



**Assemblée européenne de sécurité et de défense
Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale**

DOCUMENT A/2036

3 juin 2009

CINQUANTE-SIXIÈME SESSION

La guerre en Afghanistan : quelle stratégie pour l'Europe ?

CINQUANTE-SIXIÈME SESSION

La guerre en Afghanistan : quelle stratégie pour l'Europe ?

RAPPORT

présenté au nom de la Commission de défense
par M. Jean-Pierre Kucheida (France, Groupe socialiste)
et Mme Françoise Hostalier (France, Groupe fédéré), rapporteurs

Rapport transmis aux Présidents des parlements nationaux des 39 pays représentés au sein de l'Assemblée ; aux Présidents des Assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe, de l'OSCE, de l'OTAN, de l'Assemblée balte, du Conseil nordique, de l'Assemblée parlementaire pour la coopération économique de la mer Noire, de l'Assemblée parlementaire de la CEI ; au Président du Parlement européen ; au Président du Conseil de l'Union européenne ; au Président de la Commission européenne ; au Commissaire pour les stratégies de communication de l'UE, ainsi qu'aux Secrétaires généraux des Assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe, de l'OSCE et de l'OTAN.

La guerre en Afghanistan : quelle stratégie pour l'Europe ?

RAPPORT¹

présenté au nom de la Commission de défense par M. Jean-Pierre Kucheida (France, Groupe socialiste) et Mme Hostalier (France, Groupe fédéré), rapporteurs

TABLE DES MATIÈRES

RECOMMANDATION N° 836

sur la guerre en Afghanistan : quelle stratégie pour l'Europe ?

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par M. Jean-Pierre Kucheida (France, Groupe socialiste) et Mme Françoise Hostalier (France, Groupe fédéré), rapporteurs

- I. Sommaire
- II. Introduction
- III. La situation militaire en Afghanistan
- IV. L'Afghanistan et la reconstruction en sursis
- V. La géostratégie de la guerre en Afghanistan

LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION

¹ Adopté par la commission le 6 mai 2009.

RECOMMANDATION N° 836²

sur la guerre en Afghanistan : quelle stratégie pour l'Europe ?

L'Assemblée,

- (i) Rappelant ses Recommandations n^{os} 780, 802 et 822 sur la situation en Afghanistan ;
- (ii) Constatant que huit ans après la chute du régime des talibans en Afghanistan, la situation politique, économique et sécuritaire reste très instable et incertaine dans ce pays ;
- (iii) Soulignant que l'Afghanistan est un Etat souverain et indépendant et non un protectorat ou un territoire sous tutelle des Nations unies, de l'OTAN ou de l'Union européenne ;
- (iv) Considérant à ce titre que l'assistance à la sécurité, à la stabilisation politique et à la reconstruction doit respecter et prendre en compte la Constitution, les lois et les traditions, les valeurs et la culture du peuple afghan et de ses composantes ethniques et religieuses ;
- (v) Constatant que l'effort militaire afghan et international n'a pas encore permis de rétablir une sécurité durable en Afghanistan ;
- (vi) Considérant à cet égard qu'il est important de conserver un niveau élevé d'assistance militaire au gouvernement afghan pour accroître les capacités humaines et techniques des forces de sécurité afghanes ;
- (vii) Considérant que la présence militaire internationale doit être maintenue jusqu'à ce que les forces afghanes soient en mesure d'agir de manière autonome et indépendante en Afghanistan ;
- (viii) Considérant que les forces étrangères présentes sur le sol afghan, notamment les forces européennes du dispositif de la FIAS de l'OTAN, doivent s'en tenir à leur mandat d'assistance et de soutien aux forces de sécurité afghanes ;
- (ix) Considérant le rôle crucial joué par la présence militaire pour faciliter le processus de reconstruction économique et sociale de l'Afghanistan ;
- (x) Considérant que les actions menées contre le terrorisme et le trafic de drogue sont nécessaires pour la sécurisation et la stabilisation, lesquelles sont des conditions essentielles de la reconstruction économique et sociale de l'Afghanistan ;
- (xi) Considérant qu'aux yeux du gouvernement et de la population d'Afghanistan, il est contreproductif que les forces européennes agissent de manière autonome, sans consultation préalable avec les autorités nationales et locales afghanes ;
- (xii) Soulignant l'importance des efforts déployés par les Européens, au niveau national ou à celui de l'Union européenne, pour contribuer au développement du secteur de la sécurité nationale, du système juridique et des forces de police en Afghanistan ;
- (xiii) Considérant qu'il est souhaitable que l'effort financier consenti par les Etats européens dans les domaines militaire et de la sécurité en Afghanistan soit suivi par l'affectation d'un montant équivalent ou supérieur en matière d'aide économique, afin de démontrer l'engagement européen vis-à-vis du développement du pays dans le domaine civil ;
- (xiv) Considérant qu'il est indispensable que les actions menées par les Etats européens soient coordonnées avec celles des autres Etats qui oeuvrent en Afghanistan pour la paix, la sécurité et le développement, notamment les Etats-Unis ;
- (xv) Considérant qu'il est primordial que les ONG puissent continuer à aider le peuple afghan, dans les secteurs économique et social, et qu'il est souhaitable de bien distinguer leur action de celle des Equipes de reconstruction provinciale, militaires et civiles, de l'OTAN ;

² Adopté par l'Assemblée le 3 juin 2009, au cours de sa 2^{ème} séance plénière.

- (xvi) Soulignant l'importance des programmes d'assistance mis en oeuvre sur le plan local par les institutions, les Etats et les ONG européens en matière de développement économique et social ;
- (xvii) Considérant, d'une part, la nécessité de développer la concertation et la coordination entre tous les acteurs concernés et les autorités nationales et locales afghanes ainsi que les autres interlocuteurs de la société civile, en particulier de la société rurale, et d'autre part, le rôle privilégié que peut jouer l'Europe dans ce sens ;
- (xviii) Considérant le contraste de la situation des femmes en Afghanistan, selon les ethnies, les groupes religieux et le milieu (urbain ou rural) auxquels elles appartiennent ;
- (xix) Soulignant que l'amélioration du statut social et économique des femmes en Afghanistan est une étape nécessaire du développement économique et social du pays ;
- (xx) Considérant que l'éducation, la remise en état du système de santé et le développement économique sont des éléments clés pour permettre aux femmes afghanes de prendre toute leur place dans la société ;
- (xxi) Considérant que cette question doit être traitée de manière globale, en concertation avec les instances nationales et locales et dans le cadre de l'évaluation des besoins de l'ensemble de la société afghane, pour ne pas être interprétée comme une approche imposée comme un modèle occidental ;
- (xxii) Considérant que les problèmes de sécurité en Afghanistan doivent être réglés dans un cadre régional et international élargi ;
- (xxiii) Considérant, à ce titre, le rôle central du Pakistan dans le règlement global des problèmes de sécurité en Afghanistan et la nécessité de pratiquer un dialogue ouvert et coopératif avec ce pays ;
- (xxiv) Soulignant la nécessité de prendre en compte, comme pour l'Afghanistan, les intérêts de l'Etat pakistanais et ses spécificités constitutionnelles, politiques, religieuses et ethniques, ainsi que ses préoccupations légitimes en matière de sécurité régionale ;
- (xxv) Considérant que l'Union européenne, en tant que grande puissance commerciale, peut jouer un rôle majeur vis-à-vis du Pakistan tant au niveau économique que dans la recherche d'une stabilité politique ;
- (xxvi) Exprimant son soutien aux officiers et soldats européens engagés en Afghanistan ainsi qu'à leurs familles,

RECOMMANDE AU CONSEIL D'INVITER LES PAYS DE L'UEO, EN TANT QUE MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

1. A veiller à ce que les Etats membres se concertent afin de coordonner leurs actions dans le domaine militaire et dans celui de l'assistance au secteur de la sécurité et de l'aide à la reconstruction économique et sociale en Afghanistan ;
2. A chercher à harmoniser et rendre plus efficaces les règles d'engagement (« caveats ») des forces des pays européens déployées en Afghanistan ;
3. A veiller à ce que les contingents armés envoyés en Afghanistan soient entraînés, formés et équipés de manière adéquate pour faire face aux risques et menaces du théâtre des opérations afghan ;
4. A oeuvrer à définir une stratégie politique, économique et de sécurité européenne pour l'Afghanistan, dans le cadre d'un partenariat euro-afghan ;
5. A examiner l'efficacité de l'aide économique et sociale apportée à l'Afghanistan, tout en veillant à l'exécution des engagements existants, cette aide se révélant encore plus nécessaire pendant cette période de crise internationale qui frappe durement ce pays ;
6. A proposer au Pakistan un partenariat économique et politique prévoyant la mise en place d'un dialogue politique permanent avec des représentants de toutes les forces politiques nationales, locales et tribales du pays ;

7. A tenir l'Assemblée informée de la situation militaire, sécuritaire, politique, économique et sociale en Afghanistan et de l'action menée par les Etats européens dans le cadre de la FIAS et de l'Union européenne dans la région.

EXPOSÉ DES MOTIFS

*présenté par M. Jean-Pierre Kucheida (France, Groupe socialiste) et
Mme Françoise Hostalier (France, Groupe fédéré), rapporteurs*

I. Sommaire

1. L'année 2009 est annoncée comme l'année de tous les dangers pour l'Afghanistan. Si dans la réalité, les multiples effets d'annonce, officiels et médiatiques, ont un air de déjà-vu, elle sera cependant complexe : avec les élections présidentielles qui auront lieu le 20 août, la recrudescence des attaques des talibans et de l'insécurité dans de nombreuses régions, l'impatience de la société devant la lenteur des progrès et l'impression de recul face aux attentes et aux promesses. Chaque année depuis 2006, qui a marqué l'extension de la présence de l'OTAN à l'ensemble de l'Afghanistan et l'intensification des opérations militaires dans les zones frontalières avec le Pakistan, a été une année cruciale, faite de succès et de difficultés.
2. Les problèmes qui restent à résoudre, les menaces, l'incertitude sur l'évolution de la situation contribuent à créer un sentiment d'urgence quant à l'avenir de la campagne militaire afghane, censée à la fois apporter la sécurité et permettre la reconstruction. Ici aussi, on entend tout et son contraire. En dépit de l'augmentation des moyens militaires et de l'intensification des opérations, l'instabilité et l'insécurité subsistent à des niveaux élevés. Tous les partenaires internationaux sont maintenant convaincus que la solution n'est pas seulement militaire mais qu'elle doit s'appuyer sur le développement économique et social du pays.
3. Les conférences internationales d'assistance à la reconstruction, les plans de développement économique, social et culturel, les promesses chiffrées en milliards, les projets de remplacement de la culture du pavot à opium par d'autres cultures et les décisions de réprimer les producteurs et les trafiquants se succèdent sans pour autant endiguer la pauvreté et la malnutrition, ni aider une société essentiellement paysanne à vivre décemment de récoltes agricoles « légales ».
4. Les accusations de corruption sont récurrentes, des audits internationaux mettent en évidence le fait que près de la moitié de l'aide promise est consacrée à la sécurité et qu'une grande partie de l'autre moitié subventionne des organisations non gouvernementales et les salaires des contrôleurs et experts internationaux qui gèrent et encadrent l'assistance sur place. Même si ces activités servent de manière directe ou indirecte à alimenter la machine économique, les Afghans s'interrogent de plus en plus sur l'efficacité réelle des sommes astronomiques annoncées face au peu de réalisations concrètes.
5. Du point de vue de la sécurité, l'Etat afghan est à la fois, de manière contradictoire, fort et faible. Les effectifs de l'armée nationale et de la police sont en constante augmentation, ils sont désormais mieux formés et mieux équipés. Par ailleurs, des groupes armés aux allégeances diverses, tribales, ethniques ou religieuses, ou des sociétés chargées de la sécurité complètent ou remplacent dans certains cas les forces gouvernementales.
6. Cependant, il reste encore de nombreux progrès à faire, notamment du point de vue de la motivation, de l'adhésion à un esprit de service public, de la reconnaissance d'un Etat central, de l'acceptation d'une véritable coordination avec les forces de l'OTAN et des Etats-Unis, par exemple au niveau de la logistique ou du renseignement.
7. La police connaît les problèmes que rencontrent beaucoup de pays en transition, y compris les plus développés de la région comme le Pakistan et l'Inde, c'est-à-dire la démotivation, les bas salaires et le sous-équipement, la qualité de l'entraînement variable, selon les pays étrangers engagés dans ce processus de formation et d'équipement, et l'écart de revenus et de pouvoir entre les gradés et la base (état de fait qui affecte aussi les forces armées).
8. En face, les adversaires, à défaut d'être bien équipés et organisés comme des armées régulières, poursuivent leur travail de sape du gouvernement sur le long terme. Des bases arrières plus ou moins sûres au Pakistan, bombardées régulièrement par les Etats-Unis, assurent néanmoins un sanctuaire autant qu'elles contribuent à la déstabilisation du pays hôte. Deux points communs à l'Afghanistan et au Pakistan ressortent dans cette situation : la question pachtounne et la tentative de mainmise du

mouvement des talibans (dans ses diverses composantes), en priorité sur les zones où cette ethnie est majoritaire.

9. L'Afghanistan et le Pakistan entretiennent ainsi une relation complexe. L'avenir de l'un et de l'autre est dorénavant lié dans un processus où agissent des acteurs locaux et extérieurs, aux visées différentes et peu coordonnées même quand ils poursuivent des objectifs communs. La seule solution durable émergera d'un accord local entre toutes les parties, émanant d'une demande claire de la population et des responsables politiques, et soutenu par la présence et l'investissement internationaux. Mais actuellement, c'est la guerre qui domine.

10. Une guerre à laquelle participent les forces armées d'un grand nombre d'Etats européens. Certaines le font dans le cadre de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS, OTAN), d'autres sont engagées dans l'opération « Liberté immuable » commandée par les Etats-Unis. Plus de 30 000 soldats européens sont ainsi engagés sur le théâtre des opérations afghan.

11. Cette présence ne se traduit pas par une influence politique, et ne se reflète pas dans les choix stratégiques concernant l'Afghanistan et son environnement régional. Même pour les opérations purement militaires, la coordination politique européenne fait défaut. En effet, chaque pays applique ses règles d'engagement et agit selon des priorités nationales. Si ces méthodes sont complémentaires et s'inscrivent dans un esprit d'entraide, elles ne semblent pas toujours concertées, que ce soit au niveau de l'OTAN ou de l'Union européenne.

12. Les différentes actions relèvent d'abord de choix nationaux, de sorte que la stratégie européenne politique, militaire, économique et sociale, à court ou à long terme, se résume dans les faits à des initiatives nationales. Même si ces initiatives semblent coordonnées sur le terrain, on peut se poser la question de la volonté et des objectifs inspirant une telle stratégie.

13. C'est l'ensemble de ces questions que la Commission de défense a décidé d'étudier dans le cadre de ce rapport, préparé par M. Jean-Pierre Kucheida (France, Groupe socialiste) et Mme Françoise Hostalier (France, Groupe fédéré), en vue de présenter des recommandations visant à améliorer la coordination et la cohérence des efforts militaires et civils européens, instaurer une sécurité et un développement durables en Afghanistan et permettre ainsi à ce pays d'Asie centrale de bâtir le modèle de société et de développement choisi par les peuples qui le composent.

II. Introduction

14. Sept ans après la chute du régime des talibans, l'Afghanistan est encore synonyme de guerre, d'insécurité et de sous-développement économique et social. Entre-temps, ce qui était un conflit limité à un seul pays s'est étendu à son grand voisin du sud-est, le Pakistan. La guerre en Afghanistan a ainsi acquis une dimension interne et externe et son issue est incertaine.

