

**INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE STRASBOURG**

**Université de Strasbourg**

**Analyse géopolitique de l'échec de la construction d'un État et  
d'une nation, entreprise par les États-Unis, en Afghanistan de  
2001 à 2021**

**Ameline Tison**

**Mémoire de 4<sup>ème</sup> année, filière « Études des Relations Internationales et du Global »**

**Sous la direction de Mr. Schirmann**

**2022**

" L'Université de Strasbourg n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur[e] ".

*They knock on the door in the dead of the night.  
When they don't knock at all you're more likely to die.  
I should be too old to say so  
but this war has made me afraid of the dark.*

Mariam Ghani, *One Story Thirty Stories: An Anthology of Contemporary Afghan American Literature* (2010)

## **Remerciements**

Je souhaite dans un premier temps remercier, M. Schirmann, directeur de ce mémoire, qui m'a éclairé tout au long de ce travail par ses précieux conseils.

J'exprime ma reconnaissance à Madame de Ruy qui a accepté d'être membre du jury.

Je tiens à remercier chaleureusement Madame Seema Ghani, Monsieur Dante Paradiso et Monsieur Ajmal Shams pour le temps et l'intérêt qu'ils ont porté à mon travail.

Je remercie mes parents pour avoir toujours fait de mes études une priorité.

Je remercie mes sœurs qui, malgré leur appétence pour les sciences dures, ont toujours fait preuve d'une grande curiosité pour mes travaux.

Je remercie Thibault Judas qui a partagé ma passion pour ce sujet tout au long de l'année et qui m'a apporté un soutien inconditionnel.

Enfin, je remercie mes amis qui ont su rendre les soirées de travail tardives presque aussi amusantes que les moments de détente.

## Sommaire

Introduction .....	1
Partie I. Le changement progressif de paradigme : d'une guerre éclair contre le terrorisme à la mise en œuvre d'un <i>state-nation-building</i> en Afghanistan.....	12
Chapitre 1. Une guerre éclair : victoire écrasante d'une armée régulière super puissante, destruction totale d'un ennemi irrégulier .....	12
Chapitre 2. Les exigences d'un <i>state-nation-building</i> en Afghanistan.....	30
Partie II. Analyse de l'évolution des politiques américaines en Afghanistan de 2001 à 2021 et leurs impacts sur le <i>state-nation-building</i> entrepris .....	55
Chapitre 1. L'accord de Bonn du 5 décembre 2001 .....	55
Chapitre 2. La mise en œuvre de l'accord de Bonn (2001 – 2006) .....	74
Chapitre 3. Contre-insurrection ou contre-terrorisme ? (2006 – 2011) .....	95
Chapitre 4. La décennie du retrait américain de 2011 à 2021 .....	103
Partie III. Analyse globale de l'échec de <i>state-nation-building</i> en Afghanistan de 2001 à 2021 .....	112
Chapitre 1. Les fautes qui auraient pu être évitées .....	112
Chapitre 2. Des éléments responsables de l'échec du <i>state-nation-building</i> , en dehors de la responsabilité américaine ? .....	119
Chapitre 3. Les effets positifs de cette stabilisation à demi-teinte du pays pendant 20 ans .....	127
Conclusion.....	137
Annexe 1.....	143
Annexe 2.....	150
Annexe 3.....	160
Annexe 4.....	166
Bibliographie .....	167

## Introduction

« Notre mission en Afghanistan n'a jamais été de construire une nation », ou « de créer une démocratie unifiée centralisée », il s'agissait « d'empêcher une attaque terroriste sur le sol américain ».<sup>1</sup> Ce sont les mots que Joe Biden a choisis pour défendre le retrait précipité des troupes américaines d'Afghanistan, dans l'allocution présidentielle du 16 août 2021.

L'évacuation des derniers soldats américains, dans un contexte de reprise progressive du contrôle du territoire par les Talibans, est vécue comme un abandon du peuple afghan. La presse du monde entier dénonce l'échec des États-Unis. Le départ du dernier avion de l'US Air Force de l'aéroport de Kaboul clôt vingt longues années d'intervention américaine dans ce pays montagneux d'Asie centrale. Les hommes et les femmes du monde entier se figent devant leurs écrans de télévision où défilent des images d'Afghans s'accrochant aux ailes de cet avion comme à leur dernier espoir d'accès à une vie sans oppression, à un monde de liberté. Ces Afghans sont morts sans voir ce qu'allait (re)devenir leur pays : le retour de la loi islamique dans sa version la plus rigoriste, le retour au pouvoir des Talibans pourtant désignés comme les ennemis de la première puissance mondiale.

Ces images, dénuées de respect du droit à la vie, à la dignité humaine, doivent-elles résumer l'entreprise américaine en terres afghanes ? Si l'arrivée aussi rapide des Talibans à Kaboul sans véritable résistance de l'armée régulière afghane ne permet pas un meilleur constat qu'un échec, ne convient-il pas d'apporter des nuances à ce propos ? Ne convient-il pas d'identifier, d'analyser les éléments responsables de cet échec ? La construction de l'État et de la nation en Afghanistan n'est pas la première tentative infructueuse d'une puissance étrangère dans un pays doté d'un État « failli », ou « voyou », et ne sera certainement pas la dernière. Et c'est précisément pour cela qu'il est essentiel de

---

<sup>1</sup> AFP , « Afghanistan : Joe Biden défend le retrait des troupes américaines et menace les talibans », *RFI*, 16 août 2021.

regrouper, d'analyser les multiples processus mis en œuvre durant ces vingt ans afin de comprendre ce qui a fonctionné, ce qui n'a pas fonctionné et pourquoi.

Il a bien été question d'entreprendre un *state-nation-building* en Afghanistan, quoi qu'en dise Joe Biden dans ses discours politiques. Ce n'était, cependant, pas l'objectif premier. Au lendemain des attentats du 11 septembre coordonnés par dix-neuf djihadistes affiliés à Al-Qaïda, responsables de la mort de 2 997 personnes sur le sol américain, le monde entier est bouleversé, l'opinion publique internationale est abasourdie. La première puissance mondiale a subi des attentats meurtriers sur son sol. Face à l'exposition d'une telle vulnérabilité aux yeux du monde, les États-Unis doivent réagir et réagir vite. Georges W. Bush pose un ultimatum au régime taliban : livrer les membres de l'organisation terroriste Al-Qaïda présents sur leur sol ou accepter de subir le même sort qu'eux. Les Talibans refusent de se plier aux exigences américaines. La volonté de représailles ne se fait pas attendre, Georges W. Bush, alors Président des États-Unis, déclare la « guerre contre le terrorisme » qui débutera en Afghanistan.

Cette guerre est un conflit d'un genre nouveau. L'expression guerre globale contre le terrorisme a fait couler beaucoup d'encre quant à son caractère flou. Il n'y a pas d'identification claire d'un ennemi, le terrorisme est une méthode d'action au service d'une idéologie. Il est possible d'éliminer des terroristes, mais c'est impossible de tuer le terrorisme. Ben Laden, chef d'Al-Qaïda, est désigné comme l'ennemi mondial numéro un. Il faut cependant garder à l'esprit que se débarrasser d'un dirigeant ne fera qu'en mener un autre à la tête de l'organisation. C'est pourquoi la guerre contre le terrorisme ne peut se contenter de l'emploi de la force physique. Il faut engager une ambitieuse politique sociale qui éloignera les individus de la volonté de rejoindre un groupe terroriste ou de les soutenir. La radicalisation est une trajectoire sociale empruntée pour de nombreuses raisons, de nombreux facteurs endogènes et exogènes. L'appartenance à une organisation terroriste peut apparaître comme le seul moyen de défendre ses intérêts dans un environnement où des individus se sentent opprimés.<sup>2</sup> Cela peut également relever d'un enjeu de survie : des individus sont exposés à des conditions de vie où leurs besoins primaires ne sont pas satisfaits et des organisations terroristes leur promettent une vie plus soutenable avec un accès à la nourriture, à l'argent. C'est pourquoi, il est impossible de

---

<sup>2</sup> Lawrence Wright, *La Guerre cachée : Al-Qaïda et les origines du terrorisme islamistes* (Robert Laffont, 2007).

réussir une lutte contre le terrorisme sans développer des politiques qui offriront aux populations des alternatives viables aux organisations terroristes. Ainsi, si ce n'était pas la volonté première, les États-Unis ont dû rapidement se tourner vers le *state-nation-building* pour que la sécurisation de l'Afghanistan soit durable.

La construction de l'État est un concept qui émerge à la fin de la Seconde Guerre mondiale dans un contexte de reconstruction des pays vaincus et de délitement des empires coloniaux. Ce processus se construit à la fois de manière endogène et exogène. Les États désormais indépendants doivent se saisir de cette question pour faire face à leurs nouvelles problématiques telles que la fragilité de leurs institutions étatiques, le manque de légitimité du gouvernement en place, l'absence de sentiment d'appartenance nationale et un développement économique lent. Le *state-building* est donc éminemment lié au développement et à la modernisation.<sup>3</sup> La période après la Seconde Guerre mondiale connaît la décolonisation, mais aussi la reconstruction des pays vaincus par les pays vainqueurs. Le Japon et l'Allemagne voient ainsi leurs territoires occupés militairement par les États-Unis qui mènent également une intervention politique et économique à travers le Plan Marshall. Ces deux cas sont des réussites qui servent de justification à l'entreprise de *state-building* futur. Nous parlons, ici, de construction d'un État et non pas d'une nation puisque le Japon et l'Allemagne ont déjà une identité nationale et l'expérience d'appartenance à un État.

Il y a une différence fondamentale entre le concept de *state-building* qui fait référence à la construction d'institutions de gouvernance sur un territoire donné, et de *nation-building* qui fait référence à la construction d'une identité nationale à travers le partage d'une culture, de coutumes, d'une histoire commune et dans certains cas de la même langue. En fait, les deux concepts se chevauchent et sont relativement inséparables. Dans le contexte européen, on considère l'État comme un État-Nation dans le sens wébérien, où la nation signifie un sentiment spécifique de solidarité face à d'autres groupes. En réalité, il y a moins d'État-Nation que d'États multinationaux ou fondés sur une nation dominante dans le monde. Et il y a des nations sans État.<sup>4</sup> Historiquement, en Europe, le *state-building* est entrepris avant le *nation-building*.<sup>5</sup> Dans le discours politique international,

---

<sup>3</sup> Karl Deutsch et William Foltz, *Nation-building* (Atherton, 1963).

<sup>4</sup> Juan J. Linz, « State building and nation building », *European Review* 1, n° 4 (1993).

<sup>5</sup> Ibid.

l'édification de la nation est un soutien à la construction étatique « dont la valeur réside dans la mobilisation des populations derrière les objectifs primaires de construction de l'État ». <sup>6</sup> Dans cette perspective, le processus de construction est concentré sur les institutions étatiques au détriment de l'édification de la nation. Il s'agit, cependant, bien d'entreprises de *state-nation-building* où l'accent est mis sur la construction de l'État.

Cette vision a été développée au cours des « interventions humanitaires » de la décennie 1990 où la communauté internationale a tenté d'exporter son modèle étatique reposant sur un régime démocratique dans des pays où les États ont été considérés comme des « États faillis », « États faibles » ou des « États voyous ». Un État qui a failli est un État si faible que le gouvernement n'a plus le contrôle sur son territoire. Un État faible est un État qui ne remplit qu'une partie de ses fonctions régaliennes et sur une seule partie de son territoire. Enfin, un État voyou est un État qui, en contradiction avec les lois internationales, viole les droits humains fondamentaux et/ou soutient des organisations terroristes. La problématique de l'État faible, de celui qui a failli ou de l'État voyou est devenu un enjeu majeur pour la société internationale au cours de la décennie 1990. Cette défaillance étatique dérange l'ordre international ainsi que la sécurité internationale : « les États fragiles sont vus à travers la lentille dominante des intérêts de sécurité occidentaux » <sup>7</sup>. Il apparaît donc prioritaire de les renforcer ou de les réparer en mettant l'accent sur leurs capacités sécuritaires étatiques pour éviter que le chaos qui règne sur leur territoire ne déborde de leurs frontières. <sup>8</sup> La guerre en Afghanistan se place clairement dans cette continuité et trace une évolution vers une nouvelle stratégie de guerre : la mobilisation de moyens militaires spectaculaire, pour des campagnes expéditives dans l'optique de renverser des régimes hostiles, combinée à la nécessité de « s'assurer que les sociétés locales puissent être entièrement réorganisées pour neutraliser de futures menaces potentielles ; et de la sorte, correspondre aux normes occidentales de la démocratie, de l'économie ouverte et des droits de l'Homme ». <sup>9</sup> Le cas afghan se solde, cependant, par un échec où l'État construit pendant vingt ans ne parvient pas à résister

---

<sup>6</sup> René Grotenhuis, *Nation-Building as Necessary Effort in Fragile States* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2016).

<sup>7</sup> Volker Boege et al., « On Hybrid Political Orders and Emerging States: State Formation in the Context of Fragility » (Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2008).

<sup>8</sup> Robert Cooper, *The Breaking of Nations : Order and Chaos in the Twenty-first Century* (Atlantic Books, 2003).

<sup>9</sup> Jonathan Bailey, « Pouvons-nous faire face à des guerres longues ? », dans *Les Guerres irrégulières* (Economica, 2009).

face à l'insurrection après le départ des troupes américaines. Toutefois, ce bilan n'est en rien exceptionnel. Le *state-nation-building* engagé par des forces extérieures a davantage été soldé par des échecs que des victoires. Sur 121 tentatives entre 1945 et 1999 : moins de la moitié ont abouti à la fin de la guerre et de la violence.<sup>10</sup> À ce propos, il faut noter que les forces extérieures de maintien de la paix ont eu un impact négligeable sur la probabilité de réussite.<sup>11</sup> Ce type de *state-nation-building* est exogène, c'est-à-dire engagé par une puissance extérieure, mais qui n'exclut pas les forces locales. Il s'agit « d'un ensemble de processus par lesquels une puissance étrangère, par intervention directe et en collaboration avec des élites politiques nationales, cherche à promouvoir une identité politique particulière et ériger ou reconstruire une infrastructure institutionnelle et matérielle à l'échelle du pays qui peut devenir le fondement durable de la stabilité politique après une période de conflits armés et de troubles civils ».<sup>12</sup>

Il n'existe cependant pas de manuel applicable à toutes les situations dans l'entreprise de *state-nation-building*. Il est primordial de prendre en considération les particularités locales et qu'elles figurent dans les premières lignes du document sur la marche à suivre. Le *state-nation-building* n'existe pas en dehors de toute réalité, il est inscrit dans un contexte, un environnement géopolitique régional et mondial, dans une histoire. Mener une entreprise de *state-nation-building* nécessite de prendre en compte tous les paramètres dans lesquels s'inscrit l'État ciblé. Un de ces paramètres est la puissance étrangère à l'initiative même du *state-nation-building*. Cela demande une prise de recul constante ainsi que la conscientisation de son impact ; ce qui n'est pas chose aisée.

Nous ne pouvons pas appliquer les mêmes processus à l'Allemagne en 1945 qu'à l'Afghanistan en 2001. Comme dit précédemment : l'Allemagne a eu l'expérience d'une appartenance étatique et d'institutions fonctionnelles. La nation allemande existait déjà en 1945. Ce n'est pas le cas pour l'Afghanistan. En Allemagne, les États-Unis pouvaient se contenter d'un *state-building*. En Afghanistan, la conjugaison du *nation-building* et du *state-building* est absolument nécessaire. Il faut entreprendre la construction d'une identité commune autour d'un État nouveau considéré comme digne de loyauté. Le pays

---

<sup>10</sup> Michael W. Doyle et Nicholas Sambanis, « Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations », *Princeton University Press*, 2006.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Conor Keane, *US Nation Building in Afghanistan* (Taylor & Francis, 2016).

n'a pas eu d'expérience étatique longue au sens occidental : « un ensemble d'attitudes, un ensemble de droits et d'obligations réciproques, entre le gouvernement et les gouvernés - l'accent étant mis sur l'individu plutôt que sur le groupe ». <sup>13</sup> Il y a toujours eu une tension afghane entre deux volontés qui s'opposent : l'État-Nation ou l'établissement d'une société traditionnelle basée sur la famille, ce qui relève du concept de tribalisme : « dans les sociétés non alphabétisées ... Lorsque la parenté remplace le gouvernement et garantit aux hommes et aux femmes nés dans la même famille un ensemble de droits et d'obligations sociales, économiques et politiques ». <sup>14</sup> Cette tension entre traditionalistes et modernisateurs est incarnée par des divisions endogènes à l'Afghanistan qui sont d'ordre générationnel, géographique entre ruraux et urbains, ou encore entre locaux et expatriés. C'est un État historiquement rentier, faible qui a été modelé par des pressions géopolitiques extérieures. <sup>15</sup> Ce pays a été renommé le cimetière des Empires après le Grand Jeu de 1815 qui solde la défaite de l'Empire Britannique et de la Russie en Afghanistan. Les États-Unis s'inscrivent dans cette lignée aux yeux du monde malgré un investissement temporel et financier sans précédent. Le bilan après ces vingt ans est, en effet, peu glorieux : résurgence terroriste, régime totalitaire, État corrompu, le plus grand producteur mondial d'opium, extrême pauvreté, taux d'alphabétisation extrêmement faible, non-respect des droits humains...

Des travaux académiques ont été réalisés autour de la question du *state-nation-building* entrepris en Afghanistan de 2001 à 2021. Selon Francis Fukuyama, les Américains y ont engagé la construction d'un État et un projet de développement économique. <sup>16</sup> Il analyse donc les vingt ans d'intervention à travers ce spectre. L'auteur étudie les deux cas contemporains de l'Afghanistan et de l'Irak sous le prisme des expériences passées et met en exergue les erreurs qui se sont répétées inlassablement dans l'entreprise américaine de *state-nation-building* depuis 1945. Conor Keane dans son ouvrage, *US Nation Building in Afghanistan*, étudie essentiellement le rôle des organismes et des acteurs américains dans cette entreprise. Il met notamment l'accent sur le fonctionnement des administrations américaines et les disputes bureaucratiques. <sup>17</sup> Marc Hecker et Elie

---

<sup>13</sup> Louis Dupree, *Afghanistan* (New Delhi: Rama Press, 1980).

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Didier Chaudet, « Comprendre la défaite américaine en Afghanistan », *Diplomatie*, n 104 (juillet 2020): 61-66.

<sup>16</sup> Francis Fukuyama, *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq* (John Hopkins Press, 2006).

<sup>17</sup> Keane, *US Nation Building in Afghanistan*, op. cit.

Tenenbaum étudie l'intervention américaine sous l'angle de la guerre physique en découpant la période en cinq chronologies retraçant l'évolution du groupe insurrectionnel pendant ces vingt ans avec la conclusion que le contre-terrorisme nourrit, souvent, le djihadisme plus qu'il ne le combat.<sup>18</sup> Carter Malkasian, qui a été un acteur de cette guerre en tant que conseiller du commandant des forces américaines en Afghanistan, analyse la guerre à travers le même prisme que Hecker et Tenenbaum et établit que c'est la présence même des Américains sur le terrain qui est à l'origine de cet échec.<sup>19</sup> En effet, selon lui, il est clair que cette présence a été vécue comme une occupation, sentiment chargé d'Histoire en Afghanistan, ce qui a poussé plus d'un Afghan dans les bras des organisations terroristes. Alex Strick Van Linschoten et Félix Kuehn déconstruisent l'idée selon laquelle Al-Qaïda et les Talibans doivent être considérés comme une seule et même entité. Ils présentent le cas afghan comme un échec majeur du renseignement.<sup>20</sup> L'analyse de Carlotta Gall part du même constat et établit que les Américains auraient dû se concentrer davantage sur les liens des groupes pakistanais - pour certains étatiques - avec les groupes terroristes de la région.<sup>21</sup> Pour James H. Lebovic, les dérives américaines en Afghanistan et en Irak sont l'héritage des déficiences du processus décisionnel américain en temps de guerre qui ont pris naissance au Vietnam.<sup>22</sup> Ahmed Rashid offre une analyse centrée sur l'environnement politique régional en faisant le parallèle entre le *state-nation-building* d'Afghanistan, celui du Pakistan et plus généralement de l'Asie Centrale. L'échec américain est, selon lui, le résultat d'une politique d'incohérence en choisissant de soutenir le gouvernement de Musharraf tandis que la vraie lutte contre le terrorisme à mener se trouve au Pakistan : État niche du terrorisme et du rejet profond des valeurs libérales et démocratiques.<sup>23</sup>

L'objectif de cette présente étude est d'analyser l'échec du *state-nation-building* entrepris par les États-Unis en Afghanistan de 2001 à 2021. Nous désignons cette entreprise comme celle des États-Unis pour plusieurs raisons. Premièrement, ce sont les

---

<sup>18</sup> Marc Hecker et Elie Tenenbaum, *La guerre de vingt ans : djihadisme et contre-terrorisme au XXIe siècle* (Robert Laffont, 2021).

<sup>19</sup> Carter Malkasian, *The American War in Afghanistan : a history* (Oxford University Press, 2021).

<sup>20</sup> Alex Strick Van Linschoten et Felix Kuehn, *An Enemy We Created : The Myth of the Taliban-Al Qaeda Merger in Afghanistan* (Oxford University Press, 2012).

<sup>21</sup> Carlotta Gall, *The Wrong Enemy* (Houghton Mifflin Harcourt, 2014).

<sup>22</sup> James H. Lebovic, *Planning to Fail: The US Wars in Vietnam, Iraq, and Afghanistan* (Oxford University Press, 2019).

<sup>23</sup> Ahmed Rashid, *Descent into Chaos : The United States and the Failure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia* (Penguin Group, 2008).

États-Unis qui en sont à l'initiative. Deuxièmement, ce sont eux qui ont largement déterminé la politique à mettre en œuvre en tant que force dirigeante de la coalition internationale. Enfin, ce sont les financeurs majoritaires du processus. De plus, nous avons choisi d'analyser le *state-nation-building* et non pas le *state-building* ou le *nation-building* puisque nous considérons ces deux processus comme indissociables, ils ne peuvent être réfléchis par segments. C'est pourquoi nous les étudions dans leur ensemble de façon corollaire. Par ailleurs, nous utilisons une approche géopolitique qui prend en compte une multitude de facteurs : politique, économique, géographique, ethnologique, sociologique, socio-culturel, démographique ; essentiels pour analyser les moyens déployés pour parvenir à l'objectif visé par les États-Unis : le *state-nation-building* en Afghanistan. Cette étude est multiscalaire, la place du territoire dans le monde prend une place prépondérante ainsi que les acteurs internes et externes en jeu et leurs représentations. La délimitation temporelle du sujet semble s'imposer : l'arrivée des troupes américaines sur le sol afghan en septembre 2001 et leur départ en août 2021. Toutefois, il aurait pu être tout autant pertinent d'analyser la période de 2001 à 2014 puisque le retrait américain d'Afghanistan est entamé depuis cette période. En effet, la mise en place de la stratégie « pivot » de l'administration Obama clôt la période américaine de priorisation de la lutte contre le terrorisme. Selon Barack Obama, les États-Unis doivent s'ajuster à la nouvelle donne internationale qui tend vers un monde multipolaire avec l'émergence de nombreux pays en Asie du Sud et du Sud-est. Cela doit se traduire par un rééquilibrage « du capital politique et en partie des ressources militaires vers l'Asie ».<sup>24</sup> Malgré tout, les États-Unis maintiennent une présence - amoindrie, c'est certain - en Afghanistan, une politique affichée de *state-nation-building* et les financements qui vont avec, jusqu'en 2021. C'est pourquoi nous avons fait le choix d'étudier l'intervention américaine dans sa globalité, durant ces vingt ans, puisqu'elle a eu un impact sur l'Afghanistan jusqu'en 2021.

---

<sup>24</sup> Justin Vaïsse et Frédéric Douzet, « Obama, le Président du pivot », *Hérodote*, n° 149 (février 2013).

Comment pouvons-nous expliquer, par une analyse géopolitique, l'échec des États-Unis dans l'entreprise de construction d'un État et d'une nation en Afghanistan de 2001 à 2021 ?

La présente étude va se découper en trois parties. Nous verrons, dans une première partie, le changement progressif de paradigme : d'une guerre éclair à la mise en œuvre d'une politique de *state-nation-building* en Afghanistan. L'objectif premier des États-Unis était une guerre expéditive contre les terroristes d'Afghanistan et leurs alliés présumés, les Talibans. Ces premiers pas dans cette guerre longue, ont engendré des marques indélébiles sur ce qui allait être la future construction d'un État et d'une nation afghane : la diabolisation d'un pan de la population, les Talibans ; des alliances rapides avec des acteurs régionaux et nationaux ambigus tels que le gouvernement pakistanais, l'*Inter-Services Intelligence* (ISI), les seigneurs de guerre afghan ; la destruction totale de l'État afghan, de ces institutions ; une guerre asymétrique, non régulée créant des obstacles difficilement surmontables pour la réconciliation. Si ce n'est pas leur volonté originelle, les États-Unis « héritent de la boutique » après avoir renversé le régime taliban et détruit une partie des infrastructures afghanes par la guerre. Les Américains ont, ainsi, l'obligation morale d'entreprendre un *state-nation-building*. Toutefois, cette phase d'après-guerre, n'a pas été réfléchie, n'y même envisagée en amont. Or, pour engager un tel processus, il est primordial d'établir un plan d'actions fondé sur les éléments nécessaires à prendre en compte : les axes fondamentaux et les particularités historiques, économiques, socio-démographiques, ethniques et l'environnement géostratégique du pays cible.

Nous analyserons dans une deuxième partie le *state-nation-building* entrepris en Afghanistan de 2001 à 2021. C'est à « l'aveugle » que les États-Unis érigent les objectifs de la construction de l'État et de la nation à l'occasion de l'Accord de Bonn du 27 novembre 2001, sans réelle prise de conscience de l'engagement sans faille que nécessite un tel processus, et sans prise en considération - ou connaissances - des particularités locales du pays cible. Ainsi, la représentativité des factions afghanes invitées aux pourparlers est largement limitée et l'Autorité Intérimaire choisie n'est que le fruit de concessions entre les seigneurs de guerre, vainqueurs dans la guerre contre les Talibans et les États-Unis qui placent les Afghans à même de servir au mieux leurs intérêts. Malgré

tout, les mécanismes transitoires pensés dans l'Accord de Bonn se déroulent sans trop d'accrocs, mais toujours dans la lignée d'une inclusivité limitée. Les priorités choisies dans cet accord s'inscrivent dans la continuité des *state-nation-building* entrepris au cours des « interventions humanitaires » de la décennie 1990 : démocratisation à marche forcée du régime et respect des droits fondamentaux. L'aspect sécuritaire prend également une place prépondérante, ce qui constitue un élément essentiel à la réussite du processus. Finalement, l'aspect développement du pays n'est pas pensé dans l'accord, mais lors de la Conférence de Tokyo, et les objectifs sont énoncés par l'Autorité intérimaire afghane. La mise en œuvre des objectifs de Bonn, de 2001 à 2006, met en lumière les véritables priorités des autorités américaines : la guerre contre les Talibans, les terroristes, et le régime irakien constitue la véritable priorité des États-Unis au détriment de la sécurisation du pays et sa stabilisation. Nous observons, malgré tout, une certaine normalisation de la gouvernance afghane et le début des projets de développement. Face à la résurgence talibane de 2005, les États-Unis envisagent la mise en œuvre d'une stratégie militaire contre-insurrectionnelle vite abandonnée au profit du contre-terrorisme perturbant profondément le *state-nation-building* afghan. Finalement, face à des enjeux de politique nationale et internationale, le gouvernement américain prépare le retrait américain d'Afghanistan dès 2011, qui commencera à être effectif dès 2014. L'administration de Trump tente d'achever ce retrait par les Accords de Doha avec les Talibans. La force résiduelle dont hérite l'administration Biden sera finalement retirée dans sa totalité en août 2021.

Dans la troisième et dernière partie, nous allons analyser formellement ce qui a constitué des choix politiques discutables, de part et d'autre, qui sont à l'origine du constat d'échec de l'intervention américaine de 2001 à 2021. Dans un premier temps, nous étudierons les fautes américaines qui auraient pu être évitées : manque d'engagement dans le *state-nation-building*, manque d'objectifs clairs, linéaires, à long terme couplés à une ingérence continue dans les affaires de l'État afghan ; et le manque de collaboration entre les différents départements américains engagés dans le processus. Dans un second temps, nous étudierons des éléments qui ont participé à l'échec du *state-nation-building* et qui ne relèvent pas - ou seulement en partie - de la responsabilité américaine : le double-jeu pakistanais et la mauvaise gestion des ressources par les gouvernements afghans successifs qui a alimenté la logique rentière de l'État, catalysé la corruption et participé à

l'essor de l'économie grise. Enfin, il s'agira d'analyser les effets positifs qu'a eu la présence américaine pendant vingt ans sur l'Afghanistan : le développement économique et social du pays.

## Partie I. Le changement progressif de paradigme : d'une guerre éclair contre le terrorisme à la mise en œuvre d'un *state-nation-building* en Afghanistan

Nous analyserons dans cette partie une, le changement progressif de paradigme américain dans la campagne militaire afghane. Dans un premier chapitre, nous étudierons la stratégie première des États-Unis : détruire l'ennemi rapidement et quitter le pays encore plus rapidement. Si les Américains remplissent leur objectif de victoire expéditive dans une guerre éclair, ils se voient contraints de s'engager dans une entreprise de plus longue durée : le *state-nation-building* en Afghanistan. Ce changement de politique nous invite à nous pencher, dans un deuxième chapitre, sur les axes fondamentaux d'un tel processus et sur les particularités du pays cible : l'Afghanistan.

### Chapitre 1. Une guerre éclair : victoire écrasante d'une armée régulière super puissante, destruction totale d'un ennemi irrégulier

Dans ce chapitre, nous allons étudier, dans un premier temps, l'implantation presque inébranlable d'un seul objectif, au sein de l'administration Bush : la victoire rapide contre les Talibans et les terroristes. Cela pousse les États-Unis à s'engager dans une guerre de nature asymétrique. Puis nous verrons dans un second temps, comment la destruction totale des ennemis oblige les États-Unis, inscrits dans une communauté internationale, à s'engager dans une entreprise de *state-nation-building* en Afghanistan.

#### **I. Objectif premier : la guerre contre le terrorisme**

L'allocution présidentielle de Georges W. Bush annonce, de manière très claire, l'objectif des États-Unis : l'élimination des terroristes et de tous ceux qui les ont soutenus. La guerre contre le terrorisme constitue, ainsi, l'objectif premier des États-Unis en Afghanistan. Ce type de guerre est d'un genre nouveau, opposant un acteur régulier à un acteur irrégulier : c'est une guerre asymétrique qui porte le conflit loin des sentiers de la régulation.

## **A. Le Discours de Georges W. Bush du 20 septembre 2001 : fondation du caractère de l'opération militaire en Afghanistan**

Les attentats du 11 septembre 2001 provoquent l'effroi international : des individus ont réussi à percer le système de sécurité de la première puissance mondiale. Plus que cela, ils ont eu l'audace de s'attaquer au leader du monde libre, de la communauté internationale. Ces attaques ont des conséquences qui ne s'arrêtent pas à la destruction de vies humaines, l'image imprenable des États-Unis est ébranlée. Le gouvernement Bush ne peut se contenter d'obtenir réparation pour les dommages que les citoyens américains ont subi. Il s'agit d'adopter une réponse ferme, rigide, inébranlable dans le but de réaffirmer sa place de première puissance sur la scène internationale.

La riposte des États-Unis est rapide et incarnée par le Président de la République fédérale, Georges W. Bush, dans son discours du 20 septembre 2001 devant le Congrès (Annexe 1). Cette allocution est incontournable dans le cadre de l'étude de la présence américaine en Afghanistan. Elle est le fondement des relations entre les États-Unis et ses futurs partenaires dans leur guerre contre le terrorisme, mais aussi les Talibans qui sont des Afghans appartenant à un mouvement islamique intégriste et armé. Et il est primordial de comprendre que ce mouvement représente une partie de la population afghane. Ce discours est également important puisqu'il pose de manière très précautionneuse le cadre légal de l'intervention américaine en Afghanistan. Nous pouvons dégager quatre axes majeurs dans cette allocution. Il y a tout d'abord la traduction manichéenne du monde avec d'un côté le Bien incarné par le monde libre guidé par les États-Unis et le Mal composé des terroristes et de tous ceux qui les soutiennent aux yeux des Américains. La mise en exergue du « camp » démocratique, libéral, est réalisée par la méthode de l'entonnoir. Premièrement, le peuple des États-Unis est décrit comme une seule entité héroïque empreinte de solidarité avec la volonté inébranlable de faire répondre leurs agresseurs de leurs actes. Cela s'élargit par la suite à toutes les nations du monde qui ont manifesté leurs solidarités aux États-Unis : « L'Amérique n'oubliera jamais les sons de notre hymne national joués au palais de Buckingham, dans les rues de Paris et à la porte du Brandebourg à Berlin. Nous n'oublierons pas les enfants sud-coréens qui se sont rassemblés pour prier devant notre ambassade à Séoul, où les prières de sympathie offertes dans une mosquée du Caire. Nous n'oublierons pas les moments de silence et les

jours de deuil en Australie, en Afrique et en Amérique latine ».<sup>25</sup> L'image dépeinte de l'autre camp est bien plus sombre, ce sont « les ennemis de la liberté ».<sup>26</sup> Il y a, dès les premières minutes du discours, une diabolisation de l'ennemi qui cherche à « imposer ses croyances radicales à tous les peuples »,<sup>27</sup> et ce, par tous les moyens : « aucune distinction entre les militaires et les civils, y compris les femmes et les enfants »<sup>28</sup>. Puis, il y a ce passage très important sur les conditions de vie imposées au peuple afghan : brutalisation, famine, sexisme institutionnel, l'absence d'un état de droit, multiplication d'emprisonnements pour des questions relevant de la liberté privée de l'individu. Ces supplices sont « la vision d'Al-Qaïda pour le monde ».<sup>29</sup> Mais c'est aussi la vision des Talibans au pouvoir depuis sept ans. Il y a une recherche d'émotions à travers ce tableau dépeint : attirer la pitié pour le peuple afghan. Cette émotion ne sera, cependant, pas au service d'une intervention à objectif humanitaire pour secourir le peuple afghan opprimé, mais bien une intervention pour que justice soit faite au nom du peuple des États-Unis. C'est d'ailleurs ce qu'il annonce par la suite : « Ils ne se contentent pas de réprimer leur propre peuple, ils menacent des personnes partout dans le monde en parrainant, abritant et armant des terroristes ».<sup>30</sup> L'enjeu est bien celui de la sécurité internationale et non pas une intervention en réaction à l'action du gouvernement taliban envers la population afghane. C'est d'ailleurs pour cela que G.W. Bush offre la possibilité aux talibans de ne pas subir la colère de la puissance avec une série d'ultimatums qui sont les suivants : livrer les dirigeants d'Al-Qaïda présents sur le sol afghan et chaque personne qui leur a apporté un soutien, fermer tous les camps d'entraînements terroristes en Afghanistan, donner aux États-Unis un accès complet à ces camps afin qu'ils puissent s'assurer de leur non-opérationnalité. À ces demandes principales s'ajoutent la libération de ressortissants étrangers, la protection des travailleurs humanitaires, diplomates et journalistes.

Dans cette liste de demandes, nous pouvons y voir non seulement la preuve que le régime taliban n'est pas la cible première, ni même une cible s'il décide de plier à ces demandes, mais également le deuxième axe fort de ce discours : la réaffirmation de la puissance

---

<sup>25</sup> Georges W. Bush, « Allocution du Président à la Nation » (Discours, Washington D.C, 20 septembre 2001).

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Ibid.

américaine. Cette liste de demandes intervient après la diabolisation des Talibans : « nous condamnons le régime taliban »<sup>31</sup> et « en aidant et en encourageant le meurtre, le régime taliban commet un meurtre ».<sup>32</sup> La question ici n'est pas de remettre en cause la légitimité de tels propos, mais plutôt de s'interroger sur leurs impacts sur la probabilité d'une réponse positive de la part des Talibans. Une telle diabolisation peut cristalliser le travail diplomatique.<sup>33</sup> Par ailleurs, cette liste d'exigences empiète sur la souveraineté territoriale du gouvernement taliban par la revendication d'un accès américain complet à certaines parties du sol afghan. Cet inventaire est empreint d'un rapport de force inégal entre les deux États où les États-Unis rappellent implicitement leur place sur la scène internationale, leur puissance et de facto leur capacité à gagner un affrontement physique avec le régime taliban très rapidement. C'est pour cela que G. W. Bush ne s'embarasse pas de la forme diplomatique classique et assume sa rhétorique jusqu'au bout : « Ces exigences ne sont pas ouvertes à la négociation ou à la discussion. Les Talibans doivent agir et agir immédiatement. Ils livreront les terroristes, ou ils partageront leur sort ».<sup>34</sup> Ainsi, pour le régime taliban, accepter ces demandes revient implicitement à accepter de se soumettre en tant que gouvernement - qu'ils estiment souverain et légitime - à un gouvernement étranger, remettant en question de facto son pouvoir et sa souveraineté aux yeux du monde et de sa population.

Cette remise au centre de la puissance étasunienne n'est pas adressée qu'aux groupes terroristes et au régime taliban, mais au monde entier. La rhétorique est claire : soit les États se rangent du côté américain, soit ils seront considérés comme des adversaires non seulement par la première puissance mondiale, mais également par tous ses alliés puisque : « Ce n'est pas seulement le combat de l'Amérique. Et ce qui est en jeu n'est pas seulement la liberté de l'Amérique. C'est le combat du monde. C'est le combat de la civilisation. C'est le combat de tous ceux qui croient au progrès et au pluralisme, à la tolérance et à la liberté ».<sup>35</sup> Ce message était déjà passé en interne dans le monde diplomatique.<sup>36</sup> C'est en

---

<sup>31</sup> Georges W. Bush, « Allocution du Président à la Nation » (Discours, Washington D.C, 20 septembre 2001).

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Pierre Grosser, *Traiter avec le diable ? : Les vrais enjeux de la démocratie au XXIe siècle* (Editions Odile Jacob, 2013).

<sup>34</sup> Georges W. Bush, « Allocution du Président à la Nation » (Discours, Washington D.C, 20 septembre 2001).

<sup>35</sup> Georges W. Bush, « Allocution du Président à la Nation » (Discours, Washington D.C, 20 septembre 2001).

<sup>36</sup> Strick Van Linschoten et Kuehn, *An Enemy We Created : The Myth of the Taliban-Al Qaeda Merger in Afghanistan*, op. cit.

partie pour cela qu'un grand nombre d'États avaient fait savoir leur solidarité avec les États-Unis et leur rejet du régime taliban avant ce discours du 20 septembre. C'est notamment le cas du Pakistan, pays qui va être sur la première ligne de cette guerre de vingt ans en étant l'arrière-base militaire des États-Unis. Le 12 septembre le secrétaire d'État adjoint, Richard Armitage, informe le Général Ahmed Mahmood, chef de l'ISI que « soit vous êtes avec nous, soit vous êtes avec les terroristes ».<sup>37</sup> Le Président Pervez Musharraf et ses généraux comprennent qu'ils doivent abandonner les Talibans : le prix d'être considéré comme un état hostile, terroriste, par les États-Unis est trop élevé. L'allié historique des Talibans se range donc du côté américain par calculs géopolitiques. Le gouvernement pakistanais ne souhaite pas qu'un rapprochement militaire sans précédent se mette en place entre les États-Unis et l'Inde - pays historiquement ennemi du Pakistan notamment sur la question sensible du Cachemire - au vu de la nécessité de la guerre en Afghanistan. Il refuse également d'être marginalisé internationalement. Toutefois, cette prise de position n'est pas franche dans le sens où Musharraf ne ferme pas totalement la porte aux Talibans. Il déclare dans son discours télévisé du 19 septembre : « J'ai tout fait pour l'Afghanistan et les Talibans alors que le monde entier était contre eux. Nous faisons de notre mieux pour sortir de cette situation critique sans leur porter préjudice ».<sup>38</sup> L'état des relations internationales n'est, en effet, pas du tout à l'avantage du Pakistan. C'est un des rares pays, aux côtés des Émirats Arabes Unis et de l'Arabie Saoudite, qui a reconnu la souveraineté du gouvernement taliban. Ces États ont respectivement coupé leurs relations officielles avec l'Émirat islamique d'Afghanistan le 22 et le 25 septembre. Le Pakistan, lui, essaie jusqu'à la dernière heure de convaincre les Talibans de se plier aux exigences américaines. Le général Mahmood rencontre le mollah Mohammad Omar le 28 septembre pour le convaincre de livrer Oussama Ben Laden, sans succès.<sup>39</sup> Il faudra donc garder en tête tout le long de ce travail d'analyse que le Pakistan a rejoint le camp américain non pas par volonté, mais bien par défaut d'un calcul coûts-bénéfices. Ce point est absolument fondamental puisque le Pakistan va être le premier allié des États-Unis dans cette guerre contre les Talibans. Maintenant, que nous avons analysé comment les États-Unis ont réussi à persuader les pays qui ne sont pas traditionnellement dans leur «

---

<sup>37</sup> Rashid, *Descent into Chaos : The United States and the Failure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia*, op. cit.

<sup>38</sup> Gareth Porter, « Bush buried Musharraf's al-Qaeda links », *Asia Times*, 2008.

<sup>39</sup> John F. Burns, « Pakistanis Fail in Last-Ditch Bid to Persuade Taliban to Turn Over bin Laden », *The New York Times*, 28 septembre 2001.

camp » - à travers la réaffirmation de sa puissance, dans une rhétorique de la menace provoquant la peur chez les gouvernements potentiellement qualifiables de régimes hostiles - il s'agit désormais de s'intéresser à la manière dont les États-Unis vont convaincre le « monde libre » de se battre à leur côté.

Au-delà du discours manichéen que nous avons étudié plus tôt, G.W. Bush use du langage du droit international pour légitimer la future action militaire des États-Unis en Afghanistan. L'élément central dans cette démarche est la qualification des attentats du 11 septembre « d'acte de guerre ».<sup>40</sup> Cela ouvre la voie au droit à la légitime défense, d'autant plus que le Président des États-Unis met l'accent sur le caractère répétitif des agressions d'Al-Qaïda : bombardement de l'USS Cole et des ambassades américaines en Tanzanie et au Kenya. Cependant, Al-Qaïda n'est que présumé coupable dans les attaques visant les deux ambassades. En tout cas, cette rhétorique renforce le poids politique et juridique de l'éventuelle intervention américaine. Cette légitime défense a, cependant, un cadre : elle doit être nécessaire et proportionnée. La nécessité est argumentée par deux points dans ce discours. Premièrement, en dépeignant la menace à la sécurité internationale que représentent ces organisations terroristes : « Il y a des milliers de ces terroristes dans plus de 60 pays ».<sup>41</sup> Il est, toutefois, possible de les cibler efficacement puisque leur lieu de prédilection est l'Afghanistan : « Ils sont recrutés dans leurs propres nations puis amenés dans des camps se trouvant dans des pays comme l'Afghanistan, où ils sont formés aux tactiques de la terreur ».<sup>42</sup> Deuxièmement, la nécessité du recours à la force doit être prouvée par l'épuisement des voies diplomatiques. C'est ici qu'intervient la liste d'exigences adressée au régime taliban. Ainsi, une dernière chance est offerte pour échapper à l'affrontement militaire, si les Talibans décident de ne pas plier, ce sera de leur fait. Enfin, concernant la proportionnalité et de manière plus globale, le cadre général de la guerre, c'est assez flou. « Notre guerre contre le terrorisme commence avec Al-Qaïda, mais elle ne s'arrête pas là. Elle ne s'arrêtera pas tant que tous les groupes terroristes d'envergure mondiale n'auront pas été trouvés, arrêtés et vaincus ».<sup>43</sup> Premièrement, la cible de l'attaque n'est pas claire : donner le feu vert aux États-Unis

---

<sup>40</sup> Georges W. Bush, « Allocution du Président à la Nation » (Discours, Washington D.C, 20 septembre 2001).

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ibid.

pour l'intervention reviendrait, en fait, à leur donner un mandat sans frontières contre le terrorisme qui est, comme nous l'avons vu en introduction, une idéologie, une méthode d'action. La délimitation de la temporalité est également très floue : « Cette guerre ne ressemblera pas à la guerre contre l'Irak, il y a dix ans, avec une libération décisive du territoire et une conclusion rapide. Elle ne ressemblera pas à la guerre aérienne au-dessus du Kosovo il y a deux ans, où aucune troupe au sol n'a été utilisée et où pas un seul Américain n'a été perdu au combat. Notre réponse implique bien plus que des représailles instantanées et des frappes isolées. Les Américains ne doivent pas s'attendre à une seule bataille, mais à une longue campagne, comme nous n'en avons jamais vu ». <sup>44</sup> Nous pouvons comprendre que l'engagement militaire sera total : aérien, terrestre, naval, mais aussi que les États-Unis resteront sur place le temps qu'il faudra pour éradiquer le Mal à la racine, c'est-à-dire toutes les organisations terroristes. Ainsi, nous pouvons affirmer que le critère de proportionnalité est largement dépassé : il ne s'agit pas de retrouver les responsables des attentats du 11 septembre pour les faire traduire en justice, le mandat qu'exigent les États-Unis dépasse largement l'organisation d'Al-Qaïda. Enfin, les méthodes auxquelles auront recours l'armée américaine ne seront pas toutes dévoilées ce qui pose question également : « Elle peut inclure des frappes spectaculaires, visibles à la télévision et des opérations secrètes, dont le succès restera secret. Nous priverons les terroristes de fonds, nous les monterons les uns contre les autres, nous les chasserons d'un endroit à l'autre, jusqu'à ce qu'ils n'aient plus de refuge ni de repos. Et nous poursuivrons les nations qui fournissent une aide ou un refuge au terrorisme ». <sup>45</sup>

Ainsi, ce discours contient de nombreux éléments implicites qui sont les fondations de la future intervention des États-Unis en Afghanistan. Tout d'abord les relations entre les États-Unis et les Talibans. Les Talibans soutiennent le Mal, ils sont donc le Mal et doivent par conséquent être exterminés au même titre que les terroristes. C'est une première erreur aux conséquences lourdes sur le *state-nation-building* puisque cela cristallise de facto les relations entre les Américains et les Talibans qui représentent une partie de la population afghane. Ensuite, ce discours est teinté d'une supériorité américaine. Les États-Unis vont arborer cette arrogance dans leur manière d'entreprendre le *state-nation-building*, mais

---

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Ibid.

aussi dans leur façon d'appréhender l'insurrection talibane qu'ils vont sous-estimer de manière continue, ce qui leur coûtera très cher. Par ailleurs, cette arrogance va rendre aveugle les Américains sur les particularités locales, et sur la culture afghane qui sont pourtant des enjeux absolument fondamentaux à saisir. D'autant plus que l'histoire récente et moins récente de l'Afghanistan montre le rejet des Afghans pour ce qui peut être ressenti comme une forme d'impérialisme. Tout cela montre simplement que l'administration Bush n'a pas envisagé la mise en œuvre d'un *state-nation-building* à ce moment-là, ce qui implique qu'il n'est pas planifié, ce qui constitue une lacune latente pendant les vingt ans d'intervention américaine.

Cette allocution pose les bases légales de l'intervention du 7 octobre 2001, mais aussi les bases morales permettant de rallier les pays à sa cause. C'est un acte perlocutoire, c'est-à-dire qu'il provoque l'existence de quelque chose en posant les attentats du 11 septembre comme un enjeu de sécurité internationale, il agit sur le monde social.<sup>46</sup> La sécurisation est une affaire intersubjective, ce qui nécessite donc qu'un auditoire y adhère comme le font les pays qui se rangent du côté étasunien. Ce discours est à destination exclusive d'une guerre potentielle et non pas d'un *state-nation-building*. La sécurité internationale comme justification d'un affrontement physique naît à la suite de l'effondrement de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) mettant un terme à la guerre froide laissant ainsi place à un nouvel ordre mondial. Cette nouvelle organisation est composée de trois mondes différents pour Robert Cooper.<sup>47</sup> Il y a le monde pré-moderne où les États ont failli : ils n'ont pas réussi à imposer leurs contrôles sur le territoire.<sup>48</sup> Nous pouvons donner à cet égard l'Afghanistan comme exemple. Cette faillite de l'État a conduit à l'émergence d'acteurs qui concurrencent le monopole de la violence légitime. Ces acteurs sont des criminels qui engendrent le chaos, chaos dépassant les seules frontières de l'État. Il y a, ensuite, le monde moderne : les États détiennent le monopole de la contrainte légitime, ils ont pour objectif la sauvegarde de leurs intérêts, la maîtrise des risques ainsi que le maintien de l'ordre international établi et ont recours à la force dans un objectif de sauvegarde de l'équilibre des puissances permettant leur sécurité.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> John Langshaw Austin, *How to Do Things with Words* (Clarendon Press, 1975).

<sup>47</sup> Cooper, *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-first Century*, op. cit.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Ibid.

Nous pouvons à ce titre évoquer la Russie, la Chine et les États-Unis à titre d'exemple. Et il y a finalement le monde post-moderne incarné par l'Union européenne où les États-Nations ont décidé la mise en place conjointe d'un régime supranational.<sup>50</sup> Le chaos, engendré par le refus des Talibans de lutter contre des acteurs terroristes qui revendiquent l'usage de la violence à des fins privées et criminelles sur leur territoire, a dépassé les frontières afghanes pour atterrir jusqu'aux États-Unis et à l'attaque des tours jumelles conduisant à la mort de 2 997 personnes. Le gouvernement Bush, dans le but de sauvegarder les intérêts américains ainsi que de maîtriser les risques, va faire usage de la force pour assurer la sécurité du pays. Cela mène donc à la guerre, à la suite du refus taliban de céder aux exigences américaines.

### **B. Une guerre contre le terrorisme : une guerre asymétrique, loin des sentiers de la régulation**

L'intervention militaire du 7 octobre 2001 engagée par les États-Unis a pour objectif la lutte contre le terrorisme ce qui débouche de facto sur une guerre asymétrique. C'est une guerre qui oppose une force régulière à une force irrégulière en position d'infériorité nette concernant les moyens qu'ils soient matériels, humains, économiques, mais qui va user des faiblesses de l'ennemi pour faire basculer le rapport de force en sa faveur.<sup>51</sup> Ce type de conflit ne doit pas être confondu avec les guerres dissymétriques qui opposent des forces régulières : un État fort face à un État faible. Dans les conflits asymétriques, le groupe irrégulier voit sa survie mise en jeu, il n'y a donc pas de limites dans les moyens employés.<sup>52</sup> D'autant plus que ce type de groupe n'est pas partie au droit international, il n'y a donc pas de règle dans ce type de conflit. Ce qui constitue une véritable perte puisque ces règles ont été établies dans un but précis. En premier lieu, le respect de la vie humaine, de la dignité humaine, mais aussi parce qu'elles permettent une reconstruction de l'État vaincu post-conflit ainsi qu'une réconciliation entre les parties prenantes au conflit, ce qui est un facteur nécessaire à la reconstruction de l'État. Ainsi, l'absence de régulation du conflit ne permet pas d'engager un *state-nation-building* débarrassé des rancœurs vis-à-vis des exactions commises pendant la guerre. Il n'y a également pas de confiance en l'État extérieur, partie prenante au conflit, qui entreprend

---

<sup>50</sup> Cooper, *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-first Century*, op. cit.

<sup>51</sup> Alexandre Martin et Loïck Coriou, « Définir un conflit asymétrique », *Le Monde*, 31 mars 2003.

<sup>52</sup> Ibid.

le state-building. C'est pourquoi la symétrie est une nécessité : en cas de défaite, cela permet la préservation de l'existence d'un État battu.

De plus, dans les conflits asymétriques, le groupe irrégulier se sert des médias dans le but d'influencer l'opinion publique<sup>53</sup> comme l'a fait Al-Qaïda en diffusant massivement sa propagande. Ils ont recours à ce que Pascal Brouillet appelle un « cycle provocation-répression »,<sup>54</sup> c'est-à-dire que les groupes terroristes d'Afghanistan incitent l'armée américaine à adopter des réactions disproportionnées envers la population locale par des provocations choc. La distinction entre civils et combattants est presque impossible dans un conflit asymétrique : le groupe irrégulier ne porte pas d'uniforme et profite de cet avantage pour se dissimuler au sein de la population. Cependant, les exactions commises par les Américains leur coûtent très cher politiquement puisque les États-Unis sont, eux, parties prenantes au droit international et en tant que régime démocratique le gouvernement doit rendre des comptes à sa population. Élément que les terroristes d'Al-Qaïda ont complètement intériorisé et dont ils usent en diffusant ces exactions publiquement, transportant ainsi le combat sur le champ politique.<sup>55</sup> Les États-Unis s'engagent, ainsi, dans une guerre asymétrique sans en prendre la mesure totale des enjeux qui en découle.

Il faut attendre le mois de décembre 2006 pour que les autorités américaines actualisent leur stratégie en cas de conflit asymétrique avec le *Manuel de la Doctrine pour combattre une insurrection* de David Petraeus, commandant en Irak et James Amos, 35e commandant du Corps des Marines, qui a également servi en Irak. Ladite Doctrine est claire : intégrer les opérations civiles et militaires.<sup>56</sup> Ce document met à jour la doctrine américaine en la matière, vieille de plus de deux décennies, à partir des leçons tirées dans la campagne irakienne. Et c'est seulement à partir de ce moment-là qu'il est énoncé clairement, par le gouvernement américain, que la guerre contre des groupes irréguliers implique de fait un *state-nation-building*. La guerre asymétrique exige, selon ce document, un mélange de missions à la fois militaires et civiles. « Les soldats et les

---

<sup>53</sup> Alain Bauer et Jean Louis Bruguière, *Les 100 mots du terrorisme*, 2014.

<sup>54</sup> Pascal Brouillet, « Guerres asymétriques et terrorisme », (Dossier, Espace : les nouvelles guerres, 2010).

