

## AFGHANISTAN – QUELLE STRATEGIE DE SORTIE ?

Par le pôle « international » de Terra Nova

Le 1<sup>er</sup> juin 2010



Synthèse

*Auparavant absente des débats et des stratégies exclusivement conçues à Washington, la question d'un retrait de la coalition occidentale d'Afghanistan est devenue un objectif en soi. Washington et ses alliés espèrent opérer un début de retrait dès 2011, celui-ci étant corrélé à la situation sur le terrain. Evoquée en France pour la première fois par le ministre de la Défense, Hervé Morin, dans un entretien avec France Soir (4 mai 2010), la question du retrait revêt une importance politique décisive aux Etats-Unis comme en France, compte tenu des échéances électorales présidentielles auxquelles seront confrontés Barack Obama et Nicolas Sarkozy en 2012.*

*Ce retrait participe de l'infléchissement stratégique opéré par Washington et qui s'est traduit dans les conclusions de la conférence de Londres (28 janvier 2010). Fondé sur un renforcement significatif de la présence militaire sur le terrain (surge), un « dialogue politique », et un basculement progressif de la gestion de la dimension sécuritaire au Pakistan, cet infléchissement stratégique pose cependant question. D'une part, la stratégie globale, décidée de manière unilatérale par l'administration Obama, prévoyant un retrait à l'horizon 2011-12 après un « surge » et les conditions de celui-ci, masqueraient un aveu d'échec ; d'autre part, l'engagement de la France, qui s'est durci sur le terrain depuis 2008, incite à penser que notre pays a perdu son autonomie au sein de cette opération et n'est plus à même d'en infléchir le cours.*

*Pourtant le désarroi des opinions publiques occidentales face à l'absence d'objectifs clairs illustre le décalage croissant entre les discours et la réalité de la situation sur le terrain qui est celle d'un combat entre une coalition internationale et la minorité pachtoune (en fait environ 40% de la population) dont le système taliban est l'émanation. En effet, la communication repose sur des postulats qui n'ont pas été renouvelés depuis 2001, à savoir la nécessaire lutte contre le terrorisme et la démocratisation d'une société qui depuis 1979 n'a connu que la guerre comme unique horizon. Or, la complexification du conflit, le basculement de l'initiative en faveur des Talibans, rendent l'engagement de plus en plus difficile à tenir.*

*Deux axes visant la stabilisation de l'Afghanistan se dégagent de cette nouvelle stratégie et du débat qui en découle (1) : l'ouverture de fenêtres de dialogue avec les franges réputées « modérées » de la nébuleuse talibane et l'internationalisation de la résolution du conflit. Si la première solution est déjà à l'œuvre (en témoignent les pourparlers avec le Hizb ul Islam de Gulbudin Hekmatyar), tel n'est pas le cas de la seconde. En effet, obéissant à un principe de sanctuarisation du périmètre afghan, les Etats-Unis privilégieraient le renforcement du partenariat avec Islamabad de façon à ce que le*

*Pakistan se substitue le moment venu à la coalition occidentale dans la lutte contre un possible réémergence d'Al-Qaeda et permette ainsi le retrait progressif de la coalition internationale. Or, bon nombre d'Etats, tels que l'Inde, l'Iran ou la Russie, sont plus ou moins partie prenante dans l'imbroglio afghan. Leur participation semble pour le moins nécessaire à la stabilisation de la crise.*

*Par ailleurs, la place de la France (2) au sein de l'opération, la question du retrait ou non, l'absence de prise sur une stratégie entièrement décidée à Washington, plaident pour une réorientation. En effet, l'un des arguments avancés par les partisans de la réintégration de la France dans le commandement intégré de l'OTAN était une influence de la France à hauteur de son investissement au sein de l'Alliance. Or, il faut bien reconnaître qu'au niveau stratégique, cette influence est aujourd'hui inexistante. La France pourrait formuler aujourd'hui des propositions pertinentes dans le cadre de la stabilisation de l'Afghanistan, notamment en proposant avec ses partenaires européens, une participation des Etats de la sous-région (l'Iran, l'Inde, la Russie...).*

