

AFGHANISTAN : KABOUL, UN AN APRÈS L'ÉPHÉMÈRE "PRINTEMPS AFGHAN"**SOMMAIRE**

□ Il y a tout juste un an, dans une atmosphère de tension familière, alors que le conflit faisait rage et que l'OTAN procédait au retrait de ses troupes de cet interminable théâtre de crise, la population afghane était conviée aux urnes - nonobstant la menace des talibans - pour choisir un successeur au chef de l'Etat sortant, H. Karzai. Un scrutin à haut risque à plus d'un titre.

□ Or, à la surprise des Afghans comme des observateurs étrangers, le 1^{er} tour de ce rendez-vous électoral présidentiel (le 5 avril 2014) se déroula dans des conditions *globalement* convenables - pour le standard afghan... -, au niveau de la sécurité, de la participation populaire, *globalement* conforme aux projections des divers camps et candidats. Une issue temporaire somme toute heureuse pour ne pas dire insolite que peu d'audacieux se seraient risqués à prédire quelques semaines plus tôt ; de cette configuration post-premier tour (inhabituellement) *favorable* découla mécaniquement au sein de cette population éreintée une atmosphère inédite confinant (un peu hâtivement) à la liesse : débütait un improbable *printemps afghan* porteur d'espoir pour les 32 millions de citoyens de ce pays enclavé au voisinage sensible (Pakistan sur son flanc oriental, Iran sur sa frontière ouest-sud, Xinjiang chinois au nord-est).

□ Des espoirs — audacieusement placés — dont la résilience ne tarda pas à être éprouvée (avant même la tenue du second tour de l'élection présidentielle...) par la complexe matrice ethnique et politique afghane, ses mauvais réflexes (gouvernance sujette à caution ; rivalités intestines) et le jeu concurrent des divers acteurs extérieurs, ce, alors que Bruxelles (OTAN) et Washington

s'employaient à convaincre l'opinion publique de l'opportunité "d'afghaniser", après treize an-

nées de présence et d'efforts pas toujours récompensés, la gestion des affaires nationales, à commencer par la sécurisation d'un territoire de plus en plus offert aux coups de boutoir et à la violence radicale des talibans.

□ Où se trouve l'Afghanistan et cet élan d'optimisme printanier un an plus tard ? L'embellie (toute relative...) se prolonge-t-elle au printemps 2015 sous un ordre nouveau, celui du Président Ghani et de son *Chief Executive Officer* A. Abdullah ? La patrie de feu le commandant Massoud a-t-elle enfin pu s'engager sur la voie du rétablissement auquel elle aspire légitimement, après quatre décennies de crise ? On peut hélas en douter.

Olivier GUILLARD, le 24 avril 2015

CHRONOLOGIE RÉCENTE

- 20/04/15: le Parlement avalise la nomination de 16 ministres
- 19/04/15: visite du Président afghan A. Ghani en Iran
- 18/04/15: 1^{er} attentat en Afghanistan de "l'Etat Islamique" (EI)
- 10/04/15: attaque des talibans au Badakhshan; 18 soldats tués
- 05/04/15: un an après le 1^{er} tour du dernier scrutin présidentiel
- 23/03/15: le Président B. Obama revoit le calendrier initial de retrait des troupes américaines en Afghanistan.
- 23/03/15: visite du Président A. Ghani aux Etats-Unis
- 21/01/15: allégeance de certains commandants talibans à l'EI
- 12/01/15: présentation de 25 candidats aux postes de ministres
- 09/01/15: refus taliban de participer au gouvernement Ghani
- 05/01/15: A. Ghani pour le maintien de présence militaire US
- 31/12/14: fin du mandat de l'ISAF (OTAN) en Afghanistan

Olivier Guillard est directeur de recherches *Asie* à l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS ; Paris), chercheur au CERIAS (UQAM ; Montréal), enfin, directeur de l'information du cabinet de conseil Crisis 24 (Paris ; Washington).

