

N° 339

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 mai 2005

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

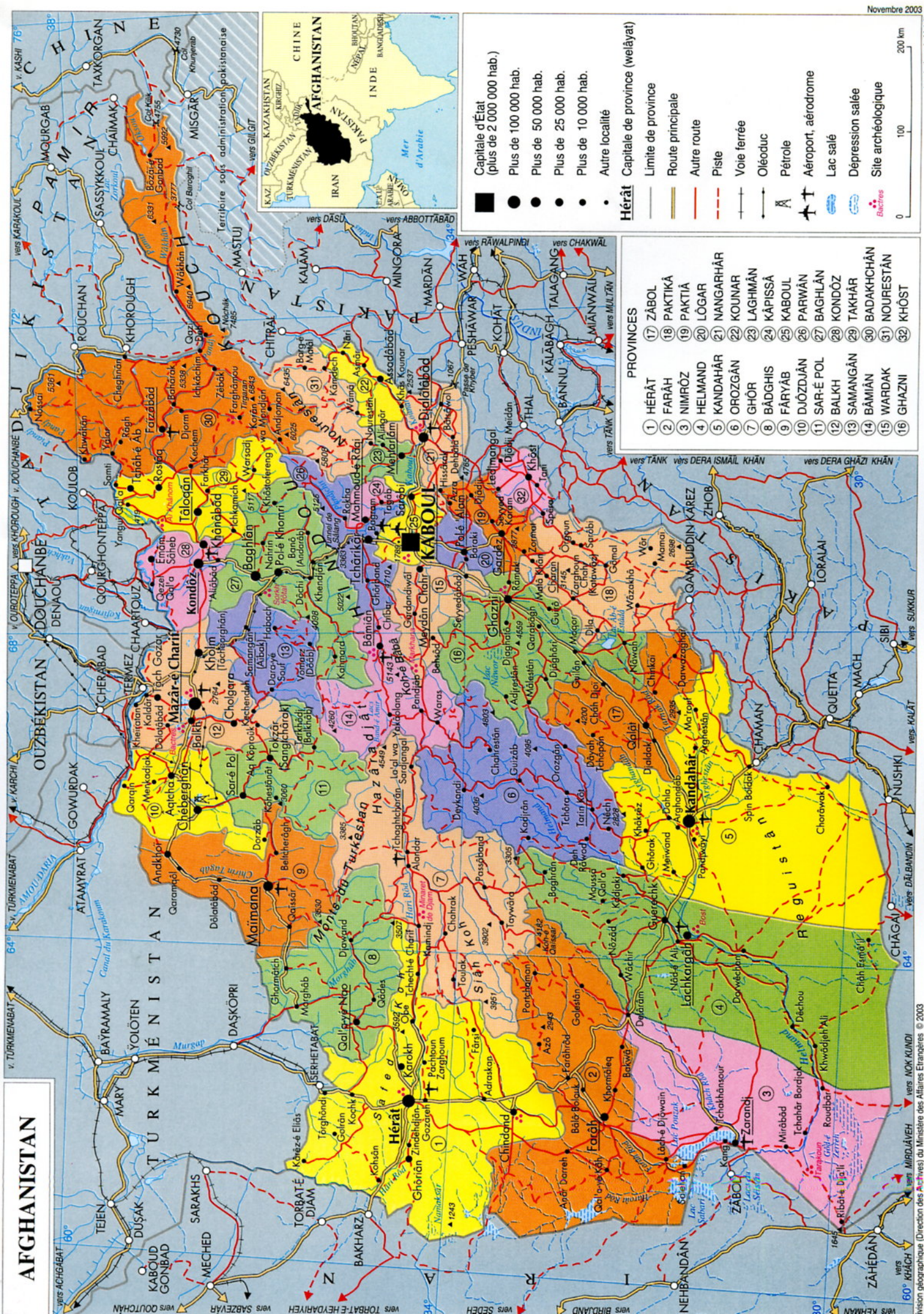
au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1), à la suite d'une mission effectuée du 16 au 24 avril 2005 par une délégation en Afghanistan,

Par MM. Serge VINÇON, Josselin de ROHAN,
Didier BOULAUD, Mmes Gisèle GAUTIER et Hélène LUC,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert Del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, André Rouvière, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, MM. Francis Giraud, Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Hue, Joseph Kergeris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Daniel Percheron, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

AFGHANISTAN



- Capitale d'État (plus de 2 000 000 hab.)
- Plus de 100 000 hab.
- Plus de 50 000 hab.
- Plus de 25 000 hab.
- Plus de 10 000 hab.
- Autre localité

Hérât

- Limite de province
- Route principale
- Autre route
- - - Piste
- Voie ferrée
- Oléoduc
- Pétrole
- Aéroport, aérodrome
- Lac salé
- Dépression salée
- Site archéologique

PROVINCES

- 1 HÉRÂT
- 2 FARÂH
- 3 NIMRÔZ
- 4 HELMAND
- 5 KANDAHÂR
- 6 OROZGÂN
- 7 GHÔR
- 8 BADGHIS
- 9 FARYÂB
- 10 DJOZJÂN
- 11 SAR-E POL
- 12 BALKH
- 13 SAMANGÂN
- 14 BÂMIÂN
- 15 WARDAK
- 16 GHAZNI
- 17 ZÂBOL
- 18 PAKTIKÂ
- 19 PAKTIÂ
- 20 LÔGAR
- 21 NANGARHÂR
- 22 KOUNAR
- 23 LAGHMÂN
- 24 KAPISSÂ
- 25 KABOUL
- 26 PARWÂN
- 27 BAGHLÂN
- 28 KONDÛZ
- 29 TAKHAR
- 30 BADAKHCHÂN
- 31 NOURESTÂN
- 32 KHÛST

AFGHANISTAN : PRINCIPALES DONNÉES GÉOGRAPHIQUES ET HUMAINES

L'Afghanistan couvre un territoire de 652.000 km² –soit un peu plus que la France-. Il est bordé, d'ouest en est, par l'Iran (936 km de frontière commune), le Turkménistan (744 km), l'Ouzbékistan (137 km), le Tadjikistan (1 206 km), la Chine (76 km) et le Pakistan (2 340 km).

L'essentiel du territoire est dominé par le vaste ensemble montagneux de l'Hindou Kush qui s'étend de l'Est au centre du pays. A l'Ouest et au Nord, *« une steppe plate et aride ceinture les montagnes. L'été y est brûlant, jaune, poussiéreux et piqueté de touffes d'épines. Mais il neige en hiver et au dégel succède un bref printemps où la steppe se pare d'herbes et de fleurs. Au Sud, la steppe se dégrade en plaines désolées de pierraille jaune, puis en dunes de sable vers le Sud-Ouest. Les torrents descendus de l'Hindou Kush y fertilisent quelques oasis avant de mourir, englobés par les sables ou stagnant en flaques saumâtres aux confins iraniens »*.¹

Les fortes contraintes de cette géographie ont rejeté l'essentiel des populations aux périphéries du pays, en fonction du climat et de l'eau : en particulier au Nord –cultures de riz et de coton-, à l'Ouest, au Sud et à l'Est, où les populations se concentrent dans les oasis ou le long des rivières, dont certaines ont disparu après des années de sécheresse.

La population –près de 22 millions d'habitants, compte non tenu des quelque 2 millions de réfugiés en particulier en Iran et au Pakistan-, est constituée d'une pluralité ethno-linguistique : Pachtounes (42 %), Tadjiks (27 %), Hazaras(chiites) (9 %), Ouzbeks (9 %) ; s'y ajoutent des communautés plus réduites : Aimak (4 %), Turkmènes (3 %), Baloutches (2 %) et autres (4 %). La constitution de 2004 énumère 14 groupes ethniques.

L'Islam sunnite est la religion de 80 % de la population, les chiites en représentent 20 %. Les moins de 15 ans constituent plus de 50 % de la population.

Les langues principales sont le pachto et le dari (farsi afghan). La constitution de 2004 leur a conféré le statut de langues officielles mais a également prévu que les autres langues parlées dans le pays : turc (ouzbek et turkmène), baloutche, pashai, nuristani et le pamiri sont également langues officielles dans les zones où elles sont parlées par une majorité.

¹ Michael Barry. « Le Royaume de l'insolence » (Flammarion 2002)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AFGHANISTAN : PRINCIPALES DONNÉES GÉOGRAPHIQUES ET HUMAINES	3
INTRODUCTION	7
I. LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE AU CHEVET DE L'AFGHANISTAN	9
A. RESTAURER LA SÉCURITÉ ET LES BASES D'UN NOUVEL ÉTAT	10
1. <i>Le double enjeu de la présence militaire internationale</i>	10
2. <i>Le processus de désarmement, démobilisation, réinsertion des anciennes forces militaires afghanes</i>	12
3. <i>La reconstitution de la police et de l'armée nationale</i>	13
B. UNE DÉMOCRATIE À CONSTRUIRE.....	15
1. <i>La transition politique en voie d'achèvement</i>	15
a) Les bases d'une nouvelle ère politique.....	15
b) La constitution afghane du 4 janvier 2004	18
2. <i>Les obstacles à une démocratisation réelle</i>	20
a) Partis politiques ou logique communautaire ?	20
b) Quelle influence de « l'islam politique » sur la mise en œuvre des nouvelles institutions ?	22
c) Un Etat central faible	22
d) Le respect des droits humains élémentaires au centre de la reconstruction politique et sociale.....	22
II. UNE STABILISATION INCERTAINE FRAGILISÉE PAR LE FLÉAU DU TRAFIC DE DROGUE ET UNE EXTRÊME PAUVRETÉ	24
A. LE TRAFIC DE DROGUE : UNE HYPOTHÈQUE MAJEURE.....	24
1. <i>Des données préoccupantes</i>	24
2. <i>Quelle stratégie de lutte ?</i>	25
B. L'EXTRÊME PAUVRETÉ : UNE ÉCONOMIE À RECONSTRUIRE	27
1. <i>Une économie traditionnelle ruinée par la guerre</i>	27
2. <i>... qui a généré une immense misère sociale</i>	28
3. <i>Une aide internationale indispensable</i>	29
III. L'AFGHANISTAN ET LE MONDE : QUEL CHOIX ENTRE SES VOISINS ET SES ALLIÉS OCCIDENTAUX ?	32
A. L'AFGHANISTAN ET SES VOISINS	32
1. <i>L'Asie du Sud</i>	32
2. <i>L'Asie centrale et la Russie</i>	33
3. <i>L'Iran</i>	34
B. UNE INFLUENCE AMÉRICAINE NÉCESSAIRE ET CONTESTÉE	34
1. <i>Une présence incontournable</i>	34
2. <i>L'accord de partenariat stratégique</i>	35
IV. LA COOPÉRATION BILATÉRALE FRANCO-AFGHANE	37
A. UNE COOPÉRATION ANCIENNE, UNE SOLIDARITÉ CONSTANTE.....	37
B. AUJOURD'HUI, UNE COOPÉRATION ACTIVE AVEC DES MOYENS MESURÉS	38

CONCLUSION	42
EXAMEN EN COMMISSION	43
ANNEXE I - REPÈRES HISTORIQUES	46
ANNEXE II - PROGRAMME DE LA MISSION D'INFORMATION (du 17 au 24 avril 2005).....	49

Mesdames, Messieurs,

Depuis décembre 2001 et la chute du régime taliban, consécutive aux attentats du 11 septembre 2001 perpétrés par le groupe Al Qaïda qui s'y était établi, l'Afghanistan bénéficie d'une sollicitude inédite de la communauté internationale. Celle-ci, depuis près de 4 ans, ne ménage pas ses efforts financiers, politiques, militaires, pour tenter de reconstruire le pays. Les tâches sont immenses : instaurer une démocratie, bâtir une économie, redonner, après quelque 23 années de conflit, espoir à la société afghane dans son ensemble.

Les premiers effets de la reconstruction sont perceptibles : le processus de transition politique agréé entre les factions afghanes à Bonn en décembre 2001 a été mené à bien sous l'égide de l'ONU avec, en 2004, l'adoption d'une nouvelle constitution et la première élection présidentielle au suffrage universel. Les élections législatives et régionales du 18 septembre 2005 consacrent l'achèvement de ce processus. Par ailleurs, des écoles, des routes, des centres de soins ont été reconstruits ou réhabilités. Enfin, les Afghans ont marqué, par une participation massive aux élections présidentielles du 9 octobre 2004, les espoirs qu'ils fondent dans la nouvelle ère politique qui s'est ouverte et que l'Afghanistan n'avait finalement jamais véritablement connue dans son histoire, à l'exception de la brève période de la monarchie constitutionnelle, entre 1964 et 1973.

La stabilisation du pays demeure cependant fragile : le trafic de drogue lié à la production massive de pavot à opium alimente l'insécurité et la corruption à tous les niveaux. Il se nourrit de l'impuissance de l'Etat central dans les provinces et la conforte, hypothéquant ainsi une phase essentielle de la restauration de l'autorité légitime.

La sécurité demeure une inquiétude majeure, au moment où les régions du Sud et de l'Est sont le théâtre d'affrontements fréquents entre les forces de la Coalition et le reliquat des éléments talibans ou d'Al Qaïda.

Par ailleurs, les conditions de vie d'une vaste majorité d'Afghans restent marquées par une pauvreté extrême que l'aide internationale n'est pas encore parvenue à alléger significativement, suscitant impatience et incompréhension.

Enfin, si une démocratie formelle existe désormais, sa mise en œuvre concrète se heurte encore à des traditions politiques –clientélisme, communautarisme, influence des potentats locaux dotés ou non de milices illégales- qui sont autant d’entraves à un ancrage démocratique véritable.

La mission qu’une délégation de votre commission des affaires étrangères a effectuée en Afghanistan, du 17 au 24 avril 2005, a permis d’appréhender les principaux enjeux de cette ambitieuse mission que s’est donnée la communauté internationale et à laquelle la France participe activement.

Cette délégation, qui était composée de M. Serge Vinçon, président, MM. Josselin de Rohan, Didier Boulaud, et de Mmes Gisèle Gautier et Hélène Luc, a pu rencontrer les principaux acteurs internationaux, civils et militaires, ainsi que les responsables afghans, dont l’ancien roi Zaher shah, le président Hamid Karzaï et ses principaux ministres.

La délégation tient à cette occasion à remercier très vivement l’ambassadeur de France en Afghanistan, S. Exc. M. Jean-Pierre Guinhut et ses principaux collaborateurs pour la qualité du programme préparé à son intention et l’intérêt des informations qu’ils lui ont permis de recueillir.

I. LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE AU CHEVET DE L'AFGHANISTAN

Il aura fallu la tragédie des attentats du 11 septembre 2001 pour que l'Afghanistan soit libéré de l'emprise du régime taliban. Cette observation a été souvent formulée à votre délégation par nombre de ses interlocuteurs afghans. Elle exprime, en creux, le constat selon lequel c'est bien l'indifférence de la communauté internationale à l'égard de l'Afghanistan de l'après 1989 qui avait permis que s'installe et se perpétue le chaos de la guerre puis l'émergence du mouvement taliban et sa domination, jusqu'en 2001, sur l'essentiel du territoire afghan.