15. Cette montée de la violence a des causes endogènes et exogènes. Lors de l'intervention des troupes de la coalition fin 2001, les combattants talibans défaits ont quitté les villes pour les campagnes ou ont trouvé refuge au Pakistan. Ils ont pu se cacher puis se réorganiser, notamment à travers le vaste réseau d'entraide des Pachtounes, mis en place du temps de la guerre contre l'occupation soviétique et le régime communiste afghan. Qui plus est, le noyau central de l'appareil politico-militaire taliban afghan a réussi à survivre et a pu se restructurer au Pakistan.

16. Le pays a néanmoins connu une relative stabilité entre 2002 et 2005, malgré la persistance de la violence, en partie maîtrisée. L'une des priorités des actions de reconstruction a été de restructurer les éléments de sécurité et fin 2006, l'armée nationale afghane comptait 34 000 soldats, la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS, sous commandement de l'OTAN depuis 2003) était passée à 31 000 hommes et 11 000 soldats américains étaient engagés dans l'opération « Liberté immuable – Afghanistan » (OEF-A en anglais).

17. En ce début 2009, l'armée nationale afghane compte plus de 80 000 hommes (l'objectif étant de parvenir au minimum à 134 000 dans les cinq ans à venir), la police nationale afghane a plus de 80 000 policiers, la FIAS 55 000 soldats tandis que les forces américaines dans le cadre de l'OEF-A en

comptent 18 000. Cet effectif global va être renforcé tout au long de 2009 par 17 000 soldats américains combattants et 4 000 formateurs (également militaires).

18. Les alliés européens ont aussi promis, lors du Sommet célébrant le 60^e anniversaire de l'OTAN, l'envoi de 3 500 à 5 000 soldats européens (FIAS), combattants et formateurs, dont certains ne seront présents que pour la durée des élections présidentielles d'août 2009.

19. Pourtant, à lire et écouter les discours officiels et les reportages diffusés par les médias en Europe et aux Etats-Unis, on pourrait déduire que cette force armée de presque 300 000 soldats et policiers (afghans et internationaux), bénéficiant, pour au moins un tiers, d'un entraînement, de capacités et d'équipements modernes, serait en passe d'être battue par des forces irrégulières dont le nombre de combattants aguerris varie de quelques milliers à des dizaines de milliers³, soutenus, il est vrai, par une majorité « silencieuse » de Pachtounes afghans et pakistanais au nom des liens du sang, tribaux et religieux.

20. La situation militaire serait tellement dangereuse que les Etats-Unis ont décidé de doubler pratiquement leur contingent – décision qui avait déjà été prise en 2007 par l'administration sortante du Président George W. Bush, prenant exemple sur l'Irak – et que de nombreuses voix se font entendre pour encourager les Etats européens à en faire autant.

21. Pendant ce temps, la situation sécuritaire dans les territoires pakistanais situés à la frontière de l'Afghanistan continue de se détériorer dans une succession de combats et de cessez-le-feu, et de bombardements à distance par les Etats-Unis.

22. Du côté des groupes armés d'opposition (GAO) au gouvernement central, à l'OTAN et aux Etats-Unis, il ne se passe pas une semaine sans qu'un communiqué émanant du Commandement central américain (le CENTCOM responsable des opérations militaires en Afghanistan), de l'OTAN ou (plus discrètement) du gouvernement afghan annonce la mort d'un chef important, l'échec d'une tentative d'attaque ou l'élimination de combattants dans des opérations ou des embuscades.

23. Toutes les semaines, les attaques des GAO, de faible ou grande envergure, se succèdent. Des instituteurs et des médecins, des personnels de sécurité et des forces armées afghanes, des employés locaux d'organisations non gouvernementales sont assassinés ou, dans le meilleur des cas, harcelés et intimidés ou kidnappés contre rançon. Des ouvrages sont détruits, des bâtiments ayant une haute valeur symbolique tels que les ambassades et les ministères sont attaqués. En Afghanistan, la violence n'est pas résiduelle, elle est constante.

24. Certains préconisent l'envoi de troupes plus importantes et l'intensification des opérations. Ce discours ne fait pas peur aux GAO, au sein desquels aucune reddition massive n'a été constatée à ce jour, mais il se heurte aux réticences des opinions publiques des pays contributeurs et du gouvernement afghan, qui cherche à accroître son autorité et ses moyens propres en matière de sécurité.

25. Pour atténuer le caractère martial de ces messages, les responsables politiques et militaires européens et américains (mais aussi canadiens et australiens, dont les pays fournissent des troupes), redécouvrent les vertus de la reconstruction économique et sociale sans pour autant avancer des mesures concrètes ni être en mesure de déterminer une stratégie à long terme.

26. Si le nombre de soldats à déployer est discuté dans le détail, le lancement d'un programme d'investissements et d'infrastructures en Afghanistan attend toujours des contributions dépendant du bon vouloir d'Etats et d'institution internationales plongés dans une grave crise économique, qui prive l'Afghanistan de crédits internationaux significatifs.

27. Les dix milliards de dollars promis sur environ cinq ans (2006-2010), selon le Pacte pour l'Afghanistan (Afghanistan Compact) de Londres, représentent pour un pays de 32 millions d'habitants (chiffres de 2009), cinq dollars par mois et par Afghan. En 2008, à la Conférence de Paris, une promesse supplémentaire de 21 milliards pour cinq ans (en réalité 14 milliards supplémentaires

³ De 10 000 à 15 000 à l'intérieur du pays, selon les chiffres annoncés par le Ministre de l'intérieur de l'Afghanistan, M. Mohammad Hanif Atmar, en 2009 ; Associated Press (Etats-Unis), 28 février 2009.

seulement) a été faite par les pays européens, les Etats-Unis et les autres pays concernés, notamment le Japon, ce qui représente sept dollars de plus.

28. La Conférence de La Haye, tenue en mars 2009, s'est gardée d'annoncer le versement de nouvelles sommes. L'administration américaine, de son côté, a annoncé une contribution de 1,6 milliard de dollars pour accroître l'aide économique à l'Afghanistan et soutenir les renforts civils ainsi que les opérations diplomatiques, et de 1,4 milliard de dollars pour fournir une assistance économique au Pakistan, soutenir les renforts civils, sécuriser les infrastructures et appuyer les relations diplomatiques.

29. L'Union européenne a suivi en promettant 60 millions d'euros, pour contribuer à l'organisation des élections présidentielles et au développement rural. Cette aide s'ajoute aux 700 millions attribués pour la période 2007-2010. Les Etats européens présents en Afghanistan se sont engagés, à titre individuel, à maintenir ou accroître leur aide civile, technique et économique.

30. Toutefois, les engagements financiers pour la reconstruction, l'assistance et le développement économique et social reculent par rapport aux sommes destinées aux opérations militaires : 38 milliards de dollars dans le budget de défense supplémentaire des Etats-Unis (sur un total de 83,4 milliards de dollars pour les opérations en Irak et en Afghanistan, dont 75,5 milliards pour les opérations militaires et de renseignement).

31. A ces sommes s'ajoutent 3,6 milliards pour l'assistance aux forces de sécurité nationales afghanes (armée et police), mais seulement 400 millions pour renforcer les capacités de lutte anti-insurrection de l'armée pakistanaise (600 000 soldats). Si la « nouvelle » stratégie américaine se base sur le principe qu'il ne saurait y avoir de règlement militaire de la question afghane et de ses prolongements géostratégiques (Pakistan), les fonds continuent d'être alloués en majorité aux moyens militaires et sécuritaires.

32. Cette approche est cependant conforme à celle exposée dans les premières lignes de la lettre adressée par le Président au Congrès, à propos de la demande de budget de défense supplémentaire : « Nous faisons face à une situation sécuritaire en Afghanistan et au Pakistan qui requiert d'urgence toute notre attention. Les talibans sont de retour et Al Qaida menace l'Amérique à partir de ses repaires le long de la frontière afghano-pakistanaise ». C'est, en termes plus simples, la situation qui prévalait en septembre 2001.

33. De multiples audits et rapports, y compris ceux de notre Assemblée, ont mis en exergue cette inadéquation des moyens aux besoins et le manque de coordination entre les autorités internationales et locales. Parmi les principales difficultés qui ont été listées, il faut noter : l'inexpérience de l'administration afghane, la corruption et l'opacité du cheminement des investissements massifs qui n'arrivent pas à se matérialiser par des actions concrètes. La dispersion des initiatives entre ONG, entités étatiques et de coopération est un obstacle supplémentaire. Citons, par exemple, l'UE et les Etats membres, qui mènent des programmes séparés dans les mêmes domaines.

34. Cette gestion de la reconstruction a provoqué des déceptions dans la population afghane. Elle a contribué en partie au développement de la culture du pavot à opium pour assurer la subsistance de beaucoup de paysans dont les conditions de vie sont très difficiles. Les difficultés climatiques et la succession de périodes de sécheresse, les destructions dues à la guerre (notamment dans les zones d'irrigation), le retour des réfugiés et l'augmentation de la démographie créent une situation sociale explosive.

35. Certes, un plus grand nombre d'enfants est scolarisé et le sort des femmes s'est amélioré par rapport au passé, du moins dans les zones urbaines, où vit à peine un cinquième de la population. La situation des femmes (leur protection et l'amélioration de leur statut social) est un sujet souvent mis en avant pour justifier les actions menées par l'Europe et les pays membres. Le but est de développer une société afghane moderne et respectueuse des droits de l'homme, ainsi que la politique en matière de sécurité, condition indispensable à tout développement.

36. Vue de l'Afghanistan, la question demeure controversée du fait des traditions locales, des différences entre les groupes ethniques, où les mariages mixtes sont pratiquement inexistantes, des

disparités sociales et économiques, de l'éducation et de la religion. En outre, les femmes sont minoritaires dans la population adulte (47% environ des 14-65 ans).

37. Leur statut s'est amélioré dans les villes, mais le problème demeure à la campagne, où la situation est nettement moins contrôlable. La tradition, la pratique religieuse et l'interprétation stricte des préceptes de l'Islam sont des facteurs à prendre en compte, et persister à les minimiser ne peut que conduire à des confrontations de valeurs qui, dans le contexte local, débouchent régulièrement sur la violence.

38. On peut citer à titre d'exemple la proposition de loi sur le statut civil des chiites (Shiite Personal Status Law), critiquée par les Etats-Unis et l'Europe et approuvée par le Président Karzaï après un vote majoritaire au parlement, dominé par l'« opposition » légale. Devant les protestations de l'extérieur mais aussi de femmes afghanes, la loi a été momentanément suspendue, mais cela va donner des arguments aux Afghans qui critiquent l'emprise étrangère, trop grande selon eux.

39. Au niveau de la société civile, le débat sur cette loi risque de provoquer des clivages, sources de violence. Ainsi, une manifestation de protestation de femmes afghanes contre cette loi a été prise à partie par une contre-manifestation à majorité masculine (de la même communauté chiite hazara) en avril 2009.

40. Selon l'agence de presse américaine Associated Press qui a décrit dans une dépêche cet événement, alors qu'une manifestante proclamait : « Je suis inquiète pour mon avenir avec cette loi (...). Nous revendiquons nos droits. Nous ne voulons pas qu'on profite des femmes. », une contre-manifestante déclarait : « Nous ne voulons pas que les étrangers se mêlent de nos affaires. Ce sont les ennemis de l'Afghanistan »⁴.

41. Cette phrase rappelle les paroles prononcées en 2007 par Malalai Joya, qui a été la plus jeune députée du Parlement afghan (elle est née en 1978), et a été suspendue par ses pairs en 2007 en raison de ses prises de position contre les chefs de guerre et autres leaders de l'Alliance du nord, qui contrôlent le pouvoir à Kaboul. Cette « féministe » afghane, qui vit sous protection, a été la cible de tentatives d'assassinat qui ne sont pas uniquement imputables aux GAO.

42. Dans un entretien qu'elle a accordé en 2007, en Allemagne, Malalai Joya⁵ a déclaré :

« Ce qu'il nous faut aujourd'hui ce sont la sécurité et la libération mais au nom de la sécurité, les troupes étrangères nous ont privés de notre libération. Nous avons besoin du soutien international, mais nous ne voulons pas l'occupation. L'Afghanistan est devenu hélas un pays occupé, où le gouvernement des Etats-Unis poursuit ses intérêts économiques et régionaux (...). Les talibans sont de plus en plus forts parce que la majorité de la population ne soutient pas le gouvernement en place. (...) En fait, les Etats-Unis (...) ont simplement besoin d'une excuse pour prolonger leur présence en Afghanistan et menacer ainsi l'Iran, la Chine, l'Asie centrale ou d'autres puissances asiatiques. (...) Les Etats-Unis, en occupant l'Afghanistan, y ont exacerbé la crise. Ils sont venus sous prétexte de 'libérer les femmes afghanes', mais aujourd'hui, la situation des femmes en ce qui concerne leurs droits est catastrophique : tous les mois, des dizaines d'entre elles à travers le pays s'immolent pour mettre fin à leur désespoir. Les Afghans ont derrière eux une longue histoire de lutte contre l'occupation étrangère, et si l'occupation des Etats-Unis se prolonge, nous verrons peut-être surgir de nombreux mouvements de résistance généralisée. »

43. Vouloir améliorer la situation des femmes est un objectif partagé par un grand nombre d'Afghan(e)s. Par contre, comme d'ailleurs dans d'autres pays, vouloir imposer aux familles de modifier les règles de conduite et les comportements, sans un effort préalable d'éducation et sans accompagnement par des mesures sociales et économiques pour élever le niveau de vie, suscitera

⁴ « Angry Afghans Protest Over New Marriage Law », Associated Press, Heidi Vogt, 15 avril 2009.

⁵ Malalai Joya n'a toujours pas retrouvé son siège de député. Elle donne des conférences sur la situation en Afghanistan en Amérique du Nord, en Europe et dans d'autres pays sur la situation en Afghanistan et est régulièrement saluée par les organisations de défense des droits de l'homme et des femmes. Elle a fait l'objet d'un documentaire télévisé (Etats-Unis, Europe) en 2007 – « A woman among warlords : enemies of Happiness » ; www.malalaijoya.com.

immanquablement opposition et rejet de la part de la majorité « délaissée » de la population, c'est-à-dire les hommes.

44. En matière d'application des lois, c'est le système afghan traditionnel qui prédomine. Vouloir reproduire un système de justice séculier dans un environnement où la source du droit est le Coran (la charia) est une expérience sociale et politique périlleuse. Les tribunaux, les juges et les avocats manquent et même s'ils étaient en nombre suffisant, les plaignants, femmes ou hommes, n'auraient pas les moyens d'accéder à un système payant.

45. A défaut, ce sont les différents codes de valeurs tribaux et l'interprétation religieuse qui s'appliquent, notamment pour les questions familiales et d'honneur, où les femmes sont souvent considérées comme inférieures. Ce type de justice est toutefois plus accessible aux gens démunis, dans les villes mais plus encore dans les campagnes. Il apporte aux litiges les réponses claires que les plaignants attendent (y compris dans les affaires criminelles, où les principes de la punition et de la compensation prédominent).

46. A noter aussi que la mère de famille afghane donne naissance à six ou sept enfants et que la moyenne d'âge de la population est de 17 ans, l'espérance de vie maximale étant de 47 ans. Ce dernier chiffre a tendance à s'améliorer, grâce notamment à l'assistance internationale en matière de santé. Cependant, l'évolution sanitaire entraîne aussi une croissance démographique qui, pour le moment, dans une situation de crise économique globale, est une source supplémentaire de pauvreté.

