
Unité et reconstruction de l'Afghanistan

S.E. Monsieur le Professeur Zalmay Haquani

Ambassadeur d'Afghanistan en France

Propos recueillis par Hubert Fabre

le 21 mai 2002

Professeur de droit à l'Université de Caen, Zalmay Haquani est un ancien élève du Lycée français de Kaboul. Pachtoune par son père, persophone par sa mère, il a effectué ses études supérieures à Nice, en France. Son retour en Afghanistan comme enseignant à l'Université de droit de Kaboul coïncide avec la période d'instabilité marquée par le coup d'État d'avril 1978, suivie de peu par l'intervention soviétique en décembre 1979. Il embrasse alors une carrière universitaire en France, enseigne à l'Université de Nice, puis à la Faculté de droit Jean Monnet, à Sceaux (Paris XI), à l'Université Paris V et à l'Université de Caen. Il a été nommé Ambassadeur d'Afghanistan en France en février 2002.

*

Monsieur l'Ambassadeur, après vingt-trois années de guerre et de tensions internes, existe-t-il encore une véritable identité afghane, et peut-on parler d'unité nationale en Afghanistan ?

L'Afghanistan a beaucoup souffert durant ces longues années de guerre. L'instabilité permanente a entraîné une superposition des sources de conflits potentiels – tensions ethniques et religieuses, rivalités politiques. Le régime communiste en particulier, a tenté de diviser la population afghane en instaurant le système des nationalités. Cela n'a fait qu'attiser les conflits entre les différentes ethnies, les communautés linguistiques ou confessionnelles. En fait, le régime des nationalités a servi à entretenir les rivalités internes, à les multiplier, à exacerber les tensions entre les communautés.

Mais le sentiment national afghan n'a pas disparu, comme en témoigne l'esprit des participants à la Conférence inter-afghane de Bonn⁽¹⁾ : Hazaras, Tadjiks, Ouzbeks, Pachtounes se sont retrouvés dans l'ancienne capitale fédérale allemande pour sceller l'unité afghane et pas seulement pour défendre les intérêts de leur communauté respective. Sans nul doute, le ferment de la réussite de la Conférence tient dans le lien indéfectible qui unit les composantes de l'identité afghane, ainsi que dans la volonté de conserver l'unité nationale et d'affirmer la cohésion du peuple.

Cependant, le pays n'est-il pas devenu, de fait, une fédération dont la nouvelle constitution devra prendre acte ?

Considérant le régime des nationalités instauré par le pouvoir communiste comme aberrant, je ne suis pas favorable au système fédéral. Le bon fonctionnement d'une fédération – ou d'une

confédération – suppose une maturité politique et un certain degré de développement économique et social que l'Afghanistan n'a pas encore atteint. Dans ces conditions, mieux vaut écarter la solution fédérale qui risque de diviser les communautés.

Néanmoins, force est de constater que le système hypercentralisé ne paraît pas mieux adapté au contexte afghan. La dernière constitution démocratique (1964) reposait sur un système fortement centralisé qui a montré ses limites. Ainsi, entre une organisation fédérale et un schéma centralisateur, la future configuration administrative de l'Afghanistan pourrait s'inspirer de l'expérience française en matière de décentralisation administrative. Cela permettrait d'écarter, d'une part, une centralisation excessive dont personne ne voudra, et d'autre part, un système fédéral voué à l'échec dès le départ.

Quelle est la réalité du pouvoir central de Kaboul sur l'ensemble du territoire ? Au regard des difficultés qui perdurent, son exercice ne risque-t-il pas d'être limité à un rôle de modérateur entre les différentes provinces et leurs factions ?

Dans un pays comme l'Afghanistan, le risque de morcellement du pouvoir ne peut être complètement écarté. Toutes les rivalités nées des périodes d'instabilité successives n'ont pas encore disparu. Cependant, il faut reconnaître que depuis le 22 décembre 2001, date d'entrée en fonction de l'administration intérimaire, celle-ci a été capable d'asseoir son autorité sur près de 80% du territoire afghan. Cela ne signifie pas que tous les problèmes aient d'ores et déjà été réglés, mais la tendance générale qui consiste à souligner les dysfonctionnements, n'insiste pas assez sur les efforts qui ont été entrepris et les résultats probants obtenus en moins de six mois. Dans la région d'Hérat, celle de Mazar-i-Charif, de Kandahar ou de Djalalabad, qui sont parmi les centres urbains les plus importants du pays, l'administration centrale a réussi à affirmer son pouvoir, malgré certaines difficultés subsistantes.