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> David H. Petraeus et James F. Amos, « Counterinsurgency » (Field Manual, décembre 2006).

marines sont censés être aussi bien des bâtisseurs de nation que des combattants ». <sup>57</sup> Par ailleurs, il y a une réelle prise de conscience de la difficulté à mener une guerre asymétrique : « Nous espérons que ce manuel fournira les lignes directrices nécessaires pour réussir des opérations extrêmement difficiles et complexes ». <sup>58</sup> Il y a un déplacement de la priorisation. C'est le passage de la victoire physique par tous les moyens à la priorisation des bons comportements afin d'éviter de pousser la population vers l'idéologie des insurgés. L'élimination d'insurgés peut conduire au recrutement de nombreux autres, ce qui est par conséquent inefficace. Pour lutter contre une insurrection, il faut à la fois recréer une société pérenne, des institutions et un pouvoir politique légitime. Ce qui constitue à la fois du *nation-building* et du *state-building*. Il y a une compréhension formalisée des enjeux de la guerre à mener après déjà cinq ans passées sur le terrain. Malheureusement, ces années étaient cruciales puisqu'elles étaient les premières : moment de création de nouvelles institutions, de la mise en place d'un gouvernement, des projets de développement menant, suivant la qualité de ces processus, à l'adhésion de la population ou non au nouvel État. Cela ne veut pas dire que ça n'a pas été fait, mais que les forces américaines ont appris en faisant ce qui n'est certainement pas la meilleure manière de réussir un *state-nation-building*. Cela sous-entend aussi qu'il y a un besoin particulier de prise de recul, d'adaptabilité, de flexibilité quand on avance les yeux bandés ; éléments que nous retrouvons rarement dans une situation où une multitude d'acteurs sont en jeu, où les processus engagés sont profonds, fastidieux et ne peuvent pas être remaniés à la demande.

Ainsi, la nature de la guerre d'Afghanistan que mène les États-Unis à des obstacles de taille tels que la perte de légitimité de l'intervention et la perte de soutien de l'opinion publique. Les méthodes de propagande d'Al-Qaïda vont être efficaces en raison des exactions américaines, rendues possibles par l'absence de régulation de cette guerre. Le soutien de l'opinion publique afghane comme international est pourtant un facteur indispensable de la réussite ou non de l'entreprise de *state-building*. En effet, l'adhésion de la population afghane à l'intervention étrangère dans le processus de *state-nation-building* est nécessaire à la réussite à la fois du processus de construction et de la guerre contre-insurrectionnelle. L'adhésion de l'opinion publique américaine est primordiale

---

<sup>57</sup> Petraeus et Amos, « Counterinsurgency », op. cit.

<sup>58</sup> Ibid.

également pour que le gouvernement soit autorisé à continuer un investissement militaire et financier de taille. Enfin, le soutien de l'opinion publique internationale est aussi exigé puisque le *state-nation-building* en Afghanistan est appuyé par un appui militaire et financier de la coalition internationale et est permis légalement par l'aval de la communauté internationale, via les Nations unies.

Pour empêcher les crimes de guerre, la communauté internationale a mis en place des critères de guerre juste, le *jus ad bellum* et le *jus in bellum*, inscrits dans la tendance à la régulation de la guerre. Une démocratie peut facilement entrer en guerre malgré le fait que cette décision doit être sous-pesée par différents organes, mais à l'inverse des régimes autoritaires, elle doit apporter des justifications à cette entrée en guerre. Il y a tout d'abord les critères d'entrée en guerre. Cela débute par la déclaration publique effectuée par G.W. Bush le 7 octobre 2001 dans son discours adressé à la nation dans la salle des traités : « Sur mes ordres, l'armée américaine a commencé à frapper les camps d'entraînement des terroristes d'Al-Qaïda et les installations militaires du régime taliban en Afghanistan ». <sup>59</sup> Cette guerre doit être lancée par une autorité légitime, il s'agit ici de l'État qui a par ailleurs été approuvé par les Nations unies et soutenu par le commandement militaire de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Il faut que la cause soit juste, il s'agit ici d'éliminer la menace à la sécurité internationale ce qui est une cause de premier rang au sein de la communauté internationale, un des éléments pour lequel le Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU) peut décider une intervention militaire. Il faut qu'il y ait proportionnalité dans l'usage de la force et des bonnes probabilités de succès dans le sens où la guerre doit apporter plus d'avantages que de dommages. G.W. Bush déclare que les attaques sont « soigneusement ciblées et destinées à empêcher l'utilisation de l'Afghanistan comme base d'opérations terroristes et à attaquer la capacité militaire du régime taliban ». <sup>60</sup> Il s'agit donc de cibler militairement des zones terroristes et de renverser un régime autoritaire qui oppresse son peuple. Il y a toutefois toujours une part d'incertitudes concernant les effets de la guerre, c'est un pari moral. <sup>61</sup> Les États-Unis n'ont absolument pas conscience de l'ampleur des conséquences négatives potentielles que leur intervention peut engendrer. Ils ont le sentiment d'être surpuissant

---

<sup>59</sup> Georges W. Bush, « Presidential Address to the Nation » (Salle des Traités, 7 octobre 2001).

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Michael Walzer, *Guerres justes et injustes* (Gallimard, 1977).

face à leurs adversaires en Afghanistan. Enfin, pour que l'entrée en guerre soit juste, il faut que l'usage de la force armée soit le dernier recours. Le Président américain a fait une proposition que les Talibans ont refusée, par conséquent, les voies diplomatiques ont été épuisées.

Il y a également des critères de l'éthique dans la guerre qui doivent être respectés, le *jus in bellum*. Premièrement, il existe le principe de distinction entre civils et militaires. C'est un élément très difficile à respecter dans les guerres contre-insurrectionnelles : les groupes irréguliers ne portent pas d'uniforme, se cachent très souvent dans des bâtiments civils et se fondent facilement dans les foules. Il y a, par ailleurs, la question des enfants, présents sur des camps terroristes - pour diverses raisons ; parents combattants, orphelins, enfant-soldat - que certains membres du commandement militaire américain ont jugé comme des dommages collatéraux négligeables. Ces opérations dites « très ciblées » ont causé la mort d'un nombre inconnu d'enfants en Afghanistan. À titre d'exemple, il y a eu la frappe de drones américaine du 29 août 2021 qui a fait dix victimes dont sept enfants.<sup>62</sup> Ce principe de distinction n'est donc absolument pas respecté. Il y a également le principe de nécessité qui implique de n'employer que la force nécessaire pour gagner, remplir les objectifs de l'opération. Au vu des éléments évoqués précédemment, nous pouvons affirmer que ce critère n'est pas respecté non plus. Tout comme le critère de proportionnalité qui implique que les dommages collatéraux doivent être proportionnés aux objectifs de l'attaque. Enfin, il faut que toutes les précautions possibles aient été prises, ce qui oblige les militaires à planifier les interventions. Ces critères sont une grille de lecture nécessaire pour analyser ces vingt ans d'intervention américaine.

L'objectif premier des États-Unis est une guerre éclair visant à détruire totalement un ennemi défini comme le Mal incarné. Convaincu de leur surpuissance militaire et diplomatique, ils ne prennent pas en compte la totalité des enjeux qui se cachent derrière le type de guerre qu'ils ont lancé. En effet, la place prépondérante des États-Unis dans la construction de la communauté et du droit international, leur permet d'en maîtriser les codes et de justifier moralement et juridiquement leur entrée en guerre. Toutefois, ils ne

---

<sup>62</sup> Amnesty International, « États-Unis. La reconnaissance d'une frappe de drone américaine en Afghanistan est une avancée, mais il faut encore une enquête exhaustive pour établir les responsabilités », *Amnesty International*, 17 septembre 2021.

connaissent pas et ne s'intéressent pas aux codes d'une guerre asymétrique ce qui mènent leurs soldats sur la voie du non-respect des critères de guerre juste, à des exactions, voire dans certains cas, à des crimes de guerre. Outre une perspective humaniste, ces actions américaines vont coûter très cher au processus de construction d'un État et d'une nation en Afghanistan avant même qu'ils n'aient envisagé d'engager une telle entreprise.

## **II. De la guerre éclair à l'obligation de construction d'un État et d'une nation**

Les États-Unis connaissent une victoire expéditive en Afghanistan, les Talibans sont renversés, les terroristes éliminés. Toutefois, la destruction totale de l'appareil étatique par la guerre initiée par les Américains, les oblige à s'engager dans une entreprise de *state-nation-building*.

### **A. Une volonté : une victoire rapide, un départ encore plus rapide**

Loin de la perspective de stabilisation, les États-Unis se tournaient, en effet, en septembre 2001, vers ce que l'on allait nommer la doctrine Rumsfeld alors Secrétaire américain à la Défense. Le principe est simple, il consiste à tirer les pleins bénéfices de la supériorité militaire et technologique des États-Unis pour mener des guerres rapides grâce à l'usage privilégié des unités légères et distantes : l'armée de l'air. Cela permet d'éliminer un ennemi sur un territoire donné sans en occuper le sol et ainsi d'avoir la capacité de se déplacer vers un nouveau conflit, au plus vite, sans subir la contrainte de lenteur des unités au sol. L'artisan de la guerre contre la terreur, Donald Rumsfeld, entendait bien aller chasser les terroristes au-delà des frontières afghanes et ne pas s'empêtrer dans un devoir de stabilisation post-conflit. Dès le 21 septembre, à l'occasion d'une réunion sur le plan opérationnel pour l'Afghanistan, Rumsfeld demande des plans plus globaux qui iraient au-delà de l'Afghanistan.<sup>63</sup> Cette vision était largement partagée par le Président des États-Unis puisqu'il demande au Secrétaire de la Défense le 21 novembre 2001 de prévoir une stratégie pour une guerre prochaine avec l'Irak.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Douglas J. Feith, *War and Decision: Inside the Pentagon at the Dawn of the War on Terrorism* (Harper Collins, 2008).

<sup>64</sup> Bob Woodward, *Plan of Attack*, Simon & Schuster, 2004.

Les hauts-dirigeants américains avaient déjà les yeux détournés de l’Afghanistan alors même que la campagne n’avait pas commencé ou dans le second cas seulement depuis plus d’un mois. Cet excès de confiance en leur supériorité militaire ne s’appuyait pas sur une stratégie dûment élaborée et réfléchie. Le constat de la réunion du Conseil de Sécurité Nationale du 13 septembre 2001, est que les forces opérationnelles ont été prises de court par les événements, l’Afghanistan n’a jamais constitué une priorité stratégique américaine. Aucun membre du Département de la Défense n’a de plan d’attaque, les spécialistes d’Arlington étudient le terrain à l’aide de cartes datant de l’époque coloniale.<sup>65</sup> En revanche, la CIA dispose d’un service spécialisé dans l’information contre-terroriste et pense une opération d’appui aux forces afghanes en opposition avec les Talibans : le Front uni islamique et nation pour le salut de l’Afghanistan dirigé par Ahmed Chah Massoud assassiné quatre jours plus tôt.<sup>66</sup> Cette Alliance du Nord regroupe des combattants qui se sont battus dans la guerre contre l’URSS, contre le régime communiste et pendant la guerre civile afghane. Ils n’ont pas toujours été unis et se sont même affrontés durant cette période de guerre permanente de 1979 à 1992. C’est l’accession au pouvoir des Talibans en 1996 qui les réunit sous une seule bannière : la lutte contre l’Émirat Islamique d’Afghanistan. C’est, dans ce contexte, que nous observons un déplacement de la stratégie militaire du Département de la Défense aux services de renseignements extérieurs qui aboutit à l’opération « Liberté Immuable ».

Dès le 26 septembre, des agents de la CIA débarquent en Afghanistan avec quelques millions de dollars à destination des seigneurs de guerre de l’Alliance du Nord de Qasim Fahim.<sup>67</sup> Ainsi, les combats commencent avant le début officiel de la guerre du 7 octobre 2001. Les Talibans ne semblant pas se plier aux exigences américaines, le Congrès déroule, alors, le tapis rouge à Georges W. Bush lors de la réunion du 18 septembre 2001 par l’*Authorization to Use Military Force* (AUMF) en permettant au Président « d’user de toute la force nécessaire et appropriée contre les États, organisations ou individus qu’il considère avoir planifié, autorisé, commis ou contribué aux attaques terroristes survenues le 11 septembre 2001, ainsi que contre ceux qui abritent de telles organisations ou individus [...] et ce en vue d’empêcher tout autre acte de terrorisme international contre

---

<sup>65</sup> Michael Rumsfeld, *Know and Unknow : a Memoir* (New York: Sentinel, 2011).

<sup>66</sup> Nicolas Jallot, « 11 septembre, l’avertissement du Commandant Massoud », 2020.

<sup>67</sup> Hecker et Tenenbaum, *La guerre de vingt ans : djihadisme et contre terrorisme au XXIe siècle*, op. cit.

les États-Unis ». <sup>68</sup> Cet acte juridique du Congrès octroie à Bush une capacité militaire extrêmement discrétionnaire dénuée de cadre temporel, géographique et de cible définie. À ce moment-là, le chef américain des armées est déjà fort du soutien de l'OTAN qui a invoqué pour la première fois de son histoire, le 12 septembre 2001, son article 5 déclarant que l'attaque contre les États-Unis constituait une attaque contre les 19 membres de l'alliance militaire. <sup>69</sup> L'opération « Liberté immuable » obtient également l'aval du Conseil de Sécurité des Nations unies par l'adoption de la résolution américaine 1 373, le 28 septembre 2001. <sup>70</sup> Cette décision intervient après le refus des Talibans de se soumettre à la demande unanime, du 19 septembre, du Conseil de Sécurité concernant la remise « immédiate et inconditionnelle » de Ben Laden. <sup>71</sup>

C'est ainsi que le 7 octobre 2001 débute officiellement la guerre contre le terrorisme en Afghanistan par les premières frappes aériennes des États-Unis, en renfort aux affrontements au sol mené par les seigneurs de guerres de l'Alliance du Nord. <sup>72</sup> La campagne militaire dirigée par les Américains est très rapidement couronnée de succès puisque le 13 novembre Kaboul tombe et le régime des Talibans est renversé. <sup>73</sup> En moins de deux mois, les Talibans sont chassés à la fois du pouvoir et du territoire d'Afghanistan, les cellules d'entraînement terroriste sont démantelées et les membres d'Al-Qaïda encore en vie ont fui dans les pays voisins, c'est une victoire totale. Les objectifs initiaux sont remplis. Et comme Donald Rumsfeld l'a stipulé à Douglas Feith, sous-secrétaire à la politique de la Défense dans un mémorandum : « Les États-Unis ne devraient pas s'engager dans une quelconque participation militaire après la chute des Talibans puisque les États-Unis seront fortement engagés dans la lutte contre le terrorisme dans le monde entier » <sup>74</sup>. Cela s'inscrit dans la continuité des deux priorités américaines en Afghanistan, évoquées plus tôt : vaincre les adversaires et ne pas s'enliser. Le deuxième point est une marque de l'héritage du traumatisme vietnamien qui touche l'ensemble de la bureaucratie

---

<sup>68</sup> Le Congrès des États-Unis, « Joint Resolution to authorize the use of United States Armed Force against those responsible for the recent attacks launched against the United States », S.J.Res.23 § (2001).

<sup>69</sup> OTAN, « Déclaration du Conseil de Partenariat Euro-Atlantique » (2001).

<sup>70</sup> Conseil de Sécurité des Nations Unies, « Résolution 1373 », S/RES/1373 § (2001).

<sup>71</sup> La valise diplomatique, « Chronologie de la crise afghane », *Le Monde Diplomatique*, 7 janvier 2002.

<sup>72</sup> Perry Walter L. et David Kassing, « Toppling the Taliban. Air-Ground Operations in Afghanistan, October 2001–June 2002 » (RAND Corporation, 2015).

<sup>73</sup> La valise diplomatique, « Chronologie de la crise afghane », art. cité

<sup>74</sup> Donald Rumsfeld à Douglas Feith, « U.S. Strategy in Afghanistan », Memorandum, 16 octobre 2001.

américaine, mais peut-être plus particulièrement Donald Rumsfeld qui était secrétaire à la Défense quand les États-Unis décident finalement de se retirer du Vietnam.

Cela vient également appuyer l'analyse faite précédemment du discours du 20 septembre de Bush devant le Congrès : l'objectif n'était absolument pas de sauver le peuple afghan, mais bien de lutter contre le terrorisme afin de restaurer la sécurité internationale. Aussi, comme démontré à de multiples reprises, précédemment, cette guerre n'a pas de frontière et le projet irakien était une priorité à bien des égards aux yeux d'une grande partie de l'administration Bush. Dès les premières délibérations internes, certains défendent même l'idée d'attaquer l'Irak en réponse aux attentats du 11 septembre 2001, c'est le cas notamment de Paul Wolfowitz.<sup>75</sup> Cette position n'est cependant pas partagée par des membres de l'administration qui détiennent les plus hautes responsabilités comme le secrétaire d'État Powell.<sup>76</sup> Il est, en effet, pour eux, plus judicieux de prioriser l'Afghanistan afin d'obtenir un large soutien populaire tant de l'opinion publique que des autres États qui pourraient prendre part à la coalition.<sup>77</sup> Nous sommes donc à mille lieux de la perspective d'entreprendre un *state-nation-building*. Georges W. Bush a, d'ailleurs, répété son aversion pour ce type de projet dès le début de l'intervention en Afghanistan.<sup>78</sup> Mais, le fait est que la victoire totale des États-Unis signifie que les Américains ont renversé le régime taliban, et par la présente qu'il n'y a plus personne aux commandes du pays. Les États-Unis héritent de la boutique, ils ont la responsabilité de reconstruire le pays.

## **B. La construction internationale de l'obligation morale de la construction d'un État et d'une nation**

Depuis la fin du système international bipolaire, les interventions étrangères sont réalisées avec un paradigme : le lien indéfectible entre résolution du conflit et construction de la démocratie. À partir des années 1990, les « interventions humanitaires » se sont

---

<sup>75</sup> Bob Woodward et Dan Balz, « PART II: "We Will Rally the World" Bush and His Advisers Set Objectives, but Struggled With How to Achieve Them », *Washington Post*, 27 janvier 2002.

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> Lebovic, *Planning to Fail: The US Wars in Vietnam, Iraq, and Afghanistan*, op. cit.

<sup>78</sup> Woodward et Balz, « PART II: "We Will Rally the World" Bush and His Advisers Set Objectives, but Struggled With How to Achieve Them », op. cit.

multipliées avec ce double objectif en vue.<sup>79</sup> C'est ainsi que la communauté internationale se lance dans des guerres puis dans des tentatives de démocratisation comme en Somalie en 1992, en ex-Yougoslavie en 1992, Timor-Oriental en 1999... C'est un positivisme qui envahit les pays membres de l'ONU qui voient l'institution internationale enfin fonctionner, c'est une période de triomphe du multilatéralisme. Malgré tout, c'est une période marquée par un fort interventionnisme américain qui prend part à la majorité des crises à l'échelle mondiale des années 1990 et de manière notable. Il y a même le sentiment que lorsque les Américains ne sont pas là, ça ne fonctionne pas, comme en ex-Yougoslavie. Les États-Unis sont contraints d'intervenir malgré le fait qu'ils aient déployé de nombreux efforts pour rester en dehors de ce conflit. Ce nouveau souffle du multilatéralisme, va être très rapidement freiné par le début d'un unilatéralisme américain, et/ou otanien. C'est la proclamation de l'indépendance du Kosovo en 1999 qui ouvre cette troisième voie. L'OTAN intervient très rapidement sans aucun mandat de l'ONU. Ce qui constitue une action illicite du point de vue du droit international, cette intervention a été très contestée notamment par la Russie et la Serbie.

Ainsi, nous voyons l'omniprésence du paradigme de la paix libérale, depuis les années 1990, au sein de la communauté internationale dirigée par l'ONU et forte de la puissance américaine. Les Nations unies ont fait la promotion de la démocratisation des pays d'intervention par des puissances externes dans leur stratégie de construction de la paix.<sup>80</sup> Ce flambeau a été vite repris par les États-Unis, qui dès le départ ont été des participants actifs de ce type de paradigme. Cependant, l'arrivée au pouvoir de l'administration Bush au tournant du 21e siècle montre la volonté de s'en détacher à tout prix comme l'ont montré les rappels incessants de Rumsfeld de ne pas s'attarder en Afghanistan. Mais les États-Unis ne peuvent pas aller à l'encontre de la culture internationale résultant d'une construction sociale de la coopération accrue des États dans le processus de paix mondiale depuis plus d'une décennie. Le Secrétaire d'État, Colin Powell a lui-même affirmé « vous le cassez, vous en héritez ». Après avoir renversé un gouvernement, le pays étranger a l'obligation de reconstruire le pays.<sup>81</sup> D'autant plus, qu'il s'agit ici d'une sortie de conflit

---

<sup>79</sup> Laurence Whitehead, « Entreprises de démocratisation : le rôle des acteurs externes », *Critique internationale* 3, n° 24 (2004).

<sup>80</sup> Roland Kostić, Florian Krampe, et Ashok Swain, « Liberal State-Building and Environmental Security: The International Community between Trade-Off and Carelessness. », *The Security-Development Nexus*, 2012.

<sup>81</sup> Kathy Gilsinan, « Is ISIS's Social Media Power Exaggerated ? », *The Atlantic*, 23 février 2015.

particulière : une guerre asymétrique. Et comme expliqué plus tôt, ce type de guerre ne permet pas la survie de l'adversaire, le pays et ses institutions sont détruits. Il existe, donc, une obligation morale d'initier un *state-nation-building* par l'État extérieur engagé en tant que partie à la guerre. Il en va de l'image internationale des États-Unis. L'administration Bush ne peut pas laisser derrière elle le peuple afghan dénué de tout appareil étatique qu'elle a elle-même détruit.

D'une certaine manière, c'est une chance que le *state-nation-building* constitue une obligation morale. Déjà d'un point de vue humaniste, mais également parce que c'est une chimère de croire que l'on peut débarrasser d'un cœur politique, social, culturel un élément que l'on considère hostile par la force. Du point de vue du réalisme offensif ou de l'offshore balance, le changement de politique des États-Unis d'une guerre éclair à un projet de construction de l'État a été motivé en premier lieu par la volonté de maximiser sa propre sécurité en empêchant l'Afghanistan de redevenir l'hôte des organisations terroristes.<sup>82</sup> Mais aussi pour éviter que d'autres puissances mondiales ne s'emparent de la question afghane après le départ des Américains et fasse du pays un allié. Le but est de maintenir un équilibre des puissances notamment avec les hégémonies régionales telles que l'Inde ou l'Iran.<sup>83</sup>

Nous observons par la conjugaison de ces éléments, un glissement de l'objectif premier : la guerre contre les terroristes et tous ceux qui les ont aidés, d'une manière ou d'une autre, à un objectif secondaire qu'est la reconstruction de l'État et de la nation afghane regroupant des sous-objectifs tels que la mise en œuvre d'un gouvernement démocratique respectant les libertés fondamentales.

## Chapitre 2. Les exigences d'un *state-nation-building* en Afghanistan

Ce changement de paradigme d'une guerre expéditive, à une présence sur la durée pour entreprendre la construction d'un État et d'une nation nécessite une adaptabilité et une réactivité de la part de l'administration américaine qui n'avait aucunement prévu de

---

<sup>82</sup> Mizanur Rahman, « The US State-building in Afghanistan: An Offshore Balance? », *Journal of International Relations*, 2018.

<sup>83</sup> Ibid.

rester. Nous allons analyser dans ce chapitre ce qu'exige un tel changement de politique étrangère en étudiant, dans un premier temps, les axes fondamentaux d'une entreprise de *state-nation-building*. Puis, nous allons, dans un second temps, établir un panorama de l'Histoire, de l'environnement géostratégique, et de la culture en Afghanistan ; puisque comme expliqué auparavant, il n'y a pas de mode d'emploi adaptable à tout pays, la prise en considération des particularités locales est absolument essentielle.

### **I. Les axes fondamentaux d'un *state-nation-building***

Entreprendre un *state-nation-building* nécessite un engagement sans précédent du gouvernement étranger à l'origine de cette initiative que ce soit en termes de temps - le processus peut s'étendre à des décennies - ou en termes de ressources humaines et financières.<sup>84</sup> La puissance étrangère doit être capable d'un ajustement en fonction des besoins et réalités du pays ciblé, il doit faire preuve d'une « appréciation de la culture du pays cible, et éviter l'arrogance ou sembler dénigrer les institutions et les valeurs du peuple ». <sup>85</sup> Si une particularité locale peut être un obstacle à la construction de l'État, il faut viser cet élément et trouver un moyen de le faire disparaître sans injurier la population. Nous allons étudier les axes fondamentaux d'un *state-nation-building*.

La première priorité doit être l'acheminement d'une aide humanitaire pour assurer la circulation de biens de première nécessité tels que l'alimentation, les services de santé, des abris.<sup>86</sup> Ensuite, l'administration en charge doit mettre en œuvre des politiques et objectifs sur trois piliers fondamentaux : la gouvernance, la sécurité et le développement. La sécurisation du territoire doit être comprise comme une priorité au même titre que l'aide humanitaire étant donné qu'aucun développement, aucune construction ne sont possibles dans un environnement d'armement et de violence généralisé.<sup>87</sup> Toutefois, cette sécurisation ne doit pas se traduire par une omniprésence de l'armée de la puissance étrangère au risque d'être ressentie par la population locale comme une forme d'occupation et par la présente, donner du crédit au groupe insurrectionnel.

---

<sup>84</sup> Albert Somit et Steven Peterson, *The Failure of Democratic Nation-Building: Ideology Meets Evolution* (Palgrave Macmillan, 2005).

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> Fukuyama, *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*, op. cit.

Empiriquement, les États-Unis ont tendance à adopter « la forme la plus intrusive qu'il y ait de l'intervention étrangère ». <sup>88</sup>

Par ailleurs, la vacance gouvernementale provoquée par le renversement d'un régime ne doit pas s'éterniser. Il est urgent de mettre en place un gouvernement de transition, dans lequel « toutes les factions de la société doivent être représentées, l'exclusion peut avoir un impact négatif déterminant dans le nation-building », <sup>89</sup> avant qu'un gouvernement durable ne s'établisse. Ce gouvernement doit être accompagné d'une police et d'une justice afin de renforcer la fiabilité du nouvel État. Cela nécessite une magistrature formée et un contrôle de celle-ci pour permettre l'établissement d'une infrastructure juridique indépendante. Son rôle sera en partie de contrôler et de punir la corruption, tout élément parasitaire du gouvernement sera ainsi écarté. De plus, le *state-nation-building* intervenant après une période d'extrême violence, le corps judiciaire est absolument nécessaire afin d'arrêter le cycle de vengeance et permettre à l'État d'obtenir le monopole du règlement de conflits, condition indispensable à la réussite d'un *state-nation-building*. <sup>90</sup> La fin de l'impunité, et du règlement des conflits par la voie privée, permettra une pacification de la société, premier pas vers la réconciliation nationale et dans le processus de *nation-building*.

Finalement, l'axe de développement est un pilier nécessaire à la réussite des deux autres : sécurité et gouvernance. Le développement englobe les domaines suivants : l'économie, la santé, l'agriculture, l'électricité et les transports. L'éducation également puisqu'elle permet la construction d'un sentiment national, d'une loyauté envers l'État, le gouvernement, le droit national, la formation de fonctionnaires et atténue les divisions sociétales. Selon Fukuyama, ce sont les acteurs nationaux qui doivent être les administrateurs de cet enjeu de développement. <sup>91</sup> Ces trois piliers de sécurité, de gouvernance et de développement sont interconnectés et se renforcent mutuellement. Ils doivent donc être pensés de manière commune, avec des lignes directrices conjointes sinon le travail peut s'avérer contre-productif.

---

<sup>88</sup> Gary Dempsey, « Fool's Errands: America's Recent Encounters with Nation-building », *Mediterranean Quarterly*, 2000.

<sup>89</sup> Fukuyama, *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*, op. cit.

<sup>90</sup> James Dobbins et al., *The Beginner's Guide to Nation-Building* (RAND Corporation monograph, 2007).

<sup>91</sup> Fukuyama, *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*, op. cit.

Enfin, ces axes de travail s'accompagnent, historiquement, dans la vision onusienne et américaine, d'une démocratisation des institutions. Pour les États-Unis, cette transition est même essentielle. Toutefois, leur définition de la démocratie est douteuse dans le sens où elle se contente de la tenue d'élections. Selon certains auteurs, cette promotion démocratique coûte que coûte dans des pays détruits par la guerre peut, en fait, amplifier les conflits au lieu de pacifier la société.<sup>92</sup>

Cette présentation des axes fondamentaux du *state-nation-building* nous sera utile tout au long de l'analyse de ces processus entrepris en Afghanistan par les États-Unis de 2001 à 2021. Elle constitue une grille de lecture large nous permettant de l'utiliser en tant qu'outil pour mener notre propre étude d'un cas spécifique.

## **II. Les particularités du pays cible : l'Afghanistan**

Avant d'entrer plus en détail dans l'analyse formelle de la construction de l'État et de la nation en Afghanistan qui débute avec les Accords de Bonn du 27 novembre 2001, il convient d'étudier l'Histoire et la culture de ce pays, éléments comme nous venons le voir, absolument indispensables à la réussite du projet de *state-nation-building*.

### **A. Panorama historique de l'Afghanistan : exercice du pouvoir et expérience étatique**

Au XV<sup>e</sup> siècle, les terres afghanes étaient sous le contrôle de l'Empire Mongol et des Séfévides d'Iran. Ce n'est qu'en 1747 que se dessine un Empire afghan, considéré comme le premier État afghan,<sup>93</sup> fondé par Ahmad Shah Durrani qui réussit à unifier les tribus. L'armée afghane étend le territoire de l'Empire Durrani jusqu'au Pakistan, la région du Cachemire, le Nord-est de l'Iran, des parties d'Asie centrale et de l'Inde, contemporains. Cette percée afghane est permise par une situation internationale unique : l'affaiblissement des Séfévides d'Iran, ainsi que la mort cérébrale de l'impérialisme mongol et persan. Timour Shahs Durrani récupère le trône après la mort de son père. Mais

---

<sup>92</sup> Roland Paris, « Peace Building and the Limits of Liberal Internationalism », *International Security*, 1997.

<sup>93</sup> Angelo Rasanayagam, *Afghanistan: A Modern History* (Londres: IB Tauris, 2004).

la réussite de sa campagne militaire ne survit pas au décès d'Ahmad Shah Durrani et le territoire nouvellement acquis se divise rapidement.<sup>94</sup> Toutefois, cette expérience politique, incarnée par un Pachtoune considéré comme le « père de l'Afghanistan »<sup>95</sup>, donne naissance à l'incarnation du pouvoir par les dynasties pachtounes.

Rapidement, l'Afghanistan redevient la cible de velléités impérialistes lors du Grand Jeu de 1815. L'objectif Russe est de s'assurer un accès aux mers chaudes tandis que l'Empire Britannique souhaite obtenir une continuité stratégique entre les Indes et la Perse.<sup>96</sup> Les terres afghanes passent finalement sous emprise, notamment financière, de l'Empire Britannique. L'État afghan devient un État rentier.<sup>97</sup> En 1826, est institué le deuxième État Afghan avec le passage de la dynastie des Durrani à la dynastie des Barakzai qui dirige l'Afghanistan jusqu'en 1973. Dost Mohammad Khan ne met pas en œuvre de politique fiscale rendant l'État afghan dépendant des ressources étrangères, et n'intervient pas dans les affaires locales ce qui donne lieu à un système de patronage dominé par les religieux et les notables.<sup>98</sup> Son petit-fils Abdur Rahman Khan, qui règne de 1880 à 1901, va perpétuer cette dépendance financière vis-à-vis des Britanniques, mais met en place une fiscalité qui va permettre de grands travaux publics avec la construction de routes et d'écoles notamment. C'est le début de l'État-Nation en Afghanistan. D'autant plus qu'au-delà de la création d'une structure étatique centralisée appuyée sur une armée d'État, il met fin à la division du peuple et à des années de guerre civile. Il est cependant peu soutenu par la population, il est nommé l'Émir de fer pour deux raisons. Premièrement, il réunit le pays en opprimant sévèrement l'insurrection. Deuxièmement, il accepte les financements britanniques et ne règne donc pas en toute autonomie.<sup>99</sup>

L'indépendance de l'Afghanistan n'est reconnue qu'en 1919 grâce à une résistance afghane de masse, dirigée par Ghazi Amanullah Khan, que les Britanniques ne parviennent pas à contenir, car toutes leurs forces sont investies dans la Première Guerre mondiale.<sup>100</sup> Ghazi Amanullah Khan marque l'Histoire mémorielle d'Afghanistan.

---

<sup>94</sup> Chaudet, « Comprendre la défaite américaine en Afghanistan », art. cité

<sup>95</sup> Singh Ganda, *Ahmad Shah Durrani: Father of modern Afghanistan* (Asia Publishing House, 1959).

<sup>96</sup> Rasanayagam, *Afghanistan: A Modern History*, op. cit.

<sup>97</sup> Chaudet, « Comprendre la défaite américaine en Afghanistan », art. cité

<sup>98</sup> Rasanayagam, *Afghanistan: A Modern History*, op. cit.

<sup>99</sup> Ibid.

<sup>100</sup> Chaudet, « Comprendre la défaite américaine en Afghanistan », art. cité

Pourtant, il est chassé du pouvoir en raison de la multiplication de ses réformes jugées trop libérales. Il reste, malgré tout, l'homme qui a su résister à l'envahisseur : « l'histoire nationale fait l'éloge des héros qui ont lutté pour défendre le sol de leur père... tels que Ghazi Akbar Khan, Ghazi Ayub Khan, et... Ghazi Amanullah Khan ... [Tous les Afghans] se rappellent du nom d'Amanullah ... avec des étoiles brillantes de fierté ». <sup>101</sup>

En 1923, la première constitution afghane est promulguée sous le règne d'Amanullah Khan. Ce roi est poussé à l'exil en raison de ses propositions de réformes, souvent rejetées par la Loya Jirga, en raison du caractère très conservateur de l'Assemblée. C'est, en effet, le début des tensions entre modernisateurs et traditionalistes en Afghanistan. Amanullah Khan a établi une monarchie constitutionnelle et a aboli l'obligation du port du voile. <sup>102</sup> Nadir Shah, son successeur, va dans le sens inverse et change la Constitution en 1931. Il met en place une monarchie autocratique et le droit du pays est régi par la Loi religieuse de l'Ecole Hanafi de l'Islam Sunnite. <sup>103</sup> Il est assassiné en 1933. Son fils, Zaher Shah, prend alors le pouvoir, engage une pachtounisation à marches forcées de la société. Il remplace le système tribal fondé sur l'Islam par un nationalisme laïque sur la base ethnique et linguistique des Pachtoune avec la nouvelle constitution de 1964. <sup>104</sup> Les femmes ont davantage accès à l'éducation et ne sont plus obligées de se couvrir. Le Wolesi Jirga, la chambre basse, est créé en 1965 permettant une plus grande représentativité du peuple et l'expression d'une opposition notamment anti-royaliste. <sup>105</sup> Daoud Khan renverse son cousin, Zaher Shah, par un coup d'État en 1973 et proclame la République d'Afghanistan, c'est la fin de l'Afghanistan traditionnel et royaliste. Sa priorité politique est de moderniser et d'industrialiser le pays.

En décembre 1979, commencent les deux décennies de guerre, précédant le 11 septembre 2001, qui vont secouer l'Afghanistan : c'est l'invasion du pays par l'Union Soviétique. L'Afghanistan devient le lieu d'un affrontement indirect entre les deux puissances alors en Guerre Froide. La doctrine Carter établit que la résistance afghane gagnera contre les

---

<sup>101</sup> Abdul Karim Talib Rahimi, « Kandahar: The Courtyard of Great Promise and the Sangar of Proudful and Youthful Awakening », in *Kandahar : Extended History* (Kandahar Directorate of Culture, 2005).

<sup>102</sup> Lucy Morgan Edwards, « State-building in Afghanistan: a case showing the limits? », *International Review of the Red Cross* 92, n° 880 (décembre 2010).

<sup>103</sup> Rasanayagam, *Afghanistan: A Modern History*, op. cit.

<sup>104</sup> Ibid.

<sup>105</sup> Edwards, « State-building in Afghanistan: a case showing the limits? », art. cité

Soviétiques si les États-Unis aident les combattants musulmans.<sup>106</sup> Ils leur fournissent des armes par l'intermédiaire des services secrets pakistanais et recrutent d'autres combattants, grâce aux réseaux informels des Émirats Arabes du Golfe et d'Arabie Saoudite, qui prônent le djihad. Le soutien aux moudjahidines par les États-Unis était selon Jimmy Carter une manière de « faire comprendre aux Soviétiques que cette [agression] était une erreur majeure ». <sup>107</sup> Cet appui des États-Unis leur a coûté plus d'un milliard de dollars.<sup>108</sup> À ce coût financier s'ajoute le coût politique de faire d'un régime militaire non-démocratique un allié de taille dans cette manœuvre. Le Conseil de Sécurité Nationale des États-Unis a ainsi jugé essentiel de « maintenir de bonnes relations de travail avec le Pakistan [...], en l'absence d'autres voies d'approvisionnement vers l'Afghanistan, de telles relations sont essentielles à la sécurité de l'Afghanistan ». <sup>109</sup> C'est ainsi que les camps d'entraînements des moudjahidines s'installent au Pakistan et l'ISI les approvisionnent. La résistance afghane est composée de différentes factions : des royalistes qui défendent le retour d'un traditionalisme en Afghanistan, des islamistes fondamentalistes et des chiites minoritaires.<sup>110</sup> Nous pouvons cependant les réunir derrière un objectif commun large : la remise en premier plan de la religion musulmane en Afghanistan. L'Islam est largement délaissé au niveau public, étatique, tout au long d'une décennie gouvernée par les communistes. Il y a une libéralisation du droit privé notamment sur la question du mariage, une laïcisation de la justice et de l'éducation et les chefs religieux et de tribus sont relayés au second plan notamment par la saisie de leurs terres.<sup>111</sup>

En février 1989, les troupes soviétiques se retirent. Le Pakistan et l'Afghanistan deviennent des enjeux de politiques étrangères largement secondaires pour les États-Unis. Cette guerre a bouleversé l'équilibre laborieusement atteint entre État, tribu et religion en Afghanistan en détruisant les structures étatiques.<sup>112</sup> Elle a été le terreau, également, de la naissance des Talibans. Et la guerre contre l'URSS laisse finalement place à une guerre

---

<sup>106</sup> Yves Lacoste, *Géopolitique, la longue histoire d'aujourd'hui* (Larousse, 2012).

<sup>107</sup> Odd Arne Westad, *The Global Cold War* (Cambridge University Press, 2005).

<sup>108</sup> Peter Tomsen, *The Wars of Afghanistan: Messianic Terrorism, Tribal Conflicts, and the Failures of Great Powers* (PublicAffairs, 2011).

<sup>109</sup> National Security Decision, « US Policy Programs and Strategy in Afghanistan », Directive 166 (1985).

<sup>110</sup> Edwards, « State-building in Afghanistan: a case showing the limits? », art. cité

<sup>111</sup> Malkasian, *The American War in Afghanistan : a history*, op. cit.

<sup>112</sup> Ibid.

civile entre moudjahidines. Les différentes tribus s'affrontent de nouveau dans un chaos généralisé.<sup>113</sup> C'est en 1992 que le régime communiste de Kaboul est renversé au profit d'un régime islamique. Mais il n'y a plus de société civile à même d'administrer le pays, elle a été décimée. De plus, les périodes d'instabilité ont profondément impacté négativement l'économie du pays laissant place à des commerces de sous-sol tels que le trafic de drogue.<sup>114</sup> La société afghane est aussi transformée par plus d'une décennie de violence généralisée, le pays est gorgé d'armes. Tout ce désordre est propice à l'installation des Talibans au pouvoir, qui incarnent alors le retour de l'ordre aux yeux d'une grande partie de la population.<sup>115</sup> En 1996, le régime taliban est implanté en Afghanistan accompagné d'un islamisme des plus rigoristes.

Ainsi, comme nous le montre ce bref panorama historique de l'Afghanistan, la lutte contre les envahisseurs fait partie intégrante de l'Histoire et de la culture afghane. « Les Afghans ont un nom pour avoir résisté aux envahisseurs et protéger leur liberté et leur fierté ». <sup>116</sup> La piété est aussi un élément fondateur de la nation afghane. La gouvernance est fondée, historiquement, sur l'Islam. Dans une lettre adressée à son fils Timor Shah, Ahmad Shah écrit : « c'est un devoir religieux que votre profit soit tiré sous les doctrines de la religion », « il est essentiel pour vous, pour vos sujets, de devenir un bon chef en religion et en piété ». <sup>117</sup> Cette croyance unit les Afghans derrière un même Dieu. Cette même appartenance religieuse est censée surmonter toutes les autres identités qu'elles soient ethniques, géographiques ou tribales. <sup>118</sup> Cette piété est par ailleurs éminemment liée à la résilience afghane à lutter contre l'oppression étrangère. Les chefs religieux islamiques considèrent, le plus souvent, que le djihad est le devoir individuel de chaque musulman de résister à une invasion d'infidèles en terres musulmanes. <sup>119</sup> Finalement, cette histoire de résistance à l'occupation et la piété musulmane des Afghans ont contribué à former une nation afghane en transcendant l'appartenance ethnique ou tribale, mais sans les supplanter. <sup>120</sup> L'organisation tribale afghane est source de divisions plus importantes

---

<sup>113</sup> Ibid..

<sup>114</sup> Edwards, « State-building in Afghanistan: a case showing the limits? », art. cité

<sup>115</sup> Malkasian, *The American War in Afghanistan : a history*, op. cit.

<sup>116</sup> Mohammed Hassan Kakar, *My Selected Essays* (Kaboul: Afghanistan Cultural Community, 2010).

<sup>117</sup> Malkasian, *The American War in Afghanistan : a history*, op. cit.

<sup>118</sup> Ibid.

<sup>119</sup> Michael Cook, *Ancient Religions, Modern Politics: The Islamic Case in Comparative Perspective* (Princeton University Press, 2014).

<sup>120</sup> Richard Tapper, « Who are the Kuchi ? Nomad Self-Identities in Afghanistan » 14, n° 1 (mars 2008).

qu'au Moyen-Orient ou en Afrique.<sup>121</sup> Elle tire ses racines des périodes nomades entre l'Inde, le Pakistan, l'Afghanistan et l'Iran. La structure tribale s'organise autour de villages dirigés par une tribu, les anciens ont la responsabilité de décrocher des services du gouvernement, des emplois pour les villageois, et de résoudre les conflits privés.<sup>122</sup> Les tribus ne sont pas unies entre elles, il n'y a pas de hiérarchie. Elles sont sources de conflits, car reposent sur le principe de vengeance.<sup>123</sup> À titre d'exemple, les tribus Durrani qui règnent ne sont pas unies entre elles.<sup>124</sup>

Finalement, nous pouvons dégager trois piliers fondamentaux qui fondent la nation afghane au cours de l'Histoire : la résistance à l'invasion, l'Islam et l'organisation tribale qui survit à la création d'un État moderne.

## **B. Panorama économique de l'Afghanistan : développement et structure**

Nous allons, désormais, analyser les données économiques de l'Afghanistan en les comparant à celles des pays voisins en l'an 2000, soit avant l'arrivée des États-Unis sur le territoire, pour évaluer le développement économique relatif du pays. Avant d'entrer plus en détail sur la comparaison de ces économies, il faut avoir en tête le classement des États du continent asiatique,<sup>125</sup> 47 pays, selon l'indice de développement humain (IDH) qui évalue à la fois le niveau de développement économique du pays et la qualité de vie de ses citoyens. En 2000, l'Iran est largement en tête de ces 6 pays que nous étudions, le pays est à la 17<sup>e</sup> place avec un indice de 0.671. Le Turkménistan est à la 29<sup>e</sup> place sans données pour l'année 2000, l'Ouzbékistan le suit de près à la 30<sup>e</sup> place avec un indice de 0.596. Le Tadjikistan est au rang 36 avec un indice de 0.538. Finalement, le Pakistan a un indice de 0.404 et est à la 45<sup>e</sup> place, l'Afghanistan est à la 46<sup>e</sup> place avec un indice de 0.345. Sachant que 1 est l'IDH le plus élevé et 0 le plus faible. Seul l'Iran dispose d'un IDH moyen, tandis que les autres pays disposent d'un IDH inférieur à 0.6

---

<sup>121</sup> Richard Tapper, « Who are the Kuchi ? Nomad Self-Identities in Afghanistan », art cité.

<sup>122</sup> Ibid.

<sup>123</sup> Ibid.

<sup>124</sup> Ibid.

<sup>125</sup> « Human Development Index trends, 1990-2018 » (ONU Programme Développement, 2019).

donc faible. Et l’Afghanistan se trouvant en dessous de 0.4, a un IDH critique. Il s’agit désormais d’étudier plus en profondeur l’économie de ces pays.

Tableau comparatif des données économiques de l’Afghanistan et des pays voisins :  
Pakistan, Ouzbékistan, Turkménistan, Iran et Tadjikistan en l’an 2000

	Afghanistan	Pakistan	Ouzbékistan	Turkménistan	Iran	Tadjikistan
Terres agricoles (% du territoire)	57.8	47.6	64.2	75.5	38.6	32.7
Terres agricoles irriguées (% du total des terres agricoles)	5.7	48.2	14.3	NR	12.6	14.9

Source : <https://donnees.banquemondiale.org/>

Nous ne disposons cependant pas d’un grand nombre de données économiques officielles, certaines données apparaissent cependant dès 2002, en raison de la présence internationale dans le pays. Nous allons donc établir un tableau comparatif identique à celui ci-dessus avec de nouvelles données économiques pour l’année 2002.

Tableau comparatif des données économiques de l’Afghanistan et des pays voisins :  
Pakistan, Ouzbékistan, Turkménistan, Iran et Tadjikistan, 2002

	Afghanistan	Pakistan	Ouzbékistan	Turkménistan	Iran	Tadjikistan
PIB (\$US courants) en milliard	4.06	82.02	13.76	2.9	109.59	809 521 119
PIB par habitant (\$US courants)	179.4	543.3	383.3	967.9	1 912	190
PIB par habitant (\$ PPA internationaux courants)	877	2 753.5	2 918.8	4 548	11 284	1 278.4
Industrie, valeur ajoutée (% du PIB)	23.8	17.7	19.4	40.3	45.5	35.1
Agriculture, valeur ajoutée (% du PIB)	38.6	25.6	30.1	20.9	7.8	22.2

Source : <https://donnees.banquemondiale.org/>

Tout d’abord, le Produit Intérieur Brut (PIB) d’Afghanistan est le plus faible de la région avec celui du Turkménistan, il est vingt fois inférieur à celui du Pakistan, pays doté d’un IDH relativement similaire à celui de l’Afghanistan. Cet indicateur économique, le PIB, nous informe sur la production de richesse d’un pays en additionnant les valeurs ajoutées du secteur privé et du secteur public. Le développement de l’Afghanistan est donc exceptionnellement bas. Si nous creusons davantage cette donnée, en divisant le PIB par le nombre d’habitants, nous obtenons le revenu annuel moyen par habitant. Ainsi, un Afghan dispose, en moyenne, de 179,4 \$ US courants par an. De nouveau, c’est exceptionnellement bas en comparaison des autres pays de la région, trois fois moins que

le Pakistan et deux fois moins que l'Ouzbékistan. Par ailleurs, le Turkménistan qui produit pourtant moins de richesses que l'Afghanistan, dispose d'un PIB par habitant de 979.9 \$ US courants, ce qui signifie que la démographie afghane est largement supérieure à celle du Turkménistan. Enfin, cela nous indique également que les Afghans vivent en moyenne avec moins d'1,90 \$ dollar par jour, soit qu'ils sont en situation d'extrême pauvreté. Enfin, le PIB par parité de pouvoir d'achat nous permet de considérer les différences de pouvoir d'achat entre différents pays sans être biaisé par le taux de change des monnaies. C'est l'indicateur le plus précis des trois pour comparer les niveaux de vie des habitants de chaque pays. Pour une unité commune, un Afghan disposera de 887 \$ courants, tandis qu'un Pakistanais disposera de 2 753.5 \$ courants. Sachant que le PIB par habitant en PPA du Pakistan est le deuxième moins élevé de la région. De nouveau, la population afghane dispose d'un pouvoir d'achat outrageusement inférieur à celui du reste de la région.

Regardons désormais les secteurs qui composent l'économie afghane. L'agriculture représente la majeure partie de la valeur ajoutée du PIB, plus d'un tiers. Pour les autres pays de la région, l'agriculture représente 22 à 30 % de leur économie, à l'exception de l'Iran. Ce qui reste particulièrement élevé par rapport à la moyenne mondiale. Une économie basée sur le secteur primaire est caractéristique des pays aux plus bas revenus, qui ne connaissent pas de croissance économique.<sup>126</sup> Les pays riches aujourd'hui ont connu au cours de leurs histoires des changements structurels de leurs économies : une période d'industrialisation puis un déplacement vers l'économie tertiaire. Ces transitions représentent le cercle vertueux de la croissance économique.<sup>127</sup> L'Afghanistan n'a pas connu de « modernisation » de son économie et de période d'industrialisation à marche accélérée. Toutefois, l'industrie représente 23.8 % de la valeur ajoutée de son PIB, taux plus élevé qu'en Ouzbékistan ou au Pakistan. Par ailleurs, l'Afghanistan dispose a priori d'un avantage agricole comparativement aux autres pays de la région avec 57.8 % de son territoire composé de terres agricoles. Toutefois, si nous regardons plus loin, seulement 5.7 % de ces terres sont irriguées donc propices à la culture, taux qui s'explique par la géographie du pays bien plus aride et désertique que dans les pays voisins.

---

<sup>126</sup> Pierre Berthelot et Anna Lipchitz, « Quel rôle joue l'agriculture dans la croissance et le développement ? », *Revue Tiers Monde*, n° 183 (mars 2003).

<sup>127</sup> Ibid.

Enfin, comme nous avons pu le voir dans la partie précédente, l'Afghanistan est historiquement un état rentier, c'est-à-dire qu'il dépend des ressources des États étrangers. Malheureusement, il n'existe pas de données officielles sur le pourcentage d'Aide Publique au Nette (APN) dans le Revenu National Brut. Par ailleurs, une importante économie sous-terrainne coexiste : la culture du pavot. C'est 10% des exportations de l'Afghanistan au XXe siècle, et après la guerre contre l'URSS, le pavot devient la source de revenus majeurs pour les agriculteurs du groupe Taliban et du gouvernement.<sup>128</sup> D'autant plus que, contrairement aux autres marchandises afghanes, majoritairement agricoles, le pavot ne nécessite pas d'eau et n'est pas périssable. C'est, donc, une denrée qui survit au manque de routes, de transports, et de réfrigérateurs. À l'inverse, l'Afghanistan pourrait atteindre une production qui permettrait l'autosuffisance que certaines populations n'auraient toujours pas accès à la nourriture en raison du manque d'infrastructures citées ci-dessus.

Pour compléter ce panorama économique de l'Afghanistan et les conclusions que nous pouvons en tirer, il faut désormais se pencher sur les données socio-démographiques et géographiques du pays.

### **C. Panorama socio-démographique et géographique d'Afghanistan**

Le paysage afghan se partage entre montagnes, terres fertiles bordées par des rivières et déserts. Le massif Hindu Kush domine l'Est du pays et les vallées fluviales découlent de ces montagnes. Elles irriguent les terres agricoles de Jalalabad, Kandahar, dans un rayon de moins de trois heures de marche de chacune des rives.<sup>129</sup> Les Déserts se situent dans le sud et l'ouest d'Afghanistan et s'étendent respectivement jusqu'en Iran et au Pakistan. La capitale est Kaboul, siège du pouvoir depuis deux siècles et c'est la première ville afghane de l'Histoire.<sup>130</sup> Le pays dispose de ressources inexploitées telles que le cuivre, le fer, l'aluminium, le marbre et le gaz naturel.<sup>131</sup>

---

<sup>128</sup> T. Barfield, *Afghanistan: A Political and Cultural History*. (Princeton University Press, 2012).

<sup>129</sup> Ibid.

<sup>130</sup> Ibid.

<sup>131</sup> Jules Robert, « Afghanistan : cuivre, or, terres rares... A qui va profiter la richesse du sous-sol ? », *La Tribune*, 18 août 2021.

## Carte d'Afghanistan



Source : Larousse Encyclopédie

Nous allons analyser les données socio-démographiques de l'Afghanistan en les comparant à ses pays voisins en l'an 2000, soit avant l'arrivée des États-Unis sur le territoire, pour évaluer le développement social, urbain du pays.

Tableau comparatif des données socio-démographiques de l’Afghanistan et des pays voisins : Pakistan, Ouzbékistan, Turkménistan, Iran et Tadjikistan en l’an 2000

	Afghanistan	Pakistan	Ouzbékistan	Turkménistan	Iran	Tadjikistan
Nombre d’habitants	20 779 957	142 343 583	24 650 400	4 516 128	65 623 397	6 216 329
Densité de la population	32	185	58	10	40	44
Espérance de vie (années)	56	63	67	64	70	62
Taux de mortalité infantile (pour 1000 naissances vivantes)	91	85	51	58	30	68
Population Urbaine (% du total)	22	33	46	46	64	27
Accès à l’électricité (% de la population)	1.6	70.3	99.6	99.6	97.9	98.5
Taux d’alphabétisation, total des adultes (% des personnes âgées de 15 ans et plus)	NR	NR (50 en 2005)	99	NR	NR (77 en 2002)	99

Source : <https://donnees.banquemondiale.org/>

En 2000, il y a près de 21 millions d’habitants en Afghanistan, ce qui est assez faible si on le rapporte à la superficie du pays, il y a 32 personnes par kilomètre carré de superficie

du territoire, une densité de population la plus faible de la région, à l'exception du Turkménistan. Cela signifie qu'il y a peu de main d'œuvre pour le développement du pays. D'autant plus que le taux d'alphabétisation est assez peu élevé, si nous ne disposons pas de données officielles pour l'an 2000, en 2011, c'est 31 % de la population seulement qui est alphabétisée. Nous pouvons aisément affirmer que c'est moins onze ans auparavant. De plus, la main d'œuvre est constamment renouvelée du fait d'une espérance de vie exceptionnellement faible de 56 ans. Cela est symptomatique d'un pays en guerre depuis deux décennies. La population est majoritairement rurale, à 78 %. Là encore le taux de population urbaine est le plus faible enregistré dans la région. Enfin, le taux de mortalité infantile est de 91 décès pour 1 000 naissances vivantes, preuve de l'accès très compliqué aux soins de santé voire impossible.

En fait, contrairement à ses pays voisins, l'Afghanistan ne s'est pas modernisé en raison de l'instabilité politique qui commence dès les années 1970 avec l'invasion de l'URSS. Avant que les Soviétiques ne débarquent, un tiers de la population vit dans les vallées fluviales, un quart dans les villes, et le reste de la population majoritairement très pauvre habite au bord du désert ou dans les vallées de l'Hindu Kush.<sup>132</sup> La capitale incarne alors la prospérité économique et des conditions de vie les plus libérales de tout le pays. Il y a 1,2 million d'habitants, ils sont issus de différentes tribus, de différentes ethnies. Des femmes sont couvertes, d'autres non.<sup>133</sup> C'est une ville cosmopolite, finalement, avec des personnes de même nationalité. On y observe même l'émergence d'une classe moyenne. Mais, ce développement est stoppé net par l'arrivée des Soviétiques et le début de la guerre. Les Afghans fuient dans les zones rurales où ils n'ont accès à aucun service de première nécessité, tel qu'un accès à l'eau courante.<sup>134</sup> Commence alors une période de paupérisation d'une population déjà très modeste.

