

Gilles Dorronsoro

Les enjeux de l'aide en Afghanistan

- 1 Depuis les années cinquante, l'aide internationale a été un facteur souvent décisif dans l'évolution politique de l'Afghanistan¹. Les effets politiques et sociaux de l'aide sont ici analysés prioritairement du point de vue des interlocuteurs afghans et des conséquences sur la situation politique à l'intérieur du pays. Ainsi, les camps de réfugiés afghans au Pakistan, pourtant parmi les plus aidés du monde, ne sont pas pris en compte², seul l'espace afghan est considéré ici. D'autre part, les secours apportés au nom de la solidarité religieuse par les islamistes, le plus souvent avec des fonds arabes, ressort d'une autre problématique, pour une raison au moins : l'aide militaire et humanitaire n'est pas différenciée. En Afghanistan, la nature de l'aide a beaucoup changé au cours des années, l'utilisation d'un même mot peut donc rendre la notion confuse. En effet, l'aide au développement a été remplacée par l'aide d'urgence, à partir de 1980, celle-ci s'orientant progressivement vers la reconstruction après le retrait soviétique. Les montants de l'aide ont également beaucoup varié selon les années, avec un creux entre 1980 et 1986 environ. Cette division chronologique est elle-même contestable : pour répondre à la famine de 1972, une aide d'urgence a été nécessaire. De même les combats qui continuent de façon sporadique après la chute de Kaboul en avril 1992, obligent à la continuation d'une aide d'urgence. Avec le coup d'Etat communiste de 1978 et le déclenchement de la guerre civile, l'Etat afghan ne sert plus de relais, remplacé par les partis politiques, les commandants, les organisations non-gouvernementales (ONG), les organisations internationales (OI) ou les Etats voisins. Tous ces acteurs ont instrumentalisé l'aide pour atteindre leurs objectifs, quitte à adapter leurs stratégies.
- 2 **L'aide au développement avant 1978** Contrairement à l'image qu'on peut avoir de l'Afghanistan, ce pays n'a pas découvert l'aide internationale avec la guerre ; il existe une pratique de plusieurs décennies dans ce domaine. Avant 1978, l'aide internationale, calculée par habitant, était parmi les plus considérables³. Les investissements de l'aide internationale en Afghanistan résultaient de deux considérations. Selon les calculs, toujours discutables, de la Banque Mondiale, l'Afghanistan se situait parmi les pays les plus pauvres du monde, ce qui permettait des aides spécifiques des organismes internationaux (notamment, donc, la Banque Mondiale). De façon plus décisive, l'Afghanistan bénéficiait de la concurrence entre les Etats-Unis et l'URSS, en raison de son rôle d'Etat tampon, entre le Pakistan, l'Iran et l'URSS. L'équilibre n'a pas été gardé longtemps et l'URSS s'est finalement imposée comme partenaire privilégié puisque, à la fin des années soixante, son apport représentait 70% de l'aide totale⁴. Les résultats de cette "concurrence pacifique" sont observables dans les infrastructures du pays, pratiquement toutes financées par l'aide au développement (aéroports, routes, barrages, usines...) ⁵. Le mode même de modernisation a été influencé par l'aide : pour des raisons de visibilité politique, les grands projets ont été favorisés au détriment des réalisations locales. Par exemple, en dehors des grands axes routiers⁶, très peu de routes secondaires ont été construites, ce qui a joué un rôle important dans la famine de 1972, en empêchant le transport du blé d'une région à l'autre⁷. Globalement, au regard de l'importance des investissements initiaux, l'aide n'a pas eu les résultats escomptés⁸, en raison principalement de la corruption de l'administration locale, du manque de coordination des donateurs et de la primauté d'une logique politique au détriment d'une approche économique. De plus, l'aide est restée publique, il n'y a pas eu d'entrée importante de capitaux privés en Afghanistan⁹. Les effets politiques de l'aide se sont révélés fortement déstabilisateurs. En effet, le projet modernisateur du pouvoir central, sous l'influence d'élites occidentalisées, s'est réalisé en dehors de la population rurale, ou de ses représentants. L'opposition du Parlement à de nouveaux impôts aurait du rendre le financement des projets impossible. Mais l'aide internationale a justement permis de dépasser cette contradiction. En fait, dans les années soixante-dix, une part importante du budget provenait de l'aide extérieure. L'impôt, qui tendait à diminuer en valeur réelle¹⁰, n'était même plus levé dans certaines régions¹¹. L'Etat devenait de plus en plus extérieur à la société. La

rupture entre les élites urbaines et la population rurale (80% de la population) naît, en partie, de cette modernisation, artificielle parce que massivement financée par l'extérieur. L'aide est donc une des causes principales de la Révolution afghane, par le divorce entre la population rurale et l'Etat (ainsi que certains groupes citadins) qu'elle a aggravé. La plongée dans la guerre civile et l'intervention de l'URSS (décembre 1979) met fin à l'aide internationale (en dehors du bloc soviétique¹²) et entraîne une modification radicale des enjeux. Pour la majorité de la population et des mudjaheddin l'aide vient désormais des ONG, via le Pakistan. Pour celles-ci, il n'y a plus d'interlocuteur étatique, mais seulement des partis ou localement des commandants.

