

International

DÉGRADATION SÉCURITAIRE EN AFGHANISTAN : QUELS ENJEUX POUR L'EUROPE ET LA FRANCE ?

Laura Milman

22/02/2019

Alors que Donald Trump a annoncé un retrait très important de la présence américaine en Afghanistan – malgré une situation sécuritaire dégradée et des Taliban en position de force –, Laura Milman, étudiante en master de sécurité internationale à Sciences Po, spécialisée sur le Proche et Moyen-Orient, décrypte la réalité militaire et politique du pays dans laquelle les Taliban semblent pouvoir s'imposer, mais aussi la dimension internationale de cette situation.

L'annonce en décembre dernier du retrait de la moitié des troupes américaines (7000 hommes) restantes déployées en Afghanistan par le président Donald Trump intervient à un moment charnière pour l'État afghan, et s'inscrit dans l'ouverture nouvellement assumée par le chef d'État étatsunien vis-à-vis des Taliban. En dépit de l'assurance affichée d'Ashraf Ghani sur la capacité des forces de sécurité afghanes à assurer seules l'intégrité territoriale, l'évolution de la situation en Afghanistan représente un enjeu sécuritaire fort, notamment pour les Européens qui comptent parmi les principaux contributeurs financiers et techniques du pays depuis dix-sept ans.

Malgré l'engagement d'un processus démocratique, avec la tenue d'élections en juillet 2019 (initialement prévues en avril), le contexte politique est, en réalité, très loin d'offrir des gages de stabilité interne et régionale : les forces afghanes ne sont aujourd'hui pas en mesure de lutter efficacement contre les Taliban – qui ont repris du terrain et contrôlent 13% du territoire, et qui mettent à mal les opérations lancées par l'armée – ni contre « Daech au Khorasan » dont la présence avérée depuis fin 2014 complique durablement la situation. L'implantation de l'État islamique dans la zone AfPak (Afghanistan-Pakistan) a entraîné une recomposition des mouvements djihadistes présents dans la région, inscrivant l'Afghanistan dans une dynamique nouvelle. La dimension nationaliste des combats menés par les Taliban contre les invasions étrangères – les Russes puis la coalition internationale – s'est heurtée à la stratégie internationaliste d'un djihad globalisé et transnational, importée par l'État islamique.

La dégradation sécuritaire en Afghanistan, fortement actée depuis 2015, représente un enjeu crucial, à la fois pour les acteurs de la région qui voient là un obstacle majeur à la stabilité régionale et au développement économique, et pour les Européens qui doivent repenser – à la lumière des évolutions de ces dernières années – leur implication et leur rôle dans le pays, leur relation avec les États-Unis, et les difficultés induites par la réimplantation d'un terrorisme à visée globale, faisant à nouveau de l'Afghanistan une base arrière pour les combattants islamiques internationaux.

La dégradation de la situation politique et sécuritaire de l'Afghanistan au cœur des enjeux sécuritaires futurs