#### **D. La question ethnique en Afghanistan**

À ces caractéristiques historiques, économiques, sociales, démographiques, géographiques s'ajoutent une question centrale en Afghanistan : l'ethnie. La question ethnique en Afghanistan est une problématique historique. Lors du Grand Jeu de 1815,

---

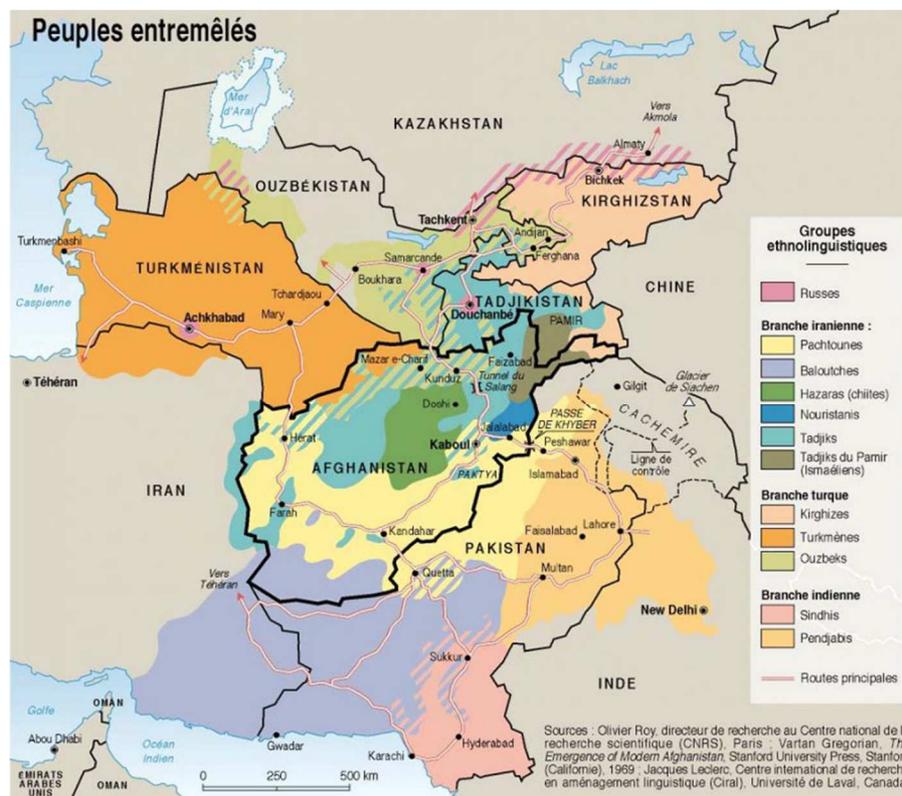
<sup>132</sup> Barfield, *Afghanistan: A Political and Cultural History*, op. cit.

<sup>133</sup> Ibid.

<sup>134</sup> Ibid.

les Russes et les Anglais ont traduit leur affrontement sur le sol afghan par tribus afghanes interposées.<sup>135</sup> Les Britanniques qui ont financé les gouvernements afghans successifs se sont alliés avec les Pachtounes. Par ailleurs, le Royaume afghan puis l'État afghan ont toujours été incarnés par de grandes tribus pachtounes à commencer par la tribu Durrani. L'identité nationale s'est construite sur des caractéristiques pachtounes. Pour autant, il existe de nombreuses autres ethnies en Afghanistan répartis à travers tout le territoire comme nous le montre la carte ci-dessous. C'est pourquoi, certains, caractérisent l'Afghanistan comme un pays « anti-nation » avec la concentration du pouvoir étatique aux mains des Pachtounes.<sup>136</sup> Même quand les dirigeants communistes prennent le pouvoir en 1978, ce sont des Pachtounes, puis les Talibans qui sont également majoritairement Pachtounes.

Carte « Peuples entremêlés », Philippe Rekacewicz, *Le Monde Diplomatique*, nov 2001



<sup>135</sup> Chaudet, « Comprendre la défaite américaine en Afghanistan », art. cité

<sup>136</sup> Ibid.

Les Pachtones, représentés en jaune, se situent majoritairement à l'Est et au Sud du pays avec des communautés dans le Nord et l'Ouest et une présence historique à Kaboul. Ils représentent entre 40 % et 50 % de la population afghane. Leur présence transcende, par ailleurs, la ligne Durand, ils disposent ainsi de territoires semi-autonomes dans le Nord-ouest du Pakistan.<sup>137</sup> Ils sont sunnites et parlent le pachto, une des deux langues nationales de l'Afghanistan avec le dari, langue des Tadjiks et Hazaras. Les Tadjiks habitent dans le Nord et l'Est du pays et sont très présents à Kaboul. Ils représentent 30 % de la population, sont sunnites et sont identifiables en cyan sur la carte. Ils travaillent traditionnellement au sein de l'armée ou de l'administration étatique.<sup>138</sup> Le seul Tadjik qui a gouverné l'Afghanistan est le roi de Habibullah Kalani en 1929. Beaucoup d'entre eux ont combattu lors de la guerre contre l'URSS.<sup>139</sup> Les Hazaras sont, quant à eux, chiites et sont victimes de discrimination dans leur pays pour cela et pour leurs traits physiques qui prouveraient leur descendance mongole. Ils sont tout de même le troisième groupe ethnique d'Afghanistan et habitent majoritairement dans le centre montagneux. Ils se sont d'abord vu attribuer des emplois non-qualifiés avant d'intégrer progressivement la bureaucratie, entraînant une présence accrue dans la capitale. Enfin, les Ouzbeks représentent 10 % de la population et se situent majoritairement au Nord à la frontière avec l'Ouzbékistan et le Turkménistan. Finalement, d'autres minorités ethniques sont présentes, mais sont moins nombreuses en termes d'individus. Il y a les Turkmènes au Nord, les Nouristanis au Nord-Est, les Baloutches au Sud qui sont par ailleurs très présents en Iran et au Pakistan et les Tadjiks du Pamir au Nord-Est.

L'identité en Afghanistan est d'abord fondée sur l'ethnie. De cela découle une organisation tribale de la société où l'appartenance est tribale et non pas nationale. Cela explique que le gouvernement central n'a jamais réussi à s'étendre au-delà des villes, si ce n'est au-delà de la capitale.<sup>140</sup> Il y a eu, au cours de l'histoire, des tentatives d'élargissement de la loyauté des structures claniques à l'État-Nation, mais sans succès. Il y a différents facteurs à l'origine de cet échec. Tout d'abord, cela est lié au fait que seulement une partie minoritaire de la population est alphabète, part qui se réduit vu que

---

<sup>137</sup> Lacoste, *Géopolitique, la longue histoire d'aujourd'hui*, op. cit.

<sup>138</sup> Malkasian, *The American War in Afghanistan : a history*, op. cit.

<sup>139</sup> Ibid.

<sup>140</sup> Martin Kipping, « Two Interventions: Comparing Soviet and US-led State-building in Afghanistan, The Afghanistan », Thematic Report (The Afghanistan Analysts Network (AAN), janvier 2010).

l'État n'a que deux langues officielles, ce qui crée de fait des obstacles à la communication étatique. À cela s'ajoute le manque de routes et de transports reliant physiquement la capitale au reste du territoire.<sup>141</sup> De plus, le manque de budget étatique lié à une tardive fiscalisation et à une dépendance financière étrangère empêche la légitimation de l'État. Les dirigeants de l'État central ont dû faire appel aux dirigeants provinciaux pour obtenir de l'aide financière et militaire et ont donc dû se plier aux exigences de ceux-ci. Ce phénomène a alimenté les structures traditionnelles et permis leur enracinement.<sup>142</sup> Cet élément serait à l'origine même de la « fragmentation sociale afghane »<sup>143</sup> et encouragerait le pluralisme religieux et ethnique. D'autres auteurs défendent l'hypothèse selon laquelle cette division sociétale aurait toujours été présente en Afghanistan.<sup>144</sup>

Un élément unificateur de la société afghane a été la résistance face à l'envahisseur, toutefois, si les différentes ethnies se sont battues contre un ennemi commun, elles ne l'ont pas fait côte à côte, mais par groupes distincts. C'est le regroupement de ces différentes milices en 1992, autrefois ennemies, qu'est né le Front Uni Islamique et National pour le Salut de l'Afghanistan, ou Front Uni, en opposition à la prise du pouvoir par les Talibans. Les deux camps sont issus des moudjahidines. En revanche, ils ne se composent pas des mêmes ethnies, c'est l'origine principale du conflit. Les Talibans sont Pachtounes tandis que l'autre faction représente des ethnies minoritaires telles que les Tadjiks, les Ouzbeks et les Hazaras. Les conflits interethniques prennent la forme d'une guerre civile de 1992 à 1996.

### **E. La place des femmes dans la société afghane**

Un autre facteur de division sociale est la place marginale laissée aux femmes afghanes dans la société. Les femmes sont très peu présentes dans le récit historique afghan ; lorsqu'un espace leur est conféré, elles sont représentées comme des « esprits

---

<sup>141</sup> Nazif Shahrani, « Afghanistan: state and society in retrospect », in *The Cultural Basis of Afghan Nationalism* (Pinter Publishers, 1990).

<sup>142</sup> Ibid.

<sup>143</sup> Rubin Barnett, « The Fragmentation of Afghanistan: State Formation and Collapse in the International System », *Yale University Press*, s. d.

<sup>144</sup> Ibid.

guerriers »<sup>145</sup> au conseil de grands hommes. Par exemple, la trace que laisse la mère du Roi Ahmad Shah Durrani, est la lettre dans laquelle elle aurait énoncé : « La victoire et la défaite sont des médailles en main. Mais qu’Ahmad meurt et ne ramène pas la défaite ».<sup>146</sup> Ainsi, les rares fois où elles sont citées, c’est pour nourrir le récit national guerrier. Dans la poésie pachtoune, les femmes implorent les hommes de se battre.<sup>147</sup>

Les femmes sont, en effet, traditionnellement, effacées à la fois de l’Histoire et de l’espace public. Nous voyons, de nouveau, la marque pachtoune sur la construction sociale afghane. L’honneur tribal des régions pachtones encourage les femmes à se couvrir de burqas et à ne jamais se déplacer sans un homme pour les escorter.<sup>148</sup> Elles sont renfermées sur l’espace privé, au sein de leur foyer. D’ailleurs, une fois mariées, elles doivent quitter leur foyer pour celui de l’homme dont elles feront à jamais partie.<sup>149</sup> Elles n’ont pas accès à l’éducation. Au XXe siècle, elles ont finalement accès à l’enseignement primaire, mais étudient dans des écoles strictement séparées de celles des garçons. Toutes les femmes afghanes n’ont, cependant, pas le même mode de vie. Les femmes nomades travaillent dehors et ne portent pas de burqa.<sup>150</sup> Par ailleurs, au sein de certains villages, les femmes jouissent d’une plus grande liberté que d’autres. Dans la seconde moitié du XXe siècle s’opère une libéralisation des mœurs, principalement dans les villes.<sup>151</sup> Les voiles sont autorisés, les femmes ont davantage accès à l’éducation avec la possibilité d’obtenir un diplôme universitaire, elles peuvent avoir un emploi et certaines ont des postes hautement qualifiés au sein de la bureaucratie. Toutefois, leur réussite est souvent moquée, les femmes brillantes sont dénigrées par la société ainsi que par leurs familles.<sup>152</sup>

Ces avancées des droits fondamentaux sont stoppées net par l’arrivée au pouvoir des Talibans en 1996, régime islamique rigoriste qui prône une soumission totale de la femme. Celles qui ne s’y plient pas ou seront soupçonnées d’entraver les règles seront

---

<sup>145</sup> Talib Rahimi, « Kandahar: The Courtyard of Great Promise and the Sangar of Prideful and Youthful Awakening », op. cit.

<sup>146</sup> Benazir Hotaki, « Bebe Zeneba, Zarghona Ana, and Maulali », in *Kandahar : Extended History* (Kandahar Directorate of Culture, 2005).

<sup>147</sup> Jens Enevoldsen, *Sound the Bells, O Moon Arise and Shine: A Collection of Pashto Proverbs and Tappas*, 2000.

<sup>148</sup> Talib Rahimi, « Kandahar: The Courtyard of Great Promise and the Sangar of Prideful and Youthful Awakening », op. cit.

<sup>149</sup> Ibid.

<sup>150</sup> Ibid.

<sup>151</sup> Ibid.

<sup>152</sup> Ibid.

dilapidées sur la place publique. C'est ainsi que la société afghane voit la moitié de sa population totalement effacée de nouveau.

## **F. Environnement géostratégique**

Comme nous avons pu le voir dans les panoramas économiques, sociaux et géographiques, l'Afghanistan s'inscrit dans un espace géostratégique. Ce n'est pas une réalité en soi, le pays est inscrit dans un espace régional qu'il convient d'étudier. Nous allons, cependant, largement nous concentrer sur les relations pakistano-afghanes étant donné que ce sont les plus importantes dans le cadre de ce travail.

Les relations entre l'Iran et l'Afghanistan sont empreintes d'une histoire commune. De nombreux ponts culturels entre les deux pays existent. Les relations irano-afghanes ne sont pas définissables d'un point de vue purement diplomatique d'État à État, il existe un double canal.<sup>153</sup> Tandis que Téhéran a toujours affiché son soutien aux ethnies chiites et, ou, persanophones telles que les Hazaras et les Tadjiks, des groupes non étatiques, religieux fondamentalistes ont des liens étroits avec les Talibans. Ainsi, s'est opéré, depuis 1992, un double-jeu iranien : un lien conventionnel avec l'Alliance du Nord, soutenant un gouvernement plus iranophile, et un lien non étatique avec les Talibans.<sup>154</sup>

Les frontières entre l'Ouzbékistan et l'Afghanistan sont récentes, autrefois ces peuples n'étaient pas séparés, ce qui explique une présence encore importante d'Ouzbeks en Afghanistan. C'est en 1924, quand l'Ouzbékistan entre dans le giron soviétique, que des frontières sont tracées par l'URSS. L'influence soviétique en Ouzbékistan a un impact important lors de la guerre contre l'URSS en Afghanistan de 1979 à 1989. L'invasion soviétique comprenait la République socialiste soviétique d'Ouzbékistan, plus de 60 milles Ouzbeks ont combattu. Mais l'URSS a rapidement remplacé ces soldats par des populations slaves en raison des affinités ethniques évidentes entre les populations d'Ouzbékistan et d'Afghanistan.<sup>155</sup> En 1991, l'Ouzbékistan devient autonome, le pays adopte une Constitution instaurant un régime présidentiel, démocratique et laïque. C'est

---

<sup>153</sup> Jalil Roshandel, « Les relations irano-afghanes à la croisée des chemins Entre acteurs étatiques et non- étatiques », *Outre-Terre*, n° 24 (janvier 2010).

<sup>154</sup> Ibid.

<sup>155</sup> David C. Isby, *Russia's war in Afghanistan* (Osprey, 1987).

alors la guerre civile en Afghanistan. Puis, en 1996, l'accession au pouvoir d'un groupe non élu et islamiste, les deux États n'entretiennent pas de relations par conséquent. Le Tadjikistan a été, au cours du XXe siècle, une république soviétique également, intégrée à celle Ouzbek. De nombreux Tadjiks se sont alors réfugiés en Afghanistan, plusieurs dizaines de milliers.<sup>156</sup> Au moment de son indépendance en 1991, une guerre civile au Tadjikistan éclate entre un camp communiste et un camp démocrate et islamique. Le Mouvement pour la renaissance islamique du Tadjikistan trouve exil en Afghanistan et est soutenu par les Talibans, et depuis la fin de la guerre civile en 1997, il se place dans l'opposition politique dans son pays.<sup>157</sup> Ces deux groupes n'ont jamais rompu leur lien. Le Turkménistan a également appartenu à l'URSS et son dirigeant, Saparmyrat Nyýazow, survit politiquement à l'explosion du bloc soviétique. Il se maintient au pouvoir par une dictature. La religion d'État est l'Islam sunnite. L'État Turkmène prolonge la politique de neutralité et d'isolation diplomatique, déjà en place depuis le début du siècle, par rapport aux questions régionales. Il n'entretient ainsi pas de relation avec l'État afghan.<sup>158</sup> De plus, les populations Turkmènes d'Afghanistan sont totalement effacées du récit national du Turkménistan.<sup>159</sup>

Les liens entre le Pakistan et l'Afghanistan d'un point de vue étatique et civil sont bien plus étroits à l'époque contemporaine, qu'avec les autres pays voisins. En 1893, lorsque l'Empire Britannique trace les frontières afghanes, il sépare la population pachtoune par la ligne Durand. Les Pachtounes sont alors présents à la fois au Pakistan actuel et en Afghanistan. Depuis la séparation du Pakistan et de l'Inde en 1947, les tensions entre l'Afghanistan et le Pakistan sur la question des territoires pachtounes, devenus la North West Province du Pakistan, sont apparues. En effet, le Roi Zaher Shah en profite pour déclarer nuls tous les accords entre l'Afghanistan et l'Empire des Indes à propos de la ligne Durand.<sup>160</sup> Par ailleurs, l'Afghanistan s'oppose à l'admission du Pakistan à l'ONU en 1947.<sup>161</sup> Le gouvernement pakistanais répond par un blocus sur les importations

---

<sup>156</sup> Emadi Hafizullah, « State, ideology and Islamic resurgence in Tadjikistan », *Central Asian Survey* 13 (janvier 1994).

<sup>157</sup> Ibid.

<sup>158</sup> Michael Deninson, « The Art of the Impossible: Political Symbolism, and the Creation of National Identity and Collective Memory in Post-Soviet Turkmenistan », *Europe Asia Studies* 61 (2009).

<sup>159</sup> Hafizullah, « State, ideology, and Islamic resurgence in Tadjikistan », art. cité

<sup>160</sup> Chaudet, « Comprendre la défaite américaine en Afghanistan », art. cité

<sup>161</sup> Chaudet, « Comprendre la défaite américaine en Afghanistan », art. cité

afghanes. En 1958, le Pakistan alors doté d'un régime démocratique se transforme en régime militaire. En 1979, le Pakistan devient l'intermédiaire de l'aide financière saoudienne et américaine adressée aux résistants afghans. Les militaires et services secrets pakistanais sont alors en connexion directe avec certains groupes islamistes qui partagent les mêmes valeurs et visions qu'eux. Lors de la guerre civile afghane, les services secrets pakistanais apportent leur soutien aux Talibans.<sup>162</sup> À partir de 1996, les deux États entretiennent de très bonnes relations.



Tout au long de cette première partie nous sommes revenus sur les premiers pas des États-Unis dans cette guerre contre le terrorisme en Afghanistan. Il est primordial de comprendre les premiers enjeux pour étudier l'ensemble du *state-nation-building* *entrepris*.

L'objectif premier du gouvernement Bush était la guerre contre le terrorisme. L'usage de cette expression offre une grande amplitude d'action au Président, chef des armées, que ce soit d'un point de vue temporel, géographique ou stratégique. Cela s'explique notamment par le caractère émotionnel du contexte à ce moment-là : près de 3 000 personnes sont décédées suite à des attentats perpétrés sur le sol américain. C'est bien dans une logique punitive que s'inscrit ce début de campagne militaire, soutenu par l'ensemble de la communauté internationale, non seulement à l'encontre des terroristes, mais également de tous ceux qui les ont aidés d'une manière ou d'une autre. Toutefois, ce type de guerre ne revêt pas les schémas d'une guerre classique, étant asymétrique, le droit international n'est pas respecté et de nombreuses exactions sont commises du côté du groupe irrégulier, mais aussi de l'armée régulière. Toutefois, ce type de comportements a de lourdes conséquences politiques et militaires dans une guerre qui s'avère être contre-insurrectionnelle. D'autant plus, que le conflit va durer dans le temps. Or, les États-Unis n'étaient pas préparés à cette éventualité et ne voulaient pas de cette lutte. L'objectif irakien a toujours été présent dans l'esprit de l'administration Bush alors

---

<sup>162</sup> Lacoste, *Géopolitique, la longue histoire d'aujourd'hui*, op. cit.

même que la campagne afghane n'était pas lancée. Cependant, l'expérience irakienne a révélé les nécessités d'une stratégie de guerre contre-insurrectionnelle traduites dans un document militaire, le COIN, en décembre 2006 : le besoin de faire coexister et collaborer des opérations militaires et des activités civiles. Bien avant ce document, les États-Unis, après avoir renversé le régime taliban, se retrouvent impliqués dans des activités civiles en Afghanistan en raison de l'obligation morale de *state-nation-building* après la destruction totale d'un adversaire qui gouvernait ce territoire.

Toutefois, les États-Unis n'ont de réelle connaissance ni sur ce que requiert un *state-nation-building*, ni sur les particularités locales de l'Afghanistan. Ces processus demandent un investissement temporel, militaire et financier colossal alors même que la volonté politique du gouvernement américain n'est pas réellement vigoureuse. Par ailleurs, l'Afghanistan n'a jamais constitué une priorité de politique étrangère américaine. Par conséquent, la connaissance du pays est très limitée et les experts sur la question ne sont, à ce moment-là, pas proches du gouvernement. L'Histoire d'Afghanistan nous montre que l'expérience étatique moderne est assez tardive, le pouvoir central, n'a jamais réussi à s'étendre à l'ensemble du territoire, en raison d'une organisation tribale fortement enracinée et d'un manque de légitimité du gouvernement en raison de sa dépendance aux financements étrangers. Économiquement, le pays est un des moins développés au monde et le niveau de vie des habitants est le plus faible de la région. La structure économique repose principalement sur l'agriculture montrant que le pays n'a pas connu de période d'industrialisation. De plus, une forte économie grise, la culture du pavot, coexiste avec cette économie lumineuse. Le manque d'infrastructure ne permet pas un développement égal dans tout le territoire. La majorité de la population est rurale et n'a pas accès à l'électricité, à l'eau courante, ou à l'éducation. Par ailleurs, les femmes sont absentes de l'espace public, reléguées au foyer. La division ethnique est un enjeu de premier plan en Afghanistan, les Pachtounes ont traditionnellement incarnés le pouvoir et la répartition des ethnies est très organisée territorialement. L'identité nationale afghane s'est donc principalement construite sur les caractéristiques pachtounes. Les éléments unificateurs de cette nation sont la lutte contre l'envahisseur et le partage de la piété. L'Islam a toujours été intimement lié à l'exercice du pouvoir et très présent dans le droit afghan.

Enfin, l'Afghanistan s'inscrit dans un environnement géostratégique composé d'une puissance régionale iranienne, soutien traditionnel des minorités chiïtes ; d'anciennes républiques soviétiques qui maintiennent leurs distances avec le régime fondamentaliste islamique Taliban ; et le Pakistan avec qui l'État entretient des relations ambiguës en raison de la population pachtoune vivant de part et d'autre de la ligne Durand et les liens entretenus entre les services secrets et militaires pakistanais et les groupes islamistes afghan à partir de 1979.



## Partie II. Analyse de l'évolution des politiques américaines en Afghanistan de 2001 à 2021 et leurs impacts sur le *state-nation-building* entrepris

Dans cette deuxième partie, nous allons analyser les différentes politiques menées par les Américains en Afghanistan de 2001 à 2021 et leurs impacts sur le *state-nation-building*. Nous étudierons dans un premier chapitre les pourparlers de Bonn débouchant sur un accord signé le 5 décembre 2001 qui établit les mécanismes de construction de la gouvernance et de la sécurisation du territoire. Nous verrons dans un deuxième chapitre la mise en œuvre des mécanismes et objectifs décidés à Bonn de 2001 à 2006. Le troisième chapitre analysera le choix de stratégie militaire du contre-terrorisme au détriment d'une stratégie contre-insurrectionnelle de 2006 à 2011. Finalement, le quatrième chapitre traitera de l'impact du retrait américain d'Afghanistan entamé dès 2011 jusqu'au retrait total d'août 2021.

### Chapitre 1. L'accord de Bonn du 5 décembre 2001

Après le succès éclatant de la première phase de la guerre, il a fallu réfléchir à l'après-guerre, c'est-à-dire la stabilisation du pays et sa reconstruction. C'est l'objectif de la conférence interafghane qui débute le 27 novembre 2001 à Bonn, en Allemagne. Ce chapitre a pour objectif d'analyser en détail les pourparlers et l'accord choisi. Cet accord, signé le 5 décembre 2001, pose les bases de ce qui va constituer les axes majeurs de la construction de l'État et de la nation en Afghanistan. Nous allons tout d'abord nous intéresser aux groupes afghans qui prennent part au nouvel Afghanistan et ceux qui en sont, de facto, exclus. Par la suite, il s'agira d'étudier le choix des membres du gouvernement provisoire. Nous examinerons également le rôle de la Loya Jirga d'urgence et aussi la mise en place d'une entité judiciaire indépendante. Enfin, nous examinerons l'accent mis sur l'aspect sécuritaire, la démocratisation et les droits fondamentaux avant de regarder les mécanismes mis en place pour l'économie.

L'objectif des pourparlers de Bonn est de désigner un gouvernement provisoire dans l'attente de l'établissement d'une Administration de transition et l'organisation

d'élections démocratiques. Cette conférence se déroule sous l'office des Nations unies incarné par M. Lakhdar Brahimi, représentant spécial du Secrétaire Général Kofi Annan. Des acteurs étatiques appartenant à la communauté internationale sont également présents afin d'exprimer leurs opinions, de manière informelle, sur ce que doit être le nouvel Afghanistan.<sup>163</sup> Les États-Unis représentés par le diplomate James Dobbins, la France, la Belgique, le Royaume-Uni, la Suisse, l'Union européenne, la Turquie, les Pays-Bas, le Pakistan, la Norvège, l'Australie, le Canada, la Corée du Sud, l'Inde et la Russie sont présents.

Vous trouverez, en Annexe 2, le document officiel des « Accord définissant les arrangements provisoires applicables en Afghanistan en attendant le rétablissement d'institutions étatiques permanentes » des Nations unies (S/2001/1554),<sup>164</sup> adopté par le Conseil de Sécurité dans sa résolution 1386.<sup>165</sup>

## **I. La représentativité des groupes afghans dans le processus de Bonn**

Nous analyserons dans cette partie la représentativité des groupes afghans conviés aux pourparlers de Bonn puis celle de l'Autorité intérimaire désignée.

### **A. L'inclusivité aux pourparlers de Bonn**

Dès le paragraphe six, de la page un de l'accord, les Nations unies nous informent qu'ils sont « Conscients de la nécessité, dans le cadre des présents arrangements intérimaires, d'assurer une vaste représentation de toutes les composantes de la population afghane, y compris les groupes qui n'ont pas été représentés de façon adéquate lors des entretiens des Nations unies sur l'Afghanistan ».<sup>166</sup> Il s'agit dans cette partie d'analyser si cette volonté d'inclusivité a été réellement suivie par des actes.

Quatre groupes afghans sont présents aux pourparlers de Bonn. Il y a, tout d'abord, le Front Uni islamique pour la sauvegarde de l'Afghanistan dirigé par le Général Massoud

---

<sup>163</sup> Ramazan Bashardost, *Afghanistan : droit constitutionnel, histoire, régimes politiques et relations diplomatiques depuis 1747* (Paris: Harmattan, 2003).

<sup>164</sup> Conseil de Sécurité, « Accord définissant les arrangements provisoires applicables en Afghanistan en attendant le rétablissement d'institutions étatiques permanentes » (Nations Unies, 5 décembre 2001).

<sup>165</sup> Conseil de Sécurité, « Résolution 1386 du Conseil de sécurité des Nations unies », S/RES/1386 § (2001).

<sup>166</sup> Conseil de Sécurité, « S/2001/1554 », op. cit.

jusqu'à son assassinat le 9 décembre 2001, Younes Qanooni prend alors le relai. Ce dernier a été vice-ministre de la Défense de 1992 à 1996. En 1996, alors que les Talibans prennent le pouvoir, le gouvernement de B. Rabbani part en exil, il est en 2001, aux yeux de la communauté internationale, toujours le Président d'Afghanistan. Le Front Uni est un groupe composé de minorités ethniques notamment de Tadjiks et d'Hazaras, c'est pourquoi il est également nommé l'Alliance du Nord. Les membres de ce groupe sont des moudjahidines qui se sont battus contre l'invasion soviétique jusqu'en 1989, puis se sont réunis sous la même bannière pendant la guerre civile de 1992 à 1996 pour lutter contre un ennemi commun : les Talibans, majoritairement Pachtounes, prônant un islam rigoriste. Les États-Unis ont fait appel à eux, dans le cadre de l'opération Enduring Freedom qui a débuté le 7 octobre 2001, pour renverser le régime taliban. Ainsi, l'Alliance du Nord a mené la majorité des combats au sol d'octobre à décembre 2001, accompagné de l'armée de l'air américaine. Onze membres sont présents aux pourparlers de Bonn.

Ensuite, il y a la délégation de Peshawar qui est quant à elle composée de trois membres, elle est en faveur d'un retour de la monarchie et représente les intérêts pachtounes et pakistanais.<sup>167</sup> La délégation de Rome représente l'ancien roi Mohammad Zaher Shah et est composée majoritairement de Pachtounes.<sup>168</sup> Onze membres sont présents dont le dirigeant du groupe, Abdul Satar Sirat, ancien ministre de la Justice de 1969 à 1973. Enfin, il y a la délégation dite de « Chypre », soutenue par l'Iran, qui compte trois membres dont Humayoun Jareer, mari de la fille du seigneur de guerre Gulbuddin Hekmatyar célèbre pour ses faits d'armes et renommé le « destructeur de Kaboul »<sup>169</sup> pendant la guerre civile de 1992 à 1996.

Nous pouvons dégager plusieurs analyses de la présence exclusive de ces groupes aux pourparlers. Tout d'abord, la majorité de ces personnes n'ont pas vécu en Afghanistan depuis plusieurs années à l'exception des membres du Front Uni. Ils disposent toutefois de compétences technocratiques et/ou d'une influence militaro-politique. Ce sont, en effet, pour la plupart des seigneurs de guerres, ce qui soulève tout de même une

---

<sup>167</sup> Jean-Pierre Perrin, « A Bonn, une conférence pour établir la confiance », *Libération*, 27 novembre 2001.

<sup>168</sup> Ibid.

<sup>169</sup> Ibid.

problématique de premier ordre : certains sont responsables de crimes de guerre. Faire appel à eux légitimise l'impunité dont ils jouissent. Il y a, également, un enjeu de représentativité puisque seules leurs tribus respectives ont confiance en eux. De plus, comme nous avons pu le voir lors de la première partie, la justice transitionnelle est un élément essentiel pour bâtir un État et une nation sur des bases saines ; sans justice la réconciliation nationale est impossible. À cela, s'ajoute un autre problème lié au choix de ces délégations : l'ingérence des pays voisins se perpétue. L'Iran entretient des liens étroits avec la délégation de Chypre et les minorités chiites et persanophones de l'Alliance du Nord. À contrario, le Pakistan apporte un soutien intangible aux populations pachtounes. Le Président Pervez Musharraf déclare : « L'alliance du Nord doit être tenue en échec afin que nous ne revenions pas à une période d'anarchie. Nous croyons que seul un gouvernement largement représentatif et tenant pleinement compte des réalités ethniques peut réussir en Afghanistan »,<sup>170</sup> il ajoute : « Le Pakistan souhaite qu'un petit tiers des postes soit attribué au Front-uni, composé de minorités ethniques, les deux autres tiers étant partagés équitablement par les Talibans modérés et les tribus pachtounes ». <sup>171</sup>

L'exclusion des Talibans de la reconstruction afghane a été une question soulevée lors de la préparation de la conférence de Bonn. B. Rabbani s'est montré favorable à l'inclusion des Talibans modérés au sein de l'Autorité intérimaire, mais son groupe, le Front Uni, s'y est opposé.<sup>172</sup> Pour James Dobbins ce n'était absolument pas nécessaire de les inclure dans un souci de représentativité puisque les Talibans s'étaient « entièrement discrédités par leur mauvaise gouvernance et la vitesse de leur effondrement et ne sauraient donc jouer un grand rôle dans l'avenir du pays ». <sup>173</sup> Toutefois, toutes les parties s'accordent à dire, aujourd'hui, que les exclure a constitué une erreur.<sup>174</sup><sup>175</sup> D'une part, parce que la représentativité de toutes les factions d'une nation dans une entreprise de reconstruction d'un pays est absolument essentielle et d'autre part parce que cela a contribué à les marginaliser, à renforcer l'insurrection, et à radicaliser l'ensemble du groupe. En les

---

<sup>170</sup> Patrick Karam, *Asie Centrale, le nouveau Grand Jeu* (Paris: l' Harmattan, 2002).

<sup>171</sup> Ibid.

<sup>172</sup> Perrin, « À Bonn, une conférence pour établir la confiance », art. cité

<sup>173</sup> Hecker et Tenenbaum, *La guerre de vingt ans : djihadisme et contre terrorisme au XXIe siècle*, op. cit.

<sup>174</sup> Ajmal Shams, Entretien dans le cadre du mémoire « Analyse géopolitique de l'échec de la construction d'un État et d'une nation, entreprise par les États-Unis, en Afghanistan de 2001 à 2021 », Ameline Tison, 11 mai 2022.

<sup>175</sup> Représentant d'État des États-Unis en Afghanistan, Entretien dans le cadre du mémoire « Analyse géopolitique de l'échec de la construction d'un État et d'une nation, entreprise par les États-Unis, en Afghanistan de 2001 à 2021 », Ameline Tison, 9 mai 2022.

chassant à travers tout le pays, en les rangeant dans la même catégorie que les terroristes, la pacification du pays a été rendue impossible. Et cette erreur stratégique commence, dès le 20 septembre 2001, à l'occasion du discours de Georges W. Bush : les Talibans ont été totalement diabolisés dès le départ, il était de fait inenvisageable de les inclure dans le processus par la suite. De plus, ils ont été inscrits dans un discours émotionnel, c'est donc la logique punitive qui a pris le dessus : « Imaginez si c'était la Tour Eiffel qui avait été attaquée, que des milliers de Français étaient morts, vous voudriez, vous aussi, punir les responsables ». <sup>176</sup> Tout cela a rendu aveugle les États-Unis sur les nécessités du *state-nation-building*, empêchant une quelconque rationalité sur le sujet et éloignant le gouvernement américain de la réalité des faits. Certes, les Talibans ont choisi leur camp en refusant de livrer Ben Laden et les terroristes d'Al-Qaïda aux États-Unis, mais cette décision ne reflète pas les sympathies et opinions politiques de l'ensemble du groupe taliban.

En effet, cette réponse du gouvernement taliban est le résultat d'une décision unilatérale prise par le Mollah Omar qui a été imposée au mouvement dans son ensemble. Derrière les justifications officielles telles que l'absence d'accords bilatéraux d'extradition entre les États-Unis et l'Émirat Islamique, la non-reconnaissance du régime taliban par les Américains, ou encore le fait que remettre un individu de confession musulmane à un pays non-musulman constituerait une violation de la loi islamique <sup>177</sup> se cache la - presque - seule volonté du Mollah Omar. De nombreux cadres talibans ont considéré que le choix de protéger Ben Laden était une erreur fondamentale, et ce, avant l'intervention américaine. <sup>178</sup> Étant donné que la médiatisation des liens entre les Talibans et les terroristes d'Al-Qaïda a eu lieu dans un contexte porté par un discours manichéen, mais également dans une période post 11 septembre, l'opinion publique croit en des liens intangibles entre les deux groupes et une grande proximité idéologique. Cela a pu être vrai et vérifié par la suite, nous reviendrons sur cela plus tard dans ce travail, mais en 2001 ce n'est pas le cas. Au cours de la décennie 1990, les tensions entre les Talibans et les membres d'Al-Qaïda étaient fréquentes. Cela s'explique notamment par le fait que les

---

<sup>176</sup> Représentant d'État des États-Unis en Afghanistan, Entretien, op. cit.

<sup>177</sup> Alex Strick Van Linschoten, *Entretien avec un homme politique Taliban, responsable des affaires étrangères* (Kaboul, 2010).

<sup>178</sup> Ibid.

deux groupes n'ont pas le même programme d'action : les Talibans défendent la mise en œuvre d'un islam rigoriste et l'application de la Charia au niveau national, tandis qu'Al-Qaïda a des projets à l'échelle mondiale. Ces visions différentes se confrontaient et gênaient respectivement la mise en œuvre de chacune de ces perspectives. Un rapprochement entre les deux groupes n'est observable qu'à partir de 1998-1999 autour d'une relation personnelle entre le Mollah Mohammad Omar, dirigeant du régime taliban, et Oussama Ben Laden.<sup>179</sup> Les divisions persistent malgré tout, notamment autour du Mollah Mohammad Rabbani, un des fondateurs des Talibans et Président du Conseil Suprême de l'Émirat Islamique d'Afghanistan, qui est convaincu que l'isolement international des talibans persiste en raison du battage médiatique autour de Ben Laden et de ses aspirations internationales.<sup>180</sup> Ces manifestations d'hostilité sont devenues relativement muettes suite au décès du Mollah Rabbani, en avril 2001 et jusqu'aux exigences américaines de septembre 2001. Finalement, ceux qui n'ont pas été éliminés, par les frappes des États-Unis ou par les combattants du Front Uni, durant les deux premiers mois de l'intervention américaine se sont réfugiés au Pakistan. Ainsi, au-delà de l'opposition américaine et en partie afghane au retour des Talibans dans un gouvernement provisoire, il convient de se demander si les Talibans eux-mêmes voulaient revenir. Ce sont les conséquences de la guerre asymétrique que nous avons évoquées en première partie : la position de vaincu dans ce type de guerre est totale, la reddition n'est pas envisageable.

Ainsi, nous voyons que la prétendue inclusivité des pourparlers de Bonn est en réalité très limitée. De plus, elle offre une surreprésentation des minorités ethniques notamment Tadjiks et Hazaras, alors que les Pachtounes, ethnie qui incarne le pouvoir traditionnellement, semblent laisser de côté. Par ailleurs, à travers le choix de ces quatre délégations, la conférence de Bonn n'a pas su se débarrasser des ingérences historiques des pays voisins : l'Iran et le Pakistan. Malheureusement, ces schémas vont se répéter au sein de toutes les nouvelles institutions afghanes puisque ce sont ces groupes qui vont décider de la composition de l'Autorité intérimaire qui va diriger le pays dans l'attente d'un gouvernement élu.

---

<sup>179</sup> Strick Van Linschoten et Kuehn, *An Enemy We Created : The Myth of the Taliban-Al Qaeda Merger in Afghanistan*, op. cit.

<sup>180</sup> Ibid.

## B. La représentativité de l'Autorité intérimaire

L'Autorité intérimaire constitue l'organe exécutif de l'Afghanistan, dépositaire de la souveraineté afghane, pour six mois à partir du 22 décembre 2001. Dans sa partie III. A. 3, l'accord de Bonn stipule que : « Le Président, les vice-présidents et les autres membres de l'Administration intérimaire ont été choisis par les participants aux pourparlers des Nations unies sur l'Afghanistan, selon la liste reproduite à l'annexe IV du présent accord. Ils ont été choisis sur la base de leur compétence professionnelle et de leur intégrité personnelle, à partir de listes soumises par les participants aux pourparlers des Nations unies, en tenant dûment compte de la composition ethnique, géographique et religieuse de l'Afghanistan et de l'importance qui s'attache à la participation des femmes ».<sup>181</sup> Ainsi, nous voyons que non seulement, ce sont les participants aux pourparlers qui décident la composition du gouvernement provisoire, mais ce sont également eux qui fournissent la liste des personnes se présentant comme candidats.

Analysons le choix du Président de l'Autorité intérimaire qui a été la question la plus cruciale et sujette à débat. Le dernier dirigeant légitime d'Afghanistan était le roi Zaher Shah, étant donné que jamais ne se sont tenues des élections démocratiques dans le pays. Beaucoup de communautés afghanes, surtout pachtounes, militent pour son retour au pouvoir. L'Alliance du Nord est divisée sur la question de l'ethnie du futur dirigeant afghan. L'ancien chef du groupe, le général Massoud, défendait l'idée que seul un Pachtoune serait accepté par l'ensemble de la nation afghane comme chef d'État, si un Tadjik prenait le pouvoir, le pays plongerait de nouveau dans une guerre civile.<sup>182</sup> Cette vision est partagée par les principaux cadres de l'Alliance du Nord : Abdullah Abdullah, Yunis Qanooni, Mohamed Fahim. Pour autant, ils rejettent l'idée du retour du roi Zaher Shah, alors en exil en Italie depuis presque 30 ans, ils préfèrent quelqu'un de jeune et actif, à même de relever le défi d'un nouvel Afghanistan.<sup>183</sup> Toutefois, il y a la question du Président afghan actuel : B. Rabbani, leader officiel du Front Uni qui n'est pas prêt à laisser sa place. Ce sont les Iraniens qui parviennent à le convaincre de céder le pouvoir.<sup>184</sup>

---

<sup>181</sup> Conseil de Sécurité, « S/2001/1554 », op. cit.

<sup>182</sup> Malkasian, *The American War in Afghanistan : a history*, op. cit.

<sup>183</sup> Ibid.

<sup>184</sup> Ibid.

À côté de cela, l'ancien roi Zaher Shah a refusé de reprendre les rênes du pays comme l'annonce le point 2 de la partie III. A. de l'accord : « Les participants aux pourparlers des Nations unies sur l'Afghanistan ont invité S. M. Mohammed Zaher, ancien roi d'Afghanistan, à présider l'Administration intérimaire. Sa Majesté a fait savoir qu'elle préférerait qu'un candidat qualifié, rencontrant l'agrément des participants, soit nommé à la présidence de l'Administration intérimaire ».<sup>185</sup>

Les Pachtounes n'ont pas de chef tribal qui se démarque des autres. Ce sont les Américains et les Pakistanais qui vont proposer le nom d'Hamid Karzaï.<sup>186</sup> Il est légitime en raison de l'importance de son mouvement de résistance dans le Sud d'Afghanistan. Il a été vice-ministre des Affaires Étrangères dans le gouvernement de B. Rabbani en 1992, mais sa collaboration avec le Front Uni s'est mal terminée : Mohammed Fahim l'accuse d'espionnage pour le compte des Talibans, Hamid Karzaï s'enfuit. Les suspensions de connivence avec les Talibans s'éteignent lorsqu'ils refusent de participer à leur gouvernement en 1996 et sont enterrées avec l'assassinat de son père orchestré - certainement - par les Talibans. James Dobbins a interrogé Abdullah Abdullah sur la possible candidature d'Hamid Karzaï, il a répondu que le pays avait besoin de plus qu'un symbole à la tête de l'État, qu'il fallait quelqu'un capable de prendre en main les enjeux immenses auxquels faisaient face l'Afghanistan et que pour cela « Hamid Karzaï constituerait un choix acceptable ».<sup>187</sup> L'option Hamid Karzaï avait donc l'aval du Front Uni, de l'Iran et du Pakistan étant donné que ce dirigeant serait plus enclin à la discussion avec le Pakistan qu'un membre du Front Uni ou du groupe monarchiste. C'est ainsi que, sous l'influence américaine, Hamid Karzaï a été nommé Président de l'Autorité Intérimaire, mais sa capacité d'action est très limitée en raison de l'attribution d'une grande majorité des ministères et départements, notamment les plus stratégiques tels que la Défense, les Services Secrets, aux seigneurs de guerre du Front Uni.<sup>188</sup>

Nous observons à la fois une prolifération de ministères, mais également une captation de ceux-ci par le Front Uni. Il s'agit, en effet, dans le cadre de cet accord, d'attribuer à chaque membre des délégations présent aux pourparlers un poste afin de maintenir « une

---

<sup>185</sup> Conseil de Sécurité, « S/2001/1554 ».

<sup>186</sup> Malkasian, *The American War in Afghanistan : a history*, op. cit.

<sup>187</sup> Ibid.

<sup>188</sup> Gilles Dorronsoro, « Afghanistan : chronique d'un échec annoncé », *Critique Internationale*, n° 21 (avril 2003).

coalition fragile »<sup>189</sup> et de restaurer un équilibre de pouvoir entre les différents seigneurs de guerre rivaux.<sup>190</sup>

L'Annexe IV de l'accord de Bonn nous fournit la liste des membres désignés pour participer à l'Autorité intérimaire. Nous observons cinq thématiques mises en avant par leurs attributions aux vice-présidents. Il y a tout d'abord le département « questions féminines » attribué à la vice-présidente Mme Sima Samar d'ethnie Hazara. La Défense est confiée à Mohammed Qasim Fahim, Tadjik, seigneur de guerre du Front Uni. Le ministère des Finances est confié à un Pachtoune, Hedayat Amin Arsala, qui a obtenu un doctorat en économie aux États-Unis et qui a travaillé à la Banque Mondiale avant de revenir en Afghanistan pour participer à la résistance contre les Soviétiques. Shaker Kargar a étudié en Union Soviétique puis a pris part à de nombreuses réunions de stabilisation et de pacification à travers le monde, il devient vice-Président du ministère « Eau et électricité ». Enfin Haji Muhammad Mohaqeq, Hazara, membre du Parti de l'Unité Islamique, est chargé du ministère de la Planification. Le Parti de l'Unité Islamique est le résultat du regroupement engagé par l'Iran et Abdul Ali Mazari de plusieurs partis chiites.<sup>191</sup>

Ainsi, seulement un Pachtoune est désigné vice-président. De plus, les autres départements relevant des fonctions régaliennes sont confiés aux cadres du Front Uni, d'ethnie Tadjik. Abdullah Abdullah dirige les Affaires Étrangères et Mohammed Yunus Qanooni est responsable du département de l'Intérieur. Le dirigeant du Front Uni dans la partie Est du pays, Haji Abdul Qadir, un Pachtoune, hérite du département de Développement urbain.

Nous ne pouvons donc pas faire un autre constat : l'Autorité intérimaire est marquée par une omniprésence des seigneurs de guerre, d'ethnies minoritaires, issus du Front Uni. Ces chefs de guerre sont alors classables en deux catégories différentes : ceux qui ont pour seul objectif d'obtenir un bon statut et ceux, issus d'une génération plus jeune, qui ont un but plus large, s'unir avec les Pachtounes afin de former un gouvernement qui saurait

---

<sup>189</sup> William Maley, *Rescuing Afghanistan* (Londres: Hurst and Co, 2006).

<sup>190</sup> Ibid.

<sup>191</sup> Tina Gehrig et Alessandro Monsutti, « Territoires, flux et représentations de l'exil afghan : le cas des Hazaras et des Kaboulis », *A contrario* 1 (2003).

rallier la nation afghane dans son entièreté.<sup>192</sup> Il est, par ailleurs, intéressant de noter que la direction des Affaires Religieuses est confiée à Mohammad Hanif Hanif Balhkin, chiite, tandis que la majorité de la population afghane est sunnite.

Ce cercle vicieux débuté lors du choix exclusif des quatre délégations pour participer aux pourparlers de Bonn va se perpétuer. Ce sont précisément ces quatre groupes qui ont désigné l’Autorité Intérimaire qui elle-même va jouer un rôle dans la désignation de l’Autorité de transition en proposant une liste de candidats pour les postes de gouverneurs ou dans les ministères.

## **II. Les mécanismes pensés pour l’établissement d’une gouvernance légitime et d’un organe judiciaire nouveau, indépendant, en accord avec les normes internationales**

L’accord de Bonn prévoit des mécanismes responsables de mettre en œuvre une gouvernance légitime et un organe judiciaire indépendant respectant les droits humains fondamentaux. Cela prend la forme de la convocation d’une Loya Jirga d’urgence afin de désigner, à terme, une Autorité de transition, puis la réinstauration d’une version modifiée de la Constitution de 1964.

### **A. La convocation d’une Loya Jirga d’urgence**

La Loya Jirga d’urgence doit être convoquée dans les six mois suivant l’entrée en poste de l’Autorité intérimaire et dispose de deux ans pour ériger une Autorité de transition avant que des élections ne soient organisées pour élire un gouvernement démocratique. La Loya Jirga est un terme pachtoune qui désigne une grande assemblée chargée de prendre les décisions importantes pour l’Afghanistan. La première réunion de ce type avait pour objet la désignation du roi Ahmad Khan Abdali en 1747.<sup>193</sup>

Cette Loya Jirga est ouverte par l’ancien roi Zaher Shah et est composée de 21 personnes, notamment des spécialistes du droit constitutionnel. Elle doit contenir également des

---

<sup>192</sup> Rashid, *Descent into Chaos : The United States and the Failure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia*, op. cit.

<sup>193</sup> Bachardoust, *Afghanistan : droit constitutionnel, histoire, régimes politiques et relations diplomatiques depuis 1747*.

sédentaires comme des nomades, des spécialistes de l'Islam, des commerçants, des femmes, des réfugiés afghans dans les pays voisins. C'est cette instance qui élira le Président de l'Autorité de transition ainsi que les postes de premier rang. Une fois que la Loya Jirga aura mis en place cette Autorité de transition, l'Autorité intérimaire sera dissoute. Mais « les seigneurs de guerre freinent le bon fonctionnement de la Loya Jirga ». <sup>194</sup> Cela montre les débuts difficiles de la séparation des pouvoirs et la volonté des seigneurs de guerre d'asseoir leur domination de toutes parts. Cet obstacle est véritablement contraignant puisqu'à terme, la Loya Jirga d'urgence doit être remplacée par une Loya Jirga constituante responsable de la rédaction d'une nouvelle Constitution afghane avec une commission constituante établie conjointement par l'Administration de Transition et l'ONU. Nous remarquons un réel souci de légitimation du futur État afghan à travers ce processus. Premièrement, nous le percevons par le choix de la supervision du procédé par l'ancien Roi, ensuite par la rédaction d'une nouvelle constitution puis, à terme, la mise en place d'élections du futur gouvernement. Nous voyons que les parties à l'accord ont compris le besoin de soutien du nouvel État par la population afghane.

## **B. La volonté à terme de mise en place d'une entité judiciaire indépendante**

Dans l'attente d'une nouvelle Constitution, c'est celle de 1964 qui est de nouveau instaurée avec quelques modifications au préalable. Tout d'abord, les dispositions relatives au type de régime, autrefois monarchique, sont supprimées. De plus, la Constitution doit être adaptée au présent accord, ainsi qu'aux normes internationales. La volonté à terme est d'aboutir à la mise en place d'une entité judiciaire indépendante, chose qui n'a jamais été expérimentée en Afghanistan, sans toutefois renier la culture et la piété des Afghans comme le stipule le point II.2 de l'Accord : « Le pouvoir judiciaire de l'Afghanistan est indépendant et est exercé par une cour suprême d'Afghanistan et tout autre tribunal créé par l'Administration intérimaire. L'Administration intérimaire constitue, avec l'aide de l'Organisation des Nations unies, une commission judiciaire chargée de reconstruire le système juridique intérieur conformément aux principes de l'Islam, aux normes internationales, à l'état de droit et aux traditions juridiques afghanes

---

<sup>194</sup> Hecker et Tenenbaum, *La guerre de vingt ans : djihadisme et contre terrorisme au XXIe siècle*, op. cit.

». <sup>195</sup> Ainsi, il y a une réelle prise en compte de l'Histoire afghane. Comme nous l'avons vu durant la première partie, l'Islam a toujours fait partie intégrante de la gouvernance et du droit afghan. C'est important que cela ne soit pas déformé par la volonté d'imposer un modèle occidental en Afghanistan. Pour autant, ces dispositions ne peuvent être contraires aux normes internationales, c'est-à-dire aux droits humains notamment les droits de la femme, comme cela a pu être le cas lors du régime taliban où une interprétation rigoriste du Coran a érigé des lois islamiques contraires à la liberté et à la dignité des individus.

### **III. Les priorités choisies**

Comme nous l'avons vu au cours de la première partie, chapitre 2, les trois piliers fondamentaux de l'entreprise de *state-nation-building* doivent être la gouvernance, la sécurité et le développement. Ainsi, comme le prouvent les longs passages dédiés à l'Autorité intérimaire, à la mise en place d'une nouvelle Constitution, la gouvernance a fait l'objet d'une priorité certaine dans cet accord, c'est même l'objet central. La sécurité a été une priorité également, elle est le sujet d'une annexe à part entière. La démocratisation du régime et le respect des droits fondamentaux sont présents tout au long de l'accord. Toutefois, le volet développement économique semble être totalement délaissé.

#### **A. Démocratisation du régime et respect des droits fondamentaux**

Intéressons-nous, tout d'abord, à la démocratisation du régime, cet axe apparaît dans l'accord avant même la nécessité de mettre en place des autorités intérimaires d'urgence, dès le paragraphe trois de la première page. Toutes les institutions transitoires pensées dans l'accord ont pour but final la tenue d'élections démocratiques dans les meilleures conditions qu'il soit. Toutefois, la mise en œuvre d'un régime démocratique n'est pas possible dans l'immédiat pour deux raisons. Premièrement, la vacance gouvernementale ne doit pas s'éterniser. Deuxièmement, comme le signalent les parties afghanes présentes aux pourparlers dans leurs requêtes adressées aux Nations unies dans l'Annexe 3, point

---

<sup>195</sup> Conseil de Sécurité, « S/2001/1554 ».

numéro 3, un recensement de la population est nécessaire. Cela s'inscrit dans la continuité des *state-nation-building* entrepris par la communauté internationale, il s'accompagne toujours d'une démocratisation du régime : c'est le paradigme de la paix libérale.<sup>196</sup> Toutefois, cette transition n'est pensée, en tout cas dans l'accord de Bonn, qu'en termes d'élections. Simplement, cette définition américaine de la démocratie n'est pas exhaustive : pour qualifier un régime de démocratique, il faut aller au-delà de la tenue d'élections pour ne pas tomber dans la démocrature. Il s'agira donc de regarder le contenu de la nouvelle Constitution rédigée par la Loya Jirga pour analyser la tournure que prend la démocratie afghane dans un contexte de « carte blanche » sur le sujet.

