



Afghanistan

Lutte précaire
pour la stabilité

Points saillants d'un atelier
de liaison-recherche



Publication n° 2019-05-02 de la série *Regards sur le monde : avis d'experts*

This document is also available in English under the title: *Afghanistan: The precarious struggle for stability*

Le présent rapport est fondé sur les opinions exprimées et les courts articles offerts par les conférenciers à l'occasion d'un atelier organisé par le Service canadien du renseignement de sécurité dans le cadre de son programme de liaison-recherche. Le présent rapport est diffusé pour nourrir les discussions. **Il ne s'agit pas d'un document analytique et il ne représente la position officielle d'aucun des organismes participants.** L'atelier s'est déroulé conformément à la règle de Chatham House; les intervenants ne sont donc pas cités, et les noms des conférenciers et des participants ne sont pas révélés.

www.canada.ca

Publié en mai 2019

© Sa Majesté la reine du chef du Canada, représentée par le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, 2019.

N° de cat. PS74-10/2019F-PDF (fichier PDF, français)

ISBN : 978-0-660-30683-4

Afghanistan

Une lutte précaire pour la stabilité

Points saillants d'un atelier non classifié du
Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)

21 janvier 2019, Ottawa

Table des matières

L'atelier et ses objectifs	1
Sommaire.....	5
Ce que les talibans souhaitent tirer d'un accord de paix	13
Les moyens et les perspectives d'avenir de l'État islamique-Province du Khorassan	25
Faut-il négocier la paix ou tenir l'élection? La controverse entourant le scrutin présidentiel de 2019 en Afghanistan.....	35
Le rôle des acteurs régionaux	47
L'influence de la Russie et de la Chine en Afghanistan.....	57
Perspectives de paix	67
Notes	79
Annexe A : Ordre du jour.....	83
Annexe B : La Liaison-recherche au SCRS.....	87

L'atelier et ses objectifs

Le 21 janvier 2019, la Liaison-recherche du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) a tenu un atelier lors duquel les participants ont cherché à comprendre le processus de paix fragile en Afghanistan et les perspectives de stabilité dans ce pays. Les spécialistes ont discuté de l'efficacité des négociations ainsi que des obstacles à l'échelle nationale et régionale qui entravent le cheminement vers la paix.

L'atelier, qui s'est déroulé selon la règle de Chatham House, était axé sur les travaux de six spécialistes du Canada, de l'Europe et des États-Unis, ainsi que sur les observations de professionnels de la sécurité ayant acquis tout un éventail d'expériences au pays comme à l'étranger. Les exposés présentés à l'atelier composent l'essentiel du présent rapport. **Les opinions qui y sont exprimées appartiennent à ces experts indépendants et ne sont pas celles du SCRS.**

La Liaison-recherche a pour objectif de favoriser un dialogue entre des professionnels du renseignement et d'éminents experts de différentes disciplines au sein d'universités, de groupes de réflexion, d'entreprises privées ou d'autres établissements de recherche. Il se peut que certains spécialistes invités défendent des idées ou tirent des conclusions qui ne concordent pas avec les points de vue et les analyses du SCRS, et c'est précisément ce qui rend utile la tenue d'un tel dialogue.

Sommaire

*Le présent rapport est fondé sur les opinions exprimées et les courts articles offerts par les conférenciers à l'occasion d'un atelier organisé par le Service canadien du renseignement de sécurité dans le cadre de son programme de liaison-recherche. Le présent rapport est diffusé pour nourrir les discussions. **Il ne s'agit pas d'un document analytique et il ne représente la position officielle d'aucun des organismes participants.** L'atelier s'est déroulé conformément à la règle de Chatham House; les intervenants ne sont donc pas cités, et les noms des conférenciers et des participants ne sont pas révélés.*

Au début de 2018, le président de l'Afghanistan, Ashraf Ghani, a annoncé que le gouvernement était prêt à entamer des pourparlers de paix exhaustifs avec les talibans. Ceux-ci ont pris cette proposition au sérieux et ont envoyé, par divers moyens, des messages détaillant avec cohérence les conditions de leur participation. Les pourparlers entre les représentants des talibans et les États-Unis sont dirigés par Zalmay Khalilzad, envoyé spécial des États-Unis pour la paix. Ils se poursuivent.

Les négociations devraient se dérouler en trois étapes. Tout d'abord, il faut établir les conditions préalables aux discussions de fond. Ensuite, les parties doivent s'entendre sur la structure et les modalités du gouvernement de transition. Enfin, elles doivent convenir d'un accord de paix exhaustif renfermant une nouvelle constitution et un modèle de gouvernance renouvelé. Le 28 janvier 2019, une entente de principe portant sur un cadre pour la paix a été signée, ce qui représente un important jalon dans la première étape du processus.

Des changements importants survenus dans le contexte politique et sécuritaire viennent faciliter la prise de mesures concrètes pour apaiser la violence qui sévit depuis longtemps en Afghanistan.

- Des parties influentes à l'échelle régionale et internationale sont prêtes à prendre au sérieux les déclarations des talibans, qui affirment avoir uniquement l'intention d'assurer la gouvernance de l'Afghanistan et non pas de soutenir le djihad partout dans le monde. Les États-Unis exigent des garanties à cet égard avant de se retirer d'Afghanistan, et tous les pays limitrophes partagent la même préoccupation. Même si des intervenants régionaux tirent certains avantages de l'instabilité qui règne en Afghanistan, la fin de la guerre et l'élimination de l'État islamique-Province du Khorassan (EIPK) offrent davantage de perspectives d'avenir.
- Même si l'EIPK a commis certains attentats, presque toute la violence commise en Afghanistan est attribuable aux talibans, au gouvernement et aux forces américaines. Le respect d'un cessez-le-feu de trois jours en juin 2018 montre que les chefs

talibans se font obéir par leurs combattants et seraient en mesure de faire appliquer un accord de paix.

- Les talibans ont posé des conditions difficiles à respecter pour poursuivre les pourparlers, qui portent notamment sur une date provisoire pour le retrait des États-Unis, un gouvernement de transition et une entente au sujet d'un processus constitutionnel qui mènera à l'établissement d'une nouvelle structure gouvernementale. Ils ont néanmoins fourni des diplomates qualifiés à qui ils ont donné une marge de manœuvre suffisante. Les États-Unis souhaitent se retirer d'Afghanistan, mais certains éléments cruciaux du processus, comme le moment et la façon de procéder, restent à déterminer.
- Les talibans sont convaincus qu'à force de persévérance, ils finiraient par repousser les États-Unis et vaincre le gouvernement en place, mais ils croient que ce serait un combat de longue haleine qui ferait encore de très nombreuses victimes. Il leur semble donc raisonnable, à ce stade-ci, de consentir à mettre un terme à la guerre pour avoir la possibilité de faire partie du gouvernement et, peut-être, y exercer un rôle dominant.

L'EIPK, qui cherche d'abord et avant tout à faire progresser le djihad international, ne participera pas aux pourparlers de paix. Ce groupe a combattu les talibans dans le but de les remplacer. La hiérarchie centralisée de l'EIPK et sa dépendance envers les modes de communication électroniques ont rendu ses combattants vulnérables aux attaques des États-Unis, et nombre de ses dirigeants ont été tués. Toutefois, une entente prévoyant qu'aucune attaque ne serait lancée au Pakistan a été signée, ce qui a permis aux dirigeants de l'EIPK de trouver refuge dans ce pays et assuré le retour d'une certaine stabilité parmi ces hautes instances.

- Tant les actes de violence que les croyances de l'EIPK témoignent d'un extrémisme supérieur à celui des talibans. De plus, en d'autres lieux, il se montre très dur dans ses relations avec la population locale, de sorte qu'il ne bénéficie que d'un appui populaire bien tiède en comparaison de celui dont

jouissent les talibans. Le moral et la réputation de l'EIPK ont souffert de la défaite de Daech en Syrie et de l'exécution de combattants récalcitrants.

- Au départ, la perte du prétendu califat en Syrie a redirigé beaucoup de ressources vers l'EIPK, mais la situation s'est inversée maintenant que Daech tente de regagner du terrain en Syrie et d'y établir une force de guérilla. Le nombre de combattants de l'EIPK a chuté, passant d'un maximum estimé à 12 000 à environ 8 000. Le financement que l'EIPK tirait de Daech a diminué, et il craint de perdre le soutien financier de l'Arabie saoudite et du reste du Golfe.
- Les partisans qui se trouvent en Arabie saoudite et dans le Golfe offrent encore un certain soutien au groupe. Pour le conserver, l'EIPK a mené des attaques meurtrières contre des tribus chiites et des étrangers à Kaboul, peut-être avec l'aide rémunérée de Gulbuddin Hekmatyar.

Le Pakistan, l'Iran, la Russie, la Chine et l'Inde ont intérêt à ce que les hostilités cessent et que la paix revienne en Afghanistan. En tant que force djihadiste, l'EIPK représente une menace pour leur sécurité intérieure, tandis que les talibans affirment n'avoir aucune visée à l'extérieur de l'Afghanistan. La Russie, le Pakistan et l'Iran entretiennent des relations tant avec les talibans qu'avec le gouvernement afghan.

- Le Pakistan, qui appuie les talibans en Afghanistan depuis longtemps afin de conserver son influence à l'échelle régionale, les a tout de même encouragés à négocier. L'Inde, quant à elle, ne cesse de sonner l'alarme au sujet du danger constant que posent les extrémistes afghans. Elle souhaite que les États-Unis s'engagent à assurer la stabilité régionale à long terme.
- La Russie aimerait que les États-Unis subissent en Afghanistan une humiliation comparable à celle vécue par l'URSS, mais elle craint que les mouvements djihadistes violents finissent par déborder dans les républiques voisines en Asie centrale, puis sur son territoire.

- La Chine ne partage qu'une petite frontière avec l'Afghanistan, mais elle est à l'affût de tout mouvement susceptible d'encourager ou d'entraîner les séparatistes ouïgours.
- À titre d'État à prédominance chiite, l'Iran ne veut pas d'une force violente opposée aux chiites, comme l'EIPK, le long de sa frontière.

La gouvernance et l'appareil électoral de l'Afghanistan contribuent à l'instabilité du pays et sont susceptibles de nuire au bon déroulement du processus de paix. La constitution de l'Afghanistan a instauré une présidence forte, et les rapports difficiles avec le parlement donnent à penser que les pouvoirs du président pourraient être appelés à croître davantage.

- Les élections des conseils provinciaux, presque toujours repoussées au-delà des délais prévus par la constitution, viennent d'être fixées au 28 septembre 2019, date de l'élection présidentielle. Cette échéance pourrait être impossible à respecter.
- Les élections parlementaires d'octobre 2018 ont été chaotiques, et leurs résultats sont toujours contestés.
- Plus de vingt candidats, représentant de nombreuses factions différentes, se présentent à la présidentielle. Or, cette élection aura lieu à une étape cruciale des pourparlers de paix en cours.
- Les Afghans croient à l'idée de la démocratie, mais n'ont jamais rien connu d'autre que la corruption, la manipulation des votes et la violence.

De nombreux observateurs croient que des conditions favorables sont réunies pour que les pourparlers de paix puissent progresser vers l'établissement d'un gouvernement de transition. Toutefois, rares sont ceux qui croient que ce processus mènera réellement à une paix durable.

- Un gouvernement de transition permettrait de rétablir la paix pour une période de 18 à 24 mois, sans plus. La conclusion

d'une entente de transition suppose de « geler » le statut actuel des talibans et le contrôle du territoire exercé par le gouvernement, de décider de la répartition des portefeuilles et de s'engager à respecter le processus établi pour les négociations constitutionnelles.

- Pour en arriver à une paix durable, les parties doivent s'entendre sur plusieurs points litigieux : un modèle de gouvernance permanent, la structure des forces de sécurité unifiées, les droits de la personne, les mesures à prendre contre les extrémistes qui ne sont pas parties à l'entente et les mesures à prendre pour rebâtir une économie ravagée par la guerre civile, la corruption et, de plus en plus, les changements climatiques.
- La guerre civile qui a déchiré l'Afghanistan à maintes et maintes reprises est issue du tiraillement entre de multiples forces ethniques, religieuses, tribales et politiques, qui n'ont rien perdu de leur force. Les accords de Bonn de 2001 ont permis à des dirigeants de factions impliquées dans des conflits antérieurs de s'enrichir et de devenir plus puissants.
- Les talibans représentent un groupe fort et uni, qui a été renforcé par la libération d'importants dirigeants emprisonnés à Guantanamo. Le gouvernement de Kaboul est faible et incapable de mettre un terme à la corruption endémique et aux luttes intestines et de surmonter les échecs économiques.
- L'armée de l'Afghanistan manque d'entraînement en plus de devoir composer avec des fournisseurs corrompus. Sans l'appui des États-Unis, elle ne serait pas de taille à se mesurer aux talibans.

Il reste à savoir combien de temps encore les États-Unis demeureront en Afghanistan, et ce sera un facteur décisif. Si les États-Unis parviennent à préciser leur entente avec les talibans, mais qu'ils se retirent avant la conclusion d'un accord définitif au sujet du gouvernement de transition, le gouvernement de l'Afghanistan pourrait s'effondrer rapidement. De même, leur retrait avant que le gouvernement de transition ne conclue une entente définitive au sujet de la constitution ne ferait que rendre plus probable l'échec des

pour parler de paix. Même si les parties convenaient d'une nouvelle constitution, tout pourrait s'écrouler si les talibans finissaient par décider qu'il n'existe aucune bonne raison de la respecter. Enfin, un accord de paix final pourrait aussi être menacé par d'autres partis violents ou corrompus estimant avoir trop à perdre, ou encore par une irréductible opposition à la participation des talibans au gouvernement de l'Afghanistan.

- Les talibans ont accepté de négocier parce que, même s'ils croient que l'Afghanistan finirait par retomber sous leur emprise, ils savent qu'ils subirait de lourdes pertes s'ils devaient passer à l'action maintenant. Dès que les États-Unis se retireront, le calcul ne sera plus le même : les talibans croiront sans doute que la victoire est à portée de main.
- Les Afghans qui sont en mesure de partir quittent le pays en grand nombre, estimant qu'il est futile d'espérer un avenir meilleur pour l'Afghanistan après le départ des États-Unis et de leurs alliés, puisque l'économie, la stabilité et les droits de la personne n'ont connus aucun progrès en dépit de toute l'attention que les pays étrangers accordent à l'Afghanistan depuis près de dix-huit ans.
- Un retrait précoce des forces américaines pourrait donner lieu à une nouvelle offensive des talibans et sonner le glas du régime en place.

CHAPITRE 1

Ce que les talibans souhaitent tirer d'un accord de paix

Les talibans ont accueilli favorablement une initiative de paix lancée au début de 2018 par le président Ashraf Ghani et ont respecté un bref cessez-le-feu. Ils ont repris leurs pourparlers de paix avec les États-Unis au Qatar. Ils se sont exprimés à de multiples reprises, de façon coordonnée, dans le cadre du programme de négociations. Ils ont ainsi montré qu'ils étaient capables de faire preuve de souplesse et ont convaincu Kaboul qu'il existe une réelle possibilité de parvenir à une entente. Il se peut que de nombreuses années s'écoulent avant que cela se concrétise, mais jusqu'ici, le déroulement des événements laisse croire que ces démarches ne sont pas vaines.