47. L'absence de système de santé généralisé à l'ensemble du pays, conséquence de la pénurie d'infrastructures, de personnels et surtout du manque d'investissements financiers conséquents dans ce domaine – qui ne peuvent être que d'origine extérieure eu égard aux capacités de l'économie afghane – pénalise aussi les femmes. Les taux élevés de mortalité infantile féminine et de décès et le nombre important de complications dues aux maternités à répétition sont des conséquences directes de l'insuffisance des services de santé publique.

48. L'éducation est l'autre point faible de la reconstruction. Ce n'est pas le nombre d'écoles, ni d'enfants scolarisés qui compte ici, même si c'est important, mais c'est la qualité et le type de formation qui sont donnés, depuis les classes élémentaires jusqu'aux formations techniques. Les maîtres, malgré leur bonne volonté, ne sont pas formés. En ce qui concerne la scolarisation des filles, il n'est pas rare qu'elles doivent quitter l'école vers l'âge de douze ans faute d'enseignants féminins pour faire la classe. Elles se retrouvent alors confinées à la maison, bien souvent en préparation pour le mariage.

49. Une grande partie de la population adulte demeure illettrée, et ceux qui ne le sont pas n'ont que des connaissances élémentaires, à l'exception d'une élite cultivée composée en grande partie d'imams et autres chefs religieux.

50. La majorité de la population urbaine est donc condamnée à des emplois peu qualifiés, mal payés, qui ne suffisent pas pour faire vivre des familles élargies, où sous le même toit vivent plusieurs générations. Les habitantes des villes souffrent d'autant plus que peu d'emplois sont adaptés à leur situation. Les hommes étant les principales victimes des combats, le nombre de veuves condamnées à mendier pour survivre est aussi un obstacle à l'amélioration de la condition des femmes.

51. Dans les campagnes, les femmes souffrent davantage du manque d'éducation ou d'accès à la santé et les emplois se limitent souvent aux tâches agricoles. A cela s'ajoutent les considérations culturelles et religieuses qui enferment les femmes dans des situations les poussant de plus en plus au suicide.

52. La reconstruction et le développement économiques sont des conditions préalables pour permettre une amélioration durable des conditions de vie des populations, et par ce biais une évolution progressive du statut des femmes afghanes.

53. Depuis 2002 et la fin de la première phase de Liberté immuable, des projets économiques, y compris industriels et énergétiques, ont été lancés mais ils ont vite été freinés par la désorganisation du pays, l'absence d'infrastructures modernes (ou ne serait-ce qu'en état de marche) et de personnels qualifiés. Les cadres techniques ont quitté le pays, au gré des guerres, ou perdu leurs compétences et

les paysans afghans pratiquent une agriculture de subsistance et non commerciale (sauf au niveau local ou régional).

54. Le commerce légal avec les Etats voisins demeure inférieur en volume à la contrebande, notamment avec le Pakistan (un rapport de 1 à 10, selon diverses sources internationales). Et si l'insécurité a été réduite en relativement peu de temps, elle n'a jamais complètement disparu et s'est même amplifiée récemment, non pas uniquement en raison des talibans, mais aussi de la culture du pavot à opium.

55. En dépit d'une répression accrue, la culture du pavot à opium se poursuit à des niveaux élevés (quatre milliards de dollars/an, dont seulement un peu plus de 100 millions profiteraient aux talibans). Les cultures de substitution, par exemple le blé ou le coton, sont plus exigeantes sur le plan climatique, de l'irrigation et des moyens techniques (engrais, machines) que la culture du pavot à opium. De plus, les rendements en quantité par récolte et l'argent gagné sont en deçà des besoins des populations paysannes afghanes.

56. Pour terminer cette introduction, il importe de souligner que l'Afghanistan ne peut pas être (re)construit sans tenir compte de l'environnement régional, au niveau politique, économique, social, culturel, religieux et ethnique. Tous les Etats frontaliers sont musulmans, à l'exception de la Chine. Le degré d'influence religieuse est plus fort en Iran et au Pakistan que dans les Etats d'Asie centrale, mais ceux-ci connaissent aussi des problèmes de sécurité dus aux oppositions religieuses radicales.

57. Le développement économique et social régional est très diversifié et il n'y a pas de coordination entre les différents pays, ni entre les organisations internationales, que ce soient les Nations unies, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international ou l'Union européenne. Les divergences entre les intérêts en matière de sécurité correspondent, ouvertement ou de façon occulte, à des luttes d'influence politique et à la volonté de contrôler les routes énergétiques et les bases militaires.

58. L'Afghanistan, qui, par un hasard historique, s'est trouvé être l'épicentre de la « guerre globale contre le terrorisme » ou de la « longue guerre » de l'administration Bush, puis a été un temps écarté au profit de l'Irak pour conquérir les coeurs et les esprits dans le monde arabo-musulman, est maintenant revenu au centre de l'attention.

59. Mais le contexte qui était favorable aux Etats-Unis et à leurs alliés proches en 2001 ne l'est plus en 2009. A la crise économique mondiale se sont ajoutés des éléments de géostratégie internationale avec le retour de la Russie dans le jeu d'influence en Asie centrale, le rôle joué par l'Iran, les dynamiques internes au Pakistan et en Inde et les incertitudes de leurs interactions. L'Afghanistan s'émancipe ainsi progressivement de la tutelle étrangère, comme le Pakistan a réussi à le faire vis-à-vis des Etats-Unis en s'appuyant sur son rôle de garant de la sécurité à la frontière avec l'Afghanistan et de pays de transit pour les équipements et la logistique des forces américaines et de l'OTAN.

60. Ce qui frappe dans tous ces événements récents, de l'envoi de renforts américains à la recherche d'autres routes pour transporter les équipements, la logistique et les soldats, c'est l'absence de l'Europe en tant qu'acteur véritable identifié comme tel, agissant en coordination avec les Etats-Unis.

61. Plus de 30 000 soldats européens sont déployés en Afghanistan, engagés dans des opérations de guerre, de sécurisation, de stabilisation, de formation et d'aide à la reconstruction économique et sociale. L'Union européenne a un Représentant spécial sur place et met en oeuvre une opération de formation de la police et la Commission européenne apporte une assistance économique et technique.

62. Cependant, en dehors des discours sur la gouvernance, la démocratie ou les droits des femmes, on peine à discerner une quelconque stratégie européenne à l'égard de l'Afghanistan, sans parler du grand « frère » qu'est le Pakistan.

63. Par exemple, quelle est la place de l'Afghanistan dans la recherche d'alternatives énergétiques pour l'Union européenne ? Dans les relations de l'UE avec l'Iran et le Pakistan ? Par rapport à l'Asie centrale et aux relations UE-Russie et UE-Chine ?

64. De même, la poursuite des opérations militaires et la définition des objectifs tactiques et stratégiques semblent être en grande majorité le fruit de décisions prises d'abord au Commandement

central américain, puis transmises à l'OTAN à travers le Quartier général de Brunssum aux Pays-Bas. Ensuite, chaque pays allié agit en fonction de ses propres règles d'engagement, de ses capacités et de ses priorités politiques (arrêtées le plus souvent en fonction de facteurs politiques internes).

65. Or, seule l'Union européenne serait en mesure d'apporter une assistance massive, multisectorielle, couvrant à la fois le développement économique et social et la sécurité (forces de police). Mais dans les faits, l'UE n'est qu'un acteur parmi d'autres, tels que les Nations unies, la Banque mondiale et certains pays (notamment le Japon et l'Inde).

66. En termes d'aide économique, l'UE fait à la fois beaucoup et peu : 3,4 milliards d'euros pour la période 2002-2006, mais seulement deux milliards dans le contexte du Pacte pour l'Afghanistan de Londres pour 2006-2010. Ces montants représentent l'UE tout entière, la Commission et les 27 Etats membres, soit un ensemble économique qui équivaut à 30% du produit intérieur brut mondial (14,7 mille milliards d'euros).

67. En 2009, l'Union européenne et les Etats membres ne semblent pas plus enclins que les années précédentes à devenir des partenaires décideurs vis-à-vis de l'Etat afghan et des Etats-Unis. Ce sont des partenaires complémentaires, des bailleurs de fonds, des fournisseurs d'assistance et des contributeurs de troupes importants.

68. Alors que la situation est présentée comme alarmante par les médias européens, les gouvernements envoient des troupes en nombre limité et avec des règles d'engagement contraignantes, sans objectifs ni contrôle politique clairement définis (les mandats parlementaires sont assez généraux). Et l'aide financière est elle aussi limitée, comme en témoignent les 60 millions d'euros ajoutés par l'Union européenne pour l'assistance au processus électoral.

69. Mais il n'y a pas de grande stratégie, ni de grand jeu européen vis-à-vis de l'Afghanistan et l'Asie centrale. L'avenir du pays dépend encore des décisions prises aux Etats-Unis, mais surtout de la dynamique interne afghane (tous acteurs confondus, gouvernement et opposition) et des initiatives du Pakistan et d'autres acteurs régionaux.

70. Cependant, le moment de basculement approche. Les enjeux politiques et militaires paraissent si élevés que dans son édition du 9 février, la revue américaine *Newsweek* titrait en couverture : « Obama's Vietnam : How to Salvage Afghanistan » (« le Vietnam d'Obama : comment sauver l'Afghanistan »). 2009 sera indubitablement un tournant historique pour l'Afghanistan.

III. La situation militaire en Afghanistan

71. La situation militaire en Afghanistan peut sembler simple au premier abord, mais elle présente localement des nuances qui montrent bien la complexité de ce théâtre d'opérations militaires depuis 2001. Lors de la guerre contre le gouvernement communiste et les forces soviétiques, de 1979 à 1989, le conflit s'étendait à tout le territoire. Les bases arrière des groupes d'opposition armés de l'époque se trouvaient au Pakistan et en Iran.

72. Aujourd'hui, vingt ans plus tard et dans un contexte international très différent, l'Afghanistan est toujours en guerre. Une guerre contre la présence étrangère, une guerre antiterroriste, une guerre interafghane, une guerre d'influence entre divers acteurs étatiques, régionaux ou non.

73. Les enjeux sont variés, tout autant que les issues possibles. L'enjeu principal pour l'Afghanistan est la stabilisation du pays et le recouvrement de sa pleine souveraineté sur son territoire, son économie, sa population et son choix de société. L'enjeu géostratégique majeur est son influence sur l'évolution de la situation en Asie centrale, en Iran, au Pakistan, en Inde et en Chine.

74. Sur le théâtre des opérations afghan, l'intensité de la guerre dépend des régions : certaines zones sont le témoin d'affrontements quasi quotidiens et d'autres, où la reconstruction se déroule sans opposition majeure, connaissent une sécurité relative. La capitale, Kaboul, et la ville de Kandahar sont les principales victimes d'actions violentes en zone urbaine ou périurbaine.

75. Le sud et l'est du pays sont les zones les plus dangereuses. Des actions armées ont aussi lieu dans le centre et le nord de l'Afghanistan, mais leur intensité est plus faible. Ces régions sont aussi

fortement peuplées par d'autres groupes ethniques que les Pachtoune, qui sont majoritaires dans les forces de l'opposition armée et dans les régions du sud et de l'est.

76. Dans les faits, c'est pratiquement toute la frontière afghano-pakistanaise qui est au coeur des enjeux militaires. Les centres de soutien aux talibans et autres GAO sont dispersés dans les zones tribales auto-administrées, surtout au Waziristan, au Baloutchistan pakistanais, notamment dans la région autour de la ville de Quetta et dans la province frontalière du Nord-Ouest, autour des villes de Malakand et de Peshawar.

77. La guerre d'Afghanistan se déroule ainsi sur deux fronts, l'un interne et l'autre externe, au Pakistan, où seuls les Etats-Unis interviennent, soit par des raids aériens avec des avions sans pilote, soit par des bombardements à distance avec des missiles air-sol. Des incursions au sol impliquant des forces spéciales ont aussi été signalées, sans être confirmées officiellement. Certains raids seraient lancés avec des avions sans pilote de type Reaper ou Predator depuis le Pakistan, d'une base située dans une localité appelée Shamsi, dans le sud-ouest du pays.

78. Pour les besoins des opérations militaires, le territoire de l'Afghanistan est divisé en cinq commandements régionaux : nord, sud, ouest, est et Kaboul. Chacun de ces commandements est dirigé selon un système de rotation entre les Etats présents. Par exemple, le commandement sud est sous responsabilité britannique, néerlandaise et canadienne, le commandement ouest relève de l'Italie et de l'Espagne, le commandement nord de l'Allemagne et de la Suède et le commandement est des Etats-Unis et de la Pologne. La responsabilité de Kaboul incombe à la FIAS, avec une structure dite « composite », où sont représentés les Etats participants.

79. La structure de la FIAS est simple : un commandement stratégique à Mons (Belgique) sous la direction du SACEUR, le Général américain Bantz John Craddock, un commandement opérationnel à Brunssum (le Commandant des forces interarmées, JFC, Pays-Bas) sous la direction du Général allemand Egon Ramms et le commandement de la FIAS, en Afghanistan, sous la direction du Général américain David McKiernan assisté d'un adjoint britannique, le Général Dutton. La FIAS comporte aussi un état-major, ainsi que les commandements des cinq zones opérationnelles.

80. La FIAS est composée de forces provenant de 41 pays dont cinq non européens, non membres de l'OTAN : l'Australie, les Emirats arabes unis, la Jordanie, la Nouvelle-Zélande et Singapour. Au total, ce sont plus de 56 000 soldats, dont 24 900 Américains, qui sont déployés en Afghanistan au sein de la FIAS.

81. Aux côtés de la FIAS, servent environ 21 000 soldats dans le cadre d'une mission distincte, l'opération Liberté immuable – Afghanistan (OEF-A) dirigée par les Etats-Unis depuis 2001. Les forces américaines comptent 18 000 soldats pour cette opération, dont le commandement opérationnel relève du Commandement central américain (Quartier général à Tampa), en Floride, le commandement pour l'Afghanistan étant basé à Doha, au Qatar.

82. Depuis juin 2008, la FIAS en Afghanistan et l'opération Liberté immuable – Afghanistan sont sous un commandement unique. Le Général McKiernan est à la fois le commandant de la FIAS et de toutes les forces américaines présentes en Afghanistan (OEF-A), à l'exception de celles concernées directement par la lutte antiterroriste et celles chargées des prisonniers détenus sur la base aérienne de Bagram (région de Kaboul).

83. Cet arrangement, censé rendre plus efficace la chaîne de commandement des opérations américaines et de l'OTAN en Afghanistan, subordonne de facto la conduite stratégique et opérationnelle des opérations internationales aux priorités américaines : lutte contre le terrorisme, les talibans, Al Qaida et autres GAO, la production de pavot à opium et les circuits afghans de l'héroïne et autres drogues telles que le cannabis.

84. Le Général McKiernan est à la fois sous les ordres du Commandement central, c'est-à-dire du Général Petraeus et du JFC de Brunssum, le Général Ramms qui est, lui, subordonné au SACEUR, le Général Craddock. Trois généraux américains sont donc en charge d'une opération qui se veut internationale et représentative de l'engagement de la « communauté internationale » aux côtés du gouvernement afghan.

85. Cet état de fait n'est pas sans conséquences pour la cohérence du dispositif militaire de l'OTAN en Afghanistan, où un grand nombre de pays participants, y compris les plus grands, ont fixé à leurs contingents des règles d'engagement contraignantes, qui limitent leur pleine participation aux missions plus combattives et risquées. De plus, les pays qui se sont engagés se trouvent presque seuls pour accomplir ces missions dont le coût est élevé en hommes, en équipements et sur le plan budgétaire.