*Or, la résolution de la crise ne pourra que résulter de la conjugaison d'un dialogue avec certains insurgés, de son internationalisation et une participation accrue des partenaires européens dans la définition de la stratégie jusque-là unilatéralement décidée à Washington.*



## **1 - AVANCEES ET LIMITES DE LA NOUVELLE STRATEGIE EN AFGHANISTAN**

Confrontée à une dégradation constante de la situation depuis trois ans, la nouvelle administration américaine tente une transposition au théâtre afghan de la stratégie (jugée gagnante) de contre-insurrection appliquée en Irak. Cette stratégie repose sur trois axes : une augmentation des effectifs visant à reprendre l'initiative aux Talibans – le « surge » -, l'établissement de fenêtres de dialogue avec certaines composantes de la nébuleuse talibane et un passage de relais à Islamabad. Ce sont les préalables à un retrait annoncé mais non programmé.

### **1.1 - UNE SITUATION DEGRADEE GERE PAR UN CHEF D'ÉTAT LARGEMENT DECREDIBILISE**

La conjugaison de plusieurs facteurs a contribué à la dégradation de la situation sur le terrain. Washington n'a pas accordé la priorité stratégique nécessaire pendant longtemps. La légitimité du président Hamid Karzaï s'est effondrée. La faible emprise de l'administration sur le territoire afghan est menacée par le retour en force des Talibans depuis deux ans.

L'invasion de l'Irak a détourné l'attention portée au théâtre afghan pendant plusieurs années, et l'investissement en ressources militaires et financières a été trop faible. Aujourd'hui, les Etats-Unis tentent de reprendre l'initiative et de rétablir une situation extrêmement dégradée (depuis 2007-2008). Cependant, les moyens consacrés à la stabilisation, au « surge » puis au retrait des Etats-Unis d'Irak sont plus élevés que ceux dédiés à l'Afghanistan, où Washington a tenté de sous-traiter une bonne partie des opérations à ses partenaires européens de l'Alliance atlantique.

La légitimité d'Hamid Karzaï, qui bénéficiait d'une grande popularité au début de son premier mandat, s'est réduite comme peau de chagrin. Sa gestion de l'Etat afghan est catastrophique : contestable et

contestée (les membres de son clan des Pachtoune Polpozaï ont été les principaux bénéficiaires), elle encourage une corruption endémique. Les conditions de sa réélection, le délitement de son de son autorité et de l'emprise de l'Etat afghan sur le territoire ont obligé la coalition internationale à accroître la pression sur un chef de l'Etat décrédibilisé. Il doit aujourd'hui prendre des initiatives courageuses, en particulier le lancement d'un véritable dialogue politique et une meilleure implication de l'armée afghane dans les opérations de sécurité. Sa marge de manœuvre est cependant très réduite, car il est perçu comme l'homme-lige des Occidentaux, ce qui a facilité le retour en force des Talibans. Il en est de même pour la coalition internationale dont l'aide au peuple afghan a été détournée par l'administration au profit des proches du chef de l'Etat.

## 1.2 - L'INFLECHISSEMENT DE LA STRATEGIE AMERICAINE : UN « SURGE » AVANT LE RETRAIT ?

Justifiée et orientée par la lutte contre le terrorisme, la stratégie américaine initiale était essentiellement militaire. *A contrario*, la nouvelle stratégie décidée par l'administration Obama se veut globale, fut-ce au prix de certaines incohérences. Initialement, l'administration Bush était hostile à toute idée de démocratisation du régime afghan, l'objectif était minimaliste et assumé comme tel.

La stratégie d'Obama reprend le terme de « *surge* » s'inspire de ce qui est fait en Irak depuis trois ans. Elle est sanctionnée par une augmentation considérable de la présence militaire occidentale (70 000 militaires américains, 15 000 en provenance des autres Etats-membres de l'OTAN plusieurs milliers par le biais des sociétés de sécurité qui connaissent une hausse considérable de leurs effectifs par basculement massif de personnels d'Iraq vers l'Afghanistan.

