



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

POLICY
PAPER

Français/French

AFGHANISTAN: LA GUERRE OUBLIEE DE L'EUROPE

NOTE DE SYNTHÈSE

Daniel Korski

Afghanistan: Europe's forgotten war

Daniel Korski
POLICY PAPER



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

Une seconde chance est offerte à la communauté internationale en Afghanistan. La nomination d'un nouvel envoyé spécial aux Nations Unies et le prochain sommet de l'OTAN à Bucarest vont permettre aux partenaires de la coalition d'adopter une nouvelle stratégie et d'éviter ainsi une catastrophe. Les faits sont connus.

Le gouvernement d'Hamid Karzai n'a que peu de pouvoir hors de Kaboul et l'insurrection des Taliban se renforcera encore dès la fin de l'hiver. Des milliards d'euros ont été dépensés, mais la population afghane n'en a toujours pas vu les bénéfices, que ce soit en termes de sécurité, d'accès à la justice ou à des services de première nécessité. Toutes ces difficultés ont été exacerbées par les désaccords politiques entre européens et américains.

Dans les critiques qu'ils s'adressent mutuellement, les européens et les américains ont chacun des arguments valables. Les américains ont certes tendance à réduire un problème politique à un problème militaire, mais les européens sont loin derrière les Etats-Unis en termes d'engagements financiers et militaires, et ils ont même échoué à coordonner leurs propres activités.

La période de préparation du sommet de Bucarest peut être mise à profit par les deux partenaires pour conclure un « nouveau marché » dans lequel les européens accepteront d'accroître leur engagement et les américains

de changer leur stratégie. Une nouvelle approche commune devrait se fonder sur une stratégie d'intégration politique, d'augmentation des financements et de renforcement du leadership international. Cette stratégie devrait être cimentée par une conférence du type de celle tenue à Bonn, qui réunirait les responsables au plus haut niveau des Etats-Unis, des Nations Unies et de l'Union européenne ainsi que tous les partenaires régionaux d'Afghanistan.

1. Une stratégie politique à long terme

La coalition internationale devrait s'unir autour d'une stratégie fondée sur des objectifs politiques plutôt que militaires. Ceux-ci devraient inclure des actions pour:

- *Instaurer le dialogue avec les Taliban.* Depuis les Accords de Bonn en décembre 2001, de nombreux Pachtoune se voient marginalisés et constituent ainsi un réservoir de soutien en faveur des Taliban. La communauté internationale doit encourager le Président Hamid Karzai à attirer vers lui les insurgés "modérés" en leur offrant un ensemble attractif d'avantages financiers et autres pour les encourager à soutenir son gouvernement plutôt que les Taliban. Ces avantages financiers devraient être versés par tranches afin d'assurer un engagement à long terme envers le gouvernement. Pour minimiser la corruption et étendre les bénéfices sociaux à l'échelle locale, des encouragements à la reconstruction – d'hôpitaux ou d'écoles par exemple – pourraient également être proposés aux leaders des fiefs locaux. Au minimum, 50 millions d'euros devraient être alloués par l'UE à un projet pilote de ce type. En parallèle, le gouvernement devrait être incité à une meilleure collaboration avec le pouvoir législatif et à introduire un élément de représentation proportionnelle pour les prochaines élections parlementaires, ce qui pourrait mener à la formation de groupes politiques plus stables et représentatifs.

- *Introduire une nouvelle approche dans la lutte contre les stupéfiants.* La politique actuelle de lutte contre les stupéfiants doit être révisée en priorité. Les Etats-Unis devraient renoncer à leurs propositions de destruction des champs de pavots par pulvérisation aérienne et admettre que s'attaquer aux cultivateurs de pavots ne ferait qu'alimenter le ressentiment grandissant des afghans à l'égard de la coalition internationale. Tout comme en Bosnie ou au Cambodge, il faudrait plutôt réfléchir à la nomination de juristes internationaux assimilés à des fonctionnaires afghans. Ceux-ci pourraient travailler en collaboration avec les juristes afghans au Tribunal Spécial selon le Code Criminel Afghan, et poursuivre en justice les délinquants.