Ensuite, le respect des droits fondamentaux constitue également un point phare de l'accord, d'autant plus que le dernier régime politique qu'a connu le pays a totalement bafoué les droits humains et particulièrement ceux des femmes. Cette question est, en fait, la première à apparaître dans l'accord aux côtés de la réconciliation nationale, de la paix et de la stabilité, dans le premier paragraphe. Au-delà d'un rappel constant à la nécessité de respecter les droits humains, il est prévu de créer : « une Commission des droits de l'homme indépendante, qui est entre autres, chargée de surveiller le respect des droits de l'homme, d'enquêter sur les violations des droits de l'homme et de concevoir des institutions nationales compétentes en matière de droits de l'homme ».<sup>197</sup> Et parmi les six rôles exercés exclusivement par les Nations unies, prévus à l'annexe II, il y a : « L'organisation des Nations unies sera habilitée à enquêter sur les violations des droits de l'homme, et si nécessaire, à recommander des mesures correctives. Elle sera également responsable de l'élaboration et de l'application d'un programme d'éducation sur les droits de l'homme afin de promouvoir le respect et la compréhension de ces droits ».<sup>198</sup> C'est le seul point sur lequel les Nations unies peuvent recommander des mesures correctives, mais est maintenu, même sur ce point, la souveraineté du gouvernement afghan.

Sur la question des femmes, l'accord va plus loin que le respect de leurs droits, il met en place un principe de réintroduction des femmes dans l'espace public avec notamment « l'importance qui s'attache à la participation des femmes »<sup>199</sup> au sein de l'Administration

---

<sup>196</sup> Kostić, Krampe, et Swain, « Liberal State-Building and Environmental Security: The International Community between Trade-Off and Carelessness. », art. cité

<sup>197</sup> Conseil de Sécurité, « S/2001/1554 », op. cit.

<sup>198</sup> Ibid.

<sup>199</sup> Conseil de Sécurité, « S/2001/1554 », op. cit.

intérimaire ainsi que dans la Loya Jirga. Des mécanismes de contrôle, à deux échelles, sont prévus : l'Autorité intérimaire et la Commission spéciale indépendante, chargée de convoquer la Loya Jirga, doivent veiller à cette inclusion des femmes.

## **B. Le volet sécuritaire**

La question sécuritaire est un enjeu de premier ordre dans un pays en sortie de guerre, et dans un processus de *state-nation-building*. Le nouvel État doit à la fois assurer la sécurité de l'ensemble de la population et détenir le monopole de la violence. Dans un pays comme l'Afghanistan, ce n'est pas chose aisée, puisque, comme nous l'avons vu, il y a toujours eu une organisation tribale de la sécurité. De plus, les différentes guerres qui ont secoué le pays ont engendré la multiplication de milices. Les États-Unis ont justement fait appel à ces milices pour renverser le régime taliban et chasser les terroristes du territoire. Et ce sont ces mêmes milices qui occupent une place de choix dans la construction du nouvel État. Ces seigneurs de guerre, selon l'accord point V.1, doivent passer sous le contrôle de l'Autorité intérimaire. Cela veut dire que l'on opère simplement un déplacement - théorique - de la loyauté : de la tribu à l'État, mais que l'on n'aborde absolument pas la question du désarmement alors que c'est primordial dans un contexte de sortie de guerre. C'est la marque de l'influence des seigneurs de guerre dans les pourparlers de Bonn.

En parallèle des forces afghanes, une force mandatée par les Nations unies va se mettre en place : « Conscients du fait qu'il faille un certain temps pour que les nouvelles forces de sécurité et forces armées afghanes soient pleinement constituées et opérationnelles, les participants aux pourparlers des Nations unies sur l'Afghanistan prient le Conseil de sécurité de l'ONU d'envisager d'autoriser le déploiement rapide en Afghanistan d'une force mandatée par l'Organisation des Nations unies ».<sup>200</sup> Dans sa résolution 1386, le Conseil de Sécurité autorise la création de la Force Internationale d'Assistance et de Sécurité (FIAS) afin « d'aider l'Autorité intérimaire afghane à maintenir la sécurité à Kaboul et dans ses environs, de telle sorte que l'Autorité intérimaire afghane et le personnel des Nations unies puissent travailler dans un environnement sûr ».<sup>201</sup>

---

<sup>200</sup> Ibid.

<sup>201</sup> Conseil de Sécurité, Résolution 1386 du Conseil de sécurité des Nations unies.

Contrairement au mandat traditionnel des casques bleus, cette force a l'autorisation de l'emploi de la force, elle peut « prendre toutes les mesures nécessaires à l'exécution de [son] mandat ». <sup>202</sup> La temporalité de son mandat est établie pour six mois. Mais la FIAS n'a pour objectif que l'établissement de la sécurité à Kaboul et sa périphérie alors que les forces de sécurité afghanes ne sont pas prêtes à assurer la sécurité sur le reste du territoire. Cette limite du mandat onusien vient du gouvernement américain. En effet, l'administration Bush ne veut pas que la FIAS vienne se superposer à l'Opération Enduring Freedom (OEF), elle souhaite s'affranchir des contraintes du multilatéralisme. <sup>203</sup> En fait, l'idée est que les forces américaines de l'OEF aux côtés des seigneurs de guerre afghans continuent de chasser les terroristes et Talibans qu'ils pourraient encore trouver sur le territoire, et que la FIAS, quant à elle, s'occupe du processus de *state-nation-building* dont les États-Unis ne veulent pas depuis le départ, d'autant plus que la campagne irakienne se prépare. <sup>204</sup>

Mais cette vision américaine du rôle de la FIAS a grandement influencé son mandat. Comme nous pouvons le lire au point 4 de l'Annexe 1 de l'Accord, des affaires administratives, bureaucratiques vont être confiées à des militaires : « Il serait également souhaitable que cette force contribue à la remise en état de l'infrastructure de l'Afghanistan ». <sup>205</sup> Cela va mener à un mélange des prérogatives, des disputes entre les différents départements, mener des personnes non compétentes sur certains domaines à remplacer des personnes compétentes. En bref, une grande contre-productivité va découler de cela, nous le verrons par la suite.

Enfin, les seigneurs de guerre obtiennent le droit, dans cet accord, de maintenir leurs milices en dehors des zones d'action de la FIAS : « Les participants aux pourparlers des Nations unies sur l'Afghanistan s'engagent à retirer toutes les unités militaires de Kaboul et des autres centres urbains ou zones dans lesquels sera déployée la force mandatée par l'organisation des Nations unies ». <sup>206</sup> Cela perpétue le cycle de privatisation de la violence, des règlements de conflits en dehors des bancs de la justice et l'influence militaro-politique des chefs de guerre. Enfin, l'image de ces milices armées jusqu'aux

---

<sup>202</sup> Ibid.

<sup>203</sup> James Dobbins, *After the Taliban: Nation-Building in Afghanistan* (Washington: Potomac Books, 2008).

<sup>204</sup> Hecker et Tenenbaum, *La guerre de vingt ans : djihadisme et contre terrorisme au XXIe siècle*, op. cit.

<sup>205</sup> Conseil de Sécurité, « S/2001/1554 », op. cit.

<sup>206</sup> Ibid.

dents dans les rues, libres d'agir en toute impunité, va décrédibiliser le nouvel État aux yeux de la population et empêchera la réconciliation nationale.

### **C. Le pilier du développement : grand absent des accords de Bonn ?**

Finalement, le troisième grand axe d'une entreprise de construction d'un État et d'une nation est le développement. Ce pilier semble pourtant être le grand absent des accords de Bonn. Le seul point évoqué est financier et concerne la capacité de l'Autorité intérimaire à émettre et faire circuler la monnaie nationale couplée à la création d'une Banque centrale d'Afghanistan. Cet apport n'est pas des moindres puisque dans un contexte de sortie de guerre la fluctuation de la monnaie et notamment l'inflation sont de gros obstacles à la stabilisation financière et économique du pays. Toutefois, cela ne concerne pas directement le développement. Il a, en fait, été attendu que l'Autorité intérimaire, pensée justement dans l'accord de Bonn, se mette en place pour qu'elle établisse elle-même un plan de développement national. Nous pouvons le remarquer déjà dans les différents départements créés. Déjà, à l'échelle des vice-présidents, nous observons un ministère consacré à la planification et un autre à l'eau et à l'électricité. De plus, sur les 24 départements créés, 15 sont dédiés à des thématiques relevant exclusivement du développement.

Lors de la Conférence de Tokyo sur l'aide à la reconstruction de l'Afghanistan, du 21 et 22 janvier 2002, ont été discutés les financements pour le développement du pays entre les pays donateurs et l'Autorité intérimaire. Suite à cela, le Secrétaire général de l'ONU a écrit un rapport sur la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales, le 18 mars 2002, dans lequel il propose la mise en place d'une Mission d'Assistance des Nations unies en Afghanistan (MANUA). Dix jours plus tard, le Conseil de Sécurité autorise sa création dans sa résolution 1401.<sup>207</sup> La MANUA a un mandat large : aider à la mise en œuvre de l'accord de Bonn et coordonner les efforts de la communauté internationale. Le rapport fait état de la mise en œuvre des institutions étatiques qui, selon le document, sont fonctionnelles depuis plusieurs semaines et que le

---

<sup>207</sup> Conseil de Sécurité, « Résolution 1401 », S/RES/1401 (2002).

contexte est désormais favorable à « la reconstruction et au développement pacifique », « s'orienter vers la paix et le développement durable ».<sup>208</sup>

Le cadre de ce développement national a été développé par le Président Hamid Karzaï dans sa déclaration devant la communauté internationale lors de la Conférence de Tokyo (Annexe 3). Un des premiers points à développer, selon lui, est l'éducation puisque une « des fonctions centrales d'un État en développement est la création de capital humain ».<sup>209</sup> Le développement du système éducatif se fera sous le mot d'ordre de l'inclusivité : une attention particulière sera portée à l'accès à l'éducation pour les filles. Il est primordial, selon Hamid Karzaï, de se concentrer sur l'éducation étant donné que les guerres successives ont engendré une fuite des cerveaux d'Afghanistan. L'objectif est d'avoir 1.5 à 2 millions d'enfants scolarisés le 21 mars 2002. Le deuxième point central du programme de développement est l'amélioration du système de santé, dans un contexte de crise humanitaire, par l'intermédiaire de « programmes concrets dans les zones rurales et urbaines ».<sup>210</sup>

Au-delà de ces deux points majeurs, il s'agira de reconstruire des infrastructures permettant le développement, c'est-à-dire : l'énergie, les transports, les communications et les systèmes d'irrigation. L'irrigation des terres, nous l'avons vu, est un enjeu crucial en Afghanistan, pays dont l'économie repose sur l'agriculture, mais qui ne dispose d'irrigation que dans seulement 5% de ces terres agricoles. L'État ne sera, cependant, pas responsable du développement des domaines cités, ce sera le secteur privé. À ce propos, dans un pays autant ravagé par la guerre, l'investissement dans le domaine des transports, par exemple, demanderait un apport financier colossal, nous pouvons nous demander si le secteur privé afghan est à même de fournir un tel apport. Et si les aides internationales sur ces questions sont directement injectées dans le secteur privé, elles devraient faire l'objet d'un suivi particulier puisqu'il s'agit de secteurs clés du développement et relevant du service public.

---

<sup>208</sup> Kofi Annan, « Rapport du Secrétaire général sur "La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales" » (Nations Unies, 18 mars 2002).

<sup>209</sup> Hamid Karzaï, « Une vision pour l'Afghanistan » (Déclaration, Conférence sur l'aide à la reconstruction de l'Afghanistan, Tokyo, 21 janvier 2002).

<sup>210</sup> Ibid.

Le premier programme concret évoqué est l'acheminement de l'aide humanitaire pour les Afghans « victimes de violations des droits de l'homme et déplacés à l'intérieur du pays ». <sup>211</sup> Comme nous l'avons vu, l'aide humanitaire est la priorité dans un contexte d'après conflits. Le deuxième programme concret est l'injection des aides directement au niveau local afin que les communautés puissent « gérer leurs propres ressources ». <sup>212</sup> Cela permet une meilleure efficacité de l'usage des ressources financières et un meilleur engagement de la population envers l'État central. Toutefois, cela peut également s'avérer totalement contre-productif avec la captation des ressources par des chefs locaux non surveillés. Le système peut vite se dégrader en patrimonialisme c'est-à-dire que les affaires publiques sont traitées en affaires privées ainsi que l'autorité politique et les ressources économiques deviennent l'avantage personnel du chef local. Et dans un contexte tribal comme l'Afghanistan, cela peut mener à la contradiction du « Big Man » : le chef local accumule les ressources pour lui-même d'une part, et d'autre part, il redistribue ces ressources étatiques à un réseau de clients en échange de leur soutien. Ainsi, il s'agira de regarder, dans le chapitre suivant, le tournant qu'a pris ce programme et les mécanismes de contrôle - s'il y en a - qui ont été mis en place. Le troisième programme est dédié aux femmes : la création de mécanismes d'incitation à l'embauche des femmes. Dans son quatrième point, Hamid Karzaï, évoque la reconstruction du paysage urbain notamment par l'usage du concept des villes jumelles. Finalement, il est urgent d'investir dans le secteur agricole, particulièrement après des années de sécheresse, notamment en fournissant aux agriculteurs des aides financières. Cela permettra également de « lutter contre la culture du pavot ». <sup>213</sup>

Enfin, il insiste sur l'importance du déminage qui continue, alors, de faire des victimes. Puis il fait état des développements dans le domaine sécuritaire : création d'une armée nationale, d'une force de police nationale et d'un bureau de sécurité nationale. Et c'est dans ce discours que nous voyons apparaître pour la première fois la lutte contre la culture du pavot au côté de la lutte contre le terrorisme : tous deux sont présentés comme des enjeux sécuritaires. Tandis que l'économie grise peut être plutôt considérée comme un enjeu de développement, malgré que le trafic soit classé dans l'illégalité. Cette

---

<sup>211</sup> Karzaï, « Une vision pour l'Afghanistan », op. cit.

<sup>212</sup> Ibid.

<sup>213</sup> Ibid.

catégorisation n'est pas sans conséquences : cela veut dire que la lutte contre le commerce de la drogue dispose de mandats et d'autorisation d'emploi de la force supplémentaire. Les guerres contre la drogue, avec notamment l'usage de l'armée dans cette lutte, entraînent des cycles de violence et une division de la société. Ce n'est donc pas la meilleure chose à faire dans le cadre d'une entreprise de pacification de la société, réunification, de construction d'un État. Nous étudierons cela dans l'analyse de la mise en œuvre du programme. Finalement, à terme, Hamid Karzaï établit que l'Autorité intérimaire a le projet d'un système de protection sociale permettant l'accès aux soins de santé de manière régulière et sans que cela ne soit conditionné à la « charité ».<sup>214</sup>

En conclusion, l'accord de Bonn a fixé les objectifs du *state-nation-building* en Afghanistan, chose qui n'avait pas été faite jusqu'à lors. L'accord se concentre principalement sur le pilier gouvernance en traçant une feuille de route jusqu'à l'établissement d'un État démocratique moderne composé d'une bureaucratie, d'une armée et d'un système juridique indépendant.<sup>215</sup> Ces bases d'un nouvel Afghanistan sont posées par des minorités ethniques et des seigneurs de guerre. Cela pose deux problèmes majeurs dans le cadre de la construction d'un État et d'une nation : l'ensemble de la société n'est pas représenté. De plus, impunité et soutien sont donnés aux vainqueurs de la guerre. Ces seigneurs de guerre échappent même à la question du désarmement pourtant primordiale. Seule Kaboul sera démilitarisée et sous l'égide de la Force Internationale d'Assistance et de Sécurité (FIAS). Il est clair que cet accord est le résultat de multiples compromis entre tous les acteurs présents aux pourparlers qui ont débouché sur une Autorité intérimaire illégitime. Nous ne pouvons, cependant, nier l'urgence et la nécessité de la mise en place d'un gouvernement provisoire à ce moment-là. En effet, laisser le gouvernement vacant aurait été une erreur. Enfin, la communauté internationale a tenté de tirer des leçons de ses erreurs passées, notamment des *state-building* entrepris au cours de la décennie 1990, en insistant sur la nécessité de laisser une empreinte légère : la construction de l'État et de la nation doit faire l'objet d'une appropriation locale. Lakhdar Brahimi l'a répété à plusieurs reprises et le Secrétariat Général des Nations unies a joint la parole aux actes en demandant au Conseil de Sécurité d'autoriser la création de

---

<sup>214</sup> Karzaï, « Une vision pour l'Afghanistan », op. cit.

<sup>215</sup> Rashid, *Descent into Chaos : The United States and the Failure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia*, op. cit.

la MANUA, dans son rapport du 18 mars 2002, dans le cadre des directions exposées, en matière de développement, par Hamid Karzaï lors de sa déclaration à la Conférence de Tokyo. Finalement, concernant la sécurité, les objectifs sont clairs : assurer la sécurité du territoire en attendant l'opérabilité de l'armée afghane avec, d'une part, la FIAS à Kaboul et, d'autre part, l'Operation Enduring Freedom accompagné des milices afghanes dans le reste du territoire. Maintenant, que nous avons mis en lumière les différents objectifs énoncés par la communauté internationale, nous allons étudier leurs mises en œuvre dans le deuxième chapitre.

## Chapitre 2. La mise en œuvre de l'accord de Bonn (2001 – 2006)

Les fondements de la première étape du processus de *state-nation-building* ont été énoncés, discutés, adoptés entre des factions afghanes et la communauté internationale lors des pourparlers de Bonn débouchant sur l'accord du 5 décembre 2001. Il s'agit dans ce chapitre d'analyser la transcription de cet accord dans la réalité. Nous analyserons dans un premier temps si la sécurisation du territoire constitue dans les faits une véritable priorité. Dans un second temps, nous étudierons la mise en place des mécanismes de normalisation de la gouvernance. Enfin, nous analyserons les choix politiques et la sous-traitance mis en œuvre dans le cadre du développement socio-économique.

### **I. La sécurisation du territoire : véritable priorité ?**

Dans cette partie, nous allons démontrer comment la sécurisation du territoire ne constitue pas en réalité une priorité. Premièrement, le maintien de la politique américaine d'une empreinte légère dans le domaine de la sécurité, permise par l'appui sur les seigneurs de guerre le prouve. À cela s'ajoute le détournement des forces militaires américaines d'Afghanistan au profit de l'Irak. Deuxièmement, le manque d'engagement américain dans la formation de forces nationales afghanes met en lumière le manque de volonté politique des États-Unis de s'engager dans la sécurisation du territoire et de fait dans le *state-nation-building*.

## **A. Du maintien d'une empreinte légère permise par l'appui sur les seigneurs de guerres à la campagne irakienne**

L'accord de Bonn prouve le glissement d'une stratégie de campagne militaire éclairée à une politique de construction d'un État et d'une nation en Afghanistan. Pour autant, la doctrine militaire américaine a déjà largement consommé son passage de la doctrine Powell à la doctrine Rumsfeld.<sup>216</sup> Le développement technologique a permis d'abandonner l'idée selon laquelle il fallait regrouper le maximum de soldats avant de lancer une guerre, il suffit désormais de reposer la majorité des efforts sur la puissance aérienne américaine couplée à l'envoi d'un nombre minimal de forces spéciales sur le sol et l'armement de milices locales sur le terrain. Plusieurs avantages sont dégagés d'une telle stratégie. Premièrement, cela permet d'éviter l'enlèvement tant redouté par un pays ayant vécu le traumatisme vietnamien. Deuxièmement, le coût d'une telle stratégie est moindre. Ainsi, en janvier 2002, le gouvernement américain n'avait dépensé que 3.8 milliards de dollars pour l'Opération Enduring Freedom (OEF).<sup>217</sup> Cette doctrine militaire a eu deux conséquences majeures en Afghanistan.

La première conséquence est le maintien d'une empreinte légère est incompatible avec l'entreprise de *state-nation-building*. Nous l'avons vu la priorité dans une société post-conflit pour construire un développement durable, c'est la sécurisation du territoire. Or, ce n'est pas possible avec un nombre aussi faible de soldats américains engagés sur le terrain : en 2002 il y a environ 110 officiers de la CIA et 350 hommes des forces spéciales.<sup>218</sup> D'autant plus que cette stratégie repose sur l'appui de forces irrégulières locales : les seigneurs de guerre afghans. Ce qui n'aide pas le nouvel État à détenir le monopole de la violence, pourtant essentiel et permet à des chefs de guerre, coupables d'exactions, de maintenir leur pouvoir illégitime leur permettant de remplir leur agenda politique privé. En effet, ils ont fourni à de multiples reprises des informations fallacieuses concernant la prétendue localisation des talibans à la CIA. Ainsi, les forces américaines ont bombardé, attaqué des villages peuplés de civils innocents. Les cibles

---

<sup>216</sup> Rashid, *Descent into Chaos : The United States and the Failure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia*, op. cit.

<sup>217</sup> Ibid.

<sup>218</sup> Malkasian, *The American War in Afghanistan : a history*, op. cit.

s'avéraient être des chefs tribaux rivaux des informateurs de la CIA. De plus, la loyauté de ces milices envers les forces internationales est très questionnable.<sup>219</sup> En effet, les agents de la CIA procèdent d'une manière assez déconcertante pour former des alliances. Ils demandent aux chefs tribaux s'ils comptent se ranger du côté américain, « si la réponse est positive, des biens, des fournitures médicales, des équipements militaires et des armes leur seront bientôt parachutés »<sup>220</sup> sinon ils recevront des bombes de la part de l'armée américaine selon l'agent Georges Tenet. Les Américains ne se sont ainsi pas engagés dans le désarmement, bien au contraire, ce qui a coûté cher à l'Afghanistan. Une société post-conflit doit passer obligatoirement par le désarmement, sinon la pacification n'est pas possible. Hamid Karzaï en avait conscience, c'est pour cela que dans son premier discours adressé à la nation, il demande le désarmement des seigneurs de guerre. Mais le Président intérimaire n'a aucun poids politique face à eux, puisqu'ils sont armés précisément par le gouvernement américain. Les seigneurs de guerre ont donc éconduit la requête du chef d'État. Cette prise de confiance des seigneurs de guerre est telle qu'ils vont jusqu'à défier les forces de la FIAS dirigée par le général Sir John McColl en refusant de démilitariser Kaboul,<sup>221</sup> le retrait de leurs troupes était pourtant prévu par l'accord de Bonn qu'ils avaient signé. Le Front Uni ne cède qu'en 2004.<sup>222</sup>

Si les Nations unies avaient stipulé avoir conscience qu'il faudrait du temps aux forces afghanes pour se consolider, dans l'accord de Bonn, l'organisation n'a pas joint la parole aux actes en limitant le mandat de la FIAS à Kaboul et ses environs. D'autant plus qu'en parallèle, les activités de l'OEF se limitent largement à deux bases militaires : Bagram et Kandahar. Le vide sécuritaire a donc été comblé par les milices qui disposent alors d'une carte blanche sur la manière de conduire leurs actions. Cela a fortement joué sur la perception qu'a la population afghane de l'intervention américaine, si elle a été accueillie avec réjouissance à ses débuts, l'affiliation des forces américaines avec des seigneurs de guerre qui terrorisent les villageois change cela.<sup>223</sup> Les ingérences américaines en faveur des seigneurs de guerre ont perpétué un cycle de violence, et dans certaines situations,

---

<sup>219</sup> Kipping, « Two Interventions: Comparing Soviet and US-led State-building in Afghanistan, The Afghanistan », art. cité

<sup>220</sup> George Tenet, *At the Center of the Storm: My Years at the CIA* (Harper, 2007).

<sup>221</sup> Rashid, *Descent into Chaos : The United States and the Failure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia*, op. cit.

<sup>222</sup> Lebovic, *Planning to Fail: The US Wars in Vietnam, Iraq, and Afghanistan*, op. cit.

<sup>223</sup> Keane, *US Nation Building in Afghanistan*, op. cit.

elles ont provoqué des conflits. Par exemple, le chaos de Kandahar relève du soutien de la CIA fournit à Gul Agha Shirazi, qui détient le monopole du renseignement dans la région, pour le poste de gouverneur.<sup>224</sup> Sauf que le chef d'État afghan, Hamid Karzaï, avait promis cette position au mollah Naqibullah qui était considéré comme le grand sage de la région et disposait d'un fort soutien politique. Lorsque Shirazi s'est installé dans la maison du gouverneur, les tribus respectives des deux protagonistes se sont affrontées dans des combats violents.<sup>225</sup> Afin de calmer la situation, Karzaï a été contraint de donner le poste à Shirazi le 9 décembre 2001. Hamid Karzaï n'était alors Président que depuis quelques jours. Ce n'est que le premier de nombreux rapports de force avec les seigneurs de guerre soutenus par les Américains qui allaient se solder par un compromis humiliant pour le chef d'État. La CIA a alimenté également des conflits en armant des factions rivales alors en altercation.<sup>226</sup> Cette stratégie américaine d'appui sur des seigneurs de guerre s'est donc avérée largement contre-productive dans une mission de *state-nation-building*. La population afghane subit les revers de cette alliance et en tient les États-Unis pour responsables, ce qui *de facto* renforce la crédibilité du discours de l'ennemi Taliban. De plus, les seigneurs de guerre ont eu une réelle capacité de nuisance dans l'édification d'un nouvel État et ont largement contribué à la décrédibilisation du gouvernement transitoire.

La deuxième conséquence majeure de cette politique d'empreinte légère a été la place conférée à l'Afghanistan dans la politique étrangère américaine. Ce n'est qu'une bataille parmi d'autres dans la guerre contre le terrorisme, le gouvernement ne veut pas « disperser leurs efforts dans des opérations de stabilité, qui sont considérées comme d'importance secondaire et comme quelque chose qui les éloigne de leur mission principale »<sup>227</sup>, les forces américaines préfèrent se préparer à « un combat majeur »<sup>228</sup>. La victoire éclatante d'Afghanistan couplée à une dépense minimale pousse le gouvernement américain à croire que la campagne afghane est terminée et que cette stratégie peut s'exporter ailleurs. C'est ainsi que les États-Unis s'engagent dans une campagne militaire en Irak, le 20 mars 2003, pour renverser un régime qu'il considère comme hostile, sous prétexte de l'existence

---

<sup>224</sup> Ibid.

<sup>225</sup> Didier François, « Les anti talibans se déchirent pour le contrôle de Kandahar », *Libération*, 10 décembre 2001.

<sup>226</sup> Jochen Hippler, *Nation-Building: A Key Concept for Peaceful Conflict Transformation* (Pluto Press, 2005).

<sup>227</sup> Haut fonctionnaire du département d'État, Entretien conduit par Conor Keane, 15 avril 2012.

<sup>228</sup> Ibid.

d'arsenal nucléaire. Ce n'est pas étonnant puisque, comme nous l'avons vu dans la première partie, le projet irakien préexiste au projet afghan au sein de la politique étrangère américaine ; sauf que la situation interne comme externe des deux pays est totalement différente. Les Américains comptent sur les forces irrégulières irakiennes, mais l'armée irakienne est bien plus robuste que les forces talibanes. À cela s'ajoute le manque de soutien international en comparaison à la campagne afghane : la Turquie et la France refusent de participer. Malgré tout, la capitale irakienne tombe rapidement : le 9 avril 2003 et Saddam Hussein fuit par la suite. À l'instar de la guerre en Afghanistan, le gouvernement de Bush annonce très rapidement la victoire, le 1er mai 2003. Toutefois, le plan d'après-guerre a été anticipé en Irak, le pays passe sous l'autorité de la *Coalition Provisional Authority* dirigée par Paul Bremer avec le projet d'une démocratisation rapide.<sup>229</sup> En décembre 2003, Saddam Hussein est arrêté, jugé en 2005 et pendu l'année d'après. Le contingent international est réduit à 111 000 soldats en février 2004 puisque les Américains sont persuadés d'avoir déjà gagné, tout comme en Afghanistan. Mais très vite, l'insurrection reprend de la force, en 2006, c'est 400 à 600 attaques qui sont dirigées contre la coalition.<sup>230</sup> De nouveau, les États-Unis n'ont pas pris conscience de la nature des guerres qu'ils ont menées. L'asymétrie a provoqué la destruction totale de l'ennemi sans possibilité de réhabilitation dans le projet d'un État nouveau, poussant de fait l'adversaire à se lever contre l'intervention américaine. Toutefois, quand l'insurrection devient une force menaçante en Afghanistan, comme en Irak, le nombre de soldats américains laissés sur place n'est pas capable d'y faire face. Ainsi, les États-Unis ont répété les mêmes erreurs en Irak, campagne pourtant plus préparée que celle d'Afghanistan, en pensant pouvoir exporter le même modèle dans un environnement différent. De plus, la campagne irakienne a totalement détourné l'attention américaine d'Afghanistan.

Le gouvernement américain attendait en fait que la FIAS, dont il avait initialement milité pour que son mandat soit restreint à Kaboul, prenne le relais en Afghanistan. Toutefois, elle ne compte que 4 500 soldats, à ses débuts, qui plus est cantonnés à Kaboul.<sup>231</sup> Ce

---

<sup>229</sup> Anthony H. Cordesman et Emma R. Davies, *Iraq's Insurgency and the Road to Civil Conflict* (Praeger Publishers Inc, 2007).

<sup>230</sup> Ibid.

<sup>231</sup> Conseil de Sécurité, Résolution 1386 du Conseil de sécurité des Nations unies.

n'est que le 13 octobre 2003 que la FIAS, alors sous commandement de l'OTAN depuis le 11 août, voit son mandat étendu à l'ensemble du territoire afghan par le Conseil de Sécurité.<sup>232</sup> C'est à partir de ce moment-là que s'opère un transfert progressif des responsabilités de reconstruction provinciale, *Provincial Reconstruction Teams* (PRT), de l'Opération Enduring Freedom (OEF) à la FIAS. Le 31 décembre 2003, la PRT de Kunduz passe sous le commandement de la FIAS.<sup>233</sup> Le 1er octobre 2004 les PRT de Mazar-i-Charif, Maimana, Faizabad et Baghlan sont récupérés par l'OTAN, marquant alors la fin de la première phase d'extension de la FIAS. De plus, en juin 2004, la FIAS est forte de 10 000 soldats. Au-delà de cette extension du mandat de la FIAS au Nord du pays pour reconstruire les infrastructures économiques, sociales et administratives, aux côtés d'experts civils -la plupart réservistes-,<sup>234</sup> la FIAS a pour mission de stabiliser le pays avant de transférer à terme la sécurité à une nouvelle armée nationale afghane. Cela nécessite de facto que des forces nationales afghanes soient formées.

## **B. La formation de forces nationales afghanes**

En raison de retards bureaucratiques, la formation de l'Armée Nationale Afghane (ANA) n'a débuté qu'en mai 2002 au centre militaire de Kaboul. Les deux problèmes principaux, au début du processus de formation sont les difficultés de recrutement et le taux important de désertion estimé à 10 % en 2002 et 2003.<sup>235</sup> Plusieurs éléments expliquent ce phénomène. Tout d'abord le salaire ridicule que perçoivent les soldats : 30 \$ par mois tandis que l'insurrection offre 300 \$ par mois.<sup>236</sup> À cela s'ajoute la problématique de la composition ethnique de l'armée. Comme nous l'avons vu, les participants de l'accord de Bonn ont désigné Fahim comme ministre de la Défense de l'Autorité intérimaire, ancien bras droit du Général Massoud et d'ethnie Tadjik. L'armée est composée en 2003 de 40 % de Tadjiks et de 37 % Pachtones ce qui est loin de la réalité de la composition ethnique de la société afghane. De plus, nous pouvons observer une discrimination ethnique également pour les postes à responsabilité sur 38 généraux militaires : tous sont Tadjiks

---

<sup>232</sup> Conseil de Sécurité, « Résolution 1510 », S/RES/1510 § (2003).

<sup>233</sup> Dossiers de l'OTAN, « La mission de la FIAS en Afghanistan (2001-2014) (archives) » (OTAN, 8 avril 2022).

<sup>234</sup> Jean-Charles Jauffret, *La guerre inachevée. Afghanistan, 2001-2013* (Editions Autrement, 2013).

<sup>235</sup> Maley, *Rescuing Afghanistan*, op. cit.

<sup>236</sup> Samuel Chan, « Sentinels of Afghan democracy : The Afghan National Army » (Centre for conflict and peace studies, juin 2007).

à l'exception d'un Ouzbek.<sup>237</sup> Enfin, la langue de commandement est le dari, langue persane des minorités ethniques composant l'Alliance du Nord.

Ensuite, les États-Unis n'ont pas honoré leurs promesses de financement. Lors de la conférence de Bonn, ils annoncent qu'ils donneront 290 millions par an pour l'ANA tandis qu'en 2002, la réalité est toute autre : seulement 70 millions sont alloués puis 151 millions en 2003.<sup>238</sup> Cela fait une énorme différence dans le processus de construction de l'armée parce que cet argent ne sert pas à financer des technologies militaires de pointe. La réalité afghane est que la construction de cette armée débute à partir d'absolument rien. Ainsi, il n'y a pas assez d'équipements et d'armes pour tous les soldats sachant qu'il n'y a que 9 000 soldats en 2004.<sup>239</sup> L'armée n'est alors absolument pas opérationnelle lors de la résurgence talibane de 2005. Elle s'apparente davantage à une garde rapprochée, d'autant plus que les soldats de l'ANA n'ont pas d'expérience militaire formelle antérieure. C'est finalement face à l'importance grandissante de l'insurrection que les États-Unis s'intéressent sérieusement à l'ANA, ce qui se traduira par un véritable programme dès 2006, accompagné des financements nécessaires.

La construction de la Police Nationale Afghane (PNA) a connu la même évolution de financements. Le financement de la PNA est assuré par un Fond d'affectation spéciale pour l'ordre public créé en 2002 dirigé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) permettant l'acheminement de l'aide multilatérale vers la police. C'est l'Allemagne qui est chargée de la formation de la PNA qu'elle finance à hauteur de 80 millions de dollars de 2002 à 2006, ce qui est insuffisant pour atteindre l'objectif de 62 000 policiers formés en 2010.<sup>240</sup> Les États-Unis décident donc, en 2004, d'investir ce qui porte le financement à 160 millions de dollars puis 625 millions en 2005.<sup>241</sup> Les effectifs augmentent, ainsi, considérablement entre 2004 et 2005.<sup>242</sup> La FIAS se joint également à la formation de la PNA, mais son rôle n'a pas été décisif puisque les forces

---

<sup>237</sup> Kenneth Katzman et Thomas Clayton, « Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy » (Congressional Research Service, 13 décembre 2017).

<sup>238</sup> Keane, *US Nation Building in Afghanistan*, op. cit.

<sup>239</sup> Chan, « Sentinels of Afghan democracy : The Afghan National Arm ».

<sup>240</sup> Marie-Michèle Tremblay, « L'Armée nationale afghane et la Police nationale afghane : Les efforts de reconstruction » (Université Laval, avril 2008).

<sup>241</sup> Tremblay.

<sup>242</sup> Tremblay.

de la FIAS ne disposent pas d'une expertise appropriée étant composée de militaires.<sup>243</sup> Ce n'est que lorsqu'elle a vu son mandat s'étendre au PRT, soit à partir du milieu de l'année 2003, qu'elle a commencé à inclure des policiers dans ses rangs afin de délivrer des formations telles que l'utilisation d'armes à feu.<sup>244</sup>

Malgré l'augmentation du montant alloué à la formation de la PNA ainsi que l'inclusion d'un personnel adéquat - en trop petit nombre - pour cela, nous remarquons dès le début de l'année 2003 la persistance de la corruption, de la mainmise des chefs tribaux sur le commandement et le non-respect des droits humains dans leurs interventions.<sup>245</sup> Ali Ahmad Jalali, alors ministre de l'Intérieur, propose une réforme en juillet 2003 pour répondre à ces obstacles persistants : la mise en place d'une force de police nationale de la route comme force de réaction rapide, une police des frontières, une unité spéciale contre le trafic de drogue, une unité spéciale contre le terrorisme.<sup>246</sup> Mais des problèmes systémiques empêchent la bonne mise en place de cette réforme : le salaire à l'instar de l'ANA est trop faible (16 \$ par mois).<sup>247</sup> Les États-Unis investissent alors des centaines de millions de dollars pour la création de huit centres de formation à travers tout le pays. La formation s'est concentrée sur les techniques de base du maintien de l'ordre couplé à une sensibilisation aux droits humains. Malgré tout, en avril 2004, à l'occasion de la Conférence de Berlin, Ali Ahmad Jalali ne peut faire autre constat que la lente progression de la formation de la PNA.<sup>248</sup> En cause selon lui : le manque de coordination de financement - pourtant organisé par un Fond d'affectation spéciale pour l'ordre public sous l'égide du PNUD - ainsi que la corruption systémique au sein du ministère de l'Intérieur. Il propose alors un système de rémunération électronique. Mais un tel mécanisme risque de renforcer le phénomène de désertions : les soldats n'auront plus besoin de se présenter pour recevoir leurs salaires.

Ainsi, pendant cette première période d'intervention américaine de 2001 à 2006, nous observons une très difficile sécurisation du territoire. Les États-Unis ne font pas preuve

---

<sup>243</sup> Tonita Murray, « Police-Building in Afghanistan: A Case Study of Civil Security Reform », *International Peacekeeping* 14, n° 1 (janvier 2007).

<sup>244</sup> Murray.

<sup>245</sup> Murray.

<sup>246</sup> Murray.

<sup>247</sup> Tremblay, « L'Armée nationale afghane et la Police nationale afghane : Les efforts de reconstruction ».

<sup>248</sup> Ali Ahmad Jalali, « Déclaration à la Conférence de Berlin », 1 avril 2004.

d'une volonté politique adéquate à un *state-nation-building* qui requiert prioritairement une sécurisation du pays. Ils choisissent d'alimenter les logiques de privatisation de la violence en faisant appel aux seigneurs de guerre dans leur lutte contre les terroristes et les Talibans. Et finissent par se détourner rapidement de l'Afghanistan au profit de la campagne irakienne. Ils ne seront alors pas à même de faire face à la résurgence talibane qui débute en 2005. La FIAS ne le sera pas non plus avec le renforcement tardif de son contingent, d'autant plus que son mandat ne lui permet toujours pas d'agir dans l'est du pays, lieu de prédilection de la force insurrectionnelle. Le paysage sécuritaire ne s'éclaircit pas lorsque l'on regarde la difficile construction de forces nationales afghanes : entre difficultés de recrutement, désertions, corruption et financements tardifs.

## **II. La normalisation de la gouvernance**

Nous allons analyser, tout d'abord dans cette partie le passage de l'Autorité intérimaire à l'Autorité de transition. Ensuite, nous étudierons la tenue des premières élections démocratiques en Afghanistan et la nouvelle Constitution.

### **A. De l'Autorité intérimaire à l'Autorité de transition**

Comme nous avons pu le voir ci-dessus, l'ingérence américaine conférant un pouvoir politique grandissant aux seigneurs de guerre a ébranlé la légitimité de l'Autorité intérimaire et plus précisément l'autorité de son Président Hamid Karzaï. De plus, l'histoire de l'État afghan nous apprend la difficile extension du pouvoir central à l'ensemble du territoire. Ce phénomène s'est reproduit avec force sous la direction de l'Autorité intérimaire notamment en raison des querelles de pouvoir pour les postes de gouverneur, dégénéralant parfois en affrontements physiques entre tribus. Et les nominations finales sont plus souvent allées dans le sens des seigneurs de guerres du Front Uni qu'en faveur des tribus pachtounes ou du dirigeant Hamid Karzaï. En bref, le nouvel État afghan, à ses débuts, n'a pas su se débarrasser des démons traditionnellement

diviseurs de la société afghane. Les tensions ethniques et locales sont très importantes et le pouvoir d'Hamid Karzaï n'est effectif que dans la capitale.<sup>249</sup>

Comme prévu dans l'Accord de Bonn, l'ancien roi Zaher Shah ouvre la Loya Jirga d'urgence le 11 juin 2002.<sup>250</sup> Cette grande assemblée désigne Hamid Karzaï comme Président de l'Autorité Transitoire, le jeudi 13 juin 2002, pour qu'il dirige l'État afghan jusqu'à la tenue d'élections démocratiques.<sup>251</sup> Le dirigeant a prouvé sa dévotion aux traditions afghanes tout en insistant sur la chance que présentait l'investissement international pour construire un nouvel Afghanistan prospère. Il effectue son discours en pachtoune et en dari et déclare : « Merci de votre confiance. Je suis là pour vous servir. Dieu nous aidera à reconstruire une fois encore l'Afghanistan », « Nous avons besoin de sécurité, de paix, de stabilité, d'une administration qui contrôle tout le pays ».<sup>252</sup> C'est Hamid Karzaï qui proposa à la Loya Jirga d'urgence la liste des membres de son gouvernement que la grande assemblée a accepté. Son choix est d'abord surprenant : il nomme trois vice-présidents, tous leaders de l'Alliance du Nord : Mohammed Fahim, Karim Khalili et Haji Qadir. Ce sont précisément ces seigneurs de guerre qui lui donnent du fil à retordre durant les premiers mois de sa présidence intérimaire. Mais ce choix s'inscrit dans sa volonté de renforcer le pouvoir central : « Si l'Afghanistan n'a pas un gouvernement central fort, rien n'arrivera ».<sup>253</sup> Toutefois, toutes les factions ne partagent pas ce point de vue, Amin Arsala déclare à ce propos : « Amener des commandants dans cette position n'est pas une très bonne idée. Karzaï croit que, s'ils viennent à Kaboul, ils perdront leur pouvoir local, mais ce n'est pas vrai et c'est envoyer un mauvais signal aux gens dont le seul espoir était de se débarrasser d'eux ».<sup>254</sup> Il est vrai que cette nomination légitime une nouvelle fois les seigneurs de guerres ce qui pose problème à différentes échelles comme discuté dans la partie sur la sécurisation du territoire, reste à voir si cette inclusion au cœur du pouvoir poussera les seigneurs de guerre à investir pleinement leur

---

<sup>249</sup> Bernard-Henri Levy, « Rapport au Président de la République et au Premier ministre sur la participation de la France à la reconstruction de l'Afghanistan » (Paris: La Documentation française, 2002).

<sup>250</sup> François Chipaux, « À Kaboul, une assemblée traditionnelle pour un nouvel Afghanistan », *Le Monde*, 11 juin 2002.

<sup>251</sup> Ibid.

<sup>252</sup> Ibid.

<sup>253</sup> Ibid.

<sup>254</sup> Ibid.

pouvoir politico-militaire dans l'État central ou si cela leur permettra de renforcer leur contre-pouvoir local ayant des conséquences déstabilisatrices pour le pays.

En tout cas, cette Autorité de transition n'a pas vocation à diriger pendant un mandat entier puisqu'une Commission de préparation de la nouvelle Constitution est formée dès le 5 octobre 2002 par Hamid Karzaï.<sup>255</sup> Le Président nomme Naematullah Shahrani Président de cette commission composée de 35 membres.<sup>256</sup> Auparavant, Shahrani s'était vu confier la tâche de rédiger un avant-projet constitutionnel. Cette commission effectue un travail de prospection auprès de la population et propose au gouvernement, le 3 novembre 2003, un projet constitutionnel établissant un régime présidentiel comme le souhaitait Hamid Karzaï.<sup>257</sup> Il faut désormais que ce projet soit revu, amendé, modifié par la Loya Jirga constitutionnelle.

## **B. La nouvelle République Islamique d'Afghanistan : Constitution et élections**

De décembre 2003 à janvier 2004, la Loya Jirga constitutionnelle travaille sur l'élaboration de la nouvelle constitution. La Constitution est adoptée le 4 janvier 2004. Elle institue un régime présidentiel avec un État centralisé. Elle a été très bien accueillie par une majorité de la population, d'ethnie pachtoune, a contrario des minorités ethniques qui y voient la répétition de l'histoire : la captation du pouvoir central par un homme d'ethnie Pachtoune.<sup>258</sup> Cette constitution est le fruit de la réflexion des membres de la Loya Jirga, mais également d'une influence étrangère notamment à travers la participation informelle de l'Américain Zalmay Khalilzad et du Français Guy Carcassonne.<sup>259</sup>

Cette nouvelle Constitution est bâtie sur quatre piliers majeurs : l'unité et l'indivisibilité de la nation afghane composée d'une multitude d'ethnies dans son article premier ; c'est une République islamique (article 2), et démocratique (article 3) ; le respect des droits humains et de la femme avec notamment l'établissement de droits judiciaires ; enfin « l'obligation aux pouvoirs publics d'insérer pleinement le pays dans la Communauté

---

<sup>255</sup> Laurent Lombart, « La reconstruction politique de l'Afghanistan post-taliban : de la chute de l'Émirat islamique à la proclamation de la République islamique (2001-2004) » (Revue française de droit constitutionnel, avril 2004).

<sup>256</sup> Ibid.

<sup>257</sup> Ibid.

<sup>258</sup> Fukuyama, *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*, op. cit.

<sup>259</sup> Hecker et Tenenbaum, *La guerre de vingt ans : djihadisme et contre terrorisme au XXIe siècle*, op. cit.

internationale »<sup>260</sup> rompant, de fait, avec la tradition isolationniste du pays. Le régime présidentiel ne fait pas l'unanimité. S'il est soutenu par les États-Unis et Hamid Karzaï, beaucoup pensent qu'un régime parlementaire accompagné d'un fédéralisme aurait été plus adéquat en raison de la nature même de la société afghane : grandement divisée par tribus, par ethnies. Ainsi, tout le monde devrait avoir une part du gâteau. C'est notamment ce que Francis Fukuyama défend dans son ouvrage.<sup>261</sup> Toutefois, des auteurs ou hommes politiques afghans ont plutôt tendance à penser qu'un fédéralisme n'a pas sa place en Afghanistan en raison du pouvoir déjà trop important des chefs locaux.<sup>262</sup> Pour autant, afin de répondre efficacement aux particularités locales des provinces composant le pays, il convient d'engager une décentralisation sur des thématiques non régaliennes, qui ne remettent pas en cause la légitimité du pouvoir central.<sup>263</sup> Ainsi, des postes de gouverneurs de provinces sont prévus par la Constitution. Ces gouverneurs sont, par ailleurs, membres à part entière de la Loya Jirga aux côtés des membres de l'Assemblée nationale. Le pouvoir législatif est bicaméral, l'Assemblée nationale réunit à la fois la Wolesi Jirga, chambre du peuple élue au suffrage universel et la Meshrano Jirga, chambre des Anciens élue par les conseils de province.<sup>264</sup> L'ancien roi Zaher Shah voit son titre de « Père de la nation » inscrit dans la Constitution.<sup>265</sup> Cela permet une réelle prise en compte de l'histoire étatique afghane par l'intégration de la monarchie dans le texte. Mais cela permet aussi de l'inscrire dans le passé puisque sa descendance ne pourra hériter de son titre.<sup>266</sup> Enfin, les missions du gouvernement inscrites dans la Constitution sont très révélatrices à la fois des enjeux contemporains du pays et de son histoire : préserver l'indépendance et l'intégrité territoriale du pays, assurer l'ordre public et lutter contre la corruption.<sup>267</sup> Finalement, cette Constitution répond aux critiques faites à propos de l'Autorité intérimaire en renforçant le poids politique du Président et des Pachtounes au sein des institutions.<sup>268</sup>

---

<sup>260</sup> Lombart, « La reconstruction politique de l'Afghanistan post-taliban : de la chute de l'Émirat islamique à la proclamation de la République islamique (2001-2004) », art. cité

<sup>261</sup> Fukuyama, *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*, op. cit.

<sup>262</sup> Maley, *Rescuing Afghanistan*, op. cit.

<sup>263</sup> Ajmal Shams, Entretien dans le cadre du mémoire « Analyse géopolitique de l'échec de la construction d'un État et d'une nation, entreprise par les États-Unis, en Afghanistan de 2001 à 2021 ».

<sup>264</sup> Loya Jirga constitutionnelle, « Constitution de la République Islamique d'Afghanistan » (2004).

<sup>265</sup> Ibid.

<sup>266</sup> Ibid.

<sup>267</sup> Lombart, « La reconstruction politique de l'Afghanistan post-taliban : de la chute de l'Émirat islamique à la proclamation de la République islamique (2001-2004) ».

<sup>268</sup> Ibid.

En octobre 2004, avec quatre mois de retard sur le calendrier de l'accord de Bonn, ont lieu les premières élections démocratiques en Afghanistan.<sup>269</sup> Hamid Karzaï est élu Président avec 55 % des voix. Le processus électoral remporte un fort soutien populaire puisque 76 % de la population afghane participe à l'élection présidentielle. Les élections législatives, permettant la constitution d'une Wolesi Jirga, ont lieu en septembre 2005. Ces élections sont primordiales puisqu'elles marquent la fin du processus de Bonn. Aussi, elles finalisent le transfert du pouvoir en Afghanistan de la communauté internationale et de quelques factions afghanes au peuple afghan. Les candidats se sont présentés majoritairement sans étiquette partisane puisque les partis politiques n'ont pas encore eu le temps de se former et ne disposent pas d'un ancrage traditionnel fort ni même d'une grande expérience en raison de l'histoire politique afghane. Ils se présentent plutôt par factions sous la direction d'un leader charismatique, à l'instar de la Tribu Rabbani dirigée par le professeur Rabbani. Sur les 249 sièges attribués, nous pouvons dégager trois tendances : 81 sièges vont à des factions pro-gouvernementales, 84 à des factions en opposition au gouvernement, et 84 élus qui n'ont pas de ligne politique claire.<sup>270</sup> Comme nous l'avons vu dans la partie sur l'histoire politique d'Afghanistan, les débats politiques ont souvent révélé deux camps : les modernisateurs d'une part et les conservateurs d'autre part. Les élections législatives portent à la chambre du peuple une majorité de conservateurs : 113, dont 66 sont associés à une tendance politique islamique fondamentaliste et 47 à une tendance islamique traditionaliste.<sup>271</sup> Les groupes libéraux et/ou de gauche, c'est-à-dire en faveur de la justice sociale, ont obtenu 43 sièges. La gauche de la gauche a remporté 13 sièges dont huit sont attribués à des femmes, c'est la tendance politique où la proportion de femmes est la plus élevée ; sachant que la Constitution oblige que la chambre du peuple soit composée à 27 % de députées de sexe féminin. Le nombre de femmes élues a été surprenant « ce qui est encore plus impressionnant, c'est que beaucoup de ces femmes ont gagné des sièges de plein droit et ne peuvent être accusées d'être simplement dans la Wolesi Jirga en raison d'un système de quota »<sup>272</sup> puisqu'elles n'ont pas été élues avec moins de voix que les hommes. Finalement, 93 sièges vont à des candidats dits indépendants. D'un point de vue ethnique,

---

<sup>269</sup> Fukuyama, *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*, op. cit.

<sup>270</sup> Andrew Wilder, « A House Divided? Analyzing the 2005 Afghan Elections » (AREU, s. d.).

<sup>271</sup> Ibid.

<sup>272</sup> Ibid.

la chambre représente relativement la composition ethnique de la société afghane : 47,4 % de députés sont Pachtounes, 21.3 % sont Tadjiks, 12 % sont Hazaras et enfin 8 % sont Ouzbeks.<sup>273</sup> D'un point de vue politique, cette composition conservatrice peut s'expliquer par les moyens déployés pour mobiliser les électeurs : par la religion notamment par les prêches et au sein du système tribal. Les principaux sujets de campagne ont été : la reconstruction et le développement en tête suivis de la justice sociale.<sup>274</sup>

Seulement 50 % de la population a participé à ces élections. Cela s'explique par le basculement du ressentiment de la population des seigneurs de guerre vers le gouvernement Karzaï.<sup>275</sup> Aussi, beaucoup ont refusé de voter pour des candidats connus pour leurs faits d'armes ou leurs participations dans le trafic de drogue, de même qu'ils n'ont pas voulu voter pour des personnes dont ils ne connaissent pas le passé.<sup>276</sup> Enfin, malgré les efforts de la FIAS pour sécuriser le processus électoral, beaucoup d'Afghans ont eu peur d'aller voter en raison de l'insécurité.<sup>277</sup>

Finalement, ces élections viennent clore le processus de Bonn entamé le 5 décembre 2001. La Constitution a posé les bases d'un régime démocratique expérimenté les mois suivants l'adoption de celle-ci. Les élections présidentielles ont joui d'une forte participation électorale et ont désigné Hamid Karzaï comme Président de la République Islamique d'Afghanistan. Les élections législatives n'ont pas connu le même engouement en raison de multiples éléments symptomatiques d'un pays en situation d'après-guerre. Elles ont cependant opéré un rééquilibrage en faveur des Pachtounes tandis que le pouvoir était jusqu'à lors accaparé par des hommes issus de minorités ethniques, ce qui était source de nombreuses critiques et qui donnait lieu à un certain favoritisme au profit des tribus de ces seigneurs de guerre. Nous pouvons donc conclure à ce stade que malgré des obstacles de taille, instaurés par l'ingérence américaine, la normalisation de la gouvernance est en bonne voie. Le processus démocratique est aussi en bon chemin, mais la démocratie ne s'instaure pas de manière stable et intangible en quatre ans, la société afghane doit répéter les expériences électorales pour placer leur confiance dans un tel processus et en voir les bénéfices. Toutefois, les préoccupations de représentativité ne peuvent exister qu'à

---

<sup>273</sup> Andrew Wilder, « A House Divided? Analyzing the 2005 Afghan Elections », art. cité .

<sup>274</sup> Ibid.

<sup>275</sup> Ibid.

<sup>276</sup> Ibid.

<sup>277</sup> Ibid.

condition que la population ne soit pas accaparée par des préoccupations de subsistance, de survie. C'est pourquoi le pilier de développement est interconnecté à la bonne gouvernance.

### **III. Le développement socio-économique : choix politiques et sous-traitance**

Nous allons désormais étudier le volet développement pendant la première période de l'intervention américaine de 2001 à 2006. Nous allons reprendre les priorités énoncées par Hamid Karzaï au cours de sa déclaration à la Conférence de Tokyo : tout d'abord l'éducation, puis l'accès aux soins de santé, le développement de l'infrastructure, l'acheminement de l'aide humanitaire et finalement le déminage.

#### **A. Éducation**

Comme promis par Hamid Karzaï, le secteur éducatif a connu une grande restructuration et de nombreuses réformes. Le principal donateur pour l'éducation est l'*United States Agency for International Development* (USAID) qui a augmenté son investissement de 8.4 millions de dollars en 2003 à 107,4 millions \$ en 2004 pour la mise en œuvre de ces réformes. L'USAID a maintenu ce cap de plus de 90 millions \$ par an jusqu'en 2006. Une attention particulière a été portée au programme scolaire et la majorité du budget a été alloué à l'achat massif de nouveaux manuels.<sup>278</sup> La rentrée scolaire de mars 2002 dépasse l'objectif de 1.5 à 2 millions d'enfants scolarisés pour atteindre 2 900 000.<sup>279</sup> Hamid Karzaï avait également déclaré que l'inclusivité des filles à l'école serait le mot d'ordre de la restructuration du secteur éducatif, le chemin en 2006 est encore long puisque seulement 40 % des filles sont scolarisées contre 70 % des garçons.<sup>280</sup> Le problème reste particulièrement latent dans le Sud du pays où seulement 5 % des filles sont scolarisées en moyenne.<sup>281</sup> En effet, un des principaux obstacles reste l'insécurité

---

<sup>278</sup> Amélie Banzet et Agnès de Geoffroy, « Education sector review in Afghanistan (2001-2006) » (Urgence, réhabilitation, développement, Et 2006).