La leçon a-t-elle été retenue ? A cette question la réponse est pour l'heure positive et l'action internationale conduite depuis 2001 l'atteste : déploiement militaire massif et durable, aide financière substantielle, programme de reconstruction institutionnelle et administrative... G8, ONU, OTAN, Union européenne, institutions financières internationales, pays donateurs, certains pays voisins (Inde, Iran, Pakistan), ONG..., tous ces acteurs sont aujourd'hui au chevet d'un Afghanistan où tout reste à construire, à reconstruire, à commencer par l'Etat afghan lui-même.

Ce processus d'assistance à la reconstruction de l'Afghanistan animé par l'ONU se fonde aussi sur une participation active des responsables afghans et de la population : le « processus de Bonn », issu des accords inter afghans signés à Bonn-Petersberg le 5 décembre 2001 a ainsi défini un calendrier -Loya Jirga d'urgence, Loya Jirga constitutionnelle, élections présidentielles, élections locales et parlementaires- et un cadre institutionnel -la Constitution du 4 janvier 2004-. C'est ce processus de transition politique qui est en passe d'être conclu avec les élections législatives du 18 septembre 2005.

Le seul fait que cette ambitieuse démarche des acteurs internationaux, associée à une responsabilisation des Afghans, ait permis d'adopter une nouvelle Constitution puis d'organiser des élections présidentielles et législatives, est -à soi seul- un succès considérable. Pour autant, au-delà de ce succès « formel », les difficultés demeurent et se cristallisent autour de trois thèmes majeurs : la sécurité, la drogue, et la reconstruction, encore beaucoup trop lente, ne serait-ce que d'un embryon d'Etat afghan. De même, en « toile de fond », l'extrême pauvreté du pays et des Afghans, qui place l'Afghanistan au 173^{ème} rang des pays en termes de développement, et qui perdure malgré les importantes aides financières, attise l'impatience de l'opinion et, en cela, fragilise l'ensemble du processus.

A. RESTAURER LA SÉCURITÉ ET LES BASES D'UN NOUVEL ÉTAT

1. Le double enjeu de la présence militaire internationale

Un peu plus de 30 000 militaires étrangers sont aujourd'hui déployés en Afghanistan, dans le cadre de deux opérations distinctes : Enduring freedom (liberté immuable), d'une part, et la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS), d'autre part. La première est investie d'une mission de combat contre le reliquat des éléments talibans et d'Al Qaïda, dans la suite de l'assaut lancé en décembre 2001 contre le régime taliban, en application de l'article 51 de la Charte des Nations Unies sur la légitime défense d'un Etat contre une agression. La seconde, la FIAS, est issue du volet militaire et sécuritaire des accords de Bonn-Petersberg. Si Enduring freedom relève directement du commandement américain, la FIAS, initialement placée sous des commandements nationaux tournants,¹ relève du commandement OTAN depuis 2003². Les deux opérations ont donc une finalité distincte : l'une fait la guerre, l'autre assure une sécurisation progressive du territoire.

- La **FIAS** mobilise un peu plus de 10.000 hommes issus de 36 nations, les principaux contributeurs étant l'Allemagne, la France (600 hommes), le Royaume-Uni, l'Italie et le **Canada**.

La FIAS relève depuis 2003 de la responsabilité du Joint Forces Command North de l'OTAN situé à Brunssum (Pays-Bas). Sur le terrain, le commandement des forces tourne tous les six mois.

Sur les 21 équipes de reconstruction provinciales (PRT) déployées, 9 relèvent de l'OTAN –au Centre, au Nord et à l'Ouest du pays.

La France dont les unités sont aujourd'hui déployées à Kaboul dans le cadre de la Brigade multinationale pourrait à l'avenir prendre la responsabilité de la FIAS dans la capitale **et sa province**, ce qui supposerait un effectif supplémentaire permettant d'atteindre le millier de personnels.

Après s'être déployée dans le Nord et l'Ouest du pays, la FIAS s'étendrait vers le Sud –Canadiens et Britanniques- (phase 3), puis à l'Est –forces américaines- (phase 4) à l'horizon de fin 2006.

Les résolutions 1386, 1413 et 1444 du Conseil de Sécurité ont donné mandat à la FIAS (sous chapitre VII de la Charte autorisant le recours à la force) d'aider le gouvernement afghan pour la sécurisation de Kaboul et de ses environs afin de permettre la reconstruction. Elle effectue des patrouilles régulières, dont certaines conjointes avec des forces de police de Kaboul et participe à des actions civilo-militaires, notamment pour l'acheminement d'eau potable, l'approvisionnement en électricité, la réhabilitation d'infrastructures, la reconstruction d'écoles... Contribuant à la réhabilitation du secteur « sécurité » de l'Etat afghan, elle a aidé la **MANUA** et

¹ britannique, turc, germano-néerlandais

² Commandements successifs allemand, puis canadien, français (Eurocorps), turc et actuellement italien (août 2005).

le gouvernement afghan dans la mise en œuvre de processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR), dont le Japon assure la responsabilité de nation pilote.

- L'opération **Enduring Freedom** (« liberté immuable ») est dirigée par le Central Forces Command-Afghanistan (CFC-A), sous le commandement du général américain Karl Eikenberry depuis janvier 2005. Elle mobilise environ 20.000 hommes dont 18.000 Américains- (et quelques 200 membres des forces spéciales françaises) pour des missions de combat contre Al Qaida et les talibans, essentiellement dans le Sud et l'Est du pays.

Elle dirige par ailleurs 12 des 21 PRT (équipes de reconstruction provinciales) déployées dans sa zone d'opérations.

Américains et Britanniques plaident depuis plusieurs mois pour une fusion des commandements de chacune des deux forces, considérant que la pacification progressive des régions de Kaboul, du Nord et de l'Ouest de l'Afghanistan, qui a déjà permis l'extension de la zone d'action de la FIAS à ces territoires se prolongera logiquement avec l'extension suivante au Sud puis à l'Est, justifiant de placer les forces internationales sous un même commandement OTAN.

Cette logique se heurte à plusieurs obstacles.

. En premier lieu la pacification et la sécurisation des zones Sud et Est est loin d'être acquise, comme le montre la recrudescence des actions de harcèlement des talibans et la sophistication croissante de leurs « coups de main » contre les forces de la coalition, les symboles de la présence internationale, voire contre des Afghans accusés de coopérer avec les uns et les autres.

. Le second obstacle est juridique. Chacune des deux opérations a une base juridique distincte assignant à « liberté immuable » d'une part et à la FIAS d'autre part des missions différentes.

Cette dimension juridique a aussi son corollaire politique. Comme le souligne Olivier Roy : « *la distinction entre « sécurisation » et combat est importante aux yeux des Afghans. L'Isaf n'est pas perçue comme armée combattante mais plutôt comme une super gendarmerie (...) la participation de l'Isaf à ces combats entraînerait inévitablement une modification de l'image qu'en ont les Afghans et donc une plus grande difficulté à assurer des tâches « pacifiques » (...).*¹

. Si l'OTAN venait à prendre le commandement des deux opérations et que les Etats-Unis décident -ce qui est à terme probable- une réduction significative de leurs propres effectifs, les nations de l'Organisation atlantique devraient y affecter des troupes supplémentaires et des capacités « robustes » pour faire face à des situations de combat. Il n'est pas certain que cette condition soit facilement remplie.

¹ in *Afghanistan, la difficile reconstruction d'un Etat, Cahiers de Chaillot.2004*

L'hypothèse d'une fusion en une mission et sous un commandement uniques est aujourd'hui encore écartée même si une synergie croissante entre les deux forces est souhaitée.

LES ÉQUIPES DE RECONSTRUCTION PROVINCIALES

L'action militaire américaine en Afghanistan -liberté immuable- a conduit à un concept militaro-civil nouveau : les provincial reconstruction teams (équipes de reconstruction provinciales).

Il s'agit pour ces unités militaires légères -200 à 400 hommes en moyenne- au sein desquelles peuvent œuvrer des civils, et qui seront implantées à terme dans chacune des 34 provinces, d'y étendre et d'y renforcer l'influence du gouvernement central -singulièrement inexistant en dehors de Kaboul- et de permettre un environnement sécurisé pour accélérer la reconstruction et l'acheminement de l'aide.

Chaque PRT peut, dans ce cadre général, avoir une organisation spécifique : en assurant la sécurité de la zone de patrouille, elle peut insérer en son sein des sections chargées d'une tâche particulière destinées à relayer régionalement ce qui se fait à Kaboul : formation de la police ou de certains pans de l'administration comme la douane ou la justice. Elle peut développer aussi des actions civilo-militaires avec des projets à impact rapides ou des actions de développement à plus long terme : eau, constructions d'écoles, de centres de soins, etc ...

Chaque PRT entretient des liens avec les représentants locaux de l'administration centrale et la Mission d'Assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) et peut assister dans leur travail les ONG implantées depuis longtemps dans la province.

Initialement créées par les forces américaines, les PRT -environ une vingtaine en juin 2005- sont reprises progressivement par des nations parties à la FIAS sous commandement OTAN dans le Centre, le Nord et l'Ouest du pays.

Aujourd'hui 21 PRT sont déployées, 9 dans le cadre de la FIAS, 12 dans celui de « liberté immuable ».

La France ne participe pas à ce nouveau concept militaro-civil. Il reste que le bataillon français déployé à Kaboul et dont la zone d'action s'étend à la zone nord de la capitale -la plaine de Chamali- assure aussi des actions civilo-militaires parallèlement à sa mission de sécurisation dans le cadre de la FIAS.

Certaines ONG ont par ailleurs exprimé des réserves sur le « mélange des genres » entre action militaire et action humanitaire, que symbolisent ces PRT, craignant une confusion dans la perception, par les Afghans, de l'action des uns et des autres.

2. Le processus de désarmement, démobilisation, réinsertion des anciennes forces militaires afghanes

Restaurer un environnement sécurisé en Afghanistan reste un défi à tous égards : après 23 ans de guerres et de conflits, le pays a généré de multiples groupes armés, voire de véritables armées locales, équipées

d'innombrables armes légères et souvent d'armements lourds. Ces différentes forces constituaient les forces militaires afghanes (afghan military forces : AMF). Les accords de Bonn ont décidé un processus visant à désarmer ces groupes, à démobiliser leurs membres et à les réintégrer dans la vie civile ou dans les rangs, soit de la nouvelle armée afghane (ANA, Afghan National Army), destinée à devenir la seule force armée du pays, multiethnique et loyale au gouvernement central, soit dans ceux de la nouvelle police afghane (ANP, Afghan National Police).

Ce processus de DDR, financé essentiellement par le Japon mais aussi le Canada et le Royaume Uni, via un fonds du PNUD, est mis en œuvre par le gouvernement afghan à travers l' « Afghan new Beginning Program ». Ce processus, engagé en juillet 2003, a été achevé le 7 juillet 2005, sauf pour le volet réintégration qui se poursuivra en 2006. Il aura permis de désarmer 62 000 membres des AMF, d'en démobiliser 56 700 et d'en réintégrer 55 000. Par ailleurs, quelques 36 000 armes ont été collectées, auxquelles s'ajoutent 9 000 armes lourdes, soit la quasi-totalité du parc.

Le volet « réintégration » du programme DDR est le plus problématique. L'état déplorable de l'économie afghane ne permet évidemment pas de réinsérer rapidement ces combattants dans la vie active civile, ce qui les rend disponibles à toutes autres activités potentiellement illégales -trafics divers dont celui de la drogue- et toujours plus rémunératrices.

En juin 2005, a été engagé le processus, tout aussi nécessaire, de démantèlement et de désarmement des groupes armés illégaux (D.I.A.G.). Ces milices locales, distinctes des AMF, constituent les « armées privées » des commandants locaux souvent liés au trafic de drogue et qui ont pris le relais des « Seigneurs de la guerre ». Ce processus est d'ailleurs lié aux élections législatives et régionales de septembre 2005 : la loi électorale interdit en effet la candidature de toute personne qui aurait des liens avec ces milices non officielles.

3. La reconstitution de la police et de l'armée nationale

. L'armée nationale afghane

La reconstruction d'une nouvelle armée nationale constitue l'un des piliers de la restauration sécuritaire mais aussi de l'Etat afghan lui-même dans ce qui représente un symbole régalien par excellence.

L'objectif défini par l'accord de Bonn-Petersberg est de créer cette nouvelle armée, professionnelle et multi-ethnique, sur un format de 70 000 hommes à l'échéance de 2007, soit avec 4 ans d'avance par rapport au

calendrier initial, grâce au volontarisme manifesté par la communauté internationale et par les Afghans eux-mêmes sur cette question.

En juin 2005, l'ANA ne comptait encore que quelque 20 000 hommes. Ceux-ci sont recrutés sur la base du volontariat et l'ANA reproduira, à chaque niveau hiérarchique, la composition ethnique du pays.

Ce programme, dirigé par les Etats-Unis est aussi réparti entre trois nations contributives, en particulier les Etats-Unis, le Royaume Uni, et la France qui toutes trois participent à l'instruction de l'ANA : les Etats-Unis ont en charge les hommes du rang, le Royaume Uni les sous-officiers et la France les officiers. C'est dans la capitale que le Kabul Military Training Center (KMTC) forme, en permanence, cinq bataillons (entre 600 et 800 hommes par bataillon) sur un cycle de 11 semaines.

La formation dispensée par la France s'effectue à trois niveaux : au KMTC, une cellule d'assistance et de conseil de trois officiers supervise l'action d'une trentaine d'instructeurs afghans déjà formés par la France pour la formation –pendant 11 semaines– de stagiaires de niveau chef de section, commandant d'unité élémentaire ou officier d'état-major de niveau bataillon. Par ailleurs, une école d'état-major instruit, toujours en 11 semaines, les officiers supérieurs.

Enfin, des stages de spécialité sont organisés, à la demande, au sein de l'Ecole d'état-major.

L'ANA est essentiellement employée dans les opérations anti-terroristes dans le cadre de l'opération *Enduring freedom*. Il reste que sa faible capacité à manœuvrer et à conduire des opérations, son déficit en équipements lourds ne lui permettent pas de prendre toute sa part dans les opérations. Par ailleurs, l'ANA est confrontée à des problèmes récurrents de discipline –retour tardif dans les casernements, voire désertions–. Pour autant, le succès de la mise en place d'une telle armée aura un impact essentiel sur les autres volets de la reconstruction du pays.

. *L'Afghan national police*

C'est l'Allemagne qui est nation-pilote de ce programme de formation de la police, auquel participent également d'autres nations, dont les Etats-Unis et la France.

Les effectifs de la police s'élevaient en juin 2005 à quelque 54 000 hommes dont 18 000 officiers et 4 800 sous-officiers.