Le présent chapitre présente des aspects cruciaux de la façon dont les talibans estiment que le processus de paix doit se dérouler. Ces conclusions ont été tirées à l'issue de très nombreuses entrevues menées en 2018 avec des personnes proches de membres importants du groupe ou en contact avec ces derniers. Il ressort de ces échanges que la vision des talibans est étonnamment homogène, ce qui pourrait laisser croire que le groupe est en fait en train de tâter le terrain. Même s'il est probable que ni Kaboul ni Washington n'accepteraient la proposition des talibans décrite ci-après sans rien y changer, il reste que cette dernière est beaucoup plus pragmatique que les demandes formulées par les talibans par le passé et beaucoup plus susceptible de fournir aux négociateurs chevronnés un point de départ solide pour en arriver à un règlement politique viable.

Changements importants en 2018

Il y a des années que diverses démarches sont entreprises, sans grand succès, pour mettre un terme à la guerre en Afghanistan au moyen d'un règlement politique. Or, l'année 2018 a amené avec elle un vent

de renouveau inattendu. En janvier 2018, les perspectives de paix semblaient toujours aussi peu reluisantes. Les talibans venaient de lancer certaines de leurs attaques les plus dévastatrices contre Kaboul. Les présidents de l'Afghanistan et des États-Unis venaient de déclarer qu'il n'était presque plus envisageable d'espérer faire la paix avec le groupe. Toutefois, le mois suivant, le président Ghani a profité de la deuxième conférence du Processus de Kaboul pour tendre publiquement la main aux talibans en faisant des concessions que son gouvernement n'avait encore jamais faites, comme le dépôt d'un processus d'examen constitutionnel et l'acceptation des talibans comme parti politique à part entière.

Son offre a déclenché une réaction en chaîne qui a donné un bel élan au processus de paix en Afghanistan, par ailleurs très préliminaire. En mars, des manifestations et des marches en faveur de la paix ont eu lieu en Afghanistan. Au cours des mois suivants, une série de conférences a permis d'obtenir l'appui d'États limitrophes, de bailleurs de fonds et d'érudits musulmans. En juin, les parties belligérantes ont respecté, pour la première fois en 40 ans, un cessez-le-feu de trois jours à l'échelle du pays, ce qui constitue en soi une réussite remarquable. En juillet, les médias ont rapporté que les talibans et les États-Unis avaient repris les discussions directes au Qatar. En septembre, l'administration Trump a montré à quel point elle prenait ces discussions au sérieux lorsqu'elle a dépêché Zalmay Khalilzad, un envoyé dynamique et respecté, pour les diriger. Les talibans ont renchéri en assemblant à leur tour une équipe de négociation qualifiée, qui compterait, selon la presse, des personnalités au Pakistan (Amir Khan Mottaki, un membre haut placé de la choura) et au Qatar (Muhammad Fazl et Khairullah Khairkhwa, d'anciens détenus de Guantanamo).

Cette chaîne d'événements a notamment eu pour effet de relever grandement le niveau des discussions à Kaboul et en Afghanistan quant à la formulation et aux composantes du règlement politique. Auparavant, les discussions portaient uniquement sur des questions préliminaires, par exemple déterminer s'il y avait lieu de reconnaître un bureau officiel des talibans au Qatar. Or, un observateur constaterait

désormais que les membres de l'élite politique de l'Afghanistan tiennent maintenant des discussions de fond sur les éléments essentiels d'une possible entente : la forme et la composition que prendra le gouvernement une fois l'entente signée, les modifications qui pourraient être apportées à la constitution, les mécanismes qui permettront de réintégrer les combattants talibans et la façon de gérer la présence des troupes étrangères. Ce dernier élément demeure sans doute l'un des aspects les plus controversés de l'entente.

Il reste que nul ne sait ce que les talibans pensent vraiment de ces questions ni si ces insurgés sont vraiment prêts à faire la paix. Au cours de la dernière année, le groupe a envoyé des messages contradictoires à cet égard. Certes, il a accepté de respecter le cessez-le-feu en juin (probablement parce qu'il n'avait pas saisi qu'un grand nombre de personnes au sein de ses propres rangs souhaitaient profondément le retour de la paix). De plus, les déclarations publiques des talibans laissent croire qu'ils prennent au sérieux le dialogue avec les États-Unis. Toutefois, les talibans refusent encore et toujours de négocier avec le gouvernement afghan en place, qu'ils considèrent comme illégitime. Ils n'ont pas accepté officiellement de respecter un autre cessez-le-feu pour les célébrations d'Aïd al-Adha en août 2018 et ont continué de mener une campagne militaire intensive dans presque tous les secteurs de l'Afghanistan. Il y a donc lieu de se demander ce que les talibans souhaitent réellement obtenir.

Au cours des derniers mois de 2018, une multitude d'entrevues ont été menées en Afghanistan avec des proches des talibans, d'anciens membres influents du groupe, des Afghans haut placés qui ne sont pas talibans et des étrangers qui ont établi des réseaux de communication informels avec le groupe (les interlocuteurs). Ces réseaux, qui se sont multipliés au cours de la dernière année, permettent d'en apprendre beaucoup sur les positions, les priorités et les débats internes des talibans. Il convient toutefois de ne pas se fier aveuglément à ces informations. Il peut y avoir un grand écart entre un point de vue exprimé dans une conversation privée et la position officielle qui sera ensuite adoptée au cours des négociations. Néanmoins, certains thèmes sont récurrents, peu importe le palier

de la hiérarchie des talibans dont ils proviennent, ce qui laisse croire que le groupe a de plus en plus une vision homogène et cohérente de l'accord de paix qu'il souhaite conclure.

Ce que veulent les talibans

Depuis la chute de leur régime en 2001, les talibans n'ont cessé d'affirmer qu'ils visaient deux objectifs fondamentaux : le retrait des troupes étrangères de l'Afghanistan et le retour au pouvoir d'un gouvernement islamiste. Pendant des années, ils sont demeurés solidement campés sur leurs positions. Toutefois, les talibans ont depuis peu assoupli leurs visées, et il semble maintenant que des compromis puissent être envisagés.

Les talibans n'ont jamais cessé d'affirmer qu'ils ne consentiraient à entamer des discussions politiques sérieuses qu'une fois que toutes les troupes étrangères se seraient retirées d'Afghanistan. Progressivement, ils ont assoupli leur position. Ils ont d'abord accepté de participer aux négociations en Afghanistan une fois que les États-Unis auraient établi un calendrier pour le retrait de leurs troupes. Plus récemment, ils ont même accepté de se contenter d'obtenir la date de la fin de la présence militaire des États-Unis au pays. Les membres des talibans laissent également entendre subtilement qu'ils pourraient faire preuve de souplesse à d'autres égards. Par exemple, les États-Unis pourraient décider de cette date de façon pratiquement unilatérale; le retrait pourrait être conditionnel (p. ex. à la conclusion du règlement politique en Afghanistan); le nouveau gouvernement afghan légitime pourrait même demander à un contingent de soldats américains de demeurer en Afghanistan.

Pour expliquer cette volte-face, les interlocuteurs talibans font valoir que l'Afghanistan pourrait se retrouver dans la même situation que la Syrie si les troupes étrangères se retiraient trop vite. Il existe cependant un point sur lequel les talibans semblent demeurer intraitables : *avant toute chose*, les États-Unis doivent accepter de se retirer. Ils se montrent très peu enclins à discuter d'enjeux politiques internes avant d'avoir des garanties à cet égard. Il ne faut pas faire l'erreur de croire que les petits compromis auxquels ils ont consenti

signifient qu'ils acceptent, en fin de compte, que les troupes demeurent au pays.

Les interlocuteurs talibans décrivent une série relativement cohérente d'événements qui devraient avoir lieu une fois que les États-Unis auront annoncé la date du départ de leurs troupes. Les talibans entameraient immédiatement des discussions avec le gouvernement afghan (et probablement aussi avec d'autres factions afghanes) sur la composition d'un gouvernement de transition. À maintes reprises, les interlocuteurs ont fait savoir que les talibans ne s'opposaient pas à une grande partie des dispositions de la constitution de l'Afghanistan en place depuis 2001, pas même à la tenue d'élections régulières ni à la protection de la plupart des droits accordés aux femmes, voire l'ensemble de ces droits. Le groupe n'acceptera cependant jamais de s'intégrer à un régime qu'il accuse depuis si longtemps d'être illégitime, en partie parce qu'une telle démarche viendrait contredire l'argumentaire qu'il a présenté à toute une génération de combattants. En effet, les talibans ont toujours soutenu que la guerre était justifiée sur le plan religieux parce que le gouvernement soutenu par l'Occident n'était pas légitime. C'est ce qui vient justifier le gouvernement de transition : en effet, la seule façon pour les talibans de sauver les apparences, c'est de se joindre à un nouveau gouvernement, même s'il est semblable au précédent, et d'appuyer une nouvelle constitution, même si elle est semblable à la précédente.

La plupart des interlocuteurs talibans font état d'un gouvernement de transition qui serait établi pour une durée fixe, peut-être deux ans, et qui aurait une liste d'objectifs prédéterminés, notamment superviser un processus d'examen constitutionnel, qui ressemblerait à celui décrit dans la constitution actuelle, sans être identique; effectuer une réforme complète des services de sécurité en Afghanistan, en faisant un effort particulier pour les dépolitiser et permettre à des cadres des talibans d'en faire partie; déterminer les secteurs qui relèveront du gouvernement et ceux qui relèveront des talibans, en attendant le règlement permanent qui fera relever tous les secteurs d'une seule force nationale; composer avec les anciens combattants et les prisonniers talibans, tout en les dépouillant de leurs armes; faciliter le retour des réfugiés au pays, un enjeu que les étrangers oublient

souvent lorsqu'ils établissent les principaux éléments d'un règlement, mais qui est cher aux talibans; élire un gouvernement permanent à la fin de la période de transition.

Le dernier élément de cette liste revêt une importance particulière. Il est excessivement rare que des interlocuteurs talibans réclament le rétablissement d'un émirat à la tête du gouvernement. Les dirigeants talibans affirment de plus en plus être disposés à accepter une forme de république élue. Paradoxalement, ils ne manquent pas de souligner que si les élections posent problème à l'heure actuelle, c'est en grande partie parce que le gouvernement en place les a gérées de façon chaotique et corrompue. Les principales questions en litige ont trait à la nature de la république : dans quelle mesure elle répond aux normes des talibans quant au respect de la charia, dans quelle mesure elle est centralisée (les talibans réclament systématiquement un régime fortement centralisé) et si elle représente une rupture suffisante avec le régime de Bonn, lequel était manipulé par l'Occident selon les talibans.

(...) la seule façon pour les talibans de sauver les apparences, c'est de se joindre à un nouveau gouvernement, même s'il est semblable au précédent, et d'appuyer une nouvelle constitution, même si elle est semblable à la précédente.

Si les talibans proposent bel et bien un plan semblable aux descriptions qui précèdent, il est peu probable que Kaboul et Washington l'acceptent sans modification. Washington rechignera à s'engager à retirer des troupes dès le début du processus, et n'importe quel président afghan hésitera à simplement remettre les rênes à un gouvernement de transition. La série d'événements proposée ne tient pas compte de certaines questions extraordinairement complexes et épineuses liées aux divers enjeux dont il est question, par exemple, l'éventuelle répartition des pouvoirs entre les multiples factions et groupes politiques d'Afghanistan au sein d'un gouvernement de transition, la nature des réformes religieuses conservatrices qu'exigeront les talibans, l'attribution du contrôle des régions qui font

actuellement l'objet de chaudes disputes et, enfin (aspect le plus important aux yeux de bien des Occidentaux), la façon de composer avec les groupes terroristes internationaux. Néanmoins, force est de constater que la série d'événements proposée par les talibans fournit un point de départ plus que suffisant pour que des diplomates d'expérience à Kaboul et à Washington soient en mesure de commencer à préparer une ébauche de règlement politique durable. S'ils devaient planifier eux-mêmes la transition politique de l'Afghanistan, les dirigeants de ces capitales aborderaient probablement les mêmes éléments de prime abord.

Les talibans sont-ils sincères?

Les talibans souhaitent sincèrement le retour de la paix, mais pas à n'importe quel prix. Entretemps, le groupe poursuit sans relâche sa campagne militaire. Leur position montre bien à quel point ils sont convaincus de leur compétence sur le champ de bataille. Les chefs talibans estiment que le groupe est en mesure de résister aux pressions exercées par l'armée américaine et qu'il pourrait même remporter la guerre, si les États-Unis venaient à se retirer. Il est impossible de savoir si, advenant une victoire militaire complète, les talibans respecteraient le processus décrit ci-dessus ou auraient comme premier réflexe de restaurer l'émirat. La plupart des chefs talibans reconnaissent cependant qu'il est fort peu probable qu'un tel cas de figure se concrétise dans un avenir rapproché. Même la présence américaine actuelle, pourtant très réduite, suffit à empêcher le groupe de prédominer dans les affrontements. Pour reprendre le pouvoir après le retrait des troupes américaines, lequel demeure incertain, les talibans devraient mener une lutte sanglante et ardue. C'est en partie pour cette raison que les chefs talibans sont prêts à envisager d'autres solutions pour rétablir la paix.

Les sceptiques souligneront que les talibans auraient pu participer à des pourparlers de paix depuis au moins 2010, lorsqu'ils ont envoyé des représentants au Qatar pour discuter avec des diplomates des États-Unis. Beaucoup d'observateurs soutiennent que le groupe s'est uniquement servi de cette plateforme pour faire traîner le processus en longueur et obtenir des concessions de la part de Washington.

Concrètement, le processus a effectivement été lent, parfois au point d'être pénible. Toutefois, les négociateurs talibans ne sont pas les seuls responsables de l'impasse. Aussi bien au sein du gouvernement afghan que du gouvernement américain, il y a eu des querelles quant à la pertinence et à la façon de traiter avec les talibans pour rétablir la paix. Les deux gouvernements ont donc hésité avant de présenter aux talibans une offre abordant les deux grands objectifs de ces derniers.

Ceux qui remettent en doute la volonté des talibans de faire la paix font état de l'ampleur des actes de violence qu'ils ont commis. Les assauts sanglants menés en 2018 dans les provinces de Farah et de Ghazni en témoignent bien. De plus, d'autres villes afghanes risquent d'être prises pour cible à leur tour en 2019, sans compter que d'autres attaques continueront d'être menées chaque jour à plus petite échelle partout au pays. Cependant, l'intensité des activités militaires n'a pas autant d'influence sur l'intérêt des talibans pour le retour de la paix que sur celui des autres parties. Hormis pendant le cessez-le-feu de juin 2018, aucune des parties (soit les Américains, le gouvernement afghan et les talibans) n'a fait preuve de retenue sur le champ de bataille, même si elle souhaitait sincèrement entreprendre des pourparlers.

Le plus tragique, c'est qu'il y a maintenant des années que l'Afghanistan est pris dans cette impasse militaire sanglante. Chacun des principaux belligérants est prêt à envisager des solutions pacifiques, mais doute de la bonne volonté de ses adversaires et craint d'avoir trop à perdre dans les négociations. Les décisions militaires importantes que prennent les parties sont empreintes d'hésitation et de déception : les conquêtes des villes sont très éphémères, il est impossible de tenir des régions éloignées une fois qu'elles sont libérées, et les troupes envoyées ne parviennent qu'à intensifier les batailles, et pas à obtenir la victoire. En somme, tous ces affrontements entraînent de très nombreuses pertes humaines et n'aident pas vraiment le pays à se sortir de l'impasse.

Au mieux, il risque de s'écouler encore bien des années avant qu'un accord de paix exhaustif ne soit conclu, mais en 2019, il semble plus

justifié que jamais d'y investir des efforts. L'omniprésence des pourparlers de paix à Kaboul et l'immense popularité du cessez-le-feu de juin 2018 laissent croire que des négociations sérieuses en Afghanistan pourraient finir par progresser rapidement. Les notions centrales d'un accord de paix que les talibans pourraient bien accueillir circulent déjà parmi les principaux intervenants afghans. La prochaine étape consiste à les amener à s'asseoir officiellement à la table de négociations et à développer ces mêmes idées.