<sup>279</sup> Ibid.

<sup>280</sup> Ibid.

<sup>281</sup> Ibid.

qui secoue le pays particulièrement dans le Sud. D'autant plus que la résurgence talibane cible particulièrement les établissements scolaires et de santé.

Les signaux sont majoritairement positifs, les réformes sont appliquées dans l'ensemble et un bon usage des fonds permet une re-scolarisation d'un bon nombre d'enfants accompagnée d'instituteurs formés et de manuels. Le prochain challenge dans le secteur éducatif, au-delà de la sécurisation des écoles, est la cohérence nationale de la délivrance de ce service public couplé à une inspection des écoles pour en vérifier le bon fonctionnement.

## **B. Santé**

Le secteur de la santé a également fait l'objet d'une priorité gouvernementale. La ministre de la Santé est Suhaila Seddiqi, elle a une expertise de la réalité locale en termes d'accès aux soins en tant que chirurgienne depuis 1987. C'est en mars 2002 qu'elle entame la réforme dite du *Basic Package of Health Services* (BPHS).<sup>282</sup> L'objectif est de fournir un BPHS dans tous les établissements de soins et de santé primaires et de promouvoir une redistribution des services de santé en assurant un accès équitable notamment dans les zones mal desservies.<sup>283</sup> Le BPHS contient les soins de santé maternels et néonataux, la vaccination des enfants, des traitements contre la malnutrition, les soins contre la tuberculose et le paludisme, les soins pour la santé mentale, une aile dans chaque hôpital est dédiée aux personnes souffrant de handicap physique et finalement l'approvisionnement en médicaments essentiels.<sup>284</sup> Si, initialement, l'aide était dirigée vers le secteur public, l'environnement défavorable en Afghanistan au début de l'intervention américaine a obligé une réorientation de ces soins vers des prestataires non étatiques.<sup>285</sup> L'urgence a dominé l'agenda : il fallait mettre en place une accessibilité aux soins de santé au plus vite et la fondation, à partir de rien, d'un secteur public prenait trop de temps. Ainsi, le ministère de la Santé a eu recours aux ONGs ; ce qui a conduit à une

---

<sup>282</sup> Ministry of Health, « A Basic Package of Health Services for Afghanistan » (Transitional Islamic Government of Afghanistan, mars 2003).

<sup>283</sup> Ibid.

<sup>284</sup> Ibid.

<sup>285</sup> Christine Bousquet, « Performance-based contracting for health service delivery in post-conflict Afghanistan: Is there still a case for debate? » (Urgence, réhabilitation, développement, octobre 2005).

augmentation certaine de la capacité à mettre en œuvre la réforme du BPHS. Toutefois, cela a créé un certain nombre d'inconvénients.<sup>286</sup>

Tout d'abord, les règles édictées par le ministère n'ont pas été comprises en partie et donc pas appliquées de manière uniforme dans tout le territoire.<sup>287</sup> Ensuite, les Départements de Santé de Province ont l'impression d'être mis en concurrence avec les ONGs en raison du choix de contrats à durée limitée.<sup>288</sup> Cela a provoqué un climat de méfiance et d'insécurité chez les soignants. Par ailleurs, la contractualisation instaure une défiance vis-à-vis du ministère qui n'intervient que pour des visites de surveillance et de sanctions implicites : le non-renouvellement du contrat. Cela ne permet donc pas d'établir un climat serein et propice au bon développement du secteur de santé et ternit à la fois la légitimité et l'autorité du ministère de la Santé. Ce choix de contractualisation a été nécessaire pendant les premières années de construction d'infrastructures solides. Toutefois, ce n'est pas censé être permanent. Les prestataires ne sont là que pour combler le vide sanitaire dans l'attente de la construction d'un secteur public de santé efficient. Pour certains acteurs locaux, ce recours à la contractualisation est en fait une privatisation forcée des services de soins ;<sup>289</sup> imposée par les bailleurs internationaux et plus particulièrement les principaux investisseurs du secteur qui sont la Banque Mondiale et l'USAID de nouveau.<sup>290</sup> Les États-Unis souhaitent une amélioration rapide, et comme nous l'avons vu, l'accès aux soins de santé est une priorité dans une situation post-conflit, cela ne doit toutefois pas contrecarrer le projet de construction d'un secteur public de la santé par le nouvel État. Nous analyserons l'évolution de ces orientations dans la troisième partie de la présente étude.

Le bilan en 2006 de la réforme est une amélioration certaine de l'accès aux soins de santé à l'échelle nationale. Toutefois, les provinces reculées restent encore totalement en marge de cette amélioration du secteur de santé.<sup>291</sup> De plus, des problèmes systémiques empêchent le développement rapide du secteur : l'alphabétisation et le manque de

---

<sup>286</sup> Bousquet, « Performance-based contracting for health service delivery in post-conflict Afghanistan: Is there still a case for debate? », art. cité

<sup>287</sup> Ibid.

<sup>288</sup> Ibid.

<sup>289</sup> Ibid.

<sup>290</sup> Amélie Doyon, « La reconstruction du système de santé en Afghanistan. Le rôle des acteurs internationaux sur l'orientation des politiques de santé du gouvernement transitoire afghan » (Québec, Université Laval, 2006).

<sup>291</sup> Ibid.

personnel féminin pourtant nécessaire dans un pays où les femmes peuvent rarement se faire soigner par des hommes, en raison de leurs convictions.<sup>292</sup> La Ministre de la Santé a donc lancé un vaste projet de formations professionnelles de santé à destination du sexe féminin notamment des sages-femmes.<sup>293</sup> Enfin, à l'instar du secteur de l'éducation, la problématique de l'insécurité reste un frein majeur de l'accès aux soins.

### C. Infrastructures

Nous allons étudier, tout d'abord, le secteur de l'eau et de l'irrigation, secteur essentiel pour l'accès à l'eau potable de la population, mais également pour le développement de l'agriculture puisque comme nous l'avons vu seulement 5 % des terres agricoles sont irriguées en Afghanistan. Une réelle collaboration entre le ministère de l'Énergie et de l'Eau et les ONGs a été mise en place.<sup>294</sup> Le développement des accès aux points d'eau a été pensé de manière durable. L'installation de chaque point d'eau est accompagnée d'une formation aux populations locales sur l'exploitation correcte et l'entretien de ceux-ci ainsi qu'une formation sur l'hygiène.<sup>295</sup> Le ministère de l'Énergie et de l'Eau ainsi que le ministère de la Réhabilitation et du développement ont déployé des formateurs et des superviseurs qui ont bénéficié de l'expertise des ONGs en la matière.<sup>296</sup> Ainsi, une réelle autonomisation des pouvoirs locaux s'est mise en place grâce à la transmission de savoirs des ONGs aux acteurs afghans. En revanche, il est impossible d'identifier quelles provinces bénéficient ou non du programme puisqu'aucun projet centralisé d'identification des emplacements n'a été mis en place.

La mise en œuvre de ce programme est intimement liée au développement du secteur agricole. Ainsi, en 2003, 7.3 % des terres agricoles sont irriguées<sup>297</sup>. En 2004 a été mis en place un « cadre politique et stratégique pour la réhabilitation et le développement du secteur de l'agriculture et des ressources naturelles en Afghanistan »<sup>298</sup> par le ministère de l'Agriculture. Ce programme a permis de résoudre dans la plupart des provinces du

---

<sup>292</sup> Doyon.

<sup>293</sup> Doyon.

<sup>294</sup> Domitille Kauffmann, « Urban development, Water & Irrigation, Agriculture, Nutrition, Health, Education » (Urgence, réhabilitation, développement, avril 2006).

<sup>295</sup> Kauffmann.

<sup>296</sup> Kauffmann.

<sup>297</sup> DataBank, « Données : indicateurs par pays » (Banque Mondiale, s. d.).

<sup>298</sup> Kauffmann, « Urban development, Water & Irrigation, Agriculture, Nutrition, Health, Education ».

pays les problèmes de sécurité alimentaire évitant ainsi une famine imminente. Cela a été permis par une reconstruction des routes rurales et des points d'eau. Les progrès en la matière sont indéniables : il y a eu un redressement de la production agricole impressionnant. Cela s'explique par la multiplication des sous-programmes créés dans le cadre de la stratégie nationale tels que : le programme de maximisation des semences de blé, programme de jardins potagers, de santé animale. Le rendement des céréales passe de 1 007 kg par hectare en 2001 à 1552 en 2006<sup>299</sup> et la production de céréales explose passant de 2 millions de tonnes métriques en 2001 à 4.6 millions en 2006.<sup>300</sup>

Ensuite, le ministère de l'Eau et de l'Électricité est en bonne voie en matière énergétique également. Tandis que seulement 4.1 % de la population a accès à l'électricité, c'est plus qu'un quart de la population qui en jouit en 2006.<sup>301</sup> L'enjeu est toutefois d'étendre ce service public au-delà des villes : 81 % de la population urbaine a accès à l'électricité en 2006 contre 15.8 % en milieu rural.<sup>302</sup>

En termes de construction d'infrastructures, il reste des progrès à faire indéniablement, mais l'État est en bonne voie. De nouveau, l'enjeu sécuritaire a une place prépondérante dans le développement des infrastructures puisque l'insurrection a la capacité de saper tous les efforts, en détruisant de manière répétitive et continue les nouvelles infrastructures, si elle n'est pas contenue.

#### **D. Déminage**

Le 18 octobre 2001, *Le Monde* titre « L'Afghanistan, le pays le plus miné de la planète ».<sup>303</sup> Les mines antipersonnelles grouillent en Afghanistan depuis l'invasion soviétique de 1979, mais la Russie a toujours refusé de donner les informations révélant l'emplacement des champs de mines.<sup>304</sup> Des opérations de déminage sont conduites depuis 2000 par des acteurs étatiques et non étatiques. A ce rythme, il faudrait vraisemblablement 15 ans pour que le pays soit totalement déminé.<sup>305</sup> De plus, cela

---

<sup>299</sup> DataBank, « Données : indicateurs par pays ».

<sup>300</sup> Ibid.

<sup>301</sup> Ibid.

<sup>302</sup> Ibid.

<sup>303</sup> Laurent Zecchini, « L'Afghanistan, le pays le plus miné de la planète », *Le Monde*, 18 octobre 2001.

<sup>304</sup> Ibid.

<sup>305</sup> Ibid.

nécessite un investissement colossal, il faut environ 900 euros pour détruire une mine, contre deux euros pour la déposer.<sup>306</sup> Avant l'intervention américaine, 150 à 300 personnes étaient blessées ou tuées par mois en raison de la présence de mines.<sup>307</sup> Les frappes aériennes américaines n'ont pas arrangé la situation. Le 28 juillet 2002, l'Autorité intérimaire annonce l'adhésion de l'État afghan à la Convention d'Ottawa et un plan d'accélération de destruction des mines.<sup>308</sup> Le Programme d'action contre les mines en Afghanistan (MAPA) composé d'organisations afghanes et du Centre d'action contre les mines des Nations unies en Afghanistan (MACA) est opérationnel depuis le départ de l'URSS d'Afghanistan.<sup>309</sup> Le plan de juillet 2002 provoque une augmentation de la main-d'œuvre afghane de 4 700 à 7 000 employés. Cela a permis le déminage, en une année, de 54 km<sup>2</sup> d'anciens lieux d'affrontements et la destruction de 30 000 mines antipersonnelles, 1 800 mines antichars et 660 000 munitions.<sup>310</sup>

Le Département gouvernemental de préparation aux catastrophes en partenariat avec le MAPA a élaboré un plan sur 10 ans.<sup>311</sup> De 2003 à 2007 seront déminés tous les lieux à « fort impact », et seront cartographiés tous les lieux à « faibles impacts » pour leur déminage de 2008 à 2012. Pour la réalisation de ce programme, le budget nécessaire a été évalué à 300 millions de dollars.<sup>312</sup> En 2006, 2 millions d'Afghans ont été sensibilisés à la question des mines et la moitié des mines présentes sur le sol afghan ont été éradiquées.<sup>313</sup> Toutefois, l'évolution positive du déminage se heurte aux combats insurrectionnels grandissant dans l'Est du pays d'une part, et à l'obstination des Américains de maintenir des milices afghanes armées qui ont usage de ce type de pratiques, d'autre part.<sup>314</sup>

---

<sup>306</sup> Zecchini, « L'Afghanistan, le pays le plus miné de la planète », art. cité

<sup>307</sup> UNAMA, « UNAMA fact sheet: Mine Action » (Bureau de coordination des affaires humanitaires, 30 janvier 2003).

<sup>308</sup> Ibid.

<sup>309</sup> Ibid.

<sup>310</sup> Ibid.

<sup>311</sup> Ibid.

<sup>312</sup> Ibid.

<sup>313</sup> Tom Koenigs, « Landmines have no place in any civilized country » (Discours, Mine Awareness Day ceremony in Afghanistan, Kaboul, 4 avril 2006).

<sup>314</sup> Ibid.

Finalement, nous avons vu tout au long de ce chapitre l'impact négatif de la politique de l'empreinte légère menée par les États-Unis en Afghanistan et de l'ingérence américaine sur le processus de construction d'un État et d'une nation. En bref, les États-Unis ne se sont pas assez engagés là où ils auraient dû et se sont immiscés dans des domaines inappropriés. De 2001 à 2006, l'Afghanistan connaît une stabilisation précaire : l'amorçage d'un développement en bonne voie, la stabilisation de la gouvernance avec la tenue d'élections démocratiques pour la première fois de l'histoire du pays. Toutefois, comme nous l'avons vu dans la partie sur les axes fondamentaux du *state-nation-building*, les trois piliers que sont la sécurité, la gouvernance et le développement sont profondément liés, l'un ne peut pas réussir sans l'autre. C'est pourquoi les progrès réalisés en termes de gouvernance et de développement sont profondément affectés par l'insécurité latente.

Les États-Unis, inscrits dans une démarche de guerre éclair depuis le premier jour, maintiennent leur politique d'empreinte légère alors même qu'ils sont engagés en tant que force étrangère dans le processus de reconstruction du pays. C'est totalement incompatible. L'empreinte doit être légère dans les politiques à mener en termes de développement, ce qui n'est pas le cas comme nous avons pu le voir dans le domaine de la santé par exemple. Pourtant, la puissance étrangère doit rester à une place consultative, d'expert, et de donateurs. En termes de gouvernance, la puissance étrangère doit s'impliquer dans le contrôle du processus de démocratisation et de transparence, mais ne doit certainement pas s'immiscer politiquement dans les décisions du gouvernement national, à moins que celles-ci ne remettent en cause le droit international. Les États-Unis délégitiment le gouvernement d'Hamid Karzaï en armant des seigneurs de guerres ne répondant pas aux ordres de l'État central. De plus, cela empêche la mise en œuvre du processus de désarmement pourtant essentiel dans une société post-conflit et dans le cadre de la construction d'un nouvel État qui prétend obtenir le monopole de la violence légitime. La population afghane reprend la confiance qu'elle avait placée dans le nouvel État en voyant ces chefs de guerre, coupables de crimes de guerre, bénéficier non seulement d'une impunité à toute épreuve, mais aussi d'un soutien, apparemment, étatique. De plus, le maintien de la chasse aux terroristes et aux Talibans dans le cadre de l'opération Liberté Immuable garde le pays dans un état de guerre perpétuel. Alors que les Talibans auraient pu être intégrés dans le processus de reconstruction afin d'empêcher

l'insurrection. Les États-Unis s'y refusent, mais ne joignent pas les moyens à leurs ambitions en se détournant de l'Afghanistan au profit de l'Irak. Le pays va alors connaître un immense vide sécuritaire freinant non seulement le développement, empêchant la stabilisation nécessaire, mais surtout laissant un espace à la renaissance talibane et la force insurrectionnelle. Les États-Unis ne prennent pas la mesure de cette résurgence talibane et n'ont pas de stratégie militaire adaptée. C'est de la campagne irakienne que va naître la stratégie américaine contre-insurrectionnelle (COIN) en 2006.

Pour autant, il n'est pas envisageable que l'Afghanistan se passe de la présence des États-Unis. En effet, le contingent américain est la plus grande force militaire en présence dans le pays. De plus, comme nous l'avons vu tout au long de notre analyse sur le développement, la grande majorité des financements, indispensables à la reconstruction, proviennent de l'*United States Agency for International Development* (USAID). Enfin, les ONGs jouent un rôle central dans le processus de *state-nation-building*, notamment en matière de développement.

### Chapitre 3. Contre-insurrection ou contre-terrorisme ? (2006 – 2011)

Au milieu de l'année 2005, les États-Unis estiment encore que la guerre d'Afghanistan est gagnée, « à l'exception d'une minorité d'analystes, personne n'a soulevé de sérieuses inquiétudes quant à la possibilité que l'insurrection devienne meurtrière au niveau opérationnel » selon Karl Eikenberry, ambassadeur des États-Unis, en Afghanistan de 2009 à 2011.<sup>315</sup> Pour preuve, la majorité des troupes américaines étaient encore en Irak : 140 000 soldats contre 20 000 en Afghanistan. En octobre 2005, Rumsfeld prévoyait même de réduire ces troupes de moitié et de concentrer les opérations de l'OEF sur la frontière orientale d'Afghanistan. Les Américains ont invité les forces de l'OTAN à augmenter le nombre de soldats sur place afin de remplacer notamment les forces de l'OEF dans le Sud du pays, au cours d'une réunion au siège le 8 décembre 2005.<sup>316</sup> Jusqu'alors la FIAS détient des équipes provinciales dans le Nord et l'Ouest du pays et assure la sécurité de la moitié du territoire afghan en comptant 9 000 soldats.<sup>317</sup>

---

<sup>315</sup> Malkasian, *The American War in Afghanistan : a history*, op. cit.

<sup>316</sup> OTAN hebdo, « L'OTAN va étendre sa présence vers le sud de l'Afghanistan », *OTAN*, 16 décembre 2005.

<sup>317</sup> Ibid.

L'extension de ces prérogatives au Sud du pays entraîne l'augmentation de son contingent à 15 000 soldats.<sup>318</sup> C'est la preuve que les États membres de l'OTAN, et particulièrement les États-Unis, n'ont absolument pas pris la mesure de la montée en puissance du groupe insurrectionnel dans certaines zones du pays. Ils réfléchissent presque par analogie : si 9 000 soldats parviennent à maintenir la sécurité à la fois dans le Nord et dans l'Ouest, 6 000 pourront largement s'accommoder du Sud. Sauf que l'insurrection talibane reprend le pas dans le Sud et l'Est du pays sans compter que la sécurisation de la FIAS dans le Nord et l'Ouest du pays est loin d'être optimale comme nous avons pu le voir précédemment.

Au cours de sa visite à Kaboul, en décembre 2005, Rumsfeld constate que la situation se détériore, mais il met cela sur le dos de la mauvaise gouvernance qui provoquerait un ralentissement économique. Il est même intervenu dans la planification d'amélioration de l'Armée Nationale Afghane (ANA) en stipulant que l'objectif de 70 000 hommes soutenu par le Ministre de la Défense Wardak, est bien trop utopique pour un pays comme l'Afghanistan disposant de si peu de ressources.<sup>319</sup> En tout cas, il est hors de question, selon lui, que les États-Unis financent un tel projet.<sup>320</sup> À la suite de cette visite, Rumsfeld décide d'annuler le déploiement de deux brigades américaines de l'armée de terre en Afghanistan, malgré les avertissements des représentants des officiers militaires : Eikenberry et Neumann étaient persuadés que les combats allaient reprendre, et ce très violemment.<sup>321</sup> Ces deux hommes reçoivent en 2006 un plan de retrait des forces américaines et le transfert de la responsabilité de la sécurité à l'ANA.<sup>322</sup> Et c'est précisément cet incessant manque d'engagement, de volonté politique qui va avoir raison de la stabilisation de l'Afghanistan et de la construction d'un avenir meilleur pour la population. En 2006, seulement 26 000 soldats composent l'ANA, début 2007 elle compte 10 000 soldats de plus<sup>323</sup>. Pour autant, la qualité tactique de l'armée afghane laisse encore à désirer. Elle perd davantage de soldats qu'elle n'en recrute, certaines équipes disposent d'un commandant efficace quand pour d'autres le leadership est médiocre.<sup>324</sup>

---

<sup>318</sup> OTAN hebdo, « L'OTAN va étendre sa présence vers le sud de l'Afghanistan », art. cité

<sup>319</sup> Seth. G Jones, *In the Graveyard of Empires: America's War in Afghanistan*, 2010.

<sup>320</sup> Ibid.

<sup>321</sup> Ronald Neumann, *The Other War : Winning and Losing in Afghanistan* (Washington: Potomac Books, 2009).

<sup>322</sup> Neumann.

<sup>323</sup> Malkasian, *The American War in Afghanistan : a history*, op. cit.

<sup>324</sup> Ibid.

Pour autant, les forces talibanes n'attendent pas. Dès janvier 2006, des affrontements violents reprennent dans le Sud de l'Afghanistan et notamment dans la province de Kandahar.<sup>325</sup> Des attentats-suicides réguliers provoquent la mort de plusieurs dizaines de civils et de soldats à chaque fois.<sup>326</sup> Nous observons un changement de mode opératoire chez les Talibans, jusqu'en 2005, ils se battent dans le cadre d'affrontements directs. Mais ayant pris la mesure de leur infériorité technologique face à leur adversaire, qui n'a pas prévu d'arrêter de les éliminer un à un, ils adoptent un mode opératoire propre aux organisations terroristes. Il faut voir là, la conséquence de la traque continue des Américains contre les Talibans et les terroristes qu'ils se sont efforcés à faire rentrer dans la même catégorie. La guerre asymétrique qui a totalement anéanti les Talibans a provoqué une radicalisation du mouvement et le basculement du conflit vers une guerre psychologique et une guerre de l'opinion publique. Les militaires de la coalition présents dans le Sud, majoritairement de nationalité canadienne, sont terrorisés : les Talibans sont invisibles, mais parviennent à atteindre les fourgons de soldats grâce à des roquettes, des bombes sont posées sur le bord de la route, la distinction est impossible entre un Taliban et un civil.<sup>327</sup>

Cela a, d'ailleurs, mené à de nombreuses exactions parfois fortuites d'autres sont systémiques. Les troupes américaines sont en tête de liste en la matière et dès 2004 les ONGs alertent sur les comportements abusifs voir les crimes de guerre commis par les forces américaines en Afghanistan. Dans un rapport complet, preuves à l'appui, Human Rights Watch met en lumière le comportement des troupes de l'OEF.<sup>328</sup> Les soldats usent d'une brutalité systématique. Un fonctionnaire de l'ONU dénonce « l'utilisation d'une force excessive façon cow-boy » contre les civils.<sup>329</sup> Les arrestations se déroulent en dehors de tout mandat judiciaire, les détentions n'ont pas de durée limitée et les détenus y subissent des maltraitances, de l'humiliation, dans certains cas de la torture.<sup>330</sup> Des hommes, des femmes et des enfants sont morts de mauvais traitements institués par des

---

<sup>325</sup> AFP, « Une série d'attentats-suicides fait une trentaine de morts dans le sud de l'Afghanistan », *Le Monde*, 16 janvier 2006.

<sup>326</sup> Ibid.

<sup>327</sup> Eric De Lavarene, « L'enfer a un nom: Kandahar », *Le Journal du Dimanche*, 30 mars 2008.

<sup>328</sup> « "Enduring Freedom" Abuses by U.S. Forces in Afghanistan » (Human Rights Watch, 7 mars 2004).

<sup>329</sup> Ibid.

<sup>330</sup> Ibid.

soldats américains, d'autres ont perdu la vie sous les bombardements aériens américains.<sup>331</sup>

Selon le journaliste afghan, Ashraf Ali, les Talibans ont repris de la force grâce à « leurs sanctuaires sur la frontière avec le Pakistan, grâce au soutien de nombreux groupes djihadistes pakistanais, grâce à l'argent de la drogue, ils sont désormais capables de s'en prendre au processus de paix afghan ».<sup>332</sup> C'est certain. Nous pouvons même ajouter à cette liste le soutien de l'ISI qui mène un double jeu. Mais ni les Pakistanais, ni les terroristes ne sont les seuls responsables de la recrudescence talibane. Les Américains ont leur part de responsabilité indéniablement : en violant les droits humains des Afghans, en niant leur droit à la dignité humaine et à la vie, ils ont crédibilisé le discours de l'insurrection. Ils ont adopté des comportements propres aux envahisseurs et n'ont pas arboré l'exemplarité héroïque qu'ils scandent dans la presse à travers le monde. Sauf que la résistance face à l'envahisseur et la piété islamique - bafouée pendant les détentions - sont des éléments fondamentaux de la culture afghane qu'il convient de ne pas négliger si le pays étranger souhaite une adhésion de la population à sa présence et au projet d'un nouvel État qu'il porte. Ainsi, les Talibans sont forts d'une partie du soutien de la population afghane lors de leur retour en 2006. Ce n'est pas parce que les Afghans sont contre la liberté ou contre la démocratie et en faveur de la violence qu'un régime Taliban influe, comme des auteurs occidentaux aux tendances essentialistes peuvent affirmer, mais bien parce que la menace américaine est perçue comme plus dangereuse que la menace talibane.

Les représentations sociales sont un facteur essentiel à prendre en compte dans une guerre contre-insurrectionnelle. Cependant, les forces américaines ne disposent pas de l'expertise d'une doctrine militaire en la matière, elles n'ont pas les codes pour faire face à une guerre de ce genre ; jusqu'à que les lieutenants David H. Petraus et James F. Amos couchent sur le papier les enseignements de la campagne irakienne dans le document appelé *Counterinsurgency* ou COIN, en décembre 2006, destiné à tous les soldats mobilisés en Afghanistan ou en Irak.<sup>333</sup>

---

<sup>331</sup> « “Enduring Freedom” Abuses by U.S. Forces in Afghanistan », art. cité

<sup>332</sup> De Lavarene, « L'enfer a un nom: Kandahar ».

<sup>333</sup> Petraeus et Amos, « Counterinsurgency », op. cit.

C'est seulement à partir de ce moment-là, dans une perception pragmatique de la situation, que les États-Unis ont lié la lutte contre les Talibans et les terroristes au *state-nation-building*. Dans son point 6-1, le COIN stipule que « le succès dans des opérations de contre-insurrections requiert l'établissement d'un gouvernement soutenu par la population et capable de faire face aux causes responsables de l'augmentation de soutien aux insurgés ». <sup>334</sup> Il instaure la nécessité de s'engager dans la durée et pose les considérations des civils comme le premier élément déterminant de la victoire. Ainsi, le gouvernement menant une stratégie contre-insurrectionnelle doit faire preuve d'une volonté politique sans faille, d'une grande patience, d'un investissement financier considérable.

Cependant, ce projet n'aura pas réellement le temps de se mettre pleinement en place puisque deux ans après la publication de ce document militaire a lieu la campagne présidentielle américaine. Après l'enlisement irakien et la révélation des mensonges pour soutenir cette intervention, l'opinion publique américaine n'est plus en faveur de l'interventionnisme des États-Unis. L'un des sujets phares de cette campagne électorale est le retrait des soldats américains d'Afghanistan. D'autant plus que les États-Unis sont en pleine crise économique, la population américaine pense que les dépenses dans la campagne afghane se font au détriment des citoyens américains pourtant contribuables. Barack Obama se fait donc élire sur la promesse du retrait des troupes américaines d'Afghanistan. Il établit la date butoir, juillet 2011, dès son entrée en fonction.

Avant ce retrait, il met en place la politique « surge » utilisée en Irak et pour convaincre la communauté internationale de se joindre à l'effort, il promet qu'il ne s'agit pas d'un *state-nation-building*, mais bien d'une guerre contre les terroristes. <sup>335</sup>

Dans son discours adressé à la nation du 1 décembre 2009 il précise la stratégie à mener en Afghanistan. <sup>336</sup> Il rappelle la légitimité des États-Unis à conduire la guerre d'Afghanistan tout au long des cinq premiers paragraphes. Tout d'abord, il rappelle les attaques du 11 septembre qui ont provoqué la mort de presque 3 000 personnes. Ensuite, il évoque les auteurs de ces attentats : des terroristes appartenant à Al-Qaïda hébergés par

---

<sup>334</sup> Petraeus et Amos, « Counterinsurgency », op. cit.

<sup>335</sup> Corine Lesnes, « Barack Obama explique "sa" guerre en Afghanistan », *Le Monde*, 28 mars 2009.

<sup>336</sup> Barack Obama, « Remarks by the President in Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan ».

les Talibans. Il insiste sur le refus des Talibans de livrer Osama Ben Laden : les États-Unis ont été contraints d'intervenir en Afghanistan : « nous n'avons pas demandé ce combat »,<sup>337</sup> avec l'approbation des 98 sénateurs, 420 députés américains et de l'ONU. Après ces cinq premiers paragraphes, il déclare que la situation en Afghanistan est critique en raison du détournement de l'attention américaine en faveur de l'Irak : « Mais alors que nous avons franchi des étapes durement gagnées en Irak, la situation en Afghanistan s'est détériorée ».<sup>338</sup> Les Talibans ont regagné du terrain tandis que seulement 32 000 soldats américains sont engagés en Afghanistan contre 160 000 en Irak en 2009. Il annonce le déploiement de 30 000 soldats supplémentaires pour un an et demi. L'objectif est clair : « terminer cette guerre avec succès ».<sup>339</sup> Cela comprend au-delà du renforcement des troupes américaines sur place, le renforcement de l'ANA et le renforcement de l'État : « Deuxièmement, nous travaillerons avec nos partenaires, les Nations unies et le peuple Afghan pour mettre en œuvre une stratégie civile plus efficace, afin que le gouvernement puisse profiter de l'amélioration de la sécurité ».<sup>340</sup> Il alerte toutefois sur le fait que les dons financiers feront l'objet d'un plus large contrôle pour arrêter la corruption.

Nous remarquons, dans ce discours, la marque du changement de l'opinion publique américain. Il s'efforce de justifier le renforcement des troupes en Afghanistan alors même qu'il s'est fait élire - en partie - sur la promesse de mettre fin aux campagnes militaires en Irak et en Afghanistan. C'est pourquoi il annonce une date butoir de départ et explique que ce déploiement a pour objectif de finir proprement ce que les États-Unis ont commencé, afin que ces huit ans n'aient pas servi à rien. Toutefois, on ne gagne pas une guerre en annonçant à l'ennemi la date de notre retrait. Les Talibans n'auront qu'à se cacher pendant deux ans supplémentaires en attendant de reprendre le contrôle du pays à partir de juillet 2011. D'autant plus que le Pakistan ne compte absolument pas dénicher les terroristes qui se sont réfugiés sur son territoire à la frontière afghano-pakistanaise. De même, le pays ne compte autoriser les troupes américaines à intervenir sur son sol.<sup>341</sup> Le Président Obama se voile la face sur le rôle du prétendu allié des États-Unis lorsqu'il

---

<sup>337</sup> Barack Obama, « Remarks by the President in Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan », op. cit.

<sup>338</sup> Ibid.

<sup>339</sup> Ibid.

<sup>340</sup> Ibid.

<sup>341</sup> Fukuyama, *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*, op. cit.

déclare : « Troisièmement, nous agissons en étant pleinement conscients que notre réussite en Afghanistan est inextricablement liée à notre partenariat avec le Pakistan ». <sup>342</sup> Le gouvernement pakistanais mène un double-jeu depuis le lancement de l'OEF. Il y a plusieurs raisons qui expliquent ce comportement. Premièrement, il ne faut pas oublier que les soldats de l'Armée Pakistanaise et les agents de l'ISI ont des liens profonds avec les moudjahidines dont une partie est aujourd'hui membre du mouvement Taliban. Ils ont été chargés par les États-Unis, pendant la guerre contre l'URSS, d'être l'intermédiaire pour acheminer les armes et financements fournis par les Américains à la résistance afghane. Deuxièmement, les Pakistanais ne veulent pas risquer la stabilité de leur pays en misant tous leurs pions sur une seule entité, qui a, qui plus est, la bougeotte : les États-Unis font preuve d'un manque de volonté politique depuis le départ, ils ont déplacé leurs troupes en Irak et annonce aujourd'hui un retrait total d'Afghanistan. Ce sont les Pakistanais qui devront faire face aux radicaux armés après le départ des Américains et pour éviter que le chaos afghan ne s'étende au Pakistan, ils n'ont absolument pas intérêt à se liguer contre les terroristes ou les Talibans. La réticence pakistanaise à s'engager pleinement aux côtés des Américains est visible avant même le début de l'intervention américaine. Ils ont tenté de convaincre les Talibans de livrer les terroristes aux Américains pour éviter la guerre. Ils n'ont jamais voulu de ce débarquement américain dans leur zone d'intérêt alors même que d'un point de vue occidental, nous pourrions voir en cette intervention une aubaine pour le Pakistan de se débarrasser des terroristes et des Talibans qui font la loi de l'autre côté de la frontière, voire sur une partie de leur territoire. Le Président Obama se fourvoie, lorsqu'il déclare : « Et il ne fait aucun doute que les États-Unis et le Pakistan partagent un ennemi commun ». <sup>343</sup> Cette alliance de premier ordre avec le Pakistan, année après année, sans jamais de remises en question sur la loyauté de cet État, a constitué une des erreurs fondamentales dans l'intervention américaine en Afghanistan.

Par ailleurs, ce discours marque le passage d'une doctrine militaire de contre-insurrection (COIN) - à peine entamée en Afghanistan - à une doctrine militaire de contre-terrorisme (CT). Le COIN a été appliqué dès 2007 en Irak par le général Petraeus en personne et son

---

<sup>342</sup> Obama, « Remarks by the President in Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan », art. cité

<sup>343</sup> Ibid.

succès est controversé. Pour Andrew Bacevich, le COIN n'a pas permis une réduction de la violence en Irak.<sup>344</sup> Cette doctrine militaire aurait été davantage médiatisée qu'appliquée.<sup>345</sup> Elle a, en fait, permis de donner un aspect légitime voire humaniste au déploiement militaire américain sans que les méthodes des soldats ne changent.<sup>346</sup> Le COIN n'aura en tout cas pas eu le temps de s'installer en Afghanistan, que la doctrine militaire américaine est de nouveau modifiée, et ce, au profit d'une doctrine contre-terroriste *plus* proposée par le vice-Président Joe Biden. Cette doctrine n'est qu'une répétition du CT adopté par l'OEF en 2001 privilégiant un déploiement massif de troupes ayant pour mandat exclusif la traque des terroristes afin d'opérer un retrait rapide. Cette stratégie établie de 2009 à 2011 aura en effet raison d'un bon nombre d'insurgés, toutefois comme l'avait prévu le COIN, cela est totalement contre-productif. D'autant plus que la mort de Talibans s'est généralement accompagnée du décès de civils en nombre.<sup>347</sup> Toutefois, en 2010, les soldats américains bénéficient d'un développement conséquent en Afghanistan ce qui décourage, relativement, une partie de la population à rejoindre l'insurrection.<sup>348</sup> L'avancée de la campagne militaire contre-terroriste connaît un coup d'arrêt quand Oussama Ben Laden est tué par les forces spéciales des États-Unis le 1er mai 2011 au Pakistan.<sup>349</sup> L'ensemble des objectifs énoncés par George W. Bush dans son discours du 20 septembre 2001 sont donc remplis. Obama annonce alors le retrait des 30 000 soldats envoyés en renfort avant l'été 2012.

Ainsi, malgré la notoriété dont le COIN bénéficie, cette doctrine ne sera pas mise en œuvre en Afghanistan. La stratégie militaire du Président démocrate s'inscrit finalement dans la continuité de celle de son prédécesseur néoconservateur. En 2009, l'accent est mis sur le contre-terrorisme, logique qui nourrit l'insurrection déjà forte en 2006, alors même que le départ des troupes est prévu en juillet 2011. La mort d'Oussama Ben Laden conforte le retrait prévu qui débute ainsi dès 2012.

---

<sup>344</sup> Andrew J. Bacevich, « The Petraeus Doctrine », *The Atlantic*, octobre 2008.

<sup>345</sup> Ibid.

<sup>346</sup> Ibid.

<sup>347</sup> Jauffret, *La guerre inachevée. Afghanistan, 2001-2013*, op. cit.

<sup>348</sup> Ibid.

<sup>349</sup> Ibid.

## Chapitre 4. La décennie du retrait américain de 2011 à 2021

Dans ce chapitre, nous allons étudier le retrait américain d'Afghanistan qui va s'étendre sur une décennie de 2011 à 2021. De 2011 à 2014 est organisé le futur retrait par un transfert de responsabilité des forces américaines aux forces afghanes. Ce retrait commence dès 2014. Il faut toutefois attendre 2017 pour que les États-Unis mènent une politique de départ définitif. La volonté de quitter le pays est si forte que les Américains s'engagent dans des pourparlers avec leurs ennemis, les Talibans, débouchant sur les accords de Doha. C'est finalement l'administration Biden qui mettra un point final à l'intervention avec un retrait précipité des soldats américains d'Afghanistan en août 2021.

### **I. Le transfert de responsabilité : préparation au retrait américain (2011-2014)**

Les États-Unis et la communauté internationale préparent leur départ d'Afghanistan à travers une série de conférences et d'accords notamment ceux de Bonn en décembre 2011 et de Tokyo en juillet 2012. Par ailleurs, les États-Unis et l'Afghanistan s'engagent dans des pourparlers aboutissant à un accord bilatéral sur des arrangements sécuritaires.

Tout d'abord, nous allons analyser l'accord de Bonn adopté par l'ONU et les organisations régionales, économiques et financières le 5 décembre 2011. En termes de gouvernance, l'accord prévoit que les acteurs internationaux ne jouent plus qu'un rôle « d'appui et de renforcement des capacités des institutions nationales »,<sup>350</sup> exigeant ainsi : « le retrait progressif des équipes de reconstruction de provinces ».<sup>351</sup> D'un point de vue sécuritaire, le document félicite le bon progrès de l'ANA et annonce la « réduction progressive et réfléchie de ses effectifs »<sup>352</sup> de la FIAS jusqu'au retrait total en 2014. Concernant le développement, la communauté internationale s'engage à maintenir son soutien financier en faveur du développement économique, du budget alloué à la sécurité, et de la réduction du déficit pendant une nouvelle décennie. En bref, l'accord prévoit la

---

<sup>350</sup> Assemblée Générale et Conseil de Sécurité, « La situation en Afghanistan », A/66/597 - S/2011/762 § (2011).

<sup>351</sup> Ibid.

<sup>352</sup> Ibid.

fin de la présence physique de la communauté internationale en Afghanistan s'alignant sur la politique de retrait américaine.

Toutefois, la communauté internationale continuera d'investir dans le développement du pays. La Déclaration de Tokyo précise les conditions dans lesquelles les financements de la communauté internationale se poursuivront. Le mot d'ordre est « efficacité de l'aide », le gouvernement afghan doit respecter certains engagements afin que les financements soient effectifs. Ces engagements sont « des élections crédibles, inclusives et transparentes », le « respect de la légalité et des droits de l'homme », « intégrité des finances publiques et des opérations des banques commerciales », « croissance et développement inclusifs et durables ».<sup>353</sup> Nous voyons à travers ces exigences - leur légitimité n'est pas la question - que de nouveau l'État afghan s'inscrit dans une logique rentière où ses finances vitales dépendent de la volonté de pays extérieurs. De plus, le seul point d'ordre sur la démocratisation du régime est la tenue d'élections. Toutefois, comme énoncé dans la partie sur les axes fondamentaux du *state-nation-building*, la démocratisation d'un régime exige bien plus de critères que cela ; c'est-à-dire la séparation des pouvoirs avec un organe judiciaire indépendant, la coexistence pacifique de plusieurs partis politiques notamment. Éléments que la démocratie afghane ne connaîtra pas pendant ces vingt ans et le premier accord de Bonn, déjà, ne l'exigeait pas.

Les États-Unis et l'Afghanistan s'engagent, quant à eux, dans un accord bilatéral établissant un cadre durable pour les relations futures entre les deux États, après le retrait des forces américaines, en matière de coopération militaire. Cet Accord de Partenariat Stratégique avec l'Afghanistan (SASPA) est signé le 2 mai 2012 par le Président Obama lors de son voyage à Kaboul.<sup>354</sup> Il prévoit le transfert de la responsabilité de sécurité des forces américaines à l'ANA par différents processus. Premièrement, la dernière phase de formation de l'ANA sera assurée par la FIAS avant son départ en 2014, après 2014 les États-Unis continueront de soutenir le développement des forces afghanes financièrement.<sup>355</sup> Deuxièmement, une attention particulière sera portée à la pacification des relations avec les voisins de l'Afghanistan afin de garantir la stabilité régionale.<sup>356</sup>

---

<sup>353</sup> Assemblée Générale et Conseil de Sécurité, « Déclaration de Tokyo, Partenariat pour l'autosuffisance en Afghanistan – de la transition à la transformation », A/66/867-S/2012/532 § (2012).

<sup>354</sup> Mark Landler, « Obama Signs Pact in Kabul, Turning Page in Afghan War », *The New York Times*, 1 mars 2012.

<sup>355</sup> Department of State, « Agreement between the United States of America and Afghanistan », 12-704 § (2012).

<sup>356</sup> Ibid.

Enfin, en matière de soutien au développement, les États-Unis réaffirment leurs engagements pris lors de la Conférence de Bonn de 2011.<sup>357</sup>

## II. Le début du retrait américain : 2014-2017

L'année 2014 est une année de bouleversement pour l'Afghanistan entre les élections présidentielles, la fin du mandat de la Force Internationale d'Assistance et de Sécurité (FIAS), le début du retrait américain et les transitions économiques.

Avant même que le début du retrait américain soit effectif, le départ envisagé des troupes a eu des conséquences néfastes sur l'économie afghane : perte de confiance des investisseurs et diminution des travailleurs internationaux. Ainsi, le taux de croissance du PIB s'effondre entre 2012 et 2013 passant de 14.4 % à 4.2 %.<sup>358</sup>

Politiquement, 2014 est une année d'élections présidentielles. La jeune démocratie afghane connaît son premier changement présidentiel : d'Hamid Karzaï à Ashraf Ghani. Toutefois, cette transition n'a pas eu lieu dans la plus grande transparence. En effet, des soupçons de fraudes électorales secouent le processus démocratique, Abdullah pointe du doigt la Commission électorale indépendante afghane qui aurait œuvré en faveur d'Ashraf Ghani.<sup>359</sup> Alors que 2014 est censée être l'année de l'autonomisation de l'Afghanistan, ce sont les Nations unies qui interviennent pour contrôler le processus électoral. Tandis que les États-Unis sont censés engager le retrait de leurs troupes, et respecter la souveraineté et l'indépendance de l'État afghan, le Secrétaire d'État, John Kerry, convainc Abdullah Abdullah et Ashraf Ghani de former un « gouvernement d'unité nationale ».<sup>360</sup> De nouveau, les États-Unis s'immiscent dans les affaires intérieures de l'État afghan, et ce, au plus haut niveau politique. Le gouvernement d'unité nationale sera douteux aux yeux de la population qui estime que ce n'est pas l'expression de leurs votes qui a mené à un tel résultat. Cela renforce la défiance de la population afghane envers l'État.

---

<sup>357</sup> Department of State, « Agreement between the United States of America and Afghanistan », op. cit.

<sup>358</sup> DataBank, « Données : indicateurs par pays ».

<sup>359</sup> AFP, « Abdullah Demands For Suspending Afghan Presidential Vote Count », *Gandhara*, 18 juin 2014.

<sup>360</sup> Srinjoy Bose, Nishank Motwani, et William Maley, *Afghanistan – Challenges and Prospects* (New York: Routledge, 2018).

À cela, s'ajoutent les pertes conséquentes de l'ANA et de la PNA suite au retrait de la FIAS et des forces américaines de l'OEF : une augmentation de 50 % des décès est enregistrée entre 2014 et 2015. Il y a également une augmentation de 17 % du nombre de civils tués entre 2014 et 2015.<sup>361</sup> Cela s'inscrit dans un contexte de renforcement de l'insurrection talibane. Cette situation critique, le nouveau Président Ashraf Ghani l'avait anticipée, c'est pourquoi il signe le *Bilateral Security Agreement* que son prédécesseur avait refusé d'adopter. Cet accord permet le déploiement de 12 000 personnes, sous mandat de l'OTAN et dirigé par les États-Unis, ayant pour mission de continuer la formation des troupes afghanes.<sup>362</sup> En contrepartie, les forces américaines obtiennent le droit de mener leur propre agenda militaire concernant des opérations de contre-terrorisme. C'est pour cela qu'Hamid Karzaï avait refusé de signer l'accord en partie. Il ne souhaitait pas que les États-Unis continuent d'agir militairement sur le territoire afghan en bénéficiant d'une totale impunité.<sup>363</sup> Le Président Barack Obama ne voulait pas supprimer la clause concernant l'extradition vers les États-Unis des soldats américains soupçonnés de crimes de guerre.<sup>364</sup> De plus, les négociations avaient été ralenties lorsque le Président afghan apprit les manœuvres américaines. Les États-Unis menaient des négociations avec les Talibans ce qui a sapé la légitimité du gouvernement de Karzaï et a crédibilisé le mouvement insurrectionnel. De nouveau, les Américains menaient une politique incohérente en Afghanistan au détriment de l'État afghan alors en construction. Hamid Karzaï a exprimé sa saturation en refusant de signer cet accord, après avoir subi 13 ans d'ingérence américaine. Lorsque Ashraf Ghani arrive au pouvoir, il n'est pas du tout dans la même dynamique que son prédécesseur qui disposait d'un avenir des possibles, le nouveau Président doit lui se contenter de peu, pour tenter d'empêcher la destruction des progrès entrepris depuis 2001 voire pour protéger l'existence même de l'État. L'opération *Resolute Support* allait permettre un soutien financier colossal en faveur des forces nationales afghanes, au-delà du déploiement de 12 000 soldats et experts internationaux. Cette opération de l'OTAN a, toutefois, une date d'expiration et son mandat limité à des activités civiles ne permettra pas de repousser longtemps les forces talibanes.

---

<sup>361</sup> Bose, Motwani, et Maley, *Afghanistan – Challenges and Prospects*, op. cit.

<sup>362</sup> Dossiers de l'OTAN, « Mission Resolute Support en Afghanistan » (OTAN, 8 avril 2022).

<sup>363</sup> Lebovic, *Planning to Fail: The US Wars in Vietnam, Iraq, and Afghanistan*, op. cit.

<sup>364</sup> Ibid.

Ainsi, le début du retrait américain est marqué par le plus grand succès de l'insurrection depuis 2001 : la prise de Kunduz par les Talibans le 28 septembre 2015. Trois jours plus tard, l'ANA annonce la reprise de la ville, mais les bombardements américains continuent jusqu'au 3 octobre et coûtent la vie à 42 personnes présentes dans un hôpital tenu par Médecins Sans Frontières alors détruit par l'aviation américaine.<sup>365</sup> Face à cette montée en tension des combats, le 15 octobre 2015, Barack Obama annonce finalement le maintien de 9 000 soldats pour l'année 2016.<sup>366</sup> Un diplomate européen déclare : « nous tentons de tirer les leçons des événements de Kunduz, qui nous ont incontestablement surpris. Les Talibans étaient visiblement mieux organisés que nous ne le pensions ». <sup>367</sup>

Finalement, Barack Obama a annoncé un retrait des troupes américaines depuis 2011, processus qui devait s'achever en 2014, mais qui n'a finalement pas été terminé avant la fin de son mandat en 2017. Son mandat présidentiel est, en fait, marqué de changements de stratégies militaires constants, à l'instar du mandat de Bush. Cela ne permet pas, de fait, une stabilisation du pays ni même une projection à long terme des objectifs de *state-nation-building*.

### **III. Le retrait effectif des troupes américaines d'Afghanistan : des Accords de Doha au départ précipité d'août 2021 (2017-2021)**

Le 20 janvier 2017, le Président américain, Donald Trump, fraîchement élu, entre en fonction. Il s'est toujours exprimé en faveur d'un retrait total des troupes américaines d'Afghanistan. Il entend bien terminer le travail que son prédécesseur a laborieusement entamé. Mais dans son discours du 22 août 2017, il fait volte-face : « Mon instinct initial était de se retirer ». <sup>368</sup> Face à la réalité du regain d'organisations terroristes en Afghanistan et au Pakistan et il s'oppose à un retrait rapide qui serait « à la fois prévisible et inacceptable ». <sup>369</sup> C'est pourquoi il annonce une attaque contre ces organisations et seulement après « un effort militaire efficace, il sera peut-être possible de parvenir à un règlement politique incluant des éléments des talibans en Afghanistan ». <sup>370</sup> Finalement,

---

<sup>365</sup> AFP, « Pour les États-Unis, le bombardement de l'hôpital de MSF en Afghanistan n'est pas un crime de guerre », *Le Monde*, 30 avril 2016.

<sup>366</sup> Gilles Paris, « Obama renonce à retirer ses troupes d'Afghanistan », *Le Monde*, 16 octobre 2015.

<sup>367</sup> Ibid.

<sup>368</sup> Donald Trump, « Allocution sur la guerre en Afghanistan » (Discours, Arlington, 22 août 2017).

<sup>369</sup> Ibid.

<sup>370</sup> Ibid.

comme pour les mandats présidentiels précédents, nous observons le fort pouvoir politique du Pentagone, qui a milité en interne pour cette décision. Mais Trump rassure les citoyens américains sur la nature de ce renfort militaire : « Nous ne construisons pas une nation, de nouveau. Nous tuons des terroristes ». <sup>371</sup> De nouveau, les États-Unis ne s'engagent pas dans la construction d'un État ou d'une nation, ils s'engagent dans une lutte, qui est la leur, celle contre les terroristes.

L'administration Trump s'inscrit ainsi dans la continuité de la politique menée par ses prédécesseurs en Afghanistan : un changement incessant de position empêchant l'établissement d'un plan pluriannuel, un manque d'engagement politique à long terme, et un dévouement corps et âmes à la lutte anti-terroriste qui inclut le mouvement Taliban, et ce, malgré ces conséquences désastreuses pour le *state-nation-building* dans le pays.

Un élément démarque cependant la politique de Trump de celle de Bush ou d'Obama : la volonté d'établir un dialogue officiel avec les Talibans afin d'obtenir un accord. C'est un véritable changement de la politique étrangère américaine, qui depuis 2001, avait refusé formellement toute inclusion des Talibans dans le processus de construction et de paix. Plus encore, les États-Unis ont établi un discours de diabolisation des Talibans rendant impossible leur réinsertion. Ils avaient décidé que les Talibans devaient subir la colère des Américains au même titre que les terroristes. Ce rapprochement avec les Talibans débouche sur les célèbres accords de Doha du 29 février 2020. Les pourparlers de ces accords sont un affront de plus au gouvernement de la République Islamique d'Afghanistan. L'administration d'Ashraf Ghani a été humiliée par la décision de Washington : les États-Unis ont traité directement avec les Talibans en outrepassant l'autorité du gouvernement. De plus, ces pourparlers interviennent dans un contexte particulièrement critique avec la reprise, district après district, du territoire afghan par les Talibans. <sup>372</sup>

Analysons les termes de l'accord qui ont été dépeints dans la presse comme des accords de paix. Il s'agit, en fait, de l'officialisation, à peine masquée, de la défaite américaine en Afghanistan. Les États-Unis s'engagent à retirer les trois-quarts de leurs troupes dans les

---

<sup>371</sup> Ibid.

<sup>372</sup> Georges Lefevre, *Afghanistan : un accord de paix qui n'en était pas un ?*, (Interview), IRIS, 19 mai 2020.

135 jours suivant la signature des accords.<sup>373</sup> Ils s'engagent au nom de la communauté internationale au retrait total des civils, experts et soldats étrangers d'Afghanistan d'ici à la fin de l'année 2020.<sup>374</sup> Enfin, ils s'engagent, au nom de l'administration Ghani qui n'a pas été consultée, à la libération de 5 000 détenus talibans dans les 15 jours suivant l'accord.<sup>375</sup>

Nous pouvons aisément affirmer qu'au-delà de la défaite américaine, ces accords signent la défaite prochaine du gouvernement afghan. Les combats n'ont pas cessé, bien au contraire, et il est demandé la libération, par le gouvernement, de 5 000 Talibans qui se battront précisément contre ce gouvernement. Ces accords sont inacceptables pour la partie afghane, ils déroulent le « tapis rouge » aux Talibans pour la reprise du pouvoir.

Finalement, lorsque Joe Biden arrive à la Maison Blanche le 20 janvier 2021, il hérite du dossier afghan et c'est lui qui y mettra fin. Alors que Trump a laissé une force résiduelle de 2.500 soldats et 16 000 auxiliaires civils de l'armée américaine, Joe Biden entend réduire ces chiffres à zéro.<sup>376</sup> Il déclare que l'alternative « était soit de respecter cet accord [de Doha], soit d'être prêt à combattre à nouveau les Talibans ». <sup>377</sup> Il refuse de relancer les combats en Afghanistan, qui ont, selon lui, trop duré. Il est temps de mettre fin, définitivement et totalement, à la guerre d'Afghanistan. C'est ainsi que les dernières troupes américaines se retirent d'Afghanistan le 30 août 2021 alors même que Kaboul est tombée aux mains des Talibans quinze jours plus tôt.



En conclusion, l'accord de Bonn a défini les axes à suivre pour les premières années de construction d'un nouvel État en Afghanistan. Il résulte d'un arrangement passé entre la communauté internationale, avec les États-Unis en tête de file et quatre factions afghanes non représentatives de l'ensemble de la société afghane. Toutefois, les mécanismes pensés pendant la Conférence de Bonn ont permis une normalisation

---

<sup>373</sup> Lefevre, Afghanistan : un accord de paix qui n'en était pas un ?, op. cit.

<sup>374</sup> Ibid.

<sup>375</sup> Ibid.

<sup>376</sup> AFP, « Pourquoi Biden n'a-t-il pas laissé 2.500 soldats en Afghanistan? », *L'Express*, 21 août 2021.

<sup>377</sup> Ibid.

progressive de la gouvernance provoquant, naturellement, une plus grande intégration des Pachtounes. Le pays a connu ses premières élections démocratiques et dispose désormais d'une Constitution en adéquation avec les traditions afghanes et le droit international. Le gouvernement Karzaï a tenu ses promesses en matière de développement. Les réformes engagées dans le secteur de l'éducation, de la santé, de la reconstruction d'infrastructures avancent bien. Dans ces processus, il est important de noter l'implication des ONGs qui apportent leurs expertises et les financements de la communauté internationale dont le principal donateur est très souvent l'USAID.