- *Offrir des services à la population locale.* Il faut recentrer les efforts d'assistance pour que leurs bénéfices soient clairement sensibles sur le terrain. Pour ce faire, il est nécessaire de renforcer les administrations provinciales et

de garantir que la police assure réellement la sécurité des afghans plutôt qu'elle ne la mine. Le gouvernement Afghan devrait, avec le soutien des Etats-Unis et de l'Europe, harmoniser et rationaliser la gouvernance locale et la prestation de services publics. Il faut également encourager une meilleure gouvernance locale via des incitations plus importantes. L'UE devrait aussi augmenter le nombre de civils travaillant dans les Equipes de reconstruction provinciales (PRT), et accroître le soutien financier à ces équipes de 10 à 50 millions d'euros. Ce soutien devrait aller aux gouvernements locaux et servir à des plans de développement locaux en utilisant l'expertise des PRT. L'UE devrait aussi songer à mettre en place des "contrats de bonne gestion" pour tous les gouvernements provinciaux.

- *Encourager la coopération régionale.* Depuis la chute de l'Empire britannique, l'Afghanistan est au centre de toutes les tentatives pour reconstituer un ordre politique en Asie du Sud-Ouest. Toute stabilité acquise en Afghanistan restera vouée à une fragilité inacceptable tant que des voisins tels que le Pakistan, l'Inde, la Russie et l'Iran considéreront le pays comme un pion dans leur échiquier régional, et qu'ils refuseront d'admettre qu'une gouvernance stable en Afghanistan est dans leur propre intérêt à long terme. Il sera impossible d'éviter que les régions frontalières avec le Pakistan ne fonctionnent chaque soir comme sanctuaires pour les insurgés Taliban sans prendre en compte la raison première du Pakistan de vouloir se ménager une stratégie régionale lui assurant des arrières dans son face à face avec l'Inde. De même, toute lutte contre le commerce des stupéfiants restera lettre morte sans la coopération de l'Iran. Il est urgent de définir une nouvelle stratégie transatlantique à long terme envers l'ensemble de la région de l'Asie du Sud-Ouest.

2. Une implication occidentale plus importante

L'engagement d'un dialogue doit aller de pair avec la capacité et la volonté de recourir à la force aussi souvent que nécessaire. Sans volonté militaire, il sera tout simplement impossible de mener à bien des opérations de combat sophistiquées, basées sur le renseignement pour viser les leaders de l'insurrection, opérations qui apporteront la sécurité tout en limitant les pertes humaines. L'UE doit ici renforcer sa propre position avant de pouvoir influencer le processus de stabilisation américain. Les objectifs majeurs devraient être les suivants:

- *Plus de troupes et plus d'instructeurs.* Il faut renforcer les troupes dans le Sud et le soutien aux forces de sécurité afghanes. Seuls 93 instructeurs dans la police et l'armée sont actuellement déployés alors que 434 étaient prévus à l'origine. Les leaders européens devraient s'engager à palier à ce manque de formateurs. A court terme, 2 000 à 2 500 hommes supplémentaires des troupes de l'OTAN sont de plus probablement nécessaires pour des opérations dans

le Sud du pays aux côtés des 3 500 Marines américains déjà prévus.

- *De nouvelles règles de combat.* Les gouvernements européens devraient consentir à lever les restrictions opérationnelles sur les déploiements existants ce qui permettrait de déplacer des troupes à l'est du pays, région désormais plus calme, permettant ainsi aux Etats-Unis de transférer leurs forces au Sud en renfort aux Britanniques, Canadiens et Hollandais.

- *Une aide accrue au développement.* L'Union européenne devrait remédier au déclin de l'aide à la reconstruction et trouver des solutions pour répartir plus de fonds au niveau local.

3. Un leadership international renforcé

La mise en oeuvre des objectifs mentionnés ci-dessus implique un leadership qui transcende les clivages militaires, politiques et liés au développement, ainsi que les frontières institutionnelles – un leadership que, pour être réaliste, seules les Nations Unies peuvent fournir.