CHAPITRE 2

Les moyens et les perspectives d'avenir de l'État islamique-Province du Khorassan

Extrêmement centralisées et motivées, les forces de l'État islamique-Province du Khorassan (EIPK) ont vu le jour en 2015 et ont infligé de cuisantes défaites aux talibans, qu'elles espéraient supplanter. Elles ont eu moins de succès en 2017-2018 lorsque les troupes américaines ont décimé les rangs de leurs dirigeants, que les fonds et les recrues se sont raréfiés et que les combattants des talibans ont commencé à être de plus en plus efficaces contre elles. La défaite en Syrie a miné la réputation et le moral de l'EIPK. Ses combattants sont encore capables d'attaquer des cibles faciles, particulièrement les tribus chiites et les civils de Kaboul, mais leur résilience dépend d'un accord d'asile conclu avec le Pakistan.

L'EIPK¹ a accédé à la célébrité à une vitesse fulgurante en 2015 et a connu un retentissement médiatique et politique qui semblait totalement disproportionné avec la taille réelle de ses effectifs. Il faut cependant reconnaître qu'il a humilié à maintes reprises sur le champ de bataille des talibans pourtant beaucoup plus nombreux. Ces derniers n'ont réussi à lui infliger une défaite sévère qu'une fois dans Zaboul, en 2015-2016, mais même à cette occasion, l'EIPK est rapidement revenu à la charge, les expulsant de certains de leurs bastions dans les districts du nord de cette province. L'organisation militaire de l'EIPK a effectivement été optimisée pour lutter contre les talibans : extrêmement centralisée, elle permettait au groupe de concentrer ses unités les mieux entraînées et les plus motivées (mais aussi plus petites) là où elles étaient nécessaires beaucoup plus rapidement que les talibans.

Les autorités américaines et afghanes n'ont jamais été les cibles principales de l'EIPK, malgré des indications contraires. Lorsqu'à la fin de 2015 le groupe a pris pied dans le district d'Achin, déclenchant

une série d'événements qui ont débouché sur des affrontements directs et constants avec les forces américaines dans l'est de la province de Nangarhar, l'EIPK a essentiellement envoyé comme message à ses bailleurs de fonds de plus en plus sceptiques qu'il menait un djihad contre les « croisés », et non une guerre civile contre d'autres djihadistes. Lorsqu'il a commencé à commettre des attentats terroristes à Kaboul en 2016, l'EIPK a visé surtout des civils chiites non protégés, ce qui lui a permis de mentionner expressément à ses bailleurs de fonds du golfe Persique qu'il portait de durs coups aux cibles liées à l'Iran. Il est particulièrement important de signaler que, bien qu'il s'en soit pris aux autorités américaines et afghanes, l'EIPK ne s'est jamais réorganisé et a maintenu une structure centralisée même s'il demeurait dans la ligne de mire des États-Unis, dont les opérations ont tué bon nombre de ses dirigeants à partir de 2015. Cela donne à penser qu'il considérait sa structure centralisée comme un atout essentiel, ce qui ne tient la route que si ses principaux ennemis étaient les talibans.

Quels qu'aient été les projets originaux de l'EIPK, de nombreux faits nouveaux survenus essentiellement à l'extérieur du Khorassan en 2017 et en 2018 ont changé radicalement son contexte opérationnel et la situation en général. Le présent chapitre porte sur ces rebondissements.

Les conséquences des événements en Syrie et en Irak

Le phénomène le plus important qui se soit produit en 2017-2018 a été l'effondrement graduel du prétendu califat de Daech en Irak et en Syrie. Ce revirement a eu de multiples conséquences pour Daech, mais certaines se démarquent :

- le mythe de l'invincibilité militaire a été mis à mal;
- le financement a été perturbé;
- la place de la province du Khorassan dans le mouvement mondial de Daech a changé;
- le flux des combattants a été inversé : plutôt que de quitter le Khorassan pour se rendre au Moyen-Orient, ils se sont mis à

quitter le Moyen-Orient pour aller se battre au Khorassan;

- les dirigeants de Daech ont été moins en mesure d'exercer un contrôle et une influence.

Initialement en déni, les sources au sein de l'EIPK ont fini par reconnaître, au cours de l'été 2018, que l'effondrement du califat au Moyen-Orient avait sapé le moral de l'organisation. À court terme cependant, l'EIPK a en fait profité financièrement de la crise, puisqu'une part importante des liquidités accumulées en Syrie et en Irak a été transférée au Khorassan au cours des six premiers mois de 2018. Cet argent lui a permis de compenser temporairement la baisse des dons en provenance du Golfe. Ce n'est qu'à l'été 2018, lorsque les transferts de fonds se sont taris, que l'ampleur des conséquences de l'effondrement est devenue évidente. Les répercussions ont été d'autant plus douloureuses que même les dons directs à l'EIPK en provenance du Golfe se sont alors faits plus modestes, les bailleurs de fonds s'interrogeant de plus en plus sur la viabilité du projet de Daech.

Face à cette diminution du financement de l'extérieur, le groupe a pris conscience de l'urgence de recueillir des fonds localement. Plus particulièrement, il a commencé à taxer tous ses sujets et a réorienté sa stratégie afin de s'emparer du plus grand nombre d'exploitations minières possible. Fait intéressant, à l'automne 2018, l'EIPK n'avait toujours pas levé l'interdiction du commerce de l'opium, se privant de ce fait d'une source de revenus importante. Il s'agirait d'un ordre direct d'al-Bagdadi. Le chef suprême se méfie peut-être de l'indiscipline qu'engendrerait l'implication dans le trafic des stupéfiants (comme c'est le cas chez les talibans).

À la suite de l'effondrement du califat au Moyen-Orient, le Khorassan et la Libye sont devenus les deux « provinces » jugées les plus prometteuses par les dirigeants de Daech et les plus dignes de bénéficier de la majeure partie des ressources toujours disponibles. Ces deux provinces ont aussi été choisies pour être celles où les dirigeants survivants se réinstalleraient à mesure que les derniers refuges de Daech en Syrie seraient annihilés. Évidemment, en 2018, le flux des membres de Daech du Khorassan vers l'Irak et la Syrie

s'était pratiquement tari, car les ressortissants de l'Afghanistan, du Pakistan et de l'Asie centrale surtout, mais aussi d'autres pays (en plus petits nombres), essayaient plutôt de se rendre au Khorassan en empruntant des itinéraires compliqués, comme celui qui passe par la Turquie, la Géorgie, l'Azerbaïdjan et le Turkménistan. Par contre, l'afflux que permettaient de tels circuits d'acheminement clandestin était modeste, dépassant rarement la centaine de combattants par mois.

Les hautes instances de Daech ont toujours eu beaucoup de mal à avoir la haute main sur l'EIPK, mais l'influence et le contrôle qu'elles exerçaient sur lui ont atteint un plancher pendant la phase finale de leur bataille perdue pour les villes d'Irak et de Syrie. Entre les mois de mai 2017 et de mars 2018, les luttes au sein de l'EIPK se sont intensifiées et le groupe s'est divisé en deux camps hostiles : une faction majoritaire composée de Pachtounes (pakistanaïes et afghans) concentrée le long de la frontière pakistanaïse, et une faction minoritaire constituée principalement de Centrasiatiques, de Baloutches, d'Ouzbeks et de Tadjikes afghans installée sur la frontière avec l'Asie centrale. Ce n'est qu'en mars 2018, après avoir été expulsé de toutes les villes irakiennes et syriennes, que Daech est finalement intervenu de façon décisive dans cette lutte de pouvoir et a imposé une solution à l'EIPK. À ce moment-là, Daech songeait à envoyer bon nombre de ses dirigeants en Afghanistan, où il avait besoin d'une organisation stable et totalement fonctionnelle.

Les répercussions du conflit avec les talibans

Les talibans et l'EIPK se battent pratiquement sans interruption depuis que ce dernier a commencé à empiéter sur leur territoire au printemps 2015. Au départ, les talibans n'étaient pas préparés à se battre contre cet ennemi et avaient rassemblé le plus gros de leurs unités d'élite autour de quelques villes gouvernementales qu'ils tentaient de prendre. De 2015 à 2018, la plupart des combats entre les deux groupes ont eu lieu dans la province de Nangarhar, où les deux camps ont gagné et perdu du terrain à maintes reprises. Dans l'ensemble, cependant, les assauts incessants de l'EIPK ont grandement affaibli les positions des talibans au Nangarhar ainsi que dans la

province voisine de Kunar. La situation était telle qu'à l'automne 2017, le chef des talibans Haibatullah, toujours hostile à l'EIPK, a accepté de négocier un cessez-le-feu avec le groupe. La trêve n'a toutefois duré que trois semaines. Il a fallu des années et un soutien constant de l'Iran et de la Russie pour que les talibans de la choura de Quetta obtiennent leur première victoire stratégique contre l'EIPK. Cela s'est produit en août 2018, lorsque les talibans se sont emparés de la base de l'EIPK à Darzab, dans le nord-ouest de l'Afghanistan, au moment précis où l'ampleur des conséquences de la défaite du califat en Syrie et en Irak commençait à se faire sentir.

Bien que le conflit avec les talibans ait commencé à avoir des effets néfastes sur l'EIPK au cours de l'été 2018, à l'automne, ce dernier était toujours en bonne posture dans l'est de l'Afghanistan, où la possibilité qu'il s'empare de la totalité des provinces de Nangarhar et de Kunar ne pouvait plus être écartée. Toutefois, l'EIPK demeure vulnérable en raison des mauvaises relations qu'il entretient avec les tribus (beaucoup moins bonnes que celles des talibans) et de ses finances qui diminuent rapidement, problème que le groupe n'avait pas avant le milieu de 2018. L'EIPK a démontré qu'il peut s'en tirer suffisamment bien sans le soutien des tribus, mais uniquement tant qu'il dispose de ressources financières abondantes.

Les sources au sein de l'EIPK affirmaient que les rangs du groupe grossissaient rapidement en 2015 et en 2016, ce qui est probable étant donné l'expansion de son rayon d'action. En 2017 et au début de 2018, cependant, il semble que le nombre de membres ait stagné autour de 10 000 à 12 000 en Afghanistan et au Pakistan, tandis qu'au cours de l'été 2018, des sources du groupe parlaient d'aussi peu que de 8 000 membres. La définition de « membres » peut varier, ce qui joue sur la comparabilité des données, mais les sources ont reconnu qu'il y avait effectivement eu une diminution, due en partie à des problèmes de recrutement. Ayant attiré rapidement bon nombre des inconditionnels des talibans et du Tehrik-e-Taliban Pakistan² (TTP), l'EIPK avait pratiquement épuisé le bassin de recrutement le plus évident. En outre, l'effondrement du califat n'était pas tout à fait un argument massue pour convaincre les recrues éventuelles de se joindre au groupe.

Par ailleurs, les groupes restants de talibans éprouvant des sympathies djihadistes sont pragmatiques, préférant conclure des alliances avec l'EIPK, plutôt que de se joindre à lui. C'est vrai du réseau Haqqani qui, en décembre 2017 a conclu une entente avec l'EIPK afin de collaborer à Kaboul et dans quelques provinces, ainsi que de plusieurs réseaux de talibans de taille modeste dans le Kunar. Certaines sources au sein des talibans prétendent que l'EIPK paie comptant le réseau Haqqani pour son appui, notamment pour l'aider à organiser des attentats terroristes à Kaboul.

Les relations extérieures

À la fin de 2018, l'EIPK était encore loin d'être parvenu à l'autosuffisance financière. Selon des sources au sein de l'organisation, il dépendait toujours des dons provenant surtout du Golfe, de l'Arabie saoudite plus particulièrement. Les bailleurs de fonds institutionnels saoudiens encouragent l'EIPK à faire connaître les attaques violentes qu'il mène contre des « intérêts iraniens », principalement à Kaboul. De leur côté, les bailleurs de fonds privés du Golfe pressent l'EIPK de montrer ses véritables racines djihadistes en combattant les États-Unis là où il le peut.

Le conseil militaire de l'EIPK a laissé entrevoir un important changement de son positionnement géopolitique lorsqu'il a choisi son nouveau gouverneur en mai 2017. Aslam Farouqi (nom de guerre) était un défenseur de l'apaisement avec le Pakistan en échange de la conclusion d'un accord d'asile avec les autorités pakistanaises. Depuis, il passe le plus clair de son temps en territoire pakistanais, comme la plupart des autres hauts dirigeants de l'organisation. D'après des sources au sein de l'EIPK, les services de renseignement pakistanais auraient même commencé à assurer un soutien financier à l'organisation. Le choix de Farouqi comme gouverneur était controversé : il n'a pas été reconnu par les dirigeants de Daech avant mars 2018 et il a coïncidé avec la défection d'une faction minoritaire dirigée par le commandant ouzbek Moawiya, qui n'est rentrée au bercail qu'au début de 2018.

Indubitablement, la relation avec les autorités pakistanaises a permis à l'EIPK de devenir plus résilient. Ainsi, l'élimination de ses principaux dirigeants par des drones et des avions américains a refroidi considérablement ses ardeurs. La relation n'est pas idyllique pour autant, à cause de l'opposition du groupe de Moawiya au sein de l'EIPK ainsi que des divisions à l'intérieur de l'appareil de la sécurité pakistanais sur la question d'offrir ou non l'asile à l'EIPK. Depuis mai 2017, l'EIPK n'a commis que des attentats occasionnels au Pakistan, habituellement contre des cibles non étatiques, et n'a eu à affronter que de petites vagues de répression menées par les services de sécurité. Cela donne à penser soit que les deux parties essaient constamment de renégocier les modalités de l'accord, soit que sa mise en œuvre est contestée. L'EIPK a tout de même réussi à déplacer sa base principale qui se trouvait en territoire afghan, où elle était vulnérable aux frappes aériennes américaines, vers la vallée de Tirah dans les zones tribales du Pakistan. Il est aussi en mesure d'entretenir plusieurs camps d'entraînement à divers endroits dans les zones tribales.

(...) la relation avec les autorités pakistanaises a permis à l'EIPK de devenir plus résilient.

L'accord conclu avec le Pakistan signifie qu'en pratique l'EIPK ne mène des activités militaires qu'en Afghanistan. Il n'est pas responsable des petites opérations menées en Asie centrale, bien qu'il affirme le contraire, ni des opérations réalisées en Iran.

Perspectives

Les sources au sein de l'EIPK insistent sur le fait que le groupe n'a l'intention de renoncer à aucune des bases principales dont il s'est doté en Afghanistan depuis 2015. Toutefois, étant donné les distances qui séparent les provinces de Nangarhar, de Kunar, de Badakhchan, de Zaboul et de Djozdjan, il semble de plus en plus improbable que l'EIPK puisse y maintenir son emprise face au durcissement de l'opposition des talibans. Une certaine consolidation s'impose pour que l'EIPK sorte de cette période difficile, jusqu'à ce que ses revenus et ses effectifs augmentent.

À la fin de l'été 2018, Daech a décidé que la Syrie demeurerait sa principale base d'opérations et qu'il poursuivrait sa transition complexe pour devenir une guérilla. Comme il devra consacrer plus de fonds au théâtre syrien que ce qu'il prévoyait pas plus tard qu'au printemps 2018, moins de ressources sont disponibles pour ses provinces de la Libye et du Khorassan.