Cependant, le manque d'objectifs clairs, linéaires et progressifs empêche le bon déroulé du *state-nation-building*. Cela se traduit par le changement soudain du montant alloué à certains secteurs ou l'arrivée tardive des financements : phénomènes qui ne permettent pas à Hamid Karzaï d'établir des plans sur le long terme, l'Afghanistan est à la merci du bon-vouloir des donateurs.

Toutefois, la véritable problématique est le manque de volonté politique des Américains à s'engager pleinement en Afghanistan. Cette réticence sera présente tout au long des vingt ans de guerre. Tout d'abord, les États-Unis déclarent la victoire dès 2002 en Afghanistan et retirent la majorité de leurs troupes pour la campagne militaire irakienne en 2003. Cela freine considérablement la stabilisation de la gouvernance, le développement et la démocratisation du pays en raison de l'insécurité latente. La sécurisation du territoire est un enjeu clef dans une entreprise de *state-nation-building*. Mais l'engagement des États-Unis dans ce processus n'a toujours été qu'une façade. La vraie bataille des États-Unis - la seule - en Afghanistan est la lutte contre le terrorisme. Cette guerre a donné lieu à des exactions de la part des soldats américains, à un nombre important de dommages collatéraux, à la radicalisation des Talibans, à la crédibilisation du discours des insurgés, au maintien de la violence privée, à l'impossible pacification du pays. Tous ces éléments sont absolument incompatibles avec le *state-nation-building*. Sauf qu'une guerre contre le terrorisme ne peut précisément pas se gagner sans construction d'un État légitime et fort ainsi que l'unification d'une nation, qui y adhère. La doctrine militaire tente de s'emparer de cette perspective avec la stratégie contre-insurrectionnelle de 2006.

Sauf que le COIN n'aura pas le temps de s'instaurer réellement en Afghanistan puisque la politique étrangère américaine change de paradigme une nouvelle fois. La campagne afghane a subi les changements politiques incessants, les différents mandats présidentiels américains, l'influence du Pentagone. Les États-Unis se sont engagés pendant vingt ans sans jamais réellement s'engager. Depuis 2011, le retrait américain est établi. On ne gagne pas une guerre en annonçant à l'ennemi que l'on se retire. On ne tue pas le terrorisme ou le mouvement insurrectionnel en n'investissant pas sérieusement dans le *state-nation-building*. Plus que le manque d'investissement en capital humain et militaire, les États-Unis ont empêché la réussite du nouvel État afghan par ses ingérences dans les affaires intérieures afghanes à répétitions.



## Partie III. Analyse globale de l'échec de *state-nation-building* en Afghanistan de 2001 à 2021

Cette troisième et dernière partie a pour objectif de fournir une analyse globale de l'échec *state-nation-building* en Afghanistan. Dans le premier chapitre, nous allons établir les erreurs que les gouvernements américains successifs auraient pu éviter. Certains éléments responsables de l'échec de la construction d'un État et d'une nation étaient visibles dès les premières années et une remise en question des trajectoires empruntées aurait pu permettre un redressement effectif de la politique américaine et guider éventuellement vers une réussite. Ce constat doit rester à l'état d'éventualité, le but n'étant pas de réécrire l'histoire et d'établir que sans ces éléments le *state-nation-building* aurait réussi en Afghanistan. D'autant plus que, comme nous le verrons dans le chapitre deux, ces éléments ne sont pas seuls responsables de l'échec, certaines erreurs ne sont pas imputables aux États-Unis, ou seulement en partie. Nous verrons dans un troisième chapitre les effets positifs qu'a eu l'intervention américaine pendant vingt ans sur l'Afghanistan, il serait malhonnête d'en faire omission.

### Chapitre 1. Les fautes qui auraient pu être évitées

Dans ce premier chapitre nous allons analyser les fautes commises par les États-Unis qu'ils auraient pu rectifier en cours de route voire éviter. Les effets néfastes de l'ingérence continue dans les affaires intérieures de l'État afghan couplé au manque d'engagement dans l'entreprise de *state-nation-building* étaient perceptibles dès les premières années. Ces erreurs sont intrinsèquement liées aux disputes bureaucratiques américaines qui ont débouché sur un presque monopole du Département de la Défense dans l'élaboration de la stratégie à mener en Afghanistan.

## **I. Un manque d'engagement dans le processus de construction d'un État et d'une nation et ingérence continue dans les affaires intérieures de l'État**

Comme nous avons pu l'étudier tout au long des parties une et deux, la principale erreur a été un manque de volonté politique de la part des États-Unis à s'engager dans l'entreprise de *state-nation-building* et un sur-engagement dans la traque contre les terroristes et les Talibans qui a été néfaste à la pacification, la stabilisation et la reconstruction du pays. Cela s'est traduit par une ingérence perpétuelle dans les affaires intérieures de l'Afghanistan au seul profit des intérêts américains.

Les États-Unis ont pris le contrôle direct de ce que devaient être les priorités afghanes au lieu de construire des institutions afghanes durables à même de prendre ces décisions. Ils ont choisi les dirigeants afghans au niveau national comme local, dominé la stratégie militaire afghane. Ils ont conçu, planifié et financé les projets de développement dans lesquels les Afghans n'ont joué qu'un rôle de subalterne.<sup>378</sup> Le gouvernement Obama a tenté « d'afghaniser » la guerre. Mais le manque de progression de l'Armée Nationale Afghane (ANA) a poussé les États-Unis à constamment combler le vide laissé par les forces nationales afghanes par davantage de forces américaines. Finalement, ils ont fait jouer à l'armée afghane un rôle de soutien tout au long de la guerre - sans jamais investir sérieusement dans la formation de l'ANA c'est-à-dire avec des formateurs professionnels, un suivi de l'investissement et un salaire adéquat - au lieu d'être un soutien dans une campagne dirigée par les Afghans.<sup>379</sup>

La coalition internationale n'a eu de cesse de répéter que le processus de construction d'un État doit être « dans les mains des Afghans et piloté par eux » alors que ce sont eux, donateurs du processus, qui ont décidé suivant leurs désirs le budget alloué à tel ou tel département.<sup>380</sup>

---

<sup>378</sup> Tomsen, *The Wars of Afghanistan: Messianic Terrorism, Tribal Conflicts, and the Failures of Great Powers*, op. cit.

<sup>379</sup> Ibid.

<sup>380</sup> Jean-Luc Racine, « Afghanistan : blessures de guerres, espoirs de paix », *Moyen-Orient*, n° 42 (juin 2019).

Cette ingérence a été poussée jusqu'à l'exclusion du gouvernement afghan dans les pourparlers avec les Talibans alors que c'est l'avenir de leur pays qui est en jeu.<sup>381</sup> Ce sont les États-Unis qui ont mené ces négociations. Ce sont, pourtant, les Américains qui sont responsables de la marginalisation qui a conduit à la radicalisation des Talibans. En effet, ils les ont associés, tous sans distinction, à des terroristes sans réel but idéologique dans leur guerre contre le terrorisme. Ils ont décidé, sans concession, d'en faire des ennemis sans prendre la mesure ni des conséquences que cela aurait ni sans peser la résistance d'un tel ennemi. Ils ne s'attendaient pas, en effet, à la résurgence de taille de l'insurrection talibane. Insurrection qu'ils ont, par ailleurs, alimentée par leur manque d'engagement pour la sécurisation du territoire, par leurs recours à des seigneurs de guerre et par les multiples exactions commises. Ils ont installé les milices de l'Alliance du Nord au gouvernement afghan ce qui a provoqué une discrimination ethnique envers les Pachtounes, population auprès de laquelle les Talibans ont largement effectué leur recrutement.<sup>382</sup> Pour certains Afghans, les Talibans sont alors apparus comme des « nettoyeurs d'un système social et politique qui a mal tourné en Afghanistan, et un mode de vie islamique qui avait été compromis par la corruption et l'infidélité ». <sup>383</sup> Aussi, l'intervention américaine a subi le revers de l'opinion publique afghane suite aux multiples exactions que nous avons pu évoquer plus tôt, le comportement brutal des soldats américains envers la population, les multiples profanations de l'Islam, les cas de tortures contre des civils innocents, le nombre de civils afghans assassinés. Cela a conduit à un rejet de ce qui a été vécu comme une occupation.<sup>384</sup> Ainsi, certains Afghans ont eu la perception que les Talibans, malgré leur violence, étaient les seuls à pouvoir faire régner la justice et mettre fin à l'intervention américaine.<sup>385</sup> Le gouvernement afghan, lui, apparaît comme les marionnettes à la fois des Américains et des seigneurs de guerre.

Entre changement constant de politique, promesses non tenues, soutien aux seigneurs de guerre source d'instabilité, les États-Unis ont empêché la création d'un environnement serein nécessaire à la stabilisation de la gouvernance et au bon développement en

---

<sup>381</sup> Lacoste, *Géopolitique, la longue histoire d'aujourd'hui*, op. cit.

<sup>382</sup> Mary Kaldor, *New & Old Wars: Organized Violence in a global era*. (Stanford University Press, 2012).

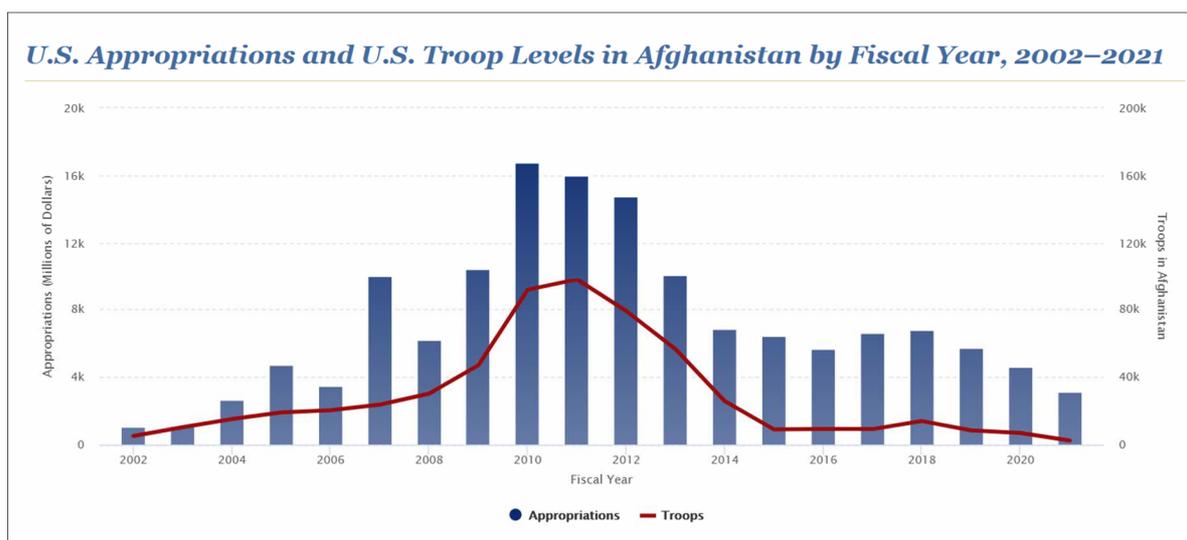
<sup>383</sup> Jones, *In the Graveyard of Empires: America's War in Afghanistan*, op. cit.

<sup>384</sup> Jones, *In the Graveyard of Empires: America's War in Afghanistan*, op. cit.

<sup>385</sup> Chaudet, « Comprendre la défaite américaine en Afghanistan », art. cité

Afghanistan. Observons en détail cette fluctuation de l'engagement sur les vingt ans de l'intervention.

Graphique de l'évolution des crédits américains et du niveaux de troupes en Afghanistan par année fiscale de 2002 à 2021



Source : SIGAR, « *What We Need to Learn : Lessons from Twenty Years of Afghanistan Reconstruction* » (Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, août 2021).

Nous observons la fluctuation constante des orientations politiques américaines. Nous remarquons très clairement la politique d'empreinte légère de l'administration Bush qui est évincée par la réalité de la résurgence talibane de 2005, prise en considération seulement deux ans plus tard. De 2005 à 2007, le pays a dû faire face à un retour des affrontements sans appui sécuritaire pourtant promis dans l'accord de Bonn. Nous observons par la suite la politique du « surge » engagée par Barack Obama de 2009 à 2011 alors même que l'administration Bush avait pris la décision de retirer 7 000 soldats en 2008. De nouveau, le constat est celui d'un manque de cohérence. Par la suite, Obama engage le début du retrait américain, promis aux citoyens américains pendant sa campagne, par des négociations dès 2011 qui fixent la date butoir à 2014. Dans cet espace-temps, 72 000 soldats sont retirés d'Afghanistan. À son élection, Trump, qui s'est également toujours exprimé en faveur du retrait américain, envoie 5 000 soldats supplémentaires. Puis il réduira effectivement les troupes jusqu'au maintien d'une simple

force résiduelle de 2 500 soldats ; soldats que Biden retire d'Afghanistan dans leur totalité en août 2021.

Ainsi, nous pouvons affirmer qu'il y a eu un manque de clarté politique puisqu'au sein d'un même mandat présidentiel américain, nous observons des fluctuations de taille à la fois au niveau des troupes engagées et des financements, dont la courbe suit l'engagement militaire. De plus, cette incohérence est démultipliée par les passations de pouvoir, où les nouveaux présidents américains Obama et Trump ne prennent pas en compte le fait que leur choix stratégique s'inscrit dans une politique étrangère précédant leurs mandats. Enfin, il semble surprenant que ces deux mêmes présidents qui affichaient clairement leur volonté d'un retrait aient, finalement, les premières années de leurs mandats, gonfler les effectifs militaires sur place. Cela s'explique par l'articulation entre les différents bureaux, départements engagés dans la campagne afghane. Les disputes bureaucratiques entre le Département d'État, l'USAID, et le Département de la Défense ont miné une possible cohérence et l'installation d'un projet pensé sur le long terme.

## **II. Les disputes bureaucratiques**

Le bureau de l'Inspecteur Général Spécial pour la Reconstruction de l'Afghanistan (SIGAR) est créé par le Congrès des États-Unis pour évaluer, de manière objective et indépendante, les activités de reconstruction de l'Afghanistan. Le SIGAR a établi, dans son rapport sur les vingt ans d'engagement américain à la reconstruction de l'Afghanistan, qu'un des obstacles fondamentaux à la réussite du projet était le manque de coordination entre les différentes agences américaines et les différends bureaucratiques que cela a créé.<sup>386</sup>

En effet, il n'existe pas de département responsable de l'élaboration d'une stratégie de reconstruction en 2011. Ainsi, cela a été confié au Conseil de Sécurité National spécialisé dans le développement de politiques nationales de sécurité. Toutefois, le CSN s'est concentré sur l'évaluation des fins et non des moyens. La stratégie à mettre en œuvre a été laissée à la discrétion des agences et des départements : le Département d'État, le Département de la Défense et l'USAID. Ainsi chacun de ces organes a établi ses propres

---

<sup>386</sup> SIGAR, « What We Need to Learn : Lessons from Twenty Years of Afghanistan Reconstruction » (Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, août 2021).

stratégies, périodes et zones géographiques d'action. Il s'avère que c'est le Département d'État qui est chargé de la planification, et de l'articulation des efforts ; toutefois, de nombreux fonctionnaires ont déclaré au SIGAR que le Département ne dispose pas « d'une forte culture de l'analyse ou de la planification »<sup>387</sup> et donc qu'il ne parvient pas à définir ni l'objectif final, ni les étapes pour y parvenir. À titre d'exemple, Richard Holbrook, représentant spécial du Département d'État pour l'Afghanistan et le Pakistan en 2009, chargé de mettre en œuvre la stratégie du « surge » n'a pas pu fournir aux fonctionnaires américains un quelconque document sur la stratégie à appliquer.<sup>388</sup> Il leur a remis vingt documents, aucun n'explique une stratégie à long terme, un plan d'actions. À titre d'exemple, sur ces vingt documents un est dédié exclusivement à l'utilisation des grenades.<sup>389</sup>

Ces problématiques sont connues par les différentes administrations présidentielles. C'est pourquoi en 2004, le gouvernement Bush a créé le CRS : coordinateur pour la reconstruction et la stabilisation, mais le Congrès a refusé de financer cette agence pendant de nombreuses années. Cette marginalisation du CRS relève de disputes bureaucratiques où les autres bureaux participant à l'inter agence pour l'Afghanistan ont perçu sa création comme une menace pour leurs propres financements. Dans ce contexte de vide stratégique, le Département de la Défense est apparu comme le seul groupe capable de le combler en raison de sa capacité à créer des stratégies militaires.<sup>390</sup> C'est donc ce département qui s'est vu confier la tâche de planification. Cela explique le tournant largement militaire qu'ont pris les actions américaines en Afghanistan. Le budget confié pour l'Afghanistan au Département de la Défense est en moyenne dix fois supérieur à celui du Département d'État.<sup>391</sup>

La gestion de la reconstruction qui constitue une mission civile a été confiée à des militaires. « L'armée est un instrument spécial. Elle est mortelle et est destinée à l'être. Ce n'est pas une force civile de paix. Et n'est certainement pas conçue pour construire une société civile ». <sup>392</sup> Cela explique la nature des relations avec l'État afghan :

---

<sup>387</sup> Haut responsable du CNS, Entretien, SIGAR, 14 juillet 2015.

<sup>388</sup> Haut fonctionnaire américain, Entretien, SIGAR, 16 septembre 2016.

<sup>389</sup> Ibid.

<sup>390</sup> SIGAR, « What We Need to Learn : Lessons from Twenty Years of Afghanistan Reconstruction », op. cit.

<sup>391</sup> Ibid.

<sup>392</sup> Rice Condoleezza, « Promoting the National Interest », *Foreign Affairs* 79 (2000): 45.

autoritaires et hiérarchiques. Les militaires américains ont défini les relations selon la capacité du gouvernement afghan à satisfaire les intérêts militaires des États-Unis, ce qui a totalement saboté les objectifs diplomatiques du département d'État.<sup>393</sup> Sur place, cela s'est traduit par la marginalisation de la société civile afghane au profit de milices, soutenant ainsi un récit sectaire tandis que les civils auraient été à même de porter un récit nationaliste à travers la création d'un cosmopolitisme politique.<sup>394</sup>

Ainsi, les différents bureaux engagés sur des projets communs, mais avec des objectifs différents n'ont pas su collaborer et ont empêché les fonctionnaires d'accomplir leur travail. Cela a opéré une cristallisation des intérêts bureaucratiques par agence créant une inflexibilité. Chaque agence a agi dans le but de satisfaire son intérêt et ses attentes au lieu de s'engager dans une démarche répondant aux nécessités du *state-nation-building* en Afghanistan. Ce fonctionnement repose sur quatre variables : intérêt, perception, culture et pouvoir.<sup>395</sup> Premièrement, l'intérêt est défini selon ce que les bureaucrates estiment bénéfique ou préjudiciable à leur département, cela recouvre le prestige, les dépenses et les financements obtenus.<sup>396</sup> Deuxièmement, la perception repose sur les solutions envisagées à un certain problème.<sup>397</sup> Dans un département tel que celui de la Défense, la perception bureaucratique pousse à apporter des solutions militaires à chaque problématique peu importe sa nature. Troisièmement, il y a la culture qui consiste à un ensemble de croyances et de pratiques partagées au sein d'un même groupe.<sup>398</sup> La culture d'une agence peut s'avérer être problématique dans le sens où elle impose des œillères à ses protagonistes qui voient leurs propositions constamment approuvées par ses collègues. Cela peut être dépassé par une collaboration accrue inter-agences, ce qui n'a pas été le cas pour l'Afghanistan et a empêché, de fait, la rectification d'une mauvaise trajectoire, en l'occurrence ultra militaire. Finalement, le pouvoir est défini comme « la probabilité qu'un acteur au sein d'une relation sociale sera en mesure de réaliser sa propre volonté malgré la résistance, quel que soit la base sur laquelle cette probabilité repose ».<sup>399</sup> L'ensemble du pouvoir décisionnel a été confié au Département de la Défense,

---

<sup>393</sup> Morton H. Halperin, Priscilla Clapp, et Arnold Kanter, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Brookings Institution Press, 2006).

<sup>394</sup> Kaldor, *New & Old Wars: Organized Violence in a global era*, op. cit.

<sup>395</sup> Keane, *US Nation Building in Afghanistan*, op. cit.

<sup>396</sup> Ibid.

<sup>397</sup> Ibid.

<sup>398</sup> Ibid.

<sup>399</sup> Max Weber, *Economy and Society* (University of California Press, 1978).

comme nous l'avons vu, qui a ainsi eu la capacité d'imposer constamment sa volonté, sa culture, sa perception et son intérêt aux autres départements et agences.

Ainsi, une distinction est nécessaire lorsque l'on parle de l'échec des États-Unis en Afghanistan. Il convient d'opérer un partage des responsabilités entre les différents départements. Une grande partie peut être accordée au Département de la Défense. Enfin au sein même de cette instance il faut faire une distinction entre le Pentagone et les acteurs militaires présents sur le terrain. Ils n'ont pas su se comprendre. Le Pentagone a été déconnecté de la réalité afghane et n'a pas su prendre en compte les constats et les demandes de ses envoyés sur le terrain.<sup>400</sup>

## Chapitre 2. Des éléments responsables de l'échec du *state-nation-building*, en dehors de la responsabilité américaine ?

Nous allons étudier dans ce chapitre les éléments qui ont participé à l'échec du *state-nation-building* en Afghanistan et qui relèvent davantage des données géopolitiques fondamentales que de la responsabilité américaine. Il s'agit de l'alliance avec le Pakistan qui s'est avérée largement contre-productive, mais aucune autre alternative n'était envisageable. Par ailleurs, l'État afghan était un État rentier, catalyseur de corruption, bien avant le début de l'intervention américaine, puis les gouvernements successifs afghans ont participé à la mauvaise gestion des ressources de l'État.

### **I. L'alliance avec le Pakistan, dommage collatéral de la politique étrangère américaine ?**

La région dans laquelle s'inscrit l'Afghanistan « doit être considérée comme une entité unique ».<sup>401</sup> Les pays voisins ont, en effet, dans une certaine mesure, les mêmes problématiques. La guerre menée par les États-Unis n'a, en fait, que déplacer le problème dans les États voisins et particulièrement le Pakistan. Sauf que le gouvernement de Pervez

---

<sup>400</sup> Jones, *In the Graveyard of Empires: America's War in Afghanistan*, op. cit

<sup>401</sup> Rashid, *Descent into Chaos : The United States and the Failure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia*, op. cit.

Musharraf n'a pas mené de politique coercitive à l'encontre des terroristes et Talibans qui se sont réfugiés dans son pays.

Nous l'avons vu, les populations afghanes et pakistanaises entretiennent des liens culturels, ethniques et historiques très étroits. Le gouvernement pakistanais et son armée ont, eux aussi, des relations profondément ancrées avec certains groupes afghans en raison du rôle d'intermédiaire qu'ils ont joué, pendant la guerre contre l'invasion soviétique d'Afghanistan, pour les Américains. La volonté intangible de représailles des Américains suite aux attaques du 11 septembre va à l'encontre des intérêts du gouvernement Musharraf : il ne peut s'opposer aux États-Unis, mais il est compliqué de s'allier avec eux également en raison du soutien populaire dont bénéficient les Talibans dans son pays, provenant majoritairement de l'armée et des mouvements islamistes.<sup>402</sup> C'est pourquoi il tente de convaincre les Talibans de livrer Oussama Ben Laden et les terroristes présents sur leur sol. Face à l'évolution de la situation et le refus du régime taliban de coopérer, il décide de s'allier aux États-Unis et de servir d'arrière-base au Pentagone. Cela lui permet d'obtenir des financements américains pour son pays. Cependant, il subit le mécontentement des forces pakistanaises protalibans : plusieurs tentatives d'attentats à son encontre sont déjouées. De plus, l'armée refuse de lui obéir : elle n'intervient pas à la ligne Durand en raison de l'autonomie traditionnelle des tribus pachtounes qui y vivent.<sup>403</sup> Cette désobéissance des acteurs civils - talibans pakistanais, mouvements islamistes en faveur des Talibans, pachtounes pakistanais - et des acteurs étatiques - une grande partie de l'armée - prend une si grande ampleur que Pervez Musharraf est contraint à la démission.<sup>404</sup> Son successeur et opposant, Asif Ali Zardari, qui préside jusqu'en 2013, rencontre également des déboires avec l'armée et les Talibans. Le Président finit par céder et accorde légalement le contrôle de la vallée de Swat aux insurgés islamistes fondamentalistes.<sup>405</sup>

Le Président prend la relève du double-jeu initié par son prédécesseur : le Pakistan a toujours mené une politique d'influence sur les groupes prônant un islam fondamentaliste dans son objectif d'expansion dans la région et de *containment* de l'Inde.<sup>406</sup> Cela se traduit

---

<sup>402</sup> Lacoste, *Géopolitique, la longue histoire d'aujourd'hui*, op. cit.

<sup>403</sup> Ibid.

<sup>404</sup> Jacques Follorou, « Le Président pakistanais, Pervez Musharraf, démissionne », *Le Monde*, 18 août 2008.

<sup>405</sup> Jean-Pierre Perrin, « Islamabad offre la vallée de Swat aux talibans », *Libération*, 15 avril 2009.

<sup>406</sup> Jean-Luc Racine, « Double jeu du Pakistan », *Le Monde Diplomatique*, Manière de voir, n° 110 (mai 2010).

par la supervision des bases et des réseaux de recrutement des Talibans à l'intérieur du Pakistan par l'ISI. C'est le service de renseignements qui est chargé du soutien officieux à l'insurrection talibane tandis que l'État est chargé de rassurer les États-Unis et l'OTAN de sa fiabilité par des déclarations publiques de soutien appuyées par des assurances privées de son engagement dans la guerre contre le terrorisme.<sup>407</sup> La considération de la grande influence que détient l'ISI sur les groupes talibans est absolument fondamentale pour comprendre l'impact pakistanais sur la guerre d'Afghanistan.<sup>408</sup> C'est l'ISI qui établit la stratégie insurrectionnelle du mouvement Taliban, c'est eux qui travaillent à la création d'un groupe cohérent capable de lutter avec force contre le nouveau gouvernement afghan. L'ISI règle même les conflits entre les différents chefs Talibans. Tandis que les États-Unis croient que les Talibans n'existaient plus à partir de 2002-2003, ils sont en fait au Pakistan, en train d'être formés, armés et conseillés stratégiquement par l'ISI.<sup>409</sup> C'est l'objet de tout l'ouvrage de Sandy Gall, *The Wrong Enemy* : « le Pakistan et non l'Afghanistan, a été le véritable ennemi ».<sup>410</sup>

Il serait alors intuitif de faire reposer cette erreur sur la responsabilité américaine, ce sont les États-Unis qui ont demandé au Pakistan de servir d'arrière-base pour leurs troupes dans cette guerre. Face à un allié déloyal comme le Pakistan, source d'instabilité et de renforcement de l'ennemi, il est légitime et naturel de se demander pourquoi les États-Unis n'ont pas décidé de mettre fin à cette alliance au vu de la dégradation de la situation ? En fait, c'est la réalité de l'environnement géostratégique de l'Afghanistan qui a forcé cette direction. Les États-Unis et l'Iran n'entretiennent pas de bonnes relations notamment depuis la Révolution de 1978. De plus, Georges Bush place l'Iran aux côtés de l'Irak et de la Corée du Nord dans la définition de son expression « l'axe du Mal ».<sup>411</sup> Un partenariat n'est alors absolument pas envisageable. Les autres voisins, historiquement liés à l'URSS, ne constituent pas, aux yeux des États-Unis, des alliés potentiels. Ainsi, géopolitiquement, seul le Pakistan est une option.

---

<sup>407</sup> Gall, *The Wrong Enemy*, op. cit.

<sup>408</sup> Tomsen, *The Wars of Afghanistan: Messianic Terrorism, Tribal Conflicts, and the Failures of Great Powers*, op. cit.

<sup>409</sup> Anand Gopal, *No good men among the living: America, the Taliban, and the war through Afghan eyes* (New York: Metropolitan Books/Henry Holt and Company, 2014).

<sup>410</sup> Gall, *The Wrong Enemy*, op. cit.

<sup>411</sup> Georges W. Bush, « Allocution sur l'état de l'Union », Discours, 29 janvier 2002.

Par ailleurs, la situation ne s'est pas dégradée par la seule mauvaise volonté pakistanaise, ou tout du moins par les seuls intérêts divergents entre les deux États. Les États-Unis n'ont pas traité le Pakistan comme un égal pendant ces deux décennies d'intervention, ce qui a cristallisé les relations diplomatiques entre les deux pays. Par l'utilisation de drones permettant l'élimination des leaders Talibans, qui se trouvaient effectivement au Pakistan, les Américains violent l'interdiction de l'usage de la force de leur troupe sur le sol pakistanais.<sup>412</sup> L'élimination de Ben Laden, sur le sol pakistanais, empire gravement leurs relations : les États-Unis se voient retirer le droit de passage du ravitaillement de leurs troupes à travers le Pakistan. Ils sont désormais contraints de passer par la Russie et les pays d'Asie centrale.<sup>413</sup>

De plus, la politique étrangère américaine ne permet pas l'établissement d'un véritable partenariat américano-pakistanaise. Les États-Unis cherchent à maintenir un équilibre dans leurs relations avec l'Inde d'une part, et avec le Pakistan d'autre part : tous deux rivaux. C'est un choix géopolitique qui est opéré : l'Afghanistan ne constitue pas un élément de la politique étrangère américaine suffisamment important pour remettre en question l'alliance indo-américaine, essentielle dans la lutte contre l'État qui apparaît progressivement comme le véritable ennemi : la Chine.<sup>414</sup> Cela est d'autant plus évident à l'annonce de la politique du « pivot » par le Président Barack Obama.<sup>415</sup>

C'est, ainsi, que la géographie s'est imposée aux États-Unis dans le cadre de leur guerre contre le terrorisme. Le Pakistan apparaît comme l'option la moins détestable, mais cette alliance s'avère être largement contre-productive. L'État pakistanais, au fil des différents mandats présidentiels, s'est engagé dans un double-jeu afin de garantir la sauvegarde de ses intérêts : éviter que l'Afghanistan ne devienne un allié de l'Inde, le Pakistan serait alors entouré d'ennemis ; éviter que les Talibans ne se retournent contre le gouvernement pakistanais, ce qui plongerait le pays dans un chaos après le départ américain. Toutes ces priorités politiques empêchent le gouvernement pakistanais de mener une guerre totale contre les Talibans.<sup>416</sup>

---

<sup>412</sup> Lacoste, *Géopolitique, la longue histoire d'aujourd'hui*, op. cit.

<sup>413</sup> Ibid.

<sup>414</sup> Chaudet, « Comprendre la défaite américaine en Afghanistan », art. cité

<sup>415</sup> Vaïsse et Douzet, « Obama, le Président du pivot », art. cité

<sup>416</sup> Chaudet, « Comprendre la défaite américaine en Afghanistan », art. cité

Ainsi les États-Unis se sont heurtés à l'environnement géostratégique de l'Afghanistan, peu propice à la pacification, les menant à une alliance avec le Pakistan qui a mené un double jeu pendant les vingt ans de guerre.

## **II. Un État historiquement rentier, catalyseur de la corruption, soutien de l'économie grise : la mauvaise gestion des ressources par les gouvernements successifs**

Les États-Unis se sont heurtés également à la structure traditionnelle de l'économie afghane : un État historiquement rentier, catalyseur de la corruption, soutien de l'économie grise.

En 2001, les États-Unis remplacent la Russie et le Royaume-Uni en tant que financeur principal du pays. L'aide abonde et représente plus de 40 % du PIB de l'Afghanistan. La répétition de ce schéma a provoqué une généralisation de la corruption, du clientélisme et de la montée en puissance du trafic de l'opium. En effet, certains membres du gouvernement ne confient des contrats de financement à des agences locales spécialisées seulement s'ils obtiennent en échange un pourcentage du budget accordé.<sup>417</sup> Ce système d'attribution des contrats peut également prendre la forme d'un clientélisme. La majorité des contrats lucratifs de développement ont été accordés à des proches du Président Hamid Karzaï.<sup>418</sup> Il a ainsi non seulement toléré, mais également participé à la corruption de l'État central qui a pris des proportions totalement démesurées sous son administration.<sup>419</sup>

La culture du clientélisme, du népotisme et du patronage est ancrée en Afghanistan, il est naturel de payer pour obtenir quelque chose.<sup>420</sup> Ce phénomène est systémique des pays où les services fondamentaux tels que ceux relevant de la santé sont très rares. Cela a des conséquences néfastes puisque cela entrave le bon développement du pays et ce sont les

---

<sup>417</sup> Adele Harmer et François Grünewald, « Collective resolution to enhance accountability and transparency in emergencies » (Transparency International, juin 2017).

<sup>418</sup> Keane, *US Nation Building in Afghanistan*, op. cit.

<sup>419</sup> Gall, *The Wrong Enemy*, op. cit.

<sup>420</sup> Harmer et Grünewald, « Collective resolution to enhance accountability and transparency in emergencies », art. cité

populations les plus marginalisées qui en subissent les conséquences, car elles sont exclues du système de clientélisme.<sup>421</sup> En Afghanistan, ce sont les populations rurales qui subissent cette corruption de l'État central : l'aide qui leur est destinée n'arrive finalement jamais jusqu'à elles.<sup>422</sup> Ainsi, c'est dans ces zones rurales que naît la défiance vis-à-vis du gouvernement central et de l'influence étrangère.<sup>423</sup> Ces populations, face à un enjeu de survie, se sont tournées vers la culture du pavot, huit fois plus rentable que la culture du blé.<sup>424</sup> Aussi, cette culture peut survivre à des terres sèches, non irriguées contrairement aux autres. Ainsi, les populations rurales dépourvues d'infrastructures et d'aide de la part de l'État central se sont tournées vers l'économie grise afin de survivre. Mais ces populations ne sont que la main-d'œuvre d'un marché largement dirigé par des membres de premier ordre du gouvernement, selon une déclaration de Craig Murray en 2007.<sup>425</sup> À titre d'exemple, neuf tonnes d'opium sont découvertes dans la résidence du gouverneur du Helmand en 2005.<sup>426</sup>

Enfin, dès 2006, selon le célèbre ouvrage publié par le Washington Post, *The Afghanistan Papers*, la corruption du gouvernement afghan a été mise en lumière : « le gouvernement afghan s'est transformé en kleptocratie ».<sup>427</sup> Sur 180 pays, l'Afghanistan est le 179e sur l'échelle de corruption, en 2009, le classement étant de l'État le moins corrompu au plus corrompu.<sup>428</sup> En 2021, l'Afghanistan est 174e.<sup>429</sup> En 2006, selon l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDD), l'Afghanistan passe d'une narco-économie à un narco-état.<sup>430</sup> En vingt ans d'intervention, la production d'opium afghane a été multipliée par 30, atteignant aujourd'hui 90 % de la production mondiale.<sup>431</sup>

---

<sup>421</sup> Ibid.

<sup>422</sup> Barfield, *Afghanistan: A Political and Cultural History*, op. cit.

<sup>423</sup> Chaudet, « Comprendre la défaite américaine en Afghanistan », art. cité

<sup>424</sup> Jean-Bernard Véron, « L'économie de l'opium en Afghanistan et ses implications en termes de développement », *Afrique contemporaine*, n° 215 (mars 2005): 219 à 241.

<sup>425</sup> Keane, *US Nation Building in Afghanistan*, op. cit.

<sup>426</sup> Jean-Pierre Filiu, « Les talibans lancent la bataille pour l'opium en Afghanistan », *Le Monde*, 8 août 2021.

<sup>427</sup> Whitlock Craig, *The Afghanistan Papers: a secret history of the war* (Washington Post, 2019).

<sup>428</sup> Transparency International, « 2009 - Corruption Perceptions Index », 2009, <https://www.transparency.org/en/cpi/2009>.

<sup>429</sup> Ibid.

<sup>430</sup> Jean-Pierre Filiu, « Comment les États-Unis ont consolidé un narco-État en Afghanistan », *Le Monde*, 25 avril 2021.

<sup>431</sup> Ibid.

Nous ne pouvons pas imputer la corruption systémique de l'État afghan ou la production de l'opium à la responsabilité américaine, ces phénomènes préexistent à la présence américaine. Toutefois, il n'est pas anodin qu'ils se soient largement amplifiés au cours de l'intervention américaine. Les États-Unis ont étendu leurs discours de diabolisation des Talibans en leur imputant la totale responsabilité de la culture du pavot. Sauf que l'implication du mouvement insurrectionnel dans cette entreprise ne représente que 5 % du trafic total selon l'ONU.<sup>432</sup> Les larges efforts déployés dans le cadre de la lutte contre la drogue se sont ainsi concentrés sur les Talibans, laissant les principaux trafiquants, issus majoritairement de l'État central afghan, agir en toute impunité.

Concernant la corruption, il y a des cas qui démontrent empiriquement qu'un investissement des forces étrangères, au-delà du militaire, a eu des effets largement positifs en la matière. L'équipe de reconstruction provinciale de Helmand permet la mise en œuvre d'un programme totalement afghan dirigé par le gouvernement Mangal.<sup>433</sup> Cet engagement particulier des forces étrangères, en majorité américaines, s'explique par la situation de la province du Sud : lieu de la résurgence talibane, et de la grande production d'opium. Mais cela s'explique également par la manière dont le diplomate britannique Mark Sedwill, lie intimement la réussite de la guerre contre-insurrectionnelle à la bonne gouvernance :

« Ce n'est pas dans la phase militaire qu'il faudra chercher les conséquences positives de l'opération [...] c'est au cours des prochaines semaines et des prochains mois que les gens ressentiront les bienfaits d'une meilleure gouvernance, les avantages de débouchés économiques et les effets bénéfiques d'un régime légitime en Afghanistan – ce qui importe en effet, c'est que le gouvernement afghan exerce sa souveraineté ».<sup>434</sup>

Cette action conjointe, dirigée par des acteurs afghans soutenus par des forces étrangères dans un objectif de faire reculer l'insurrection par la mise en œuvre d'une bonne gouvernance, d'une action efficace contre la corruption a des résultats impressionnants. Mangal engage sa réforme par la réduction des seigneurs de guerre au pouvoir dans la

---

<sup>432</sup> Ibid.

<sup>433</sup> Malkasian, *The American War in Afghanistan : a history*, op. cit.

<sup>434</sup> OTAN, « Les Afghans prennent en charge l'aide aux civils dans la province de Helmand », *Presse de l'OTAN*, 9 février 2010.

province, réduisant de fait les logiques clientélistes.<sup>435</sup> Il demande à chaque gouverneur de district des résultats tangibles en matière de développement et il surveille le bon acheminement de l'aide. Tous les postes de médecins et d'enseignants sont pourvus. En septembre 2010, la province compte 30 % d'enfants scolarisés, en juillet 2011, c'est 55 %.<sup>436</sup> Dans le même espace-temps, 157 centres de santé sont ouverts.<sup>437</sup> Les conseils communautaires, jusqu'alors pratiquement absents de la province, ont été élus dans huit districts. Les forces de police afghanes ont finalement eu accès à leur formation, et obtiennent leurs diplômes. Chaque district est passé d'une moyenne de 50 policiers à 200.<sup>438</sup> La police est désormais capable d'une réactivité certaine : moins de vingt minutes pour boucler une zone.<sup>439</sup> Un contrôle des financements, et la fin de l'impunité en matière de corruption permet de rendre efficace l'aide internationale dans la province de Helmand. La réussite de ce programme n'aurait pas été possible sans l'appui sécuritaire des forces de la FIAS. Les intérêts de la coalition ont été satisfaits également puisque des enquêtes montrent que 72 % de la population de la province pense que le gouvernement agit au nom de la population à la fin de l'année 2011, contre 44 % au début de l'année 2010.<sup>440</sup> Ces 72 % représentent le pourcentage de la population afghane de la province du Helmand qui ne sera pas tentée de rejoindre le mouvement insurrectionnel.<sup>441</sup> Finalement, la production de pavot dans la province est divisée par cinq.<sup>442</sup>

L'exemple de cette coordination des efforts afghans et des forces étrangères montre le potentiel de ce qui aurait pu être accompli à l'échelle nationale en matière de lutte contre la corruption. Il faut cependant noter l'exceptionnalité des circonstances qui ont rendu possible ce progrès. Nous sommes en pleine politique du « surge » d'Obama, en 2010 et 2011 le nombre de soldats américains - qui constituent la majorité des forces étrangères - est à son maximum : 91 000 et 97 000 soldats respectivement pour chaque année. À cela s'ajoute l'exemplarité de l'engagement et de la transparence du gouverneur Mohammad Gulab Mangal qui a su élaborer un programme en adéquation avec les particularités locales. Finalement, ces efforts sont réduits à néant par le programme de retrait engagé

---

<sup>435</sup> Malkasian, *The American War in Afghanistan : a history*, op. cit.

<sup>436</sup> Ibid.

<sup>437</sup> Ibid.

<sup>438</sup> Ibid.

<sup>439</sup> Ibid.

<sup>440</sup> Ibid.

<sup>441</sup> Ibid.

<sup>442</sup> Ibid.

par Barack Obama, les forces américaines sont amputées de presque la moitié entre 2011 et 2013.

### Chapitre 3. Les effets positifs de cette stabilisation à demi-teinte du pays pendant 20 ans

Pendant les vingt années d'intervention, le pays a connu une période relativement plus stable qu'au cours des vingt années précédant l'arrivée des troupes américaines. Cette stabilisation relative n'a pas permis la construction d'une armée nationale suffisamment forte pour résister à l'insurrection talibane, seule, après le retrait des troupes américaines en août 2021. L'État créé, à partir de l'accord de Bonn, en décembre 2001, s'est effondré et le régime taliban est de nouveau au pouvoir en Afghanistan. Toutefois, en parallèle de la tentative de construction d'un État, d'une nation qui y adhère, d'une sécurisation nationale du territoire, il y a eu des projets de développement qui ont joui pour certains d'une certaine réussite. Ainsi, l'intervention américaine a permis vingt ans de développement économique et social en Afghanistan grâce non seulement à l'aide internationale, mais aussi à la stabilisation relative du territoire et à l'accession d'un pouvoir public afghan qui a su faire ses preuves dans certains domaines. Nous allons analyser, dans cette première partie, le développement économique qu'a connu l'Afghanistan de 2000 à 2020. Nous avons choisi de réaliser cette étude à partir de 6 dates clés. Nous n'avons pas jugé satisfaisante la stricte comparaison entre l'année 2000 et l'année 2020 dans la mesure où elle ne rend pas compte de l'évolution non linéaire de certaines données socio-économiques, démographiques et structurelles. C'est pourquoi nous avons décidé de procéder en six étapes : 2000, date précédant l'intervention américaine ; 2005, les objectifs de Bonn sont remplis ; 2009, fin du mandat de Bush, début de la présidence Obama ; 2012, date de fin de la politique du « surge » ; 2017, changement de mandat présidentiel, début du retrait effectif de la quasi-totalité des troupes américaines ; 2020, date de fin de l'intervention américaine, il ne reste plus qu'une force résiduelle en Afghanistan.

## I. Le développement économique de l’Afghanistan de 2000 à 2020

Avant de nous plonger dans l’analyse détaillée des données économiques, démographiques, et structurelles, il convient de préciser que si l’Afghanistan a connu un développement pendant vingt ans, si nous comparons avec les autres pays de la région, il reste limité. L’évolution positive du niveau de développement économique du pays et la qualité de vie de ses citoyens, mesuré par l’indice de développement humain (IDH), est une illustration parfaite de cela. L’IDH de l’Afghanistan connaît une grande progression entre 2000 et 2018 : de 0.345 à 0.498.<sup>443</sup> Toutefois, sur 190 pays, l’Afghanistan est classé 162e en 2000 puis 168e en 2018. Il reste dans la catégorie des IDH faibles.<sup>444</sup> Et son IDH, ajusté aux inégalités, est encore plus bas : 0.350.<sup>445</sup> D’autant plus que les données économiques risquent de fortement chuter suite au retrait américain d’août 2021 et à la fin conjoncturelle des aides internationales qui représentent 20.6 % du Revenu National Brut en 2018.<sup>446</sup>

Regardons l’évolution des données économiques que nous avons analysée dans la partie sur l’étude de l’Afghanistan avant l’intervention américaine.

Tableau retraçant l’évolution des données économiques de l’Afghanistan de 2002 à 2020.

	2002	2005	2009	2012	2017	2020
PIB (\$US courants) en milliard	4.06	+2.15	+8.36	+15.85	+14.69	20.12
PIB par habitant (\$US courants)	179.4	+62.6	+257.9	+459.4	+337.3	516.7

<sup>443</sup> UNDP, « Indices et indicateurs de développement humain » (Programme des Nations Unies pour le développement, 2018).

<sup>444</sup> Ibid.

<sup>445</sup> Ibid.

<sup>446</sup> Ibid.

PIB par habitant \$ PPA internationaux courants)	877	+146.1	+642.7	+1 037.8	+1 181	2 078.6
Industrie, valeur ajoutée (% du PIB)	23.8	+3	-1.9	-2.6	-13.7	14
Agriculture, valeur ajoutée (% du PIB)	38.6	-7.5	-9.5	-14.2	-12.2	22.2
Terres agricoles (% du territoire)	57.8	+0.3	+0.3	+0.3	58.1	NR
Terres agricoles irriguées (% du total des terres agricoles)	5.7	+0.1 (pic en 2003 à 7.3)	-0.9	-0.2	+0.3	NR

Source : <https://donnees.banquemondiale.org/>

Premièrement, nous remarquons le boom de la production de richesse du pays, elle est 5 fois plus élevée en 2020 qu'en 2002. Cependant, cette croissance exponentielle du Produit Intérieur Brut (PIB) connaît un frein à la période qui correspond au retrait américain de 2012 à 2020. À titre comparatif, le PIB du Pakistan est dix fois supérieur à celui de l'Afghanistan en 2020 et celui du Tadjikistan où le PIB est deux fois et demi inférieur à celui de l'Afghanistan. Cependant, la comparaison du PIB présente des limites puisque la

production de la richesse dépend en partie de la démographie du pays et en l'occurrence ces trois pays ont un nombre d'habitants différent significativement. C'est pourquoi il est intéressant de s'intéresser au PIB par habitant. Le revenu annuel moyen d'un afghan a presque triplé en vingt ans d'intervention. Toutefois, cette augmentation ne permet pas de dépasser le seuil d'extrême pauvreté. Finalement, le PIB par parité de pouvoir d'achat a plus que doublé en vingt ans mais reste largement inférieur à ceux de la région. Cela signifie que pour une unité de bien identique, les Afghans pourront acheter une quantité bien inférieure comparativement aux autres populations de la région. Un Pakistanais pourra, en moyenne, se procurer le double de ce qu'un Afghan sera en mesure d'acquérir. Le boom que connaît le pouvoir d'achat des Afghans a eu lieu pendant la première décennie d'intervention. Globalement, la production de richesse et le niveau de vie en Afghanistan a augmenté pendant ces vingt années mais pas assez rapidement pour atteindre le niveau de développement économique moyen des pays voisins.

Deuxièmement, nous remarquons une structure du PIB surprenante a priori. L'agriculture semble avoir reculé dans la part de valeur ajoutée qu'elle apporte au PIB alors qu'il s'agit du premier secteur d'activité en Afghanistan et qu'il emploie 40 % de la population active.<sup>447</sup> D'autant plus que c'est un des secteurs qui a obtenu le plus d'attention à la fois des investisseurs internationaux, des ONGs et du gouvernement central. Il y existe plusieurs explications. Premièrement, la perte de confiance des citoyens en l'État central, combinée à l'inflation, a poussé la population à mettre en œuvre des stratégies de subsistance réciproque notamment par le troc.<sup>448</sup> Ainsi, toute une partie du marché n'est pas prise en compte dans ces chiffres, de même pour la culture du pavot. D'ailleurs, l'augmentation de ces cultures peut s'expliquer par l'inefficacité des programmes d'irrigations des terres agricoles. En effet, le pourcentage de terres irriguées n'a pas augmenté pendant vingt années malgré les programmes d'installations que nous avons étudiés dans la partie sur le développement des infrastructures dans la mise en œuvre de l'accord de Bonn de 2001 à 2006. L'installation de point d'eau a cependant, semble-t-il, fait ses preuves en 2003, augmentant de 1.6 % les terres irriguées. Ce programme n'a, toutefois, pas prouvé sa durabilité malgré son engagement à la formation des populations

---

<sup>447</sup> Bose, Motwani, et Maley, *Afghanistan – Challenges and Prospects*, op. cit.

<sup>448</sup> Niamatullah Ibrahim et William Maley, *Afghanistan. Politics and Economics in a Globalizing State* (Routledge, 2020).

dans l'entretien. Cela s'explique par l'insécurité du territoire qui a touché particulièrement l'Afghanistan rural. Les cultures et les systèmes d'irrigations ont été la cible des troupes américaines comme des Talibans suivant l'objectif de priver l'ennemi de ressources.<sup>449</sup> De plus, cet état de guerre perpétuel a impacté négativement les populations rurales, qui même en cas de non-attaque imminente, ne voyaient pas l'intérêt d'investir des ressources dans l'entretien d'un point d'eau qui pouvait potentiellement se faire détruire.<sup>450</sup> Malgré tout, la production céréalière, déclarée, a doublé entre 2002 et 2020. Ce qui montre un net progrès dans le secteur agricole, certainement pas à la hauteur des investissements, mais qui a permis à la population afghane d'éviter une famine comme nous avons pu le voir aux alentours de l'année 2005.

Finalement, la réduction de la part de la valeur ajoutée de l'agriculture dans le PIB s'explique également par l'augmentation d'autres moyens de production de richesses dans le pays. Les données sur l'évolution de la part de l'industrie dans le PIB nous montre que cette réduction de l'agriculture ne se fait pas au profit du développement du secteur secondaire, et que l'industrialisation n'a pas constitué un axe de travail dans le cadre du projet de développement en Afghanistan. Si le secteur industriel emploi en 2018, 18 % de la population soit le double de l'année 2002, il reste que l'industrie voit sa part de valeur ajoutée dans le PIB réduire au cours des vingt années de 23.8 % à 14 %. Cela signifie qu'il y a eu un véritable changement dans la composition du PIB et qu'un nouveau moyen de production de richesse existe. Il s'avère que l'élément majeur à l'origine de l'amélioration du niveau de vie - au-delà de l'aide internationale perçue - en Afghanistan est l'ouverture du marché au commerce international.<sup>451</sup> Les exportations de marchandises se sont multipliées par plus de 10 depuis 2000, atteignant en 2020 la valeur de 732 millions d'euros. Toutefois, cette explosion de la valeur ajoutée du commerce international dans le PIB ne perdura certainement pas avec le retour des Talibans au pouvoir et donc de l'isolationnisme.

---

<sup>449</sup> Ibid.

<sup>450</sup> Ibid.

<sup>451</sup> Ibrahim et Maley, *Afghanistan. Politics and Economics in a Globalizing State*, op. cit.

## II. Le développement social de l’Afghanistan entre 2000 et 2020

Dans cette deuxième partie, nous allons analyser comment cette évolution positive du développement économique s’est traduite en termes de développement social.

Tableau du développement social et démographique de l’Afghanistan de 2 000 à 2020

	2000	2005	2009	2012	2017	2020
Nombre d’habitants	20 779 957	+ 4 874 317	+ 7 614 849	+10 381 421	+15 516 154	38 928 341
Densité de la population	32	+7	+9	+16	+24	60
Espérance de vie (années)	56	+2	+4	+6	+8	65
Taux de mortalité infantile (pour 1000 naissances vivantes)	91	-14	-24	-31	-41	45
Population Urbaine (% du total)	22	+1	+2	+2	+3	26

Accès à l'électricité (% de la population)	1.6	+23.8	+45.1	+67.5	+96.1	7.7
Taux d'alphabétisation, total des adultes (% des personnes âgées de 15 ans et plus)	NR	NR	NR	31	NR	37

Source : <https://donnees.banquemondiale.org/>

L'augmentation du niveau de vie de la population s'est traduite par une augmentation du nombre d'habitants. Cela est notamment dû au retour des réfugiés afghans dans leur terre natale en raison de la confiance qu'a inspirée la stabilisation du pays d'un point de vue de la sécurité, de la gouvernance, et de l'économie. Leur retour s'est largement effectué durant la première décennie d'intervention. Par ailleurs, la densité de la population a doublé. L'espérance de vie a augmenté de neuf ans. Toutefois, cela n'est pas dû à un réel accès aux soins de santé. Même s'il y a eu une amélioration, en 2018, pour 10 000 personnes, il n'y a en moyenne que 3 médecins et 5 lits d'hôpital.<sup>452</sup> Cette amélioration de l'espérance de vie provient davantage de l'augmentation relative de la sécurité sur le territoire. En revanche, l'accent mis sur les services de soins prénataux a produit des résultats positifs : une augmentation de 32 % de consultations prénatales.<sup>453</sup> À cela s'ajoute l'augmentation de 30 % des accouchements ayant lieu dans des établissements de santé,<sup>454</sup> permettant la chute du taux de mortalité infantile de moitié.

L'augmentation des emplois dans les services de 25 % du total des emplois en 2000 à 39 % en 2019, explique, en partie, l'augmentation de la population urbaine. Aussi,

<sup>452</sup> UNDP, « Indices et indicateurs de développement humain », op. cit.

<sup>453</sup> GFF, « Accélérer la transformation durable de la prestation des services de santé » (Mécanisme de financement mondial, 2019).

<sup>454</sup> Ibid.

l'insécurité des zones rurales a certainement joué sur le déplacement d'une partie de la population rurale en ville.

La mise à disposition de l'électricité à la grande majorité de la population a été une des grandes réussites du développement engagé en Afghanistan, projet qui n'a pas souffert du retrait américain anticipé de 2014. Nous pouvons attribuer cela au fait que le projet, pour des nécessités évidentes, a été pensé sur le long terme, étape par étape et a été voté et financé durant la première décennie d'intervention américaine. Aussi, d'autres acteurs financiers sont engagés dans le projet tel que la Banque de Développement d'Asie, et les pays voisins comme le Pakistan, le Turkménistan, l'Inde pour le projet de gazoduc TAPI ; et le projet TUTAP permettant d'importer l'électricité d'Asie Centrale à destination du Pakistan et de l'Afghanistan.<sup>455</sup> La population urbaine a, ainsi, pleinement accès à l'électricité et 79 % de la population rurale également.<sup>456</sup>

Enfin, le taux d'analphabétisme reste élevé, malgré un recul d'au moins 6 % : 37 % seulement de la population adulte est alphabétisée en 2020. Toutefois, des progrès indéniables dans le secteur de l'éducation ont été faits. Le nombre d'enfants scolarisés dans le primaire a triplé en vingt ans : ils sont 6 777 785 en 2020. La part des élèves de sexe féminin scolarisées dans le primaire passe de 0 % en 2000 à 35 % dès 2003, et ne passera jamais la barre des 40 %.<sup>457</sup> En vingt ans, le taux de scolarisation primaire est de 0.68 et dans le secondaire de 0.57.<sup>458</sup>



Finalement, la stabilisation relative du pays pendant vingt ans en raison de la présence des forces américaines sur le territoire, couplée à une aide internationale très importante, portée majoritairement par l'USAID, a permis un développement socio-économique indéniable en Afghanistan. Les Afghans ont vu leur niveau de vie augmenté de manière fulgurante notamment dans les villes où l'accès à l'eau, l'électricité, aux soins de santé, à l'éducation est privilégié. Les données macroéconomiques nous montrent l'explosion de la production de richesses en Afghanistan entre 2000 et 2020. Malgré tout,

---

<sup>455</sup> Ibrahim et Maley, *Afghanistan. Politics and Economics in a Globalising State*, op. cit.