3 **L'aide d'urgence des premières années** L'invasion soviétique va créer une mobilisation qui, avant d'être celle des Etats, sera celle d'individus. De façon très consciente chez la plupart des pionniers, l'aide aux populations à l'intérieur de l'Afghanistan a un but humanitaire mais aussi politique : contrer la stratégie soviétique en offrant une alternative à l'exil. L'importance (proportionnellement à l'aide globale fournie à l'Afghanistan) de l'aide aux réfugiés est perçue comme dangereuse car elle encourage les départs et affaiblit les mudjaheddin. Pendant les premières années, l'aide présente deux caractéristiques. C'est d'abord, en raison de la guerre, une aide d'urgence. Il y a essentiellement deux types d'actions menées par les ONG¹³. Le don d'argent, en liquide, transporté directement par les "cross-borders"¹⁴ et distribué à la population par l'intermédiaire des commandants. Une présence médicale avec l'implantation de dispensaires, bien que souvent les équipes soient restées mobiles pour des raisons de sécurité. Ensuite, l'aide provient majoritairement de réseaux privés (et non institutionnels comme ce sera massivement le cas plus tard), les bureaux sont animés par de véritables bénévoles. Par nature, les organisations médicales sont plus professionnelles (et ne travaillent pas, en général, uniquement en Afghanistan.) A cette réserve près, il y a donc un aspect saisonnier et amateur marqué durant les premières années. Au départ, la présence de l'aide est économiquement négligeable. Sans négliger son importance pour le moral de la population, l'effet principal porte sur la mobilisation des opinions publiques occidentales à travers les témoignages sur l'occupation soviétique¹⁵. D'autre part, des habitudes de travail se créent avec certains commandants, qui prennent un premier contact avec l'aide humanitaire. Politiquement, les humanitaires "cross-borders" sont indépendants de leurs gouvernements, parfois même en désaccord avec la position officielle de celui-ci. En France, les humanitaires sont considérés avec méfiance par le Quai d'Orsay, qui doit négocier leur libération en cas d'arrestation par Kaboul¹⁶. L'attitude de la Grande-Bretagne, plus ouvertement engagée aux côtés des mudjaheddin, est plus favorable, le financement des ONG britanniques est, par ailleurs, largement gouvernemental.

4 **De l'urgence à la reconstruction** Une véritable mutation s'opère à partir de 1986 environ¹⁷. On trouve à l'origine de celle-ci la conjonction de deux phénomènes. L'arrivée de financements importants, venant principalement des Etats-Unis, et le dégagement progressif de zones assez sûres pour commencer le travail de reconstruction. L'arrivée de financements américains répond à une volonté de soutien aux mudjaheddin dans le cadre de la politique globale d'aide aux "freedom fighters". La montée spectaculaire des financements¹⁸ marque l'arrivée d'un acteur influent dans l'humanitaire à Peshawar. Beaucoup d'ONG ne désirant pas recevoir un financement américain direct, c'est l'IRC (International Rescue Committee) qui a servi d'intermédiaire. Les financeurs institutionnels deviennent dominants sur la scène de l'humanitaire, amenant de nouvelles méthodes de travail qui poussent à la professionnalisation du personnel et à une plus grande concurrence pour les budgets. Les ONG qui sont très dépendantes des institutionnels (agences de l'ONU, CEE et USAID) n'ont plus de stratégie autonome et deviennent le relais des financeurs. Ceux-ci interviennent parfois directement sur le choix des partenaires afghans des ONG. On sait que tel gouvernement européen pose un veto à l'utilisation de ses fonds par le Hezb-é islami¹⁹. Dans ces conditions, la frontière, autre que juridique, entre ONG et OI (organisation internationale) tend à devenir plus floue, un continuum existe de la petite ONG à l'agence de l'ONU, le personnel circulant pour partie de l'une à l'autre. Une logique d'organisation pousse l'ONG à chercher la croissance et donc à dépenser impérativement ses budgets pour soumettre de nouveaux projets. En particulier,

les permanents, payés sur les budgets, ont intérêt à la croissance du budget de l'ONG. En conséquence, les investissements deviennent parfois trop importants pour la région considérée. Il y a une limite, sinon physique du moins en terme de rentabilité, aux investissements possibles à un endroit donné. De plus, l'argent se dépense de façon croissante à Peshawar (le parc automobile, par exemple, est d'une importance démesurée).

- 5 **Les ONG et leurs interlocuteurs afghans** Les relations entre les ONG et leurs interlocuteurs afghans confrontent deux logiques différentes. Avant de développer plus longuement la perception des acteurs afghans, il est utile d'exposer la logique d'action des ONG. Elles ont plusieurs contraintes dans les négociations avec leurs interlocuteurs afghans. L'absence de mémoire vient du turn-over souvent important (surtout dans le médical), il n'y a donc pas de réelle accumulation d'une expérience dans le pays. La professionnalisation du personnel des ONG n'a pas complètement pallié cet inconvénient, l'Afghanistan devenant une étape dans la carrière d'un humanitaire. Le deuxième point concerne le refus de la politique au profit du "geste humanitaire" qui est vécu comme essentiel, les aspects sociaux seraient contingents. Les travailleurs humanitaires, en dehors de quelques exceptions, refusent de s'intéresser aux complexités, il est vrai byzantines, de la politique afghane. Cette absence de conscience politique n'empêche pas, au contraire, les ONG d'être partie prenante du jeu politique. Il y a même un alignement remarquable des ONG sur les clivages existant. Du fait qu'elles travaillent localement avec tel ou tel partenaire, la plupart d'entre elles nouent des relations privilégiées avec certains partis, ou certains commandants. De plus, il y a une contradiction entre la vision territoriale de l'ONG et l'autorité du commandant qui porte souvent plus sur un réseau (un ensemble d'individus) que sur un territoire. Cette absence de territorialisation est difficile à intégrer dans le schéma de travail d'une ONG qui est inconsciemment calqué sur un modèle étatique. D'autre part, la concurrence pour les budgets amène, sauf exception, une certaine absence de coopération²⁰. Chaque ONG cherche en effet un partenaire local, parfois en concurrence avec les autres ONG, d'où certaines solutions "irrationnelles", par la concentration de l'aide en certains points ou la multiplication des programmes de même nature. Loin de constituer un dépassement de la fragmentation, l'aide humanitaire la reproduit, voire l'aggrave marginalement. En pratique, la marge de manoeuvre des ONG dans la négociation avec leurs interlocuteurs afghans demeure donc faible, d'autant qu'en cas de rupture l'ONG y perd également. Les ONG travaillent avec différents types interlocuteurs, Gouvernement intérimaire (GI), partis et commandants. Les partis les plus structurés ont rapidement compris le profit qu'ils pourraient tirer de la présence des ONG à Peshawar. L'infiltration des partis parmi le personnel afghan des ONG n'a généralement pas répondu à une stratégie très cohérente, en dehors du Hezb-é islami et des anciens maoïstes. On sait par exemple que le Hezb-é islami a su nouer des relations privilégiées avec le Sweedish Committee²¹. Les anciens maoïstes (il s'agit plus d'individus que de groupes constitués) ont joué un jeu similaire d'infiltration, en particulier à Quetta (Baloutchistan pakistanais), où ils sont plus implantés qu'à Peshawar (North West Frontier Province, Pakistan). Le gouvernement intérimaire, créé à l'initiative du Pakistan à partir de l'Alliance des sept partis sunnites, est un interlocuteur tardif et artificiel dans le jeu humanitaire. Tardif car il ne joue un rôle, limité, qu'à partir de 1988 du fait de l'insistance des américains qui croient ainsi renforcer les mudjaheddin en vue de l'assaut final contre Kaboul. Artificiel, car le GI n'aura jamais aucune existence réelle et sera le lieu d'une corruption inégalée par son ampleur. Les petites ONG ne joueront pas le jeu de la coopération avec ce gouvernement, préférant des interlocuteurs plus à leur taille, à la différence des ONG importantes, dans la perspective d'être le conseiller du ministère correspondant à leurs activités (santé, agriculture...). Il reste que l'interlocuteur essentiel des ONG en Afghanistan est le commandant dont nous allons maintenant analyser les relations avec l'aide humanitaire.
- 6 **Les commandants** Après 1978, la révolte des populations contre l'Etat se fait au nom de la défense de la religion, à l'exception de quelques groupes maoïstes implantés surtout dans les villes. A ce moment, les partis politiques, en exil à Peshawar (Pakistan), peu connus, ne sont pas une source de légitimité, ni même un référent. Les groupes de combattants se placent localement sous l'autorité d'un commandant²². En général, ceux-ci mobilisent une clientèle