Dans ce contexte qui évolue, l'EIPK ne peut pas se permettre de laisser ses activités chuter en dessous d'un certain niveau, de crainte que ses bailleurs de fonds restants ne décident qu'il n'a rien à offrir. Étant donné les pressions croissantes exercées par les États-Unis sur l'Iran, les services de sécurité saoudiens pourraient avoir moins besoin de faire appel à des intermédiaires comme l'EIPK contre Téhéran, quoique Riyad aura remarqué que Washington n'a pas pu éviter la défaite à ses alliés en Syrie. Les opérations à Kaboul sont la façon la plus facile et la moins coûteuse de rassurer les bailleurs de fonds du Golfe que l'EIPK continue de frapper impitoyablement des cibles iraniennes. L'Iran a réussi à contrer la plupart des efforts de l'EIPK pour établir des réseaux près de sa frontière, et le groupe ne semble pas être en mesure d'investir des ressources importantes dans ce but.

Faut-il négocier la paix ou tenir l'élection?
La controverse entourant le scrutin
présidentiel de 2019 en Afghanistan

En Afghanistan, les processus électoraux ne sont qu'une façade de démocratie, caractérisée par la manipulation et la violence ainsi que par le chevauchement d'élections organisées pour différents intérêts, toutes supervisées par une Commission électorale indépendante (CEI) incompétente. L'élection présidentielle est prévue pour septembre 2019, alors que le contentieux découlant des élections parlementaires d'octobre 2018 n'est toujours pas réglé. Comme le cabinet et le parlement sont tous les deux dysfonctionnels, l'influence de la présidence se fait sentir bien au-delà des pouvoirs que lui confère la constitution en réalité. De nombreux observateurs internes et externes craignent que l'élection présidentielle ne nuise aux négociations de paix.

Quels sont les enjeux?

La prochaine élection présidentielle du pays - le quatrième cycle électoral depuis le renversement du régime des talibans en 2001 - devait à l'origine se tenir le 20 avril 2019. La CEI, dont l'indépendance est toute relative, a cependant décidé de la reporter à deux reprises, d'abord au 20 juillet 2019, puis ensuite au 28 septembre 2019. Le processus se déroulera donc en dehors des délais prescrits par la constitution.

L'Afghanistan a un régime politique mixte, présidentiel et parlementaire, qui penche vers le côté présidentiel. Cela est encore plus vrai en pratique qu'en théorie. Il s'agit d'un État extrêmement centralisé, bâti autour d'un puissant président chargé du pouvoir exécutif qui, entre autres, nomme tous les gouverneurs des provinces et des districts ainsi que les membres de diverses commissions soi-disant indépendantes et d'autres organismes comme la Cour suprême.

L'influence du président s'étend jusqu'à la nomination des membres des principales institutions électorales, la CEI et la Commission des plaintes électorales (CPE), qui agissent indépendamment l'une de l'autre. Conséquence du penchant du système de gouvernance afghan pour le président, les élections non présidentielles retiennent beaucoup moins l'attention que les présidentielles. Depuis les premières organisées en 2005 dans le contexte du processus de Bonn, elles ont toutes été retardées. Les dernières élections parlementaires ont été tenues trois ans et demi après la date prévue par la constitution, en octobre 2018. Les résultats préliminaires sont connus, mais les résultats définitifs se font toujours attendre, leur annonce ayant été entravée en partie par les processus complexes de plainte et d'arbitrage.

Les élections des conseils provinciaux ont été tenues avec une certaine régularité (en 2005, 2009 et 2014). Elles sont maintenant censées se dérouler en même temps que la présidentielle reportée. Les conseils provinciaux sont toutefois aux prises avec un autre problème : leurs responsabilités vis-à-vis des gouverneurs des provinces ne sont que vaguement définies d'un point de vue juridique. Les toutes premières élections des conseils de district devaient avoir lieu en même temps que les élections parlementaires, le 20 octobre 2018, mais ont été annulées encore une fois faute de moyens organisationnels.

Il est difficile d'imaginer comment toutes ces élections, auxquelles s'ajoute la complication de reporter l'élection parlementaire dans la province de Ghazni, pourraient réalistement être tenues au cours de l'été 2019. Le calendrier électoral de l'Afghanistan à long terme reste parsemé d'embûches. Le cabinet et le parlement sont presque totalement impuissants. Il n'y a pas de premier ministre. La création d'un poste de chef de l'exécutif était une mesure provisoire prise après l'élection présidentielle de 2014 pour résoudre une impasse : le principal adversaire du président Ashraf Ghani en 2014, Abdullah Abdullah, y a été nommé. Le plan était de tenir une *loya jirga* pour décider si le poste serait aboli ou transformé en un chef de gouvernement symbolique. Comme nombre de réformes et de mesures administratives, ce projet ne s'est jamais concrétisé.

Le parlement était déjà laissé-pour-compte à l'époque du prédécesseur de Ghani, Hamid Karzaï, qui voulait avoir la possibilité d'agir à sa guise. Le parlement doit adopter toutes les lois importantes, mais le recours immodéré aux décrets présidentiels a permis de contourner le problème. Il doit aussi approuver les décrets, mais ceux-ci traînent souvent pendant des années, entre les deux chambres ou entre le parlement et l'exécutif, tout en demeurant en vigueur. L'absence d'un tribunal constitutionnel se fait cruellement sentir. La situation s'est dégradée encore pendant le mandat prolongé du dernier parlement, au cours duquel les députés ont eu plus de difficultés que jamais à atteindre le quorum pour prendre une quelconque décision valide. Comme il peut censurer les ministres à tout moment, le parlement emploie cette tactique régulièrement en guise de représailles contre l'exécutif, avec pour principal résultat d'entraver les réunions du cabinet, ce qui en affaiblit encore davantage le rôle.

Pour beaucoup d'Afghans et plusieurs gouvernements étrangers qui soutiennent l'Afghanistan, les élections présidentielles sont les plus importantes du pays. Tout le problème vient de là. Cette opinion sous-entend que les retards que connaissent le parlement et les élections n'ont pas d'importance, alors qu'il s'agit en fait d'entorses à l'ordre constitutionnel. Cela montre bien le dysfonctionnement, l'impuissance et l'absence de souveraineté des institutions politiques afghanes, qui les fragilisent et portent atteinte à l'équilibre entre pouvoirs et contre-pouvoirs qu'exige la démocratie. Cette mise en contexte est essentielle pour comprendre les problèmes politiques actuels de l'Afghanistan.

Quel problème pose l'élection de 2019?

De l'avis de nombreux politiciens afghans et gouvernements bailleurs de fonds, particulièrement les États-Unis, la tenue de l'élection présidentielle nuirait à la conclusion d'un accord de paix avec les talibans. À l'heure actuelle, l'administration américaine cherche avec une ardeur renouvelée à conclure un accord de paix et à retirer ses troupes. Si les intervenants s'entendent en général sur le cadre pour y arriver, il leur reste à convenir des détails du retrait des troupes américaines et à obtenir des talibans des garanties que les groupes

terroristes de type al-Qaïda ne seront pas autorisés à retourner en Afghanistan après la fin de la guerre. Beaucoup d'autres questions importantes, comme l'avenir du régime politique afghan, ne sont toujours pas réglées.

Si elle se déroulait correctement, l'élection présidentielle à venir renforcerait la légitimité du président élu et le régime politique en général. Ce n'est toutefois pas ce que veulent les talibans, qui exigent que le régime politique soit « réformé ». Ces positions irréconciliables compliquent les négociations. Le négociateur américain a même songé à prioriser la « paix » plutôt que les élections, ce qui a empiré la situation. Officiellement, tant que les négociations ne sont pas terminées et qu'un accord final n'a pas été conclu, l'État afghan actuel doit respecter ses propres règles.

Les négociations sèment le doute sur la date choisie à l'origine pour la tenue des élections (le 20 avril 2019), les médias ayant signalé que l'envoyé des États-Unis aurait proposé de les reporter. Après avoir maintes fois assuré publiquement que les délais impartis par la constitution seraient respectés, la CEI et le gouvernement afghan ont finalement jeté l'éponge. Le 26 décembre 2018, la CEI a annoncé le report de l'élection au 20 juillet 2019. Ce ne sera peut-être pas son dernier mot.

Ce fait nouveau en dit long sur le manque de fiabilité des institutions électorales de l'Afghanistan et du gouvernement qui les soutient, mais aussi sur les énormes pressions politiques qu'ils subissent de l'extérieur. En fait, les pressions exercées pour qu'ils se soumettent à des intérêts extérieurs caractérisent le « processus politique » depuis 2001, surtout lorsqu'il est question d'élections. Le calendrier électoral de l'Afghanistan a souvent été assujéti à celui des États-Unis.

Les talibans n'ont pas exposé en détail le type de régime qu'ils veulent, en dehors de la « réserve concernant la charia » inscrite à l'article 3 de la constitution afghane. Il est clair qu'ils n'envisagent pas un régime parlementaire multipartite, au suffrage égalitaire, mais plutôt un régime fondé sur le principe de la *choura*, que certains voient comme une forme de démocratie islamique.

Les problèmes « techniques » des élections afghanes

Il est fréquemment question des problèmes techniques qui minent le processus politique, mais bon nombre de ces obstacles sont en fait de nature politique et sont difficiles à surmonter dans le paysage politique fragmenté de l'Afghanistan. Les allusions à ces problèmes servent souvent de prétextes pour reporter le scrutin.

Pendant les élections parlementaires de 2018, la CEI a exercé ses fonctions de manière lamentable. Ce processus électoral a été le pire en Afghanistan depuis le renversement des talibans. Encore une fois, il n'y avait pas de listes électorales fiables. Au cours des scrutins précédents, aucune partie du pays n'avait été privée de ses droits de représentation, mais cette fois, la province de Ghazni l'a été. Pour la première fois, une élection a dû être prolongée d'une journée parce que des centaines de bureaux de vote n'avaient pas ouvert à temps, ou du tout, le jour du scrutin. Pour la première fois depuis 2001, une élection a été tenue au moyen de bulletins de vote vérifiés de deux façons différentes. Jamais, depuis les élections de 2004, plus d'Afghans n'ont été empêchés de voter parce que des menaces pour la sécurité ont entraîné la fermeture d'environ le quart des bureaux de vote longtemps avant le jour du scrutin. Il n'y a jamais eu moins de rapports sur la façon dont le scrutin s'est déroulé dans les zones rurales, ce qui semble indiquer qu'il existe un profond fossé entre les citadins (qui ont voté) et les campagnards (qui ne l'ont pas fait). Jamais encore le chaos n'avait régné le jour même des élections; auparavant, il avait tendance à s'installer pendant la période du dépouillement et de la contestation. Enfin, la CEI n'avait encore jamais été incapable de dire combien de bureaux de vote étaient réellement ouverts.

Tous ces problèmes ne sont pas apparus soudainement en 2018. Ils découlent de difficultés qui, négligées par tous pendant plus de 18 ans, se sont aggravées les unes les autres et sont maintenant extrêmement difficiles à démêler et à résoudre. La question du report pose un dilemme, tout comme celle de la réforme du système électoral. Néanmoins, il est impossible de tout arrêter carrément et de revenir au point de départ. Les Afghans et leurs commanditaires de l'extérieur

se retrouveraient simplement aux prises avec les mêmes acteurs politiques qui ont créé le problème à la base.

À la longue liste des lacunes organisationnelles s'ajoute la précarité de la situation sécuritaire dans laquelle les talibans font des gains croissants sur les plans du contrôle du territoire et de l'emprise sur la population. À lui seul, ce facteur rendrait impossible la tenue d'élections inclusives, même si les institutions électorales fonctionnaient parfaitement. Par ailleurs, 55 % des Afghans vivent sous le seuil de pauvreté et ont d'autres problèmes à régler que des élections mal tenues.

Le gouvernement a lui-même exacerbé la situation avec sa décision irréfléchie d'insister pour utiliser la technologie biométrique pour vérifier l'identité des électeurs, prise à la dernière minute en raison de pressions politiques. La CEI et la CPE ne sont pas parvenues à s'entendre sur les votes qu'il convenait de compter en fin de compte : seulement ceux qui ont fait l'objet d'une vérification biométrique ou aussi ceux qui n'ont fait l'objet que d'une vérification sur papier? Le compromis adopté pour dénouer cette impasse était louche.

Ce qui n'a pas pu être réglé au cours des trois ans et demi qui ont précédé la tenue du scrutin parlementaire de 2018 ne le sera pas en quelques mois, parce que les problèmes sont essentiellement politiques.

Il est difficile de voir comment, avec les mêmes employés et les mêmes promesses de réforme, il serait possible d'améliorer le système électoral et son cadre juridique tout en tenant des élections. Cela est d'autant plus vrai que le dépouillement des bulletins de vote des élections parlementaires n'est toujours pas terminé. Ce qui n'a pas pu être réglé au cours des trois ans et demi qui ont précédé la tenue du scrutin parlementaire de 2018 ne le sera pas en quelques mois, parce que les problèmes sont essentiellement politiques.

Un enjeu important tient au fait que les principaux partis politiques ont appris des élections antérieures que la manipulation du vote, et non l'exercice du droit de vote, ouvre la voie à la victoire et au pouvoir. Ceux qui ont été des acteurs armés à l'un ou l'autre moment au cours des 40 dernières années de conflit n'ont pas renoncé à leur conviction que la violence armée, ou la menace d'y recourir, est un moyen pratique et efficace de s'emparer du pouvoir.

Le report de la prochaine élection présidentielle a toutefois eu un effet positif : il repousse la date au-delà de la première moitié du printemps, période pendant laquelle de nombreuses régions sont encore bloquées par la neige et où la nature pourrait priver un très grand nombre d'électeurs de leur droit de vote. Il donne aussi plus de temps aux adversaires du président pour lancer leur campagne électorale et pour améliorer leurs chances vis-à-vis le titulaire. Toutefois, ce ne serait important que si le résultat était déterminé exclusivement par le scrutin et si les irrégularités étaient l'exception, plutôt que la règle.

Qui se présentera et qui gagnera?

Il est trop tôt pour prédire les gagnants probables de la prochaine élection présidentielle. La campagne à l'investiture a pris fin en janvier 2019, plus tard que prévu, et a débouché sur plusieurs candidatures, dont celles de politiciens de haut rang. Parmi eux figurent le titulaire, le président Ashraf Ghani (Pachtoune) en quête d'un deuxième - et dernier - mandat comme la constitution l'y autorise; le chef de l'Exécutif, Abdullah Abdullah (Tadjik), et l'ancien conseiller à la sécurité nationale de Ghani, Hanif Atmar (Pachtoune); Ahmad Wali Massud, Tadjik dont le frère a été assassiné par le chef de guérilla Ahmad Shah Massud; l'ancien chef du renseignement, Rahmatullah Nabil, qui est aussi pachtoune. L'origine ethnique des candidats est importante, parce qu'il s'agit d'un facteur significatif dans le processus décisionnel des électeurs et dans le réalignement des candidats en vue du deuxième tour de scrutin, si aucun candidat ne réussit à franchir le seuil de 50 % exigé au premier tour. Habituellement, c'est à ce moment-là que la course se dispute en fonction des origines ethniques.

La liste des candidats comprend aussi quelques électrons libres, comme l'ancien chef du mouvement insurrectionnel Hezb-e Islami, Gulbuddin Hekmatyar, l'ancien ministre des Affaires étrangères, Zalmai Rassoul, et l'ancien ministre de l'Intérieur et ancien gauchiste, Nur-ul-Haq Ulumi, qui sont tous pachtounes. Les élections antérieures ont démontré que certaines personnes se présentent uniquement pour obtenir, après les élections, un poste d'un des candidats qui parvient au deuxième tour. Ainsi, des candidats qui s'étaient retirés à la dernière minute et ont tout de même recueilli des votes, parce que leur nom figurait toujours sur les bulletins.