Pour justifier le retrait de la moitié des troupes américaines d'Afghanistan, Donald Trump avait soutenu en décembre dernier que la situation sur le sol afghan était assez stable pour permettre un désengagement progressif de la coalition tout en préparant la sortie de conflit. Cette position, malgré la surprise qu'elle a engendrée, est partagée par le gouvernement afghan qui a réaffirmé la capacité des forces afghanes à assurer la sécurité du territoire, en assurant que les « braves forces de sécurité afghanes [avaient] défendu l'intégrité territoriale et [le] peuple », et que les craintes de voir l'Afghanistan tomber suite au premier désengagement de 100 000 militaires étrangers en 2014 s'étaient révélées infondées. Pour autant, cette posture a été démentie, à la fois par plusieurs rapports et par la réalité subie sur le terrain. En mai 2018, soit huit mois avant l'annonce surprise de Donald Trump, l'Inspecteur général du ministère de la Défense sur les opérations de l'armée américaine en Afghanistan¹, dans un rapport officiel du Pentagone, remettait en cause ces affirmations : l'estimation faite par le commandant des forces américaines et de l'Otan en Afghanistan, le général John Nicholson, sur les nouvelles performances de l'armée afghane et la prédiction qu'elle contrôlerait 65% de la population et 80% du territoire d'ici 2021, est largement à nuancer. D'abord, les effectifs des services de sécurité afghans sont tombés de 331 708 à 313 728, inférieur aux 352 000 initialement souhaités, pour plusieurs raisons : ces corps armés, malgré une assistance de la coalition internationale, restent assez mal formés, notamment à cause du manque de temps, et subissent un taux de mortalité élevé (29 000 soldats et policiers ont été tués depuis 2015) ; l'armée et la police sont paralysées par des hauts niveaux de corruption, empêchant une rationalisation effective de ces corps et fragilisant leur action ; d'après John Sopko², la « corruption est si répandue dans les forces afghanes que les chefs taliban [recommanderaient] à leurs troupes d'acheter directement auprès de soldats afghans les armes, carburants et munitions ». Bien qu'un « pôle judiciaire anti-corrupcion » ait été mis en place par le président Ashraf Ghani et le vice-président Abdullah Abdullah pour endiguer cette corruption quasi institutionnalisée, ce dévoiement des forces de sécurité gouvernementales mine les opérations de stabilisation. Par ailleurs, il existerait aussi une porosité entre les forces afghanes et les Taliban, et certains policiers

ou militaires rejoindraient les mouvements djihadistes qui payent souvent mieux et offrent de meilleures perspectives économiques que le gouvernement.

Dans ce cadre, et cela vient encore compliquer la situation sécuritaire de l'Afghanistan, les Taliban ont repris du terrain, à la fois sur le plan géographique et politique. Bien qu'il soit en réalité assez compliqué d'évaluer cette évolution, ce retour affirmé des Taliban sur le terrain s'est traduit par une explosion du nombre de victimes civiles, notamment à cause d'une multiplication d'attentats en milieu urbain, auquel vient se superposer l'implantation nouvelle de l'État islamique-Province de Khorasan (EI-KP) depuis 2015 : en 2018, 20 000 personnes auraient péri en Afghanistan, en faisant le conflit le plus meurtrier de l'année. La présence à la fois des Taliban et de Daech, et la compétition qui s'est installée entre les deux groupes pour le contrôle du territoire et de la définition officielle de « combattants saints », ont entraîné une intensification du rythme des attaques, contribuant grandement à la déstabilisation de l'Afghanistan. Outre ce nombre important de victimes qui illustre le danger que représentent les groupes djihadistes pour la sécurité de la population afghane, les Taliban se sont progressivement restructurés et renforcés ; ils n'ont jamais été aussi efficaces et puissants depuis l'effondrement de leur pouvoir en 2001. Il est assez délicat d'avancer un pourcentage précis de territoire qu'ils contrôlèrent totalement – les chiffres varient grandement d'une lecture à une autre – mais on peut estimer que ce pourcentage s'élèverait à 13% : cela représente 62 provinces. À cela viendraient s'ajouter 199 districts contestés, c'est-à-dire que 63% du territoire national n'est pas sous contrôle total du gouvernement. En réalité, cela signifie que plus de la moitié de la population afghane vit en dehors de l'autorité du pouvoir central de Kaboul. Cette reprise en main par les Taliban ne se traduit pas seulement en termes militaires, bien que cette dimension soit particulièrement importante : les 60 000 combattants à plein temps sont capables, en 2018, de lancer des offensives à n'importe quel moment de l'année dans des zones stratégiquement complexes, et ce malgré l'assistance de la coalition internationale. La puissance retrouvée des Taliban s'incarne aussi – et peut-être avant tout – dans leur capacité à rétablir une alternative politique en refaçonant le discours socio-politique afghan dans les territoires qu'ils ont repris durablement au gouvernement afghan et contrôlent effectivement ; ils ont renforcé et accru leur influence en dehors de leurs bases opérationnelles traditionnelles, agissent en plusieurs entités parfois indépendantes et recrutent au-delà de l'ethnie pachtoune. Malgré le caractère indubitablement militaire de la structure organisationnelle du mouvement, les Taliban prétendent mettre en place de nombreux aspects s'apparentant à un État, en maintenant des structures administratives parallèles comprenant un système judiciaire parallèle, lequel est relativement populaire, mais aussi un système fiscal, assez cohérent. Cela participe à la refonte d'un système socio-économique présenté comme efficace, contrairement à celui largement corrompu de Kaboul, et laisse réémerger un discours favorable aux Taliban. Cette prégnance retrouvée (incarnée par la possibilité qu'un groupe politique taliban soit reconnu en vue des élections de juillet

2019) sape l'autorité de l'État central et sa capacité à insuffler son pouvoir symbolique à l'ensemble du territoire national, ce qui se traduit par une incapacité à assurer son rôle de maintien de la sécurité.