☒ **SCENE POLITIQUE INTERIEURE ; un vaste chantier peinant à prendre forme.** *Etiré de 2001 (chute du régime taliban et début de l'intervention de la communauté internationale) à 2014 (élections présidentielles), l'interminable "règne" du Président H. Karzai a pris fin voilà un an. Le départ de ce dernier, l'ouverture d'un nouveau chapitre politique et la reconstruction de relations plus apaisées avec le monde extérieur (cf. Occident) n'ont pas pour autant réussi, en l'espace d'une douzaine de mois, à métamorphoser le pays au point de devenir un modèle de gouvernance ou, à minima, de "simple" fonctionnement des institutions.*

■ **Président et Chief Executive Officer : un leadership bicéphale (pour l'heure) guère convaincant.** Composé sous la double contrainte - de l'impasse politique résultant du refus du clan A. Abdullah d'accepter le verdict

des urnes du second tour de la présidentielle ; de la pression de l'administration américaine de concevoir au plus vite une "formule" évitant au pays de plonger dans le chaos —, l'actuelle architecture politique afghane prête davantage à la controverse qu'à l'efficacité ; rien qui ne surprenne les Afghans comme les observateurs tant la formule confinait dès sa conception à l'aberration. En Afghanistan moins encore qu'ailleurs, la cohabitation dans un même gouvernement de deux personnalités ambitieuses et (à minima) rivales aux projets, ambitions et soutiens opposés, ne saurait être la garantie du succès, ou porteuse de dividendes pour la nation. On en mesure aisément la portée depuis septembre 2014 et l'entrée (chaotique) en fonction du chef de l'Etat et de son "Premier ministre". Le moins que l'on puisse dire de ce long premier semestre d'exercice est qu'il n'est pas marqué du sceau de l'osmose ou de l'harmonie au plus haut niveau de

"Il est temps pour l'Afghanistan de rendre aux Etats-Unis le présent ayant été si généreusement alloué durant toutes ces années. Retourner cette faveur signifie prendre en mains nos problèmes, les résoudre et nous demander ce que nous devons faire pour nous et pour la région", *Président A. Ghani, Washington, mars 2015.*

l'Etat... Alors que le Président Ghani accapare toute la lumière au niveau national comme à l'extérieur, il semble en aller de même au niveau de la répartition des compétences et de l'autorité politique ; nombre d'observateurs - et non pas uniquement dans les rangs de l'influente fraction tadjiko-panshirie soutenant A. Abdullah - s'accordent à reconnaître que le nouveau chef de l'Etat procède sans grand ménagement pour les sensibilités ethnico-politiques locales à une nette concentration des prérogatives autour de la fonction présidentielle ; aux détriments bien sûr du fragile équilibre du gouvernement et de son n°2 dont on ne sait, dans un pays où la patience est une variable rare, si cette situation incommode (pour lui comme pour ses influents sponsors et allies) sera longtemps tolérée. Lors de son intronisation, A. Ghani s'était donné un mois et demi pour

composer un gouvernement d'unité nationale ; un semestre précisément après cette audacieuse date butoir, les 32 millions d'Afghans attendaient toujours de connaître les contours précis de leur gouvernement et l'identité de leurs ministres...

■ **Dialogue avec les talibans ; pour-palers de paix ; des avancées ?** Bien sûr, on ne saurait relativiser l'ampleur de la tâche et des défis pour qui hérite, en 2014, de la charge de gouverner la nation afghane, en état de crise quasi-permanent depuis près de quarante ans. Sur la dense feuille de route qui échet au Président Karzai l'automne dernier, tout en haut d'une foulitude de dossiers plus complexes, inextricables et retors les uns que les autres, la question de la paix et de l'éventualité d'un dialogue avec l'insurrection talibane. Partisan dès son entrée en fonction d'un dialogue avec les talibans — tout en poursuivant parallèlement l'engagement armé contre ces derniers — pour tenter de mettre un terme

➤ **Focus sur l'AFGHANISTAN :**



Superficie: 652 000 km²

Population: 32 millions d'habitants

Capitale : Kaboul (4 millions habitants)

Ressources naturelles : gaz naturel, pétrole, charbon, cuivre, plomb, pierres précieuses et semi-précieuses.

