

AFGHANISTAN: VAGUE ESPOIR DE SOLUTION RÉGIONALE

Les Etats-Unis et l'OTAN se retirent progressivement d'Afghanistan. Trois développements entrent en jeu dans cette décision: des changements dans le contexte opérationnel sur place, l'érosion du consentement intérieur dans les pays fournissant les troupes ainsi que des différences internes au sein de l'OTAN. Parallèlement aux discussions de retrait, le débat sur une solution régionale pour l'Afghanistan gagne en poids, ce qui est cependant moins le résultat d'une décision politique active qu'un pis-aller.



Potentiel limité pour une solution régionale: les présidents afghan, pakistanais et iranien lors de leur rencontre à Islamabad le 17 février 2012. Reuters/Mian Kursheed.

Dix bonnes années après le début de l'opération militaire occidentale en Afghanistan, les troupes sont constamment réduites. Le retrait des troupes dirigées par les Etats-Unis et l'OTAN devrait être achevé d'ici 2014. Ce retrait ne signifie pas que les objectifs fixés en 2001 par les Etats-Unis, la Force internationale d'assistance et de sécurité (FIAS) et l'OTAN ont été atteints: premièrement, éliminer Oussama ben Laden (le cerveau probable derrière les attentats du 11 septembre 2001) et démanteler le réseau terroriste Al-Qaïda; deuxièmement, faire tomber le régime des talibans et empêcher que l'Afghanistan ne continue de servir de lieu de refuge pour les terroristes; et, troisièmement, mettre en place des structures démocratiques fonctionnelles et stabiliser ainsi le pays.

L'investiture du gouvernement intérimaire afghan à la suite des accords de Bonn de décembre 2001 a encore souligné l'aspect de state-building. Après la prise du commandement permanent de la FIAS par l'OTAN en octobre 2003, les objectifs de la FIAS ont été élargis; ils englobent depuis la garantie de la sécurité, l'aide à la reconstruction et le développement ainsi que l'encouragement de la bonne gouvernance.

Des espoirs déçus

LA FIAS ne peut, après dix ans, engranger que des succès partiels dans l'atteinte de ses objectifs ambitieux et parfois concurrents. Sa principale réussite réside dans l'éviction de ben Laden et dans le démantèlement à grande échelle d'Al-Qaïda en Afghanistan. A part cela, l'instabilité,

l'insécurité, la corruption et le marasme économique règnent dans le pays malgré le rajout de 30 000 soldats américains et de 1 000 soldats de la coalition en 2010. De l'avis de nombreux observateurs, la FIAS n'a en outre pas réussi à former de manière adéquate les forces armées afghanes et à les préparer suffisamment à prendre la relève après le retrait de la FIAS.

En revanche, les talibans ne sont pas seulement de retour, mais étendent leur présence et leur contrôle à de vastes parties du pays dans une mesure telle que l'Occident et le gouvernement afghan, sous la direction du président Hamid Karzaï, doivent admettre qu'il n'est plus possible de les exclure de la table des négociations. L'insécurité augmente plus qu'elle ne diminue; chaque jour, des attentats terroristes sont commis, des bombes explosent dans la rue et des assassinats politiques sont perpétrés. Le nombre de victimes civiles ne cesse d'augmenter et a dépassé en 2011, avec plus de 3 000 civils tués, le nombre moyen de victimes tuées sous le régime taliban dans les années 1990. Le soutien de la population afghane aux troupes de l'OTAN est par conséquent en baisse.

Le soutien de l'Occident à Karzaï et la création de nouvelles institutions politiques n'ont contribué que partiellement à l'établissement d'un Etat stable doté de structures démocratiques. Il est extrêmement douteux que la population offre son soutien effectif au gouvernement Karzaï et l'aptitude de ce dernier à organiser des élections libres et équitables est mise en

La FIAS en Afghanistan (état janvier 2012)

- ▄ Contingents de troupes de 50 pays
- ▄ Total de troupes de la FIAS: 130 236
- ▄ Plus grands contingents de troupes: Etats-Unis (90 000), Grande-Bretagne (9 500), Allemagne (4 715), Italie (3 956), France (3 832)
- ▄ Tous les pays participant à la FIAS ont exprimé l'intention de retirer leurs troupes d'ici la fin 2014. Il n'y a jusqu'ici aucun calendrier fixé et coordonné pour le retrait des troupes.

doute. La corruption, la faiblesse du gouvernement, le clientélisme, le népotisme, l'implication des fonctionnaires dans le trafic de drogue ainsi que des accords spéciaux entre les autorités locales et les seigneurs de guerre minent le fonctionnement et l'efficacité de l'activité de l'Etat. *Transparency International* a, en 2010, classé l'Afghanistan au troisième rang mondial des pays les plus corrompus. Le rôle futur des talibans dans le cadre d'une solution politique nationale reste flou. Bilan: la FIAS et l'OTAN ont pu couper court aux activités des réseaux terroristes opérant à partir de l'Afghanistan mais leur projet de faciliter la mise sur pied d'un Etat sûr, stable et démocratique dans l'Hindou Kouch s'est soldé par un échec.