86. Il est inévitable, si les Etats-Unis fournissent la moitié (au moins) de tous les effectifs militaires étrangers en Afghanistan et disposent de moyens matériels importants et déterminants, qu'ils veuillent garder le contrôle des deux opérations internationales. Cela conduit à une gestion de plus en plus militaire de la situation en Afghanistan, suscitant des réserves chez certains pays européens plus attachés au mandat général d'assistance à l'Etat afghan qui est celui de la FIAS.

87. En outre, comme il sera dit plus loin dans ce rapport, les opérations militaires menées dans le Sud et l'Est de l'Afghanistan s'étendent au Pakistan, où en plus des raids aériens, ont déjà eu lieu des incursions des forces spéciales à la recherche des chefs militaires des talibans afghans et d'Al Qaida et aussi, de manière moins médiatisée, contre des réseaux de talibans pakistanais.

88. L'accent mis sur l'intensification des opérations militaires découle du raisonnement selon lequel il faut éliminer le plus grand nombre possible de combattants ennemis, quelles que soient leurs affiliations, pour aboutir à des négociations de « paix » séparées avec les dirigeants modérés des différents groupes intervenant dans la guerre en Afghanistan. D'où les demandes, faites en 2008 par les chefs militaires américains auprès de l'administration sortante du Président George Bush, de doubler le contingent militaire américain en envoyant 30 000 hommes de plus.

89. Ici aussi, le raisonnement des commandants opérationnels américains, les Généraux Petraeus, Craddock et McKiernan, qui n'est pas partagé à tous les niveaux, visait à montrer la voie à des alliés récalcitrants. Le chiffre de 10 000 soldats supplémentaires de la part des alliés (Canada et Européens) a été mis en avant lors de réunions informelles de responsables politiques et militaires de l'OTAN et dans des articles de presse.

90. La grande stratégie à mettre en place consiste à saturer la région de Kaboul, le sud et l'est du pays avec les renforts et à interdire aux talibans et autres GAO l'entrée sur le territoire afghan, à limiter et contrôler leurs mouvements vers les autres provinces afghanes et Kaboul et à empêcher l'établissement de zones sous contrôle non gouvernemental. A ces opérations de lutte antiterroriste s'ajoute aussi la lutte antidrogue. Ce dispositif renforcé aurait vocation à n'être que temporaire dans l'espoir de pouvoir arriver rapidement à des négociations avec des « talibans modérés » et autres GAO encore existants, à l'exception des éléments plus radicaux.

91. Ce qui suppose aussi que le Pakistan fasse de même de son côté de la frontière, en solitaire ou de préférence en coopération avec les Etats-Unis, la FIAS et le gouvernement afghan. Celui-ci encourage l'arrivée de nouvelles troupes si elles s'accompagnent aussi d'une réduction des frappes aériennes qui touchent durement les populations civiles, en termes de dommages collatéraux, dans les zones les plus exposées aux confrontations violentes.

92. Ce sujet, point de friction entre le gouvernement afghan et les forces internationales, constitue un levier important quand fusent les accusations d'incompétence et de corruption en direction des autorités afghanes. Autorités qui sont légitimées par des processus démocratiques internes mais dont la survie physique est liée à la présence internationale. Ce qui conduit d'ailleurs, du côté du gouvernement afghan, à la recherche de rapprochements politiques mais aussi sécuritaires avec d'autres acteurs régionaux dont l'Organisation de coopération de Shanghai et plus récemment avec la Russie, notamment pour la fourniture de matériels militaires.

93. Les frappes aériennes, dans leur majorité américaines mais aussi européennes (le centre de contrôle des opérations aériennes, concernant Liberté immuable – Afghanistan et la FIAS, est situé sur une base américaine, à Al Udeid, au Qatar), sont le résultat partiel de la dispersion des forces militaires internationales sur tout le territoire afghan. Si l'on additionne les effectifs européens et américains, leur nombre dépasse à peine les 70 000 soldats, chiffre qui va passer à environ 95 000 avec l'arrivée des renforts américains et européens à partir de l'été 2009.

94. La technologie joue ainsi un rôle majeur pour pallier les insuffisances en termes d'effectifs. A titre de comparaison, les Etats-Unis ont encore 130 000 hommes déployés en Irak (29 millions d'habitants, 438 000 km²) et la KFOR de l'OTAN, au Kosovo, est composée de 15 400 soldats (moins de deux millions d'habitants, 10 000 km²).

95. L'Afghanistan a 32 millions d'habitants et une surface de 647 000 km², et une frontière avec le Pakistan longue de presque 2 500 kilomètres. La FIAS et l'opération Liberté immuable – Afghanistan alignent en tout 60 000 soldats le long de cette frontière (commandement sud et commandement est), ce qui donne un ratio théorique de 24 soldats par kilomètre de frontière. De l'autre côté de la frontière, il y a plus de 20 millions de Pachtounes et un immense réservoir de forces pour les talibans et autres GAO.

96. Pour faire face à ce déséquilibre en hommes, l'arme aérienne, avec ou sans pilote, est mise à contribution de manière régulière, le plus souvent pour permettre le dégagement de forces internationales et afghanes attaquées par des groupes armés dont les effectifs peuvent atteindre plus d'une centaine. L'artillerie est aussi utilisée à cette fin.

97. Ces interventions à distance, même quand il s'agit de viser des objectifs dûment identifiés comme occupés par des éléments hostiles, font de nombreuses victimes civiles, qui se trouvent au contact ou à proximité des objectifs. Des dédommagements financiers ou sous forme de services sont accordés aux parents des victimes, mais il ne faut pas sous-estimer la charge émotionnelle dans une culture basée sur la réciprocité et la vengeance.

98. Pour rendre la situation militaire plus complexe, les combattants ennemis tués sont souvent considérés comme des martyrs musulmans par les populations locales et donc comme un exemple à suivre. Il convient ici de distinguer les morts au combat ou victimes des bombardements de ceux commettant des attentats suicides, le caractère « exemplaire » de leur acte étant contesté du point de vue religieux et totalement contraire à la culture et à la tradition afghanes.

99. Pour éviter les victimes civiles, la FIAS et les forces américaines de l'opération Liberté immuable – Afghanistan ont mis au point, au fil des ans à la demande des autorités afghanes et pour conquérir les « coeurs et les esprits » des populations, des règles d'utilisation du soutien aérien plus strictes, mettant davantage l'accent sur le renseignement préliminaire, obtenu par voie aérienne (satellites, photos aériennes, surveillance par des systèmes sans pilote) et terrestre.

100. La multiplication des patrouilles de reconnaissance et de renseignement a eu une conséquence immédiate : la multiplication des accrochages à terre et des embuscades, dont une très meurtrière a frappé les forces françaises, dans la région de Kaboul, le 18 août 2008. Bilan : dix morts et plus d'une vingtaine de blessés.

101. Même si les délais d'arrivée du soutien aérien sont aujourd'hui très courts, quelques dizaines de minutes selon les endroits et la disponibilité des moyens, les talibans et autres GAO ont déjà intégré ce facteur dans leurs actions et essaient d'obtenir un effet maximal dès les premières minutes pour se désengager avant l'arrivée du soutien aérien. Dans l'ensemble, la stratégie aérienne a un effet ponctuel tactique immédiat mais s'avère coûteuse sur le plan stratégique étant donné l'impact négatif sur les populations et pour les gouvernements afghan et pakistanais.

102. Or, si davantage de troupes sont déployées, il y aura inévitablement plus d'accrochages et donc d'attaques aériennes, de surcroît dans des zones très peuplées, déjà assez meurtries par ce type d'action militaire. Le nombre de sorties, de munitions larguées (en tonnage et puissance) et de victimes a augmenté de manière considérable entre 2004 et 2007. Le nombre de tonnes de munitions est passé de 163 en 2004 à 1 956 tonnes en 2007. En 2008, ce chiffre a été ramené à 1 314 tonnes.

103. A titre de comparaison, du 1^{er} janvier au 28 août 2008, le Royaume-Uni a largué 46 tonnes de bombes par voie aérienne, plus 81 missiles Hellfire (hélicoptères) et 1 256 roquettes CRV-7 multifonctions (avions et hélicoptères)⁶. Cette information a été fournie par le ministère de la défense du Royaume-Uni, le 2 septembre 2008, en réponse à une demande du Dr. Adam Nieman, sur la base de la Loi britannique sur la liberté de l'information.

⁶ www.whatdotheyknow.com.

104. Cependant, M. Laurence Rowe a reçu la réponse suivante à une question posée sur le nombre de victimes civiles des opérations de la FIAS : « Le ministère de la défense n'a pas de chiffres sur le nombre des victimes civiles en Afghanistan qui seraient directement causées par des actions des forces britanniques, ou des forces des Etats-Unis ou de la Force d'assistance internationale à la sécurité (FIAS). (...) Vous pouvez vous mettre en rapport avec la FIAS pour demander toute information qu'elle serait susceptible de détenir. »

105. Toutefois, l'augmentation des troupes terrestres et une direction opérationnelle qui se veut offensive et proactive risquent d'entraîner une multiplication des sorties aériennes – à moins d'accepter des pertes en hommes plus élevées que par le passé – pour le plus grand malheur des populations civiles locales.

106. La logique de l'extension de la zone de guerre s'accompagne aussi d'une « afghanisation » accrue de celle-ci. Le quasi-doublement des effectifs de l'armée afghane et de la police, l'accroissement des opérations conjointes et aussi des moyens techniques et opérationnels des forces armées afghanes font partie des solutions mises en avant par les partisans de l'intensification de l'effort militaire.

107. L'armée afghane est encadrée et entraînée par la FIAS et les forces américaines de Liberté immuable – Afghanistan, ainsi que dans le cadre de coopérations bilatérales. Organisées en unités opérationnelles (31) nommées « kandak » (600 soldats), les forces armées afghanes sont encadrées dans un dispositif de mentorat et de liaison mis en place par la FIAS depuis 2005, les « Equipes opérationnelles de mentorat et de liaison » (OMLT).

108. Les OMLT ont pour objectif de développer l'instruction et l'entraînement, de former les cadres afghans à la planification et à la conduite des opérations et à la coordination avec la FIAS et autres forces alliées pour le soutien aérien et les actions à mener conjointement. Elles sont un peu plus de 30 (34 en 2008) et se composent de 12 à 19 soldats des pays contributeurs.

109. Outre cette assistance et cette coordination, les forces armées afghanes ont entamé un processus de rééquipement, à relativiser dans un contexte où le budget de la défense nationale, estimé à un peu plus de 200 millions de dollars par an, est couvert pour une large part par des dons internationaux. Les forces armées bénéficient aussi de donations d'équipements et d'armes des Etats-Unis et d'autres pays alliés – dans la majorité, ce sont des équipements d'origine russe ou des copies sous licence, des véhicules sur roues polyvalents à grande mobilité (Humvee) et des fusils d'assaut M-16 de fabrication américaine.

110. L'assistance en formation et en équipement peut être estimée à près de 16 milliards de dollars depuis 2003 (chiffres pour les Etats-Unis) mais ses modalités et ses résultats font l'objet de controverses, notamment sur le décompte de l'argent dépensé et la destination et le suivi des équipements fournis. Selon un rapport américain d'audit, un tiers des 242 000 armes fournies par les Etats-Unis aux forces armées afghanes, entre 2004 et 2008, ne sont plus répertoriées. Manque également un pourcentage non révélé des 135 000 armes mises à disposition par l'OTAN.

111. Reste que les soldats afghans sont des combattants de bon niveau, en dépit des insuffisances d'organisation et de commandement, et que leur motivation n'est pas toujours suffisamment rétribuée pour empêcher les désertions ou des trêves sur le terrain avec les combattants talibans et autres GAO.

112. Un domaine où l'armée afghane joue un rôle irremplaçable est celui du renseignement humain mais en dépit du langage politiquement correct des communiqués de l'OTAN, la coopération dans ce domaine est en deçà de ce que les Afghans souhaiteraient. Même si l'intégration des forces de sécurité afghanes dans le processus du renseignement de la FIAS comporte des risques de fuites, elle pourrait contribuer à réduire davantage le nombre de victimes civiles lors d'opérations conjointes faisant appel à des moyens aériens.

113. L'armée de l'air afghane est aussi en train de renaître. Equipée d'avions de transport tactiques AN-32 et d'hélicoptères Mi-8 et Mi-24 (dont six appareils de chaque type ont été donnés par la République tchèque), dotés de capacités de défense et d'attaque, l'armée de l'air a déjà exécuté avec succès des missions de transport de forces et de matériels, d'évacuation sanitaire et d'escorte aérienne.

114. Cependant, elle n'est pas en mesure d'assurer un appui d'attaque tactique aux forces afghanes et encore moins à la FIAS ou aux forces américaines faute de moyens et de contrôle sur son espace aérien, où les Etats-Unis prédominent.

115. Les talibans et autres GAO aux objectifs variés, parfois concurrents, mais tous animés par un objectif commun, chasser les forces étrangères et renverser le gouvernement et l'administration du Président Hamid Karzaï, se mobilisent contre ce dispositif militaire national et international.

116. Le carré des irréductibles est représenté par le Mollah Mohammed Omar, chef du mouvement taliban initial qui, en 1996, a pris le pouvoir en Afghanistan, à l'exception des régions du nord frontalières avec l'Ouzbékistan et le Tadjikistan. Depuis la défaite que leur ont infligée les forces américaines et alliées et celles de l'Alliance du nord, en 2001, les talibans qui sont restés avec le Mollah Omar se sont réfugiés au Pakistan, d'où ils étaient partis en 1994 à la conquête de l'Afghanistan.

117. Depuis 2001, ils n'ont jamais cessé de combattre, dans une lutte inégale mais dont l'intensité s'est accrue de manière significative depuis 2004. Comme par le passé, les talibans d'Omar sont implantés dans les camps de réfugiés afghans au Pakistan. Ces réfugiés sont pour certains arrivés lors de la guerre contre l'Union soviétique et nous en voyons maintenant la seconde génération. D'autres ont fui les opérations militaires menées contre les talibans en 2001, tandis que des Pachtounes fuient les bombardements et l'insécurité actuels.

118. Le nombre des réfugiés n'est pas connu. Selon des données officielles pakistanaïses et les agences concernées des Nations unies, ils sont environ deux millions au Pakistan (enregistrés) et un peu moins d'un million en Iran. Cette population afghane continue cependant d'augmenter, du fait des naissances, et il faut y ajouter les réfugiés non répertoriés (clandestins), dont le nombre est estimé à quelques centaines de milliers.

119. Cette population est concentrée dans la région frontalière du nord-ouest et dans les zones tribales mais aussi au Baloutchistan. Le Mollah Omar et son quartier général, ou ce qui tient lieu de Conseil des talibans, est situé tantôt au Waziristan, tantôt au Baloutchistan (Quetta). Les autorités pakistanaïses affirment qu'il se trouve tout simplement en Afghanistan même.

120. Les talibans d'Omar sont également ceux qui protègent les chefs d'Al Qaida présents dans des localités inconnues dans ces régions. Le Mollah Omar et Ben Laden sont unis par une alliance familiale (mariage entre enfants respectifs) et le code d'honneur des Pachtounes implique hospitalité et protection dans ces circonstances.

121. Les talibans du Mollah Omar ont aussi des liens avec le Pakistan qui les protège à son tour. Le mouvement taliban pakistanaïse soutient, dans ses différentes tendances, le combat des talibans afghans même si leurs intérêts ne sont pas toujours entièrement convergents. Ce qui les unit vraiment c'est leur appartenance à la grande communauté pachtoune, traversée par un courant plus nationaliste que religieux. Les talibans afghans et pakistanaïses se sont bornés à devenir les porte-parole d'un Pachtounistan en émergence – réminiscence des conflits non résolus de l'histoire depuis la fameuse « ligne Durand » de 1896, jusqu'à la rupture diplomatique de l'Afghanistan avec le Pakistan dans les années 1960.