6000 km de frontières avec six pays (dont Pakistan, Chine et Iran)

Régime : République islamique

Chef de l'Etat : Ashraf Ghani (sept. 2014)

Religion : islam (sunnite 80%)

Espérance de vie à la naissance : 50 ans

Revenus annuels per capita: 620 euros

Partenaires commerciaux : Pakistan, Inde, Etats-Unis

Partenariats stratégiques avec : la Chine, l'Inde, la Norvège, les Etats-Unis.

Forces armées : 173 000 hommes.

aux hostilités, le 12^e Président de la République islamique d'Afghanistan n'est, nonobstant ses efforts et diverses médiations extérieures (Qatarie, saoudienne, pakistanaise, américaine ou encore chinoise), guère plus avancé sur le sujet au printemps 2015. On en saurait naturellement lui jeter la pierre, la mauvaise volonté revenant en grande partie à l'insurrection talibane, dont on peine à saisir la moindre envie sérieuse d'oeuvrer à une sortie de crise négociée.

☒ CONFLIT, INSURRECTION ; un théâtre toujours sinistré.

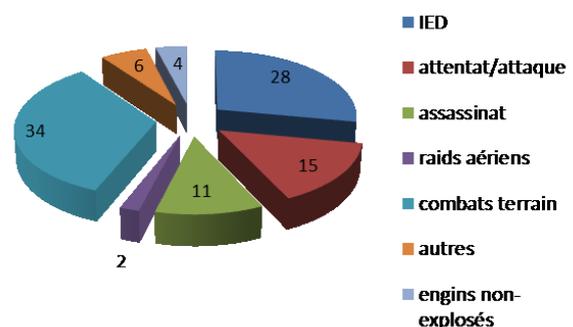
Comme elle a coutume de le faire chaque année via un désormais traditionnel communiqué à la presse (email adressé aux medias), la hiérarchie de l'insurrection radicale talibane annonce pour le 24 avril le début de son offensive annuelle printanière, dénommée *Azm* (*persévérance* en arabe et dari). "L'Emirat Islamique d'Afghanistan (dénomination habituelle que s'attribuent les Talibans) est déterminé à prolonger le *djihad en cours* (...)", annonce sans surprise le communiqué, ajoutant dans le registre islamiste usuel "les 'croisés' (forces américaines) conservent le contrôle de notre territoire grâce à l'accord de sécurité avec le gouvernement afghan". La motivation de cette violente insurrection fondamentaliste ambitionnant de reprendre à terme le pouvoir à Kaboul (et, après une 1^{ère} expérience en 1996-2001, de restaurer l'Emirat Islamique d'Afghanistan évoqué plus haut) n'a guère faibli ; bien au contraire. Cette dernière a observé avec une jubilation non-dissimulée le retrait progressif des forces de la coalition internationale (jusqu'à 150 000 h en 2009) se contracter pour ne plus représenter aujourd'hui qu'un dixième de ce volume, avec qui plus est un mandat (mission *Resolute Support*) plus restreint (formation, conseil, assistance aux forces de sécurité afghanes). Lors de l'année écoulée, les forces talibanes n'ont pas réduit l'intensité ou la volumétrie de leurs attaques ; bien au contraire. L'habituelle trêve hivernale imposée dans ce

pays montagneux à la météo rigoureuse a à peine abaissé l'âpreté des combats. Désormais officiellement en charge de la défense de la nation et leader sur la ligne de front, les forces afghanes ont