L'Allemagne a choisi un mode de formation étalé sur un an pour les policiers de base, deux ans pour les sous-officiers et trois ans pour les officiers. 2 600 officiers et sous-officiers ont déjà bénéficié de cette formation et 4 000 policiers du rang. Pour leur part, les formateurs américains

privilégient la quantité des effectifs formés sur la durée de l'instruction : celle-ci, dispensée souvent par des sociétés privées de sécurité composées de militaires ou policiers en retraite, s'étend sur 8 ou 4 semaines, voire seulement deux – 25 000 policiers auraient ainsi déjà été formés sur ce modèle.

Les Etats-Unis assurent aussi une formation spécifique pour la police anti-drogue à travers des unités chargées de l'éradication des champs de pavot ou des unités d'intervention.

La formation française pour la police est en effet orientée dans deux directions : la lutte anti-drogue mais aussi la reconstitution de la brigade de protection des mineurs de Kaboul qui avait été supprimée par le régime taliban. Cette action revêt une importance toute particulière compte tenu de l'extrême vulnérabilité des enfants face aux agressions de toute nature et aux traitements dont ils sont fréquemment les victimes.

La France a aussi mis en place en 2004 le premier groupe d'intervention de la police afghane au sein de la « police anti-drogue », désormais engagé dans des opérations ponctuelles contre les trafiquants.

Sur la durée, l'un des enjeux majeurs de cette reconstruction de la police afghane sera de s'assurer de son respect des droits de l'homme, ce qui est loin d'être le cas à présent où les cas de mauvais traitements et de tortures après arrestation sont encore habituels.

B. UNE DÉMOCRATIE À CONSTRUIRE

1. La transition politique en voie d'achèvement

a) Les bases d'une nouvelle ère politique

La conférence inter afghane de Bonn Petersberg a abouti à un accord le 5 décembre 2001. Son volet politique prévoyait la mise en place pour 6 mois d'une administration intérimaire, présidée par le pachoune Hamid Karzaï, mais où l'essentiel des postes ministériels -16 sur 29- est revenu aux membres de l'ancien « Front Uni », ou « Alliance du Nord », essentiellement tadjiks.

C'est en application de cet accord de Bonn que le Conseil de Sécurité a adopté le 28 mars 2002 la résolution 1401 créant la mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan (MANUA) qui joue depuis un rôle essentiel dans le bon déroulement de la délicate transition politique engagée à Bonn.

LES ACCORDS DE BONN

▪ **Les négociations** qui ont précédé la signature des accords de Bonn, sous la supervision du Représentant Spécial du Secrétaire général des Nations Unies, M. Lakdar Brahimi, ont réuni 4 groupes afghans : l'Alliance du Nord ; le groupe de Peshawar, représentant les Afghans réfugiés au Pakistan ; la Délégation de Rome représentant l'ancien roi Mohammed Zaher ; enfin le « groupe de Chypre » représentant un groupe d'exilés afghans en Iran.

En adoptant les accords, ces groupes se sont engagés sur deux points principaux :

- mettre un terme au conflit en Afghanistan et promouvoir la réconciliation, une paix durable, la stabilité et le respect des droits de l'homme ;

- réaffirmer l'indépendance, la souveraineté nationale et l'intégrité territoriale du pays ainsi que le droit pour les Afghans de déterminer librement leur avenir politique en conformité avec les principes de l'Islam, de la démocratie, du pluralisme et de la justice sociale.

▪ La Loya Jirga d'Urgence

Les accords de Bonn ont prévu également la convocation d'une loya jirga d'urgence dans les six mois suivant l'établissement de l'Autorité intérimaire qui serait inaugurée par l'ancien roi Zaher Shah (10 juin 2002).

La Loya Jirga d'Urgence déciderait d'une Autorité Transitoire comprenant une administration constituée sur une base politique élargie jusqu'à ce qu'un gouvernement pleinement représentatif puisse être établi après des élections libres et équitables dans les deux ans suivant la convocation de la Loya Jirga d'Urgence.

La convocation d'une loya jirga constitutionnelle dans les 18 mois suivant l'installation de l'Autorité transitoire en vue d'adopter une nouvelle constitution.

Avant cette nouvelle constitution, les dispositions de la Constitution de 1964 –à l'exception du caractère monarchique du régime qu'elle prévoyait-, s'appliqueront, pour autant qu'elles ne sont pas incompatibles avec les principes des accords de Bonn.

L'Autorité intérimaire pourra retirer ou amender les lois ou règlements existants, incompatibles avec les dispositions de la Constitution, les accords de Bonn ou les engagements internationaux du pays.

▪ Les commissions

Les accords confient à l'Autorité intérimaire, assistée par les Nations Unies, le soin de créer :

- une banque centrale chargée de gérer la monnaie nationale ;

- une Commission de la Justice destinée à reconstruire un système judiciaire conforme aux principes de l'Islam, aux normes internationales, à l'état de droit et aux traditions juridiques afghanes ;

- une Commission de l'Administration civile destinée à procurer à l'Autorité intérimaire puis à l'autorité transitoire des candidats aux principaux postes des différents ministères ;

- une Commission indépendante des Droits de l'homme qui aura à s'assurer du respect des droits de l'homme, à enquêter sur leurs violations et à développer les institutions nationales des droits de l'homme.

▪ **Annexes**

- L'Annexe I des accords prévoit le déploiement d'une force de sécurité internationale sous mandat du Conseil de Sécurité pour sécuriser la capitale, Kaboul.

Elle prévoit aussi que les factions militaires afghanes (Afghan Military Forces, AMF) seront placées sous le contrôle de l'autorité intérimaire.

- L'Annexe II précise que le Représentant Spécial du Secrétaire général des Nations Unies (RSSG) sera responsable de tous les aspects de l'activité des Nations Unies en Afghanistan et que l'Organisation conseillera l'autorité intérimaire pour établir un environnement politiquement neutre en vue de la tenue de la Loya Jirga d'Urgence dans des conditions libres et équitables.

- L'Annexe III demande que les Nations Unies, la communauté internationale et les institutions internationales réaffirment, renforcent et mettent en œuvre leurs engagements à aider à la réhabilitation et à la reconstruction de l'Afghanistan.

En juin 2002, la Loya Jirga (assemblée traditionnelle) d'urgence -ouverte par l'ancien roi Zaher Shah qui s'y vit conférer le titre de « père de la Nation »-, a reconduit Hamid Karzaï à la tête du gouvernement de l' « Etat transitoire islamique d'Afghanistan ». Elle a aussi permis, dans un esprit d'union nationale, de rééquilibrer quelque peu les influences des ethnies du Nord -Tadjiks et Ouzbeks- et des Pachtounes, au profit de ces derniers, à une période où par ailleurs les « chefs de guerre » contrôlaient encore une large part des provinces.

Ouverte le 14 décembre 2003, la Loya Jirga constitutionnelle conclut ses travaux le 4 janvier 2004 par l'adoption d'une nouvelle constitution. Elle fut l'occasion de rudes marchandages, dans un contexte de fractures ethniques visibles, entre anciens djihadistes tadjiks et « ministres technocrates pachtounes ». Elle a aussi consacré le recul d'influence des « seigneurs de la guerre ».

Après l'adoption de la nouvelle constitution, la MANUA a engagé un travail complexe de préparation de la première échéance électorale : l'élection présidentielle. Dans un contexte difficile, où les talibans et les partisans de l'ancien Premier ministre Gulbuddin Hekmatyar, chef fondamentaliste pachtoun du Hezb e Islami, avaient appelé au boycott des élections et au sabotage du processus électoral, c'est un total de 10 millions d'électeurs qui a été enregistré, dont 41 % de femmes ; 18 candidats, dont une femme, se sont présentés.

L'élection, tenue sans incidents majeurs le 9 octobre 2004, a mobilisé 70 % des électeurs inscrits, les femmes et les réfugiés ayant pris une part active au vote. Hamid Karzaï a été élu avec 55,4 % des voix, loin devant son principal rival, Yunus Qanouni, tadjik du Panchir (16 % des voix). Le 23 décembre 2004, un gouvernement a été formé par le Président, consacrant un nouveau recul des personnalités de l'Alliance du Nord au profit de pachtounes proches du Président.

La prochaine étape, les élections des assemblées provinciales et les élections législatives du 18 septembre 2005 concluront le volet politique du processus engagé à Bonn le 22 décembre 2001.

b) La constitution afghane du 4 janvier 2004

Après la réunion de la Loya Jirga constitutionnelle, une nouvelle constitution afghane a été adoptée le 4 janvier 2004. Elle établit un régime présidentiel avec un contrôle parlementaire fort.

La structure des pouvoirs place le président sous forte dépendance parlementaire

Elu pour 5 ans au suffrage universel direct, et secondé de deux vice-présidents, le président est investi des pouvoirs traditionnellement dévolus à cette fonction : veiller au respect de la Constitution, présider le Conseil des ministres ; commandant en chef des armées, il est responsable de la sécurité et de l'intégrité du territoire ; il peut convoquer une Loya Jirga et provoquer un référendum sur des sujets majeurs.

Surtout, ses pouvoirs spécifiquement politiques seront strictement encadrés par l'Assemblée nationale, c'est-à-dire le Parlement afghan, composé de deux Chambres. Ainsi, pour déterminer les orientations politiques nationales fondamentales du pays, le Président devra recevoir l'aval de l'Assemblée. De même pour ses pouvoirs de nomination du directeur général de la police, du gouverneur de la Banque centrale, du chef de la sécurité nationale, du président et des membres de la Cour suprême, où ses propositions doivent être acceptées par la chambre du peuple (wolesi jirga). Le Président devra donc négocier lui-même –en l'absence de fonction de Premier ministre– la totalité de ses projets, et chaque nomination au cas par cas avec une assemblée (wolesi jirga) qu'il n'a par ailleurs pas le pouvoir de dissoudre.

La nomination des ministres –par le Président– doit également être approuvée par la wolesi jirga. Les ministres sont responsables devant elle, qui peut voter une motion de censure à leur encontre, à titre individuel, après une interpellation.

LE PARLEMENT AFGHAN
est composé de deux Chambres :

- La Chambre du peuple (Wolesi Jirga) comptera 249 sièges dont 68 réservés à des femmes. Les députés seront élus pour 5 ans au suffrage universel direct. La loi prévoit que le système électoral retenu sera celui du vote unique non transférable.

- Le Sénat, Chambre des anciens, (Meshrano Jirga) comptera 102 sièges. Un tiers d'entre eux, dont 50 % de femmes, étant désigné pour 5 ans par le Président de la République, un tiers pour 4 ans par -et parmi- les assemblées régionales à raison d'un par région, un tiers, pour 3 ans, par les assemblées de districts (cette dernière désignation sera -pour des raisons pratiques- différée de plusieurs mois du fait du report des élections des assemblées de district elles-mêmes). Le Sénat ne siègera donc pendant un temps qu'avec la moitié de ses membres, et non les 2 /3, à la suite d'une décision de la Cour suprême afghane soucieuse d'atténuer l'influence du Président sur cette assemblée.

Pour l'élection à la Wolesi Jirga, (comme d'ailleurs aux assemblées provinciales) le système de **vote unique non transférable** a l'avantage de la simplicité puisque chaque électeur vote pour un candidat qui se présente à titre individuel. Dans le cas de circonscriptions où plusieurs sièges sont à pourvoir cependant, le système présente une difficulté : si un nombre important d'électeurs portent leurs voix sur un candidat donné, il sera élu mais, in fine, de nombreux votes auront été gaspillés alors que des électeurs moins nombreux pourront s'arranger pour faire élire plusieurs candidats. Ce système suppose donc une organisation partisane sophistiquée permettant à chaque parti d'apprécier, dans chaque circonscription, ses chances potentielles, d'y présenter en conséquence un nombre adapté de candidats et de faire passer ses consignes à ses électeurs.

En l'absence d'une telle culture partisane, ce qui est le cas en Afghanistan, le vote relève plus de la « loterie » que de la stratégie. Il favorisera en revanche davantage les consignes de votes suggérées par les chefs de clans, de groupes tribaux ou, in fine, un choix communautaire, ce qui ne constituera pas, pour cette première législature, un signal positif pour l'ancrage démocratique.

Le cadre institutionnel va permettre aux Afghans de participer à des élections régulières, nationales et locales. Cet élément, en réalité quasiment inédit dans le pays, constitue à lui seul une rupture majeure. La participation des Afghans aux élections présidentielles, l'assistance populaire aux réunions d'information préparatoires aux élections législatives et locales démontrent que les Afghans ont approuvé la nouvelle règle du jeu politique désormais établie, qui leur permettra de mieux décider de leur destin.

Pour autant, des éléments historiques et culturels peuvent contribuer à freiner ce processus ou à le détourner.

2. Les obstacles à une démocratisation réelle

a) Partis politiques ou logique communautaire ?

Le jeu politique afghan reste marqué, en dépit des progrès formels réalisés en 4 ans, par l'existence d'une rivalité, voire d'une opposition entre les responsables des principaux groupes ou communautés ethno-linguistiques. Cette rivalité place, schématiquement, d'un côté les personnalités pachtounes, de l'autre les leaders tadjiks et ouzbeks, en particulier les membres de l'ancienne Alliance du Nord. Ainsi, lors de l'élection présidentielle, le candidat pachtoun Hamid Karzaï avait-il contre lui les responsables de chacun des principaux groupes ethno-linguistique du pays : MM. Qanouni (tadjik) ; Dostum (ouzbek) et Mouhaqiq (Hazara). Les résultats ont certes démontré que si le Président élu a recueilli les voix de 90 % des électeurs pachtounes, il a aussi bénéficié du vote d'électeurs d'autres communautés et aucun des candidats n'a basé sa campagne sur le thème des rivalités ethniques. Cette logique communautaire ou ethnique est davantage le fait des responsables politiques afghans que du citoyen de base, plus attaché à sa tribu et à son clan qu'à sa communauté au sens large, toutes étant par ailleurs fédérées par une même référence à l'islam et à un même sentiment national puissant, renforcé par l'histoire et par la guerre.

Un certain communautarisme est cependant perceptible dans l'Afghanistan de l'après 2001. Si la transition politique, dans le sillage de l'action militaire internationale avait d'abord, après les accords de Bonn, privilégié l'Alliance du Nord et les minorités du Nord du pays qui furent au cœur de la lutte anti-soviétique puis anti-talibane, la composition par le Président Karzaï de son dernier gouvernement, après son élection à la présidence, a dissipé les ambiguïtés : les principaux ministères régaliens - défense, intérieur, finances- y sont détenus par des pachtounes, seul le Ministère des affaires étrangères reste détenu par un ancien de l'Alliance du Nord, M. Abdullah.

Le Président Karzaï, soucieux d'engager une réconciliation politique, corollaire nécessaire de la stabilisation du pays, a par ailleurs invité ceux des talibans qui accepteraient d'abandonner la violence à s'insérer dans le jeu politique et institutionnel. Une procédure a ainsi été mise en place, à partir de mars 2003, destinée à accueillir les talibans « repentis ». Quelques centaines de combattants talibans ont répondu à cette invitation mais les responsables sollicités par la démarche présidentielle –les chefs talibans et le fondamentaliste Gulbuddin Hekmattyar, lui-même engagé dans la lutte contre la coalition- n'ont pas saisi la main tendue et entendent poursuivre le combat armé.