122. D'autres acteurs de la lutte armée se retrouvent aux côtés du mouvement d'Omar, certains lui ont fait allégeance mais d'autres sont des alliés de circonstance, claniques ou tribaux plutôt que nationaux. Ce sont des mouvements tels que le Hezb-i-Islami de Gulbuddin Hekmatyar, qui a combattu les Soviétiques et les communistes afghans mais aussi les talibans avant d'entrer en opposition avec le gouvernement de Hamid Karzaï et la présence militaire internationale, de même que les moudjahidin de Hérat, dont le chef, Ghulam Yahya Akbari, a été tué récemment lors d'une attaque aérienne dans la région de Hérat (Ouest de l'Afghanistan, à la frontière avec l'Iran).

123. Le parcours de ce chef de GAO reflète la complexité de la situation interne afghane. Responsable à Hérat lors de la prise du pouvoir par les talibans, il a combattu avec l'Alliance du Nord (c'était un Tadjik) contre les talibans. Ministre des travaux publics dans la région de Hérat jusqu'en 2008, il a été démis par le gouvernement de Kaboul, avec lequel il est entré en conflit. Adepte d'un

islamisme rigoureux, il a été, selon les sources, lié au Hezb-i-Islami, puis aux talibans, accusation qu'il a cependant toujours rejetée.

124. Cet exemple montre que les GAO sont loin d'être une force cohérente et centralisée, commandée et structurée à partir du Pakistan où seraient planifiées les opérations militaires. Aux groupes armés « politiques », il faut ajouter ceux liés à la culture du pavot à opium et les trafiquants, ainsi que les groupes relevant de la criminalité (kidnappings, rançons, protection privée).

125. La confusion peut aussi être générée par l'apparition spontanée ou sponsorisée (option préconisée par certains chefs militaires américains) de groupes d'autodéfense locaux dont certains se heurtent parfois aux membres des forces internationales croyant à leur tour être attaqués par des talibans.

126. Reste aussi un noyau dur de combattants affiliés à Al Qaida qui opèrent soit de manière autonome, soit dans les rangs des talibans ou en coopération avec des groupes armés pakistanais. Ceux-ci sont divisés en deux tendances majeures : l'une qui agit contre l'Inde en prenant comme étendard la cause du Cachemire musulman et la situation des musulmans en Inde, l'autre qui prône l'instauration d'un régime islamique rigoureux dans les zones tribales et la région frontalière du nord-ouest et qui recrute essentiellement au sein des tribus pachtounes.

127. Cet ensemble hétérogène d'acteurs participant à la lutte armée irrégulière n'est uni que par des facteurs résultant d'un processus de déstabilisation régionale dont les origines sont très diverses et peuvent remonter très loin dans le temps. Parmi ces facteurs, locaux ou internationaux, on peut citer : l'opposition entre hindous et musulmans, le partage de l'Empire des Indes, les guerres civiles en Afghanistan et les ingérences étrangères (soviétique, américaine, européenne, chinoise, pakistanaise, iranienne), la guerre globale contre le terrorisme, la prolifération nucléaire (Pakistan et Inde), le nombre important (millions) de réfugiés, l'essor religieux en l'absence de perspectives économiques et sociales positives, les oppositions ethniques et le conflit entre sunnites et chiites.

128. Les liens qui unissent aujourd'hui les oppositions armées en Afghanistan sont la religion, le nationalisme pachtoun et le refus de la présence étrangère permanente et de son influence sur l'organisation de la société, ses hiérarchies et ses valeurs. Depuis plus de sept ans, les GAO se battent pour ce programme assez sommaire. Ils perdent des chefs et des combattants, qui sont remplacés à court et moyen terme, mais ils poursuivent leur long travail de déstabilisation car ils s'inscrivent dans la durée et dans la géographie de leur territoire.

129. Le Mollah Omar a appelé à l'union des GAO talibans, afghans et pakistanais, pour intensifier les opérations en Afghanistan et attaquer en particulier les forces américaines alors qu'elles commencent à se renforcer. Il a appelé aussi, dans une déclaration publiée dans la presse pakistanaise, le 24 février 2009, à l'arrêt des attaques des talibans pakistanais contre les forces de sécurité et le gouvernement du Pakistan :

« Si quelqu'un veut vraiment lancer le jihad, il devra combattre les forces d'occupation à l'intérieur de l'Afghanistan (...). Les attaques contre les forces de sécurité pakistanaises et l'assassinat par les militants de camarades musulmans dans les zones tribales et d'autres zones du Pakistan ternissent l'image des moudjahiddines et desservent la guerre menée contre les forces des Etats-Unis et de l'OTAN en Afghanistan (...) Notre objectif est de libérer l'Afghanistan des forces d'occupation ; semer la mort et la destruction à l'intérieur du Pakistan voisin n'a jamais été notre but. »

130. Cet appel a reçu une réponse positive des talibans pakistanais. Ceux-ci ont réussi à établir un modus vivendi avec les forces de sécurité pakistanaises, comme dans le cas de l'accord de février 2009 dans la vallée de Swat (province frontalière du Nord-Ouest). Dans ce contexte favorable, la guerre s'intensifiera en Afghanistan, selon les pratiques habituelles des talibans.

131. Leur méthode de combat repose sur l'infiltration, l'embuscade, les attaques-suicides (en nombre très limité comparé à ce qui se passe en Irak), la destruction des infrastructures, les assassinats ciblés de policiers et militaires afghans, de représentants du gouvernement ou des alliés locaux et personnes considérées comme collaborant avec les forces étrangères.

132. D'après des documents visuels, photographies et reportages vidéo réalisés par eux-mêmes à des fins de propagande ou parfois produits par des journalistes pakistanais ou européens et américains, ils se déplacent à pied, dans des voitures légères, à moto, à bicyclette ou à dos d'âne. Ils sont armés d'équipements très basiques, fusils d'assaut AK-47, fusils de chasse, fusils de tireurs d'élite ou anti-véhicules, lance-grenades et lance-roquettes (de la famille des RPG russes, notamment le RPG-7). Ils communiquent par téléphones portables et radios militaires d'origines diverses.

133. L'absence d'armes plus lourdes dans leur inventaire, surtout d'armes portables anti-aériennes ou antichars et de véhicules blindés, montre cependant les difficultés qu'ils rencontrent pour acquérir ces types d'armements. C'est le résultat de l'effort international mis en place depuis 2001 pour endiguer, contrôler et neutraliser le commerce non officiel ou illégal d'armes et de systèmes d'armes. Cela révèle aussi que les talibans et autres GAO sont isolés des acteurs étatiques régionaux, que ce soit dans le voisinage, le Pakistan ou l'Iran, ou dans d'autres pays pouvant avoir intérêt à cette déstabilisation.

134. Le recours aux mines et aux engins explosifs improvisés est une autre tactique qui a fait ses preuves en Irak et qui, adaptée à l'Afghanistan, a rencontré initialement un certain succès. Depuis, les véhicules des forces américaines et de la FIAS ont été renforcés et les dispositifs de détection améliorés, ce qui limite les pertes humaines, ne serait-ce que par blessures. De ce fait, on constate maintenant davantage de soldats tués et blessés lors des patrouilles à pied que lors des attaques contre les véhicules.

135. Mobiles, disposant de relais auprès de la population dont une partie sympathise avec eux et soutient leur action et du fait aussi de liens familiaux et tribaux, les combattants des GAO cherchent les points faibles parmi les forces américaines, de la FIAS et afghanes. Des comptes rendus d'opérations font état de concentrations de combattants, dont la stratégie consiste à attaquer un objectif précis, causer des destructions humaines et matérielles et se replier rapidement.

136. Ces actions des GAO n'entament pas vraiment la présence militaire internationale ; elles visent surtout à montrer aux populations locales leur présence sur le terrain et sont un outil de propagande et de recrutement.

137. C'est le cas, par exemple, de l'attaque contre un poste avancé des Marines américains, lancée en juillet 2008 (neuf tués, quinze blessés), de l'embuscade contre les forces françaises en août 2008 (dix tués, plus de vingt blessés), et des attaques multi-sites lancées à Kaboul, en février 2009 (plusieurs dizaines de tués et de blessés) ou à Mumbai, en Inde, du 26 au 29 novembre 2008, sans avoir atteint le même niveau de sophistication et d'exécution.

138. Dans un environnement humain composé de millions de jeunes hommes (la moyenne d'âge se situant entre 17 et 19 ans), pauvres et sans grandes perspectives sociales, les candidats au recrutement sont ainsi attirés par ces différents groupes qui agissent de manière décentralisée, ont des objectifs et des motivations divers mais assurent aussi un revenu régulier, voire une protection matérielle, aux familles des « martyrs » combattants.

139. Leur faiblesse militaire, leurs lacunes en matière d'équipement et d'organisation sont compensées par la foi en leur cause et par le soutien dont ils font l'objet de la part de multiples acteurs locaux, dont certains ont des liens avec des cercles de pouvoir, notamment dans les services de sécurité du Pakistan et d'Afghanistan. Ils ne peuvent pas gagner mais il est illusoire d'espérer les défaire en les éliminant physiquement ou de penser que leur réservoir de forces va s'épuiser ainsi.

140. A partir de ce constat réaliste, certains Etats et organisations engagés en Afghanistan, dont l'OTAN, appellent à des stratégies combinant l'action militaire et la reconstruction efficace. Cette logique avait déjà été mise en évidence dans un premier rapport de l'Assemblée sur le conflit en Afghanistan, en 2006⁷ : « Sans sécurité, il n'y aura pas de reconstruction ; et sans progrès économique et social, il n'y aura pas de sécurité ».

⁷ Voir le Document 1930 de l'Assemblée adopté le 20 juin 2006 : « Les forces européennes en Afghanistan : leçons à tirer », présenté au nom de la Commission de défense par M. Jean-Pierre Kucheida (France, Groupe socialiste), rapporteur.

141. Cependant, si les principaux acteurs internationaux engagés (à l'exception des Nations unies qui n'ont pas de forces sur le terrain) se défendent de vouloir résoudre la question afghane par la seule voie militaire, l'appel à cette solution se fait de plus en plus pressant et la question de la reconstruction est toujours renvoyée à après « la victoire ».

IV. L'Afghanistan et la reconstruction en sursis

142. Souvent citée dans de nombreux rapports sur l'Afghanistan et la reconstruction, la formule de M. Ashraf Ghani, Ministre afghan des finances de 2001 à 2004, puis recteur de l'Université de Kaboul, sur la reconstruction « à bon marché » (« state building on the cheap ») de l'Etat afghan reste d'actualité.

143. Personnage controversé en Afghanistan, M. Ashraf Ghani, pressenti en 2007 pour prendre la succession de M. Paul Wolfowitz à la direction de la Banque mondiale (il a la double nationalité afghane et américaine), est aujourd'hui directeur d'une cellule de réflexion sur la reconstruction, l'Institut pour l'efficacité de l'Etat (« Institute for State Effectiveness ») situé aux Etats-Unis. On lui attribue la paternité d'un plan de développement de l'Afghanistan basé sur les demandes des communautés locales, le Programme de solidarité nationale (PSN-2003).

144. Ce Programme repose sur le principe simple d'octroyer des subventions à des communautés rurales (où vivent plus des deux tiers de la population afghane), dirigées par des conseils élus qui décident de manière presque autonome des priorités et de l'allocation des ressources. Selon les sources, plus de 22 000 communautés bénéficient de ce programme, dont une partie du financement est prise en charge par l'aide internationale.

145. Parmi les bailleurs de fonds, on trouve la Banque mondiale, l'Union européenne, neuf Etats européens (dont huit membres de l'UE), les Etats-Unis, le Canada, le Japon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Le programme se déroule en quatre phases : élection d'un Conseil de développement communautaire (CDC), formation des membres du CDC (prise de décision, comptabilité, identification et formulation des besoins, acquisitions), octroi et gestion des subventions pour les projets retenus, établissement des liens avec les autorités gouvernementales chargées du PSN et les donateurs internationaux.

146. Le montant des sommes engagées dans ce programme, de 2003 à 2010 est estimé à moins d'un milliard d'euros. Le montant des subventions est d'au moins 200 dollars par famille, pour un montant maximal de 60 000 dollars par communauté avec une moyenne de 27 000 dollars engagés. Sur 40 000 projets financés (données de janvier 2009), les cinq premières demandes concernent les transports (9 785), l'approvisionnement en eau et les conditions sanitaires (9 749), l'irrigation (6 696), l'énergie (électricité, 5 704) et l'éducation (5 358). Viennent ensuite l'habitat (2 329) et le développement rural (1 083).

147. L'avantage de ce type d'initiative est qu'en donnant la parole aux acteurs locaux, il permet d'identifier les besoins de la population afghane et d'y apporter des solutions à court terme. Car le temps est la clé du succès. Et pourtant, des audits et des rapports officiels d'organisations non gouvernementales, ainsi que des articles de presse mettent souvent en avant les ratages d'une reconstruction « au rabais ».

148. Certes, il s'agit aussi de mobiliser les Etats et les organisations internationales pour continuer à aider l'Etat afghan. L'idée sous-jacente est que si cet Etat peut apporter stabilité et développement économique, les opposants armés perdront leur soutien dans la population. L'idée est bonne mais son application est à ce jour une cause de controverse, surtout entre le gouvernement de Kaboul et une partie des donateurs.

149. Une partie du problème tient à l'idée, erronée et dogmatique, que l'Afghanistan ayant été détruit par plus de trente ans de guerre et les populations vivant dans des conditions très difficiles, de petites sommes suffiraient pour renverser rapidement la tendance. L'autre approche inappropriée résultait de la volonté américaine de baser la reconstruction sur des fonds privés provenant de sociétés importées en Afghanistan, qui finiraient par sous-traiter leurs contrats payés par le gouvernement à d'autres sociétés de la région, indiennes et chinoises pour la plupart.

150. L'assistance technique américaine et européenne, qui repose sur l'encadrement et les conseils d'experts auditeurs dans plusieurs disciplines et dont les compétences ne sont pas mises en question, est une autre source de mésentente avec les autorités afghanes qui n'acceptent plus d'être mises sous tutelle. Les coûts de cette assistance sont d'ailleurs payés sur les montants de l'aide internationale.

151. Si on y ajoute le coût de la sécurité de ces personnels, on arrive à la constatation suivante : plus de 40% de l'aide sont affectés à la présence de ces personnes sur le territoire afghan (y compris les frais de voyage, le logement dans des endroits sécurisés, les voitures tout terrain et autres éléments de confort moderne pour des personnels transférés en Afghanistan). Quant aux contrats payés avec l'aide internationale, leur montant total reviendrait aux pays donateurs (estimation de différentes sources) et représenterait plus de cinq milliards d'euros (depuis 2002).

152. Le gouvernement afghan et la presse internationale se sont fait l'écho de plusieurs griefs au sujet de la répartition de l'aide économique et de son utilisation par les donateurs. Le gouvernement de Kaboul a ainsi reconnu qu'il n'est pas en mesure de déterminer où sont passés quatre milliards de dollars d'aide. Des entrepreneurs afghans, cités dans un article du journal britannique *The Guardian*, du 19 février 2009, font même état de pots-de-vin versés à des sociétés étrangères pour obtenir des contrats.