Parallèlement, les Etats-Unis tentent d'ouvrir un dialogue avec les Talibans qualifiés de « *modérés* » – transposant ainsi en Afghanistan leur stratégie conduite à l'endroit des anciens baassistes irakiens qui ont fini par éradiquer Al-Qaïda du pays. Dans le même temps, les Américains souhaitent imposer un certain nombre de changements au sein de l'exécutif afghan afin de rendre le régime acceptable à la fois pour les partenaires internationaux (bailleurs et Etats ayant des contingents *in situ*) et les citoyens afghans.

Au plan proprement militaire, il ne s'agit plus de reconquérir le terrain mais de faire en sorte que les pouvoirs publics soient visibles dans les zones importantes en tenant les grandes villes et les voies de communication. L'objectif est de permettre un retrait en 2011, un an avec les élections américaines laissant un pouvoir consolidé avec une capacité militaire suffisante pour poursuivre le combat et gérer la situation en lieu et place de la coalition. Cette séquence n'est pas sans rappeler celles caractéristiques des guerres coloniales de la France<sup>1</sup>, notamment en Indochine (1948/49 puis 1951/52) qui a vu la puissance coloniale française tenter un dernier sursaut militaire afin de renverser une situation devenue intenable. Tout en tentant de gagner « *le cœur et les esprits* » en faisant passer le message qu'il ne s'agit pas d'un combat impérialiste, encore moins une « *croisade* » contre l'islam, il s'agit aujourd'hui encore d'inverser un rapport de force négatif.

La notion de « *talibans modérés* » est une création occidentale et donc un subterfuge à l'intention de l'opinion publique. Il serait plus pertinent de mettre en évidence la dimension idéologique des

---

<sup>1</sup> Dont le général Petraeus qui a dirigé les théâtres iraquien et afghan dit avoir parfois tiré son inspiration.

mouvements talibans selon qu'ils participent au « *djihadisme international* » ou qu'ils sont animés par des objectifs purement nationalistes. En souhaitant ouvrir, directement ou indirectement, un dialogue avec certaines franges de cette nébuleuse, la coalition ne fait que reproduire en Afghanistan la stratégie de contre-insurrection dont l'administration Bush a usé en Irak. Force est pourtant de reconnaître que les contextes géostratégique et sociopolitique de ces deux pays ne sont pas semblables.

Dans ce contexte, les pourparlers actuels avec le HIB de Gulbudin Hekmatyar posent question. Est-ce la pression occidentale pesant sur Hamid Karzaï qui a obligé celui-ci à entamer des négociations avec certains groupes d'insurgés ? Le retournement du HIB, en conflit à présent avec les Talibans, sera-t-il durable ? Si oui, quelle attitude la communauté internationale adoptera-t-elle à l'égard du passé criminel de son leader ? Doit-on à l'inverse, comme le soutient Jean-Dominique Merchet, faire en sorte de saisir toutes les opportunités permettant de faciliter le départ des Occidentaux, partant du principe qu'aucune issue durable n'est possible ?

### **1.3 - LA NECESSAIRE INTEGRATION DES ACTEURS REGIONAUX DANS LE REGLEMENT DE LA CRISE AFGHANE**

L'autre axe majeur de règlement de la crise est son internationalisation. Washington donne la priorité au partenariat stratégique en cours de consolidation avec Islamabad, malgré les doutes sur sa viabilité. En témoignent, les multiples visites effectuées par Robert Gates (janvier 2010) et la secrétaire d'Etat Hillary Clinton (mars 2010) afin de consolider ce partenariat historique (bénéficiant d'une aide financière à hauteur de 3 milliards de dollars).