S'il ne fait pas de doute que les commandants locaux tiennent à conserver quelques parcelles de pouvoir, mais cela n'a rien d'étonnant, pas plus que les revendications décentralisatrices des collectivités locales en France, ils n'auront aucun intérêt à s'isoler une fois la situation apaisée.

Ce qui a été réalisé par l'administration intérimaire dirigée par Hamed Karzai, d'origine Pachtoune, constitue une avancée considérable dans la réorganisation du pays et pour l'élimination progressive des velléités d'indépendance locales. De plus, toutes les provinces seront représentées au sein de la *Loya Jirga* (Grand Conseil), convoquée du 10 au 16 juin 2002. La venue des représentants à Kaboul et leur participation à cette assemblée constituent les premières étapes dans la démocratisation de la vie politique afghane. En effet, pour la première fois de son histoire, la

Loya Jirga sera composée de 1550 délégués tous élus, à l'exception des membres du gouvernement et de quelques autres personnes désignées. Cela tend à démontrer que, d'une part, la réalité du pouvoir kabouli existe bel et bien, et que, d'autre part, l'autorité centrale ne peut renforcer son emprise sur les provinces que dans la concertation.

L'efficacité de l'Administration intérimaire ne vient-elle pas avant tout d'une composition englobant de nombreux chefs locaux comme le Général d'origine Ouzbek, Rachid Dostom, nommé vice-ministre de la Défense ? Peut-on imaginer que certains d'entre eux soient écartés du gouvernement de transition que doit désigner la *Loya Jirga* ?

Après vingt-trois années de conflit, la formation d'un gouvernement intérimaire doit être considérée avec bienveillance. Après la période obscure des Talibans, il n'était pas acquis de réussir à s'accorder sur la désignation des membres d'une nouvelle administration. Dans la composition du gouvernement intérimaire, deux facteurs ont été déterminants : d'abord la connaissance du pays, c'est-à-dire une expérience de terrain qui permet d'exploiter au mieux la configuration des forces politiques et militaires en place, et ensuite, une réelle compétence dans la connaissance et le traitement des dossiers. Les années de résistance face à l'occupation et l'assise politique ainsi acquise, ont également légitimé la nomination de certains membres de l'administration intérimaire. Et puis, la juste représentation des minorités au sein de cet organe intérimaire traduit le souci des Nations unies de préserver l'unité afghane. Cet impératif de représentativité revient à de nombreuses reprises dans le texte final de la Conférence de Bonn, et explique en partie l'ouverture du gouvernement d'Hamed Karzai où siègent des Ouzbeks, des Hazaras, des Tadjiks et des Pachtounes.

S'il est encore tôt pour se prononcer sur la composition du gouvernement de transition que la *Loya Jirga* aura à désigner, celle-ci devra respecter les facteurs de l'équilibre politique et social de l'Afghanistan par une répartition équitable des postes et des fonctions dans le futur gouvernement.

Comment faut-il appréhender la démocratie en Afghanistan, et quelles seront les priorités du gouvernement de transition, entre la démocratisation et la stabilisation du pays ?

La stabilité et la démocratie sont étroitement liées et dépendantes l'une de l'autre. Il y a une relation dialectique entre paix, sécurité et démocratie. Le préambule de l'Accord de Bonn évoque à juste titre la nécessité d'assurer la paix comme celle de faire appliquer les principes démocratiques en Afghanistan.

L'avenir de l'Afghanistan ne peut se concevoir sans la démocratie et sans l'attachement au respect des droits élémentaires des êtres humains. Cependant, il ne faut pas attendre la réalisation

des mêmes droits qu'en France, qui dépend en grande partie du niveau de développement économique et social des populations. Les mécanismes démocratiques doivent tenir compte des facteurs locaux et de la réalité sociale.

Considérant le renouvellement et l'extension du mandat de la force internationale d'assistance à la sécurité (ISAF)⁽²⁾, quel est le sentiment des Afghans à l'égard de cette présence étrangère sur son territoire ?