Deux des trois candidats en tête de liste, Ghani et Atmar, ont opté pour une équipe dont les membres sont d'origines ethniques variées. En 2014, Dostom, un Ouzbek, était le colistier de Ghani. Le cas d'Abdullah est un peu plus compliqué, parce qu'il est le fils d'une Tadjike et d'un Pachtoune, et qu'un de ses candidats à la vice-présidence est hazara alors que l'autre, quelle que soit son origine ethnique, est un allié de Dostom. Atmar, qui s'est associé à l'ancien ministre de l'Intérieur et de l'Éducation Yunus Qanooni, est aussi un dirigeant tadjik et hazara. Muhammad Mohaqqeq vise des groupes d'électeurs de trois origines ethniques : les Pachtounes opposés à Ghani, les Tadjiks et les Hazaras.

En outre, un certain nombre de personnes qui avaient annoncé leur intention de se présenter, des gens susceptibles d'engranger beaucoup de votes, se sont retirées de la course en échange de postes de haut niveau dans le gouvernement Ghani. Parmi elles figurent deux anciens chefs du renseignement, Amrullah Saleh (Tadjik) et Assadullah Khaled (Pachtoune), ainsi que l'ancien ministre de l'Intérieur Omar Daudzai (Pachtoune). Ce n'est toutefois pas parce qu'ils ont accepté un poste que leurs partisans grossiront nécessairement les rangs des électeurs de Ghani. Les nominations préélectorales sont une méthode présidentielle éprouvée pour diviser les groupes d'électeurs des principaux rivaux.

D'éventuels candidats tadjiks, comme l'ancien gouverneur de la province de Balkh, Atta Muhammad Noor, ont essayé d'utiliser cette méthode contre Ashraf Ghani en attirant des dirigeants pachtounes

de régions de l'est, du sud-est et du sud de l'Afghanistan. Abdullah, qui s'est publiquement fait dire par le vieux routier Jamiati Ismail Khan, de Herat, de laisser un autre candidat du parti se présenter cette fois (Yunus Qanooni), pourrait se présenter tout de même. Pour la première fois dans l'Afghanistan d'après 2001, il est donc possible que les titulaires perdent.

Comment remporter une élection?

Il est plus important de savoir comment remporter l'élection que d'en connaître le vainqueur. La CEI et la CPE décident des résultats des élections en rejetant massivement les boîtes de scrutin qui pourraient avoir été manipulées. Les commissaires subissent donc des pressions et font l'objet de tentatives de corruption. Ils peuvent aussi essayer de favoriser les politiciens qui ont joué un rôle dans leur nomination.

Il est devenu évident, au fil des élections successives, que ceux qui exercent une emprise, même partielle, sur les institutions électorales sont en mesure de manipuler le système. Les électeurs et les votes ne comptent pas vraiment. Les électeurs ne peuvent pas savoir en fin de compte si leur vote a même été compté, ce qui contribue à réduire encore la confiance de la population envers les élections afghanes au fil du temps.

Conclusion

Une autre mauvaise élection accroîtrait encore l'instabilité du régime afghan. Les signes ne sont pas encourageants. Les élections parlementaires de 2018 étaient un test, et elles ont échoué.

Comme il a déjà été mentionné, le recours à la force ou la menace d'y recourir sont toujours possibles. L'éclatement possible d'une flambée de violence dépendra de la façon dont les élections et leurs répercussions seront gérées. Le risque augmente cependant chaque fois qu'une puissante faction armée a l'impression de s'être fait voler la victoire. Les enjeux sont plus élevés qu'au cours du récent scrutin parlementaire (le conflit était réparti entre 34 circonscriptions), mais même cette élection n'est pas encore terminée. Le régime « démocratique » de l'Afghanistan amorce un virage dangereux sur

le chemin censé le mener à la stabilisation. Jusqu'ici, il n'est dans une large mesure qu'une façade de démocratie. Reste à voir si les bailleurs de fonds occidentaux continueront d'accepter cet état de fait.

La menace d'un retrait précipité des troupes américaines rend la perspective plus sombre encore. Cela risque de fragiliser davantage encore tout le système, voire même d'entraîner son effondrement. Il ne faudrait pas voir dans cet avertissement une prophétie ou un excès de pessimisme. En effet, l'Afghanistan a connu de tels effondrements dans son histoire récente, en 1973, 1978, 1992 et 1996.

La seule solution possible nécessiterait énormément de temps : il faudrait amorcer une véritable démocratisation, rajeunir les institutions et renouveler l'élite. Cela exigerait une nouvelle démarche qui ne serait pas axée sur les bailleurs de fonds et qui prioriserait les besoins et les intérêts de tous les Afghans, et non seulement ceux de l'élite. Or, même si une telle démarche était entreprise, les Afghans pourraient encore douter des intentions des Occidentaux. Il faudrait donc restaurer la confiance dans les bailleurs de fonds avant d'espérer réformer le processus électoral, entre autres, et ainsi contribuer à une démocratisation progressive.

Par ailleurs, il ne faudrait pas se fier à la génération tant vantée des jeunes instruits, parce qu'elle est empêtrée dans le même système traditionnel de favoritisme et n'est souvent que trop disposée à jouer le jeu. L'avertissement vaut aussi pour les femmes.

CHAPITRE 4

Le rôle des acteurs régionaux

Les voisins de l'Afghanistan appuient de nombreux groupes différents sur son territoire et invoquent leurs intérêts géopolitiques, économiques ou religieux pour justifier cette ingérence. La paix détruirait en grande partie l'économie de guerre et désavantagerait bon nombre de ceux à qui elle a permis de s'enrichir. Néanmoins, les voisins soutiennent le processus de paix parce qu'il pourrait mettre fin à l'instabilité régionale et tous, sauf l'Inde, veulent que les États-Unis partent sans maintenir une présence permanente dans la région. Aucun ne veut un retrait précipité des troupes américaines, qui provoquerait une nouvelle guerre civile.

Le présent chapitre résume le rôle des acteurs régionaux dans le conflit afghan et cherche à définir les aspects les plus importants de la participation des principaux protagonistes autour de cette zone ravagée par la guerre. Un tel exercice est toujours susceptible de verser dans la simplification outrancière, et des spécialistes contesteront certains éléments de l'analyse, en partie parce que beaucoup d'acteurs ne s'entendent pas sur leurs rôles. Malgré tout, l'idée selon laquelle la plupart des voisins de l'Afghanistan veulent empêcher les États-Unis de maintenir une présence militaire à long terme dans leur cour fait généralement consensus. Les pays de la région s'entendent aussi jusqu'à un certain point sur la nécessité d'empêcher toute propagation de l'instabilité. Les désaccords sont nombreux par contre, et les voisins sont susceptibles de continuer de soutenir des intermédiaires rivaux. Pourtant, certains acteurs régionaux cherchent aussi à faciliter les négociations de paix, en partie pour mettre un terme à l'escalade de la violence à leur porte et protéger leurs intérêts dans un éventuel règlement politique.

Une guerre entre deux camps

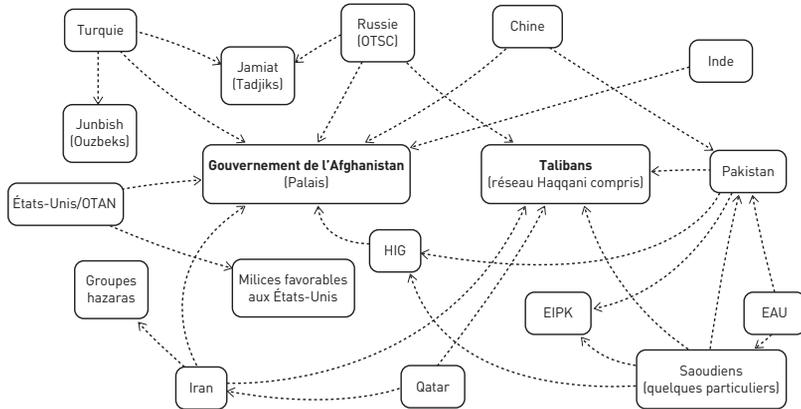
La guerre en Afghanistan oppose de nombreuses factions afghanes et étrangères, étatiques ou non. Les détails de toutes ces factions n'ont pas tous la même pertinence cependant. Le cessez-le-feu de juin 2018 appuyait l'idée d'un modèle simple de conflit entre deux camps : les talibans se battent contre le gouvernement soutenu par les États-Unis. Lorsque Kaboul et les forces américaines se sont engagés publiquement à suspendre les hostilités, et que les talibans leur ont renvoyé l'ascenseur, la violence a cessé pendant trois jours sur presque tout le territoire afghan³. « Il s'agissait d'une expérience contrôlée », a déclaré le président Ashraf Ghani. « C'est une question de discipline. Nous avons un interlocuteur [les talibans] que nous devons prendre au sérieux⁴. » Les talibans sont essentiellement des Afghans et se battent près de chez eux pour la plupart. Ils régissent aussi localement des questions comme l'éducation, les soins de santé, la justice et les impôts⁵. Des milliers de batailles sont livrées chaque année, presque toutes entre des forces favorables au gouvernement et les talibans. Comme le conflit qui oppose ces deux camps est à l'origine de 95 % des incidents violents en Afghanistan, les autres groupes militants représentent un facteur négligeable sur le champ de bataille⁶.

De nombreuses factions secondaires

Le rôle des factions secondaires ne peut toutefois pas être passé sous silence. Individuellement, aucune d'elles n'a suffisamment d'influence pour orienter la conduite de la guerre ou dicter les modalités d'un éventuel accord de paix, mais collectivement, elles ont un effet considérable. Il est devenu clair au cours des dernières années que des sources régionales assurent un soutien aux talibans et à d'autres acteurs non étatiques, étant donné l'ampleur grandissante de l'insurrection et les niveaux croissants d'assistance directe aux talibans en provenance des pays limitrophes. Une telle aide résulte parfois de stratégies de couverture, les puissances régionales cherchant des alliés locaux - les talibans, les seigneurs de la guerre, les chefs de milices - capables de protéger leurs intérêts en Afghanistan⁷. Certains acteurs régionaux assurent donc un soutien dosé aux deux camps, et parfois à des factions concurrentes au sein de chacun. La figure 1

montre le chevauchement de ces relations d'assistance, mais n'est fournie qu'à titre indicatif parce qu'incomplète.

Figure 1. Représentation simplifiée du soutien que des factions étrangères assurent aux acteurs du conflit



Dans le sens horaire, en commençant à droite : Le Pakistan et l'Inde entretiennent leur rivalité par le biais de leurs politiques à l'égard de l'Afghanistan. Le Pakistan cherche à préserver son influence régionale en soutenant les talibans, mais appuie aussi divers groupes militants, comme l'État islamique-Province du Khorassan (EIPK) et autrefois le Hezb-e Islami/Gulbuddin (HIG), pour faire persister des menaces asymétriques sur l'Inde et le gouvernement afghan soutenu par les États-Unis. L'Inde cultive de solides relations avec le gouvernement de l'Afghanistan afin de perturber le Pakistan, notamment en entretenant des liens avec des politiciens opposés au Pakistan et des éléments des forces de sécurité afghanes. En Arabie saoudite et dans d'autres pays du Golfe, des bailleurs de fonds recueillent de l'argent pour les talibans, mais appuient aussi leurs rivaux, l'EIPK et le HIG. Le Qatar sert d'avant-poste diplomatique aux talibans, tout en soutenant la politique de l'Iran dans la région contre ses rivaux aux Émirats arabes unis (EAU) et en Arabie saoudite. L'Iran appuie le gouvernement de l'Afghanistan, mais assure aussi un soutien limité aux talibans, par exemple contre les groupes de l'EIPK près de sa frontière. Il recrute aussi au sein de groupes hazaras pour les milices chiites actives en Syrie et en Irak. La Turquie protège les peuples turques du Nord au moyen d'hommes forts comme Rachid Dostom du parti Junbish à majorité ouzbèke et, dans une moindre mesure,

de personnalités comme Atta Muhammad Noor du parti Jamiat. La Russie et d'autres membres de l'Organisation du Traité de sécurité collective (OTSC) appliquent une stratégie tampon, soutenant le gouvernement établi à Kaboul tout en bâtissant des relations avec des groupes armés. Depuis peu, la Russie cultive des relations avec les talibans afin d'embarrasser les États-Unis et d'accélérer le départ de leurs troupes. Enfin, la Chine entretient des relations chaleureuses tant avec l'Afghanistan qu'avec le Pakistan, tout en menant une opération antiterroriste ciblée contre les Ouïghours avec la collaboration de nombreux acteurs, dont les talibans⁸.

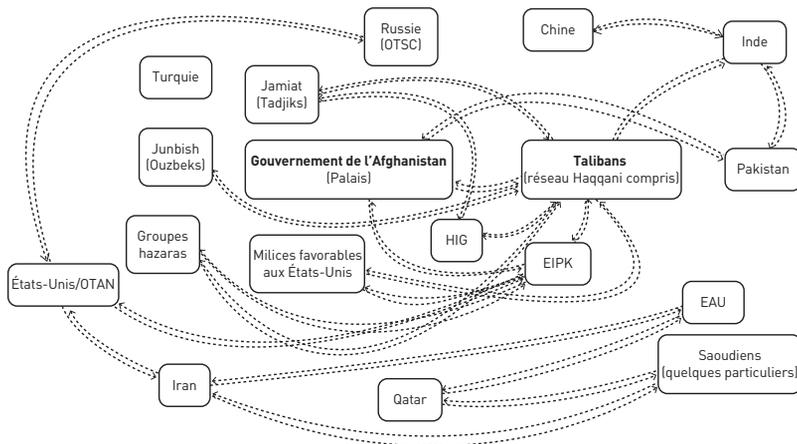
Les États-Unis et leurs alliés

Les protagonistes qui apparaissent sur le côté gauche de la figure 1, les États-Unis et leurs alliés, sont ceux qui ont eu l'influence la plus déterminante sur le conflit depuis 2001. Les puissances occidentales ont défini l'orientation de la guerre en décidant, à la conférence de Bonn, d'inclure des représentants de nombreuses factions armées, mais d'exclure les talibans⁹. Le gouvernement qui a émergé du processus de Bonn était donc dominé par des personnalités de premier plan qui avaient combattu les talibans au cours des décennies précédentes. Certains des opposants aux talibans les plus connus ont été promus à des postes de haut rang. Le soutien assuré au gouvernement et aux forces de sécurité de l'Afghanistan a mis ce dernier à l'abri des considérations relatives à la paix et créé des motifs de prolonger le conflit¹⁰. Par ailleurs, la campagne antiterroriste que mènent les États-Unis et leurs alliés en Afghanistan depuis 2001 demeure pour eux la principale raison d'assurer une présence militaire¹¹. Pour sa part, la communauté internationale applique un programme normatif en Afghanistan, cherchant à promouvoir les droits de l'homme - et de la femme - et les valeurs démocratiques libérales¹². Elle s'aliène ainsi les acteurs qui, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Afghanistan, n'adhèrent pas aux normes occidentales et suscite la résistance des acteurs régionaux opposés aux États-Unis. De son côté, Washington continue de soutenir des milices indépendamment des forces afghanes, compliquant davantage la situation politique¹³.