Raisons du retrait

Le retrait des troupes de protection de la FIAS a été déclenché par trois développements clés: l'augmentation de la lassitude d'intervention et du manque d'orientation stratégique de la mission de la FIAS; l'érosion du consentement intérieur et le manque d'identification avec les objectifs de la mission dans les Etats fournissant les troupes ainsi que la persistance des différences parmi les Etats membres quant au rôle et aux objectifs de l'OTAN.

La décision de retirer les troupes a été prise en premier lieu dans le contexte de la lassitude d'intervention croissante, de la stratégie peu claire et du doute sérieux quant à la possibilité d'atteindre les objectifs fixés pour la mission. Après avoir réussi initialement à faire tomber le régime des talibans et à démanteler l'infrastructure terroriste et après un élargissement subséquent de son mandat, la mission de la FIAS a commencé à souffrir de confusion et de dissension quant aux objectifs et à la méthode stratégique. Les partenaires de coalition n'ont pas pu se mettre d'accord sur l'objectif primaire, supprimer Al-Qaïda ou le Taliban, sur la forme que devait revêtir une solution politique viable et sur la signification effective des notions de sécurité et de bonne gouvernance dans le contexte afghan actuel.

Au niveau opérationnel, la coordination des nombreux Etats membres de la mission s'est avérée difficile. Les contingents de troupes respectifs disposaient de différents mandats nationaux qui différaient surtout quant à la question de savoir si les unités pouvaient prendre part à des opérations militaires directes ou si elles pouvaient seulement assumer des fonctions de soutien. Les pays ont aussi suivi, pour les activités dans les domaines du développement et de la construction d'Etats, des approches différentes dans leurs sphères de responsabilité. L'effet des *Provincial Reconstruction Teams* (équipes provinciales de reconstruction) était inégal et les quelque 57 milliards de dollars américains d'aide financière dont il est question depuis 2001 n'ont produit sur place que des améliorations relativement insignifiantes dans les domaines de la santé, de la sécurité humaine et de l'éducation. Le manque d'objectifs stratégiques et opérationnels clairs a, avec la situation sécuritaire durablement mauvaise, convaincu beaucoup d'observateurs que la tentative de la FIAS de construire un Afghanistan stable et sûr n'est pas réalisable, du moins à court terme. Il se peut que cet avis ait conforté les responsables dans leur décision de se retirer.

Dans les Etats membres de la FIAS aussi, la mission afghane est sous pression intérieure croissante. Sur la toile de fond des souvenirs pâlis des attentats terroristes perpétrés aux Etats-Unis et en Europe, du nombre croissant de soldats tués en Afghanistan, du manque de succès ainsi que des effets de plus en plus sensibles de la crise financière mondiale, le rejet intérieur de la mission de la FIAS a augmenté dans les Etats y participant. Les responsables politiques en Europe et aux Etats-Unis n'ont pas réussi, jusqu'à présent, à fournir une justification convaincante de l'intervention en Afghanistan, ce qui a presque rendu intolérable au niveau intérieur la poursuite de la mission dans les pays membres de la FIAS. A cela vient s'ajouter l'argument, justement aux Etats-Unis, qu'il serait aussi possible, grâce aux

progrès technologiques (p.ex. drones), de réaliser des interventions en terrain difficile comme en Afghanistan sans stationner de troupes en permanence, ce qui épargnerait du temps et de l'argent et protégerait de pertes propres.

Il faut aussi voir le retrait des troupes dans le contexte d'un changement géostratégique général dans les pays participant à la mission de la FIAS. Comme l'ont expliqué les Etats-Unis dans leur *Defence Strategic Review* de janvier 2011, la future priorité stratégique se déplacera d'Europe et du Proche-Orient vers la région Asie-Pacifique. Un retrait d'Afghanistan paraît réalisable sur cette toile de fond. Même les gouvernements européens remettent en question leurs anciennes priorités stratégiques et financières vu les développements dans la zone euro et la crise financière.