constituée précédemment sur des bases économiques ou religieuses²³. Ils tirent aussi leur légitimité de leur valeur reconnue de combattant, ce qui favorise l'émergence de nouvelles élites. Du fait de son autorité militaire, le commandant détient un pouvoir de police, met en place un embryon d'administration, d'efficacité généralement médiocre. Le passage au politique se fait donc sur des bases surtout locales, ce qui explique que les commandants soient largement indépendants des partis, qui ne disposent pas des cadres et de l'organisation pour un contrôle effectif. Quels sont les traits essentiels du pouvoir du commandant ? Le pouvoir est personnel, non-institutionnalisé et basé sur des rapports de clientélisme²⁴. Il n'est donc pas étonnant que la transmission du pouvoir se fasse en général dans la famille, à un frère le plus souvent. La base économique du pouvoir est une constante : les commandants se sont enrichis pendant la guerre²⁵ et disposent de ressources suffisantes pour leur permettre d'entretenir une clientèle (la plupart du temps, les mudjaheddin ne reçoivent pas de salaire mais sont nourris et logés par le commandant, qui lui-même ne reçoit rien ou peu de son parti). En dehors de ce modèle, qui concerne la plupart des commandants, on voit apparaître des tentatives de passage à des systèmes plus institutionnalisés. Le plus célèbre est celui de Massoud, on peut citer également Ismaël Khan (à Hérat) qui a tenté de constituer un contre-Etat²⁶. On ne peut parler que de tentatives car le clientélisme est encore largement la base du système. L'émergence du pouvoir des commandants a été progressive, à partir d'une situation d'unanimité au début de la guerre et de relative indifférenciation. Les nécessités de la guerre et l'aide étrangère ont conduit à une professionnalisation de plus en plus accentuée à partir de 1984 environ²⁷. Dès lors, la distance entre la population et les commandants s'accroît progressivement et une relation d'extériorité se recrée, avec, parfois, une perte de légitimité des commandants. Pour comprendre la façon dont l'aide humanitaire intervient dans ce contexte, il faut, pour les besoins de l'analyse, dissocier l'aide comme ressource d'un commandant et l'aide comme enjeu entre les commandants.

7 **L'aide humanitaire comme ressource d'un commandant** L'aide humanitaire est importante pour un commandant, il suffit pour s'en convaincre de voir le nombre de ceux-ci (ou leurs représentants) dans les bureaux des ONG à Peshawar. L'humanitaire joue un rôle dans la notoriété d'un commandant. D'abord parce que les humanitaires sont souvent la seule source d'informations sur le conflit et qu'ils auront tendance à parler de la région qu'ils connaissent. Souvent, les humanitaires font un portrait flatteur du commandant avec lequel ils travaillent, exagérant parfois sa position "stratégique" ou son importance militaire. Ensuite, la plupart des journalistes tracent leur itinéraire en fonction de la présence d'humanitaires, en raison des facilités logistiques, d'une source d'informations et d'un "sujet" intéressant. Il y a donc déformation de la carte politique au profit des commandants qui bénéficient de l'aide humanitaire²⁸. Et l'on sait que la notoriété est la première condition pour recevoir plus d'aide, et pas seulement humanitaire. A l'inverse, la présence d'humanitaires peut être utilisée contre un commandant. Par exemple, Massoud a dû, en 1986, au Panshir, à la suite d'une campagne de calomnie, interdire la vallée pendant quelques temps aux infirmières occidentales. En cas d'incident, le prestige du commandant peut souffrir s'il n'a pas su assurer la sécurité des humanitaires présents chez lui. L'aide a un rôle de légitimation du pouvoir des commandants. Dans beaucoup d'endroits, les mudjaheddin, faute d'adversaire à proximité, ne peuvent plus continuer la Jihad (guerre sainte), le déplacement d'hommes armés en dehors de leur territoire se heurtant à la méfiance des voisins. Or, le commandant ne dispose généralement pas des moyens pour entreprendre une action administrative qui justifierait son pouvoir. En effet, on trouve fort peu d'afghans "éduqués" en dehors des villes quand ils ne sont pas en exil, à savoir des médecins, des instituteurs, des ingénieurs²⁹. De plus, il n'aurait pas de quoi les payer car la levée de l'impôt est problématique : en pratique, chez beaucoup de commandants, l'impôt est volontaire, et les sommes dérisoires. L'aide humanitaire ne demande pas de financement et permet l'arrivée de cadres (occidentaux ou afghans), qui peuvent prendre en charge les demandes les plus pressantes de la population, en particulier pour le médical. L'installation d'un dispensaire, bien qu'assez peu rémunérateur directement pour le commandant, a des effets positifs en matière de reconnaissance sociale. Le bénéfice de l'opération va donc en grande

partie au commandant qui est crédité d'une certaine habileté pour avoir su amener une ONG à travailler chez lui. L'ONG permet dans une certaine mesure de combler le déficit de légitimité des commandants qui sont souvent accusés de parasitisme par la population.