Des tensions régionales

Il serait également possible d'illustrer les rôles des divers acteurs régionaux en reprenant la figure 1 et en l'examinant à travers le prisme du conflit plutôt que du soutien. La figure 2 montre les lignes de tension importantes entre les factions principales et secondaires. Ce diagramme ne tient pas compte de certains types de conflit qui sont de courte durée ou demeurent latents : par exemple, les rivalités entre le Junbish, le Jamiat, le HIG et les groupes hazaras d'une part, et le palais présidentiel, d'autre part, qui pourraient changer au cours de la période électorale prévue pour 2019. Aucun trait n'a été tracé entre l'Iran et le HIG parce qu'il est difficile de déterminer à l'heure actuelle si les tensions historiques entre Gulbuddin Hekmatyar et Téhéran ont été soulagées; il en va de même entre le HIG et la Russie. Des flèches ont cependant été dessinées dans les deux sens entre le Pakistan et l'Afghanistan, même si Islamabad affirme qu'il n'y a pas d'hostilité entre les deux pays. En fait, des escarmouches le long de la ligne Durand et l'hébergement de dirigeants des talibans par le Pakistan montrent bien qu'il existe des tensions.

Figure 2. Représentation simplifiée des tensions régionales et de leurs répercussions en Afghanistan



Les intérêts commerciaux

Les acteurs représentés dans les figures 1 et 2 peuvent être subdivisés en factions, l'enjeu transversal de premier plan étant l'économie de guerre. Dans tous les camps, qu'il s'agisse du gouvernement, des

groupes d'opposition, des talibans, des gouvernements régionaux ou des forces de sécurité régionales, des personnalités importantes ont joliment profité de la guerre. L'économie de guerre incite à maintenir le statu quo ou à jouer du coude pour améliorer sa position commerciale et dissuade d'apporter des changements profonds, comme de conclure un accord de paix. En mai 2016, lorsque celui qui était alors le chef des talibans, Akhtar Mansour, a trouvé la mort dans une frappe de drone au Pakistan, des querelles ont éclaté entre les insurgés de haut rang au sujet des 900 millions de dollars américains qui auraient disparu de ses comptes bancaires. Dans l'autre camp, des personnalités bien connues parmi l'élite afghane seraient milliardaires. De telles fortunes témoignent souvent d'une implication dans l'industrie de l'opium en Afghanistan, qui a connu un essor important depuis 2001 et domine maintenant le marché mondial¹⁴. Cette industrie prospère dans les zones livrées à l'anarchie, de même que d'autres marchés illicites comme le commerce des armes, la contrebande du bois d'œuvre et l'exploitation minière illégale¹⁵. En outre, les entreprises légales associées au conflit représentent le plus gros employeur non agricole, soit directement dans le cas des forces de sécurité, soit indirectement pour ce qui est des industries du camionnage, de la logistique, de la construction, de l'approvisionnement en carburant et de la sécurité privée, pour ne citer que celles-là¹⁶. Cela complique sérieusement tout processus de paix futur : des négociations de paix couronnées de succès pourraient nuire à l'économie de guerre, ce qui priverait des gens de leur gagne-pain.

Conclusion

La principale crainte dans la région est que les États-Unis veuillent avoir des bases militaires permanentes en Asie du Sud. Une présence persistante des troupes américaines, comme c'est le cas en Corée du Sud, est inacceptable pour l'Iran, le Pakistan, la Russie et la Chine. L'Inde par contre souhaite un engagement à long terme des États-Unis. La nouvelle d'un éventuel retrait des troupes américaines suscite donc un optimisme prudent chez la plupart des acteurs régionaux importants. Les voisins pourraient être moins enclins à perturber la stratégie américaine s'ils croyaient que Washington renoncera finalement à son bastion stratégique à leur porte. Toutefois, ce n'est

pas parce qu'ils veulent que les États-Unis partent qu'ils souhaitent un retrait abrupt. Toutes les parties reconnaissent qu'un retrait précipité pourrait provoquer une nouvelle guerre civile qui déstabiliserait toute la région. Les voisins n'aiment pas les surprises, et les signaux incertains de la Maison-Blanche inquiètent.

Jusqu'à un certain point, cette inquiétude pourrait provoquer une réflexion constructive. Les puissances régionales qui ont des intérêts en Afghanistan doivent maintenant prendre des décisions difficiles qui décideront de l'avenir après le départ des États-Unis. Elles pourraient participer aux négociations de paix pour calmer leurs voisins ou renforcer leur soutien aux intermédiaires afghans qui alimentent la guerre civile. Plus vraisemblablement, elles pourraient jouer sur ces deux tableaux. Les déclarations publiques des diplomates régionaux ne révéleront pas grand-chose sur leurs projets. La circulation des armes et le soutien des groupes mandataires seront de meilleurs indices. Des signes encourageants ont cependant été détectés en 2018 lorsque les puissances régionales se sont présentées en facilitatrices des négociations de paix, parfois en collaboration avec les États-Unis. Reste à voir si ces interventions diplomatiques se révéleront constructives en 2019. La politique régionale à l'égard de l'Afghanistan est à la croisée des chemins.

CHAPITRE 5

L'influence de la Russie et
de la Chine en Afghanistan

La Russie et la Chine souhaitent toutes deux contenir l'extrémisme djihadiste à l'intérieur des frontières de l'Afghanistan. La Russie craint la propagation de ce mouvement en Asie centrale. Quant à elle, la Chine tente d'endiguer la vague de mécontentement dans la province du Xinjiang, territoire qui partage une courte frontière avec l'Afghanistan. Les deux puissances préfèrent l'impasse persistante causée par l'aide apportée par les États-Unis au gouvernement afghan aux risques posés par un gouvernement de talibans, même si ces derniers affirment que leurs ambitions ne dépassent pas les frontières afghanes. Au moment où les États-Unis s'apprêtent à quitter la région, Moscou et Beijing ont établi des contacts avec les talibans.

Même si la nature de leurs intérêts et de leur engagement en Afghanistan diverge, Moscou et Beijing poursuivent le même grand objectif : prévenir la montée des forces islamistes, dont ils perçoivent tous deux les ambitions internationalistes. Moscou craint en effet que la montée des talibans en Afghanistan donne lieu à leur progression dans les anciennes républiques soviétiques d'Asie centrale et dans les régions à majorité musulmane en Russie. De son côté, Beijing, redoute qu'elle entraîne une intensification de l'opposition musulmane au régime communiste dans la province du Xinjiang.

Malgré leurs nombreux différends avec les États-Unis, la Russie et la Chine ont accepté (et même soutenu, dans le cas de Moscou) la présence militaire des États-Unis en Afghanistan, puisque celle-ci coïncidait avec leur objectif. Or, les forces américaines et alliées ont commencé récemment à quitter le pays. Moscou et Beijing se préparent donc à leur retrait complet en travaillant avec le gouvernement précaire de Kaboul et en collaborant avec les talibans

et avec leur principal appui à l'étranger, le Pakistan. Si les deux grandes puissances considéraient autrefois les talibans comme une menace, elles les voient désormais comme des alliés dans leur lutte contre des mouvements plus radicaux tels que l'État islamique-Province du Khorassan (EIPK)¹⁷ et le Mouvement de libération du Turkestan oriental.

Toutefois, les politiques de la Russie à l'égard de l'Afghanistan ont toujours été plus dynamiques que celles de la Chine. L'Union soviétique a maintenu de bonnes relations avec la monarchie afghane et lui a fourni un soutien considérable jusqu'à sa chute en 1973. Elle a fait de même avec la république qui lui a succédé, et ce, jusqu'au renversement de cette dernière par les forces marxistes en 1978. L'URSS est intervenue militairement pour soutenir le régime marxiste à la fin de 1979 et a mené une campagne anti-insurrectionnelle infructueuse contre les opposants au régime, qui bénéficiaient de l'appui de plusieurs pays, dont les États-Unis, le Pakistan, l'Arabie saoudite, la Chine et l'Iran (sous le shah, puis sous la République islamique). Les forces soviétiques se sont retirées en 1988-1989, mais l'URSS sous Mikhaïl Gorbatchev a continué de soutenir le régime marxiste à Kaboul. Ce soutien s'est tari avec la chute de l'URSS et la montée de Boris Eltsine à la fin de 1991. Après son effondrement quelques mois plus tard, le régime marxiste a été remplacé par une république islamique dirigée par les groupes du nord du pays qui avaient combattu l'occupation soviétique. Lorsque la république islamique a été à son tour renversée par les talibans, mouvement composé essentiellement de Pachtounes du sud de l'Afghanistan, Moscou a rapidement fait front commun avec ses anciens adversaires du nord du pays pour empêcher les talibans d'étendre leur suprématie dans tout le pays. Avant l'invasion de l'Afghanistan par les États-Unis en 2001, la Russie et l'Iran étaient les deux puissances extérieures qui fournissaient un soutien militaire aux opposants des talibans dans le territoire afghan. La Russie avait de bonnes raisons d'agir ainsi : en plus de servir de « refuge » à al-Qaïda, les talibans ont permis au Mouvement islamique d'Ouzbékistan de mener ses opérations depuis le nord de l'Afghanistan, notamment de lancer des raids dans les anciennes républiques soviétiques d'Asie centrale en 1999 et en 2000.

Après les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, le nouveau président de la Russie Vladimir Poutine a non seulement appuyé l'intervention menée par les États-Unis en Afghanistan, mais a également accepté que les États-Unis postent des troupes dans les anciennes républiques soviétiques que sont l'Ouzbékistan et le Kirghizistan dans le but de faciliter leurs opérations. Les relations russo-américaines, par contre, n'ont pas tardé à se détériorer pour diverses raisons, et le président Poutine a commencé en 2005 à demander le départ des forces américaines stationnées en Asie centrale. Cela dit, malgré les nombreuses frictions avec les États-Unis, le président Poutine a continué de soutenir les troupes américaines en Afghanistan, principalement par la mise en place du réseau de distribution du Nord qui fournissait aux États-Unis une autre voie d'approvisionnement que celle qui traversait le territoire pakistanais, ce partenaire gênant qui soutenait lui aussi les talibans. Avec la montée de l'EIPK et sa propagation en Afghanistan, conjuguées au retrait de forces américaines et alliées ainsi qu'à la vulnérabilité croissante du gouvernement à Kaboul, Moscou en est venu à penser que les talibans seraient préférables à l'EIPK. De fait, il est d'avis que ce dernier poursuit un programme internationaliste ayant pour objet de propager le djihad en Asie centrale. En revanche, il estime que les aspirations des talibans se limitent à présent au territoire afghan. Moscou a discuté à maintes reprises avec les représentants officiels des talibans et réclame avec eux le départ des forces américaines et alliées. En outre, Moscou fournit au gouvernement à Kaboul de l'aide dans le domaine de la sécurité et se présente comme un médiateur entre Kaboul et les talibans.

La Chine entretenait des liens privilégiés avec le Pakistan avant l'intervention soviétique en Afghanistan. Voyant alors l'URSS comme son principal adversaire, la Chine s'était jointe au Pakistan et à l'Occident pour soutenir la lutte des moudjahidines afghans contre l'occupation soviétique. Tout comme Moscou, qui affirmait que les talibans soutenaient les islamistes en Asie centrale, Beijing craignait qu'ils appuient les islamistes dans le Xinjiang, où s'amplifiait le mouvement d'opposition musulman au pouvoir chinois. La Chine ne s'est pas jointe à l'intervention américaine en Afghanistan en 2001, mais semblait voir la coalition comme un moyen d'empêcher

l'Afghanistan de devenir un refuge pour les mouvements islamistes aspirant à des changements dans le Xinjiang. La Chine aide le gouvernement à Kaboul sur le plan de la sécurité et aurait établi une petite base militaire en territoire afghan près de sa frontière. Depuis que les forces américaines et alliées commencent à se retirer, Beijing parle avec les talibans et poursuit sa collaboration avec le Pakistan, qui demeure son principal partenaire dans la région.

Devant l'affaiblissement de l'influence américaine en Afghanistan, d'aucuns ont soulevé la possibilité que les intérêts russes et chinois commencent à s'y faire concurrence. Toutefois, cette situation paraît improbable vu le comportement de ces deux pays en Asie centrale. À ce chapitre, Moscou et Beijing semblent satisfaits de la répartition des responsabilités selon laquelle la Russie assure la sécurité dans la région, tandis que la Chine se concentre sur le développement économique en fonction de ses propres intérêts. En Afghanistan, les intérêts économiques de la Chine sont supérieurs à ceux de la Russie, mais les liens en matière de commerce et d'investissements de ces deux grandes puissances régionales avec l'Afghanistan sont minimes. En 2017, les importations afghanes de biens en provenance de la Chine s'élevaient à 1,15 milliard de dollars américains, ce qui fait de cette dernière le principal pays importateur de l'Afghanistan. Il s'agit toutefois d'un montant négligeable pour Beijing. La même chose peut être dite des exportations afghanes de biens vers la Chine, qui se chiffraient à 3,44 millions de dollars américains. Les échanges commerciaux entre la Russie et l'Afghanistan sont encore plus modestes. Toujours en 2017, les importations afghanes en provenance de la Russie et les exportations vers ce pays se sont chiffrées respectivement à 157 millions et à 1,15 million de dollars américains.

Le principal intérêt de la Chine est de s'assurer que les forces islamistes en Afghanistan ne menacent pas le Xinjiang. Beijing estime que les politiques russes à cet égard concordent avec son objectif; il soutient donc la stratégie bipartite de Moscou consistant à appuyer Kaboul et à travailler avec les talibans à l'échelle du pays.

Que Moscou travaille de front avec deux factions en Afghanistan n'est pas inhabituel. De fait, cette approche caractérise bien la politique

appliquée par la Russie dans de nombreux conflits intra-étatiques ou interétatiques. Pensons entre autres aux conflits entre Israël et l'Iran, entre les pays arabes du Golfe et l'Iran et à ceux opposant différentes factions en Libye, au Yémen, en Irak et même, dans une certaine mesure, en Syrie. Moscou préfère peut-être voir s'éterniser l'impasse entre Kaboul et les talibans, mais si les talibans devaient dominer, il voudrait entretenir de bonnes relations avec eux et lutter à leurs côtés contre l'EIPK. À en croire un commentaire formulé récemment par les Russes, Moscou semble convaincu que les talibans ne représentent plus une menace pour la Russie.

Le principal intérêt de la Chine est de s'assurer que les forces islamistes en Afghanistan ne menacent pas le Xinjiang.

Ces deux possibilités, par contre, posent un risque pour Moscou. Une impasse persistante entre Kaboul et les talibans, dans laquelle chacune des parties serait obnubilée par son adversaire, pourrait permettre à l'EIPK et à d'autres forces du même acabit de gagner en puissance. En revanche, s'ils dominent leurs adversaires au pays, les talibans pourraient se remettre à soutenir des groupes djihadistes visant d'autres pays, comme ils l'avaient fait de 1996 à 2001. Il est possible, évidemment, que s'ils reprennent le pouvoir, les talibans se contentent de mener leurs activités en Afghanistan, comme leurs porte-parole le disent à qui veut bien l'entendre. Si cela s'avérait, les éléments les plus radicaux pourraient quitter l'organisation pour gagner les rangs de l'EIPK ou de groupes similaires.

Les préoccupations suscitées par l'EIPK ne sont pas la seule raison pour laquelle Moscou consent à travailler avec les talibans. À présent, la Russie réclame avec ces derniers le départ des forces américaines et alliées de l'Afghanistan. En effet, nombreux sont ceux à Moscou qui se réjouissent à l'idée de voir partir les États-Unis dans la foulée d'une défaite, comme l'avait fait l'URSS en 1989. Par contre, tout comme il a réclamé il y a quelques années le retrait des forces américaines d'Asie centrale et souhaité le statu quo en Afghanistan, Moscou pourrait préférer aujourd'hui le maintien du soutien militaire

américain à Kaboul, et ce, même si les forces de la coalition quittaient la région. La Russie serait ainsi à l'abri des risques générés par une victoire des talibans. De plus, les fonds américains seraient maintenus à Kaboul, ce qui permettrait au gouvernement afghan de continuer à acheter des armes et d'autres biens russes, qu'elle ne pourrait se procurer autrement et que la Russie se refuse à financer.