Cette tentative de conciliation du Président Karzaï a cependant jeté une certaine confusion parmi les Afghans qui ont souffert du régime taliban :

comment dans le même temps promettre des récompenses pour la capture de responsables anti-coalition et engager avec eux des négociations politiques ? Même si l'objectif de réconciliation nationale suppose en effet de tout tenter pour réinsérer tous les acteurs au sein du processus de transition politique, une partie des afghans y ont vu une démarche surtout guidée par un souci communautaire en faveur de l'ethnie pachtounne à laquelle appartiennent les talibans.

Même si la Constitution interdit les partis fondés sur l'ethnie, la langue ou la religion, l'allégeance communautaire ou ethnique risque de l'emporter sans doute encore dans la prise de décision électorale sur toute autre considération.

Il n'est par ailleurs pas de vie politique véritable sans l'existence de partis politiques structurés autour d'un programme. Or ceux-ci sont encore inexistantes en Afghanistan : certes, un peu plus de 75 « partis » ont fleuri depuis 2001 à l'occasion des élections réalisées ou à venir, mais ils incarnent bien davantage des intérêts locaux, tribaux ou communautaires, des solidarités issues de la résistance et de la guerre, des intérêts financiers ou de pouvoir local, que de véritables partis de programme à même d'animer une démocratie moderne.

Par ailleurs, si le citoyen afghan a bien intégré le bénéfice qu'il peut retirer de la règle démocratique, plus juste encore à ses yeux que les assemblées traditionnelles, -jirga et choura qui fonctionnent sur la base du consensus-, tel n'est pas le cas de la caste politique dominante qui, aujourd'hui encore, demeure au cœur du système. Si elle comprend désormais les « spécialistes » revenus de l'étranger, elle rassemble surtout leurs rivaux, les anciens moudjahidines. Forts du soutien de leurs communautés et, pour certains, de groupes militarisés, ils entendent bien continuer d'œuvrer à un partage du pouvoir fondé sur le clientélisme, la solidarité ethnolinguistique, l'achat de soutiens politiques, voire la menace envers les populations qu'ils contrôlent.

Enfin, la démarche politique suivie par le président Karzaï lui-même n'est pas de nature à stimuler le processus de maturation démocratique. Comme il l'a indiqué à votre délégation, M. Karzaï a érigé comme doctrine le refus de constituer un parti politique pour le soutenir, se voulant « au-dessus de la mêlée », alors même que l'opposition a constitué une coalition contre son pouvoir¹. Cette démarche, combinée aux règles constitutionnelles qui l'obligeront pour agir à avoir l'aval de l'Assemblée nationale ou de la chambre du Peuple, le contraindra chaque fois à quémander des soutiens ponctuels qu'il devra honorer d'une manière ou d'une autre par des promesses de

¹ Cette coalition dénommée « Tafahhom e melli » regroupe onze partis –mouvements tadjiks, hazaras et pashtouns- et peut être considérée comme l'héritière partielle de l'ancienne Alliance du Nord.

récompenses, des nominations honorifiques ou autres faveurs, ce qui ne permettra pas le développement d'un réel processus démocratique.

b) Quelle influence de « l'islam politique » sur la mise en œuvre des nouvelles institutions ?

La question se pose enfin du risque que présente la culture afghane de l'islam politique et de son influence sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution. La Loya Jirga constitutionnelle a ainsi amendé le projet de Constitution, notamment en ce qui concerne l'influence de la règle religieuse sur la loi civile : outre l'appellation officielle de « république islamique d'Afghanistan », la constitution prévoit qu' « aucune loi ne peut être contraire à la religion sacrée de l'islam » (article 3 de la Constitution). C'est à la Cour suprême, organe principal du pouvoir judiciaire -où les oulémas exercent une influence prééminente- qu'il reviendra, à la demande du gouvernement ou des tribunaux, de vérifier la compatibilité avec la Constitution- et donc à l'islam- des lois, traités internationaux ou conventions internationales.

c) Un Etat central faible

L'influence et l'action de l'Etat et de son gouvernement restent limitées à la capitale et à son environnement proche. Dans les provinces, les administrations locales, si elles existent, restent livrées à elles-mêmes et à toutes les dérives liées aux influences des commandants ou potentats locaux. L'Etat afghan ne finance aussi que 41 % de son budget de fonctionnement, le reste étant abondé par des financements internationaux indispensables. L'administration centrale souffre d'une fonction publique inefficace, incompétente et souvent corrompue. L'un des axes majeurs de la reconstruction du processus « post-Bonn » devra être la constitution d'une fonction publique digne de ce nom capable de mobiliser une élite locale qu'il reste à former.

d) Le respect des droits humains élémentaires au centre de la reconstruction politique et sociale

En dépit du nouveau cadre constitutionnel et légal afghan qui accorde explicitement une priorité au respect des droits de l'homme, leur situation reste de facto encore extrêmement préoccupante et leurs violations fréquentes.

Le texte constitutionnel en premier lieu offre une bonne garantie – formelle- au respect des droits de l'homme, mettant en avant, en particulier, l'égalité entre hommes et femmes, l'interdiction de la torture et des traitements contraires à l'intégrité humaine, reconnaissant les droits de la défense, la liberté d'expression, etc.

Ensuite, en application des accords de Bonn, l'Afghanistan s'est doté, en juin 2002, d'une commission indépendante des droits de l'homme présidée par Mme Sima Samar. Cette commission peut recevoir les plaintes des citoyens afghans et procéder à des enquêtes mais, comme Mme Samar l'a indiqué à la délégation, les obstacles qu'elle rencontre dans sa mission sont multiples. La commission organise par ailleurs régulièrement des séminaires destinés à sensibiliser les Afghans à la question du respect des droits de l'homme.

Pour autant, dans les faits, le respect des droits de l'homme en Afghanistan est loin d'être acquis.

Illustrant l'absence de l'autorité de l'Etat, les chefs locaux – « commandants » ou « seigneurs de guerre » sont à l'origine de nombreuses atteintes aux droits de l'homme : pour des raisons « politiques » -élimination d'opposants-, financières ou autres : enlèvements contre rançons, arrestations et détentions arbitraires dans des prisons « privées », assassinats, enlèvements et viols de jeunes gens (garçons ou filles), mariages forcés, expropriations... la liste des méfaits est malheureusement longue.

Les agents de l'Etat ne sont pas en reste. L'absence de toute sensibilisation au respect des droits de l'homme, conjuguée à des pratiques héritées d'années d'anarchie et de guerre font des forces armées, de la police ou des services de renseignements, des coupables de violations graves : la torture reste pratiquement systématique, les détentions arbitraires sont légion dans des conditions de détention qui sont loin de respecter –à l'exception de la prison de Kaboul récemment réhabilitée- les normes internationales.

Là encore les femmes sont les plus vulnérables aux pratiques des administrations afghanes : une majorité de femmes emprisonnées le sont après avoir porté plainte pour viol –et sont alors incarcérées pour adultère-, ou après avoir fui le domicile conjugal à la suite des violences qu'elles y subissent.

On peut espérer que la restauration et l'extension progressives de l'autorité de l'Etat, que les formations dispensées par la communauté internationale aux nouvelles forces armées et de police permettront d'établir des normes et des pratiques plus respectueuses des droits fondamentaux.

En revanche, le problème des violations des droits de l'homme liées aux traditions afghanes risque d'être long et difficile à résoudre.

Ces violations touchent aussi prioritairement les femmes qui n'ont, dans les coutumes afghanes, et toutes ethnies confondues, qu'un statut d'infériorité : la violence domestique est impunie ; les mariages, majoritairement « arrangés » s'apparentent à une vente. Les mariages précoces (avant 16 ans) sont encore répandus, alors même que la loi fixe l'âge légal du mariage à 16 ans pour les filles et 18 ans pour les garçons. Par ailleurs, dans le

droit coutumier des Pachtounes, les femmes sont réduites à un objet d'échange dans le règlement des conflits...

Plus généralement, enfin, le statut civil et social de la femme tel que le prévoit l'Islam la place en situation d'infériorité pour tout ce qui relève de la liberté de déplacement, de l'habillement, de l'héritage, des règles de mariage et de divorce, de la validité de son témoignage en justice, etc...

Enfin, également particulièrement vulnérables, les enfants. Ceux-ci sont fréquemment victimes du travail forcé, très répandu en Afghanistan et qui découle autant de la tradition que de la situation économique et sociale du pays.

II. UNE STABILISATION INCERTAINE FRAGILISÉE PAR LE FLÉAU DU TRAFIC DE DROGUE ET UNE EXTRÊME PAUVRETÉ

La pauvreté, la faiblesse de l'Etat central, et surtout la drogue, sont autant d'hypothèques sur le devenir de l'Afghanistan démocratique.

A. LE TRAFIC DE DROGUE : UNE HYPOTHÈQUE MAJEURE

1. Des données préoccupantes

L'Afghanistan est redevenu le premier producteur mondial de pavot à opium servant à l'élaboration de l'héroïne. Cette production s'élevait à quelque 4.200 tonnes en 2004, en progression de 17 % sur l'année précédente. Parallèlement, la surface cultivée en pavot couvrait, en 2004, 131.000 ha (+ 64 % par rapport à 2003), soit un peu moins de 3 % des terres cultivables. Ce sont désormais toutes les provinces qui sont concernées par cette culture, les plus touchées étant cependant celles de Kandahar et Helmand au Sud, de Nangarhar à l'Est de Kaboul et la zone traditionnelle du Badakhchan au Nord.

Les populations impliquées sont également en nette progression : de 1,7 million de personnes en 2003, elles sont à présent 2,3 millions, soit environ 356.000 familles. Ce sont donc aujourd'hui 10 % des Afghans qui vivent de la culture du pavot.

Pour l'économie afghane, la part de la drogue dans le PNB atteint entre 40 et 60 %, selon que l'on inclut ou non dans cet ensemble le commerce de la drogue. Au total, 87 % de l'offre mondiale d'héroïne vient

d'Afghanistan, générant 30 milliards de dollars, et alimentant quelque 11 millions de consommateurs.

Mais l'essentiel des revenus tirés de la production ne va pas aux paysans : les 4/5^{èmes} vont aux trafiquants eux-mêmes. Une série de taxes sont perçues par le fermier d'abord puis, au moment de la transformation du pavot en héroïne dans des laboratoires, par les chefs de guerre ou commandants locaux. Pour cette phase de transformation, l'importation des précurseurs chimiques est cruciale, -ils proviennent de Chine, d'Inde, ou du Pakistan. Enfin l'exportation de la drogue suit trois routes principales : l'une passe par l'Iran, le Nord de l'Irak, la Turquie, les Balkans jusqu'à l'Union européenne ; les deux autres passent par le Pakistan et l'Asie centrale.

2. Quelle stratégie de lutte ?

Au-delà des chiffres, qui disent assez clairement l'ampleur du problème, il apparaît trop clairement que cette activité gangrène tout le pays : elle prolifère sur l'absence de réelle autorité étatique. Celle-ci ne peut pourtant durablement s'établir par de seules opérations d'éradication, plus ou moins brutales, qui lui aliéneraient le soutien des populations concernées en les privant d'une manne financière qui permet au paysan de tripler ses revenus.

Au surplus, la production de pavot génère une corruption généralisée jusqu'au niveau le plus élevé de l'Etat. Ce fléau est donc un obstacle majeur à la construction d'un Etat, d'une administration et, finalement, d'une véritable démocratie.

C'est pourquoi la communauté internationale, tout comme le gouvernement du président Karzaï, ont décidé de faire de la lutte contre la drogue une priorité urgente. Dans le cadre de l'action de la MANUA, c'est la Grande-Bretagne qui est nation cadre sur ce projet, avec le concours d'autres nations, en particulier les Etats-Unis, mais aussi la France.

La lutte contre ce fléau requiert un dosage subtil entre l'éradication, la répression et surtout l'introduction de productions alternatives. Une éradication brutale, visant à réduire rapidement par la force les surfaces cultivées, aurait des conséquences politiques et humaines -à l'égard de la paysannerie- contreproductives : dans cette phase de reconstruction politique, d'extension de l'autorité de l'Etat, ce serait une erreur de s'aliéner celle-là mêmes qui doit en devenir le soutien et qu'il faut intégrer dans le jeu de la stabilisation de l'Etat.

Recourir par ailleurs à la seule méthode de cultures de substitution peut ensuite apparaître illusoire : aucune de ces cultures alternative ne peut vraiment rivaliser avec l'opium pour le bénéfice qu'elles procurent au paysan. C'est donc une approche globale qu'il convient de privilégier, tendant à

redresser l'agriculture afghane, en l'accompagnant de la reconstruction des infrastructures économiques de base dans leur ensemble : routes, irrigation, systèmes de facilités financières...

A court terme, il convient de lancer des projets de développement à impact rapide en privilégiant le micro crédit qui permet au paysan d'acquérir les outils et produits nécessaires à de nouvelles cultures alternatives (cultures fruitières, horticoles...) lui permettant d'abord de se désendetter –en effet, le paysan qui cultive l'opium se voit avancer le produit de sa récolte par les trafiquants- ;

A moyen terme, des actions de développement de plus grande ampleur doivent être conduites, comme des routes locales et provinciales facilitant l'acheminement rapide des productions alternatives vers les marchés.

Enfin, à long terme, la priorité doit être accordée au soutien économique de chacune des régions touchées par la production d'opium, en identifiant leurs besoins et leurs atouts spécifiques dans le cadre d'une stratégie cohérente de développement.

La répression des trafiquants doit être renforcée. Déjà un dispositif pénal et policier a été mis en place, spécifiquement dédié à la lutte contre le narcotrafic. A cet égard, la France, en coopération avec les Etats-Unis, a engagé la formation de membres d'unités d'intervention anti-narcotiques, dont la mission est de rechercher et de neutraliser les laboratoires clandestins de transformation de l'opium en héroïne.

L'arsenal législatif permettant la répression pénale du trafic et du blanchiment d'argent qui lui est lié, doit être renforcé et complété, afin de réprimer les trafiquants -et leurs protecteurs- qui sont le maillon le plus puissant de ce commerce, à tous les niveaux y compris celui de l'Etat.

Plus largement enfin, une coopération régionale sera nécessaire, en particulier pour le contrôle des frontières. Certaines d'entre elles (Iran, Pakistan) sont en effet des voies de passage habituelles du trafic.

La communauté internationale s'implique à tous les niveaux dans cette lutte : formation des capacités policières anti-drogue, financements de projets de cultures alternatives, etc... Les responsables afghans se sont également engagés dans ce combat : le service de lutte contre la drogue a été érigé au rang de ministère, une loya jirga a été spécialement convoquée sur le sujet et les religieux ont été invités à rappeler que le commerce comme la consommation de drogue ne sont pas conformes aux principes de l'Islam.