L'intervention en Afghanistan a aussi accentué les différences fondamentales au sein de l'OTAN quant au rôle, à l'agenda et à l'identité de l'Alliance. Les différences d'opinion internes sur l'intervention en Afghanistan ont leur origine dans le débat sur la raison d'être et le but de l'Alliance dans le contexte mondial actuel. Depuis la fin de la guerre froide, on discute pour savoir si l'OTAN est principalement responsable de la garantie de la sécurité de ses Etats membres (la position préférée par les membres d'Europe occidentale) ou si elle doit être transformée en acteur à portée mondiale jouant aussi un rôle dans d'autres régions et conflits du monde (la position favorisée par les Etats-Unis).

L'intervention en Afghanistan a été considérée comme un test révélateur en ce qui concerne le rôle de l'OTAN en tant qu'acteur mondial. L'épreuve de vérité a toutefois accentué les différences internes quant au rôle de l'OTAN, différences qui se sont de plus en plus traduites par des divergences d'opinion sur la stratégie et les aspects opérationnels. Beaucoup de décideurs ont approuvé le retrait des troupes d'Afghanistan de crainte que ce désaccord et l'échec relatif de l'intervention ne puissent mettre en péril l'avenir à long terme et la cohésion de l'Alliance.

Solution régionale en raison du manque d'alternatives

Simultanément à l'annonce du retrait, des acteurs occidentaux de premier plan ont commencé à faire valoir le potentiel d'une solution régionale pour garantir la sécurité en Afghanistan. Ils ont souligné

le rôle central que pourraient et devraient jouer à l'avenir des Etats voisins comme le Pakistan, l'Inde, la Russie, la Chine, l'Iran et les républiques d'Asie centrale pour la stabilité du pays. La stratégie de régionalisation prônée souffre cependant de deux faiblesses déterminantes: premièrement, il n'y a aucune idée claire de la forme concrète que doit revêtir pareille solution régionale. Et, deuxièmement, les acteurs régionaux concernés n'ont guère été inclus dans ce projet, ce qui donne l'impression que favoriser une solution régionale n'est pas une décision politique consciente mais plutôt une réaction à l'échec d'alternatives stratégiques valables. Le but principal d'une telle solution est de combler, du moins provisoirement, la lacune laissée par le retrait imminent des troupes.

Les représentants occidentaux ont essayé à maintes reprises de susciter un débat sur le rôle des acteurs régionaux pour la sécurité de l'Afghanistan lors de rencontres internationales de haut niveau comme la conférence régionale turco-afghane à Istanbul et la conférence internationale sur l'Afghanistan en décembre 2011 à Bonn. Inversement, la coopération de l'Occident (voire des Etats-Unis) avec les acteurs régionaux se limite en pratique à des entretiens sur les lignes de ravitaillement et les couloirs de soutien logistique des opérations des Etats-Unis, de la FIAS et de l'OTAN.

La proposition d'une «nouvelle Route de la Soie» prônée par les Etats-Unis reste elle aussi floue. L'idée, présentée pour la première fois à l'assemblée générale de l'ONU en septembre 2011, vise l'établissement d'un réseau économique avec l'Afghanistan pour centre. Elle encouragerait des routes économiques, commerciales et de transport vers l'Asie centrale et du Sud selon le modèle de la Route de la Soie historique. Les aspects pratiques ont été jusqu'à présent largement négligés pour cette proposition aussi.

Une approche partiellement viable

L'idée d'une solution régionale n'est pas totalement absurde. Elle obtiendra un certain soutien dans les Etats de la région car ces pays perçoivent un Afghanistan instable comme une menace pour leur propre sécurité. Tant à Islamabad qu'à New Delhi, on craint des effets déstabilisants sur le Pakistan. L'Iran s'inquiète de flux de réfugiés possibles et des éventuelles intentions des talibans vis-à-vis de Téhéran. La Russie et les républiques d'Asie centrale sont alarmées par le trafic de drogue florissant et



craignent une propagation des réseaux extrémistes partant d'Afghanistan. Malgré un minimum de rhétorique bienveillante, les gouvernements dans les Etats environnants ne s'engagent cependant qu'avec grande réticence en faveur d'une solution régionale floue. Beaucoup préféreraient que les troupes de la FIAS restent stationnées en Afghanistan car ils craignent l'apparition d'un vide du pouvoir après leur retrait. Cet avis est aussi partagé par des Etats de la région qui entretiennent eux-mêmes des relations difficiles avec l'Occident.