L'objectif américain est aussi de voir Islamabad instaurer, à terme, un « *protectorat militaire* » informel sur l'Afghanistan. La question pour les Etats-Unis est de savoir si le Pakistan peut se substituer à la coalition dans la lutte contre Al-Qaïda sous couvert de zones libérées (camps d'entraînements, structures). Or, le soutien apporté par une partie des militaires pakistanais et des agents de l'ISI à l'émergence des Talibans dans les années 1980 et à leur volte-face contre les Occidentaux incitent à la prudence. Au fond, ces vingt dernières années, le Pakistan a joué sa propre partition en Afghanistan. Les affinités entre l'Inde et Hamid Karzaï ont renforcé la défiance de l'establishment pakistanais à l'égard de celui-ci. L'Afghanistan représente l'arrière-cour d'une confrontation indo-pakistanaise bien connue. L'Inde cherche à se ménager une profondeur stratégique tandis que le Pakistan craint d'être pris en étau.

D'autres acteurs internationaux ont des intérêts et des capacités pour agir en Afghanistan : l'Iran, la Russie et la Chine. La France aussi pourrait inciter ses partenaires européens à favoriser cette internationalisation du règlement du conflit. Partant du principe que l'Europe est moins engagée du point de vue de ses responsabilités que les Etats-Unis, et bénéficie d'une image moins dégradée. L'Afghanistan ne doit plus apparaître comme un enjeu de politique globale (la lutte contre le terrorisme) mais redevenir un problème de sécurité régionale favorisant la réappropriation du dossier par les acteurs régionaux. Le concept américain de « sanctuarisation » de l'Afghanistan doit être supplanté par cette idée. C'est spécifiquement le cas de la République islamique d'Iran perçu comme l'un des protecteurs de la minorité chiite afghane, qui a donné refuge à Gulbudin Hekmatyar... un islamiste sunnite, ce qui prouve sa capacité à maîtriser une partie du jeu sur l'échiquier afghan.

## **2 - QUELLES LEÇONS TIRER DE L'EXPERIENCE AFGHANE POUR LA FRANCE ?**

La France a accru sa participation depuis deux ans et ses hommes sont engagés dans l'une des parties du pays les plus hostiles à la présence occidentale (les vallées de Kapiça et Surobi). Elle apporte un soutien actif au régime en place. Comme les autres partenaires européens de l'OTAN elle est absente dans la définition des stratégies. Elle n'est pas davantage associée à la conduite des opérations. Elle n'est vraisemblablement pas non plus consultée dans une éventuelle stratégie de sortie de crise. Comme en témoigne la nouvelle stratégie, décidée entièrement à Washington. Le décalage grandissant entre la communication gouvernementale et la situation sur le terrain et l'incapacité à peser dans le processus décisionnel au niveau stratégique plaident en faveur d'une redéfinition urgente de notre politique.

### **2.1 - UN DECALAGE GRANDISSANT ENTRE LES OBJECTIFS ET LA COMMUNICATION ET LA REALITE AFGHANE**

La France s'est engagée en Afghanistan, aux côtés des Etats Unis dès novembre 2001, dans le cadre de l'opération de « police internationale » engagée à la suite des attentats du 11 septembre. L'objectif était à la fois précis – porter un coup fatal à Al Qaïda qui avait revendiqué les crimes du 11 septembre et renverser le régime des Talibans qui lui avaient donné asile – et extrêmement vague puisque la question concrète de la réalité et du devenir de l'Etat afghan était totalement éludée. Ce flou des objectifs politiques ne pouvait aboutir qu'à laisser la gestion aux militaires. Il était toutefois masqué par un double discours sécuritaire et démocratique. Les Européens ont très largement contribué à créer ce flou, dès le départ, en assortissant les objectifs militaires d'un certain nombre de conditions politiques formalisées au cours du sommet de Berlin et ayant débouché sur le Consensus du même nom(2003). Cette complexification des objectifs n'a pas été accompagnée de moyens suffisants tant d'un point de vue militaire (600 000 hommes seraient nécessaires au contrôle du pays) que financier. Les discours légitimant notre présence en Afghanistan – découlant des résolutions des Nations unies - n'ont pas évolué alors que, sur le terrain, la situation changeait profondément. La lutte contre les Talibans s'est muée en combat sans merci contre la majorité pachtoune dont le système taliban est l'émanation politique.