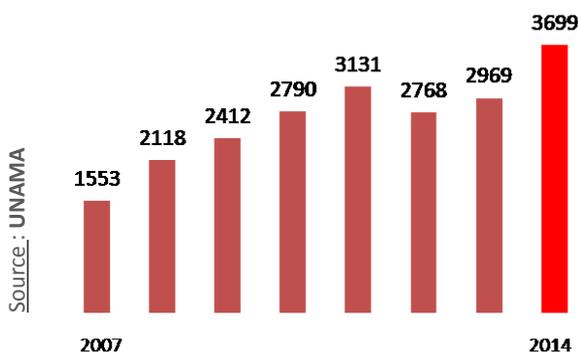
payé le prix fort de ce nouveau statut pour lequel elles demeurent à la fois quantitativement insuffisantes (173000 soldats) et pas toujours dédiées autant qu'elles le devraient à leur mission (cf. taux de désertion considérable au sein des forces que ne parviennent pas à équilibrer les campagnes de recrutement). La population civile a également considérablement souffert lors des douze derniers mois. En 2014, le nombre des victimes civiles a atteint son pic historique depuis 2001 (3699 morts). La population a une nouvelle fois dû composer avec le mode opératoire classique et terriblement meurtrier de cette insurrection islamiste empruntant en permanence à l'arsenal terroriste : une victime sur quatre a perdu la vie dans l'explosion d'un engin explosif improvisé (IED), une sur six dans un attentat-suicide.

Victimes et blessés : origines (en % ; 2014)



Source : UNAMA

Victimes civiles (2007 à 2014)



Source : UNAMA

Déjà aux prises avec la nébuleuse Al-Qaïda sur son territoire, il semblerait que les forces de sécurité afghanes et la population aient également à souffrir les assauts et massacres perpétrés dernièrement (cf. attentat à Jalalabad le 18 avril ; 35 morts ; 125 blessés) par une autre organisation islamo-terroriste ("Afghan President blames ISIS for a Bombing", *New York Times*, 8 avril), celle de "l'Etat Islamiste", cette dernière trouvant sur ce théâtre de crise un terrain compatible pour proliférer, fut-il éloigné de ses bases géographiques et historiques.

➤ **POLITIQUE EXTERIEURE ; un évident mieux-être.** Con-
traint par un cadre domestique dégradé - à maints
égards — autant que par un environnement régional
délicat (2670 km de frontière avec le Pakistan à l'est et
au sud ; 920 km avec l'Iran à l'ouest), le nouveau chef de
l'Etat s'est employé avec ardeur, patience et opiniâtreté
sur le terrain des relations extérieures et de la diplo-

VISITES À L'ÉTRANGER du Pré- sident Ashraf Ghani

**Azerbaïdjan ; Allemagne ; Bel-
gique ; Chine ; Emirats-Arabes-
Unis ; Etats-Unis ; Iran ; Pakistan ;
Royaume-Uni ; Turkménistan.**

*matie. Un théâtre
moins rugueux que les
provinces du Helmand
ou de Kandahar où
excèle l'ancien étudiant
de l'Université de Bey-
ruth (Liban) et Dr en
anthropologie de la prestigieuse Columbia University
(Etats-Unis). En l'espace d'un long semestre, le Président
ne s'est pas montré trop casanier ni avare en voyages à
l'étranger, dans son voisinage stratégique immédiat
(Chine en Oct. 2014 pour sa 1^{ère} visite es qualité ; Paki-
stan le mois suivant ; Iran en avril 2015 ; Turkménistan
en janv. 2015), chez les partenaires occidentaux de
Kaboul (Etats-Unis en mars 2015, Royaume-Uni, Alle-
magne et Belgique en déc. 2014), auprès d'autres na-
tions impliquées dans la reconstruction de l'Etat afghan
(Emirats Arabes Unis en janv. 2015 ; Inde les 27-28 avril
2015). Une capacité à se déplacer et à débattre avec ses
hôtes ayant très convenablement porté ses fruits :*

■ **Kaboul-Islamabad ; la décrispation.** Tendue à frôler
régulièrement le point de non-retour sous l'administra-
tion Karzai, la relation afghano-pakistanaise semble (à ce
jour) partie depuis l'automne 2014 et l'élection d'A.
Ghani sur de nouvelles bases, plus apaisées, plus pro-
pices à la coopération entre ces deux voisins au destin si
entremêlé, généralement plus pour le pire que pour le
meilleur. Sa visite à Islamabad en fin d'année dernière,

celle plus récente (18 avril) du chef des armées afghanes
(général S.M. Karimi), les accords de coopération dans
des domaines sensibles (cf. coopération en matière de
renseignements ; lutte conjointe contre les talibans), en
attestent. Le changement est tel qu'une partie de l'opin-
ion publique afghane - traditionnellement hostile vis-à-
vis du régime et des militaires pakistanais) - invite le
chef de l'Etat à plus de réserve et à faire moins de con-
cessions à ce voisin à l'occasion ambigüe si ce n'est
franchement ingérent.