<sup>456</sup> UNDP, « Indices et indicateurs de développement humain », op. cit.

<sup>457</sup> DataBank, « Données : indicateurs par pays ».

<sup>458</sup> UNDP, « Indices et indicateurs de développement humain », op. cit.

le développement qu'a connu le pays n'a pas été suffisamment exponentiel pour atteindre des niveaux suffisants permettant l'accès complet aux services et biens de première nécessité par la population afghane. De plus, ce développement, aussi important qu'il soit, n'a pas permis de rattraper économiquement les autres pays de la région bénéficiant pourtant d'un montant d'aide internationale bien moins élevé. Cela s'explique notamment par l'évolution non linéaire des données socio-économiques comme nous avons pu le voir dans les différents tableaux relatifs à cette question.

Plusieurs facteurs sont à l'origine de cela. Tout d'abord, la mauvaise gestion des ressources par les gouvernements afghans successifs alimentant des logiques rentières, de corruption et de renforcement d'une économie de sous-sol, n'a pas permis l'établissement d'un développement durable fixé par des objectifs de long terme. En effet, l'Afghanistan a été dépendant des financements de la communauté internationale qui sont parfois arrivés tardivement, ou ont énormément fluctué dans le temps sans possible prédiction pluriannuelle du budget comme nous l'a montré le tableau retraçant l'évolution des crédits américains alloués à l'Afghanistan. De plus, le manque d'autorité de l'Etat central et l'inefficacité - voir l'inexistence - de mécanismes de contrôle de ces fonds a alimenté la corruption. Les personnes au pouvoir tant au niveau central qu'au niveau provincial ont, ainsi, alimenté le trafic de l'opium sur le territoire en privant les populations des aides qui leur étaient destinées ou en les privant de la construction d'infrastructures et de services de première nécessité que devaient permettre ces aides. Au-delà de les alimenter, certains hommes politiques ont organisé cette économie grise en prenant la tête des trafics. Enfin, la logique de clientélisme a été accentuée par le placement au pouvoir, par les Américains, des seigneurs de guerre répondant à une logique tribale et non nationale.

Les Etats-Unis ont appuyé politiquement et militairement ces seigneurs de guerre dans le but de remplir leur objectif de lutte contre les Talibans et les terroristes. Toutefois, cette logique n'a pas permis la sécurisation du territoire nécessaire au bon développement du pays et de la gouvernance. Pour autant, l'objectif de la guerre contre le terrorisme et ses alliés n'a pas été atteint. Cela s'explique par le soutien pakistanais au groupe insurrectionnel alors même que le pays est le premier allié des Etats-Unis dans cette guerre. Le double-jeu pakistanais influe très négativement à la fois sur la politique étrangère américaine et sur le *state-nation-building* de l'Afghanistan. Enfin, le manque

d'engagement des Américains dans ce processus couplé aux ingérences continues dans les affaires intérieures de l'Etat afghan et au changement continu de politique dans la campagne militaire afghane ne permet pas de redresser la barre. Une lignée politique progressive, claire, complète, pensée à long terme n'a pas été possible en raison des dissensions bureaucratiques américaines.



## Conclusion

Cette étude a apporté des éléments de réponse permettant d'expliquer l'échec des États-Unis dans l'entreprise de construction d'un État et d'une nation en Afghanistan de 2001 à 2021.

Le 11 septembre 2001, des attentats perpétrés sur le sol américain provoquent la mort de 2 997 personnes. Les États-Unis répondent à ce qu'ils qualifient d'attaque par une guerre contre la terreur en Afghanistan, lieu où se niche l'organisation terroriste d'Al-Qaïda ; alors même que l'administration Bush a d'autres priorités de politique étrangère : le renversement du régime irakien. Nous remarquons, avant même le début de l'intervention, des éléments qui auront des répercussions sur le futur *state-nation-building*, notamment à travers l'allocution de Georges W. Bush du 20 septembre 2001. Ce discours divise le monde en deux : ceux qui appartiennent au monde libre guidés par les États-Unis et ceux qui appartiennent à des organisations ou qui leur apportent leur soutien. Il diabolise un pan de la société afghane : le mouvement taliban. Cette déclaration manichéenne mène à la formation d'alliances ambiguës. D'une part, une alliance avec les seigneurs de guerre afghan - responsables pour certains de crimes de guerre et en partie de la division de la société afghane - qui s'est parfois formée sous la contrainte. D'autre part, une alliance avec l'État pakistanais alors même que le gouvernement est bien plus proche des ennemis à combattre que des États-Unis.

Le refus des Talibans de livrer les responsables des attaques engendre le lancement de la guerre en Afghanistan le 7 octobre 2001. Cependant, des problématiques intrinsèquement liées à la nature de la guerre émergent. Premièrement, la guerre contre le terrorisme est une guerre d'un genre nouveau où la cible à abattre n'est pas claire ; le terrorisme est une méthode d'action au service d'une idéologie. Deuxièmement, cette appellation mène à l'adoption d'un mandat, de la part du Congrès américain, très large, dénué de délimitation temporelle, géographique et stratégique. Troisièmement, il s'agit d'une guerre qui oppose une armée régulière à un groupe irrégulier. Les États-Unis ne prennent pas la mesure des enjeux que revêt une guerre de nature asymétrique. Ils s'engagent dans une guerre loin des sentiers de la régulation sans mesurer les conséquences de leur exactions commises sur le terrain.

La destruction totale de l'ennemi ne permet pas sa réédition. Cela mène à une marginalisation des Talibans qui par la suite se radicalisent en formant un groupe insurrectionnel ayant recours aux méthodes terroristes. Mais les États-Unis ne maîtrisent pas les codes d'une guerre insurrectionnelle. Leur stratégie militaire est inadéquate face à ce type de conflit. Ce n'est qu'en 2006 qu'émerge une stratégie contre-insurrectionnelle américaine. Ils n'ont donc pas mené des actions militaires intégrées aux actions civiles pendant cinq ans et ne le feront pas par la suite étant donné que le COIN ne se mettra jamais véritablement en place en Afghanistan. Cela a deux conséquences majeures : les soldats américains adoptent des comportements qui renforcent l'insurrection et la lutte contre-insurrectionnelle sans perspective de victoire à court terme maintiennent le pays dans un état de guerre perpétuel rendant impossible la pacification et la stabilisation du pays. D'autant plus que dans cet objectif contre-insurrectionnel, les États-Unis vont continuer d'armer les seigneurs de guerres, de les placer au pouvoir et de les laisser agir en toute impunité. Cela empêche la création d'un sentiment national et le renforcement de l'autorité de l'État central. Ce qui est en contradiction totale avec les exigences d'un *state-nation-building* comme nous avons pu le voir dans le chapitre deux de la première partie. En effet, ce type de processus requiert la sécurisation totale du territoire, le désarmement de la population, la mise en place d'une justice transitionnelle. Cela est nécessaire à la pacification des mœurs, la création du monopole de la violence légitime par l'État, le bon développement du pays ainsi que la bonne gouvernance. Par ailleurs, les particularités de l'Afghanistan nous informe de la tension ethnique et tribale qui réside dans le pays. C'est une question de premier ordre, une attention particulière y est nécessaire. Mais les États-Unis n'ont pas cette expertise au début de l'intervention et ne la demandent pas non plus. Les Américains ont toutefois conscience qu'il est important que le pouvoir soit incarné par un Pachtoune, alors ils placent Hamid Karzaï à la tête de l'État. Or ce n'est pas suffisant. La majorité des autres postes du gouvernement sont attribués aux seigneurs de guerre créant une surreprésentation des ethnies minoritaires du pays, provoquant, *de facto*, un sentiment de délaissement auprès des populations pachtounes ; populations auprès desquelles les Talibans effectuent la majorité de leur recrutement.

Malgré tout, les mécanismes élaborés dans l'accord de Bonn permettent une normalisation de la gouvernance et ce, en dépit du contexte d'insécurité. L'expression du peuple afghan, à l'occasion des différentes élections, engendre une repachtounisation du

pouvoir aboutissant à une composition ethnique - pour l'organe parlementaire, au moins - relativement similaire à celle de la société. Ces élections permettent également la recentralisation du débat afghan autour de questions politiques fondamentales, qui dépassent les seuls enjeux de survie : le débat entre les modernisateurs et les traditionalistes. C'est une question historique en Afghanistan qu'il ne faut pas taire par un dictat de valeurs occidentales ou par la monopolisation sur la scène politique de problématiques relevant exclusivement de la survie.

Les projets de développement ont, eux, l'objectif de régler cet enjeu de survie. Les réformes afghanes, de 2001 à 2006, sont bien engagées. Toutefois, l'urgence pousse à la sous-traitance et à la contractualisation des services de premières nécessités tels que la santé. Cela ne permet pas d'engager la construction d'un développement serein et durable. Le changement continu des budgets alloués au développement économique, social ou au renforcement des forces nationales afghanes est également responsable de cette logique court-termiste. L'Afghanistan est dépendant des aides internationales dont les financements fluctuent et arrivent parfois tardivement. Le développement impressionnant du secteur électrique est l'illustration parfaite de cela. Ce projet d'accessibilité à l'électricité pour toute la population est nécessairement pensé sur le long terme en raison des lourdes infrastructures sur lesquelles il repose. Ainsi, le fait que l'État afghan soit un État rentier a freiné considérablement le développement. En revanche, la dépendance aux fonds étrangers n'a pas pour seule conséquence d'imposer des objectifs sur le court terme. C'est également un catalyseur de la corruption. De plus, les hommes politiques en s'accaparant les ressources ont privé les populations, notamment rurales, d'accès aux services de première nécessité. Ces populations, dans un objectif de survie, se sont donc tournées vers la culture du pavot très rentable et nécessitant peu d'infrastructures. Il s'avère, par ailleurs, que ce sont des membres du gouvernement qui se trouvent à la tête de ces réseaux de trafics. Ainsi, la mauvaise gestion des ressources par les gouvernements successifs a empêché le bon développement du pays.

Enfin, il n'y a pas que la gouvernance et le développement qui sont interconnectés. La sécurité est également fondamentale à la réussite des deux autres piliers. Le contexte d'insécurité constant a rendu certains projets de développement impossible, en a saboté d'autres. Cette insécurité est dûe au changement incessant de politique américaine. Nous

avons observé d'une année à l'autre : le passage d'une politique de retrait à une stratégie de renforcement des troupes. De plus, les forces américaines sont concentrées non pas sur l'objectif de stabilisation du pays mais sur un objectif de guerre contre les terroristes et les Talibans. L'Afghanistan est donc le lieu d'un conflit physique pendant vingt ans. Par ailleurs, les Américains ont milité pour la limitation du mandat de la FIAS, force responsable de la sécurisation du territoire, à la seule zone de Kaboul et sa périphérie. L'objectif était de mener l'opération Liberté immuable sans s'embarrasser des considérations du multilatéralisme. En revanche, après le détournement des troupes américaines d'Afghanistan pour l'Irak, les Américains ont œuvré pour agrandir le mandat de la FIAS afin qu'ils les remplacent. Simplement, le nombre de soldats de la FIAS n'est clairement pas suffisant pour faire face à la résurgence talibane de 2005. Nous avons remarqué ce changement de cap tout au long des vingt ans d'intervention américaine. Par ailleurs, dès 2011, le Président Obama annonce le retrait des troupes américaines d'Afghanistan. Il est impossible de gagner une guerre dans de telles conditions : en annonçant à l'ennemi sa date de départ et en changeant souvent le nombre de soldats sur place. De plus, les États-Unis n'ont jamais adopté la stratégie militaire contre-insurrectionnelle. Ils ont commis de nombreuses exactions à l'encontre de civils afghans ce qui engendre un changement de l'opinion publique afghane qui rejette, à partir d'un certain moment, la présence américaine sur son sol. Certains Afghans rejoignent, ainsi, l'insurrection dans un objectif de lutte contre l'intervention américaine sur leur sol. Nous l'avons vu, il est primordial de ne pas arborer un comportement qui pourrait s'apparenter à de l'impérialisme en Afghanistan : la lutte contre l'envahisseur est très présente dans le récit national, c'est un point fondamental de la culture afghane. Selon, certains Américains qui ont pris part à la campagne militaire afghane, l'échec de la lutte contre-insurrectionnelle reposerait sur la seule responsabilité des forces afghanes. Un représentant d'État américain en Afghanistan déclare : les « soldats de l'armée nationale afghane ne voulaient pas se battre pour leur pays, tout ce qu'ils voulaient c'était notre argent ».<sup>459</sup> Ce type de perception a nécessairement affecté le comportement des

---

<sup>459</sup> Représentant d'État des États-Unis en Afghanistan, Entretien dans le cadre du mémoire « Analyse géopolitique de l'échec de la construction d'un État et d'une nation, entreprise par les États-Unis, en Afghanistan de 2001 à 2021 », Ameline Tison, 9 mai 2022.

Américains - qui la partage - sur place et elle est non sans rappeler le poème civilisationnel de Rudyard Kipling de 1899.<sup>460</sup>

*Assume le fardeau de l'homme blanc*

*Les guerres sauvages de la paix*

*Remplis pleinement la bouche de la Famine,*

*Et fais cesser la maladie ;*

*Et quand ton but est presque atteint*

*(La fin pour les autres dénichée)*

*Vois la folie paresseuse et barbare*

*Anéantir tous tes espoirs.*

Nous l'avons vu, il est vrai que les forces nationales afghanes connaissent un certain taux de désertion et un défaut de recrutement. Mais cela ne relève pas d'un manque de volonté de se battre pour leur pays. Ce sont, tout de même, les Afghans qui ont connu l'oppression du régime Taliban : remettre en question leur engagement dans la lutte contre l'insurrection n'est pas pertinent. D'autant plus, que cela masque les explications tangibles de la désertion et de la réticence à s'engager. Si prendre part à la guerre en tant que soldat revient nécessairement à s'exposer à des probabilités accrues de mourir. Il faut tout de même un minimum de probabilités de victoire. L'armement médiocre des forces afghanes ne leur permet pas d'avoir de réelles chances de gagner face à l'ennemi. Le nombre de soldats et policiers afghans morts dans les combats entre 2001 et 2021 le prouve, ils sont 66 000.<sup>461</sup> C'est l'armée qui a essuyé largement le plus de décès de toutes les armées engagées dans la campagne militaire afghane. Cela montre la faiblesse stratégique, de l'armement et du commandement des forces nationales afghanes expliquant certainement les désertions. La difficulté à gonfler les chiffres des forces afghanes vient également de là : ils perdent plus de soldats qu'ils n'en recrutent. Par

---

<sup>460</sup> Rudyard Kipling, « Le Fardeau de l'homme blanc », Poème, 1899, [https://concours.agriculture.gouv.fr/fileadmin/user\\_upload/Annales/10-CAPESA-HG-EXT-S1.pdf](https://concours.agriculture.gouv.fr/fileadmin/user_upload/Annales/10-CAPESA-HG-EXT-S1.pdf).

<sup>461</sup> Knickmeyer Ellen, « Costs of the Afghanistan war, in lives and dollars », AP news, 17 août 2021.

ailleurs, le recrutement est difficile parce que le salaire d'un soldat ne permet pas subvenir aux besoins d'un foyer : nous retrouvons, de nouveau, un enjeu de survie.

Le manque de moyens attribués au développement des forces nationales, aux institutions du pays, et aux secteurs socio-économiques s'explique par les différends bureaucratiques américains qui ont débouché sur le monopole du Département de la Défense sur la stratégie à mener en Afghanistan. L'intégration des activités civiles et militaires n'a jamais été rendue possible. Chaque département, agence des États-Unis a tenté de remplir ses propres objectifs de manière imperméable à ceux des autres.

A tous ces éléments de réponse expliquant l'échec des États-Unis s'ajoute le double-jeu qu'a mené le Pakistan. La base arrière du Pentagone a permis, certes, à la puissance américaine de passer par son territoire pour le ravitaillement de ses troupes mais organisait, armait en parallèle l'insurrection talibane afghane que les Américains combattaient. En raison de l'environnement régional géopolitique de l'Afghanistan, les États-Unis n'ont pas pu trouver un allié plus loyal. Peut être, un engagement accru de l'État américain envers l'État pakistanais, sur un pied d'égalité, aurait permis une meilleure collaboration. Mais cela n'était pas possible sans mettre en péril l'alliance américano-indienne nécessaire au bras de fer américano-chinois.

Cette étude nous amène finalement à nous interroger sur une problématique plus large : est-ce que le *state-nation-building* entrepris par une puissance étrangère est définitivement impossible ? Il n'existe pas de réponse entièrement positive ou négative à cette question. Cette étude nous pousse à croire que la réponse est conditionnelle et peut-être résumée par un des critères du *jus ad bellum* : les probabilités de succès. La guerre dans l'objectif de rétablir la paix internationale débouchant sur une entreprise de *state-nation-building* doit apporter plus de succès que de dommages. Ce qui amène une nouvelle question, comment mesure-t-on cela ? Plus intéressant encore, quels seraient les critères à remplir impérativement, en tant que puissance étrangère, avant d'entamer un *state-nation-building* afin d'être sûr de maximiser ses probabilités de succès ?

## Annexe 1. Discours de Georges W. Bush, 20 septembre 2001

THE PRESIDENT: Mr. Speaker, Mr. President Pro Tempore, members of Congress, and fellow Americans:

In the normal course of events, Presidents come to this chamber to report on the state of the Union. Tonight, no such report is needed. It has already been delivered by the American people. We have seen it in the courage of passengers, who rushed terrorists to save others on the ground -- passengers like an exceptional man named Todd Beamer. And would you please help me to welcome his wife, Lisa Beamer, here tonight. (Applause.)

We have seen the state of our Union in the endurance of rescuers, working past exhaustion. We have seen the unfurling of flags, the lighting of candles, the giving of blood, the saying of prayers -- in English, Hebrew, and Arabic. We have seen the decency of a loving and giving people who have made the grief of strangers their own. My fellow citizens, for the last nine days, the entire world has seen for itself the state of our Union -- and it is strong. (Applause.) Tonight we are a country awakened to danger and called to defend freedom. Our grief has turned to anger, and anger to resolution. Whether we bring our enemies to justice, or bring justice to our enemies, justice will be done. (Applause.)

I thank the Congress for its leadership at such an important time. All of America was touched on the evening of the tragedy to see Republicans and Democrats joined together on the steps of this Capitol, singing "God Bless America." And you did more than sing; you acted, by delivering \$40 billion to rebuild our communities and meet the needs of our military. Speaker Hastert, Minority Leader Gephardt, Majority Leader Daschle and Senator Lott, I thank you for your friendship, for your leadership and for your service to our country. (Applause.) And on behalf of the American people, I thank the world for its outpouring of support. America will never forget the sounds of our National Anthem playing at Buckingham Palace, on the streets of Paris, and at Berlin's Brandenburg Gate.

We will not forget South Korean children gathering to pray outside our embassy in Seoul, or the prayers of sympathy offered at a mosque in Cairo. We will not forget moments of silence and days of mourning in Australia and Africa and Latin America. Nor will we forget the citizens of 80 other nations who died with our own: dozens of Pakistanis; more than 130 Israelis; more than 250 citizens of India; men and women from El Salvador, Iran, Mexico and Japan; and hundreds

of British citizens. America has no truer friend than Great Britain. (Applause.) Once again, we are joined together in a great cause -- so honored the British Prime Minister has crossed an ocean to show his unity of purpose with America. Thank you for coming, friend. (Applause.)

On September the 11th, enemies of freedom committed an act of war against our country. Americans have known wars - but for the past 136 years, they have been wars on foreign soil, except for one Sunday in 1941. Americans have known the casualties of war -- but not at the center of a great city on a peaceful morning. Americans have known surprise attacks - but never before on thousands of civilians. All of this was brought upon us in a single day - and night fell on a different world, a world where freedom itself is under attack. Americans have many questions tonight. Americans are asking: Who attacked our country? The evidence we have gathered all points to a collection of loosely affiliated terrorist organizations known as al Qaeda. They are the same murderers indicted for bombing American embassies in Tanzania and Kenya, and responsible for bombing the USS Cole. Al Qaeda is to terror what the mafia is to crime. But its goal is not making money; its goal is remaking the world -- and imposing its radical beliefs on people everywhere.

The terrorists practice a fringe form of Islamic extremism that has been rejected by Muslim scholars and the vast majority of Muslim clerics -- a fringe movement that perverts the peaceful teachings of Islam. The terrorists' directive commands them to kill Christians and Jews, to kill all Americans, and make no distinction among military and civilians, including women and children. This group and its leader -- a person named Osama bin Laden -- are linked to many other organizations in different countries, including the Egyptian Islamic Jihad and the Islamic Movement of Uzbekistan. There are thousands of these terrorists in more than 60 countries. They are recruited from their own nations and neighborhoods and brought to camps in places like Afghanistan, where they are trained in the tactics of terror. They are sent back to their homes or sent to hide in countries around the world to plot evil and destruction.

The leadership of al Qaeda has great influence in Afghanistan and supports the Taliban regime in controlling most of that country. In Afghanistan, we see al Qaeda's vision for the world. Afghanistan's people have been brutalized -- many are starving and many have fled. Women are not allowed to attend school. You can be jailed for owning a television. Religion can be practiced only as their leaders dictate. A man can be jailed in Afghanistan if his beard is not long enough.

The United States respects the people of Afghanistan -- after all, we are currently its largest source of humanitarian aid -- but we condemn the Taliban regime. (Applause.) It is not only repressing

its own people, it is threatening people everywhere by sponsoring and sheltering and supplying terrorists. By aiding and abetting murder, the Taliban regime is committing murder. And tonight, the United States of America makes the following demands on the Taliban: Deliver to United States authorities all the leaders of al Qaeda who hide in your land. (Applause.) Release all foreign nationals, including American citizens, you have unjustly imprisoned. Protect foreign journalists, diplomats and aid workers in your country. Close immediately and permanently every terrorist training camp in Afghanistan, and hand over every terrorist, and every person in their support structure, to appropriate authorities. (Applause.) Give the United States full access to terrorist training camps, so we can make sure they are no longer operating. These demands are not open to negotiation or discussion. (Applause.) The Taliban must act, and act immediately. They will hand over the terrorists, or they will share in their fate.

I also want to speak tonight directly to Muslims throughout the world. We respect your faith. It's practiced freely by many millions of Americans, and by millions more in countries that America counts as friends. Its teachings are good and peaceful, and those who commit evil in the name of Allah blaspheme the name of Allah. (Applause.) The terrorists are traitors to their own faith, trying, in effect, to hijack Islam itself. The enemy of America is not our many Muslim friends; it is not our many Arab friends. Our enemy is a radical network of terrorists, and every government that supports them. (Applause.)

Our war on terror begins with al Qaeda, but it does not end there. It will not end until every terrorist group of global reach has been found, stopped and defeated. (Applause.)

Americans are asking, why do they hate us? They hate what we see right here in this chamber -- a democratically elected government. Their leaders are self-appointed. They hate our freedoms -- our freedom of religion, our freedom of speech, our freedom to vote and assemble and disagree with each other. They want to overthrow existing governments in many Muslim countries, such as Egypt, Saudi Arabia, and Jordan. They want to drive Israel out of the Middle East. They want to drive Christians and Jews out of vast regions of Asia and Africa. These terrorists kill not merely to end lives, but to disrupt and end a way of life. With every atrocity, they hope that America grows fearful, retreating from the world and forsaking our friends. They stand against us, because we stand in their way.

We are not deceived by their pretenses to piety. We have seen their kind before. They are the heirs of all the murderous ideologies of the 20th century. By sacrificing human life to serve their radical visions -- by abandoning every value except the will to power -- they follow in the path of

fascism, and Nazism, and totalitarianism. And they will follow that path all the way, to where it ends: in history's unmarked grave of discarded lies. (Applause.)

Americans are asking: How will we fight and win this war? We will direct every resource at our command -- every means of diplomacy, every tool of intelligence, every instrument of law enforcement, every financial influence, and every necessary weapon of war -- to the disruption and to the defeat of the global terror network. This war will not be like the war against Iraq a decade ago, with a decisive liberation of territory and a swift conclusion. It will not look like the air war above Kosovo two years ago, where no ground troops were used and not a single American was lost in combat. Our response involves far more than instant retaliation and isolated strikes. Americans should not expect one battle, but a lengthy campaign, unlike any other we have ever seen. It may include dramatic strikes, visible on TV, and covert operations, secret even in success. We will starve terrorists of funding, turn them one against another, drive them from place to place, until there is no refuge or no rest. And we will pursue nations that provide aid or safe haven to terrorism. Every nation, in every region, now has a decision to make. Either you are with us, or you are with the terrorists. (Applause.) From this day forward, any nation that continues to harbor or support terrorism will be regarded by the United States as a hostile regime. Our nation has been put on notice: We are not immune from attack. We will take defensive measures against terrorism to protect Americans. Today, dozens of federal departments and agencies, as well as state and local governments, have responsibilities affecting homeland security. These efforts must be coordinated at the highest level. So tonight I announce the creation of a Cabinet-level position reporting directly to me -- the Office of Homeland Security.

And tonight I also announce a distinguished American to lead this effort, to strengthen American security: a military veteran, an effective governor, a true patriot, a trusted friend -- Pennsylvania's Tom Ridge. (Applause.) He will lead, oversee and coordinate a comprehensive national strategy to safeguard our country against terrorism, and respond to any attacks that may come. These measures are essential. But the only way to defeat terrorism as a threat to our way of life is to stop it, eliminate it, and destroy it where it grows. (Applause.) Many will be involved in this effort, from FBI agents to intelligence operatives to the reservists we have called to active duty. All deserve our thanks, and all have our prayers. And tonight, a few miles from the damaged Pentagon, I have a message for our military: Be ready. I've called the Armed Forces to alert, and there is a reason. The hour is coming when America will act, and you will make us proud. (Applause.)

This is not, however, just America's fight. And what is at stake is not just America's freedom. This is the world's fight. This is civilization's fight. This is the fight of all who believe in progress and pluralism, tolerance and freedom. We ask every nation to join us. We will ask, and we will need, the help of police forces, intelligence services, and banking systems around the world. The United States is grateful that many nations and many international organizations have already responded -- with sympathy and with support. Nations from Latin America, to Asia, to Africa, to Europe, to the Islamic world. Perhaps the NATO Charter reflects best the attitude of the world: An attack on one is an attack on all. The civilized world is rallying to America's side. They understand that if this terror goes unpunished, their own cities, their own citizens may be next. Terror, unanswered, can not only bring down buildings, it can threaten the stability of legitimate governments. And you know what -- we're not going to allow it. (Applause.)

Americans are asking: What is expected of us? I ask you to live your lives, and hug your children. I know many citizens have fears tonight, and I ask you to be calm and resolute, even in the face of a continuing threat. I ask you to uphold the values of America, and remember why so many have come here. We are in a fight for our principles, and our first responsibility is to live by them. No one should be singled out for unfair treatment or unkind words because of their ethnic background or religious faith. (Applause.)

I ask you to continue to support the victims of this tragedy with your contributions. Those who want to give can go to a central source of information, [libertyunites.org](http://libertyunites.org), to find the names of groups providing direct help in New York, Pennsylvania, and Virginia. The thousands of FBI agents who are now at work in this investigation may need your cooperation, and I ask you to give it. I ask for your patience, with the delays and inconveniences that may accompany tighter security; and for your patience in what will be a long struggle. I ask your continued participation and confidence in the American economy. Terrorists attacked a symbol of American prosperity. They did not touch its source. America is successful because of the hard work, and creativity, and enterprise of our people. These were the true strengths of our economy before September 11th, and they are our strengths today. (Applause.)

And, finally, please continue praying for the victims of terror and their families, for those in uniform, and for our great country. Prayer has comforted us in sorrow, and will help strengthen us for the journey ahead. Tonight I thank my fellow Americans for what you have already done and for what you will do. And ladies and gentlemen of the Congress, I thank you, their representatives, for what you have already done and for what we will do together. Tonight, we face new and sudden national challenges. We will come together to improve air safety, to

dramatically expand the number of air marshals on domestic flights, and take new measures to prevent hijacking. We will come together to promote stability and keep our airlines flying, with direct assistance during this emergency. (Applause.)

We will come together to give law enforcement the additional tools it needs to track down terror here at home. (Applause.) We will come together to strengthen our intelligence capabilities to know the plans of terrorists before they act, and find them before they strike. (Applause.)

We will come together to take active steps that strengthen America's economy, and put our people back to work. Tonight we welcome two leaders who embody the extraordinary spirit of all New Yorkers: Governor George Pataki, and Mayor Rudolph Giuliani. (Applause.) As a symbol of America's resolve, my administration will work with Congress, and these two leaders, to show the world that we will rebuild New York City. (Applause.)

After all that has just passed -- all the lives taken, and all the possibilities and hopes that died with them -- it is natural to wonder if America's future is one of fear. Some speak of an age of terror. I know there are struggles ahead, and dangers to face. But this country will define our times, not be defined by them. As long as the United States of America is determined and strong, this will not be an age of terror; this will be an age of liberty, here and across the world. (Applause.)

Great harm has been done to us. We have suffered great loss. And in our grief and anger we have found our mission and our moment. Freedom and fear are at war. The advance of human freedom -- the great achievement of our time, and the great hope of every time -- now depends on us. Our nation -- this generation -- will lift a dark threat of violence from our people and our future. We will rally the world to this cause by our efforts, by our courage. We will not tire, we will not falter, and we will not fail. (Applause.)

It is my hope that in the months and years ahead, life will return almost to normal. We'll go back to our lives and routines, and that is good. Even grief recedes with time and grace. But our resolve must not pass. Each of us will remember what happened that day, and to whom it happened. We'll remember the moment the news came -- where we were and what we were doing. Some will remember an image of a fire, or a story of rescue. Some will carry memories of a face and a voice gone forever. And I will carry this: It is the police shield of a man named George Howard, who died at the World Trade Center trying to save others. It was given to me by his mom, Arlene, as a proud memorial to her son. This is my reminder of lives that ended, and a task that does not end. (Applause.) I will not forget this wound to our country or those who

inflicted it. I will not yield; I will not rest; I will not relent in waging this struggle for freedom and security for the American people.

The course of this conflict is not known, yet its outcome is certain. Freedom and fear, justice and cruelty, have always been at war, and we know that God is not neutral between them. (Applause.)

Fellow citizens, we'll meet violence with patient justice -- assured of the rightness of our cause, and confident of the victories to come. In all that lies before us, may God grant us wisdom, and may He watch over the United States of America.

*Source: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/print/20010920-8.html>*

## Annexe 2. Accord de Bonn du 5 décembre 2001

### **Accord définissant les arrangements provisoires applicables en Afghanistan en attendant le rétablissement d'institutions étatiques permanentes**

Les participants aux pourparlers des Nations Unies sur l'Afghanistan,

En présence du Représentant spécial du Secrétaire général pour l'Afghanistan,

*Résolus* à mettre fin au conflit tragique dont l'Afghanistan est le théâtre et à promouvoir la réconciliation nationale, une paix durable, la stabilité et le respect des droits de l'homme dans le pays,

*Réaffirmant* l'indépendance, la souveraineté nationale et l'intégrité territoriale de l'Afghanistan,

*Reconnaissant* le droit du peuple afghan à déterminer librement son propre avenir politique conformément aux principes de l'islam, de la démocratie, du pluralisme et de la justice sociale,

*Exprimant leur gratitude* aux moudjahidin qui, au long des années, ont défendu l'indépendance, l'intégrité territoriale et l'unité nationale du pays et ont joué un rôle essentiel dans la lutte contre le terrorisme et l'oppression, et dont le sacrifice a fait d'eux tout à la fois des héros du jihad et des champions de la paix, de la stabilité et de la reconstruction de leur patrie bien-aimée, l'Afghanistan,

*Sachant* que l'instabilité de la situation en Afghanistan nécessite la mise en oeuvre de mesures intérimaires d'urgence et *exprimant* leur profonde gratitude à

S. E. le professeur Burhanuddin Rabbani, qui s'est montré disposé à transférer le pouvoir à une autorité provisoire devant être constituée en application du présent accord,

*Conscients* de la nécessité, dans le cadre des présents arrangements intérimaires, d'assurer une vaste représentation de toutes les composantes de la population afghane, y compris les groupes qui n'ont pas été représentés de façon adéquate lors des entretiens des Nations Unies sur l'Afghanistan,

*Notant* que les présents arrangements intérimaires ont pour objet, dans une première étape, l'instauration d'un gouvernement sans exclusive, attentif à l'égalité entre les sexes, pluriethnique et pleinement représentatif, et ne sont pas destinés à demeurer en place au-delà de la période spécifiée,

*Conscients* que la constitution d'une nouvelle force afghane de sécurité pleinement opérationnelle pourrait demander un certain temps et qu'en conséquence, d'autres arrangements en matière de sécurité, dont le détail est donné à l'annexe I au présent accord, devront être mis en place dans l'intervalle,

*Considérant* que les Nations Unies, en leur qualité d'institution impartiale

internationalement reconnue, ont un rôle particulièrement important à jouer, dont le détail est donné à l'annexe II au présent accord, durant la période précédant l'établissement d'institutions permanentes en Afghanistan,

*Sont convenus de ce qui suit*

## **L'Autorité intérimaire**

### **I. Dispositions générales**

1. Il est créé une autorité intérimaire à la passation officielle des pouvoirs, le 22 décembre 2001.
2. L'Autorité intérimaire se compose d'une administration intérimaire dirigée par un président, d'une commission spéciale indépendante chargée de convoquer la Loya Jirga d'urgence et d'une cour suprême d'Afghanistan, ainsi que de tous autres tribunaux qui pourront être créés par l'Autorité intérimaire. La composition, les fonctions et les procédures de l'Administration intérimaire et de la Commission spéciale indépendante sont énoncées dans le présent accord.
3. À la passation officielle des pouvoirs, l'Autorité intérimaire devient dépositaire de la souveraineté afghane, avec effet immédiat. À ce titre, pendant toute la durée de la période intérimaire, elle représente l'Afghanistan dans ses relations extérieures et occupe le siège de l'Afghanistan à l'Organisation des Nations Unies et dans ses institutions spécialisées, ainsi que dans les autres institutions et conférences internationales.
4. Une Loya Jirga d'urgence est convoquée dans les six mois suivant la mise en place de l'Autorité intérimaire. Cette Loya Jirga d'urgence est ouverte par S. M. Mohammed Zahir, ancien roi d'Afghanistan. La Loya Jirga d'urgence constitue une autorité de transition, comprenant une administration de transition largement représentative, qui dirige l'Afghanistan jusqu'à l'élection d'un gouvernement pleinement représentatif par des élections libres et régulières qui ont lieu deux ans au plus tard à compter de la convocation de la Loya Jirga d'urgence.
5. L'Autorité intérimaire est dissoute lorsque l'Autorité de transition a été constituée par la Loya Jirga d'urgence.
6. Une Loya Jirga constituante est convoquée dans les 18 mois suivant la mise en place de l'Autorité de transition, afin

d'adopter une nouvelle constitution pour l'Afghanistan. Afin d'aider la Loya Jirga constituante à rédiger le projet de constitution, l'Administration de transition constitue une commission constituante dans les deux mois suivant sa mise en place, avec l'aide de l'Organisation des Nations Unies.

## **II. Structure légale et système judiciaire**

1. La structure légale ci-après est applicable à titre intérimaire jusqu'à l'adoption de la constitution susvisée :
  - a) La Constitution de 1964, i) dans la mesure où ses dispositions ne sont pas incompatibles avec celles du présent accord et ii) à l'exception des dispositions relatives à la monarchie et aux corps exécutif et législatif prévus dans la Constitution ; et
  - b) Les lois et règlements existants, dans la mesure où ils ne sont pas incompatibles avec le présent accord ou avec les obligations légales internationales auxquelles l'Afghanistan est partie, ou avec les dispositions applicables contenues dans la Constitution de 1964, étant entendu que l'Autorité intérimaire est habilitée à abroger ou amender lesdits lois et règlements.
2. Le pouvoir judiciaire de l'Afghanistan est indépendant et est exercé par une cour suprême d'Afghanistan et tous autres tribunaux créés par l'Administration intérimaire. L'Administration intérimaire constitue, avec l'aide de l'Organisation des Nations Unies, une commission judiciaire chargée de reconstruire le système juridique intérieur conformément aux principes de l'Islam, aux normes internationales, à l'état de droit et aux traditions juridiques afghanes.

## **III. L'Administration intérimaire**

### **A. Composition**

1. L'Administration intérimaire est composée d'un président, de cinq vice-présidents et de vingt-quatre autres membres. Tous ses membres, à l'exception du président, peuvent diriger un département de l'Administration intérimaire.
2. Les participants aux pourparlers des Nations Unies sur l'Afghanistan ont invité S. M. Mohammed Zaher, ancien roi d'Afghanistan, à présider l'Administration intérimaire. Sa Majesté a fait savoir qu'elle préférerait qu'un candidat qualifié rencontrant l'agrément des participants soit nommé à la présidence de l'Administration intérimaire.
3. Le président, les vice-présidents et les autres membres de l'Administration intérimaire ont été choisis par les participants aux pourparlers des Nations Unies sur l'Afghanistan, selon la liste reproduite à l'annexe IV du présent accord. Ils ont été choisis sur la base de leur compétence

professionnelle et de leur intégrité personnelle, à partir de listes soumises par les participants aux pourparlers des Nations Unies, en tenant dûment compte de la composition ethnique, géographique et religieuse de l'Afghanistan et de l'importance qui s'attache à la participation des femmes.

4. Aucun membre de l'Administration intérimaire ne peut être simultanément membre de la Commission spéciale indépendante chargée de convoquer la Loya Jirga d'urgence.

## **B. Procédures**

1. Le Président de l'Administration intérimaire, ou en son absence l'un des vice-présidents, convoque et préside les réunions et en propose l'ordre du jour.
2. L'Administration intérimaire s'efforce de prendre ses décisions par consensus. Pour qu'une décision puisse être prise, au moins vingt-deux de ses membres doivent être présents. S'il se révèle nécessaire de mettre une décision aux voix, cette décision sera prise à la majorité des membres présents et votants, sauf dans les cas où le présent accord en dispose autrement. En cas d'égalité des voix, la voix du président est prépondérante.

## **C. Fonctions**

1. L'Administration intérimaire est chargée de la conduite des affaires courantes de l'État et a le droit de promulguer des décrets pour assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement de l'Afghanistan;
2. Le Président de l'Administration intérimaire ou, en son absence, l'un des vices-présidents, représente l'Administration intérimaire, selon que de besoin;
3. Les membres responsables de l'administration de départements appliquent également les politiques de l'Administration intérimaire dans le domaine qui relève de leur compétence;
4. À la passation officielle des pouvoirs, l'Administration intérimaire a toute autorité pour émettre et faire circuler la monnaie nationale et pour disposer de droits de tirages spéciaux des institutions financières internationales. L'Administration intérimaire crée, avec l'assistance de l'Organisation des Nations Unies, une banque centrale de l'Afghanistan, qui régule la masse monétaire du pays au moyen de procédures transparentes et vérifiables;
5. L'Administration intérimaire crée, avec l'assistance de l'Organisation des Nations Unies, une commission de la fonction publique indépendante qui fournit à l'Autorité intérimaire et à la future Autorité de transition des listes de candidats à retenir pour des postes clefs dans l'administration ainsi que pour les postes de gouverneurs et d'*uluswals*, de manière à garantir qu'ils aient les qualités requises de compétence et d'intégrité.

6. L'Administration intérimaire, avec l'assistance de l'Organisation des Nations Unies, crée une Commission des droits de l'homme indépendante, qui est entre autres chargée de surveiller le respect des droits de l'homme, d'enquêter sur les violations des droits de l'homme et de concevoir des institutions nationales compétentes en matière de droits de l'homme. L'Administration intérimaire peut aussi, avec l'assistance de l'Organisation des Nations Unies, créer toute autre commission, afin d'examiner des questions dont il n'est pas fait mention dans le présent accord.
7. Les membres de l'Administration intérimaire se conforment à un code de conduite élaboré compte tenu des normes internationales.
8. Tout membre de l'Administration intérimaire qui ne respecte pas les dispositions du Code de conduite est suspendu. La décision de suspendre un membre est prise à la majorité des deux tiers des membres de l'Administration intérimaire, sur proposition de son président ou de l'un de ses vice-présidents;
9. Les fonctions et pouvoirs des membres de l'Administration intérimaire sont précisés plus en détail, selon que de besoin, avec l'assistance de l'Organisation des Nations Unies.

#### **IV. Commission spéciale indépendante chargée de convoquer la Loya Jirga d'urgence**

1. La Commission spéciale indépendante chargée de convoquer la Loya Jirga d'urgence sera mise en place dans le mois qui suivra la mise en place de l'Autorité intérimaire. Elle se composera de 21 membres, dont certains devraient avoir des compétences de spécialiste dans le domaine du droit constitutionnel ou coutumier. Ces membres seront choisis parmi les candidats figurant sur des listes présentées par les participants aux pourparlers des Nations Unies sur l'Afghanistan, ainsi que par des associations professionnelles et des organismes de la société civile. L'Organisation des Nations Unies aidera à mettre la Commission en place, à la doter d'un secrétariat opérationnel et à faire fonctionner l'une et l'autre.
2. La Commission spéciale indépendante décidera en dernier ressort des procédures qui régiront la Loya Jirga d'urgence et du nombre de personnes qui y participeront. Elle établira des règles et procédures précisant ce qui suit : i) critères selon lesquels des sièges seront attribués aux populations sédentaire et nomade vivant dans le pays; ii) critères selon lesquels des sièges seront attribués aux réfugiés afghans vivant en Iran, au Pakistan ou ailleurs, ainsi qu'aux membres de la diaspora afghane; iii) critères selon lesquels la Loya Jirga d'urgence sera ouverte à des organisations de la société civile et à des personnalités éminentes, y compris des spécialistes de l'étude de l'Islam, des intellectuels et des commerçants, qu'ils se trouvent dans le pays ou qu'ils fassent partie de la diaspora. La Commission spéciale indépendante veillera à ce qu'on s'attache comme il convient à faire figurer dans la Loya Jirga d'urgence

un nombre appréciable de femmes et de représentants d'autres secteurs de la population afghane.

3. La Commission spéciale indépendante publiera et diffusera les règles et procédures régissant la convocation de la Loya Jirga d'urgence au moins 10 semaines avant que celle-ci ne se réunisse, ainsi que la date à laquelle elle devra commencer à fonctionner et le lieu et la durée prévus de sa réunion.
4. La Commission spéciale indépendante adoptera et appliquera des modalités de suivi du processus de nomination des membres de la Loya Jirga d'urgence, afin de garantir que l'élection indirecte ou la sélection de ceux-ci se fassent dans la transparence et de manière équitable. Pour éviter tout litige à propos des nominations, elle définira les moyens de recours et fixera les règles d'arbitrage.
5. La Loya Jirga d'urgence élira le chef d'État de l'Administration de transition et approuvera les propositions concernant la structure de celle-ci ainsi que les nominations aux postes importants.

#### **V. Dispositions finales**

1. Lors de la passation officielle du pouvoir, tous les moudjahidin et tous les membres des forces armées afghanes et des groupes armés du pays tomberont sous le commandement de l'Autorité intérimaire, qui en assurera le contrôle, et seront réorganisés en fonction des besoins des nouvelles forces de sécurité et forces armées afghanes.
2. L'Autorité intérimaire et la Loya Jirga d'urgence se conformeront aux principes fondamentaux et aux dispositions énoncés dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et dans le droit humanitaire international auxquels l'Afghanistan a adhéré.

L'Autorité intérimaire collaborera avec la communauté internationale dans la lutte contre le terrorisme, la drogue et le crime organisé. Elle s'engagera à respecter le droit international et à entretenir des relations pacifiques et amicales avec les pays voisins et avec le reste de la communauté internationale.

3. L'Autorité intérimaire et la Commission spéciale indépendante chargée de convoquer la Loya Jirga d'urgence veilleront à ce que des femmes participent à l'Autorité intérimaire et à la Loya Jirga d'urgence et à ce que toutes les communautés ethniques et religieuses y soient équitablement représentées.
4. Toutes les mesures prises par l'Autorité intérimaire devront être conformes à la résolution 1378 (2001) du Conseil de sécurité, en date du 14 novembre 2001, et aux autres résolutions du Conseil concernant l'Afghanistan.
5. Les règlements intérieurs des organes subsidiaires de l'Autorité intérimaire seront élaborés selon qu'il sera utile avec l'aide de l'Organisation des Nations Unies.

**Pour les participants aux pourparlers des Nations Unies sur l’Afghanistan :**

Mme Amena Afzali  
M. S. Hussain Anwari  
M. Hedayat Amin Arsala  
M. Sayed Hamed Gailani  
M. Rahmatullah Mousa Ghazi  
M. Abdul Hakim  
M. Houmayoun Jareer  
M. Abbas Karimi  
M. Mustafa Kazimi  
M. Azizullah Ludin  
M. Ahmad Wali Massoud  
M. Hafizullah Asif Mohseni  
M. Mohammad Ishaq nadiri  
M. Mohammad Natiqi  
M. Yunus Qanooni  
M. Zalmi Rassoul  
M. Mirwais Sadeq  
M. Mohammad Jalil Shams  
M. Abdul Sattar Sirat  
M. Humayun Tandar  
M. Sima Wali  
Général Abdul Rahim Wardak  
M. Pacha Khan Zadran

**Pour l’Organisation des Nations Unies, à titre de témoin :**

M. Lakhdar Brahimi  
Représentant spécial du Secrétaire général

**Annexe I**

**Force internationale de sécurité**

1. Les participants aux pourparlers des Nations Unies sur l’Afghanistan considèrent que la responsabilité du maintien de la sécurité et de l’ordre public dans tout le pays incombe aux Afghans eux-mêmes. À cette fin, ils s’engagent résolument à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour assurer cette sécurité, y compris pour tout le personnel des Nations Unies et des

organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales déployé en Afghanistan.

2. Ayant cet objectif à l'esprit, les participants demandent l'assistance de la communauté internationale pour aider les nouvelles autorités afghanes à établir et à entraîner de nouvelles forces de sécurité et forces armées afghanes.
3. Conscients du fait qu'il faudra un certain temps pour que les nouvelles forces de sécurité et forces armées afghanes soient pleinement constituées et opérationnelles, les participants aux pourparlers des Nations Unies sur l'Afghanistan prient le Conseil de sécurité de l'ONU d'envisager d'autoriser le déploiement rapide en Afghanistan d'une force mandatée par l'Organisation des Nations Unies. Cette force contribuera au maintien de la sécurité à Kaboul et dans les environs. Ses activités pourraient, le cas échéant, être progressivement étendues à d'autres centres urbains et d'autres zones.
4. Les participants aux pourparlers des Nations Unies sur l'Afghanistan s'engagent à retirer toutes les unités militaires de Kaboul et des autres centres urbains ou zones dans lesquels sera déployée la force mandatée par l'Organisation des Nations Unies. Il serait également souhaitable que cette force contribue à la remise en état de l'infrastructure de l'Afghanistan

## **Annexe II**

### **Rôle de l'Organisation des Nations Unies pendant la période intérimaire**

1. Le Représentant spécial du Secrétaire général sera responsable de tous les aspects des activités de l'Organisation des Nations Unies en Afghanistan.
2. Le Représentant spécial suivra et facilitera l'application de tous les aspects du présent accord.
3. L'Organisation des Nations Unies conseillera l'Autorité intérimaire dans ses efforts pour créer un environnement politiquement neutre permettant à la Loya Jirga d'urgence de siéger dans des conditions libres et justes. L'Organisation des Nations Unies accordera une attention particulière à la conduite des organes et des départements de l'Administration qui pourraient influencer directement l'organisation et les résultats de la Loya Jirga d'urgence.
4. Le Représentant spécial du Secrétaire général ou son représentant pourront être invités à assister aux réunions de l'Administration intérimaire et de la Commission spéciale indépendante chargée de la Loya Jirga d'urgence.
5. Si, pour une raison quelconque, l'Administration intérimaire ou la Commission spéciale indépendante sont dans l'incapacité de se réunir ou de parvenir à une décision sur une question relative à la convocation de la Loya Jirga d'urgence, le Représentant spécial du Secrétaire général, tenant compte des vues exprimées au sein de l'Administration intérimaire ou de la Commission spéciale indépendante, offrira ses bons offices en vue de faciliter une solution à l'impasse ou la prise d'une décision.
6. L'Organisation des Nations Unies sera habilitée à enquêter sur les

violations des droits de l'homme et, si nécessaire, à recommander des mesures correctives. Elle sera également responsable de l'élaboration et de l'application d'un programme d'éducation sur les droits de l'homme afin de promouvoir le respect et la compréhension de ces droits.

### **Annexe III**

#### **Requête adressée à l'Organisation des Nations Unies par les participants aux pourparlers des Nations Unies sur l'Afghanistan**

Les participants aux pourparlers des Nations Unies sur l'Afghanistan :

1. Prient l'Organisation des Nations Unies et la communauté internationale de prendre les mesures nécessaires pour garantir la souveraineté nationale, l'intégrité territoriale et l'unité de l'Afghanistan, ainsi que la non-ingérence de pays étrangers dans les affaires intérieures de l'Afghanistan;
2. Invitent instamment l'Organisation des Nations Unies et la communauté internationale, en particulier les pays donateurs et les institutions multilatérales, à réaffirmer, à renforcer et à tenir leur engagement d'aider à la réhabilitation, au redressement et à la reconstruction de l'Afghanistan, en coordination avec l'Autorité intérimaire;
3. Prient l'Organisation des Nations Unies d'organiser dès que possible i) un recensement des électeurs en prévision des élections générales qui suivront l'adoption de la nouvelle constitution par la Loya Jirga constituante et ii) un recensement de la population de l'Afghanistan;
4. Invitent instamment l'Organisation des Nations Unies et la communauté internationale, compte tenu du rôle héroïque joué par les moudjahiddin dans la lutte pour l'indépendance de l'Afghanistan et pour la dignité de son peuple, à prendre les mesures nécessaires, en coordination avec l'Autorité intérimaire, pour aider à la réintégration des moudjahidin dans les nouvelles forces armées et forces de sécurité afghanes;
5. Invitent l'Organisation des Nations Unies et la communauté internationale à créer un fonds d'aide aux familles et aux proches des martyrs et des victimes de la guerre, ainsi qu'aux invalides de guerre;
6. Invitent instamment l'Organisation des Nations Unies, la communauté internationale et les organisations régionales à coopérer avec l'Autorité intérimaire pour combattre le terrorisme international et la culture et le trafic de drogues illicites, et à fournir aux paysans afghans les moyens financiers, matériels et techniques de diversifier leur production.

## Annexe IV

### Composition de l'Administration intérimaire

<i>Président</i> .....	Hamid Karzai
<i>Vice-Présidents</i> :	
Vice-Président (Questions féminines).....	Sima Samar
Vice-Président (Défense) .....	Muhammad Qassem Fahim
Vice-Président (Planification).....	Haji Muhammad Mohaqqueq
Vice-Président (Eau et électricité) .....	Shaker Kargar
Vice-Présidents (Finances).....	Hedayat Amin Arsala
<i>Membres</i> :	
Affaires étrangères .....	Abdullah Abdullah
Intérieur.....	Muhammad Yunus Qanooni
Commerce .....	Seyyed Mustafa Kazemi
Mines et industries .....	Muhammad Alem Razm
Industrie légère .....	Aref Noorzai
Information et culture .....	Raheen Makhdoom
Communication.....	Abdul Rahim
Travail et affaires sociales.....	Mir Wais Sadeq
Hadj et Auqaf .....	Mohammad Hanif Hanif Balhki
Martyrs et invalides.....	Abdullah Wardak
Éducation .....	Abdul Rassoul Amin
Enseignement supérieur .....	Sharif Faez
Santé publique .....	Suhaila Seddiqi
Travaux publics .....	Abdul Khalig Fazal
Développement rural.....	Abdul Malik Anwar
Développement urbain .....	Haji Abdul Qadir
Reconstruction.....	Amin Farhang
Transports.....	Sultan Hamid Hamid
Retour des réfugiés.....	Enayatullah Nazeri
Agriculture .....	Seyyed Hussein Anwari
Irrigation.....	Haji Mangal Hussein
Justice.....	Abdul Rahim Karimi
Transports aériens et tourisme.....	Abdul Rahman
Questions frontalières.....	Amanullah Zadrani

## Annexe 3. Déclaration « Une vision pour l’Afghanistan », Hamid Karzaï, à la Conférence de Tokyo, 21 janvier 2002

- **Premier ministre Junichiro Koizumi**

Monsieur le Secrétaire Général,  
Madame la Présidente,  
Mesdames et Messieurs les Ministres,  
Excellences,  
Mesdames et Messieurs.

Tout d'abord et avant tout, je voudrais exprimer notre gratitude au gouvernement du Japon pour avoir accueilli une conférence aussi importante à Tokyo. Je suis également reconnaissant à tous les organisateurs de cette conférence de m'avoir donné l'occasion de partager quelques faits et réflexions.

En effet, aucun dirigeant d'un pays, même un représentant intérimaire, ne voudrait jamais se trouver dans la position de demander une aide financière à la communauté internationale. Je préférerais de loin être dans votre position, en tant que donateur potentiel, plutôt que d'être un bénéficiaire. Nous, le peuple afghan, sommes fiers et indépendants. Nous nous sommes toujours efforcés d'être autosuffisants et autonomes.

- **Permettez-moi de prendre quelques instants pour partager avec vous notre vision du nouvel Afghanistan.**

Bien que l'administration intérimaire ne soit en place que depuis un mois, nous avons déjà convenu d'une vision pour la route à suivre. Notre vision est celle d'un Afghanistan prospère et sûr. Nous avançons avec l'objectif de construire un État crédible avec un gouvernement efficace et transparent. Notre gouvernement sera responsable devant ses citoyens ainsi que devant la communauté internationale. Nous allons construire un secteur privé efficace et compétitif, une société civile bien développée avec des institutions démocratiques. Notre objectif est que l'État de droit et les systèmes transparents nous permettent à terme de réaliser le potentiel de nos propres ressources naturelles et humaines. Nous nous efforcerons d'attirer les investissements directs étrangers, générant ainsi des revenus suffisants pour remplacer l'aide internationale au fil du temps. Ce nouvel Afghanistan apporterait la prospérité à ses partenaires commerciaux et la stabilité à cette région du globe.