Face aux interrogations et à la défiance croissante de l'opinion publique la communication est simpliste :

- Comme en 2001, elle continue de souligner que la lutte contre le terrorisme et pour notre sécurité se gagne militairement en intervenant à plusieurs milliers de kilomètres d'Europe, hors même du champ d'action « légitime » de l'organisation censée assurer la sécurité euro-atlantique, l'OTAN ;
- Elle continue de faire croire que nous travaillons à transformer la société afghane contre ses archaïsmes pour en faire un Etat démocratique, respectueux des droits de l'Homme et de la Femme en particulier.

La complexité de la situation et des enjeux en Afghanistan est sans rapport avec une communication qui ne présente à nos concitoyens que les objectifs de progrès social d'un pays dont une partie de la

population se bat pour la survie. En témoignent les difficultés rencontrées dans l'éradication de la culture du pavot. En critiquant cette communication simpliste, il ne s'agit pas de mettre en cause le bien fondé des valeurs dont l'Europe et la France doivent promouvoir, encore moins d'encourager le retour des Talibans. Cependant, en étant une force d'occupation, incapable de mettre en œuvre les espoirs qu'il est censé porter, l'Occident décrédibilise les valeurs mêmes qu'il.

## **2.2 - UNE ABSENCE ASSOURDISSANTE ET CONSTANTE DE LA FRANCE DANS LA DEFINITION DE LA STRATEGIE AFGHANE**

Ce discours simpliste n'est pas seulement une posture fourvoyant l'opinion publique, il verrouille toute réflexion critique et impose un suivisme total de la politique et de la stratégie américaine. La France qui, comme ses partenaires de l'OTAN, s'est engagée par solidarité avec les Etats-Unis en 2001, s'est retrouvée pieds et poings liés à une stratégie sur laquelle elle n'a jamais eu d'influence. L'arrivée de N. Sarkozy en 2007, suivi de la pleine réintégration sans condition dans les structures otaniennes, a évidemment accentué cette dérive.

En fait, avec près de 4 000 hommes sur le terrain et une enveloppe de coopération de 17 millions d'€, la France n'a évidemment ni le poids militaire suffisant, ni la capacité politique pour imposer un leadership sur ce dossier. Elle est un auxiliaire de sécurité certainement efficace, compte tenu des qualités reconnues de nos soldats dans ce type d'opération, et elle contribue à légitimer une opération otano-européenne sans faire entendre la voix discordante qu'on lui a connue à d'autres moments. Le crédit que nous pouvions avoir en Afghanistan par une politique bilatérale ancienne et relativement cohérente, appuyée sur un outil culturel non négligeable à Kaboul, ne survivra pas à terme. Au fond, dans cette malheureuse expédition afghane, la France ne se soucie que de politique transatlantique. Traumatisé par son audace dans l'affaire iraquienne, notre pays ne cesse depuis 2003 de vouloir se racheter auprès de notre allié quitte à perdre toute voix originale et toute capacité d'initiative. Ce qui joue en Afghanistan, est l'honneur et la crédibilité militaire des Américains et de leurs alliés et la survie de la ligne politico-militaire dangereuse qui a été imprimée à l'OTAN.

## **2.3 - QUELLES LEÇONS POUR LA FRANCE ET POUR LA GAUCHE ?**

Nous sommes condamnés jusqu'à la fin de l'opération – jusqu'à la décision de retrait de Washington – à être solidaires, dans le cadre de l'OTAN comme dans celui de l'UE. Nous le devons à nos alliés. Nous le devons aussi en tant que membre du Conseil de Sécurité, les Nations Unies ayant été engagées dans l'opération afghane à notre instigation. Nous ne pouvons nous retirer sans nous assurer que l'Organisation des Nations Unies, notre levier le plus précieux dans la recomposition multipolaire du monde qui se dessine, ne subira pas une humiliation préjudiciable. Cela doit être aujourd'hui notre priorité.