Il reste que le processus de réduction progressive de la culture du pavot et du narcotrafic ne pourra se faire en une année, les experts estimant qu'un délai de 10 à 15 ans sera nécessaire pour aboutir. Mais l'urgence est là : ce fléau, en générant la corruption, une économie parallèle et des sources de

financement pour le terrorisme, en se jouant de l'autorité de l'Etat central, sape et retarde la stabilisation nécessaire à l'établissement de la démocratie. C'est donc une course de vitesse qui est engagée entre d'une part la réduction nécessairement lente et progressive du trafic et l'urgence d'en venir à bout pour consolider la reconstruction politique et administrative de l'Etat.

B. L'EXTRÊME PAUVRETÉ : UNE ÉCONOMIE À RECONSTRUIRE

1. Une économie traditionnelle ruinée par la guerre ...

L'économie afghane a été ruinée par les 23 années de guerre, mais elle n'avait même jamais auparavant atteint ce « seuil du développement » auquel le roi Zaher Shah ambitionnait, durant son règne (1933-1973) de conduire son pays.

L'agriculture demeure l'activité dominante : elle concourt pour 42 % au PIB¹ et emploie 87% de la population active. Mais après les destructions de la guerre -champs minés, structures d'irrigation détruites ou endommagées-, il lui faut aujourd'hui compter avec des conditions climatiques difficiles et plusieurs années consécutives de sécheresse. Alors qu'en 1978 l'Afghanistan était autosuffisant en céréales, fruits et légumes, ces productions, dès la fin des années 80, avaient chuté de 45 %. Grâce à l'aide internationale apportée depuis 2001 par la fourniture de semences et d'engrais, le niveau des récoltes a néanmoins augmenté considérablement. Cette reprise démontre que l'agriculture peut redevenir une base solide pour la reconstitution de l'économie afghane.

Le secteur industriel –petites entreprises artisanales pour l'essentiel-, ne représente que 9 % du PIB afghan. L'économie afghane est dominée en réalité par le secteur informel qui mobilise 80 à 90 % des acteurs économiques du pays. Cela vaut évidemment pour l'opium mais aussi pour d'autres productions agricoles, celles-ci licites, qui servent de monnaie d'échange ou à l'auto consommation. La production d'électricité elle-même est souvent obtenue par de petits générateurs privés.

Ce secteur informel, à l'origine d'un fort dynamisme économique depuis 2001, n'apporte cependant, par définition, rien à l'Etat en termes de revenus fiscaux et contribue aussi, comme l'opium, à affaiblir son autorité déjà fragile. Il se nourrit de l'absence d'Etat de droit et de cadre juridique, de l'insécurité d'une partie du pays et ne peut, sur le long terme, qu'être un obstacle à la reconstitution et à la croissance durable de l'économie afghane.

¹ hors opium qui concourt à hauteur de 35 % du PIB.

Les richesses minières du pays -charbon, gaz, pétrole-, n'ont jamais été véritablement exploitées, et les autres richesses du sous-sol –cuivre, pierres précieuses ou semi précieuses- sont en friches.

Le secteur des services (13 % du PIB) consiste surtout dans un commerce florissant, mais profitant surtout à des fortunes marchandes résidant au Pakistan ou dans les Emirats. Quant aux services financiers, ils se retrouvent essentiellement dans le secteur informel.

Les obstacles à la reprise économique tiennent essentiellement à l'état de délabrement des principales infrastructures de base, classées parmi les plus mauvaises au monde, y compris derrière celles des pays d'Afrique subsaharienne. Ainsi des infrastructures de communications : le réseau routier est délabré -même si des réalisations ont été faites, en particulier sur les grands axes, sur financements américains-, les voies ferrées sont inexistantes ; quant aux voies de communication aériennes, la réhabilitation des moyens radars et de guidage des avions est nécessaire.

De même, l'absence d'un véritable système bancaire, bloque toute possibilité d'investissement ou le développement du commerce. L'absence de cadre légal et réglementaire est aussi un facteur d'insécurité majeur pour les acteurs économiques et commerciaux.

Les capacités de production d'énergie sont insuffisantes –Kaboul ne dispose pas de quoi satisfaire la moitié de ses besoins énergétiques.

2. ... qui a généré une immense misère sociale

Le PNUD, dans son premier rapport sur le développement humain concernant l'Afghanistan, a classé ce pays au 173e rang sur 177 pays. Les indicateurs donnent des niveaux moyens mais, en Afghanistan plus qu'ailleurs, la situation des femmes et des enfants doit faire l'objet d'une attention spéciale, tant y est flagrante et choquante la discrimination de fait que ces populations subissent.

Le taux d'alphabétisation est l'un des plus faibles au monde ; seuls 28,5 % des Afghans de plus de 15 ans peuvent lire et écrire. Des progrès considérables ont certes été réalisés depuis la chute du régime taliban : trois millions d'élèves ont été scolarisés en 2002. Mais si le taux de scolarisation dans le primaire atteint 54,4 % aujourd'hui, il n'est que de 40 % pour les filles¹.

L'espérance de vie, de 44,5 ans, est de 20 ans inférieure à celle des pays voisins et un peu plus de 6 ans inférieure à la moyenne de celle des pays

¹ Les talibans interdisaient la scolarisation des filles.

les moins avancés. La mortalité maternelle et infantile est l'une des plus élevées au monde : 1 enfant sur 5 meurt avant 5 ans ; une femme en moyenne meurt toutes les 30 minutes de problèmes liés à la grossesse –et la mortalité maternelle est 60 fois supérieure à ce que l'on constate dans les pays développés. 70 % des malades de la tuberculose sont des femmes.

Au total, tant du fait des traditions sociales afghanes, de leur situation face à la pauvreté, du manque d'accès aux structures sanitaires, les femmes afghanes endurent une situation déplorable.

Le système de santé afghan, quasi-inexistant, reste tributaire de la communauté internationale et des ONG. Il n'y a pratiquement pas de médecins afghans et bien peu d'hôpitaux, aux équipements d'ailleurs dépassés et aux conditions d'hygiène aléatoires.

Il en est de même du secteur éducatif : les années de guerre ont entraîné la destruction totale ou partielle des écoles afghanes et le départ des enseignants. Aujourd'hui, le niveau de formation technique et supérieur est dramatiquement bas, hypothéquant la reconstitution rapide d'une jeunesse suffisamment formée pour prendre rapidement le relais des internationaux, aussi bien pour l'assistance technique que pour la formation d'agents publics, de médecins, de professeurs. Alors même que la demande de scolarisation explose depuis la chute des talibans, les capacités éducatives limitées sont débordées, singulièrement dans les grandes villes et notamment à Kaboul, dans le secondaire et le supérieur.

3. Une aide internationale indispensable

L'aide internationale à la reconstruction de l'Afghanistan est financièrement massive. Lors de la conférence des donateurs tenue à Berlin en avril 2004, des financements ont été promis à hauteur de 4,5 milliards de dollars pour 2005 et un total de 8,2 milliards de dollars sur les trois années suivantes. Elle met aussi en jeu une multiplicité d'intervenants extérieurs : institutions financières internationales (Banque Mondiale, FMI...), de même que l'Union européenne, *à-s-qualité* et à travers ses Etats membres, le Japon, mais surtout les Etats-Unis –dont les concours à eux seuls ont représenté 4 milliards de dollars entre 2001 et 2004-, l'ONU et la quasi-totalité de ses agences, le PNUD, sans oublier les très nombreuses ONG étrangères, présentes depuis longtemps sur le terrain.

Cette aide est aussi multiforme. Tout ou presque étant à (re)construire en Afghanistan, les terrains d'action sont extrêmement variés et leur urgence est équivalente : santé, éducation, agriculture, infrastructures mais aussi aide à la reconstruction de l'Etat –justice, armée, police, lutte contre la drogue, réforme administrative, formation de journalistes, soutien à la défense des droits de l'homme... Le chantier est immense et loin d'être achevé.

On recense trois formes principales d'application de l'aide consentie par les principaux donateurs : la nation-pilote, l'aide budgétaire, l'action bilatérale, plus ou moins coordonnée entre les principaux donateurs.

- Le recours à la nation-pilote, politiquement visible, a été notamment retenu pour 5 dossiers touchant à la sécurité au sens large : la répartition a été décidée dans le cadre du G8 en 2003 –réforme de la justice (Italie), lutte contre la drogue (Grande-Bretagne), désarmement, démobilisation, réinsertion-DDR (Japon), formation de l'Armée Nationale Afghane (ANA) (Etats-Unis), de la police (Allemagne). L'intervention massive des Etats-Unis dans chacun de ces secteurs, qui permet d'en démultiplier la cadence et l'efficacité, vient cependant quelque peu « brouiller » cette répartition formelle.

En 2004, la France a par ailleurs répondu favorablement à la sollicitation afghane de devenir nation pilote pour la mise en place, en liaison avec le PNUD, de l'administration parlementaire, projet central pour le bon fonctionnement de la démocratie.

- L'aide budgétaire se fait par la participation au Fonds de reconstruction de l'Afghanistan (ARTF) ou au Fonds fiduciaire pour la Loi et l'Ordre (Law and Order Trust Fund -LOTFA).

LE FONDS DE RECONSTRUCTION DE L'AFGHANISTAN

Administré par la Banque Mondiale (et suivi par un comité de pilotage incluant le PNUD et la Banque Islamique de Développement), le Fonds de Reconstruction de l'Afghanistan est l'instrument mis en place par la communauté internationale pour aider à financer le budget de l'état afghan, principalement les salaires.

L'ARTF a recueilli à ce jour 900 M\$ de la part de 24 donateurs regroupant l'ensemble des pays du G7, ainsi que la commission européenne. Les donateurs les plus importants sont la Grande-Bretagne (165 M\$), les Etats-Unis (148 M\$), les Pays-Bas (121 M\$), le Canada (92 M\$), l'Allemagne (37 M\$), l'Italie (23 M\$), le Japon (5 M\$). La France ne participe pas à ce fonds auquel adhèrent aussi, avec des contributions plus modestes, la Turquie, le Portugal ou encore la Corée.

Ce fonds constitue un processus essentiel pour trois raisons :

- C'est pour le gouvernement afghan le lieu symbolique de la reconnaissance par la communauté internationale de sa souveraineté et de sa capacité à prendre son destin en main ;

- Il est devenu la principale enceinte de concertation des bailleurs, plate-forme informelle mais permettant des échanges fréquents et resserrés.

- L'ARTF est un fonds fiduciaire particulier s'agissant du déliement de l'aide (article 5) : chaque contributeur peut émettre des préférences sur l'affectation de sa dotation à hauteur de 50 % des versements effectués. Ainsi en juin 2004, les contributeurs avaient marqué des préférences sur 70,4 M\$ dont 21 M\$ pour le Canada (micro-finance, programme de solidarité) , 10 M\$ pour les Etats-Unis, 7,6 M\$ pour le Royaume-Uni, 7,9 M\$ pour les Pays-Bas (éducation, eau potable), 5,9 M\$ pour l'Allemagne et 17,8 M\$ pour la Commission européenne. Et la lecture des résultats d'octroi des contrats de l'ARTF fait apparaître des entreprises comme Decom Deutsch energy, KFW, M/S Maxwell Stamps PL, Voith Siemens Hydro, Crown agents, Lahmeyer...

- Enfin, chaque nation insère ses projets en fonction des priorités auxquelles elle entend répondre en liaison –normalement- avec les demandes des autorités afghanes elles-mêmes.

Cette aide devra se maintenir durablement pour parachever d’abord la reconstruction économique d’un pays ruiné. Mais pour consolider cette reconstruction même, il lui faudra aussi continuer d’agir sur les autres fronts : sécurité, autorité de l’Etat, justice, drogue...

L’aide internationale a indéniablement permis de sortir l’Afghanistan du désastre humanitaire et matériel dans lequel il s’était enfoncé pendant plus de vingt ans de guerre : des centaines de routes ont été asphaltées, des centres de soins, de bâtiments publics ont été construits ou reconstruits. Elle a permis que soit donnée l’impulsion à une société civile qui se recompose peu à peu : par la création d’associations socio-professionnelles, la réactivation des syndicats, la renaissance des assemblées traditionnelles, la reprise –encore bien limitée-, d’une vie artistique et intellectuelle.

Pour autant, en dépit des sommes versées, les résultats économiques se font encore attendre pour la majorité des Afghans. Le processus qui succédera à celui de Bonn au lendemain des élections législatives et régionales devra privilégier davantage un plan cohérent et intégré de restructuration et de relance de l’économie. La mise en œuvre d’un tel programme suppose que les pays donateurs et les organisations internationales envisagent différemment leurs contributions. Son élaboration et sa gestion pourraient être confiées à la Banque Mondiale, laissant à l’ONU –à la MANUA- la poursuite de l’encadrement et du soutien à la transition politique.

Le gouvernement et bientôt le parlement afghans, entendront avoir une maîtrise accrue sur les montants accordés à la reconstruction de leur pays. Déjà certains responsables du gouvernement afghan et le président Karzaï lui-même ont mis en cause le mode de fonctionnement de –certaines- ONG en Afghanistan. Le temps de l’urgence humanitaire étant passé, ils estiment que certaines activités et la mise en œuvre de certains projets de reconstruction financés sur fonds internationaux relèvent davantage d’entreprises que d’ONG –leur statut dispense ces dernières de contributions fiscales- et que quelque unes d’entre elles abusaient de cette situation pour engranger des profits substantiels.

Une législation nouvelle a donc été élaborée pour remédier aux éventuels abus. La critique des responsables afghans a pu, à juste titre, choquer certaines ONG déployées en Afghanistan et dont l’immense majorité effectue depuis des années un travail remarquable et indispensable, en totale conformité avec leur éthique. La démarche a cependant illustré la volonté des responsables afghans de maîtriser plus directement l’aide internationale.

De façon « collatérale », cette aide, parce qu'elle est massive, génère –volens nolens– des îlots de richesse au milieu d'un univers de misère. Cette prospérité ostensible, singulièrement à Kaboul, choque une partie de la population par ailleurs exclue de quartiers réservés aux acteurs internationaux (les loyers à Kaboul ont explosé et le salaire d'un chauffeur afghan d'ONG ou d'agence internationale est plusieurs fois supérieur à celui d'un enseignant ou d'un officier). Ce sentiment diffus alimente à tout le moins une méfiance vis-à-vis des internationaux, d'autant plus que l'aide qui génère ces flux d'argent n'a pas encore permis de retombées très visibles sur les Afghans eux-mêmes.