Des centaines de délégations de toutes les régions du pays sont venues me rencontrer au cours des quatre dernières semaines. Elles ont toutes confirmé notre désir commun d'unité nationale, notre insistance sur un partenariat avec la communauté des nations et notre soutien au processus politique engagé à Bonn. Les représentants de la nation afghane se réuniront dans les cinq prochains mois pour choisir le chef de l'État. Nous mettrons en place un gouvernement de transition qui préparera la future Constitution du pays. Le transfert pacifique du pouvoir doit devenir la norme plutôt que l'exception.

- **Laissez-moi vous parler de notre partenariat et de notre contrat moral avec la communauté internationale.**

Si notre objectif est l'autosuffisance de l'Afghanistan, nous devons commencer par l'aide financière internationale. Au cours des 23 dernières années, nous avons souffert de la misère de la guerre, de la répression et des violations flagrantes des droits de l'homme, ainsi que d'une interprétation de l'islam qui s'écarte de sa véritable signification de tolérance et de justice. D'autre part, la nation afghane a vaillamment résisté aux solutions imposées de l'extérieur. En raison de nombreuses années de guerre et d'ingérences étrangères, l'Afghanistan est devenu une rampe de lancement du terrorisme contre le peuple afghan et la communauté internationale.

Notre liberté aujourd'hui est le résultat de notre lutte et de la collaboration de nos partenaires de la coalition pour éliminer la présence de l'organisation terroriste Al-Qaeda et mettre fin au règne du régime taliban et à l'ingérence étrangère. Cette tâche n'aurait pas été accomplie sans ce partenariat. Notre peuple a été encouragé par la réponse généreuse de la communauté internationale à notre crise humanitaire, et je tiens à exprimer ma gratitude particulière pour vos efforts soutenus.

Toutefois, nous avons une crainte : sans un partenariat complet avec la communauté internationale, l'Afghanistan risque de vaciller à nouveau. Dans un environnement caractérisé par une sécurité insuffisante, une gouvernance fragmentée, la non-intégration des rapatriés afghans, l'Afghanistan pourrait rester une source d'instabilité pour le monde et la région.

Pour traiter efficacement les causes profondes de cette crise humanitaire, nous avons besoin que la communauté internationale soutienne nos efforts de reconstruction et de développement. De notre côté, nous nous engageons pleinement à faire preuve de responsabilité, de transparence et d'efficacité dans l'utilisation de l'aide financière. Nous invitons la communauté internationale à nous aider à concevoir des systèmes transparents de responsabilité et de partage de l'information, y compris un conseil de passation des marchés et des systèmes de suivi financier, afin de nous permettre de rendre des comptes à nos citoyens et au monde entier. Nous engagerons un cabinet international réputé pour vérifier régulièrement nos dépenses.

Des questions légitimes ont été soulevées concernant la capacité d'absorption de l'Afghanistan. Notre vision du renouveau national permet d'exploiter toutes les sources de capacité et de mobiliser notre peuple, le gouvernement, les agences des Nations unies, les ONG et le secteur privé. Notre peuple a fait preuve d'une résilience impressionnante et d'une capacité à se débrouiller seul. L'administration a conservé une capacité technocratique de base qui, avec l'aide internationale, peut favoriser la bonne gouvernance. Les agences des Nations unies et les ONG (organisations non gouvernementales) ont une expérience précieuse en Afghanistan. Les Afghans ont une capacité entrepreneuriale avérée et le secteur privé attend avec impatience le rétablissement de la sécurité et de l'État de droit. Une vision commune peut mobiliser les capacités de tous les acteurs concernés. Nous sommes impatients de travailler avec les meilleurs expatriés internationaux et les Afghans qualifiés de la diaspora pour mettre en œuvre notre vision de la transformation.

- **Sur le thème de la gouvernance**

L'élimination de la corruption est l'une de mes principales priorités. Nous avons besoin d'un gouvernement central efficace qui rétablisse l'unité nationale du pays sur la base d'institutions fortes et de l'État de droit. Simultanément, nous sommes également déterminés à renforcer la participation et la gestion au niveau communautaire. Nous voulons une administration petite et flexible et nous devons établir un fonds d'indemnités et de retraite. Nous ne voyons pas le gouvernement comme le producteur et le gestionnaire de l'économie, mais comme le régulateur

et le promoteur des énergies entrepreneuriales de notre peuple. Parmi les tâches essentielles de notre gouvernement figurent l'investissement dans le capital humain, la fourniture de sécurité, l'application des réglementations nécessaires et la lutte contre la pauvreté et la privation sociale. Nous sommes pleinement engagés en faveur d'une économie de marché ouverte et considérons le secteur privé comme le moteur de la croissance. L'État ne jouera un rôle direct de gestion que lorsque la justice sociale exigera sa présence.

- **La création d'une capacité de régulation et la stabilité monétaire**

Nous nous efforçons de créer un environnement propice à la pleine participation des capitaux privés internationaux dans notre pays. Nous chercherons à fournir des incitations à l'investissement, des normes pour faire de l'Afghanistan un partenaire à part entière dans le système économique international, et des débouchés pour nos marchandises, notamment dans la région et en Europe. Nous aurons besoin d'une assistance technique pour mettre en place des régimes réglementaires qui inspireront le respect et la confiance de tous les acteurs dans les règles du jeu.

L'Afghanistan est confronté à une crise monétaire. Des milliers de milliards de dollars en monnaie afghane ont été imprimés. L'administration s'engage à traiter ces questions de manière responsable et décisive et attend avec impatience la participation de la communauté internationale à l'établissement de la stabilité monétaire, au soutien de la monnaie et à la relance de la banque centrale. Nous demandons à toutes les nations d'annuler toute dette envers elles qui aurait été contractée par les régimes précédents. Nous espérons que les institutions financières multilatérales trouveront les moyens de permettre à l'Afghanistan de redevenir rapidement membre à part entière.

- **La création d'un capital humain**

L'une des fonctions centrales d'un État en développement est la création de capital humain. Vingt-trois ans de guerre signifient qu'il y a une génération perdue, qui n'a connu que la guerre et s'est vu refuser toute forme d'opportunité. Nous utiliserons une feuille de route qui lie l'aide humanitaire au rétablissement et au développement, par la création d'actifs, d'opportunités et d'autonomisation.

Notre peuple est impatient d'adopter un système éducatif moderne qui lui fournira les compétences et les opportunités pour reconstruire notre pays et participer à une économie mondiale de plus en plus globale. Nous sommes pleinement engagés en faveur de l'éducation de nos filles, car toute l'expérience internationale a démontré le rendement des investissements dans l'éducation des filles. Nous veillerons à la participation active des femmes afghanes dans toutes les sphères de la reconstruction. L'oppression systématique de nos intellectuels et la fuite continue des cerveaux d'Afghanistan ont créé un vide qui ne peut être comblé que par la création d'institutions éducatives de premier ordre. Nous nous sommes fixé un objectif concret : ramener 1,5 à 2 millions de nos garçons et filles à l'école et ouvrir les portes de l'université de Kaboul et d'autres établissements d'enseignement supérieur le 21 mars, début du Nowroz, notre nouvelle année civile.

La crise humanitaire actuelle, accentuée par la sécheresse dévastatrice, et la négligence des conditions sanitaires de notre peuple ces derniers temps sont des causes majeures de décès et de misère. Nous nous engageons à mettre en place un système de soins de santé qui réponde aux besoins criants des Afghans par le biais de programmes concrets dans les zones rurales et urbaines.

- **Nos défis avec notre infrastructure actuelle**

La reconstruction de l'infrastructure de notre pays est un défi immense. Notre pays est aujourd'hui comparé à un terrain vague. L'établissement et la reconstruction du secteur de l'énergie, des transports, des communications et des systèmes d'irrigation seront une tâche énorme. Nous avons besoin d'investissements immédiats dans ces secteurs pour relancer l'économie, restaurer les services de base en partenariat avec les secteurs privés locaux et internationaux pour relancer nos petites et moyennes industries. Nous attendons des secteurs privés locaux et internationaux qu'ils prennent l'initiative dans des domaines tels que les télécommunications, les mines, l'énergie et les transports. Nous avons pris la décision de créer un système d'approvisionnement compatible avec les pratiques contemporaines.

- **De la vision aux programmes**

Les instruments permettant de concrétiser notre vision sont des programmes et des projets dans le cadre d'institutions solides. En nous inspirant de l'expérience internationale, nous nous concentrerons sur l'interdépendance des programmes au niveau sectoriel et sur la conception de projets qui concrétisent notre engagement à créer des institutions efficaces. Pour garantir la justice sociale et la durabilité des programmes, nous consulterons la société civile afghane en invitant la communauté internationale à nous aider à mettre en œuvre les programmes. Notre premier objectif est de relancer et de construire l'appareil d'État, un système de gouvernance démocratique avec la participation active des citoyens.

Ces stratégies et programmes seront élaborés dans les semaines à venir. Voici quelques-uns des principaux programmes que nous prévoyons de mettre en œuvre afin d'amorcer la reprise et la reconstruction au cours des prochains mois :

Premièrement, nous avons l'intention de mettre en œuvre un programme d'aide d'urgence à court et à long terme, dans les zones rurales et urbaines, afin de répondre aux besoins des Afghans victimes de violations des droits de l'homme et déplacés à l'intérieur du pays dans dix régions clés\*. Les projets du programme seront axés sur le passage de la fourniture d'une aide humanitaire au renforcement de la capacité administrative des districts locaux à faire face aux difficultés.

Deuxièmement, nous avons l'intention de mettre en œuvre un programme d'autonomisation locale qui permettrait aux communautés de gérer leurs propres ressources. Un tel programme permettrait aux leaders légitimes d'émerger et de traiter les problèmes auxquels leurs communautés sont confrontées, tout en formant une base pour la démocratie consultative à l'avenir. Les subventions globales seraient distribuées aux villages et aux districts, et allouées aux projets par le biais de processus inclusifs et participatifs et sur la base de critères simples.

Troisièmement, nous devons répondre aux besoins spécifiques des femmes. Un projet essentiel consistera à soutenir les industries employant des femmes, en leur fournissant une assistance en matière de crédit, de marketing et de formation professionnelle. D'autres projets répondront aux besoins urgents des femmes vulnérables, notamment les veuves et les orphelins.

Quatrièmement, un programme de reconstruction et de rénovation urbaine se concentrera d'abord sur les grandes villes, afin de soutenir les autorités municipales en matière de planification, de systèmes de gestion des terrains urbains, d'accès à l'électricité et aux infrastructures et de transport. Un programme promouvant le concept de villes jumelles pourrait être très efficace.

Cinquièmement, un problème crucial est la dégradation de l'activité agricole et pastorale. D'autant que le pays a enduré quatre années de sécheresse sévère ! L'Afghanistan dispose d'un énorme potentiel en matière de croissance agricole, horticole et d'élevage. Une stratégie de revitalisation

économique doit déboucher sur un marché équitable et concurrentiel, afin de garantir une utilisation imaginative de la transformation, du conditionnement et de la commercialisation des aliments. En donnant à nos concitoyens des zones rurales des moyens de subsistance économiques, nous pourrions lutter contre la culture du pavot. Si nécessaire, nous envisagerons de subventionner nos agriculteurs pour qu'ils se tournent vers des cultures commerciales de substitution.

Il sera également essentiel d'accélérer le programme de déminage - Nos citoyens en sont victimes tous les jours ! La nécessité d'agir dans ce domaine est grande. Nous nous engageons à signer le traité d'Ottawa contre les mines terrestres. Nous travaillerons sur des programmes visant à répondre aux besoins urgents des millions de réfugiés qui rentrent chez eux. Nous chercherons des moyens de les intégrer pleinement dans les communautés d'accueil.

- **La sécurité pour tous**

Nous devons encore relever le défi d'apporter la sécurité à tous les Afghans afin d'établir la paix et d'éradiquer la menace du terrorisme mondial et des stupéfiants. De même, la sécurité et le développement sont les deux faces d'une même médaille, car plus d'un million de combattants afghans ne peuvent être absorbés dans la société et l'économie sans efforts de développement imaginatifs.

Nous nous sommes engagés à jeter les bases d'une armée nationale, d'une force de police nationale et d'un bureau de sécurité nationale. Nous sommes déterminés à mettre en place un appareil de sécurité restreint, efficace et discipliné, soumis à l'État de droit, responsable devant les citoyens et engagé à respecter les droits de l'homme universels.

L'administration intérimaire a récemment déclaré que la culture du pavot et le trafic de drogue en Afghanistan étaient illégaux. Cette mesure aura des conséquences économiques néfastes pour les agriculteurs endettés. Le lancement rapide de programmes de réhabilitation dans les provinces productrices de pavot et le soutien des forces de sécurité nationales permettront de lutter contre le commerce illicite de la drogue.

Nous avons besoin d'un système de protection sociale qui ne soit pas basé sur la charité mais plutôt sur l'autosuffisance. Nous avons besoin d'une transition soigneusement orchestrée de l'aide d'urgence à un système de protection sociale. Cela impliquerait un transfert de responsabilité des agences vers le gouvernement par la création d'un fonds de protection sociale.

- **Les prochaines étapes**

Nous souhaitons développer un partenariat complet avec la communauté internationale. Nous suggérons les principes suivants :

Premièrement, l'Afghanistan aura besoin d'un financement prévisible sous forme de subventions. Il s'agit d'une situation presque sans précédent où une administration ne dispose d'aucune source immédiate de revenus. Nous perdrons rapidement notre crédibilité, si nous ne pouvons pas payer notre personnel ou fournir des services à notre population. Bien que nous comprenions les exigences procédurales pour la livraison de l'aide internationale, nous avons malheureusement vu peu de signes de la part de la communauté internationale en réponse aux besoins de notre régent. Nous considérons qu'il est essentiel que les promesses d'aide soient rapidement concrétisées.

Deuxièmement, pour que le système d'aide internationale soit utile à l'Afghanistan, nous devons établir des mécanismes de financement qui permettent un décaissement simple et rapide à

l'administration intérimaire et à ses successeurs, pour leurs dépenses récurrentes et de développement.

Troisièmement, l'instrument central de notre côté doit être le budget. L'expérience internationale montre clairement que le budget doit être l'instrument clé de l'élaboration des politiques, de la programmation et de la responsabilité. Nous voulons éviter les projets entrepris par des sponsors bien intentionnés qui ne font pas partie d'un programme clair et d'une stratégie de renforcement des institutions. C'est la seule façon de restaurer la crédibilité du gouvernement, d'établir son emprise sur l'ensemble du pays et d'apporter de la cohérence à tous les programmes.

Nous nous sommes engagés à produire un budget de mars 2002 à mars 2003, et nous avons besoin d'une assistance technique urgente pour créer les procédures et les systèmes qui permettront une transparence, une responsabilité et une prévisibilité totales entre le gouvernement central et chacun des bénéficiaires. Nous estimons que nos dépenses se situeront entre 1,8 et 2 milliards de dollars pour notre prochaine année fiscale, et demandons un fonds pour fournir des ressources directement à notre processus budgétaire. Nous espérons établir avec vous un mécanisme au cours des prochaines semaines pour fournir un engagement réel d'argent plutôt que des promesses.

Nous estimons que les dépenses gouvernementales s'élèveront à environ 300 millions de dollars pour la première phase, qui s'étendra jusqu'au 21 mars, afin de régler les arriérés de salaires, de lancer un programme immédiat de redressement et de commencer les programmes d'autonomisation locaux. Nous demandons à nos amis de la communauté internationale de s'engager à se mobiliser rapidement et à maintenir le cap avec nous.

Quatrièmement, une évaluation participative complète des besoins est nécessaire dans le pays pour parvenir à une compréhension des besoins réels de l'Afghanistan et à l'estimation du coût des différents scénarios de développement. Tous reconnaissent qu'il n'y a pas encore eu le temps d'identifier précisément toutes les ressources nécessaires pour redonner à l'économie afghane un avenir sain et autosuffisant. L'évaluation des besoins a été réalisée en dehors du pays, puisqu'elle a été en grande partie préparée avant le transfert de pouvoir. Étant donné l'accord sur le fait que les Afghans doivent être aux commandes pour envisager notre avenir, déterminer nos priorités et les modalités de mise en œuvre, nous lançons un processus participatif. Ce processus vise à dégager un consensus sur une vision et une stratégie de développement, ainsi qu'une compréhension totale de notre capacité d'absorption, afin de produire différents scénarios pour notre avenir.

Nous sommes impatients de nous associer aux institutions de développement et au secteur privé pour traduire ce processus en un cadre de développement global. Dans quelques mois, nous co-organiserons une conférence avec les agences de développement et le secteur privé afin de présenter une évaluation des besoins de l'Afghanistan pour les dix prochaines années.

Nous apprécions les efforts déployés par le gouvernement japonais et les autres coprésidents de cette conférence pour nous permettre d'être ici aujourd'hui, de vous faire part de nos premières réflexions et de chercher à concrétiser les engagements pris par les dirigeants mondiaux de rester aux côtés de l'Afghanistan, en fournissant des flux concrets de fonds et de programmes. Nous nous réjouissons de vous accueillir en Afghanistan.

Source : [https://www.mofa.go.jp/region/middle\\_e/afghanistan/min0201/karzai0121.html](https://www.mofa.go.jp/region/middle_e/afghanistan/min0201/karzai0121.html)  
Site officiel du Ministère des Affaires Étrangères du Japon

Annexe 4. Tableau retraçant l'évolution des crédits américains et du niveau des troupes en Afghanistan par année fiscale 2002 à 2021

Fiscal Year	Appropriations (Millions of Dollars)	Troops in Afghanistan
2002	\$1,065.06	5,200
2003	\$1,131.97	10,400
2004	\$2,634.16	15,200
2005	\$4,711.21	19,100
2006	\$3,506.37	20,400
2007	\$10,042.47	23,700
2008	\$6,186.47	30,196
2009	\$10,413.66	47,063
2010	\$16,747.87	91,600
2011	\$15,982.59	97,750
2012	\$14,720.94	79,025
2013	\$10,117.14	56,525
2014	\$6,868.65	25,750
2015	\$6,459.87	9,048
2016	\$5,678.47	9,274
2017	\$6,579.77	9,267
2018	\$6,785.62	14,000
2019	\$5,716.59	8,500
2020	\$4,618.94	7,000
2021	\$3,119.76	2,500

Source : SIGAR, « What We Need to Learn : Lessons from Twenty Years of Afghanistan Reconstruction » (Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, août 2021).

# Bibliographie

## Sources

### ➤ Actes juridiques

- Assemblée Générale, et Conseil de Sécurité. Déclaration de Tokyo, Partenariat pour l'autosuffisance en Afghanistan – de la transition à la transformation, A/66/867-S/2012/532 § (2012).  
———. La situation en Afghanistan, A/66/597 - S/2011/762 § (2011).
- Congrès des Etats-Unis. Résolution conjointe visant à autoriser le recours à la force armée des États-Unis contre les responsables des récentes attaques lancées contre les États-Unis, S.J.Res.23 § (2001).
- Conseil de Sécurité. Accord définissant les arrangements provisoires applicables en Afghanistan en attendant le rétablissement d'institutions étatiques permanentes, S/2001/1554 § (2001).  
———. Résolution 1373, S/RES/1373 § (2001).  
———. Résolution 1386, S/RES/1386 § (2001).  
———. Résolution 1401, S/RES/1401 § (2002).  
———. Résolution 1510, S/RES/1510 § (2003).
- Département d'Etat. Accord de partenariat stratégique durable entre la République islamique d'Afghanistan et les États-Unis d'Amérique, 12-704 § (2012).
- Loya Jirga constitutionnelle. Constitution de la République Islamique d'Afghanistan (2004).

### ➤ Discours

- Bush, Georges W. « Allocution du président à la Nation ». Discours, Washington D.C, 20 septembre 2001.  
———. « Allocution sur l'état de l'Union ». Discours, Washington D.C, 29 janvier 2002.  
———. « Discours présidentiel à la nation ». Washington D.C, 7 octobre 2001.
- Jalali, Ali Ahmad. « Déclaration à la Conférence de Berlin ». Discours, Berlin, 1 avril 2004.

- Karzai, Hamid. « Une vision pour l’Afghanistan ». Discours présenté à Conférence sur l’aide à la reconstruction de l’Afghanistan, Tokyo, 21 janvier 2002.
- Obama, Barack. « Déclaration du président sur la signature de l’accord bilatéral de sécurité et de la convention sur le statut des forces de l’OTAN en Afghanistan ». Discours, Washington D.C, 30 septembre 2014.  
———. « Remarques du Président dans son discours à la Nation sur la voie à suivre en Afghanistan et au Pakistan ». Discours, Washington D.C, 1 décembre 2009.
- Trump, Donald. « Allocution sur la guerre en Afghanistan ». Discours, Arlington, 22 août 2017.

#### ➤ **Documents officiels**

- Bachardoust, Ramazan. « Qu’est-ce que la Loya Jirga ? » Ambassade d’Afghanistan en France, 2002.
- DataBank. « Données : indicateurs par pays ». Banque Mondiale, s. d.
- Dossiers de l’OTAN. « Mission Resolute Support en Afghanistan ». OTAN, 8 avril 2022.
- Ministry of Health. « A Basic Package of Health Services for Afghanistan ». Transitional Islamic Government of Afghanistan, mars 2003.
- Petraeus, David H., et James F. Amos. « Counterinsurgency ». Field Manual, décembre 2006.

#### ➤ **Entretiens**

- Ghani, Seema. Entretien conduit par Ameline Tison, dans le cadre du mémoire « Analyse géopolitique de l’échec de la construction d’un Etat et d’une nation, entreprise par les Etats-Unis, en Afghanistan de 2001 à 2021 », 13 mai 2022.
- Haut fonctionnaire américain. Entretien. SIGAR, 16 septembre 2016.
- Haut fonctionnaire du département d’Etat. Entretien conduit par Conor Keane, 15 avril 2012.
- Haut responsable du CNS. Entretien. SIGAR, 14 juillet 2015.

- Homme politique Taliban, responsable des affaires étrangères. Entretien conduit par Alex Strick Van Linschoten, juin 2010.
- Représentant d'Etat des Etats-Unis en Afghanistan. Entretien conduit par Ameline Tison dans le cadre du mémoire « Analyse géopolitique de l'échec de la construction d'un Etat et d'une nation, entreprise par les Etats-Unis, en Afghanistan de 2001 à 2021 », 9 mai 2022.
- Shams, Ajmal. Entretien conduit par Ameline Tison dans le cadre du mémoire « Analyse géopolitique de l'échec de la construction d'un Etat et d'une nation, entreprise par les Etats-Unis, en Afghanistan de 2001 à 2021 », 11 mai 2022.

#### ➤ **Mémoires**

- Donald Rumsfeld à Douglas Feith, « La stratégie américaine en Afghanistan », 16 octobre 2001.

#### ➤ **Rapports**

- Baker, Pauline H. « Forging a U.S. Policy Toward Fragile States ». PRISM. Washington: The Fund for Peace, mars 2010.
- Banzet, Amélie, et Agnès de Geoffroy. « Education sector review in Afghanistan (2001-2006) ». Urgence, réhabilitation, développement, 2006.
- Boege, Volker, Anne Brown, Kevin Clements, et Anna Nolan. « On Hybrid Political Orders and Emerging States: State Formation in the Context of 'Fragility' ». Berghof Research Centre for Constructive Conflict Management, 2008.
- Bousquet, Christine. « Performance-based contracting for health service delivery in post-conflict Afghanistan: Is there still a case for debate? » Urgence, réhabilitation, développement, octobre 2005.
- Chan, Samuel. « Sentinels of Afghan democracy : The Afghan National Arm ». Centre for conflict and peace studies, juin 2007.
- Clark, Kate. « The Bagram Memorandum: Handing over "the Other Guantanamo" ». The Afghanistan Analysts Network, 21 mars 2012.
- Cohen, William. « Report of the Quadrennial Defense Review », 1997.

- Commission on Wartime Contracting Hearing. « An Urgent Need: Coordinating Reconstruction and Stabilization in Contingency Operations ». War Crimes Commission, 2010.
- Cookman, Colin, et Caroline Wadhams. « Governance in Afghanistan: Looking Ahead to What We Leave Behind ». Center for American Progress, mai 2010.
- GFF. « Accélérer la transformation durable de la prestation des services de santé ». Mécanisme de financement mondial, 2019.
- Harmer, Adele, et François Grünewald. « Collective resolution to enhance accountability and transparency in emergencies ». Transparency International, juin 2017.
- HRW. « “Enduring Freedom” Abuses by U.S. Forces in Afghanistan ». Human Rights Watch, 7 mars 2004.
- Katzman, Kenneth, et Thomas Clayton. « Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy ». Congressional Research Service, 13 décembre 2017.
- Kauffmann, Domitille. « Urban development, Water & Irrigation, Agriculture, Nutrition, Health, Education ». Urgence, réhabilitation, développement, avril 2006.
- Kipping, Martin. « Two Interventions: Comparing Soviet and US-led State-building in Afghanistan, The Afghanistan ». Thematic Report. The Afghanistan Analysts Network (AAN), janvier 2010.
- MANUA. « Afghanistan: Midyear Report 2015, Protection of Civilians in Armed Conflict ». Kaboul: ONU, 1 juillet.  
———. « Fiche d’information de la MANUA : L’action contre les mines ». Bureau de coordination des affaires humanitaires, 30 janvier 2003.
- Perito, Robert M. « Afghanistan’s Police: The Weak Link in Security Sector Reform ». Special Report. United States Institute of Peace, août 2009.
- Secrétariat Général. « La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales ». Nations Unies, 18 mars 2002.
- Transparency International. « 2009 - Corruption Perceptions Index », 2009.  
———. « 2021 - Corruption Perceptions Index », 2021.
- UNDP. « Indices et indicateurs de développement humain ». Programme des Nations Unies pour le développement, 2018.
- UNDP. « Indices et indicateurs de développement humain, 1990-2018 ». Programme des Nations Unies pour le développement, 2019.

- Walter L., Perry, et David Kassing. « Toppling the Taliban. Air-Ground Operations in Afghanistan, October 2001–June 2002 ». RAND Corporation, 2015.
- Wennmann, Achim. « Grasping the Strengths of Fragile States: Aid Effectiveness between ‘Top-down’ and ‘Bottom-up’ Statebuilding ». Swiss Agency for Development and Cooperation, 2010.
- Wilder, Andrew. « A House Divided? Analysing the 2005 Afghan Elections ». AREU, s. d.

## Bibliographie

### ➤ **Articles de journal**

- Afghan Islamic Press. « UAE cuts ties with Taliban ». *CNN*, 22 septembre 2001.
- RFI. « Afghanistan: Joe Biden défend le retrait des troupes américaines et menace les talibans », 16 août 2021.
- AFP. « Abdullah Demands For Suspending Afghan Presidential Vote Count ». *Gandhara*, 18 juin 2014.  
 ———. « Pour les Etats-Unis, le bombardement de l’hôpital de MSF en Afghanistan n’est pas un crime de guerre ». *Le Monde*, 30 avril 2016.  
 ———. « Pourquoi Biden n’a-t-il pas laissé 2.500 soldats en Afghanistan? » *L’Express*, 21 août 2021.  
 ———. « Une série d’attentats-suicides fait une trentaine de morts dans le sud de l’Afghanistan ». *Le Monde*, 16 janvier 2006.
- BBC News. « Barack Obama pledges to “finish the job” in Afghanistan », 2 mai 2012.
- Burns, John F. « Pakistanis Fail in Last-Ditch Bid to Persuade Taliban to Turn Over bin Laden ». *The New York Times*, 28 septembre 2001.
- Chipaux, Françoise. « A Kaboul, une assemblée traditionnelle pour un nouvel Afghanistan ». *Le Monde*, 11 juin 2002.  
 ———. « La Loya Jirga afghane se retire et s’interroge sur la nouvelle administration transitoire ». *Le Monde*. 20 juin 2002.  
 ———. « La Loya Jirga plébiscite Hamid Karzaï pour diriger le nouvel Afghanistan ». *Le Monde*. 15 juin 2002.
- Craig, Tim. « Afghan elders endorse U.S. troops’ presence but President Karzai still refuses to sign ». *The Washington Post*, 24 novembre 2013.

- . « Afghan President Hamid Karzai says he'll delay signing of U.S. accord on troops ». *The Washington Post*, 21 novembre 2013.
- Craig, Tim, et Karen DeYoung. « Karzai intends to press showdown with Obama over security pact, aide says ». *The Washington Post*, 24 novembre 2013.
  - Craig, Tim, et Sayed Salahuddin. « Karzai rejects call for quick decision on U.S. troop agreement ». *The Washington Post*, 22 novembre 2013.
  - Cushmann Jr, John H. « In Speech, Obama Says U.S. Will Stand by Afghans After Troop Withdrawal ». *The New York Times*, 1 mai 2012.
  - De Lavarene, Eric. « L'enfer a un nom: Kandahar ». *Le Journal du Dimanche*, 30 mars 2008.
  - Declan, Walsh, et Ahmed Azam. « Mending Alliance, U.S. and Afghanistan Sign Long-Term Security Agreement », 30 septembre 2014.
  - Ellen, Knickmeyer. « Costs of the Afghanistan war, in lives and dollars ». *AP news*, 17 août 2021.
  - Filiu, Jean-Pierre. « Comment les Etats-Unis ont consolidé un narco-Etat en Afghanistan ». *Le Monde*, 25 avril 2021.
  - . « Les talibans lancent la bataille pour l'opium en Afghanistan ». *Le Monde*, 8 août 2021.
  - Follorou, Jacques. « Le président pakistanais, Pervez Musharraf, démissionne ». *Le Monde*, 18 août 2008.
  - François, Didier. « Les antitalibans se déchirent pour le contrôle de Kandahar ». *Libération*, 10 décembre 2001.
  - Harooni, Mirwais. « Afghanistan and US sign prison transfer deal ». *Al Jazeera*, 10 mars 2012.
  - Hodge, Nathan, et Trofimov Yaroslav. « Afghan Leader Halts Talks With U.S., Taliban ». *The Wall Street Journal*, 19 juin 2013.
  - Jaffe, Greg. « U.S. says 2014 troop pullout is on track in Afghanistan ». *The Washington Post*, 18 avril 2012.
  - Landler, Mark. « Obama Signs Pact in Kabul, Turning Page in Afghan War ». *The New York Times*, 1 mars 2012.
  - Latifi, Ali M. « Karzai gives no date to sign US security pact ». *AlJazeera English*, 24 novembre 2013.

- Lesnes, Corine. « Barack Obama explique “sa” guerre en Afghanistan ». *Le Monde*, 28 mars 2009.
- Loyn, David. « US in partial Afghanistan security deal ». *BBC News Asia*, 12 octobre 2013.
- Martin, Alexandre, et Loïck Coriou. « Définir un conflit asymétrique ». *Le Monde*, 31 mars 2003.
- Mazzetti, Mark, et Matthew Rosenberg. « U.S. Considers Faster Pullout in Afghanistan ». *The New York Times*, 8 juillet 2013.
- Meena, Basktash. « Adbul Qadeer : Key leader in Afghan struggle ». *The Guardian*, 8 juillet 2002.
- Nordland, Rob. « Afghan Council Approves Security Pact, but Karzai Withholds His Signature ». *New York Times*, 24 novembre 2013.
- OTAN hebdo. « L’OTAN va étendre sa présence vers le sud de l’Afghanistan ». *OTAN*, 16 décembre 2005.
- Paris, Gilles. « Obama renonce à retirer ses troupes d’Afghanistan ». *Le Monde*, 16 octobre 2015.
- Perrin, Jean-Pierre. « A Bonn, une conférence pour établir la confiance ». *Libération*, 27 novembre 2001.  
 ———. « Islamabad offre la vallée de Swat aux talibans ». *Libération*, 15 avril 2009.
- Popolzai, Masoud, et Ben Brumfield. « Loya jirga approves U.S.-Afghan security deal; asks Karzai to sign ». *CNN*, 24 novembre 2013.
- Porter, Gareth. « Bush buried Musharraf’s al-Qaeda links ». *Asia Times*, 2008.
- Richter, Paul, et Hashmat Baktash. « Talks on U.S. future in Afghanistan make headway ». *The Los Angeles Times*, 12 octobre 2012.
- Robert, Jules. « Afghanistan : cuivre, or, terres rares... A qui va profiter la richesse du sous-sol ? ». *La Tribune*, 18 août 2021.
- Rosemberg, Matthew, et Graham Bowley. « U.S. Grants Special Ally Status to Afghans, Easing Fears of Abandonment ». *The New York Times*, 7 juillet 2012.
- Rubin, Alissa J. « U.S. Transfers Control of Night Raids to Afghanistan ». *The New York Times*, 8 avril 2012.
- S.d. « Highlights of US-Afghanistan strategic partnership deal signed by Obama and Karzai », *The Washington Post*, 1 mai 2012.

- Shalizi, Hamid, et Dylan Welch. « Afghanistan suspends security pact talks with U.S. » *Reuters*, 19 juin 2013.
- Sweet, Lynn. « U.S.-Afgan strategic agreement: Roadmap to Chicago NATO Summit. Briefing transcript ». *Chicago Sun-Times*, 1 mai 2012.
- Al Jazeera. « US condemns soldiers' actions in Afghanistan », 19 avril 2012.
- Woodward, Bob, et Dan Balz. « PART II: "We Will Rally the World" Bush and His Advisers Set Objectives, but Struggled With How to Achieve Them ». *Washington Post*, 27 janvier 2002.
- Zecchini, Laurent. « L'Afghanistan, le pays le plus miné de la planète ». *Le Monde*, 18 octobre 2001.

➤ **Articles de revue**

- Aikins, Matthieu. « The Master of Spin Boldak ». *Harper's Magazine*, 2013.
- Arreguin-Toft, Ivan. « How the Weak Win Wars : A Theory of Asymmetric Conflict ». *International Security*, n° 1 (2001).
- Ayotte, K. J., et M. E. Husain. « Securing Afghan Women: Neocolonialism, Epistemic Violence, and the Rhetoric of the Veil ». *NWSA Journal* 17, n° 3 (2005).
- Baker, Fred W. « Petraeus parallels Iraq, Afghanistan strategies ». *American Forces Press Service*, n° 227 (28 avril 2009).
- Barnett, Rubin. « The Fragmentation of Afghanistan: State Formation and Collapse in the International System ». *Yale University Press*, s. d.
- Berthelier, Pierre, et Anna Lipchitz. « Quel rôle joue l'agriculture dans la croissance et le développement ? » *Revue Tiers Monde*, n° 183 (mars 2003).
- Bøas, Morton, et Kathleen M. Jennings. « Insecurity and development: the rhetoric of the "failed state" » 17, n° 3 (s. d.).
- Bright, Arthur. « Afghanistan: 5 areas of concern after the US leaves ». *Christian Science Monitor*, 2 mai 2012.
- Chaudet, Didier. « Comprendre la défaite américaine en Afghanistan ». *Diplomatie*, n° 104 (juillet 2020): 61-66.  
 ———. « Iran's diplomacy towards Afghanistan: A stabilising factor ? » *ISAS Working Paper*, n° 152 (12 juillet 2012).
- Condoleezza, Rice. « Promoting the National Interest ». *Foreign Affairs* 79 (2000): 45.

- Dempsey, Gary. « Fool's Errands: America's Recent Encounters with Nation-building ». *Mediterranean Quarterly*, 2000.
- Deninson, Michael. « The Art of the Impossible: Political Symbolism, and the Creation of National Identity and Collective Memory in Post-Soviet Turkmenistan ». *Europe Asia Studies* 61 (2009).
- Dorronsoro, Gilles. « Afghanistan : chronique d'un échec annoncé ». *Critique Internationale*, n° 21 (avril 2003).
- Doyle, Michael W, et Nicholas Sambanis. « Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations ». *Princeton University Press*, 2006.
- Eaton, J.G. « The beauty of asymmetry : An examination of the context and practice of asymmetric and unconventional warfare from a Western/Centrist perspective ». *Defence Studies* 2, n° 1 (2002).
- Edwards, Lucy Morgan. « State-building in Afghanistan: a case showing the limits? » *International Review of the Red Cross* 92, n° 880 (décembre 2010).
- Gehrig, Tina, et Alessandro Monsutti. « Territoires, flux et représentations de l'exil afghan : le cas des Hazaras et des Kaboulis ». *A contrario* 1 (2003).
- Gilsinan, Kathy. « Is ISIS's Social Media Power Exaggerated ? » *The Atlantic*, 23 février 2015.
- Hafizullah, Emadi. « State, ideology and Islamic resurgence in Tadjikistan ». *Central Asian Survey* 13 (janvier 1994).
- Kostić, Roland, Florian Krampe, et Ashok Swain. « Liberal State-Building and Environmental Security: The International Community between Trade-Off and Carelessness. » *The Security-Development Nexus*, 2012.
- La valise diplomatique. « Chronologie de la crise afghane ». *Le Monde Diplomatique*, 7 janvier 2002.
- Lambach, Daniel, et Tobias Debiel. « Global Governance Meets Local Politics: On Western State-building and the Resilience of Hybrid Political Orders ». Sydney, Australie, 2010.
- Linz, Juan J. « State building and nation building ». *European Review* 1, n° 4 (1993).
- Meynier, Gilbert. « Réflexions sur la guerre d'Afghanistan ». *Guerres Mondiales et Conflits Contemporains*, n° 243 (mars 2011).
- Murray, Tonita. « Police-Building in Afghanistan: A Case Study of Civil Security Reform ». *International Peacekeeping* 14, n° 1 (janvier 2007).

- OTAN. « Les Afghans prennent en charge l'aide aux civils dans la province de Helmand ». *Presse de l'OTAN*, 9 février 2010.
- Paris, Roland. « At War's End: Building Peace after Civil Conflict ». *Cambridge University Press*, 2004.  
— — —. « Peace Building and the Limits of Liberal Internationalism ». *International Security*, 1997.
- Racine, Jean-Luc. « Afghanistan : blessures de guerres, espoirs de paix ». *Moyen-Orient*, n° 42 (juin 2019).  
— — —. « Double jeu du Pakistan ». *Le Monde Diplomatique*, Manière de voir, n° 110 (mai 2010).
- Rahman, Mizanur. « The US State-building in Afghanistan: An Offshore Balance? » *Journal of International Relations*, 2018.
- Raoul, Delcorde. « Quelle lecture géopolitique de l'Afghanistan ? » *Diploweb.com*, 21 juillet 2021.
- Rosenau, James N. « Governance in the twenty-first century ». *Global Governance*, n° 1 (1995).
- Roshandel, Jalil. « Les relations irano-afghanes à la croisée des chemins Entre acteurs étatiques et non-étatiques ». *Outre-Terre*, n° 24 (janvier 2010).
- Suhrke, A. « State Building in Afghanistan: A Contradictory Engagement ». *Central Asian Survey* 32, n° 3 (2013).
- Vaïsse, Justin, et Frédéric Douzet. « Obama, le président du pivot ». *Hérodote*, n° 149 (février 2013).
- Véron, Jean-Bernard. « L'économie de l'opium en Afghanistan et ses implications en termes de développement ». *Afrique contemporaine*, n° 215 (mars 2005): 219 à 241.
- Waheedullah, Mohammad. « Can Afghanistan's new "Guardian" militia restore security in the provinces ? » *Terrorism Monitor* 7, n° 20 (s. d.).
- Whitehead, Laurence. « Entreprises de démocratisation : le rôle des acteurs externes ». *Critique internationale* 3, n° 24 (2004).

### ➤ **Cartes**

- « Afghanistan ». Larousse encyclopédie, 2019.
- Cheterian, Vicken, et Philippe Rekacewicz. « Guerre, sécheresse et réfugiés en Afghanistan ». *Le Monde Diplomatique*. 2001.
- Marin, Cécile. « Diversité ethnique et frontières politiques ». *Le Monde Diplomatique*, 2021.

- Rekacewicz, Philippe. « L’opium, principale production afghane ». *Le Monde Diplomatique*, 2006.
- . « Peuples entremêlés ». *Le Monde Diplomatique*, 2001.

➤ **Ouvrages**

- Austin, John Langshaw. *How to Do Things with Words*. Clarendon Press, 1975.
- Bachardoust, Ramazan. *Afghanistan : droit constitutionnel, histoire, régimes politiques et relations diplomatiques depuis 1747*. Paris: Harmattan, 2003.
- Barfield, T. *Afghanistan: A Political and Cultural History*. Princeton University Press, 2012.
- Bauer, Alain, et Jean Louis Bruguière. *Les 100 mots du terrorisme*, 2014.
- Bigo, Didier. *Illiberal Practices of Liberal Regimes: The (in)security Games*, 2006.
- Bose, Srinjoy, Nishank Motwani, et William Maley. *Afghanistan – Challenges and Prospects*. New York: Routledge, 2018.
- Cook, Michael. *Ancient Religions, Modern Politics: The Islamic Case in Comparative Perspective*. Princeton University Press, 2014.
- Cooper, Robert. *The Breaking of Nations : Order and Chaos in the Twenty-first Century*. Atlantic Books, 2003.
- Cordesman, Anthony H., et Emma R. Davies. *Iraq’s Insurgency and the Road to Civil Conflict*. Praeger Publishers Inc, 2007.
- Courmont, Barthélémy, et Darko Ribnikar. *Les guerres asymétriques : conflits d’hier et d’aujourd’hui, terrorisme et nouvelles menaces*. IRIS Dalloz, 2009.
- Craig, Whitlock. *The Afghanistan Papers : a secret history of the war*. Washington Post, 2019
- Deutsch, Karl, et William Foltz. *Nation-building*. Atherton, 1963.
- Dobbins, James. *After the Taliban: Nation-Building in Afghanistan*. Washington: Potomac Books, 2008.
- Dobbins, James, Seth. G Jones, Keith Crane, et Breth Cole De Grasse. *The Beginner’s Guide to Nation-Building*. RAND Corporation monograph, 2007.
- Dupree, Louis. *Afghanistan*. New Dehli: Rama Press, 1980.

- Fukuyama, Francis. *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*. John Hopkins Press, 2006.
- Gall, Carlotta. *The Wrong Enemy*. Houghton Mifflin Harcourt, 2014.
- Ganda, Singh. *Ahmad Shah Durrani: Father of modern Afghanistan*. Asia Publishing House, 1959.
- Gayer, Laurent. *Karachi : Ordered Disorder and the Struggle for the City*. New York: Oxford University Press, 2014.
- Ghani, Ashraf, et Clare Lockhart. *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*. Oxford University Press, 2008.
- Gopal, Anand. *No good men among the living: America, the Taliban, and the war through Afghan eyes*. New York: Metropolitan Books/Henry Holt and Company, 2014.
- Grosser, Pierre. *Traiter avec le diable ? : Les vrais enjeux de la démocratie au XXIe siècle*. Editions Odile Jacob, 2013.
- Grotenhuis, René. *Nation-Building as Necessary Effort in Fragile States*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2016.
- Haass, Richard N. *The reluctant sheriff : The United States After the Cold War*, 1997.
- Halperin, Morton H., Priscilla Clapp, et Arnold Kanter. *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Brookings Institution Press, 2006.
- Hecker, Marc, et Elie Tenenbaum. *La guerre de vingt ans : djihadisme et contre terrorisme au XXIe siècle*. Robert Laffont, 2021.
- Hippler, Jochen. *Nation-Building: A Key Concept for Peaceful Conflict Transformation*. Pluto Press, 2005.
- Ibrahimi, Niamatullah, et William Maley. *Afghanistan. Politics and Economics in a Globalising State*. Routledge, 2020.
- Isby, David C. *Russia's war in Afghanistan*. Osprey, 1987.
- Jauffret, Jean-Charles. *La guerre inachevée. Afghanistan, 2001-2013*. Editions Autrement, 2013.
- Jones, Seth. G. *In the Graveyard of Empires: America's War in Afghanistan*, 2010.

- Kakar, Mohammed Hassan. *My Selected Essays*. Kaboul: Afghanistan Cultural Community, 2010.
- Kaldor, Mary. *New & Old Wars: Organized Violence in a global era*. Stanford University Press, 2012.
- Karam, Patrick. *Asie Centrale, le nouveau Grand Jeu*. Paris: le Harmattan, 2002.
- Keane, Conor. *US Nation Building in Afghanistan*. Taylor & Francis, 2016.
- Lacoste, Yves. *Géopolitique, la longue histoire d'aujourd'hui*. Larousse, 2012.
- Lebovic, James H. *Planning to Fail: The US Wars in Vietnam, Iraq, and Afghanistan*. Oxford University Press, 2019.
- Maley, William. *Rescuing Afghanistan*. Londres: Hurst and Co, 2006.
- Malkasian, Carter. *The American War in Afghanistan : a history*. Oxford University Press, 2021.
- Neumann, Ronald. *The Other War : Winning and Losing in Afghanistan*. Washington: Potomac Books, 2009.
- Rasanayagam, Angelo. *Afghanistan: A Modern History*. Londres: IB Tauris, 2004.
- Rashid, Ahmed. *Descent into Chaos : The United States and the Failure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia*. Penguin Group, 2008.
- Rumsfeld, Michael. *Know and Unknow : a Memoir*. New York: Sentinel, 2011.
- Shahrani, Nazif. « Afghanistan: state and society in retrospect ». In *The Cultural Basis of Afghan Nationalism*. Pinter Publishers, 1990.
- Somit, Albert, et Steven Peterson. *The Failure of Democratic Nation-Building: Ideology Meets Evolution*. Palgrave Macmillan, 2005.
- Strick Van Linschoten, Alex, et Felix Kuehn. *An Enemy We Created : The Myth of the Taliban-Al Qaeda Merger in Afghanistan*. Oxford University Press, 2012.
- SunZi. *The Art Of War*. Oxford University Press, 1963.
- Talib Rahimi, Abdul Karim. « Kandahar: The Courtyard of Great Promise and the Sangar of Prideful and Youthful Awakening ». In *Kandahar : Extended History*. Kandahar Directorate of Culture, 2005.
- Tenet, George. *At the Center of the Storm: My Years at the CIA*. Harper, 2007.

- Tomsen, Peter. *The Wars of Afghanistan: Messianic Terrorism, Tribal Conflicts, and the Failures of Great Powers*. PublicAffairs, 2011.
- Vaisse, Maurice, et Chantal Morelle. *Dictionnaire des relations internationales de 1900 à nos jours*. A. Colin, 2009.
- Walzer, Michael. *Guerres justes et injustes*. Gallimard, 1977.
- Weber, Max. *Economy and Society*. University of California Press, 1978.  
———. *Le Savant et le Politique*, 1919.
- Westad, Odd Arne. *The Global Cold War*. Cambridge University Press, 2005.
- Woodward, Bob. *Bush at War*. Simon & Schuster, 2002.  
———. *Plan of Attack*. Simon & Schuster, 2002.
- Wright, Lawrence. *La Guerre cachée : Al-Qaïda et les origines du terrorisme islamistes*. Robert Laffont, 2007.

# Table des matières

Introduction .....	1
Partie I. Le changement progressif de paradigme : d'une guerre éclair contre le terrorisme à la mise en œuvre d'un <i>state-nation-building</i> en Afghanistan.....	12
Chapitre 1. Une guerre éclair : victoire écrasante d'une armée régulière super puissante, destruction totale d'un ennemi irrégulier .....	12
I. Objectif premier : la guerre contre le terrorisme .....	12
A. Le Discours de Georges W. Bush du 20 septembre 2001 : fondation du caractère de l'opération militaire en Afghanistan .....	13
B. Une guerre contre le terrorisme : une guerre asymétrique, loin des sentiers de la régulation .....	20
II. De la guerre éclair à l'obligation de construction d'un État et d'une nation ...	25
A. Une volonté : une victoire rapide, un départ encore plus rapide .....	25
B. La construction internationale de l'obligation morale de la construction d'un État et d'une nation .....	28
Chapitre 2. Les exigences d'un <i>state-nation-building</i> en Afghanistan.....	30
I. Les axes fondamentaux d'un <i>state-nation-building</i> .....	31
II. Les particularités du pays cible : l'Afghanistan.....	33
A. Panorama historique de l'Afghanistan : exercice du pouvoir et expérience étatique .....	33
B. Panorama économique de l'Afghanistan : développement et structure .....	38
C. Panorama socio-démographique et géographique d'Afghanistan .....	42
D. La question ethnique en Afghanistan .....	45
E. La place des femmes dans la société afghane .....	48
F. Environnement géostratégique .....	50

Partie II. Analyse de l'évolution des politiques américaines en Afghanistan de 2001 à 2021 et leurs impacts sur le <i>state-nation-building</i> entrepris .....	55
Chapitre 1. L'accord de Bonn du 5 décembre 2001 .....	55
I. La représentativité des groupes afghans dans le processus de Bonn .....	56
A. L'inclusivité aux pourparlers de Bonn .....	56
B. La représentativité de l'Autorité intérimaire .....	61
II. Les mécanismes pensés pour l'établissement d'une gouvernance légitime et d'un organe judiciaire nouveau, indépendant, en accord avec les normes internationales .....	64
A. La convocation d'une Loya Jirga d'urgence .....	64
B. La volonté à terme de mise en place d'une entité judiciaire indépendante .....	65
III. Les priorités choisies .....	66
A. Démocratisation du régime et respect des droits fondamentaux .....	66
B. Le volet sécuritaire .....	68
C. Le pilier du développement : grand absent des accords de Bonn ? .....	70
Chapitre 2. La mise en œuvre de l'accord de Bonn (2001 – 2006) .....	74
I. La sécurisation du territoire : véritable priorité ? .....	74
A. Du maintien d'une empreinte légère permise par l'appui sur les seigneurs de guerres à la campagne irakienne .....	75
II. La normalisation de la gouvernance .....	82
A. De l'Autorité intérimaire à l'Autorité de transition .....	82
B. La nouvelle République Islamique d'Afghanistan : Constitution et élections	84
III. Le développement socio-économique : choix politiques et sous-traitance.....	88
A. Éducation .....	88
B. Santé .....	89
C. Infrastructures .....	91

D. Déminage .....	92
Chapitre 3. Contre-insurrection ou contre-terrorisme ? (2006 – 2011) .....	95
Chapitre 4. La décennie du retrait américain de 2011 à 2021 .....	103
I. Le transfert de responsabilité : préparation au retrait américain (2011-2014).....	103
II. Le début du retrait américain : 2014-2017.....	105
III. Le retrait effectif des troupes américaines d’Afghanistan : des Accords de Doha au départ précipité d’août 2021 (2017-2021) .....	107
Partie III. Analyse globale de l’échec de <i>state-nation-building</i> en Afghanistan de 2001 à 2021 .....	112
Chapitre 1. Les fautes qui auraient pu être évitées .....	112
I. Un manque d’engagement dans le processus de construction d’un État et d’une nation et ingérence continue dans les affaires intérieures de l’État .....	113
II. Les disputes bureaucratiques .....	116
Chapitre 2. Des éléments responsables de l’échec du <i>state-nation-building</i> , en dehors de la responsabilité américaine ? .....	119
I. L’alliance avec le Pakistan, dommage collatéral de la politique étrangère américaine ?.....	119
II. Un État historiquement rentier, catalyseur de la corruption, soutien de l’économie grise : la mauvaise gestion des ressources par les gouvernements successifs.....	123
Chapitre 3. Les effets positifs de cette stabilisation à demi-teinte du pays pendant 20 ans .....	127
I. Le développement économique de l’Afghanistan de 2000 à 2020.....	128
II. Le développement social de l’Afghanistan entre 2000 et 2020.....	132
Conclusion.....	137
Annexe 1. Discours de Georges W. Bush, 20 septembre 2001 .....	143
Annexe 2. Accord de Bonn du 5 décembre 2001 .....	150

Annexe 3. Déclaration « Une vision pour l’Afghanistan », Hamid Karzaï, à la Conférence de Tokyo, 21 janvier 2002.....	160
Annexe 4. Tableau retraçant l’évolution des crédits américains et du niveau des troupes en Afghanistan par année fiscale 2002 à 2021 .....	166

## Résumé

Cette analyse a pour objectif de démontrer que des éléments géopolitiques précis sont à l'origine de l'échec des États-Unis dans leur entreprise de *state-nation-building* en Afghanistan.

Nous mettons en lumière les enjeux que soulèvent les notions de guerre contre le terrorisme, guerre asymétrique et guerre contre-insurrectionnelle ; les trois types de guerre que les États-Unis ont mené en Afghanistan sans en avoir les codes. Nous approfondissons la question de la construction sociale que revêt l'obligation d'amorcer un *state-nation-building* dans un pays après l'élimination totale d'un ennemi qui était à la tête de l'État.

Le point central de notre étude est de démontrer que le changement continu de stratégie américaine en Afghanistan, entre retrait et sursaut, a rendu impossible l'entreprise de construction d'un État et d'une nation. Ce processus repose entièrement sur l'interconnexion entre sécurité, développement et gouvernance.

Les États-Unis n'ont pas respecté leurs engagements en terme de sécurisation du territoire. Plus que cela, ils ont œuvré contre le désarmement de l'Afghanistan ; ce qui a entravé gravement le bon déroulement du développement socio-économique et de normalisation de la gouvernance.

Les gouvernements américains successifs ont été obnubilés par leurs seuls intérêts en Afghanistan, les rendant, *de facto*, aveugles sur des problématiques de premier ordre dans un objectif de *state-nation-building* et responsables de leur aggravation : enjeux ethniques, double-jeu pakistanais, corruption, culture du pavot, fragmentation géographique, crimes de guerre ...

## **Abstract**

This analysis aims to demonstrate that specific geopolitical elements are at the root of the United States failure in the undertaking of its state-nation-building in Afghanistan.

We highlight the issues raised by notions of war on terrorism, asymmetric, and counter-insurgency warfare; three types of wars that the United States has waged in Afghanistan without mastering the underlying issues. We explore the social constructs involved in the obligation to initiate state-nation-building in a country after the total elimination of an enemy that who was the head of the state.

The focus of our study is to demonstrate that the continuous change in US strategy in Afghanistan, between withdrawal and surge, has made the enterprise of state-nation-building impossible. This process is entirely based on the interconnection between security, development, and governance.

The United States has failed to meet its commitments to secure the territory. More than that, it has worked against the disarmament of Afghanistan; this has severely hampered the smooth progress of socio-economic development and normalization of governance.

Successive American governments have been obsessed with their own interests in Afghanistan, making them blind to key issues in a state-nation-building context and responsible for their aggravation: ethnic issues, Pakistani double standards, corruption, poppy cultivation, geographical fragmentation, war crimes...