Une raison importante des réactions réticentes des acteurs régionaux réside aussi dans le fait qu'ils reconnaissent certes l'importance de l'Afghanistan pour leurs intérêts sécuritaires mais ne l'estiment pas prioritaire. L'attention du Pakistan se porte essentiellement sur l'Inde, l'Iran s'oriente en premier lieu sur le Proche-Orient et la Chine sur l'espace Asie-Pacifique, les républiques d'Asie centrale se concentrent principalement sur la Russie et, pour la Russie, les Etats occidentaux sont centraux. L'Afghanistan est donc un thème secondaire pour pratiquement tous les acteurs régionaux importants. Leur volonté de s'engager durablement et à long terme en Afghanistan est donc limitée.

La dynamique politique régionale rend également difficile le développement d'une solution régionale. On comprend que la situation sécuritaire complexe en Afghanistan ne peut être améliorée efficacement qu'à l'aide d'une stratégie coordonnée ancrée régionalement. Mais dans la pratique, la réalisation d'une telle approche s'avère difficile. Les nombreux problèmes qui marquent les rapports actuels et historiques de nombreux Etats de la région représentent un obstacle massif à la mise en place d'une approche régionale coordonnée.

Les responsables politiques dans la région ne considèrent pas le thème de la sécurité afghane sous un angle isolé. Les relations conflictuelles entre les différents Etats régionaux rendront encore plus difficile toute discussion multilatérale sur l'Afghanistan. Le conflit du Cachemire entre le Pakistan et l'Inde jouera par exemple un rôle central dans les réflexions stratégiques des deux pays sur l'Afghanistan. La position de la Russie dans la question afghane sera à son tour considérablement influencée par sa politique vis-à-vis des républiques d'Asie centrale, l'inverse étant tout aussi vrai.

Le contexte géopolitique élargi entrave aussi l'espoir d'une approche régionale cohérente. L'offensive rhétorique de Washington en faveur d'une solution régionale a, actuellement, un effet particulièrement contradictoire parce que les relations bilatérales des Etats-Unis avec de nombreux Etats de la région ont atteint un niveau historiquement bas, comme le montrent les exemples du Pakistan ou de l'Iran. Les perspectives de succès d'une approche régionale commune sous l'égide des Etats-Unis semblent plus que douteuses sur cette toile de fond. La décision du Pakistan – en réaction à l'attaque aérienne de l'OTAN du 26 novembre à la frontière afghano-pakistanaise qui a coûté la vie à 24 soldats pakistanais – de boycotter la conférence sur l'Afghanistan organisée à Bonn en décembre 2011 et de bloquer la route de ravitaillement pour les troupes de la FIAS par le défilé de Khaïber illustre nettement cette problématique.

Le fait que les acteurs des pays d'Asie centrale et du Sud-Est qui constituent les régions frontalières septentrionales et méridionales de l'Afghanistan sont insuffisamment familiarisés avec les réflexions

des uns et des autres est également décourageant. L'Afghanistan est considéré de points de vue fondamentalement différents à l'intérieur de l'Asie centrale et du Sud. Il faut d'abord harmoniser ces points de vue divergents avant de pouvoir arriver à une approche pour la sécurité en Afghanistan coordonnée régionalement.

Perspective

Les Etats participant à la mission de la FIAS réduisent constamment leurs troupes. Ils se retireront complètement d'ici 2014 et la responsabilité de la sécurité en Afghanistan sera transférée aux forces de sécurité locales. Les Etats occidentaux ne peuvent cependant pas complètement oublier l'Afghanistan. Ils n'ont pu atteindre qu'une partie de leurs objectifs dans le cadre de la mission de la FIAS: l'Afghanistan reste un pays instable où règne le désordre politique dans un contexte sécuritaire incertain tant au niveau intérieur qu'extérieur. De nombreux aspects que les Etats occidentaux ressentent comme une menace pour leur propre sécurité – terrorisme, trafic illicite de drogues, migration, instabilité régionale – resteront aussi importants à l'avenir. C'est pour cette raison que les Etats occidentaux et la communauté internationale doivent aussi s'engager en faveur du développement et de la sécurité de l'Afghanistan après la fin de la mission militaire.

Sous cet angle, une solution régionale restera aussi à l'avenir une stratégie importante malgré les difficultés citées. L'approche exige cependant une démarche différenciée et réaliste. Les relations complexes entre les nombreux acteurs régionaux, le manque de capacités et de volonté de ces derniers à s'engager durablement en Afghanistan imposent des limites claires à l'idée d'une solution régionale. Il serait illusoire de s'attendre à l'apparition d'une stratégie afghane régionale cohérente, efficace et efficiente. Une méthode ad hoc constituée d'interactions bilatérales, trilatérales et multilatérales s'ébauche plutôt. Une approche flexible et orientée sur le long terme est indispensable sur cette toile de fond.