Les intérêts russes et chinois n'ont pas trop souffert jusqu'à présent de la fragilité croissante de la sécurité en Afghanistan. Moscou et Beijing profitent, pourrait-on dire, de ce qu'aucun des antagonistes n'est suffisamment fort pour dominer les autres, mais que chacun l'est assez pour tenir en respect ses opposants. En raison de leur défaite face aux ennemis de Kaboul, les États-Unis et leurs alliés ne peuvent pas se servir de l'Afghanistan comme base sécuritaire pour disséminer l'influence occidentale en Asie centrale. La présence continue des États-Unis a toutefois empêché les talibans de triompher, eux qui étaient perçus comme une menace par Moscou et Beijing. Ce sont principalement les États-Unis et leurs alliés qui ont endossé la responsabilité d'éviter un tel dénouement.

À l'horizon

Conjugué à la montée de l'EIPK, le retrait de forces américaines et alliées d'Afghanistan (de même que la promesse du président Trump de réduire encore plus ses effectifs) a considérablement changé la donne. Si, en raison de l'effacement progressif de la présence militaire des États-Unis et des alliés, la Russie et la Chine héritent du fardeau de la lutte contre les forces djihadistes, la montée de l'EIPK a aidé à donner aux talibans l'image d'un groupe qui ne souhaite que des changements à l'échelle du pays et qui profiterait comme ses voisins de la débâcle de l'EIPK. Dans cette conjoncture, Moscou et Beijing seraient en mesure de maintenir un équilibre qui empêcherait une quelconque partie de prendre le contrôle en Afghanistan ou de s'en prendre à leurs intérêts. Mais la situation demeure précaire. La Russie et la Chine pourraient avoir à composer avec des problèmes plus graves si les États-Unis et les alliés devaient effectivement se retirer. En effet, les talibans pourraient s'emparer du pouvoir et renouer avec leurs ambitions internationalistes, ou alors c'est ce à quoi parviendrait

l'EIPK si personne ne l'empêche de développer sa puissance. Beijing et Moscou auront à s'investir beaucoup plus s'ils souhaitent mettre leurs intérêts à l'abri des forces djihadistes. Les deux pays répartiront probablement ce fardeau de façon à ce que la Chine fournisse le soutien économique dont a besoin la Russie pour gérer la sécurité d'une manière quelconque. Établir les conditions d'une telle entente pourrait causer des frictions entre les deux pays, surtout si Moscou voit Beijing lui fournir une aide économique qui lui est défavorable en échange d'une tâche qui, à ses yeux, avantage les deux parties à l'entente.

Toutefois, selon la Russie, le pire ne point pas encore à l'horizon. D'ailleurs, Moscou et Beijing mettront tout en œuvre pour tuer le problème dans l'œuf. Même s'ils ne l'admettront pas publiquement, ils éviteront le pire et réduiront au minimum le prix à payer si les États-Unis et leurs alliés maintiennent une présence suffisante en Afghanistan pour que ni les talibans ni l'EIPK ne triomphent.

CHAPITRE 6

Perspectives de paix

Les Afghans ont traversé plusieurs cycles de violence et de corruption ponctués par l'effondrement des gouvernements, pendant lesquels ont défilé les mêmes figures destructrices. Aujourd'hui, les États-Unis, qui préfèrent se retirer d'Afghanistan le plus tôt possible, veulent mettre en place un accord de transition dont les détails seraient réglés par les talibans et le gouvernement afghan. Établir la paix à court terme entre les talibans en pleine possession de leurs moyens et un gouvernement central fragile est possible. En revanche, il est pratiquement impensable de parvenir à une entente à long terme, qui provoquerait le retour des chutes de gouvernement et de la guerre civile.

Les Afghans sont prêts pour la paix. Ils l'étaient sous chacun de leurs gouvernements successifs, mais elle leur a chaque fois glissé des mains. Aucun indice ne laisse croire que les choses se passeront différemment cette fois-ci. Pour bien comprendre les raisons de cette fatalité, il faut commencer par regarder le passé, plus particulièrement les événements ayant fait de l'Afghanistan ce qu'il est aujourd'hui, et ce, sans exagérer ni idéaliser les divers éléments qui y ont contribué, que ce soit le tribut en vies humaines ou l'argent dépensé.

Dix-sept ans après les efforts concertés qu'a déployés la communauté internationale pour évincer les talibans, ces derniers contrôlent aujourd'hui la moitié du pays. La corruption est endémique au point où les factures des services publics se monnaient en pots-de-vin. Les Forces de sécurité nationales afghanes se composent d'un effectif quasi néophyte disposant d'un équipement désuet et souvent en peine de renforts. La majorité des Afghans voient leur propre gouvernement, les pays voisins et les États-Unis comme des bandits. Selon un sondage mené par la firme Gallup en 2018, les Afghans ont

perdu tout espoir de voir un avenir meilleur. Selon eux, la situation au pays est de plus en plus délétère et dangereuse.

L'anarchie atteint des niveaux alarmants dans les villes et les villages. De nombreux crimes sont perpétrés par la police locale, financée par les États-Unis avec la bénédiction de la communauté internationale, en dépit de l'avis des habitants. Résultat : le gouvernement et la communauté internationale se sont aliéné encore davantage les Afghans. En outre, le ministère de l'Intérieur a régularisé la situation de milices loyales aux chefs de guerre. Les lignes de fracture ethniques se sont creusées, et des chiites terrifiés fuient leur pays natal, terreau depuis toujours de l'intolérance religieuse. Pour couronner le tout, les talibans et l'État islamique - Province du Khorassan (EIPK)⁸ se disputent le territoire.

L'acquisition du pouvoir par la violence

Au cours des quatre dernières décennies, les Afghans ont vu les gouvernements se succéder et prendre le pouvoir par la violence. L'Union soviétique a envahi le pays en 1979 en prétendant avoir été invitée à défendre le gouvernement pro-Moscou de Babrak Karmal. Après le départ de l'URSS, le Parti populaire démocratique, communiste, qui formait le gouvernement à Kaboul, est resté en place pendant trois autres années, jusqu'à ce que les moudjahidines, appelés « combattants de la liberté » par les États-Unis, s'emparent du pouvoir.

Les noms des dirigeants moudjahidines qui se sont installés à Kaboul en 1992 sembleront familiers à quiconque suit l'actualité en Afghanistan. Pensons entre autres à Gulbuddin Hekmatyar, Hamid Karzaï, Abdur Rasool Sayyaf, Ismaël Khan, Atta Mohammad et Rachid Dostom. Il est essentiel de bien mettre les choses en perspective - sur le plan historique, notamment - pour bien comprendre le contexte afghan actuel. En effet, la corruption débridée et les querelles incessantes ont caractérisé leur règne de 1992 à 1996, de même qu'après 2001.

Le fait d'avoir placé ces mêmes personnes à la tête de l'Afghanistan de l'après-2001, où ils ont pu faire croître leur fortune, leur puissance

et leur influence pendant les dix-huit années qui ont suivi, s'est avéré une erreur colossale dont les effets sont difficiles à renverser. Leur présence, leur influence, leur fortune accumulée et leurs milices lourdement armées constituent des obstacles de taille à l'établissement d'une paix durable. En 1996, après la destruction de Kaboul par ces moudjahidines, qui ont causé la mort de dizaines de milliers de personnes, les talibans se sont arrogé le pouvoir. Ils ont gouverné avec une extrême fermeté jusqu'en 2001. Les Afghans ont célébré leur départ tout en espérant, encore une fois, voir l'avènement d'un meilleur gouvernement. Mais le régime de l'après-2001 n'a pas fait mieux que les précédents. En fait, son dysfonctionnement a des répercussions d'une gravité sans précédent, puisque cette fois-ci, le monde est littéralement venu en Afghanistan pour le débarrasser des talibans. Les Afghans voyaient là une chance inespérée de connaître la prospérité, la justice, la liberté et la paix. Que rien de tout cela ne soit arrivé a anéanti chez une bonne partie d'entre eux l'espoir d'un avenir meilleur.

La vie sous la férule des talibans

Le règne des talibans, allergiques à la justice, à la liberté ou à la paix durable, a été marqué par un boycottage international qui s'est avéré dévastateur sur le plan économique pour les Afghans. Si la doctrine rigoriste des talibans privait les femmes et les filles de leurs droits, les restrictions et les décrets qu'ils ont imposés ont suscité la colère des hommes, y compris de ceux considérés comme des talibans. Toutefois, le pays connaissait la stabilité. Les criminels ont été désarmés, et nombre d'entre eux ont fui le pays (pour mieux y retourner après le renversement des talibans à la fin de 2001). Aucune anarchie ne régnait, et les pots-de-vin ne circulaient qu'exceptionnellement. À l'exception d'une petite enclave dans la province de Takhar au nord, où Ahmed Shah Massoud et l'Alliance du Nord exerçaient encore un certain contrôle, les déplacements au pays étaient sécuritaires à n'importe quelle heure du jour ou de la nuit.

Les talibans infligeaient des peines en public pour ainsi dire toutes les semaines, mais cela n'était pas bien différent des exécutions

publiques du vendredi en Arabie saoudite. Le système judiciaire encadrant ces peines était suspect et soustrait à tout examen public, mais cette situation prévaut également en Arabie saoudite, dont les tribunaux fonctionnent en vase clos et où les avocats de la défense sont fournis par l'État. Que les femmes aient été privées de leurs libertés dans l'Afghanistan des talibans est un fait indéniable. Force est de constater également qu'après dix-huit années d'engagement de la communauté internationale, l'Afghanistan figure en deuxième position des pays présentant les pires conditions de vie pour les femmes à la fin de 2018 selon le classement du World Index.

En fait, il a toujours régné en Afghanistan une culture profondément conservatrice régie en grande partie par d'anciennes traditions qui influent sur l'interprétation de l'islam et de ses décrets. Pour ces raisons, l'éviction des talibans ne pouvait suffire à assurer à l'Afghanistan un avenir paisible.

L'Afghanistan de l'avant-2001 est passé pratiquement sous le radar de la communauté internationale. Par conséquent, les descriptions caricaturales de la situation sous les talibans sont soudainement devenues des faits. Dans l'Afghanistan de l'après-2001, les personnes qui avaient organisé l'ascension des talibans ont été portées aux nues. Par exemple, on a érigé des monuments à la mémoire d'Ahmed Shah Massoud, dont les milices et celles d'Abdur Rasool Sayyaf ont décimé des milliers de Hazaras pendant le dernier règne de l'organisation. Mais à l'époque de la construction du monument, les Hazaras disaient devoir se censurer de peur d'être traités de talibans.

(...) l'éviction des talibans ne pouvait suffire à assurer à l'Afghanistan un avenir paisible.

Les deux camps se valent, mais le plus important est que ni un ni l'autre ne serait un partenaire viable dans la mise en œuvre d'un processus de paix à long terme. C'est là que réside le vrai dilemme de l'Afghanistan de 2019. Malgré la présence en Afghanistan de 42 pays totalisant une force militaire de 150 000 soldats, la guerre est perdue. Notons toutefois qu'il a toujours été difficile de se faire une représentation exacte de ce que serait la victoire. On ignore également

si les pays qui ont envoyé leurs soldats en Afghanistan en avaient une image claire.

Une démarche à courte vue au détriment de la viabilité

Il y avait bien une notion floue de ce que devait être la constitution, les élections et les forces de sécurité nationales. Le succès de ces institutions construites à partir d'une idée vague a été mesuré non pas en fonction de leur qualité ou de leur viabilité, mais au moyen de critères préétablis. Ainsi, une constitution a été écrite, mais cette dernière conférait des pouvoirs indus au cabinet du président. Plusieurs élections ont été tenues au fil du temps, mais avec un scrutin toujours plus corrompu, notamment celui de 2014 lors duquel les États-Unis sont intervenus pour déclarer qu'aucun gagnant ni résultat ne serait annoncé et que les deux meneurs se partageraient le pouvoir. Un gouvernement d'union nationale a été instauré tant bien que mal, mais comme par le passé, la notion d'unité leur a échappé.

Des occasions d'apprentissage ratées

En soi, il est révélateur qu'encore en 2013 et en 2014, les États-Unis et leurs alliés aient eu une compréhension et une connaissance de l'Afghanistan et de son histoire lacunaires au point d'estimer qu'un gouvernement d'union nationale pouvait constituer une solution. En 1992, bon nombre des dirigeants liés aux deux camps qui forment le gouvernement d'union nationale actuel s'étaient rendus à La Mecque et avaient juré sur le Coran qu'ils parapheraient l'accord. Mais après un retour hâtif au pays, ils ont rejeté cet accord et ont commencé à s'entretuer.

Même si leur attitude n'a pas été aussi violente en 2014, leurs querelles ont paralysé le parlement, ont rendu les structures du pouvoir encore plus immuables et, pire encore, ont fini par aggraver les divisions ethniques.

Les Forces de sécurité nationales afghanes, composées de 350 000 soldats et policiers, ont été constituées pour répondre à un autre critère. Leurs membres ont reçu à peine un mois d'entraînement ainsi que des armes considérées en majorité de

mauvaise qualité. En 2011, des observateurs sur place ont constaté qu'un seul soldat sur cinq de cette armée mal entraînée était équipé d'un casque. Encore en 2011, il était interdit aux soldats afghans d'utiliser de vraies munitions lors de leur entraînement avec les troupes américaines.

Mais le critère était satisfait, et les soldats étaient à pied d'œuvre chaussés de bottes trouées, obtenues grâce à un contrat donné à un proche d'un chef de guerre. Les Nations Unies ont insisté pour limiter leur présence à un minimum, même si ce pays dévasté par trois décennies de guerre avait besoin de leur présence massive.

L'Afghanistan de janvier 2019 ressemble énormément à l'Afghanistan des années 1992 à 1996. Aujourd'hui, seule la présence de forces étrangères au pays empêche les roquettes de pleuvoir sur Kaboul.

Quand le passé se confond avec l'avenir

Aujourd'hui, la coalition dirigée par les États-Unis se trouve dans la même posture que l'était l'Union soviétique en 1986 et en 1987. Il est encore question de réconciliation nationale et de pourparlers sans contact direct. Les acteurs à l'époque étaient les représentants de l'Union soviétique à Kaboul et les moudjahidines soutenus par les États-Unis. De nos jours, ce sont les représentants des États-Unis à Kaboul et les talibans, qui eux sont assistés ou courtisés par les États voisins tels que le Pakistan, l'Iran, la Russie et la Chine.

L'envoyé spécial de Washington pour la paix, Zalmay Khalilzad, joue le rôle d'intermédiaire dans les pourparlers entre les talibans et les représentants du gouvernement afghan tout en tâchant d'organiser des pourparlers directs. Les talibans, toutefois, refusent toujours de négocier avec Kaboul, mais consentent au moins à parler aux États-Unis pour le moment. M. Khalilzad a joué un rôle dans l'Afghanistan de l'après-2001 depuis la chute des talibans. Il a assumé les fonctions de représentant spécial du président George Bush, puis celles d'ambassadeur des États-Unis en Afghanistan. Sa contribution a joué un rôle non négligeable dans ce qu'est devenu l'Afghanistan.

