terrain. Les contraintes politiques sur l'utilisation des forces armées rendent la pratique de contre-

insurrection pratiquement impossible. Les fantassins occidentaux sont équipés très lourdement et les forces sont largement découragées de poursuivre l'ennemi pour éviter de subir des pertes. De plus, les rotations rapides (en général six mois) et les contacts très rares avec la population font que la coalition semble toujours aussi désarmée qu'il y a dix ans. Les incidents à répétition (cadavres profanés, Coran brûlés, civils abattus) ne font que refléter une absence de communication croissante. Le mépris et la haine, des deux côtés, deviennent les sentiments dominants. Très peu d'Occidentaux parlent une langue locale. À un autre niveau que celui de la stratégie et de ses décisions contingentes, la guerre d'Afghanistan (comme celle d'Irak largement au même moment) confirme la transformation de la relation que les pays occidentaux entretiennent avec la violence, la guerre et la sécurité. La sensibilité au risque produit des discours et des politiques profondément déconnectées de la question, pourtant centrale, des coûts et des usages alternatifs des ressources. Enfin, ces contraintes n'indiquent pas une interdiction de la violence dans ses dimensions les plus brutales, notamment la torture et l'assassinat, mais la disparition de l'espace réglé de la guerre entre maintien de la paix et opérations anti-terroristes.

GILLES DORRONSORO