I Editeur responsable: Daniel Trachsler
analysen@sipo.gess.ethz.ch

I Experts ayant contribué à cette analyse:
Stephen Aris aris@sipo.gess.ethz.ch
Aglaya Snetkov snetkov@sipo.gess.ethz.ch

I Commande d'analyses et abonnement:
www.ssn.ethz.ch

Parus précédemment



- N° 109: La puissance protectrice: la renaissance d'une tradition?
- N° 108: La puissance protectrice: la renaissance d'une tradition?
- N° 107: Armes atomiques au Moyen-Orient: aucune solution en vue
- N° 106: Politique étrangère suisse après Mme Calmy-Rey
- N° 105: Médiation dans les conflits religieux
- N° 104: Fukushima et les limites de l'analyse des risques
- N° 103: La cartographie de crise: le phénomène et son utilité
- N° 102: L'Afrique du Sud: une puissance régionale limitée
- N° 101: Les Frères musulmans en Egypte: obstacles sur la voie du pouvoir
- N° 100: La Libye après Kadhafi: transition politique et options occidentales
- N° 99: Une Europe fragmentée dans un Congo instable
- N° 98: Al-Qaïda après les bouleversements arabes et la mort de Ben Laden
- N° 97: Le Pakistan après Ben Laden: un constat
- N° 96: Politique extérieure de l'UE: nouvelles structures, anciennes faiblesses
- N° 95: Caucase du Nord: instabilité croissante dans le sud de la Russie
- N° 94: Conflit au Proche-Orient: nouveau contexte, nouvelle dynamique
- N° 93: Le Brésil: puissance économique à se profiler en politique étrangère
- N° 92: La lutte pour les avions de combat: gagnants et perdants
- N° 91: Opération militaire en Libye: l'OTAN prise dans un dilemme
- N° 90: Sécurité humaine: genèse, débats, tendances
- N° 89: Désarmement nucléaire: une voie semée d'embûches
- N° 88: Le progrès biotechnologique: un défi sécuritaire
- N° 87: Gestion civile des crises de l'UE: un bilan intermédiaire
- N° 86: L'OTAN et la défense antimissile: chances et questions en suspens
- N° 85: Le sommet de l'OTAN: résolutions ambitieuses, réalisations incertaines
- N° 84: La Force africaine en attente
- N° 83: Sanctions économiques: arme miracle ou échec?
- N° 82: Les services de renseignement contraints à la réforme
- N° 81: Politique européenne de la Suisse: où conduit la voie bilatérale?
- N° 80: Privatisation de la sécurité: limites de l'externalisation militaire
- N° 79: Démocratisation après les conflits: pièges de l'influence extérieure
- N° 78: Drones: applications militaires et débats politiques
- N° 77: Affaire libyenne: bilan de la gestion de la crise par la Suisse
- N° 76: Sécurité énergétique: les marchés du gaz naturel en mutation
- N° 75: Le service militaire obligatoire en comparaison européenne
- N° 74: Politique nucléaire américaine: un changement modéré
- N° 73: L'Inde: une puissance émergente placée devant de grands défis
- N° 72: Réforme du Conseil de sécurité: un noeud gordien?
- N° 71: Cyberguerre: concept, état d'avancement et limites
- N° 70: Le Yémen: lutte difficile contre le terrorisme
- N° 69: La politique énergétique de l'UE face à de grands défis
- N° 68: Finlande: gestion de crises et défense territoriale
- N° 67: Engagements de l'armée à l'étranger: bilan et options
- N° 66: L'Organisation de coopération de Shanghai: signification pour l'occident
- N° 65: La crise du TNP: avant la conférence d'examen de 2010
- N° 64: Politique de défense britannique: pression réformiste
- N° 63: Promotion civile de la paix: potentiel et limites
- N° 62: Communication du risque: utilité pour la politique de sécurité
- N° 61: Politique extérieure de la Suisse 2009: Etat des lieux
- N° 60: La résilience: un concept pour la gestion des catastrophes et crises
- N° 59: Iran: Crise interne et marge de manoeuvre des états occidentaux
- N° 58: Prix du pétrole et géopolitique: les gagnants et les perdants
- N° 57: Le nucléaire gagne du terrain: le risque de prolifération
- N° 56: Le voisinage oriental de l'Europe entre influence russe et ancrage à l'Ouest
- N° 55: Opération Atalante: piraterie et politique de sécurité de la Suisse
- N° 54: Alliance de contradictions: l'OTAN après le sommet anniversaire
- N° 53: Désarmement atomique: l'Amérique et la Russie reprennent les négociations