Les vicissitudes historiques de l'Afghanistan en font un pays traditionnellement hostile à la présence de troupes étrangères sur son sol. Les Anglais ne se sont jamais installés durablement dans le pays ; la douloureuse expérience soviétique a confirmé l'esprit d'indépendance des Afghans et les forces obscures des Talibans n'ont jamais cessé d'être combattues. Lors de la Conférence de Bonn, le premier réflexe des participants a été d'afficher la volonté d'assurer eux-mêmes la sécurité du pays. Ce n'est que lorsque le mandat ayant été très clairement circonscrit à l'assistance et au rétablissement de la sécurité en Afghanistan, qu'ils en ont accepté le principe. À présent, le gouvernement a obtenu la prolongation du mandat de l'ISAF dans le temps, mais souhaite qu'il le soit aussi dans l'espace, partout où elle sera nécessaire en vue de sécuriser le pays.

Du point de vue international, si la prolongation du mandat n'a pas posé de difficultés, l'extension des missions dans l'espace se heurte aux réticences de différents pays participants.

Les Afghans, comme le Conseil de sécurité des Nations unies, considèrent que la création d'une armée nationale régulière constitue un maillon essentiel pour le pouvoir central unifié. Les Etats-Unis et la France notamment, ont commencé à former les hommes qui composeront le noyau de la future armée afghane.

La sécurisation du territoire et la mise en place d'une armée nationale impliquent la démilitarisation des factions, mais est-il réaliste de vouloir désarmer les Moudjahidin ?

Dans l'Accord de Bonn, le déploiement d'une force multinationale de sécurité doit être accompagnée par la démilitarisation des chefs locaux et de leurs troupes. Des mesures ont déjà été mises en œuvre dans ce sens, mais leur efficacité repose en grande partie sur l'établissement de conditions économiques favorables. Les armes représentent pour certains un moyen de subsistance économique. Et puis, les Moudjahidin ne sont pas des bandits. Ils se sont battus en première ligne contre une des armées les plus puissantes du monde, plus récemment contre l'obscurantisme et le terrorisme. À ce titre, ils méritent une attention particulière. L'Accord de Bonn propose leur intégration dans l'armée régulière ou dans d'autres secteurs d'activité, publics ou privés. En plus, pour ceux dont la reconversion serait plus difficile,

la Conférence a expressément demandé aux Nations unies la création d'un fonds pour financer la démobilisation des Moudjahidin.

L'ex-Roi, Zaher Chah, a joué un rôle important dans le processus de Rome⁽³⁾, bien avant les évènements de septembre 2001 et la Conférence de Bonn. Pensez-vous qu'il puisse encore revenir sur le devant de la scène politique ?

L'ex-Roi a conservé dans son exil un entourage politiquement actif, un groupe de travail qui le représente⁽⁴⁾ et qui cherche à favoriser la paix en Afghanistan depuis longtemps déjà. Cela n'est pas plus étonnant que son retour au pays car il s'agit d'une personnalité éminente et hautement symbolique pour l'unité nationale. Mais il a écarté lui-même toute idée d'avenir politique, compte tenu de son âge et du fait qu'il ait été éloigné du pouvoir pendant près de trente ans⁽⁵⁾.

Il faut souligner que c'est surtout l'image du Roi qui est respectée, puisque les dernières générations ne le connaissent pas – ce qui représente tout de même plus de 60% de la population.

Dans quel état se trouve l'économie afghane ?

Malheureusement, l'économie afghane est en ruine, tant sur plan macroéconomique que microéconomique : l'agriculture est sinistrée par les années de guerre et l'exode des populations rurales, l'industrie est inexistante, les infrastructures ont été détruites et la gestion des affaires publiques est tombée dans la plus grande opacité. Dans ces conditions, la reconstruction dépend de l'aide internationale dès lors qu'elle deviendra effective, y compris pour favoriser le retour des réfugiés.

De la situation économique dépend aussi la paix et la stabilité en Afghanistan. À titre d'exemple, la misère économique favorise la culture du pavot dont la rentabilité dépasse de loin celle du blé ou du maïs ; la tentation est grande pour des populations pauvres. Malgré une volonté politique affichée de la part du gouvernement d'éradiquer la production et le trafic de drogue, il ne pourra agir seul ; l'aide internationale et la coopération doivent participer à une politique d'envergure, notamment à travers des programmes de cultures de substitution. La formation de gardes frontières et de brigades spécialisées dans la lutte contre le trafic doit également être intensifiée, de même que la lutte contre la corruption.