L'aide internationale devra donc se maintenir longtemps mais son emploi gagnera à être progressivement délégué aux responsables afghans et mieux partagé avec eux, ne serait-ce que pour en définir les finalités. *« Agences internationales et ONG appliquent des projets définis par les donateurs selon des principes universels qui ne prennent pas en compte les spécificités afghanes (...). En ce qui concerne l'aide au développement, c'est l'offre (programmes décidés par l'Union européenne, le Congrès américain, la Banque Mondiale, le PNUD) qui définit la demande et non l'inverse : l'argent est débloqué par les donateurs et pas forcément par les Afghans ».*¹

III. L'AFGHANISTAN ET LE MONDE : QUEL CHOIX ENTRE SES VOISINS ET SES ALLIÉS OCCIDENTAUX ?

La situation géographique de l'Afghanistan, qui le situe aux frontières des trois régions clés que sont l'Asie centrale, l'Asie du Sud et l'Iran continue d'orienter, aujourd'hui comme hier, les ambitions et les visées de ses voisins. Historiquement, chacune de ces trois régions a été impliquée, directement ou non, dans les crises de toute nature subies par ce pays. Mais aujourd'hui la place occupée par les Etats-Unis et leur influence dans le pays, jugée pour l'heure indispensable, vient compliquer la donne.

A. L'AFGHANISTAN ET SES VOISINS

1. L'Asie du Sud

L'Asie du Sud, avec le Pakistan et l'Inde, conserve une influence prépondérante, largement conditionnée par les relations entre ces deux pays : l'Afghanistan a longtemps répondu à la recherche par le Pakistan d'une « profondeur stratégique » qui l'a conduit à y porter au pouvoir un

¹ Olivier Roy in « Aghanistan, la difficile reconstruction d'un Etat ». Cahiers de Chaillot 2004, n° 73.

gouvernement qui lui soit favorable, en privilégiant pour ce faire, à partir de 1970, la mouvance afghane pachtoune fondamentaliste.

Le choix, par le Pakistan, de ce canal d'influence pachtoune et fondamentaliste s'explique, pour M. Olivier Roy, pour deux raisons : le souci d'abord de « *marginaliser les nationalistes ethniques Pachtoums des deux côtés de la frontière et qui seraient tentés par un grand Pachtounistan* » et ensuite « *de rallier les Pachtoums au concept de Pakistan, c'est-à-dire d'un Etat dont la nature même est d'unir les musulmans du sous-continent indien* ».

Le Pakistan a donc hébergé durant de longues années sur son sol de nombreux dirigeants fondamentalistes Pachtoune afghans et les madrasa (écoles théologiques) pakistanaises ont accueilli et formé de nombreux étudiants afghans qui ont ensuite constitué le gros des forces talibanes et leurs responsables. La présence sur son territoire de 2 millions de réfugiés et leur participation aux élections présidentielles du 9 octobre est une autre donnée importante.

Après le 11 septembre 2001, le Pakistan a été sommé par les Etats-Unis de réorienter sa politique afghane et d'agir contre le terrorisme d'Al Qaïda en neutralisant les forces talibanes réfugiées sur son territoire ou à la frontière pakistanaise au Sud-Est de l'Afghanistan.

Si le gouvernement pakistanais a donné des gages de loyauté à la communauté internationale dans la lutte contre le terrorisme, son rôle réel reste cependant toujours ambigu : les actions militaires des talibans contre les forces de la coalition dans le Sud et l'Est de l'Afghanistan ne sont possibles que parce que leurs bases se trouvent au Pakistan, avec la bienveillance, explicite ou non, de certains responsables pakistanais. La recrudescence des violences talibanes dans le Sud et l'Est du pays au printemps et à l'été 2005 a donc tendu fortement les relations entre Kaboul et Islamabad.

En fait, « *toute stabilisation de l'Afghanistan suppose une redéfinition de la politique pakistanaise qui ne sera possible que dans le cadre d'une normalisation des rapports avec l'Inde, c'est-à-dire d'un règlement de la question du Cachemire* »¹.

2. L'Asie centrale et la Russie

En Asie centrale et en Russie, la chute des talibans et la prépondérance prise immédiatement après par les forces de l'Alliance du Nord dans la transition politique post-2001 ont été particulièrement bien perçues. Des bases en Ouzbékistan, au Kirghizistan et au Tadjikistan ont été mises à la disposition des Américains, des Allemands et des Français pour la conduite

¹ *Ibid* p. 32

des opérations de « liberté immuable » et de la F.I.A.S.. Toutefois l'évolution politique à Kaboul, qui a conduit progressivement à réduire l'influence de l'Alliance du Nord au profit des Pachtounes est un facteur irritant. Les commentaires officiels russes sur la responsabilité de l'Afghanistan dans la tentative de déstabilisation en Ouzbékistan et la décision de ce dernier « d'inviter » les Etats-Unis à se retirer de la base de Karchi-Khanabad en attestent.

3. L'Iran

L'Iran a soutenu l'intervention internationale et américaine en Afghanistan, qui a eu le mérite de mettre fin à un régime taliban –sunnite fondamentaliste- qui représentait pour lui le mal absolu. Téhéran s'accommode donc, bon gré mal gré, d'une présence militaire américaine qu'il ne souhaite toutefois pas voir s'approcher trop près de sa frontière.

L'Iran dispose de nombreux relais en Afghanistan : non seulement la minorité chiite d'Afghanistan (20% de la population afghane), sur le sort de laquelle Téhéran reste très attentif, mais aussi les anciens animateurs de l'Alliance du Nord à laquelle l'Iran avait apporté son soutien dans sa lutte contre les talibans. Les relations entre les deux pays sont donc bonnes et se traduisent par un fort courant d'échanges commerciaux et la coopération de l'Iran est active. Les 900 000 réfugiés afghans en Iran représentent aussi, comme au Pakistan, un élément de poids. Côté iranien, la recrudescence depuis 2001 du trafic de drogue en provenance d'Afghanistan est une source d'inquiétude, d'autant que le contrôle des frontières est difficile.

B. UNE INFLUENCE AMÉRICAINE NÉCESSAIRE ET CONTESTÉE

Pour tous les pays voisins de l'Afghanistan, sa stabilisation a au moins le mérite de stimuler le commerce régional, facilité par des accords bilatéraux conclus avec Kaboul. Par delà les arrière-pensées politiques, où la tentation d'ingérence n'a pas disparu, un thème cependant réunit les voisins de l'Afghanistan dans une préoccupation commune : la pérennisation de la présence américaine dans le cadre du partenariat stratégique, signé le 23 mai 2005 avec les Etats-Unis.

1. Une présence incontournable

Premiers bailleurs de fonds de l'Afghanistan, les Etats-Unis ont aussi déployé sur le territoire quelque 18 000 hommes dans le cadre de « liberté immuable ». A l'évidence, leur présence est indispensable à la sécurité de l'Afghanistan et le demeurera longtemps. L'influence politique qu'ils exercent

sur le pays et sur la transition politique en cours depuis 4 ans est à la hauteur de cet investissement financier et humain.

Sur cette période pourtant, la stratégie suivie par les Etats-Unis n'aura pas été linéaire. Initialement seulement soucieux d'éradiquer par la force la présence d'Al Qaïda et de ses auxiliaires talibans, ils ne se sont ralliés que plus tard –à la veille des élections présidentielles américaines-, à l'ambition d'une vraie reconstruction politique et économique de l'Afghanistan, défendue pourtant dès le début par le reste de la communauté internationale et dont ils ont finalement perçu qu'elle servirait aussi leurs intérêts stratégiques à long terme.

2. L'accord de partenariat stratégique

La signature du partenariat stratégique s'inscrit donc dans la perspective d'une influence américaine durable en Afghanistan, matérialisée par la mise à disposition de deux ou trois bases militaires.

L'opposition afghane a critiqué sinon le fond du moins la manière dont cet accord a été finalisé et demandé par le président Karzaï. Pour l'opposition, un tel engagement international de l'Afghanistan n'aurait dû être formalisé –mais l'aurait-il été ?- qu'après les élections et un débat spécifique au Parlement.

La conclusion de cet accord consacre une vision réaliste de la dépendance de l'Afghanistan à l'égard de la communauté internationale et, en tout premier lieu, des Etats-Unis, pour sa reconstruction et sa sécurité. Il est aussi un signal adressé aux puissances voisines : en leur signifiant qu'il serait vain de prendre aujourd'hui des gages sur le pays dans l'attente d'un retrait prochain de la coalition et qui ouvrirait de nouveau la voie à leurs désirs d'ingérence.

Les grands principes de l'accord de partenariat stratégique ont été exposés dans une déclaration conjointe des deux chefs d'Etat le jour de sa signature à Washington, le 23 mai 2005.

Les deux responsables s'y engagent à œuvrer ensemble sur les trois grands thèmes de la démocratie et la « gouvernance », de la prospérité et de la sécurité.

En premier lieu, les Etats-Unis soutiendront et encourageront l'arrimage en Afghanistan de l'état de droit, du respect des droits de l'homme, d'une large participation politique des citoyens aux destinées du pays. Mais ils encourageront aussi, conjointement, le progrès de la liberté et de la démocratie dans la région ; en encourageant l'Afghanistan à recouvrer son rôle historique de « pont » entre l'Asie centrale et l'Asie du Sud ; en développant la

coopération entre l'Afghanistan et ses voisins pour dissuader toute velléité d'ingérence dans ses affaires internes.

Pour appuyer le développement de l'Afghanistan, les Etats-Unis l'aideront à jeter les bases légales favorisant l'essor du secteur privé et un environnement favorable aux investissements étrangers ; encourageront et faciliteront l'implication des entreprises américaines par des sociétés conjointes qui accéléreront le développement des sociétés privées afghanes.

Enfin, en termes de sécurité, les Etats-Unis poursuivront leur aide à l'organisation, à l'entraînement, à l'équipement et au soutien des forces de sécurité, l'Afghanistan développant pour sa part sa capacité à assumer progressivement cette responsabilité. Les deux pays se consulteront et prendront les mesures appropriées au cas où l'Afghanistan percevrait une menace sur son intégrité territoriale, son indépendance ou sa sécurité. Les Etats-Unis continueront à mener des actions de contre-terrorisme aux côtés des forces afghanes, épauleront la coalition dans l'aide qu'elle apporte à l'Afghanistan dans la lutte contre les stupéfiants et renforceront les liens de l'Afghanistan avec ... l'OTAN.

L'accord prévoit que pour atteindre ces objectifs, les forces américaines opérant en Afghanistan continueront de disposer de la base aérienne de Bagram et d'autres installations ailleurs dans le pays, définies d'un commun accord. Les forces américaines et celles de la Coalition continueront de jouir de la liberté d'action requise pour la conduite des opérations militaires nécessaires, déterminées après consultation et sur des procédures pré-établies en commun.

Il reviendra à l'Afghanistan pour sa part de progresser dans l'amélioration de sa démocratie, le respect des droits de l'homme, notamment par l'organisation d'élections libres et justes, la liberté de la presse et la mise en œuvre concrète de sa Constitution.

L'Afghanistan devra renforcer ses capacités policières et judiciaires de lutte contre le narcotrafic. Enfin, les Etats-Unis attendent de l'Afghanistan qu'il s'engage à mettre en œuvre le cadre juridique nécessaire au développement du secteur privé et de l'investissement national et étranger.

La signature de cet accord est intervenue dans le contexte délicat créé par le scandale allégué de la profanation du Coran dans la prison de Guantanamo et des mauvais traitements réservés aux prisonniers afghans des prisons militaires américaines. Les violentes manifestations observées à cette occasion n'ont pas été toujours spontanées mais leur préparation a sans doute été facilitée aussi par la rancœur d'une partie de la population afghane après les « bavures » fréquentes, occasionnées par les opérations militaires américaines, sur les civils.

L'Afghanistan est ainsi placé devant un choix difficile : celui de la consécration du rôle incontournable des Etats-Unis dans sa sécurité, consécration qui, en établissant une présence militaire et une influence politique durables dans un pays situé dans une zone stratégique à tous égards, ne peut qu'irriter certains de ses voisins. Le corollaire logique de cet accord de partenariat, qui serait une coopération politique régionale accrue, est donc encore loin d'être acquis, fragilisant d'autant la place et le rôle de Kaboul dans sa propre région.

IV. LA COOPÉRATION BILATÉRALE FRANCO-AFGHANE

La coopération française en Afghanistan est ancienne et ses premières actions remontent au début du siècle dernier. Caractérisée par sa continuité jamais démentie en dépit des guerres et de l'instabilité, elle est aujourd'hui active dans plusieurs domaines –santé, éducation, agriculture, appui à la gouvernance-, même si l'effort financier qui la soutient place la France bien après ses partenaires occidentaux.

A. UNE COOPÉRATION ANCIENNE, UNE SOLIDARITÉ CONSTANTE

Initiée dès le début des années 20, la coopération française s'est d'abord développée autour des deux thèmes de l'archéologie et de l'éducation. Longtemps titulaire du monopole des fouilles archéologiques dans le pays, la France a aussi à cette époque commencé à accueillir les premiers boursiers afghans issus du lycée Esteqlal.

LA DÉLÉGATION ARCHÉOLOGIQUE FRANÇAISE EN AFGHANISTAN

Dès 1922, soit trois années après avoir recouvré son indépendance diplomatique, le roi Amanullah a souhaité confier à la France, pour 40 ans, le monopole des fouilles archéologiques dans son pays.

C'est ainsi que fut mise en place à cette date la Délégation archéologique française en Afghanistan (DAFA), en lien étroit avec le musée Guimet.

La DAFA resta présente sur le territoire jusqu'en 1982, lorsque les événements politiques la contraignirent au départ.

Réinstallée à Kaboul en 2002, la DAFA a contribué à la reconstitution d'importants éléments du patrimoine détruits par la guerre civile et les talibans, en particulier au Musée archéologique de la capitale.

Elle effectue par ailleurs, ou soutient, de nombreuses fouilles dans le pays –à Mazar e Charif, Herat, dans la province de Wardak- ainsi qu'à Bamyan, autour du prestigieux site des Bouddhas, sculptés dans la falaise de grès entre les III^e et VI^e siècles, témoignages uniques de la culture gréco-bouddhique et qui ont été dynamités par les talibans le 9 mars 2001.

La DAFA est aujourd'hui un établissement public à autonomie financière dont le budget annuel -280.000 euros- provient du ministère des affaires étrangères. Elle est dirigée par M. Roland Besanval, directeur de recherche au CNRS.

Après la Deuxième guerre mondiale, la coopération française s'est élargie au droit, à la santé puis, à partir du milieu des années 60, à l'agriculture et à la coopération institutionnelle (rédaction de la constitution de 1964 avec le concours du juriste français M. Louis Fougère). C'est à cette époque, en 1966, que fut signé l'accord de coopération culturelle, scientifique et technique, toujours en vigueur.

C'est aussi à cette occasion que fut décidée la reconstruction, par la France, du lycée Esteqlal de Kaboul. Le chantier fut lancé lors de la visite du Premier Ministre Georges Pompidou, en mai 1968, puis inauguré en 1974.