Une recomposition des mouvements djihadistes et une multiplication des risques sécuritaires pour la scène internationale

L'installation de combattants de l'État islamique en 2015 à la frontière entre l'Afghanistan et le Pakistan pose à nouveau la question d'un djihad à visée globale, dangereux pour la sécurité internationale. Le lien très fort entre Daech et le théâtre syro-irakien a détourné l'attention des acteurs internationaux de la zone frontalière afghano-pakistanaise qui pourtant demeure un haut lieu du terrorisme islamiste transnational. Le mauvais contrôle de cette région a permis d'en faire une base arrière importante pour les Taliban et l'EI-KP récemment implanté qui s'affrontent régulièrement pour assoir leur contrôle : ces oppositions fréquentes ont eu impact important sur la stabilité et la sécurité en Afghanistan. Cette présence nouvelle de l'État islamique en Afghanistan a entraîné une recomposition des mouvements djihadistes en présence, remplaçant la question de la sécurité nationale et régionale dans un cadre international. L'EI-KP s'est structuré autour de divers types d'acteurs : des Afghans salafistes séduits par la perspective globale portée par Daech, des Taliban qui ont fait défection par intérêt personnel, des combattants étrangers déjà présents en Afghanistan ou bien revenus d'Irak et de Syrie. Malgré la prégnance des Taliban qui laisse peu de place dans l'espace politique afghan, l'État islamique a su s'adapter au contexte local « en alliant radicalité politico-religieuse et négation de l'ordre international », comme l'ont analysé Adam Baczko et Gilles Dorronsoro³, tout en jouant sur l'ouverture d'une partie de la population afghane du Nangarhar à la frange djihadiste du salafisme. Bien que le nombre de combattants affiliés à l'EI-KP soit assez faible (entre 2500 et 4000 combattants en 2018), le mouvement djihadiste exerce une forte emprise et menace sur les populations afghanes : il contrôlerait 3 districts dans la poche afghano-pakistanaise, serait présent dans 30 des 399 districts, et revendique de nombreux attentats, notamment à Kaboul, causant, pour la seule année 2018, environ 2000 morts. Cependant, c'est avant tout le passage d'un djihad national à une stratégie globale et transnationale portée par l'EI-KP qui représente un enjeu sécuritaire de taille pour le champ régional et international. Les Taliban se considèrent traditionnellement comme un mouvement national et ont cherché à se présenter comme des dirigeants légitimes pour l'ensemble de la population afghane ; dans ce cadre, leur djihad était un djihad national de reconquête politique, mais toujours reconnaissant le système international et les frontières de l'Afghanistan. La naissance du mouvement taliban, comme l'a démontré Georges Lefevre, est issu d'un processus d'islamisation de la cause

nationaliste pachtoune. L'État islamique rompt fondamentalement avec ces conceptions, ce qui explique les stratégies d'implantation et les échelles de combats différentes. Il aspire à un djihad global niant la forme moderne d'État-nation et refuse absolument l'ordre international existant ; il apporte une « perspective authentiquement transnationale – du point de vue des objectifs et du recrutement –, inédite dans la région »⁴. En somme, l'État islamique a tenté depuis 2015 de faire de l'Afghanistan une base arrière pour mener des opérations internationales, replaçant le pays en guerre depuis dix-sept ans dans la problématique du djihadisme globalisé. Cette nouvelle menace a été rapidement identifiée par les Européens et les Américains qui ont focalisé leurs efforts militaires sur ce groupe : une part importante des opérations étatsuniennes dirigée contre Daech avait pour but d'empêcher les combattants de se réfugier en Afghanistan pour revenir ensuite en Europe. La globalisation du militantisme djihadiste qui s'est opérée dans le territoire afghan a entraîné une déstabilisation de la situation régionale et une dégradation des conditions de sécurité, et a montré de manière claire que la sécurité européenne est intrinsèquement en lien avec la sécurité afghane. Comme l'a rappelé une porte-parole de l'Otan, Oana Lungescu, ce lien est très fort et l'engagement de l'Otan « est important pour garantir que l'Afghanistan ne [devienne] jamais plus un havre pour les terroristes internationaux qui nous menacent chez nous », reconnaissant ainsi l'importance des connexions qui se sont établies entre les divers théâtres de conflits et d'opérations.