■ **Kaboul-Washington ; la renaissance.** Il n'a pas fallu
longtemps à la nouvelle administration afghane pour
tourner le dos et clôturer le douloureux chapitre des rap-
ports afghano-américains des dernières années du gou-
vernement Karzai, où la mesure et le pire ont été à de
nombreuses reprises dépassées. A la différence de son
prédécesseur, le chef de l'Etat actuel ne pense pas que
les Etats-Unis soient responsables de tous les maux affli-
geant son pays, ni que Washington soit l'ennemie jurée
de Kaboul... En visite à Washington en mars, A. Ghani a

eu l'occasion d'en assur-
er les responsables amé-
ricains mais également
l'opinion publique,
moins éclairée sur la
matière que la Maison-
Blanche ou le Départe-
ment d'Etat ; ces der-
niers n'en attendaient

**"Il s'agit d'une relation
différente de celle que
nous avons avec le Prési-
dent Karzai. Celle-ci est
clairement meilleure", J.
Eggers, conseiller au Natio-
nal Security Council, New
York Times, 23 mars 2015.**

pas autrement de ce visiteur ayant étudié, vécu et trav-
aillé plusieurs décennies sur le sol américain. Une
"proximité" notoire et non-dissimulée dont aiment déjà
à se saisir, dans ce pays pas nécessairement américano-
phile, les adversaires du président (il en est déjà de
nombreux), trop heureux de ce levier facile et efficace.

EN CHIFFRES, EN DATE ET EN BREF...

- **65 milliards \$** : sommes consenties depuis 2001 par le budget US en faveur de la création des forces armées afghanes.
- **9 500** : le nombre de soldats US de la mission *Resolute Support* (total de 13 000 h) actuellement présents sur le sol afghan
- **2014** : année la plus meurtrière pour les forces afghanes et la population civile depuis 2001
- **20 000** : le nombre des pertes de l'armée afghane en 2014 (incluant les morts au combat, les désertions et les radiations)
- **3699** : le bilan des victimes civiles afghanes en 2014.
- **2** : le % du total des victimes civiles ayant perdu la vie en 2014 lors d'un appui aérien des troupes régulières au sol.
- **173 000** : les effectifs de l'armée afghane en janvier 2015 ; le volumétrie ambitionnée (195 000 h) n'a jamais été atteinte.
- **15** : le nombre d'années durant lesquelles l'actuel chef de l'Etat afghan a travaillé pour la Banque Mondiale à Washington.
- **2 sur 34** : le nombre (mars 2015) des gouverneurs "permanents" en poste depuis l'entrée en fonction du Président Ghani.

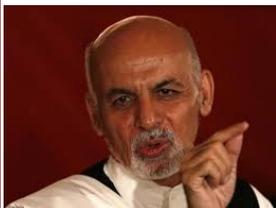
■ **Kaboul-Pékin ; la “nouveau”**. Le nouveau chef de l’Etat afghan n’a pas choisi Washington, Londres, Bruxelles, Delhi ou Téhéran pour sa 1^{ère} visite officielle à l’étranger ; mais Pékin. Une destination atypique témoignant de la nouvelle donne dans la région, des appétences du gouvernement chinois pour les questions intérieures afghanes (cf. celles ayant trait à la sécurité, à la stabilité régionale et à l’action des groupes terroristes dans les deux pays), mais également de la recherche par la nouvelle administration de partenariats diversifiés, tant en matière politique, diplomatique que financière. Mi-avril, le Président chinois Xi Jinping s’est rendu au Pakistan, annonçant des investissements colossaux (une cinquantaine de milliards \$ dédiés aux infrastructures routières, ferroviaires et énergétiques) chez ce voisin exsangue ; des investissements tout sauf désintéressés (China-Pakistan Economic Corridor), désenclavant l’Asie centrale et valorisant les intérêts stratégiques chinois (accès direct à la mer d’Arabie par le port de Gwadar).