L'Afghanistan n'est-il pas au centre d'une « guerre d'influence » entre les États-Unis et la Russie ? Dans ce cadre, quelle peut être la place de la France ?

Sans doute Washington et Moscou se disputent des intérêts stratégiques et économiques dans la région, mais cette rivalité ne doit pas être uniquement considérée de manière négative. Depuis la fin de la Guerre froide, Américains et Russes se sont rapprochés dans de nombreux domaines : la récente signature d'un nouvel

accord de désarmement nucléaire en témoigne, comme l'implication grandissante de Moscou dans les structures de concertation de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). En Afghanistan, à la faveur de la coalition anti-terroriste, certains de leurs intérêts se rejoignent notamment en matière de sécurité et de stabilité régionales. Le pays tout entier espère profiter de la coopération bilatérale avec chacun de ces deux partenaires, en les plaçant sur un pied d'égalité. En ce sens, la rivalité américano-russe peut avoir des effets bénéfiques pour l'Afghanistan, notamment dans le domaine économique.

La France occupe une place à part en Afghanistan, sans doute parce qu'à l'origine les relations entre les deux pays ne reposaient sur aucun intérêt mercantile. La coopération française est traditionnellement de nature culturelle et s'est illustrée en particulier dans le domaine archéologique, dès 1921. Malgré l'usage courant de la langue anglaise dans la région, deux lycées français étaient implantés à Kaboul, le Lycée Malalay pour les jeunes filles, et celui des garçons, le Lycée Esteklal, où j'ai effectué mes études secondaires. De ce fait, une partie de l'élite afghane était alors formée en France, ou tout au moins connaissait le français. C'est ce qui explique que le Gouvernement intérimaire afghan compte parmi ses membres des francophones et francophiles. L'actuel Président de l'Administration intérimaire, Hamed Karzai, pour ne parler que de lui, a suivi les cours de l'École de journalisme de Lille.

Les Afghans sont attachés à la présence française et au renforcement de la coopération bilatérale. La France, dans la mesure de ses moyens, est déjà présente en Afghanistan au sein de l'ISAF et complète sa mission par un soutien à la reconstruction. Hormis la coopération militaire ou culturelle, les entreprises françaises dont le savoir-faire est largement reconnue, ne doivent pas rester en marge du processus de développement économique, dans un pays où la France dispose d'un capital de sympathie et de confiance élevé.

En effet, de nombreuses manifestations témoignent de l'attachement réciproque des deux pays, qui dépasse le strict cadre des relations intergouvernementales. Les Français font preuve d'une attention particulière, voire d'une certaine affection, à l'égard de l'Afghanistan et de son peuple. Je relèverai simplement une anecdote qui traduit ce sentiment de sollicitude populaire : il nous arrive de recevoir à l'Ambassade des bouquets de fleurs avec la mention unique d'un prénom de manière à ce que nous ne soyons pas obligés de leur répondre. Il s'agit de gestes gratuits qui révèlent l'affection d'un peuple et l'attention qu'il porte à la situation en Afghanistan. Ce sentiment est réciproque ; ainsi, le Premier Secrétaire de l'Ambassade, M. Mastan, m'a fait part de l'insistance des Afghans, lors de son dernier séjour à Kaboul, à voir les Français revenir plus nombreux dans la capitale afghane.

La coopération institutionnelle et l'assistance juridique sont aussi des terrains favorables pour les relations franco-afghanes. Mon

collègue, Guy Carcassonne, professeur de droit, a été désigné pour participer en tant que conseiller à l'élaboration de la nouvelle constitution qui devrait débuter en septembre prochain. Toujours en ce sens, il serait bon que la coopération reprenne avec l'Université de Kaboul, afin de permettre aux étudiants afghans de compléter leurs études supérieures en France ou d'y accomplir leur doctorat comme je l'ai fait jadis.

La création d'un fonds unique pour la reconstruction de l'Afghanistan, décidée à Tokyo, qui doit permettre au pouvoir central d'être le seul à distribuer l'aide internationale, ne risque-t-il pas d'être court-circuité par des projets de développement locaux auxquels semblent souscrire l'Iran ou le Pakistan pour renforcer leur influence dans certaines provinces ?