153. La corruption tant décriée en Afghanistan, où la norme sociale pour la région et au-delà (en Chine, par exemple) accepte que l'on honore un contrat ou un échange commercial en l'accompagnant de compensations supplémentaires (cadeaux, argent liquide, services), n'est pas uniquement un phénomène propre à ce pays.

154. En outre, dans un pays où les salaires sont insuffisants pour subvenir aux besoins d'une famille nombreuse, où n'existe aucune protection sociale (le modèle social européen ne fait pas partie des conseils de gouvernance de l'Union européenne) et où la violence est omniprésente, il est naturel que la recherche d'un enrichissement rapide (source de pouvoir, de protection et aussi de soutien financier en cas d'exil forcé) prenne le pas sur la responsabilité civique.

155. La reconstruction pose un autre problème : on apporte des modèles et des expériences extérieurs au cadre traditionnel, culturel et de valeurs de l'Afghanistan. C'est un pays rural, comprenant plusieurs ethnies, où l'unité de base est la tribu. Le climat n'est pas le même sur tout le territoire, et les ressources en eau, minerais et terres agricoles ne sont pas réparties de manière homogène. La géographie inclut montagnes, déserts et vallées fertiles ou arides.

156. Plus de 50% de la population a moins de 21 ans (17 ans en moyenne), la mortalité infantile reste élevée (25% des enfants décèdent avant l'âge de cinq ans), les femmes vivent moins longtemps que les hommes, avec une espérance de vie d'environ 45 à 47 ans. Le pays connaît aussi des variations climatiques extrêmes : inondations, froids intenses et sécheresses. Ces phénomènes entraînent des déplacements de populations, des épidémies ainsi que la famine.

157. En février 2009, on décomptait ainsi 280 000 personnes affectées par la famine dans le nord de l'Afghanistan, zone relativement calme. La sécheresse est l'une des causes principales des mauvaises récoltes. Ce type de situation illustre aussi le problème de la crédibilité des autorités afghanes et de la présence militaire internationale.

158. Cité dans un article de l'agence de presse Reuters, un habitant afghan de la région de Balkh notait : « nous n'avons eu aucune aide du gouvernement. Ils nous ont promis qu'ils allaient nous donner de la nourriture, mais ils ne l'ont pas fait » et, à propos de l'assistance militaire internationale, « on voit rarement les soldats internationaux (...) et quand on les voit, ils s'informent uniquement de la sécurité ».

159. Cette dernière remarque met en exergue un autre problème lié à la reconstruction de l'Afghanistan, la poursuite de la guerre et la militarisation de la reconstruction, surtout à travers les Equipes de reconstruction provinciale (ERP) de la FIAS, où les Américains ont créé un mélange entre efforts civils et militaires qui a eu pour effet de mettre une grande partie de l'Afghanistan hors de la portée des organisations civiles internationales, officielles et non gouvernementales.

160. Les 26 ERP de la FIAS relèvent autant d'une volonté de gagner les coeurs et les esprits des populations que d'un besoin militaire de quadrillage du territoire, de contrôle des populations et de renseignement. La présence régulière des forces des ERP protège et rassure mais attire aussi l'attention des différents GAO qui essaient sur le territoire afghan.

161. Les populations qui bénéficient des apports des ERP sur le plan des infrastructures et des soins médicaux sont parfois prises à partie par des groupes armés, qui souhaitent asseoir leur autorité et leur emprise sur un territoire. Aussi les ERP, qui sont composées d'une centaine de soldats et de quelques experts et conseillers civils, ne sont-elles pas en mesure, de par leur taille et leurs moyens, de couvrir en permanence les zones dans lesquelles elles opèrent.

162. Les moyens matériels dont elles disposent pour assister les populations sont aussi limités et varient selon les pays-cadres. Les priorités vont en général à l'identification des besoins immédiats en vue d'une action ultérieure pour laquelle sont aussi mobilisées les autorités afghanes. Car les ERP ont également pour mission de contribuer à l'établissement de la présence du gouvernement afghan et de son autorité sur l'ensemble du territoire.

163. Les GAO n'hésitent pas non plus à investir matériellement dans l'assistance aux populations, surtout celles qui sont plus réceptives à leur vision de la société et des valeurs, notamment en territoire pachtoune. Celles-ci font l'objet d'un « oubli » soit étatique, soit de la part des forces internationales car elles sont considérées comme peu fiables en raison de leurs « sympathies » et vivent dans des zones à problèmes sur le plan de la sécurité.

164. Or, pour pallier la négligence involontaire ou volontaire du gouvernement afghan et des forces internationales, beaucoup de communautés afghanes se sont tournées vers des activités alternatives, telles que la contrebande et, ce qui est plus préoccupant aux yeux des Etats-Unis et de certains pays européens, la production de pavot à opium.

165. Il n'est pas possible de développer cette question dans le cadre limité de ce rapport, mais il est nécessaire de rappeler que les gains tirés de cette production sont estimés à plus de 2,5 milliards de dollars par an, dont seulement un peu plus de 100 millions (4%) serviraient à financer les talibans et autres GAO. Les Etats-Unis, la FIAS et le gouvernement afghan ont une stratégie affichée de lutte contre cette production, les circuits de traitement du pavot pour sa transformation en héroïne et le transport vers ses destinations finales, notamment l'Iran, la Russie et l'Europe.

166. Un rapport récent (2009) du Bureau des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC, United Nations Office on Drugs and Crime) donne des indications utiles sur l'évolution de la culture du pavot et sur les motivations des cultivateurs :

« La culture de l'opium est en déclin, tout du moins sous son aspect matériel (mesurée en hectares et en tonnes). Il est vraisemblable que les 18 provinces sans opium en 2008 la situation verront leur situation inchangée en 2009, et quatre autres pourraient les rejoindre si le pavot y est éradiqué ce printemps. Cela accentuera la tendance constatée ces dernières années, à savoir que la culture de l'opium se concentrait dans les sept provinces les plus instables, c'est-à-dire le sud et le sud-est. L'ONUDC escompte même une baisse de cette production pour 2009 dans les provinces où la culture du pavot est la plus importante, telles que le Helmand.

Dans le nord, le centre et l'est du pays, la pression exercée par les autorités gouvernementales, la rareté des céréales, l'efficacité de la campagne d'information menée avant les plantations, ainsi que l'augmentation des prix pour les cultures autorisées ont contribué à cette baisse. Si l'on veut consolider ces résultats – notamment en ces périodes de pénurie alimentaire et de crise économique – les provinces et les districts qui se sont débarrassés de l'opium méritent d'être soutenus davantage (...).

Dans le sud et le sud-ouest, la réduction de la culture de l'opium s'explique par les prix élevés du blé, qui s'opposent aux prix bas de l'opium, et par les faibles réserves d'eau en raison de la grave sécheresse (...); l'aide au développement et l'engagement de tous les partenaires permettent de transformer les zones de culture de la drogue en 'zones de cultures alimentaires' (...).

Malgré la réduction attendue de la culture de l'opium, les prix continuent de chuter (de 20 % environ). Ce qui peut être attribué à la surabondance sur ce marché, laquelle découle de la surproduction massive de ces trois dernières années. »

167. Cette évolution positive n'exclut cependant pas des alertes implicites quant à la réversibilité des progrès accomplis. La sécheresse affecte la culture du pavot mais dans une moindre mesure que le blé, le coton ou la grenade (culture alternative encouragée récemment par le Royaume-Uni).

168. Les prix élevés des récoltes alimentaires sont une donnée fluctuante, sur laquelle les Afghans, paysans ou gouvernement, n'ont aucune prise. De plus, les denrées agricoles sont un produit de base à l'échelle mondiale, dont le cours dépend d'autres critères que la production ou la consommation en Afghanistan.

169. La baisse du prix de l'opium et de l'héroïne s'explique par les excédents de la production afghane. Mais une fois les stocks consommés, et compte tenu de la croissance du marché des consommateurs (stable en Europe, mais en augmentation en Russie, en Iran et en Asie centrale, voire en Chine et en Inde), l'intérêt pour la culture du pavot risque d'être relancé. Le combat contre la culture du pavot en Afghanistan passe aussi par la répression du marché de la demande.

170. L'accent que met le rapport de l'ONUSD sur l'assistance au développement est plus que jamais d'actualité dans la phase difficile et cruciale que le pays traverse. La région de Balkh, mentionnée plus haut à propos de la famine, ne cultivant pas le pavot, les paysans n'ont pas de réserves pour faire face aux incidents climatiques et géologiques. A titre de comparaison, la population de la province d'Helmand, l'une des régions principales de la culture du pavot, a reçu une aide américaine, en 2007-2008, estimée à 400 dollars par habitant, alors que Balkh n'a eu que 150 dollars par habitant. Si on y ajoute les revenus du pavot, il est logique que le Helmand soit aujourd'hui l'une des provinces les plus riches d'Afghanistan, où le nombre de véhicules immatriculés est le plus élevé.

171. Le problème du pavot a aussi des incidences directes sur la sécurité ; sa culture est une source de financement pour les GAO et les bandes criminelles liées à la drogue ; elle est synonyme de corruption – accusation récurrente envers des membres du gouvernement, des autorités locales et aussi des proches du Président Hamid Karzaï. Reste que c'est une source de revenus réguliers et élevés pour des centaines de milliers, sinon des millions d'Afghans ruraux (si on inclut les familles).

172. Dans ce contexte socio-économique, intensifier la guerre contre les talibans et les GAO « politiques » en l'étendant à la culture du pavot est un pari risqué qui pourrait ruiner les progrès accomplis en matière de reconstruction dans les zones où cette culture est la principale source de subsistance et de revenus. Le rapport de l'ONUSD cite d'ailleurs comme raison de cultiver le pavot le besoin de faire face à la pauvreté (30% des réponses des paysans interrogés ; le prix du pavot est la raison principale invoquée dans 53% des réponses).

173. Parmi les solutions proposées pour régler la question de la culture du pavot sans avoir à se lancer dans une guerre hasardeuse, dont les résultats, dans des contextes plus favorables à la politique américaine, en Colombie et au Mexique, sont controversés, le rachat de la récolte afghane est mis en avant régulièrement.

174. Cette idée, avancée par le Groupe de Senlis, organisation non gouvernementale basée au Royaume-Uni et en Afghanistan, a eu le soutien de l'Assemblée qui, dans deux recommandations précédentes, en 2006 et 2007, a recommandé au Conseil d'inviter les Etats de l'UEO :

« A demander à la communauté internationale de collecter chaque année les fonds nécessaires pour acheter l'intégralité de la récolte de pavot aux paysans afghans et ensuite, par le biais d'un dispositif approprié, de détruire cette récolte, à l'exception de la quantité jugée nécessaire aux fins de la recherche médicale et de ses applications » (Recommandation n° 780, juin 2006) ;

« A envisager, proposer et (...) mettre en oeuvre des solutions alternatives à la culture du pavot à opium dont les effets se feraient sentir à court terme » (Recommandation n° 802, juin 2007).

175. A ce jour, les propositions du Groupe de Senlis et celles de l'Assemblée n'ont été reprises par aucun gouvernement européen. En règle générale, les Etats européens alliés sont soucieux de ne pas affronter les Etats-Unis sur ce sujet très sensible dans leur politique sécuritaire interne.

V. La géostratégie de la guerre en Afghanistan

176. L'Afghanistan est une « île » en Asie centrale entourée de montagnes et de désert. Les trois principaux groupes ethniques afghans, les Pachtounes (environ 50% de la population), les Tadjiks-Persans (28%) et les Ouzbeks (9%) sont concentrés dans des zones en contact avec d'autres pays où existent des groupes ethniques similaires, le Pakistan, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan.

177. Dans l'histoire de l'Afghanistan, les Pachtounes ont toujours eu le rôle dominant (le roi était pachtoune), mais les groupes ethniques, concentrés dans des zones bien différenciées, vivaient dans une coexistence pragmatique et la monarchie a développé un nationalisme et un patriotisme afghans. Ceci a permis au pays de résister aux pressions extérieures venant du Pakistan, de l'URSS ou de l'Iran.

178. Le roi régnait, il y avait un gouvernement, un parlement, des représentants du pouvoir central dans les provinces et un pouvoir local qui s'autogérait sans grande ingérence de l'autorité centrale. Les groupes ethniques et religieux vivaient selon leurs valeurs et traditions, dans une coexistence multiculturelle mais sans mélange interethnique.

179. Aujourd'hui, l'Afghanistan est le centre d'une lutte d'influence majeure dont les prolongements n'ont que très peu en commun avec la guerre mondiale contre le terrorisme lancée par l'administration Bush. En effet, à la guerre contre les talibans et Al Qaida s'ajoute une dimension géostratégique qui englobe l'Asie centrale, les routes énergétiques, la Chine, la Russie et l'Iran, le Pakistan et l'Inde.

180. Tel est le Grand jeu du XXI^e siècle, dans lequel les Etats-Unis, l'OTAN et l'Union européenne (dans une moindre mesure) jouent le rôle tenu jadis par le Royaume-Uni au XIX^e. L'autre grand acteur est la Russie, mais ce n'est plus l'Empire du XIX^e siècle : elle doit tenir compte d'autres acteurs, partenaires et compétiteurs locaux. Seuls les Pachtounes restent fidèles à leur rôle guerrier en refusant les ingérences extérieures.

181. L'avenir de l'Afghanistan se joue donc à une échelle locale et mondiale et le pays jouit d'une importance géostratégique internationale majeure. Au niveau régional, l'Afghanistan est le terrain où se croisent le Pakistan et l'Inde qui mènent une lutte d'influence entre eux, l'Asie centrale et l'Organisation de coopération de Shanghai et l'Iran dans le cadre de ses relations avec les Etats-Unis et les Européens (OTAN et UE).

182. Au plan mondial, l'état des relations entre la Russie et les Etats-Unis, l'OTAN et l'UE, a une incidence immédiate sur l'Afghanistan à travers la question des voies de transit alternatives pour le transport de soldats et de matériels militaires des Etats-Unis et de la FIAS vers le théâtre des opérations afghan.

183. Cette question, qui mérite d'être traitée de façon approfondie, avait déjà été examinée en 2006 dans un rapport précédent de la Commission de défense sur l'Afghanistan où il était dit⁸ :

« Le renouveau de l'activité politique et économique de la Russie, de la Chine (...) en Asie centrale contribue (...) à créer des incertitudes autour de l'Afghanistan. L'opposition déclarée de la Russie et de la Chine à une permanence de la présence armée américaine dans la région pour combattre les talibans et Al Qaida ne s'est pas traduite par un soutien à des actions (...) de déstabilisation de l'Afghanistan (...). Mais cette situation peut changer selon l'évolution des relations de ces deux pays avec les Etats-Unis ».

184. De 2001 à 2005, l'Ouzbékistan et le Kirghizstan avaient mis à la disposition des Etats-Unis des bases aériennes militaires pour les besoins de ce pays et d'autres alliés, dont la France et l'Allemagne. Ces bases étaient destinées à servir de plateforme logistique pour le transit de soldats et de matériels militaires, à l'exception d'armes et de munitions, et pour le stationnement d'avions ravitailleurs et de quelques avions militaires pour la surveillance aérienne.

⁸ Voir « Les forces européennes en Afghanistan : leçon à tirer », rapport présenté au nom de la Commission de défense par Jean-Pierre Kucheida (France, Groupe socialiste), rapporteur, Document 1930, adopté le 20 juin 2006.

185. Si l'on considère l'ensemble des besoins militaires en Afghanistan, ces bases jouent un rôle logistique important, mais du point de vue opérationnel, elles ne sont ni incontournables, ni indispensables. Le raccourci géographique qu'elles offrent entre l'Europe et l'Afghanistan permet de faire des économies au niveau des transports et de la logistique – argument important pour les Etats européens engagés en Afghanistan. Mais pour les Etats-Unis, ces bases ont une signification géostratégique majeure car elles leur permettent d'avoir une présence militaire permanente en Asie centrale.