Depuis septembre 2018, dans le cadre de sa dernière mission à titre d'envoyé spécial des États-Unis pour la paix, M. Khalilzad a montré clairement qu'il n'avait pas de temps à perdre. Cette attitude est légitime vu les déclarations du président Trump, qui critique ses généraux et affirme souvent son désintérêt envers un séjour prolongé en Afghanistan. Le président américain s'était opposé en août 2018 à l'envoi d'autres troupes en Afghanistan, mais avait ensuite cédé à ses généraux. En réalité, il avait raison. La présence de quelques milliers de soldats de plus aurait occasionné d'autres dépenses pour le Trésor américain et produit très peu de résultats. Comme la plupart des décisions prises depuis 2001, celle d'envoyer des troupes supplémentaires ne s'inscrivait pas dans une stratégie à long terme.

Le message et le messager

Les talibans ont insisté pour discuter directement avec les États-Unis. Ils avaient compris, lors de leur dernier passage au pouvoir, qu'en ayant Washington dans le camp adverse, il était impossible d'être perçu comme un partenaire acceptable par n'importe quel autre gouvernement. Ils comprennent également que le gouvernement à Kaboul est gravement morcelé et que les interlocuteurs que le président afghan Ashraf Ghani a désignés sont faibles et n'ont pas l'appui unanime de Kaboul. Hamid Karzaï ne dirige qu'une des diverses factions au pouvoir qui tentent de faire entendre leur voix.

Comme la plupart des décisions prises depuis 2001, celle d'envoyer des troupes supplémentaires ne s'inscrivait pas dans une stratégie à long terme.

À titre de comparaison, cinq prisonniers libérés de Guantanamo en 2013, échangés contre le sergent Bowe Bergdahl de l'armée américaine, sont venus renforcer l'équipe de négociation des talibans à Doha. Ces cinq individus en imposent chez les talibans, notamment chez les combattants sur le terrain, y compris la nouvelle génération.

Les anciens prisonniers de Guantanamo sont Mohammad Fazle, ancien commandant de l'armée talibane, et Khairullah Khairkhwah, ancien gouverneur de la province de Herat et chef des services de

renseignement, dont la contribution a insufflé une force considérable aux talibans comme organisation. Les autres sont Abdul Haq Wasiq, environ 45 ans, qui a occupé les fonctions de sous-ministre des services de renseignement des talibans, le mollah Norullah Nori, environ 50 ans, célèbre pour ses attaques contre les chiites pendant le règne des talibans, qui a assumé de grandes responsabilités dans le nord de l'Afghanistan, et enfin, Mohammed Nabi, chef de la sécurité dans les années 1990 dans la province de Zaboul. On ne peut que constater la solidité de l'équipe de négociation si l'on ajoute à ces personnages le mollah Abdoul Ghani Baradar, cofondateur de l'organisation, qui a été relâché après presque huit ans de détention dans une prison pakistanaise. Autre preuve récente de sa solidité, l'équipe a réussi à amener trois représentants du réseau Haqqani aux rencontres tenues en décembre 2018 aux Émirats arabes unis.

Soulignons que la libération de Baradar met en évidence la volonté du Pakistan d'amener les parties à négocier. Le Pakistan a une influence, mais celle-ci n'est pas illimitée. Cela dit, Islamabad semble disposé à en user pour entraîner les talibans dans des pourparlers directs.

Les puissances régionales

Depuis sa nomination, Zalmay Khalilzad a convaincu le Pakistan de relâcher au moins dix prisonniers talibans, dont Baradar et Abdul Samad Sami, terroriste inscrit par les États-Unis ayant assumé les fonctions de gouverneur de la Banque centrale d'Afghanistan pendant le règne des militants. Ce n'est pas un fait anodin. En effet, le Pakistan a libéré plusieurs détenus qu'il avait refusé de relâcher auparavant. Soulignons également que Zalmay Khalilzad se sert des puissances régionales (p. ex. le Pakistan, l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis, où de nombreux talibans font des affaires) pour exercer des pressions sur les talibans.

Les talibans font l'objet de pressions, mais ils opposent également une résistance. Les Saoudiens les exhortent à s'engager dans des pourparlers directs avec le gouvernement afghan à Kaboul, mais ils refusent, attitude qui a torpillé une rencontre qui devait se tenir à

Djeddah. En fait, les talibans resteront campés sur leurs positions tant que les États-Unis ne leur offriront pas de garanties. Les cinq ex-prisonniers de Guantanamo se font particulièrement insistants sur ce point, parce qu'ils sont conscients qu'ils doivent avoir quelque chose à offrir aux talibans sur le terrain pour que ceux-ci consentent à s'asseoir à la même table que le régime, envers lequel ils ont de sérieuses réserves. Mais il est arrivé aux talibans de céder aux pressions. Ils ne voulaient pas, par exemple, assister aux rencontres avec les Émirats arabes unis, mais ils se sont ravisés. Ils sont également revenus sur leur décision de ne pas envoyer de délégation au Pakistan après que le commandant de l'armée talibane les a appelés en octobre, avant la rencontre.

Cependant, jusqu'à quel point les talibans peuvent-ils supporter la pression? Quels seraient les résultats d'une rencontre avec Kaboul dans le climat de division actuel?

La plus grande pierre d'achoppement à ce stade des pourparlers est le refus obstiné du président Ashraf Ghani de former une équipe en mesure de discuter avec les talibans. Ce dernier tient mordicus à ce que les discussions se déroulent maintenant. Outré par le refus des talibans de rencontrer le conseiller afghan à la sécurité nationale Hamdullah Mohib lorsqu'il était aux Émirats arabes unis, il a nommé Amrullah Saleh et Asadullah Khaleed respectivement aux postes de ministre de l'Intérieur et de ministre de la Défense. Ni l'un ni l'autre n'est un pacificateur.

Les talibans et Khalilzad n'ont pas encore discuté de questions telles que le retrait des troupes étrangères, la libération et l'échange de prisonniers (y compris les deux professeurs de l'Université américaine à Kaboul) et la possibilité d'un gouvernement de transition et d'un cessez-le-feu. Zalmay Khalilzad ne cherche pas à conclure un accord de paix. Il désire plutôt que les deux camps s'entendent sur une feuille de route, dont les détails seront réglés après le départ des États-Unis d'Afghanistan.

M. Khalilzad n'aurait pas accepté ce poste sans être pratiquement certain de pouvoir amener les parties à conclure un accord. Il a agi

avec doigté et célérité. Le Pakistan a cédé sur la question des prisonniers. En échange de sa coopération, il obtiendra davantage (peut-être sur le plan commercial) de la part des États-Unis. Vu l'état lamentable de l'économie du Pakistan, un accord de libre-échange avec les États-Unis ou des concessions sur les quotas de même que sur l'accord avec le Fonds monétaire international dont il a besoin seraient providentiels. Les Émirats arabes unis et l'Arabie saoudite, qui se disputent les bonnes grâces du président Trump, feront ce qu'ils peuvent. L'Iran a besoin d'un accord, mais ses options sont limitées. La Chine voudrait également une entente qui lui permettrait de mener à bien ses mégaprojets au Pakistan, ainsi que de concrétiser d'autres projets en Afghanistan. Comme la Russie poursuit également cet objectif, Moscou ne créera probablement pas d'entraves.

Les talibans souhaitent également conclure une entente parce qu'ils savent qu'ils ne pourront jamais prendre le contrôle des villes afghanes à partir de l'extérieur. Ils ont certes des visées politiques, mais pour l'instant, ils semblent se concentrer sur la région plutôt que de chercher à prendre le contrôle à plus grande échelle.

Le programme des États-Unis

La situation la plus probable est que M. Khalilzad concocte un accord. Établir la paix à long terme ne figure pas dans ses plans. Son objectif est plutôt d'obtenir un consensus sur le retrait des troupes américaines après la conclusion d'une entente négociée par les deux factions ennemies. Si cette entente périclité, ce qui arrivera tôt ou tard, l'échec sera ainsi attribué à l'Afghanistan plutôt qu'aux États-Unis.

Notes

- 1 L'EIPK est une « province » du groupe islamiste militant État islamique en Irak et au Levant (EIIL), qui est actif au Afghanistan et au Pakistan.
- 2 Le TTP est un groupe islamiste armé, qui rassemble divers groupes militants établis dans la province de Khyber-Pakhtunkhwa, le long de la frontière afghano-pakistanaise.
- 3 International Crisis Group, « Building on Afghanistan's Fleeting Ceasefire », Asia Report no 298, 19 juillet 2018.
- 4 « NATO Engages Day 2: A Conversation with Mohammad Ashraf Ghani Ahmadzai », German Marshall Fund, 16 juillet 2018. Voir aussi International Crisis Group, *op. cit.*
- 5 Ashley Jackson, « Life Under the Taliban Shadow Government », ODI, juin 2018.
- 6 International Crisis Group, *op. cit.*, p. 6.
- 7 Exposé intitulé « Mapping the Sources of Tension and the Interests of Regional Powers in Afghanistan and Pakistan », Barcelona Centre for International Affairs, décembre 2012.
- 8 Les acteurs eux-mêmes désavouent bon nombre de ces relations. Pour en savoir plus, voir Matt Waldman et Matthew Wright, « Who Wants What: Mapping the Parties' Interests in the Afghanistan Conflict », Chatham House, juillet 2014, et Barnett Rubin, « Is Afghanistan Ready for Peace? How Great Powers Can End the War », *Foreign Affairs*, 30 juillet 2018.
- 9 Ahmed Sajjad, « The Exclusion of the Taliban from Afghanistan's State-Building and Its Human Security Vulnerabilities », *International Academic Forum Journal of Politics, Economics & Law*, vol. 4, no 1, printemps 2017.
- 10 En juillet 2016, les participants au Sommet de l'OTAN à Varsovie se sont engagés à verser près de cinq milliards de dollars américains par année aux forces de sécurité afghane jusqu'en 2020. De nombreux représentants officiels de l'Afghanistan ont dit avoir bon espoir que ce financement sera renouvelé.
- 11 « Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia », 21 août 2017.
- 12 Dans un discours prononcé en septembre 2018, l'envoyé des Nations Unies Tadamichi Yamamoto a fait remarquer qu'une Afghane née en 2001 serait maintenant presque une adulte. « Cette fille est sur le point de devenir une femme, de voter, d'aller à l'université, de poursuivre la vocation de ses rêves. Sera-t-elle en mesure de le faire? », Compte rendu au Conseil de sécurité de l'ONU du Représentant spécial du Secrétaire général pour l'Afghanistan, New York, 17 septembre 2018.
- 13 Mujib Mashal, « C.I.A.'s Afghan Forces Leave a Trail of Abuse and Anger », *The New York Times*, 31 décembre 2018.
- 14 « Enquête sur l'opium en Afghanistan 2017 », Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, mai 2018.

- 15 « War in the Treasury of the People », Global Witness, juin 2016.
- 16 À l'apogée de la présence militaire internationale en 2012, environ 40 % de la population vivait à moins de cinq kilomètres d'une des 800 bases militaires un peu partout au pays. Lorsqu'autant de personnes vivent près des troupes étrangères, bon nombre trouvent de l'emploi dans des industries connexes. En quelques années, cependant, le nombre de bases militaires internationales a été ramené à 1 % ou 2 % de ce sommet.
- 17 L'État islamique-Province du Khorassan (EIPK) est un groupe affilié à Daech. Le terme « Daech » est l'acronyme arabe du groupe État islamique en Irak et en Syrie ou du groupe État islamique en Irak et au Levant. L'EIPK est actif en Afghanistan et au Pakistan.
- 18 L'État islamique-Province du Khorassan (EIPK) est un groupe affilié à Daech. Le terme « Daech » est l'acronyme arabe du groupe État islamique en Irak et en Syrie ou du groupe État islamique en Irak et au Levant. L'EIPK est actif en Afghanistan et au Pakistan.

ANNEXE A

Ordre du jour

AFGHANISTAN

UNE LUTTE PRÉCAIRE POUR LA STABILITÉ

Atelier non classifié organisé par la Liaison-recherche
du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)

21 janvier 2019, Ottawa

ORDRE DU JOUR

- 8 h 30 - 8 h 45 Mot d'ouverture : mise en contexte et objectifs de l'atelier
- 8 h 45 - 10 h 15 **Module 1** - Scène politique en Afghanistan
- 10 h 15 - 10 h 30 Pause
- 10 h 30 - 11 h 30 **Module 2** - Dynamique régionale et rapports de force
- 11 h 30 - 12 h **Module 3** - L'Afghanistan de demain
- 12 h - 12 h 15 Mot de la fin
- 12 h 15 Fin de l'atelier

ANNEXE B

La Liaison-recherche au SCRS

Le renseignement dans un monde en évolution

On dit souvent que le monde évolue de plus en plus rapidement. Analystes, commentateurs, chercheurs et autres - associés ou non à un gouvernement - acceptent peut-être ce cliché, mais la plupart commencent seulement à comprendre les conséquences très réelles de ce concept pourtant abstrait.

La sécurité mondiale, qui englobe les diverses menaces pour la stabilité et la prospérité géopolitiques, régionales et nationales, a profondément changé depuis la chute du communisme. Cet événement a marqué la fin d'un monde bipolaire organisé selon les ambitions des États-Unis et de l'ancienne URSS et les tensions militaires en résultant. Détruisant rapidement la théorie de « fin de l'histoire » des années 1990, les attentats terroristes contre les États-Unis en 2001, ainsi que des actes terroristes subséquents dans d'autres pays, ont depuis modifié ce qu'on entend par sécurité.

La mondialisation, l'évolution rapide de la technologie et la sophistication des moyens d'information et de communication ont eu une incidence sur la nature et le travail des gouvernements, y compris des services de renseignements. En plus des conflits habituels entre États, il existe désormais un large éventail de problèmes de sécurité transnationale découlant de facteurs non étatiques, et parfois même non humains. Ces problèmes vont du terrorisme, des réseaux illégaux et des pandémies à la sécurité énergétique, à la concurrence internationale pour les ressources et à la dégradation mondiale de l'environnement. Les éléments de la sécurité mondiale et nationale sont donc de plus en plus complexes et interdépendants.

Notre travail

C'est pour mieux comprendre ces enjeux actuels et à venir que le SCRS a lancé, en septembre 2008, son programme de liaison-recherche. En faisant régulièrement appel aux connaissances d'experts au moyen d'une démarche multidisciplinaire, axée sur la collaboration, le Service favorise une compréhension contextuelle des questions de sécurité pour le bénéfice de ses propres experts ainsi que celui des chercheurs et des spécialistes avec qui il s'associe. Ses activités visent à établir

une vision à long terme des différentes tendances et des divers problèmes, à mettre en cause ses hypothèses et ses préjugés culturels, ainsi qu'à affiner ses moyens de recherche et d'analyse.

Pour ce faire, nous :

- nous associons activement à des réseaux d'experts de différents secteurs, dont l'administration publique, les groupes de réflexion, les instituts de recherche, les universités, les entreprises privées et les organisations non gouvernementales (ONG), tant au Canada qu'à l'étranger. Si ces réseaux n'existent pas déjà, nous pouvons les créer en collaboration avec différentes organisations;
- stimulons l'étude de la sécurité et du renseignement au Canada, favorisant ainsi une discussion publique éclairée à propos de l'histoire, de la fonction et de l'avenir du renseignement au Canada.

Dans cette optique, le programme de liaison-recherche du Service emprunte de nombreuses avenues. Il soutient, élabore, planifie et anime plusieurs activités, dont des conférences, des séminaires, des études, des exposés et des tables rondes.

Nous n'adoptons jamais de position officielle sur quelque question, mais les résultats de plusieurs de nos activités sont publiés sur le site Web Canada.ca. Par la publication des idées émergeant de nos activités, nous souhaitons alimenter le débat et favoriser l'échange d'opinions et de perspectives entre le Service, d'autres organisations et divers penseurs.