L'Afghanistan : une zone stratégique pour les grandes puissances régionales et occidentales

Bien que le contexte sécuritaire soit préoccupant, l'Afghanistan représente un espace stratégique d'influence pour les puissances de la région mais aussi pour l'Europe. Le pays est devenu une zone intermédiaire, un moyen d'étendre et affirmer la puissance d'acteurs nombreux dans des contextes régionaux souvent tendus. L'exemple le plus significatif de cet intérêt nouvellement porté à l'Afghanistan est l'implication croissante de la Chine, à la fois en termes de sécurité et de coopération économique. Dans le cadre de la « Belt and Road Initiative » lancée par le président Xi Jinping en 2015, l'Afghanistan – pays limitrophe, partageant une frontière avec la Chine dans sa province du Xinjiang – est devenu une priorité stratégique pour les acteurs chinois. La stratégie chinoise d'expansion de son influence commerciale s'appuie d'abord sur les pays de la région et nécessite une stabilité importante, mise à mal par le conflit récurrent en Afghanistan et l'implantation de l'EI-KP. Pour répondre à ces défis fragilisant la sécurité et la coopération régionale, la Chine a choisi de privilégier une approche plus sécuritaire, délaissant quelque peu ses objectifs de développement jusque-là particulièrement mis en avant. La combinaison de la nouvelle vision chinoise d'expansionnisme et la déstabilisation chronique dans les pays voisins

expliquent la motivation de Pékin de s'impliquer plus sérieusement dans la question de la sécurisation de l'Afghanistan, bien que cela soit cantonné à des contrôles aux frontières ou des opérations ponctuelles. Toutefois, ce pivot pourrait indiquer une capacité nouvelle à promouvoir la stabilité dans la région, et soulignerait la place cruciale de l'Afghanistan dans la pérennité de la coopération internationale. Ce contexte a ouvert des possibilités de coopération avec l'Europe (en 2016, la Chine et l'Allemagne ont lancé conjointement un programme pour entraîner les forces afghanes au déminage), bien qu'elles restent encore balbutiantes. La Chine n'est pas le seul pays de la région à regarder l'Afghanistan comme une monnaie d'échange : le pays a gagné un intérêt géostratégique particulièrement important pour l'Inde et le Pakistan qui se disputent des zones jouxtant le territoire afghan. Face à la volonté ambiguë de certains Occidentaux de maintenir leur engagement, les pays voisins s'impliquent plus agressivement en Afghanistan pour défendre leurs intérêts en matière de sécurité nationale ; c'est notamment le cas du Pakistan. Le gouvernement d'Ashraf Ghani, en opposition directe avec son homologue d'Islamabad – à cause de la question du Grand Pachounistan et de rôle du Pakistan dans la structuration des mouvements talibans, a lui-même tenté de jouer sur ces désaccords pour faire pression sur le Pakistan et pour obtenir une aide économique, structurelle, sécuritaire et au développement de la part de l'Inde (cinquième donateur) et de la Chine. L'Afghanistan est apparu au cours de ces dernières années comme un État-tampon dans un contexte de durcissement des rivalités régionales, cristallisant les enjeux stratégiques de la zone, et comme un outil pour ces puissances régionales pour s'imposer vis-à-vis de leurs adversaires.