186. Tant que ces bases étaient perçues par la Russie comme un moyen de transit militaire provisoire, ce pays n'avait pas manifesté d'opposition à leur usage. Mais, dès 2003 et jusqu'en 2005, les révolutions dites « colorées » en Géorgie (2003), en Ukraine (2004) et au Kirghizstan (2005) ont mis fin à la « bienveillance » russe qui s'est muée en opposition déclarée à une présence militaire américaine durable en Asie centrale. Le coup d'arrêt à ce processus a été l'échec du renversement du pouvoir en place en Ouzbékistan, en mai 2005.

187. Les Etats-Unis et l'Union européenne, qui avaient soutenu cette tentative de changement de régime, à l'image des autres révolutions « colorées », ont perdu leur influence en Ouzbékistan, où les autorités ont décidé de mettre un terme à la présence militaire américaine sur la base de Khanabad. L'Allemagne a cependant réussi à garder le droit d'utiliser la base de Termez pour le transit de ses forces armées et de certains équipements non offensifs (c'est-à-dire ni armes, ni munitions) en direction de l'Afghanistan. Cette capacité est partagée avec d'autres Etats européens alliés, mais le rôle de la base se limite au transit.

188. Le départ des Etats-Unis de l'Ouzbékistan n'a pas eu un impact très marqué sur la poursuite des opérations militaires américaines et de la FIAS en Afghanistan. Ceci est dû au fait que plus de 80% des fournitures militaires arrivant à Kandahar et Kaboul transitent par le Pakistan, à partir du port de Karachi et par voie terrestre passent par les zones tribales. Des vols aériens directs, associant des avions de transport C-17 ou des Antonov gros-porteurs à long rayon d'action, assurent aussi la logistique à partir de l'Europe.

189. Le transit par l'Asie centrale est pratique car d'une part il est réputé plus sûr que le Pakistan, où des attaques ont visé des convois de transport et des entrepôts de matériels servant aux forces américaines et à la FIAS, d'autre part à cause des liaisons terrestres et ferroviaires (Turkménistan et Ouzbékistan) qui vont jusqu'à la frontière afghane. De plus, les points d'entrée au Nord de l'Afghanistan se trouvent dans une zone mieux sécurisée que le Sud et l'Est du pays.

190. Le départ des forces américaines de Khanabad a accru l'importance pour les Etats-Unis de la base de Manas, au Kirghizstan, où le pouvoir issu de la révolution des « tulipes » était considéré comme plus perméable à l'influence américaine et européenne. Cependant, ni les Etats-Unis, ni l'Union européenne n'ont répondu aux attentes des autorités kirghizes en matière d'assistance économique et d'investissements. En outre, le nouveau pouvoir a continué à être critiqué dans le domaine des droits de l'homme et de la gouvernance.

191. La Russie, qui n'a pas perdu son influence dans ce pays, a pu exploiter ce désenchantement, notamment à la suite de problèmes économiques récurrents, aggravés par la crise économique internationale. L'échec du soutien « au rabais » apporté à la démocratie au Kirghizstan qui ne dispose pas de ressources énergétiques (pétrole et gaz) comme ses voisins a fini par se conduire ce pays, en février 2009, à dénoncer l'accord d'utilisation par les Etats-Unis de la base aérienne de Manas avec un préavis de 180 jours.

192. La perte d'accès à Manas n'aura pas d'incidence majeure sur les opérations militaires, mais elle les rendra plus complexes du point de vue du soutien logistique car cette base permettait aussi le stationnement des avions ravitailleurs qui alimentent les avions de combat en patrouille. Cependant, d'un point de vue géostratégique, la fin de la présence militaire américaine permanente correspond à l'intérêt de la Russie et de la Chine, qui veulent préserver leur influence sur l'évolution de l'Asie centrale de manière à ce que les pays de la région ne puissent pas être utilisés dans des buts géostratégiques et surtout énergétiques contraires aux priorités nationales de ces deux pays.

193. La Russie négocie également avec les Etats-Unis et l'OTAN l'utilisation des voies de transit vers l'Afghanistan à travers son territoire. D'autres voies sont envisagées, notamment le passage par la mer Caspienne, le Kazakhstan et le Turkménistan, ainsi que par l'Iran et la Chine.

194. Les scénarios sont multiples, mais la réalité est la suivante : tous les trajets par l'Asie centrale sont sous le contrôle de la Russie et donc dépendants de l'évolution des relations entre ce pays et les Etats-Unis, l'OTAN et l'Union européenne.

195. La seule voie échappant à ce « droit de regard », qui s'exerce maintenant aussi en Géorgie, est encore le Pakistan, dont on voulait réduire le rôle au départ. Ce pays garde ainsi toute son importance pour les Etats-Unis et pour l'OTAN. Or, ces acteurs ne contrôlent plus l'évolution interne du Pakistan et leur influence est en recul alors que, paradoxalement, à la tête du pays se trouve un président civil qu'ils appelaient de leurs vœux pour remplacer le général Musharraf.

196. Le Pakistan avait été identifié comme l'un des pays clés pour l'évolution de l'Afghanistan dans les rapports présentés par l'Assemblée en 2007 et 2008 sur la situation en Afghanistan. Il l'est d'autant plus que la stratégie américaine concernant ce pays est basée sur la coopération avec le Pakistan pour combattre les talibans. Coincés entre les forces américaines, la FIAS, les forces afghanes et les forces armées pakistanaises, les GAO afghans seraient dans une situation intenable du point de vue opérationnel et logistique.

197. Ce scénario ne s'est jamais concrétisé, ni du temps du Président-général Musharraf, ni sous le Président civil actuel, Asif Ali Zardari. Les raisons en sont nombreuses et ont trait essentiellement à la politique interne du Pakistan. Le pouvoir des talibans en Afghanistan avant 2001 était soutenu par le Pakistan, qui considère son voisin comme faisant partie de sa zone d'influence. Ceci doit être compris dans l'optique des relations conflictuelles entre le Pakistan et l'Inde.

198. L'Afghanistan donne au Pakistan un espace supplémentaire en cas de repli stratégique. L'Afghanistan des talibans, en offrant des lieux d'entraînement aux combattants islamistes de différentes origines, permettait aussi au Pakistan de nier toute implication directe auprès des groupes armés combattant l'autorité indienne au Cachemire. Mais en 2001, la pression américaine a imposé au Pakistan de livrer le régime taliban à son sort, celui de la défaite. L'abandon du régime n'a pas pour autant été suivi de l'abandon des dirigeants talibans afghans ni de leurs combattants par certains milieux militaires et politiques pakistanais.

199. Le maintien de cet équilibre entre l'intérêt national et la pression américaine a permis aux GAO talibans de se regrouper, de récupérer et de reprendre la guérilla contre les forces américaines, de la FIAS et du gouvernement afghan. Pour le Pakistan, ces groupes ne sont qu'un instrument de pression sur l'Afghanistan même si dans les faits, ils échappent à son contrôle et à son autorité.

200. La guerre se poursuivant en Afghanistan, l'intervention ouverte des Etats-Unis contre des objectifs talibans et d'Al Qaida basés au Pakistan a éveillé la solidarité tribale, voire nationaliste, entre talibans afghans et pakistanais, pachtoues dans leur majorité. Cependant, ni les uns ni les autres ne représentent un danger existentiel pour le Pakistan. Les Pachtoues (16%) et les talibans, beaucoup moins nombreux (tout au plus quelques dizaines de milliers de combattants de qualité très inégale), sont une minorité sur les 170 millions d'habitants et plus que compte le pays (150 millions en 2000).

201. Ils sont concentrés dans les zones tribales et la province frontalière du Nord-Ouest, qui ne regroupent que 17% de la population du pays (moins de 30 millions d'habitants). Les Pachtoues sont toutefois le groupe dont la croissance démographique est la plus élevée. Leurs partis politiques, dont les fondements sont religieux, ont été battus lors des élections de 2009 ; ils n'ont pas d'assise nationale, tout au plus des sympathisants dans d'autres partis pakistanais traditionnels.

202. Le cœur de la stabilité pakistanaise se trouve dans la province du Pendjab (82 millions d'habitants, capitale : Lahore) et aussi en partie dans la province du Sind (50 millions d'habitants, dont une moitié de Sindhis, capitale : Karachi). Les Pachtoues et les talibans ne contestent pas l'intégrité territoriale du pays, ni le tracé des frontières et n'ont pas de revendications sécessionnistes (contrairement à certains mouvements baloutches). Ils réclament le respect de l'autonomie des zones tribales et de la province frontalière du Nord-Ouest et le droit de vivre conformément à leurs valeurs et, selon les tribus, à une vision rigoriste de l'Islam.

203. Leurs relations avec les autorités pakistanaises oscillent entre le dialogue et la violence. Dans la région de Bajaur (zones tribales), l'armée a combattu des groupes de talibans pakistanais et des éléments étrangers (afghans, égyptiens, par exemple) de 2008 à 2009 et, d'après les bilans officiels, elle a éliminé 1 500 combattants. Dans cette région de 900 000 habitants, elle a pu compter sur le soutien de certaines tribus contre d'autres.

204. Après l'arrêt des combats, fin février 2009, des chefs locaux se sont engagés à ne plus tolérer la présence de combattants talibans armés (hors les tribus) et à arrêter ou neutraliser les combattants étrangers (des Ouzbeks ont été précédemment visés). En échange, les autorités laissent les tribus vivre selon leurs coutumes, leur apportent une assistance économique et amnistient les rebelles capturés ou livrés par des tribus coopératives.

205. En revanche, dans la vallée de Swat, dans la province frontalière du Nord-Ouest, l'armée pakistanaise n'a pas pu vaincre militairement les groupes de talibans pakistanais et un accord a été passé avec le chef religieux local, Maulana Sufi Muhammad. Cet accord en neuf points prévoit le retrait des forces pakistanaises des bâtiments civils, l'arrêt des combats, des blocages de routes et des opérations armées menées par les combattants talibans.

206. Une compensation devra être versée aux victimes et aux familles des victimes des opérations militaires. Les écoles seront rouvertes, y compris pour les filles, à condition que celles-ci respectent la « pardah » et portent le voile (qui laisse le visage à découvert chez les enfants). La charia sera appliquée de manière plus large que par le passé (ce que la loi pakistanaise autorise déjà). Cet accord a été très décrié par des officiels américains et européens, mais salué au Pakistan par une grande partie de la presse et des commentateurs. En avril 2009, sous la pression du parlement – dont la majorité s'est prononcée pour – le Président Zardari a ratifié la loi qui entérine l'accord.

207. Critiqué par les Etats-Unis et l'Union européenne – qui pourtant disent vouloir négocier avec les talibans (sauf le Mollah Omar) – cet accord a été reçu favorablement par l'opinion publique pakistanaise et surtout par les forces de sécurité qui peuvent ainsi se concentrer sur leur mission principale, faire face à l'Inde.

208. Le fait est que les forces armées et de sécurité pakistanaises n'ont ni l'intention, ni l'envie de se lancer dans une guerre civile qui aurait pour conséquence de fragiliser, par des attaques terroristes et des mouvements de populations, l'équilibre politique entre les provinces qui donne au Pakistan sa stabilité. L'assistance à la lutte anti-insurrectionnelle, que les Etats-Unis ont fournie au Pakistan, a d'ailleurs été détournée de sa fonction initiale pour renforcer les capacités des forces pakistanaises stationnées à la frontière avec l'Inde.

209. L'Inde est pour le Pakistan l'adversaire potentiel majeur. Dans un contexte de relations tendues depuis les attaques perpétrées à Mumbai et Lahore (contre l'équipe de cricket du Sri Lanka), les autorités militaires et politiques pakistanaises ne veulent pas ouvrir un front intérieur, ni s'engager dans une lutte à l'issue incertaine, dont l'instabilité qu'elle ne manquerait pas d'engendrer pourrait être exploitée par l'Inde.

210. Les autorités militaires pakistanaises savent aussi que l'ouverture d'un front intérieur créerait les conditions d'un engagement plus marqué au Pakistan de la part des Etats-Unis qui ont pour ultime objectif, souvent reflété dans des commentaires de la presse de ce pays et en Europe, de contrôler l'arsenal nucléaire pakistanais.

211. Les rivalités de personnes⁹ et la crise politique et économique qui sévit au Pakistan ne permettent pas l'émergence d'une ligne dure contre les talibans et les Pachtounes. Et vu le déséquilibre stratégique entre le Pakistan et l'Inde, sur les plans militaire et économique notamment, le prix à payer par les Etats-Unis et l'Europe pour obtenir une coopération militaire serait justement d'accroître les

⁹ Il s'agit par ordre d'importance de : Asif Ali Zardari, le Président, Sind ; Yousaf Raza Gillani, le Premier ministre, Sind ; Mian Muhammad Nawaz Sharif, Chef de l'opposition, Pendjab ; Ashfaq Parvez Kayani, Chef de l'Etat-major des forces armées, Pendjab ; Iftikhar Muhammad Chaudhry, Président de la Cour suprême, Balouchistan. Toutes ces personnes sont en opposition plus au moins déclarée entre elles.

capacités de défense pakistanaises (aviation, marine, armée de terre, réseaux de surveillance, par exemple).

212. Le gouvernement pakistanais, en entérinant l'accord sur la vallée de Swat, a aussi adressé un message implicite aux Etats-Unis et aux alliés européens, allant dans le sens d'une plus grande assistance économique, nécessaire à la stabilisation du pays. C'est une réponse aux programmes d'assistance « sociale » annoncés, qui prévoyaient des sommes très en deçà des besoins et étaient assortis de conditions jugées inacceptables par la majorité de la population et des forces politiques.

213. Or, ni les Etats-Unis, dont l'administration du Président Bush avait qualifié l'Inde de « partenaire stratégique », ni l'Union européenne ou les Etats européens pris séparément ne semblent prêts à s'engager dans un jeu de rééquilibrage stratégique entre le Pakistan (Etat islamique) et l'Inde (Etat perçu comme puissance émergente du XXI^e siècle) ou capables de mener ce jeu. Ce qui revient de nouveau à se demander si l'Europe a vraiment une stratégie concernant l'Afghanistan et le Pakistan.

214. En 2001, les Européens se sont engagés en ordre dispersé aux côtés des Américains en Afghanistan. Premier parmi les fidèles, le gouvernement britannique de Tony Blair a envoyé des troupes britanniques pour soutenir les Etats-Unis dès le 7 octobre 2001, date du début de la campagne d'Afghanistan.

215. La France, l'Allemagne et d'autres pays européens les ont suivis en novembre, après d'âpres négociations pour pouvoir traverser l'Asie centrale et atteindre l'Afghanistan. C'est avec la création de la FIAS, faisant suite aux Accords de Bonn du 5 décembre 2001, que la présence militaire européenne s'est accrue.

216. La FIAS était d'ailleurs à ses débuts une force en majorité européenne, dont le commandement relevait du Royaume-Uni. Son premier commandant opérationnel a été le Général de division John McColl, de décembre 2001 à juin 2002. Suivirent un général turc et un général allemand jusqu'en juillet 2003, quand l'OTAN prit directement en charge le commandement de la FIAS.

217. Du côté de la reconstruction, l'Union européenne s'est engagée dans l'assistance économique et la promotion de la « gouvernance » aux côtés des Nations unies, d'organisations non gouvernementales de différentes origines (y compris des missionnaires coréens qui ont dû se retirer du pays à la suite de protestations afghanes et de prises d'otages), de la Banque mondiale et d'autres contributeurs étatiques, notamment le Japon et l'Inde.