Les projets de reconstruction et de développement sont élaborés dans le cadre de la coopération internationale, le gouvernement afghan conservant la capacité de décision. À ce titre, une autorité interministérielle a été mise en place à Kaboul pour superviser le financement et la réalisation des projets à l'échelle nationale, en collaboration avec des conseillers extérieurs. Ainsi, un véritable mécanisme de concertation et de suivi veille à éviter le contournement du fonds unique par des contributions irrégulières ou inadaptées.

L'expérience des trente dernières années ne devrait pas inciter nos voisins, ou aucune autre puissance étrangère, à s'immiscer dans les affaires intérieures de l'Afghanistan. De plus, les discours de M. Hamed Karzai ainsi que du Dr. Abdullah Abdullah, l'actuel ministre des Affaires étrangères, indiquent clairement que l'Afghanistan entend mener une politique de bon voisinage sur une base égalitaire. Pour le moment, nous faisons confiance aux déclarations du gouvernement pakistanais qui entend ouvrir une nouvelle ère dans ses relations avec l'Afghanistan. C'est une approche pragmatique que Kaboul veut mener dans un premier temps, et ensuite, tirer les conséquences de l'action des uns et des autres lorsque la situation sera stabilisée.

Quelle est la place des femmes dans la société afghane ?

Aujourd'hui, l'Afghanistan veut donner aux femmes la place qu'elles méritent : les afghanes ont joué un rôle important dans la résistance à l'invasion soviétique, puis dans le combat contre l'obscurantisme, ce qui leur confère une légitimité incontestable pour revendiquer une plus large participation politique et un rôle actif dans la vie économique et sociale du pays. Au minimum, elles devraient être 160 déléguées à siéger à la *Loya Jirga*. Pourtant, elles réclamaient près de 500 sièges au sein de cette assemblée, mais comme en France ou dans les autres pays démocratiques, des résistances demeurent pour des raisons historiques et culturelles.

Mais les Afghanes s'affirmeront par leurs qualités et leurs compétences comme des acteurs à part entière pour l'avenir du pays.

L'Afghanistan peut-il encore constituer un sanctuaire pour les Talibans ?

Les Afghans aspirent à la liberté et au libre arbitre, notamment dans l'application des préceptes religieux. La contrainte a trop longtemps muselé un peuple foncièrement libre. Nous espérons qu'avec l'aide de la communauté internationale, l'Afghanistan puisse se débarrasser des derniers foyers de résistance talibane. Où qu'ils se trouvent, ils représentent un danger potentiel non seulement pour les pays directement investis par ces groupes, mais aussi au-delà. Sur ce point, il faut se souvenir du message du Commandant. Ahmad Shah Massoud, lors de son dernier voyage à Paris, puis devant le Parlement européen à Strasbourg et à Bruxelles, où il avait exhorté l'Occident à prêter attention à la situation en Afghanistan et réclamé le soutien des forces démocratiques dans la guerre qu'il menait avec ses hommes pour libérer son peuple. Il avait indiqué clairement que la menace dépassait largement les frontières afghanes. Il ne sera entendu qu'après son assassinat, deux jours avant les attentats meurtriers de New York et de Washington. Celui qui a choisi le camp de la liberté, celui qui a vécu modestement au milieu des siens, n'est pas seulement un exemple pour les Afghans, il est une figure intemporelle de la liberté. Les événements du 11 septembre 2001 ont confirmé la justesse de son analyse et de son message. Un groupe de personnalités éminentes ont proposé son nom pour que lui soit attribué le Prix Nobel de la Paix, à titre posthume. J'espère qu'il lui reviendra effectivement.

⁽¹⁾ La Conférence s'est ouverte le 26 novembre 2001, pour se clôturer le 4 décembre 2001.

⁽²⁾ « International Security Assistance Force », selon la terminologie anglaise.

⁽³⁾ Le processus de Rome en faveur d'un accord général entre toutes les factions y compris les Talibans, se trouvait en concurrence avec le processus dit « de Chypre », mené par l'Iran.

⁽⁴⁾ À Bonn, la délégation du roi était menée par Abdul Sattar Sirat.

⁽⁵⁾ Zaher Chah a quitté l'Afghanistan en 1973.