L'action de la France pour l'éducation –à travers les lycées Esteqlal et Malalai (pour les jeunes filles), et en faveur de l'enseignement universitaire du droit, ainsi que dans le domaine de la santé, entendait soutenir l'évolution vers la modernité que le roi Zaher Shah –lui-même pétri de culture française-souhaitait donner à son pays. A cette époque, d'autres pays privilégiaient les infrastructures (Etats-Unis, Union soviétique), ou l'énergie (Allemagne). La France a ensuite étendu sa coopération au domaine agricole –coton et sucre-.

Dès les débuts de l'invasion soviétique (1979), un fort courant de solidarité humanitaire a porté de nombreux Français à s'engager auprès des populations . Une assistance médicale et alimentaire a été ainsi dispensée dans les campagnes afghanes, en dépit des risques encourus. Ces ONG françaises sont restées, dans des conditions difficiles, durant les dix années de l'occupation soviétique, et pendant la guerre civile qui, de 1994 à 1996, a meurtri Kaboul, puis de 1996 à 2001 durant la phase particulièrement sombre du régime taliban.

B. AUJOURD'HUI, UNE COOPÉRATION ACTIVE AVEC DES MOYENS MESURÉS

Quelque 35 ONG françaises sont actuellement présentes en Afghanistan, avec le soutien financier du ministère des affaires étrangères, notamment dans le secteur de la santé. Ainsi l'hôpital Mère-Enfant de Kaboul, visité par la délégation, a été initié par l'ONG « Enfants afghans » avec l'aide de financements privés français et est soutenu par le ministère des affaires étrangères (600 000 euros de subventions sur 2005/2006) .

Sont également présentes Action Médicale Internationale, Action Contre la Faim, Handicap International, Médecins du Monde, ...¹

Les ONG françaises couvrent aussi le secteur du développement rural, de l'éducation de base et de l'alphabétisation –ainsi de la reconstruction et la gestion du « Jardin des femmes » à Kaboul, par Action et Développement Solidaires International (ADSI) ; ce jardin, centre communautaire, accueille sur ses 4 hectares des centaines de femmes chaque jour, auxquelles sont proposés assistance psychologique, formations, alphabétisation, cours d'anglais, artisanat, etc...

Des ONG s'investissent aussi dans d'autres secteurs comme le soutien aux médias et la formation des journalistes. Ainsi, l'ONG Aina, fondée et présidée par le photographe Reza Deghati, qui édite également des magazines pour les femmes ou pour les enfants.

La coopération étatique a repris depuis 2002 et concentre son action sur les trois secteurs prioritaires de l'éducation, de l'agriculture et de la santé. Ainsi a pu être menée à bien la réhabilitation des lycées Esteqlal et Malalai et d'autres établissements scolaires hors Kaboul. Des programmes ont été lancés pour l'enseignement de la langue française –notamment en vue de la création d'une filière francophone aux lycées Esteqlal et Malalai- mais aussi pour l'enseignement de la médecine, du droit et du journalisme, pour la formation des enseignants et la réforme des programmes scolaires.

Dans le secteur de la santé, notre coopération appuie la mise en place d'une politique hospitalière de soutien des hôpitaux, à Kaboul et en province. Outre la formation des cadres du ministère de la santé, la France intervient pour la restructuration du système national de transfusion sanguine et la mise en place d'une politique du médicament. Elle concourt à la formation universitaire des formateurs en médecine et pharmacie et à celle des professionnels de santé.

Dans le domaine agricole, la France a, dès 2002, engagé une coopération concrète par l'envoi de semences, de farine et l'appui aux structures agricoles pour l'élevage ou l'arboriculture.

L'inscription de l'Afghanistan en Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP) a permis l'intervention de l'Agence française de développement (AFD), qui a lancé un projet de relance de la culture cotonnière dans les provinces du Nord. Ce projet s'inscrit aussi dans le processus de substitution à la culture du pavot, ce qui lui confère une valeur exemplaire.

¹ *Médecins Sans Frontières s'est retiré d'Afghanistan après l'assassinat, en juin 2004, de 5 membres de son personnel.*

PROJET DAGRIS

Les autorités afghanes ont demandé à la société Dagrís (ex-compagnie française de développement des textiles CFDT), de relancer la culture cotonnière en Afghanistan, qui fut autrefois l'une des richesses du pays.

Susceptible de constituer une alternative au développement des cultures illicites – pavot-, ce projet revêt donc un caractère essentiel en permettant de freiner l'extension de la culture du pavot à des régions jusqu'alors épargnées ce qui est le cas des zones concernées par le projet (Balkh, Kunduz).

Le projet de Dagrís –mis en œuvre par la société mixte Napcod-, est d'atteindre un niveau de production de 100.000 tonnes à l'horizon 2010 –contre 12.000 tonnes aujourd'hui- dans le Nord et le Nord-Est. 25.000 producteurs seront à terme concernés par la relance de la production cotonnière.

Ce projet comporte plusieurs volets : une politique semencière rigoureuse ; un service de conseil et d'appui aux producteurs porteurs d'innovations technologiques ; un dispositif de crédit et d'équipement pour l'acquisition d'intrants et de matériels agricoles ; un appui à l'organisation professionnelle des producteurs de coton ; une implication des producteurs dans la définition du prix d'achat du coton grainé ; le développement d'une interprofession associant la recherche, les services de conseil et d'appui, les producteurs, les égreneurs, les tritrateurs et les fournisseurs d'intrants et d'équipements ; la modernisation des usines d'égrenage en visant une production de qualité, leur équipement en matériel de traitement et de conditionnement des semences...

Napcod a démarré ses activités en janvier 2005 et prévoit d'ensemencer 12.000 hectares. Elle s'est engagée à acheter la récolte aux producteurs à un prix fixé dès le début de la campagne.

Le coût global de ce programme a été évalué à 16,1 millions d'euros, dont 6,9 millions d'euros pour le volet agricole, 1,5 million d'euros pour la réhabilitation des unités industrielles existantes (Mazar e Charif et Koundouz) ; 5,3 millions d'euros pour la construction de deux nouvelles usines d'égrenage et la réhabilitation de l'huilerie de Koundouz ; 2,4 millions d'euros pour la constitution du fonds de roulement de la nouvelle compagnie cotonnière.

L'AFD subventionne ce projet à hauteur de 10 millions d'euros.

● La méthode et les moyens de la coopération française

La France coopère avec l'Afghanistan dans le souci d'une étroite association avec les nouvelles autorités afghanes, dans le cadre du processus de normalisation engagé avec les accords de Bonn. C'est le sens des différents projets qui visent –en réponse aux demandes des responsables afghans-, à appuyer la réhabilitation institutionnelle des différents ministères et de leurs autorités déconcentrées relevant des secteurs prioritaires de notre coopération : santé, agriculture ou éducation.

C'est aussi dans ce cadre que s'inscrit le programme de formation des administrateurs du futur parlement afghan qui, dans un pays dépourvu de véritable tradition parlementaire, revêt une importance politique centrale. La France consacre 2,5 millions d'euros à ce programme dont elle est, en liaison

avec le PNUD, nation-pilote et auquel le Sénat et l'Assemblée nationale apportent un concours technique essentiel.

Cette coopération se conjugue aussi avec des actions concrètes visant par exemple l'augmentation de la production agricole, le sauvetage du patrimoine, la formation des militaires, de médecins, d'enseignants, de policiers, de journalistes...

La méthode suivie est un pari sur la durée : elle ne permet pas d'en attendre à court terme une forte visibilité, mais elle est appréciée des autorités afghanes alors que d'autres nations, Etats-Unis par exemple, ou organisations (ONU) privilégient le placement de leurs propres conseillers auprès des administrations afghanes, ne permettant donc que marginalement de renforcer les institutions nationales et d'en améliorer la qualité du service.

Notre coopération doit donc s'inscrire dans la durée, et ses fruits ne seront perceptibles qu'à moyen et long terme. A cet égard, l'entrée de l'Afghanistan dans la Zone de Solidarité Prioritaire (à titre provisoire) constitue un atout précieux dont il importe de tirer toutes les potentialités pour les projets financés sur le FSP.

Il reste que les moyens financiers que la France consacre au redressement de l'Afghanistan nous situent très en retrait par rapport à nos principaux partenaires, non seulement les Etats-Unis, ou le Japon, mais aussi l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Italie, l'Espagne.... A cet égard, notre engagement n'est pas à la hauteur de l'ancienneté de notre coopération avec l'Afghanistan ni avec sa pérennité qui lui ont fait traverser les crises multiformes subies par le pays. Certes, les marges budgétaires sont restreintes et, à l'échelle mondiale, l'aide au développement française est l'une des plus généreuses. Il reste que le caractère stratégique de la consolidation d'un pays comme l'Afghanistan pourrait justifier un « ciblage » accru, à l'instar du choix effectué par nos partenaires européens sur un plan bilatéral.

DÉCOMPOSITION DE L'AIDE DE L'UNION EUROPÉENNE
ET DES ETATS MEMBRES PRINCIPAUX CONTRIBUTEURS (2003 ET 2004)

Principales contributions	2003	2004
Commission	301 M€	244 M€
Royaume-Uni	154 M€	154 M€
Allemagne	95 M€	80 M€
Espagne	63,9 M€	68,7 M€
Italie	48,8 M€	47 M€
Pays-Bas	54 M€	26,5 M€
Suède	30 M€	30 M€
France	30 M€	28 M€
Total Union européenne/Etats membres	801 M€	652 M€

CONCLUSION

Grâce aux institutions nouvelles qui ont été mises en place depuis quatre ans, les Afghans pourront désormais avoir une chance de décider, comme rarement dans leur histoire et jamais depuis plus de 30 ans, de leur destin commun.

Pour autant, cette phase nouvelle de stabilisation qui s'ouvre après la transition née des accords de Bonn de décembre 2001 demeure fragile :

- les traditions afghanes d'exercice du pouvoir pèseront sans doute sur l'usage que les nouveaux élus et responsables exécutifs feront des règles institutionnelles qui, à elles seules, ne peuvent garantir une bonne pratique démocratique dédiée à l'intérêt commun ;

- la faiblesse de l'Etat central, la menace centrale du narcotrafic, l'insécurité qui affecte une large partie du territoire resteront autant de défis à la stabilisation durable du pays.

L'aide internationale devra donc se poursuivre pour de nombreuses années, dans tous les domaines –notamment économique et militaire- sur lesquels elle s'est engagée depuis quatre ans. Un nouveau mécanisme d'assistance se dessinera au lendemain des élections du 18 septembre pour prendre le relais du processus de Bonn. Il pourrait permettre une nouvelle organisation de l'aide internationale, la définition de nouvelles priorités, une meilleure coordination des rôles entre l'ONU, les institutions financières internationales, les pays donateurs et les autorités afghanes.

Mais le plus grave serait qu'une fois encore, avec le temps, les regards des démocraties se détournent de l'Afghanistan et du sort des Afghans. Comme le relevait en 2002 Michael Barry¹ : « *La catastrophe du 11 septembre 2001, en ramenant les regards des démocraties vers Kaboul, nous gifla tous. Car elle imposa aux démocraties de s'impliquer en retour, vis-à-vis de Kaboul, pour la démocratie, en défense de leur propre essence* ».

¹ « *Le Royaume de l'insolence* » (Flammarion 2002)..

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport d'information au cours de sa réunion du mercredi 11 mai 2005.

A la suite de l'exposé du président Serge Vinçon, **M. Josselin de Rohan** a estimé que l'Afghanistan devrait longtemps encore rester « sous perfusion internationale ». Un « protectorat » américain semble s'instaurer pour de nombreuses années et l'assistance de l'ONU et de l'OTAN ne devrait pas s'achever de sitôt. Il a relevé que si le Président Karzay entendait se placer au-dessus des clivages politiques ou ethniques, la Constitution allait rendre l'exercice de son pouvoir très difficile avec le risque d'un choc entre l'exécutif et le législatif, qui devra se résoudre d'une manière ou d'une autre face à la nécessité de gouverner le pays.

Abordant la problématique liée à la présence de nombreuses ONG dans le pays, M. Josselin de Rohan a reconnu que le gouvernement afghan pouvait être fondé à remettre de l'ordre ici et là, dans la mesure où certaines ONG couvrent en fait, désormais, des activités lucratives. Il reste que des pressions internationales devront être faites pour que cette démarche ne conduise pas à désorganiser l'aide que permet nombre de ces ONG et qui est absolument indispensable pour la population.

Mme Hélène Luc a salué à son tour la qualité de l'accueil réservé à la délégation par l'équipe diplomatique en poste à Kaboul et a souligné, en particulier, le professionnalisme et les compétences de l'ambassadeur, M. Jean-Pierre Guinhut. Elle a ensuite relevé la misère et la désorganisation qui accablaient la population afghane aujourd'hui, dans un climat sécuritaire encore très fragile et où la progression de la production du pavot d'opium posait un problème majeur. Comment serait-il concrètement possible d'encourager le paysan afghan à se détourner d'une activité aussi lucrative pour d'autres productions ?

Relevant la volonté des Afghans de reconstruire leur pays, leur démocratie et leur société, elle ne s'en est pas moins déclarée pessimiste quant à la possibilité de résultats rapides. Elle a indiqué qu'elle soutenait la stratégie de la France de ne pas s'impliquer dans les équipes de reconstruction provinciales (PRT), qui risquaient parfois d'être perçues, par les Afghans, comme un instrument d'ingérence extérieure. Elle a d'ailleurs rappelé que le ministre afghan de la défense avait souhaité, pour sa part, que la France accroisse de préférence l'action de ses forces spéciales contre le terrorisme.

Abordant la phase prochaine de l'« après-Bonn », elle a considéré que les Etats-Unis resteraient encore longtemps dans le pays dans le cadre d'un partenariat durable appuyé vraisemblablement sur l'implantation des

bases militaires. Elle s'est inquiétée, par ailleurs, de l'absence, pour l'heure, de reconstruction politique de la société afghane, redoutant que le refus du Président Karzay de s'appuyer sur un parti ou un mouvement qui le soutiendrait ne s'avère finalement négatif pour l'avenir du pays.

Elle a rappelé que la présidente de la commission indépendante des droits de l'homme avait fait part à la délégation du sentiment d'isolement qui était le sien, même face aux nouveaux pouvoirs afghans. La législation protectrice des droits des femmes n'est pas appliquée et, par exemple, la poursuite de la tradition des mariages forcés conduit de nombreuses femmes au suicide. Soulignant la perception très positive, par les Afghans, de l'action des militaires français, elle a estimé que le volet civil de notre coopération devait se focaliser sur l'éducation et les écoles –à l'instar de ce qui est fait à Kaboul pour les deux lycées Istiqlal et Malabay que la délégation a pu visiter– où se jouent l'avenir et la pacification durable du pays.

Mme Hélène Luc a enfin fait observer qu'en tant que parlementaire communiste, cette mission avait eu, pour elle, une signification particulière. Elle a indiqué que la guerre conduite par l'Union soviétique (sur les raisons de laquelle elle s'interrogeait encore et qui avait été tragique) ne semblait pas, malgré tout, se traduire aujourd'hui par un sentiment anti-russe.