218. La Commission européenne a explicité son approche vis-à-vis de l'Afghanistan dans deux documents stratégiques (« Country Strategy Papers »), le premier en 2002 pour la période 2002-2006 et le second en 2006 pour la période 2007-2013. Ces documents comportent une liste d'actions prioritaires à entreprendre en complément du Pacte pour l'Afghanistan (2006), pour lesquelles la Commission européenne s'engage à fournir une assistance financière et technique.

219. Ces textes constituent une source d'information utile sur l'Afghanistan et sur l'aide européenne et internationale, mais ils ne sont pas l'expression d'une stratégie politique et économique européenne envers l'Afghanistan. Selon la Commission européenne, le montant de l'assistance économique fournie depuis 2002 s'est élevé à 1,4 milliard d'euros sur un total de 3,7 milliards comprenant les apports des Etats membres.

220. Six domaines de coopération ont été identifiés pour l'action de la Commission : gouvernance, développement rural et santé (domaines principaux) ; protection sociale, déminage et coopération régionale.

221. Depuis 2007, un programme indicatif pluriannuel (Multiannual Indicative Programme, MIP) a été mis en place pour mieux cibler les actions et en mesurer les effets dans le temps. Le premier, qui couvre la période de 2007 à 2010, bénéficie d'une dotation de 610 millions d'euros (dont 40% pour la gouvernance, 30% pour l'agriculture et 20% pour la santé). Le second, en préparation pour 2011-2013, a un budget prévisionnel de 420 millions d'euros.

222. Dans le domaine intergouvernemental de la PESD, le Conseil de l'Union a décidé en 2007 de lancer une opération de formation de la police nationale afghane, EUPOL Afghanistan. Cette mission,

d'une durée de trois ans, est aujourd'hui représentée sur l'ensemble du territoire, avec cependant une présence réduite au Sud (17 personnes) et à l'Est (trois personnes à Bamyane).

223. Commandée par le Commissaire de Police Kai Vittrup, du Danemark, EUPOL Afghanistan a un effectif de 216 personnes (au premier semestre de 2009), dont 15 de quatre Etats non membres (Canada, Croatie, Norvège et Nouvelle-Zélande). La décision du Conseil avait prévu un effectif de 400 policiers, mais le recrutement de volontaires s'avère difficile. Le premier chef de la mission a été le Général allemand Jürgen Scholz.

224. La police afghane, avec EUPOL, bénéficie ainsi d'un soutien très diversifié, car elle est aussi formée et entraînée par les Etats-Unis, la France, l'Allemagne et la Russie (unités chargées de la lutte contre le trafic de drogue) et d'autres contributions bilatérales. La police est pourtant régulièrement critiquée, dans des commentaires officiels repris dans la presse, pour son manque d'efficacité et sa corruption.

225. Au niveau politique, l'Union européenne a sur place, à Kaboul, un Représentant spécial. L'actuel titulaire du poste est un diplomate italien, M. Ettore Francesco Sequi, précédemment ambassadeur d'Italie à Kaboul. Le premier Représentant spécial pour l'Afghanistan a été M. Francesc Vendrell, un diplomate espagnol, en poste de 2002 à 2008.

226. L'Union européenne participe donc activement à la reconstruction économique et sociale, au soutien politique et à la réforme du secteur de la sécurité. De plus, les Etats membres fournissent environ la moitié des effectifs de la FIAS. Pourtant, on ne peut pas dire que l'Union et ses Etats membres aient réussi à obtenir un pouvoir décisionnel à l'égal des Etats-Unis en Afghanistan.

227. Qu'il s'agisse des choix militaires ou politiques, les Etats-Unis, sans distinction de présidence, gardent les clés de l'évolution de la situation stratégique en Afghanistan. Or, sans un contrepoids européen, c'est le choix de la guerre qui risque de prévaloir, du moins dans un premier temps, à l'intérieur de l'Afghanistan et en direction du Pakistan.

228. Les choix de l'administration du Président Obama conditionnent les options des Européens mais se heurtent cependant à un front du refus, non coordonné et motivé par des raisons différentes, en matière d'envoi de troupes supplémentaires au-delà du soutien aux élections présidentielles afghanes qui doivent avoir lieu en août 2009. De 3 500 à 5 000 soldats ont été promis lors du Sommet du 60^e anniversaire de l'OTAN, en avril 2009.

229. Les trois principaux contributeurs européens, le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France, ont, à plusieurs reprises et au plus haut niveau, réaffirmé leur incapacité à accroître leurs forces de manière significative sur le théâtre afghan. Le Canada et la Pologne hésitent aussi à augmenter leurs contingents. La diversité des règles d'engagement contribue également à relativiser le nombre de soldats déployés, certains pays n'étant pas disposés à assumer un rôle très offensif.

230. Le couplage Afghanistan-Pakistan, adopté par les Etats européens, est attrayant dans son principe mais simpliste, car il recouvre des réalités géopolitiques et géostratégiques différentes. A la suite des Etats-Unis, les Européens ont décidé de nommer, chacun de leur côté, des représentants spéciaux pour les deux pays.

231. Il en résulte que l'Afghanistan et le Pakistan doivent être les pays qui ont le plus grand nombre de représentants spéciaux : l'Allemagne (Bernd Mützelburg), les Etats-Unis (Richard Holbrooke, Envoyé spécial), la France (Pierre Lellouche), les Nations unies (Kai Eide, Norvège), le Royaume-Uni (Sherard Cowper-Coles) et l'Union européenne (Ettore Francesco Sequi).

232. On peut ajouter que l'Union européenne a aussi un Représentant spécial pour l'Asie centrale, Pierre Morel (France), et un Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité, Javier Solana. L'Envoyé spécial américain, Richard Holbrooke, a cependant un avantage majeur, il dispose de pouvoirs de négociation et dépend directement du Président Obama et de la Secrétaire d'Etat, Hillary Clinton.

233. Les Européens, entre l'OTAN, l'UE et les Etats membres, apparaissent ainsi divisés face aux Etats-Unis mais également aux yeux des Afghans et des Pakistanais. Certaines personnalités,

notamment Hamid Karzaï, et les talibans ne manqueront pas d'exploiter les différences de style, de forme et de contenu de leurs propositions.

234. Cette action en ordre dispersé est aussi manifeste dans l'engagement envers d'autres pays concernés comme l'Iran et Russie. D'un côté, on promeut le dialogue pour obtenir le passage de fournitures militaires non offensives ou trouver une solution internationale à la situation en Afghanistan, de l'autre on menace de sanctions et de mesures extrêmes ou on projette d'élargir les zones d'influence géopolitique ou de contourner les voies d'acheminement énergétique, ce qui crée des situations conflictuelles avec les Etats en question.

235. L'Afghanistan peut ainsi être un lieu de convergence, de dialogue et de coopération multilatérale sur des questions telles que le terrorisme, le trafic de drogues, le développement économique et social et la place des femmes dans les sociétés de la région.

236. Dans le cas contraire, il risque de n'être qu'une pièce d'un jeu d'échecs géostratégique du XXI^e siècle, dont le but serait le contrôle des routes énergétiques de l'Asie centrale et l'endigement du Pakistan et de l'Iran (dans le cas où cet Etat réussirait à se doter un jour d'une capacité nucléaire militaire).

237. L'Europe, incarnée par l'Union européenne, a un rôle à jouer dans cette région. Mais pour le moment, la stratégie européenne se confond avec celle des Etats-Unis et si elle ne s'en distingue ni par la forme ni surtout par le fond, elle entrera en conflit avec celle des autres acteurs régionaux que sont la Russie, le Pakistan et l'Iran. Quant à l'Afghanistan, la solution viendra des Afghans eux-mêmes, de préférence avec l'assistance bienveillante de l'Europe et des Etats-Unis, mais sans interférences pesantes ni présence massive de troupes étrangères.

238. Au contraire, il faudra renforcer les capacités afghanes et accepter la réalité d'un Etat décentralisé, présentant des zones de progrès économique et social et d'autres moins développées. Cet Etat doit être doté d'un réel programme de développement économique de longue haleine, basé sur l'agriculture, les ressources hydrauliques et la circulation des marchandises entre le Pakistan, l'Iran et la mer Caspienne, et vers l'Asie centrale et l'Inde.

239. Pour peu qu'elle en ait la volonté, l'Union européenne a les ressources et la capacité de transformer l'Afghanistan en un Etat stable, sûr, libre et prospère. Mais en attendant, 2009 sera l'année de tous les dangers.

LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION

Président

M. Doug HENDERSON, MP (UK) (Soc)

Vice-présidents

M. Pasquale NESSA (IT) (Fed)

M. Andrea RIGONI (IT) (Lib)

Membres titulaires

M. Ruhi AÇIKGÖZ (TR) (Fed)
Mme Maria de BELÉM ROSEIRA (PT) (Soc)
M. Tim BOSWELL, MP (UK) (Fed)
M. Federico BRICOLO (IT) (Fed)
M. Algirdas BUTKEVICIUS (LT)
M. Christopher CHOPE, MP (UK) (Fed)
M. Andrzej CWIERZ (PL) (Fed)
Dr. Matyas EÖRSI (HU) (Lib)
M. Jozsef GEDEI (HU) (Soc)
M. Jürgen HERRMANN, MdB (DE) (Fed)
Mme Françoise HOSTALIER (FR) (Fed)
M. Denis JACQUAT (FR) (Fed)
M. Zmago JELINČIČ PLEMENITI (SI)
M. Emmanouil KEFALOYIANNIS (GR)
M. Leon KIERES (PL) (Fed)
M. Tarmo KOUTS (EE) (Fed)
M. Ertugrul KUMCUOGLU (TR) (Fed)
M. Harald LEIBRECHT, MdB (DE) (Lib)
M. Jovan MANASIJEVSKI (MK) (Lib)
M. Philippe MONFILS (BE) (Lib)
M. Alejandro MUNOZ ALONSO (ES) (Fed)
M. Edward O'HARA, MP (UK) (Soc)
M. Florin-Costin PASLARU (RO) (Soc)
M. Johannes PFLÜG, MdB (DE) (Soc)
M. Tiberiu Aurelian PRODAN (RO)
M. René ROUQUET (FR) (Soc)
M. Henning SKUMSVOLL (NO) (Fed)
M. Mehmet TEKELIOGLU (TR) (Fed)
M. José VERA JARDIM (PT) (Soc)
M. Konstantinos VRETTOS (GR) (Soc)
M. Wieslaw WODA (PL) (Fed)

M. Mircea Marius BANIAS (RO)
M. Laurent BETEILLE (FR) (Fed)
Dr. Marton BRAUN (HU) (Fed)
Mme Monika BRÜNING, MdB (DE) (Fed)
M. Evgeni CHACHEV (BG) (Fed)
Mme Elvira CORTAJARENA ITURRIOZ (ES) (Soc)
M. Detlef DZEMBRIITZKI, MdB (DE) (Soc)
M. André FLAHAUT (BE) (Soc)
M. Marcel GLESENER (LU) (Fed)
M. Jim HOOD, MP (UK) (Soc)
M. Iliyan ILIEV (BG)
Mme Liana JANACKOVA (CZ)
M. Reijo KALLIO (FI)
Mme Birgen KELES (TR) (Soc)
M. Ante KOTROMANOVIC (HR)
M. Karel KRATOCHVILE (CZ)
M. Jean-Paul LECOQ (FR)
Mme Helena MALLOTOVA (CZ) (Fed)
M. Pietro MARCENARO (IT) (Soc)
M. João Bosco MOTA AMARAL (PT) (Fed)
Mme Tuija NURMI (FI) (Fed)
M. Brian O'SHEA (IE) (Lib)
M. Aristotelis PAVLIDIS (GR) (Fed)
M. Stefan PRAEHAUSER (AT) (Soc)
M. Rudolf PUCIK (SK)
Mme Joanna SENYSZYN (PL) (Soc)
Mme Miet SMET (BE) (Fed)
M. Dainis TURLAIS (LV) (Fed)
M. Luigi VITALI (IT) (Fed)
M. Harm-Evert WAALKENS (NL) (Soc)

Membres remplaçants

M. Ulrich ADAM, MdB (DE) (Fed)
Lord ANDERSON of SWANSEA (UK) (Soc)
M. Jan BABOR (CZ) (Soc)
Mme Maryvonne BLONDIN (FR) (Soc)
Mme Anne BRASSEUR (LU) (Lib)
M. Erol Aslan CEBECI (TR) (Fed)
M. Vannino CHITI (IT) (Soc)
Mme Claire CURTIS-THOMAS, MP (UK) (Soc)
M. Daniel DUCARME (BE) (Lib)
M. Bernard FOURNIER (FR) (Fed)
Mme Sofia GIANNAKA (GR) (Soc)
M. Gerd HÖFER, MdB (DE) (Soc)
M. Haluk KOC (TR) (Soc)
M. Tiny KOX (NL) (Soc)
M. Jaakko LAAKSO (FI) (Soc)
M. Markku LAUKKANEN (FI) (Lib)
M. Gheorghe MARCU (RO)
M. Krzysztof MATYJASZCZYK (PL)
M. Jean-Claude MIGNON (FR) (Fed)
M. Jean-Marc NOLLET (BE) (ni)

M. Pedro AGRAMUNT FONT DE MORA (ES) (Fed)
M. Pedro AZPIAZU URIARTE (ES) (ni)
Mme Veronika BELLMANN, MdB (DE) (Fed)
M. Kurt BODEWIG, MdB (DE) (Soc)
M. Costica CANACHEU (RO) (Fed)
M. Behic CELIK (TR) (Fed)
M. Telmo CORREIA (PT) (Fed)
M. Gianpaolo DOZZO (IT) (Fed)
M. Paul FLYNN, MP (UK) (Soc)
M. José FREIRE ANTUNES (PT) (Fed)
M. Ioannis GIANNELLIS (GR) (Fed)
Mme Sadije ILJAZI (MK)
M. Jozef KOCHAN (CZ) (Fed)
M. Jean-Pierre KUCHEIDA (FR) (Soc)
M. Geert LAMBERT (BE) (Soc)
Mme Sabine LEUTHEUSSER-SCHNARRENBERGER, MdB (DE) (Lib)
M. Alberto MARTINS (PT) (Soc)
M. Andrius MAZURONIS (LT)
Mme Federica MOGHERINI REBESANI (IT) (Soc)
Baroness O'CATHAIN (UK) (Fed)

M. Mark OATEN, MP (UK) (Lib)
M. Remzi OSMAN (BG) (Lib)
M. Lluís Maria de PUIG (ES) (Soc)
M. Neculai REBENCIUC (RO)
M. Giuseppe Ferruccio SARO (IT) (Fed)
M. Giacomo STUCCHI (IT) (Fed)
M. Mustafa UNAL (TR) (Fed)
M. Emil VESTENICKY (SK)
M. Grzegorz WOJCIECHOWSKI (PL) (Fed)

M. Maciej ORZECZOWSKI (PL) (Fed)
Mme Sona PAUKRTOVA (CZ)
Mme Adoración QUESADA BRAVO (ES) (Soc)
M. François ROCHEBLOINE (FR) (Fed)
M. Witold SITARZ (PL) (Fed)
M. Noel TREACY (IE)
M. René VAN DER LINDEN (NL) (Fed)
M. George VOULGARAKIS (GR) (Fed)

Secrétaire

M. Gilles COMBARIEU (FR)

Secrétaire adjoint

M. Paulo BRITO (PT)

Assistante

Mme Marie-Christine BOSCHER (FR)