- 8 **Une ressource pour sa clientèle** En effet, le commandant va pouvoir placer sa clientèle, et d'abord sa famille, dans le projet de l'ONG. Dans la province du Logar par exemple³⁰, le "Dr" Fazlullah grâce aux projets d'une organisation humanitaire, l'Afrane (Amitié Franco-Afghane), peut financer une partie de ses activités. L'atelier de réparation, installé dans le même bâtiment que la base militaire du "Dr" Fazlullah, emploie ses hommes et lui permet de réparer ses armes. Les gardes payés par l'ONG appartiennent à ses mudjaheddin... Au total plus d'une trentaine d'hommes sont financés par l'ONG. La sécurité de l'ONG étant assurée par le commandant, celui-ci fera donc payer un nombre en général surévalué de mudjaheddin à l'ONG. Le domaine de la sécurité est celui où le commandant dispose d'une responsabilité exclusive non contestable, en principe, par l'ONG. La sécurité était au départ à la charge du commandant, puis avec le temps les ONG ont commencé à payer les gardes, qui du coup sont devenus plus nombreux... L'argument sécuritaire permet d'ailleurs au commandant d'influer fortement sur la localisation du projet, ce qui est l'assurance qu'il en gardera le contrôle. Parfois cela se fait en dehors de la rationalité technique. Par exemple, l'hôpital du Logar (financé par l'AMI) a été construit à Baraki Barak ce qui ne représente pas une localisation optimale mais se situe exactement chez le commandant dominant de la région. L'enrichissement personnel des commandants est un fait avéré dans de nombreux cas, en particulier dans les affaires de réhabilitation de sols. Parfois, les projets concernent des zones où le commandant a des intérêts personnels. Quelquefois le commandant prend directement un pourcentage sur l'aide. En général, l'enrichissement personnel des commandants vient du prélèvement d'une dîme sur l'aide humanitaire, ce qui n'est pas forcément perçu comme illégitime par la population, tout dépend de l'importance du pourcentage. Dans des cas plus marginaux le commandant détourne l'aide de façon totale, ce qui condamne l'organisation humanitaire à chercher un autre terrain car elle ne peut pas rendre de compte aux donateurs. Ces pratiques sont relativement rares et le fait de commandants qui visent un profit à court terme³¹. Dans le cas d'organisations importantes, qui sortent du modèle patrimonial pur, les ONG jouent un rôle important dans le fonctionnement d'un appareil administratif. Le fait décisif est que les commandants comme Massoud ou Ismael Khan, à un moindre niveau pour ce dernier, vivent au-dessus de leurs moyens. Massoud, qui a mis sur pied une organisation administrative relativement complexe, est totalement dépendant de l'aide des ONG pour tous les aspects civils (santé, éducation en grande partie, reconstruction...) ³². On peut donc dire que l'apparition de systèmes administratifs comme celui de Massoud n'aurait pas été possible sans aide extérieure. La baisse actuelle des financements aura des répercussions sur les capacités d'action des grands commandants³³. Après le retrait des soviétiques, des ONG afghanes ont commencé à apparaître de façon importante, bénéficiant d'une partie des financements qui allaient auparavant aux ONG occidentales. Ces ONG présentent une originalité par rapport aux ONG occidentales. Premièrement elles sont toutes liées à un commandant, plus rarement à un parti, en général donc à un intérêt local. Elles travaillent dans une zone déterminée qui reflète leur enracinement. Ainsi on trouve des ONG chargées de la reconstruction liées à Massoud dans le nord, ou à Kandahar, liées à de grandes familles locales³⁴. L'avantage pour les commandants, ou pour un parti, est de court-circuiter les ONG occidentales et donc de s'assurer un bénéfice plus important avec un moindre contrôle. Dans certains cas on peut considérer, étant donné la structure patrimoniale du pouvoir, qu'il s'agit de véritables PME fonctionnant au profit d'un individu ou d'une famille.
- 9 **L'humanitaire comme enjeu entre les commandants** Les commandants sont nécessairement concurrents entre eux du fait de l'autonomie militaire de chacun et de l'absence d'autorité régulatrice. Les organes de coordination, les shura (assemblées), n'ont en général qu'une autorité nominative et ne peuvent que rarement résoudre un conflit entre deux commandants, faute d'une autorité de police³⁵. De plus, les shura sont rarement des institutions permanentes, elles agissent au coup par coup quand un problème se pose et ne disposent