Si Pékin n’a à ce jour pas proposé de projets financiers de la sorte à Kaboul (tout en ayant quelques années plus tôt investis dans divers projets substantiels), ce *précédent* marque les esprits et résonne comme une “piste” dont il s’agirait peut-être de s’inspirer.

■ **Kaboul-Delhi ; un partenariat à consolider**. Le Président A. Ghani est attendu ces prochains jours à New Delhi (26-28 avril) où le 1^{er} ministre N. Modi lui confirmera la volonté de son gouvernement de poursuivre l’assistance (3 milliards \$ consentis à ce jour) à son *voisin* afghan... et, en marge de cette assurance, attendra en retour de la part du visiteur des précisions sur les nouveaux rapports entre Kaboul et le pouvoir pakistanais, des voix s’élevant à Delhi pour en savoir davantage sur le sujet et dissiper quelques doutes, Islamabad ne faisant guère mystère de ses “réserves” vis-à-vis du développement de l’influence indienne dans le pays et du renforcement d’un axe politique Kaboul-Delhi potentiellement contraire à ses intérêts.

■ **Kaboul-Téhéran ; “bon voisinage” et coopération**. Le 19 avril, A. Ghani s’est rendu à Téhéran à l’invitation de son homologue H. Rouhani, afin de faire le point sur divers dossiers bilatéraux d’intérêt commun (cf. hydrocarbures, dialogue de paix), esquisser quelques pistes de coopération (énergie) et probablement, là encore, pour expliciter à son hôte la trame des “nouvelles” relations tissées ces derniers mois avec d’autres capitales pas toujours en cours à Téhéran, Washington, Islamabad, pour ne mentionner que ces dernières.

CONCLUSION. Il eût été bien hardi de considérer, dans un pays aussi malmené par la violence des hommes et les agendas contraires de ses voisins ces dernières décennies, qu’au “printemps afghan” 2014 succéderaient dans la douceur, la concorde et la facilité douze mois de quiétude pour l’administration - encore bien frêle - du président Ghani et ses 32 millions d’administrés. Si l’on se retourne sur l’année écoulée, sans surprise là non-plus, on ne saurait dire que la situation générale (politique, sécuritaire, socio-économique) se soit particulièrement améliorée, hormis peut-être pour ce qui est de la récente *fluidité* des relations de Kaboul avec les grandes capitales extérieures, au chevet ou à l’affût de ce patient afghan convalescent (Washington, Islamabad, Delhi, Pékin, Téhéran), l’attitude plus consensuelle et moins frontale du nouveau chef de l’Etat s’employant avec succès à compenser les effets collatéraux légués par son prédécesseur. On ne détecte pas en revanche d’inflexion positive en matière de sécurité nationale - l’insurrection talibane demeure plus violente et défiante que jamais ; les forces régulières afghanes, bien limitées et exposées face à cette dernière — ou encore de perspective de sortie de crise politique (les talibans n’ayant pas démontré un quelconque empressement à dialoguer sérieusement avec la nouvelle administration), alors que l’exécutif bicéphale (Pdt Ghani ; Chief Executive Abdullah) tarde — pour dire le moins — à convaincre la population afghane et la communauté internationale de son aptitude à œuvrer de concert.



A. Ghani (66 ans ; pachtoune), 12^e Président de la République Islamique d’Afghanistan, en fonction depuis le 29.09.14.



A. Abdullah, 55 ans, ancien conseiller de Massoud, ancien min. Affaires étrangères, *Chief Executive Officer* (n°2 gouvernement) depuis sept. 2014.



Général S.M. Karimi, 70 ans, pachtoune, chef des armées depuis 2010.