Outre cet intérêt croissant pour l'Afghanistan de la part des pays d'Asie, l'Europe semble toujours s'y impliquer de manière soutenue. L'engagement européen s'est traduit avant tout par un effort financier important qui ne cesse d'être prolongé : lors de la conférence ministérielle des donateurs sur l'Afghanistan d'octobre 2016, l'Union européenne (UE) avait annoncé un engagement de 1,4 milliard d'euros d'aide civile pour la période 2014-2020, faisant de l'Afghanistan son premier bénéficiaire d'aide publique au développement (70% du budget national afghan dépend de l'aide internationale). La conférence de Genève qui s'est tenue en novembre dernier a confirmé cet investissement : s'inscrivant dans le long processus déclenché par la conférence de Bonn en 2011, elle devait réaffirmer l'engagement pris en 2016. Les pays donateurs avaient promis une aide de 15 milliards de dollars pour le développement du pays, et ont à nouveau débloqué 474 millions d'euros dans le cadre de leur stratégie pour l'Afghanistan pour la période 2017-2020. Cette stratégie vient compléter l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP) établi en 2014, et se décline en quatre points : promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité régionale ; renforcer la démocratie ; impulser le développement économique et humain ; assurer l'autorité de la loi dans le respect des droits humains. Si l'engagement européen reste très soutenu vis-à-vis de l'Afghanistan, celui-ci se fait avant tout dans une optique sécuritaire : à travers l'aide au développement, la communauté

européenne cherche à avoir un impact direct sur la sécurité dans le pays, notamment pour ralentir les vagues migratoires qui se font ressentir jusqu'en Europe. L'UE s'est d'ailleurs expressément engagée à offrir un support concret au gouvernement afghan pour mettre en place des réformes du secteur de sécurité, des aides aux anciens combattants, mais aussi en renouvelant son soutien au commerce et infrastructures transfrontaliers. Alors que les États-Unis, par la voix de leur président Donald Trump, préparent leur retrait, l'UE continue d'assurer une forte présence en Afghanistan : à titre d'exemple, en mars 2018, l'Allemagne avait décidé de renforcer sa présence militaire sur le terrain en déployant 300 soldats supplémentaires. Cette position prend le contre-pied de la décision américaine qui a fait effet de surprise : pour la première fois depuis 2001, les États-Unis avaient assumé en juillet 2018 des négociations officielles avec les Talibans – par l'entremise de l'émissaire nommé par Donald Trump pour l'Afghanistan Zalmay Khalilzad – qui demandent un retrait total du personnel américain et ne reconnaît pas la légitimité du gouvernement d'Ashraf Ghani. Ces négociations terminées fin janvier viennent achever le « processus de Doha » entamées le 20 janvier : si les Américains sont prêts à retirer 7 000 hommes, ils ont insisté pour conserver deux bases militaires reconnaissant l'importance stratégique de l'Afghanistan dans la lutte contre le terrorisme transnational et dans le contexte de rivalité avec la Russie et la Chine, comme l'a rappelé l'analyste militaire Ateequllah Amarkhail. Cet événement sans précédent montre à la fois la volonté de désengagement affichée – et peut-être actée – des États-Unis, mais aussi le caractère encore crucial de l'Afghanistan dans le maintien de la sécurité internationale. Face à cette position inédite des États-Unis – c'est effectivement la première fois qu'ils sont prêts à reconnaître les Taliban comme un mouvement politique légitime –, la position de l'Europe a été de renforcer son engagement : en cela, l'Afghanistan est aussi devenu le théâtre de la lutte d'influence entre l'UE et les États-Unis, devenant un État intermédiaire par excellence.

Les récents développements ont inscrit la destinée de l'Afghanistan dans celle sécuritaire de l'Europe ; et cela représentera l'un des enjeux majeurs des années à venir.

1. Glenn A. Fine, qui travaille de manière jointe avec un représentant du Department of State, Steve A. Linick, et un représentant de l'Agence des États-Unis pour le développement international, Ann Calvaresi Barr.
2. *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction* depuis 2014.
3. Adam Baczkowski et Gilles Dorronsoro, « Logiques transfrontalières et salafisme globalisé : l'État islamique en Afghanistan », *Critique internationale*, vol. 74, n°1, 2017, pp. 137-152.
4. *Ibid.*