- *Nommer un "Représentant Extraordinaire".* Le poste de Représentant Spécial du Secrétaire Général des Nations Unies devrait être transformé en un poste de « Représentant Extraordinaire », à qui l'UE et l'OTAN apporteraient leur soutien total, soit en le nommant conjointement, soit en nommant chacun à ce poste un « Vice-Représentant Extraordinaire ». Ce Représentant Extraordinaire devrait jouir d'un mandat très large afin de garantir que toutes les activités internationales, y compris l'action militaire, suivent une même ligne de conduite politique. Dans cet esprit, le « Combined Security Transition Command-Afghanistan CSTC-A », formation militaire dirigée par les Etats-Unis, devrait être regroupé au sein de la FIAS – la Force Internationale d'Assistance à la Sécurité de l'OTAN.

- *Couvrir les provinces.* Cette approche intégrée sous l'égide des Nations Unies devrait être étendue aux provinces où des conflits institutionnels du même ordre qu'à Kaboul persistent. A terme, les Équipes de reconstruction provinciales (PRT) devront laisser la place à une présence internationale normalisée et dirigée par les Nations Unies; privilégier dès maintenant la Mission d'Assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) faciliterait ce processus.

- *Coordination locale des donateurs.* Les principaux organismes de coordination internationale et afghane – le Conseil conjoint de coordination et de suivi (JCMB), le "Conseil de Guerre" du Président afghan, le "Tea Club" groupe informel plus restreint, et le Groupe d'Action Politique – n'ont pas réussi à établir une liste de priorités gouvernementales et, dans le cas précis du Tea Club, à organiser l'effort international. Pour y remédier, la création

d'un comité local, regroupant les principaux contributeurs militaires et financiers, et organisé sur le modèle du Conseil de sécurité de l'ONU, pourrait s'avérer utile.

- *Consolider la présence internationale.* L'UE devra aussi opérer des changements au sein même de ses structures, en rapprochant les fonctions de la Commission européenne, du Représentant Extraordinaire et de l'EUPOL.

Pour assurer le succès de cette nouvelle stratégie, il faut que la population afghane comprenne ce que fait la communauté internationale et pourquoi elle le fait. Ceci implique un effort de promotion concerté utilisant tous les médias disponibles. La communauté internationale dans son ensemble manque de connaissances sur la situation locale, et des décisions majeures ont été prises en Afghanistan sur base de renseignements lacunaires et insuffisants. Les dynamiques politiques et tribales, de même que les relations entre les trafiquants de drogue et les insurgés sont peu ou mal connues. La maîtrise des langues locales par les experts de la coalition est l'indispensable préalable à la compréhension de la population. Des ressources supplémentaires devront être débloquées pour des formations linguistiques et pour recruter des spécialistes nationaux et régionaux au sein des ministères et des organisations internationales.

Changer de méthode ne sera facile ni pour les Etats-Unis, ni pour l'Union européenne. Les gouvernements et parlements de l'UE devront faire face à une opinion publique hostile à de nouveaux sacrifices. Cependant, les conséquences de l'inaction seraient pires encore : l'intervention en Afghanistan pourrait rapidement devenir une débâcle stratégique majeure affectant les gouvernements actuels de l'UE. Il est dans l'intérêt des Etats membres de l'UE de ne plus ignorer cette réalité. Le temps est compté - pour l'Afghanistan et pour l'Europe.

The full report 'Afghanistan: Europe's forgotten war' by Daniel Korski may be found at www.ecfr.eu.

ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in October 2007, its objective is to conduct research and promote informed debate across Europe on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over one hundred Members - politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries - which meets twice a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities within their own countries. The Council is chaired by Martti Ahtisaari, Joschka Fischer and Mabel van Oranje.
- **A physical presence in the main EU member states.** ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris and Sofia. In the future ECFR plans to open offices in Rome, Warsaw and Brussels. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.
- **A distinctive research and policy development process.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to advance its objectives through innovative projects with a pan-European focus. ECFR's activities include primary research, publication of policy reports, private meetings and public debates, 'friends of ECFR' gatherings in EU capitals and outreach to strategic media outlets.

ECFR is backed by the Soros Foundations Network, the Spanish foundation FRIDE (La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), Sigrid Rausing, the Bulgarian Communitas Foundation and the Italian UniCredit group. ECFR works in partnership with other organisations but does not make grants to individuals or institutions.

www.ecfr.eu

This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents not the collective views of ECFR, but only the view of its author. Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations.

© ECFR January 2008.

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 5th Floor Cambridge House, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE. UK.

Contact: london@ecfr.eu