pas en général, d'une structure stable. Cette absence de confiance et de sécurité entre les commandants a conduit à de nombreux affrontements. On se trouve donc dans un jeu à somme nulle où tout ce qui renforce un acteur affaiblit l'autre, bien que ce schéma général souffre quelques exceptions. Dans ce cadre de concurrence sans frein, un projet d'aide humanitaire devient un enjeu : souvent un prétexte à l'affrontement et, plus rarement, une occasion de coopération. Un projet d'aide humanitaire, surtout s'il est poursuivi sur plusieurs années, peut modifier sensiblement les rapports de force dans une région. L'aide humanitaire peut être le vecteur de l'expansionnisme d'un commandant. Dans la province du Wardak, le commandant Amin Wardak³⁶ a bénéficié, au début des années quatre-vingt, d'un programme de vaccination mené par MDM (Médecins du Monde). Ce programme de vaccination a été effectué en partie en dehors de la zone contrôlée par Amin, dans des villages affiliés au Hezb-é islami. Les responsables des villages ont vu dans ces campagnes, menées par des Médecins occidentaux mais sous la protection des gardes d'Amin, une intrusion dans leur espace politique. Des heurts ont eu lieu et finalement les campagnes de vaccination ont dû cesser. Deux logiques s'opposent, ici. D'un côté l'ONG veut vacciner, pour des raisons techniques, des populations suffisamment importantes et, de l'autre, la fragmentation politique interdit de le faire à partir d'un seul commandant. C'est le même type de contradiction que l'on retrouve dans un autre cas lors de la construction d'un hôpital. L'hôpital AMI est un projet qui intéresse, par son importance, l'ensemble de la province du Logar. Le projet a été discuté avec une shura (assemblée) mais, en pratique, c'est le commandant local du Jamiat, "Dr" Fazlullah, qui est le principal interlocuteur, il assure également la sécurité du projet. La shura locale, au niveau du district (uluswali), aide à la construction de l'hôpital. Celle-ci est devenue une institution permanente du fait de la construction de l'hôpital et c'est l'ONG qui paye le secrétaire (munshi), son seul employé. Le projet humanitaire devient ici une occasion de rencontres et de coopération entre les commandants. Pour dépolitiser encore le débat, l'AMI confie la gestion de l'hôpital à un comité médical qui ne reflète pas exactement les clivages politiques³⁷. Mais le principal ennemi local du Jamiat, le Hezb-é islami, constatant que le contrôle du projet lui échappe, en partie du fait de sa localisation, se retire. La contre-attaque viendra sous forme d'installation par le Sweedish Committee d'un centre de formation à quelques kilomètres de là, cette fois sous le contrôle du Hezb-é islami. Dernier exemple de concurrence autour d'un projet humanitaire, le cas de l'hôpital de Bamian³⁸. En 1989, après une mission exploratoire, MSF décide d'installer un dispensaire dans la région de Bamian, une zone frontière entre sunnites et shiites. La demande venant des principaux partis installés dans le bazar, il n'y a pas lieu, a priori, de soupçonner un problème. En fait, en installant un dispensaire, MSF s'implique directement dans une querelle locale. Un petit parti, celui des Mustazaffin, regroupant sunnites et shiites³⁹ (avec une forte majorité de shiites), a développé une stratégie d'implantation auprès de la population où le médical joue un rôle clé. Lors de la prise de Bamian en 1988, les Mustazaffin ont donc demandé, et obtenu, la gestion de l'hôpital, comptant bien profiter de leur situation de monopole pour étendre leur influence. La demande des autres partis était donc une façon indirecte de rompre un contrat implicite. Les relations se sont rapidement dégradées entre MSF et les Mustazaffin, jusqu'à ce que des menaces voilées soient lancées⁴⁰. Les exemples que nous avons cités sont plus du domaine du médical car c'est là que la relation avec la population se pose directement. La concurrence peut prendre une forme positive (installation d'un autre projet) ou vise, c'est le cas le plus fréquent, à paralyser l'action de l'ONG. C'est ce qui arrive quand les camions ou les représentants d'une ONG sont interceptés par un commandant. Le paiement d'une somme pour le passage d'un convoi humanitaire est une pratique fréquente. L'assassinat de Frédéric Galland, un logisticien MSF, au Badakhshan au printemps 1990⁴¹, semble plus avoir été dirigé contre le commandant local, Basir Khaled, que contre l'ONG. Depuis 89-90 on constate une montée du banditisme qui vise l'aide humanitaire. En pratique, les vols de matériels, les pillages de convois et les prises d'otages, relâchés contre rançons (et, plus rarement, les assassinats) se multiplient de façon spectaculaire. On peut relier la croissance des actes violents à la situation générale (absence de perspective politique, guerre

entre les partis...). Dans la perspective de l'après-guerre, les tensions entre les commandants, et les partis, s'accroissent.

10 **Effets sociaux de l'aide** L'aide a eu des effets politiques importants, la légitimation des commandants notamment, mais aussi sociaux. On constate que les ONG remplissent souvent les fonctions étatiques, comblant le vide laissé par l'absence de Kaboul. L'humanitaire a été pour certains "éduqués" (anciens professeurs, ingénieurs...) une façon de rester ou d'aller plus ou moins ponctuellement en Afghanistan. L'aide humanitaire a donc freiné l'exil des élites, les ONG offrant des débouchés de type étatique à la frange "éduquée" des exilés. Dans certains endroits, on constate que les fils des anciens khans se sont reconvertis dans l'humanitaire en raison d'un niveau scolaire plus élevé que la moyenne et sont souvent opposés aux commandants locaux. C'est le cas, par exemple, au Hazarajat (à Jaghori) où la lutte entre les commandants (souvent des cléricaux) et les anciens khans a été particulièrement féroce. Les ONG pallient semble-t-il souvent le manque d'initiative locale. Ceci est particulièrement vrai dans les domaines qui étaient avant la guerre du ressort de l'État, en particulier l'administration et la santé. On a l'impression que rien n'est venu remplacer l'action étatique et il y a une absence d'action en commun, de coopération, de sens du bien commun. On a ici la démonstration a posteriori du rôle que tenait l'État avant-guerre, et de la difficulté pour les communautés d'agir ensemble. L'aide humanitaire fait fonction d'État dans ses fonctions civiles. La logique d'action des ONG les pousse à renforcer ou même à créer des interlocuteurs institutionnels qui peuvent répondre à des demandes administratives, pour la gestion des projets. Le plus souvent les interlocuteurs, (shura...) sont de simples camouflages de la réalité du pouvoir d'un commandant. Mais ponctuellement, le rôle des ONG a été important dans la constitution d'un début d'administration locale, qui a souvent pour origine la gestion d'un projet particulier. L'aide humanitaire n'a pas été répartie de façon égale en Afghanistan, accentuant les disparités régionales. Les problèmes de logistique et de sécurité font que le nord-ouest a moins bénéficié de l'aide malgré des besoins certains (disette au Badghis en 1989). L'éloignement des bases pakistanaises a rendu le voyage difficile jusqu'en 86-87, date après laquelle, les soviétiques ayant perdu en partie la maîtrise du ciel, les transports par camions ou voitures sont devenus fréquents. Le nord proprement dit et la région de Mazar a peu profité de l'aide du fait d'une présence gouvernementale importante et aussi des difficultés d'accès. La région centrale peuplée de chiites (ethniquement hazaras) n'a bénéficié que de rares programmes⁴². Les raisons ne sont pas directement logistiques mais politiques. En effet, les hazaras chiites ont traditionnellement de mauvaises relations avec leurs voisins sunnites pashtouns, qui contrôlent les principales voies d'accès au Hazarajat. Le rançonnement des convois (y compris humanitaires) qui se rendent au Pakistan est fréquent. De plus, la guerre entre les partis hazaras, entre 1982 et 1985, a dissuadé les occidentaux, les partis dominants étant, c'est un élément important, pro-iraniens avec un discours anti-occidental parfois violent. Toutes ces circonstances ont fait que l'aide s'est trouvée concentrée pour l'essentiel dans les provinces de l'est, sur l'axe Kaboul-Kandahar, peuplement pashtounes de l'Est et Ghilzaï. L'aide humanitaire est donc le vecteur d'une pénétration économique du Pakistan dans l'est de l'Afghanistan (au sens où les ONG sont sur le territoire pakistanais et le commerce se fait avec le Pakistan). Économiquement, c'est l'affaiblissement de l'Afghanistan en tant que marché cohérent⁴³.