La France n'est pas pour autant condamnée à avaliser les plans militaires qui lui seront présentés, ni à répondre aux demandes en hommes supplémentaires qui lui seront formulées au fur et à mesure que les conditions d'un écrasement des Talibans apparaîtront pourtant de plus en plus illusoires, au nom de la préparation du retrait. Dans cette phase délicate, la France doit négocier en faisant, par exemple, qu'elle préférera utiliser les sommes qu'elle ne consacre pas à l'envoi de nouveaux militaires pour des opérations de coopération civile plus importantes ou pour faire venir en France les

futures élites afghanes. La France continuera de subir les décisions politico-militaires au sein de l'OTAN. Elle retrouvera au moins un peu plus de crédibilité au sein de l'UE et des Nations Unies en mettant davantage en accord ses paroles et ses actes.

Au-delà de ce retrait progressif mais solidaire d'Afghanistan, qu'elle doit réclamer avec clarté et constance, la gauche doit imposer un nouveau discours dans la perspective des élections présidentielles de 2012. Celles-ci se gagneront sur la force et la cohérence d'un nouveau message, en politique étrangère comme dans les affaires économiques ou sociales, pour rompre avec 20 ans de discours néo-conservateur.

Partant des expériences afghane et iraquienne, une position progressiste sur ce type de dossier serait marquée par les points suivants :

- notre sécurité ne se gagne pas en engageant des opérations militaires avec l'OTAN à des milliers de kilomètres de chez nous. L'organisation doit rester un instrument de sécurité régionale et la France mettra désormais son veto à tout engagement de police internationale hors d'Europe ;
- hors d'Europe, les militaires français ne peuvent être engagés que dans des opérations de maintien de la paix des nations unies ou d'organisations régionales (Union africaine par exemple) ou sous-régionale, et prioritairement agir dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense ;
- la démocratie et les droits de l'Homme ne peuvent être imposés par la force. La France, comme ses partenaires européens, utilise des outils de coopération au développement, répond aux demandes de ses partenaires et entend être un exemple séduisant. Nous voyons qu'il y a là des marges d'action considérables ;
- la France comme ses partenaires européens doivent user de leur *soft power*. Dès lors, il s'agit de mettre en balance les millions d'euros mobilisés dans la conduite des opérations militaires et l'utilisation qui pourrait en être faite dans d'autres types d'opérations, notamment dans la coopération civile. Il convient à cet égard de s'interroger sur les conséquences politiques d'un fléchage trop marqué des crédits OPEX – quand il y en a ! – vers le ministère de la défense ;
- seul le Parlement, à l'issue d'un débat public ouvert, doit pouvoir décider de l'envoi de troupes et du choix éventuel d'autres moyens d'action. Nous savons bien que cela ne garantit pas la justesse des choix – les parlements américain et britannique en ont malheureusement fait la démonstration en Iraq – mais il est encore plus dangereux et anti-démocratique de s'en remettre à la seule technostructure militaire et aux quelques conseillers du Président pour décider d'engagements aussi fondamentaux pour notre pays. Si une opération doit être engagée dans l'urgence, la révision constitutionnelle de 2008 oblige l'exécutif à la validation législative au bout de six mois. Cette réforme n'est qu'un premier jalon dans la démocratisation de la politique extérieure

La priorité d'un gouvernement de gauche doit être de redonner une voix à la France, ce qui suppose de retrouver une liberté d'analyse et une capacité à faire des propositions audacieuses. Ceci ne s'improvisera pas une fois revenu au pouvoir. Il faut dès à présent, en tenant un discours de responsabilité vis-à-vis de nos alliés – et l'affaire afghane en donne malheureusement l'occasion - faire sauter les verrous idéologiques qui nous ont été imposés. En politique étrangère comme en politique intérieure, le discours sécuritaire est sans doute l'un des plus pernicieux.