M. Didier Boulaud a également salué le soin mis, par l'équipe diplomatique et l'ambassadeur, à la préparation et à la réalisation d'une mission particulièrement intéressante. Ce pays, a-t-il rappelé, était encore marqué par les conséquences de 25 ans d'une guerre atroce, où les barbaries n'avaient pas manqué. L'état de destruction dans lequel se trouve aujourd'hui Kaboul témoigne encore de cette période. La corruption qui a cours dans le pays ne concerne pas seulement la drogue : elle atteint aussi les richesses archéologiques qui font l'objet de trafics.

Il a souligné le professionnalisme des forces françaises déployées à Kaboul et alentour et le caractère exemplaire de la façon dont elles s'acquittent de leur mission.

Il a également insisté sur le caractère stratégique du pays, qu'il tient de sa géographie, et qui conduira les Etats-Unis à y assurer une domination durable. Il a relevé que si la France ne pouvait pas ne pas être présente et active dans ce pays, l'Union européenne, en tant que telle, devrait aussi s'y montrer plus active et plus présente encore, au côté des autres puissances régionales. S'agissant de la Russie il a relevé que les interlocuteurs de la délégation se félicitaient de ce que les indépendances des pays frontaliers d'Asie centrale ne faisaient plus de la Russie un voisin direct de leur pays. Il a enfin salué le rôle du Sénat pour aider à la mise en place du futur Parlement afghan, car la consolidation des futures institutions est un enjeu central.

M. Robert Del Picchia s'est interrogé sur la possibilité d'appliquer à l'Afghanistan, en matière de lutte contre la drogue, une technique utilisée par l'ONU dans d'autres régions du monde et consistant à racheter directement leur récolte aux paysans pour la détruire ensuite. Il s'est ensuite demandé s'il était possible d'appliquer rapidement à un pays comme l'Afghanistan une démocratie « à l'occidentale ». Il s'est enfin interrogé sur la poursuite de la présence internationale, et notamment européenne, dans le pays.

M. Serge Vinçon, président, a répondu que le véritable risque serait qu'un vide s'installe en Afghanistan aujourd'hui, comme cela avait été le cas après le retrait des troupes soviétiques en 1989. Il importait donc de ne pas se désengager, tant il reste à faire pour consolider la démocratie et la sécurité. Il a rappelé que le Président Karzay plaidait pour le maintien d'une forte présence internationale pour qu'une fois restaurée la sécurité intérieure, son pays ne redevienne pas l'otage de ses voisins.

A l'issue de ce débat, la commission a donné acte au président de son compte rendu et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXE I - REPÈRES HISTORIQUES

Les premières invasions : du VI^{ème} siècle av. J.C. au VI^{ème} siècle ap. J.C.

- VI^e siècle av. J.-C. Invasion de la région par le Perse Darios Ier
- 328 av. J.-C. Le Grec Alexandre le Grand envahit à son tour la région
- II^e et I^{er} siècles av. J.-C. Invasions des Scythes, des Parthes et des Kouchans bouddhistes
- Ve et VI^e siècles après J.-C. les Huns Hephthalites, ou Huns Blancs

L'Islam : du VII^{ème} siècle au XVI^{ème} siècle

- VII^{ème} siècle Les invasions arabes introduisent la religion musulmane en Asie Centrale
- Début du XI^{ème} siècle Les Turcs, sous le règne du sultan Mahmoud de Ghazni (998-1030), font momentanément de l'Afghanistan le centre de l'hégémonie et de la civilisation islamiques
- Début du XIII^{ème} siècle Les Mongols de Gengis Khan envahissent l'Afghanistan (1219) et Timour Lang (ou Tamerlan) l'annexe à la fin du XIV^e siècle
- Au début du XVI^e siècle Babur, descendant de Tamerlan, établit un empire en Inde à partir de la principauté de Kaboul

Les premières dynasties afghanes : XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècles

- 1747 Les Pachtouns, sous le règne d'Ahmad Shah Durrani, fondent la première dynastie afghane indépendante. Il réussit à rassembler les diverses chefferies, provinces et principautés sur un pays qui s'étend de Mashad à l'Ouest au Cachemire et à Delhi à l'Est ; de l'Amou Daria au Nord à la mer d'Arabie au Sud. 1747 marque la fondation de l'Etat afghan.
- 1834-1863 Dost Mohammad (émir de Kaboul) établit une seconde dynastie.
- (1880-1901) Abd ar-Rahman Khan réussit le premier à exercer un véritable contrôle sur la totalité du pays.

XIX^{ème} siècle : Le Grand Jeu. L'Afghanistan, pris en tenailles entre la Russie et l'Empire britannique des Indes

- 1838-1842 Face à la menace expansionniste Russe sur les Indes britanniques, le Royaume-Uni déclenche la première "guerre afghane".
- 1842 L'armée britannique est décimée par une révolte populaire
- 1878-1880 2^{ème} guerre afghane qui conduit à l'accession d'Abdur Rahman sur le trône d'Afghanistan. C'est pendant son règne (1880-1901) que Britanniques et Russes s'accordent (1893) sur les frontières de l'Afghanistan actuel (ligne Durand). Les Britanniques gardent le contrôle de la diplomatie afghane.
- 1907 Grande-Bretagne et Russie s'accordent pour préserver l'intégrité territoriale de l'Afghanistan.
- 1919 3^{ème} guerre afghane: le pays acquiert son indépendance sous le roi Amanullah, -qui règnera de 1919 à 1929-, laquelle est concrétisée par le traité de " Rawalpindi " en août 1919.

Le temps de la réforme : 1929-1973

- 16/10/1929 Le Général Mohammed Nadir Shah devient roi
- 1933 Nadir Shah meurt, assassiné. Son fils, Muhammad Zaher Shah, est proclamé roi de l'Afghanistan
- 1939-1945 L'Afghanistan conserve sa neutralité durant la seconde guerre mondiale
- 1953 Mohammed Daoud (1908-1978), cousin du roi devient Premier Ministre et engage un programme de modernisation économique et sociale avec l'aide soviétique et américaine
- 1963 L'opposition pousse Daoud à la démission et une monarchie constitutionnelle est mise en place, avec la constitution libérale de 1964
- 1965 Création du PDPA (Parti Démocratique du Peuple Afghan), pro-communiste et pro-soviétique

La République d'Afghanistan : 1973-1977

- 17/07/1973 Coup d'état de l'ancien premier ministre Daoud qui renverse son cousin Zaher Shah et se proclame président de la République, premier ministre et ministre de la défense. Abrogation de la constitution de 1964. Zaher Shah abdique en août et s'installe en Italie.
- 1973-1978 Dictature de Daoud. Les réformes économiques et sociales font long feu – instabilité politique et mécontentement social.

Le régime communiste : 1978-1989

- 27/04/1978 Coup d'état du PDPA, et assassinat de Daoud. Muhammad Taraki, leader de la faction radicale " Khalq " (Parti du Peuple) devient Président de la nouvelle République démocratique d'Afghanistan (pro soviétique)
- Mai 1978 Mise en place d'un programme de réformes d'inspiration marxiste.
- 14/09/1978 Coup d'état d'Hafizullah Amin, et assassinat de Muhammad Taraki
- 5/12/1978 Signature à Moscou d'un traité d'amitié et de coopération avec l'URSS
- 25/12/1979 Entrée des troupes soviétiques en Afghanistan

L'occupation soviétique : 1979-1989

- 28/12/1979 Nouveau coup d'état militaire soutenu par l'URSS, qui installe Babrak Karmal au pouvoir. Hafizullah Amin est assassiné.
- Janvier 1980 Les troupes soviétiques envahissent la majeure partie du pays et combattent la rébellion anti-communiste
- 1980 Des Musulmans de nombreux pays rejoignent l'Afghanistan afin de se battre contre les soviétiques. A partir de 1984, la CIA commence à apporter un soutien matériel et financier à divers groupes de la résistance Afghane.
- 30/11/1986 Mohammed Nadjibullah remplace Babrak Karmal à la tête du gouvernement
- 15/04/1988 Accords de Genève entre le gouvernement de Kaboul et le Pakistan, sous le parrainage des Etats-Unis et de l'URSS. L'opposition afghane ne reconnaît pas ces accords. Un des documents de l'accord prévoit un calendrier de retrait progressif et complet des forces soviétiques.

La guerre civile : 1989-2001

- Février 1989 L'Armée Rouge se retire d'Afghanistan. Début de la guerre civile qui oppose le gouvernement communiste et la résistance.
- 16/04/1992 Démission de Mohammed Najibullah. Fin du régime communiste et début de la guerre civile entre factions moudjahidin divisées selon des critères religieux, ethniques et régionaux
- 29/04/1992 Ahmad Shah Massoud, islamiste modéré tadjik, entre dans Kaboul avec plusieurs milliers d'hommes et devient ministre de la Défense en mai

- 28/06/1992 Burhanuddin Rabbani, islamiste modéré du Jamiat-e-Islami, est nommé président intérimaire, puis élu chef du gouvernement en décembre.
- 1993 En mars 1993, Gulbuddin Hekmatyar est nommé premier ministre. Les affrontements repartent à Kaboul entre les milices de Hekmatyar et les forces de Massoud et Rabbani, soutenues épisodiquement par les milices de Abdul Rachid Dashom. La volte face de ce dernier précipite Kaboul et les provinces du Nord dans la guerre, causant des milliers de morts à Kaboul. Le pays s'enfonce dans l'anarchie.
- 1994 Début de l'offensive des talibans à partir de Kandahar et conquête progressive des différentes provinces du pays.
- 1994-1996 Les talibans conquièrent l'essentiel du pays (sauf le réduit tadjik au Nord-Est) et instaurent une dictature fondamentaliste.

Le régime Taliban : 1996-2001

- 27/09/1996 Prise de Kaboul par les talibans qui s'emparent du pouvoir. Le Mollah Omar, chef du mouvement, dirige le pays
- Mai 1997 Le Pakistan est le premier pays à reconnaître officiellement le régime taliban. Il sera bientôt suivi par l'Arabie Saoudite et les Emirats Arabes Unis
- Juillet 1997 Les forces de Massoud prennent le contrôle des zones au Nord de Kaboul
- 27/07/2000 Le Mollah Omar décrète, sous la pression internationale, l'interdiction de produire du pavot en Afghanistan, ainsi que la destruction des récoltes.
- 19/12/2000 Le conseil de sécurité de l'ONU inflige de nouvelles sanctions aux taliban en raison de leur soutien au terrorisme
- 26/02/2001 Le Mollah Omar ordonne par décret la destruction de toutes les statues pré-islamiques, dont le bouddha de Bamiyan. Elles sont dynamitées le 9 mars, malgré les multiples protestations de la communauté internationale.
- 9/09/2001 Le commandant Massoud est victime d'un attentat suicide. Il sera remplacé à la tête du Front Uni du Nord par son ancien chef des services de renseignements, le général Mohammad Fahim.
- 11/09/2001 Attentats aux Etats-Unis. Oussama Ben Laden, fondateur du réseau Al Qaeda basé en Afghanistan, est tenu pour responsable de ces actes. Le régime des talibans est alors la cible des Etats-Unis dans leur lutte contre les réseaux terroristes.
- Octobre 2001 Bombardements américains sur les principales villes talibanes et bases d'entraînement terroristes.
- Hiver 2001-2002 Chute du régime Taliban. Mise en place d'un régime de transition.

**ANNEXE II -
PROGRAMME DE LA MISSION D'INFORMATION
(du 17 au 24 avril 2005)**

====DIMANCHE 17 AVRIL====	
15 h 00	Arrivée aéroport
15 h 00 – 15 h 30	Déplacement vers Ambassade
16 h 00 – 17 h 30	Tour de ville
17 h 45 – 19 h 30	Réunion de travail à l'ambassade.
20 h 00	Résidence - Dîner de travail.
====LUNDI 18 AVRIL====	
08 h 45 – 09 h 30	Entretien avec les responsables afghans du programme de coopération parlementaire.
10 h	Entretien avec le Dr Abdullah, Ministre des Affaires étrangères.
11 h	Entretien avec le Général Wardak, Ministre de la défense.
13 h 00 – 14 h 00	Résidence – Déjeuner. de travail avec les Représentants spéciaux (ONU, UE...).
14 h 00 – 16 h 15	Rencontre avec intervenants des diverses Coopérations : drogue ; justice ; coopération parlementaire.
16 h 30 – 16 h 50	Audience avec le Président Hamed KARZAI
17 h 00 – 17 h 45	Entretien avec Sa Majesté Zaher CHAH
17 h 50 – 18 h 30	Entretien avec Zalmay RASSOUL, ministre, président du Conseil national de sécurité.
19 h 15 – 19 h 30	Délégation archéologique française en Afghanistan (DAFA) - Visite du site
19 h 30 – 21 h 00	DAFA - Dîner avec Roland Besenval, Directeur.
====MARDI 19 AVRIL====	
08 h 15 – 08 h 45	Décollage - Arrivée à Bamyan
09 h 00 – 12 h 00	Rencontre à l'Université
	Rencontre PRT néo-zélandaise
	Visite à l'Université
Après-midi	Visite aux bouddhas
	Rencontre avec Mme Sorabi, gouverneure.
====MERCREDI 20 AVRIL====	
07 h 00	Départ de Bamyan par la route
18 h 00	Arrivée à Kaboul

===JEUDI 21 AVRIL===	
09 h 00 – 09 h 45	Visite du Musée archéologique - Aperçu des Palais
10 h 00 – 10 h 45	Visite des Jardins de Babour
12 h 45 – 14 h 15	Déjeuner restaurant français « L'Atmosphère »
15 h 00 – 15 h 05	Déplacement au QG Coalition « Camp Eggers »
15 h 05 – 16 h 00	Entretien avec le Général GILCHRIST (GB)
16 h 15 -17 h 15	Visite de l'Ecole d'Etat Major
17 h 15 – 17 h 30	Déplacement vers le QG de l' ISAF
17 h 30 – 18 h 30	Entretien avec le Général ERDAGI (Turquie), Commandeur ISAF
19 h 30	Résidence - Dîner diplomatique
===VENDREDI 22 AVRIL===	
10 h 00 – 12 h 30	Visite au « jardin des femmes » (Mmes Gautier et Luc).
16 h 30 – 17 h 00	Déplacement vers le Bataillon Français
17 h 00 – 18 h 00	Entretien avec le Repfrance
18 h 00 – 19 h 00	Rencontre avec Troupes Bataillon français
19 h 00 – 21 h 00	Dîner au Repfrance
===SAMEDI 23 AVRIL===	
08 h 30 – 09 h 30	Déplacement vers le Wardak
	Rencontre avec la Shoura de la Province
	Déjeuner Abdul Djabâr NA'MI, Gouverneur
15 h 45 – 17 h 15	Visite du Lycée Esteqlal
18 h 30 – 19 h 30	Concert de musique afghane Me Hamahang
19 h 30 – 21 h 30	Résidence – Dîner avec des représentants de la société afghane
===DIMANCHE 24 AVRIL===	
09 h 00	Décollage pour Paris