11 **Le sanctuaire pakistanais** Si une aide a été possible en Afghanistan durant les années de guerre, c'est que les ONG disposaient d'une base à partir de laquelle elles pouvaient mener des opérations en Afghanistan. La ville de Peshawar (Pakistan) a joué le rôle de centre logistique de l'aide humanitaire. Les opérations de cross-border, théoriquement interdites mais tolérées par le Pakistan, se sont faites à partir de là. Le Pakistan s'est retrouvé en situation de monopole, l'Iran ayant refusé, en particulier pour garder de bonnes relations avec l'URSS, la présence d'ONG sur son territoire. Après une période de flottement, le gouvernement pakistanais a compris l'intérêt de la présence des ONG sur son territoire et entrepris de les contrôler assez étroitement, à partir de 1983 environ. En fait, le gouvernement pakistanais avait de multiples intérêts à une présence des ONG sur le territoire pakistanais. Le principal problème demeurait la présence de plus de trois millions de réfugiés au Pakistan durant les années de guerre. L'action des ONG dans les camps a été une aide pour ceux-ci et donc indirectement pour le

- Pakistan⁴⁴. L'action en Afghanistan, à condition qu'elle ne touche pas aux domaines réservés de l'ISI (Inter Intelligence Service), était également bienvenue. L'investissement politique du Pakistan étant centré sur la bordure est de l'Afghanistan (et, militairement, la destruction de Kaboul⁴⁵), l'action des ONG dans ces provinces allait dans le sens d'une pénétration pakistanaise. De plus, le gouvernement pakistanais ne voyait pas d'un mauvais oeil la présence d'humanitaires (et donc de témoins) en Afghanistan⁴⁶, toujours plus crédibles que ses propres sources. Des tensions sont parfois survenues, lorsque par exemple les ONG ont donné trop de poids à Massoud, selon les dires des services pakistanais très liés à son grand rival, Hekmatyar.
- 12 **L'ONU** L'ONU, de par les accords de Genève de 1988 (qui mettent en forme le retrait soviétique), commence à intervenir massivement en Afghanistan, par le biais d'une agence spécialisée, l'UNOCA⁴⁷. Pour la première fois depuis le début de la guerre, le gouvernement de Kaboul retrouve une place dans la distribution de l'aide humanitaire. D'autre part, l'ONU utilise l'aide pour faire aboutir son plan de règlement politique de la question afghane. Sa présence signifie en effet l'utilisation de l'aide humanitaire dans un but politique, pour favoriser les solutions retenues par l'organisation internationale. Partant de l'idée d'une réconciliation nationale entre les mudjaheddin et le gouvernement de Kaboul, l'ONU cherche à pacifier le pays et à engager des négociations pour former un gouvernement de coalition. L'aide humanitaire doit, dans ce contexte, servir à la pacification, d'où la création de zones de cessez-le-feu avec la mise en route de programmes de reconstruction. Cette volonté de faire cesser les combats se heurte à l'opposition des partis de Peshawar qui y voient, à raison, une reprise de la politique de réconciliation nationale lancée par Kaboul en janvier 1987. Seuls les royalistes s'engagent dans le processus de négociations, conscients de leur faiblesse sur le terrain militaire. L'UNOCA est en butte aux accusations de corruption⁴⁸ et la personnalité même du responsable de l'UNOCA, Agha Khan, cousin du leader spirituel des Ismaéliens⁴⁹, est suspecte à beaucoup d'Afghans. En pratique, les responsables de l'ONU ont eu des difficultés à réaliser leurs programmes d'aide. L'humanitaire onusien avec ses aspects bureaucratiques souvent caricaturaux a créé des tensions avec les mudjaheddin. Une partie de l'aide a été détournée, certains stocks de blé ont été confisqués par des commandants mécontents de la répartition proposée par l'ONU (par exemple, Basir Khaled dans le Badakhshan). On comprend que l'UNOCA se soit sentie plus à l'aise pour négocier avec l'Etat afghan, mais l'impression de partialité en a été renforcée. Politiquement, le projet de formation d'un gouvernement de transition a été balayé avec la prise de Kaboul en avril 1992. Depuis lors, les agences de l'ONU poursuivent un travail plus strictement humanitaire.
- 13 **Le futur du travail humanitaire** Depuis le retrait soviétique, le désintérêt progressif des gouvernements occidentaux pour une situation incontrôlable a eu des répercussions au niveau des financements. L'Afghanistan, depuis la disparition de l'URSS ne représente plus un intérêt stratégique majeur. Les Etats-Unis ont donc diminué leurs engagements pour les années à venir. Les ONG étant étroitement dépendantes des financeurs institutionnels, leur survie même est en jeu, au moins pour celles qui n'ont pas d'autres terrains d'action. L'attitude du Pakistan a également évolué. Pour forcer les réfugiés à rentrer, il appuie la politique du HCR qui donne des primes aux partants et supprime à terme les allocations pour les réfugiés. Depuis quelques mois, les pressions administratives sur les ONG (visa, passage en Afghanistan...) sont le signe d'un retournement du Pakistan qui veut désormais éliminer les ONG de Peshawar. Confrontées à une diminution de leurs ressources et au changement d'attitude des pakistanais, les ONG doivent donc s'adapter à une nouvelle situation. L'aide à l'Afghanistan est donc sur le déclin, mais le retour à une pratique plus amateur n'est pas envisageable. Les mouvements de solidarité se sont affaiblis en raison de l'évolution de la situation et aussi de la place qu'ont tenue les financements gouvernementaux dans les budgets des ONG, qui ne sont plus incitées à entretenir leurs réseaux militants.

Notes

1 Les données utilisées dans cet article proviennent pour l'essentiel de séjours en Afghanistan effectués entre 1988 et 1992, ainsi que d'entretiens avec des humanitaires, dont la coopération m'a été précieuse. Jean-José Puig a bien voulu me faire part de ses remarques et nourrir ma réflexion d'exemples concrets, qu'il en soit également remercié.

2 Voir Centlivres (P.) "Les trois pôles de l'identité afghane au Pakistan", *L'Homme*, 108, octobre-décembre 1988, XXVIII(4), pp. 134-146, et Baitemann (H.), "NGOs and the Afghan War : the politicisation of humanitarian aid", *Third World Quarterly*, 12(1), January 1990. Il y a des cas intermédiaires comme les programmes de formation au Pakistan pour des Afghans destinés à retourner dans leur pays (programme MTA, Medical Training for Afghans)

3 Plus de 1,2 milliard de dollars entre 1950 et 1969 d'après Etienne (G.), *L'Afghanistan ou les aléas de la coopération*, PUF, 1972, p 273, voir aussi Newell (R. S.), *The Politics of Afghanistan*, Cornell University Press, 1972, p 145.

4 Newell (R. S.), *The Politics of Afghanistan*, Cornell University Press, 1972, p 147.

5 C'est d'ailleurs dans les zones touchées par ces projets que le régime communiste trouvera ses soutiens les plus forts en raison de la déstructuration des appartenances communautaires (Lashkergah, Pul-i Khumri...).

6 Réalisés par les Soviétiques pour l'axe nord-sud, par les américains pour l'axe est-ouest.

7 Cette absence de réseau routier a été aussi l'un des principaux atouts des mudjaheddin dans leur lutte contre les Soviétiques.

8 Voir le constat sévère que dresse Etienne (G.), opus. cit., p 230 et s.

9 Malgré la loi sur l'investissement de 1967, la part des capitaux internationaux privés dans le début d'industrialisation de l'Afghanistan est faible, Balland (D.), "Une nouvelle génération d'industries en Afghanistan", *Bulletin de la Société languedocienne de Géographie*, t7, fascicule 1, 1973, p. 104.

10 Du fait aussi que la représentation nationale était largement aux mains des propriétaires fonciers qui étaient opposés à toute augmentation des impôts.

11 Par exemple, dans la province du Badakhshan, interviews septembre 1991.

12 Du fait de la guerre et de l'épuisement économique de l'URSS l'aide des pays frères est restée surtout militaire. Quelques rares projets occidentaux comme le lycée Esteqlal (financé par la France) continuent à fonctionner au ralenti après l'invasion soviétique. Les "ONG" du bloc communistes, bulgares par exemple, qui opèrent en Afghanistan, sont bien sûr des organismes d'Etat. On peut y voir un hommage indirect à la bonne image des ONG occidentales.

13 Il y aurait eu environ 265 ONG impliquées dans l'aide aux Afghans, dont une cinquantaine opérant en Afghanistan, Baitemann (H.), "NGOs and the Afghan War : the politicisation of humanitarian aid", *Third World Quarterly*, 12(1), January 1990, pp. 62-85.

14 Le terme anglais s'est imposé pour désigner ceux qui passaient illégalement la frontière afghano-paklistanaise. Pour des raisons un peu mystérieuses les Français sont nettement sur-représentés parmi les cross-borders (humanitaires ou journalistes).

15 A travers la presse mais aussi directement devant les Etats, comme le témoignage de Juliette Fournot, responsable du programme MSF en Afghanistan, aux Etats-Unis devant le Congressional Task Force on Afghanistan, Hearing on medical operations in Afghanistan, 4 mars 85.

16 L'utilisation de l'humanitaire par la diplomatie commence de façon systématique, pour l'Afghanistan, après le retrait soviétique. Les visites de l'ambassadeur de France aux ONG deviennent plus régulières.

17 Les ONG anglo-saxonnes semblent avoir pris le tournant plus tôt que les françaises, qui restent encore, comparativement, marquée par plus d'amateurisme.

18 400 millions de dollars pour la période 1980-84 (humanitaire et militaire confondus) et 250 millions pour la seule année 1985, Lorentz (J. H.) "Afghan Aid : The Role of Private Voluntary Organizations", *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies*, vol XI, n°1-2 fall-winter 1987, p 103. \$250 millions ont été attribués aux les opérations cross-borders entre 85 et 89, Helga Baiteman, opus. cit., p 75.

19 Helga Baitemann cite le cas d'Afghan Aid, financé à hauteur de 65-70 % par le gouvernement américain qui demande la réalisation de certains programmes chez Massoud, dans le Panshir, opus cit., p76.

20 Il existe une structure, chargée de coordonner l'action des ONG, ACBAR (Agency of Coordinating Body for Afghan Relief), mais, outre son coût important, son efficacité concrète paraît faible.

21 Ce qui est peut-être à l'origine de tensions à l'intérieur même de l'ONG, comme le montre l'attentat qui a visé l'administrateur du Swedish Committee (le 25 février 91).

22 Cependant, tous les commandants sont affiliés à un parti, pour obtenir des armes et disposer d'un réseau, mais aussi pour inscrire leur action dans un cadre politique légitime, le choix du parti dans ce cas importe peu.

23 Ces clientèles sont celles des propriétaires terriens (les khans) ou des pirs (personnalités ayant un charisme religieux, liées ou non à une confrérie soufie). Les uléma, sans qu'on puisse parler de clientèle, ont pu disposer de réseaux constitués à partir de leurs centres d'enseignement (madrassa).

24 On retrouve certains traits du modèle patrimonial défini par Weber (M.), *Economie et Société*, Plon, 1971, p235.

25 Pour les commandants dont la légitimité reposait sur le charisme du combattant, l'acquisition économique représente la routinisation la plus fréquente du charisme.

26 Il est notable que le système mis en place par Ismaël Khan englobe plusieurs partis (mais avec une forte domination du Jamiat) et copie les institutions étatiques. Massoud au contraire a organisé sa zone sur un modèle maoïste, avec une idéologie islamiste, essayant (avec un succès variable) d'encadrer la population par le parti.

27 Il faut nuancer selon les endroits : Massoud est très professionnel dès le départ, alors que dans certains endroits où le leadership est traditionnel le niveau d'organisation reste très bas.

28 Olivier Roy avait attiré l'attention sur ce phénomène dans un exposé lors d'une intervention à MSF, en juin 1991.

29 Sans compter que les populations rurales se méfient parfois de ceux qui sont passés dans les écoles gouvernementales, en particulier les instituteurs, souvent inemployés.

30 Enquête dans le Logar, septembre 1992.

31 Ce comportement économique qui vise un gros profit immédiat, sans esprit de continuité, se retrouverait déjà avant-guerre et prendrait racine dans le manque de protection juridique des investissements. On peut y voir, plus immédiatement, le manque de confiance dans l'avenir d'où la nécessité d'un enrichissement immédiat.

32 La production d'émeraudes, en partie gâchée faute d'une exploitation rationnelle, est exploitée par des particuliers, et la taxe que prélève Massoud (quelques millions de dollars, selon les années) est insuffisante pour couvrir ses besoins, ne seraient-ce que militaires. Massoud bénéficie également d'importants financements arabes, par l'intermédiaire des réseaux islamistes.

33 Il est vrai que certains autres commandants étant largement financés par le trafic de drogue sont épargnés par ces problèmes. A ce propos voir Gilles Dorronsoro (G.), "L'opium des peuples en guerre", *Interdépendances*, n°11, novembre-décembre 1992.

34 L'ARR (Afghan Reconstruction and Relief) et la famille Karzaï à Kandahar.

35 Les partis ne sont pas non plus des arbitres reconnus, même quand les adversaires appartiennent au même parti, il est rare que celui-ci décide d'exclure un des commandants.

36 Amin Wardak est issu d'une famille importante de la province, son oncle était un homme d'influence avant la guerre. Il s'est imposé pendant la guerre par son sens de l'organisation et son habileté à gérer l'aide humanitaire.

37 Les clivages à l'intérieur de la shura médicale sont professionnels, selon le diplôme, le type de pratique, la clientèle, même si des proximités politiques demeurent, en particulier par le biais d'alliances familiales.

38 Mes informations ont été obtenues par une étude de terrain (1990-1991) ainsi que par des interviews avec Marc Biot (août 1992) responsable du programme MSF à Kaboul et membre de l'équipe de Bamian en 1989.

39 Les Mustazaffin sont idéologiquement proches des Mudjaheddin-é khalq iraniens, mélange original de gauchisme et d'islamisme.

40 Finalement, MSF a décidé un retrait général d'Afghanistan en raison de l'assassinat d'un logisticien dans une autre province (Badakhshan).

41 Il semble que à l'origine de cet assassinat se trouve la rivalité entre les commandants de Yaftal-a Payin et de Yaftal- Bala (enquête Badakhshan, septembre 1991).

42 Essentiellement médicaux, comme un dispensaire à Yakaolang, la construction d'un hôpital à Jaghori.

43 En fait, l'Afghanistan ne se constitue comme marché économique que très tardivement, il y a encore des différences dans le prix du blé entre les régions jusque dans les années soixante, voir Fry, M.J., *The Afghan Economy*, Leiden, E.J. Brill, 1974, p 58.

44 Le Pakistan avait commencé par refuser la présence des ONG dans les camps, par souci de garder le contrôle de l'aide.

45 Pour une présentation de la stratégie de l'ISI, voir Mohammad Yousaf, *Silent Soldier*, Jang Publishers, 1991.

46 Sans oublier le spectaculaire développement de la ville de Peshawar, due pour partie au trafic de drogue, pour partie à l'humanitaire.

47 Sur le rôle de l'ONU voir mon article dans *Panoramiques*, automne 1993.

48 La presse britannique a révélé un audit de mai 1991 portant sur la gestion de l'UNOCA, dénonçant de multiples malversations, *The Independent*, *Washington Post*, 21 novembre 1991.

49 Les ismaéliens ne sont pas reconnus comme musulmans par les sunnites et la communauté ismaélienne s'est rangée du côté de Kaboul pendant la guerre.

Pour citer cet article

Référence électronique

Gilles Dorransoro, « Les enjeux de l'aide en Afghanistan », *Cultures & Conflits* [En ligne], 11 | automne 1993, mis en ligne le 13 mars 2006, consulté le 23 novembre 2014. URL : <http://conflits.revues.org/431>

Droits d'auteur

Creative Commons License

Ce texte est placé sous copyright de Cultures & Conflits et sous licence Creative Commons.

Merci d'éviter de reproduire cet article dans son intégralité sur d'autres sites Internet et de privilégier une redirection de vos lecteurs vers notre site et ce, afin de garantir la fiabilité des éléments de bibliographie. » (voir le protocole de publication, partie « site Internet » : <http://www.conflits.org/index2270.html>).

Résumé

L'aide en Afghanistan représente, depuis les années cinquante, un enjeu politique décisif. L'auteur rappelle en effet qu'elle était avant 1978 parmi l'une des plus considérables. Elle a constitué d'ailleurs un facteur important de déstabilisation de la société puisqu'elle peut être considérée d'après l'auteur comme, ni plus ni moins, l'une des causes principales de la Révolution afghane. L'aide a profondément changé de nature après le déclenchement de la guerre civile en 1978. Les nouveaux interlocuteurs afghans des ONG, partis ou commandants, ont instrumentalisé alors l'aide en fonction de leurs objectifs politiques propres. Les organisations humanitaires ne sont certes pas des jouets entre les mains des multiples acteurs locaux mais, le refus de la politique au profit du « geste humanitaire », et plus précisément, le refus de s'intéresser aux complexités de la politique afghane n'a absolument pas empêchés les ONG, pour lesquelles le non engagement politique était vécu comme essentiel, d'être partie prenante du jeu politique. L'intervention de l'ONU, après le retrait soviétique, fait de l'aide internationale un instrument politique pour parvenir à un règlement diplomatique que les mujaheddin refusent.

Entrées d'index

Mots-clés : conflits, guerre, humanitaire

Géographique : Afghanistan

Chronologique : 1990 - 2000

Organismes : ONG