

La souveraineté fragmentée.

Intervention internationale et guerre civile en Afghanistan après
2001

Adam Baczko

CNRS, CERI-Sciences Po

Gilles Dorronsoro

CESSP, Université Paris I

Sociétés politiques comparées, 50, janvier-avril 2020

ISSN 2429-1714

Editeur : Fonds d'analyse des sociétés politiques, FASOPO, Paris | <http://fasopo.org>

Citer l'article : Adam Baczko et Gilles Dorronsoro, « La souveraineté fragmentée.

Intervention internationale et guerre civile en Afghanistan après 2001 », *Sociétés politiques comparées*, 50, janvier/avril 2020, http://www.fasopo.org/sites/default/files/varia3_n50.pdf



La souveraineté fragmentée. Intervention internationale et guerre civile en Afghanistan après 2001

Résumé

Si l'État n'a jamais été un ensemble de monopoles institués, nombre d'auteurs ont montré que les formes actuelles de souveraineté vivaient une désarticulation de l'espace national, notamment du point de vue de la violence, du droit et de l'économie. Dans les guerres civiles, ces transformations alimentent deux dynamiques convergentes : la fragmentation de la souveraineté sous l'influence de l'international et l'émergence d'une souveraineté concurrente qui conteste militairement l'ordre en place. L'objet de ce texte – écrit pour exprimer notre solidarité avec Fariba Adelkhah et rendre hommage à son travail sur l'Afghanistan – est de montrer ce processus de fragmentation dans la phase d'intervention des Occidentaux de 2001 à 2014. Cette période est marquée par la multiplication des droits dérogatoires pour les internationaux, une déconstruction de l'économie de la violence et du droit et, enfin, la formation de marchés régionaux transnationaux. Ce processus de fragmentation impulsé par l'international est une cause déterminante de l'essor de l'insurrection Taliban, porteuse d'une conception étatique de la souveraineté.

Fragmented Sovereignty. International Intervention and Civil War in Afghanistan after 2001

Abstract

While the state has never been a set of instituted monopolies, many authors highlighted the contemporary transformation of sovereignty in the direction of a disarticulation of the national space, particularly from the point of view of violence, law and economics. In civil war contexts, two converging dynamics fuel each other: the fragmentation of sovereignty under the influence of international forces and the emergence of a competing sovereignty that militarily challenges the existing order. The purpose of this text – written to express our solidarity with Fariba Adelkhah and to pay tribute to her work on Afghanistan – is to depict this process of fragmentation in the phase of Western intervention between 2001 and 2014. This period is marked by the multiplication of derogatory rights for internationals, a deconstruction of the economy of violence and law and, finally, the formation of transnational regional markets. This process of fragmentation triggered by international forces is a decisive factor in the rise of the Taliban insurgency, which promotes a state conception of sovereignty.

Mots-clés

Afghanistan ; économie de la violence et du droit ; enclave ; guerre civile ; intervention militaire ; souveraineté ; Taliban.

Keywords

Afghanistan; civil war; economy of violence and law; enclave; military intervention; sovereignty; Taliban.

Si l'État n'a jamais été un ensemble de monopoles institués, il reste que nombre d'auteurs ont montré que les formes contemporaines de souveraineté vivaient une désarticulation de l'espace national, notamment du point de vue de la violence, du droit et de l'économie¹. James Ferguson et Akhil Gupta ont ainsi souligné comment le gouvernement néolibéral des populations redéfinit la spatialisation de l'État par des formes complexes de domination où la souveraineté est limitée par des régimes juridiques multiples et parfois contradictoires². Ces questions se donnent à voir avec une singulière clarté sur les terrains de guerre civile, où s'alimentent deux dynamiques convergentes : la fragmentation de la souveraineté nationale sous l'influence de l'international et l'émergence d'une souveraineté concurrente qui conteste militairement l'ordre en place. L'objet de ce texte – écrit pour exprimer notre solidarité avec Fariba Adelkhah et rendre hommage à son travail sur l'Afghanistan³ – est de montrer ce processus de fragmentation dans la guerre civile afghane et, plus précisément, dans la phase d'intervention des Occidentaux après 2001 et jusqu'à leur retrait qui commence en 2014.

En effet, depuis le début de la guerre civile, il y a plus de quarante ans, l'espace national afghan connaît une dynamique de fragmentation, qui tend à s'accélérer depuis 2001 avec notamment une montée des politiques identitaires. En dépit des discours sur l'État de droit, le développement économique et la construction des institutions (*state-building*) répétés *ad nauseam* par les acteurs internationaux, les politiques publiques mises en œuvre se traduisent par une remise en cause de la souveraineté dont l'État afghan est largement dépossédé. En particulier, l'intervention occidentale de 2001 a ouvert une période marquée par la multiplication des droits dérogatoires pour les internationaux (enclaves, immunité juridique des militaires étrangers), une déconstruction de l'économie de la violence et du droit et, enfin, la formation de marchés régionaux transnationaux. Ce processus de fragmentation impulsé par l'international est une cause déterminante de l'essor de l'insurrection Taliban, porteuse d'une conception étatique de la souveraineté.

LES ENCLAVES DE L'INTERNATIONAL

Des milliers d'opérateurs – 280 ONG internationales et 1500 afghanes⁴, des organisations internationales, des entreprises, des représentations diplomatiques, l'Union européenne, des armées, des services de renseignement – définissent et appliquent des politiques publiques, parfois contradictoires, sur le territoire afghan. Des forces spéciales qui effectuent des éliminations extra-judiciaires à l'ONG artisanale qui gère une école financée par des dons privés, ils ont des appartenances nationales, des statuts juridiques, des ressources et des objectifs différents. Ces opérateurs forment un archipel d'enclaves soustraites *de facto* et parfois *de jure* à l'autorité de l'État afghan.

Les enclaves – qui matérialisent la ségrégation spatiale, sociale et juridique par rapport à la société d'accueil – s'imposent brutalement à l'observateur étranger, particulièrement s'il connaissait déjà le pays ou s'il est

¹ Thomas Blom Hansen et Finn Stepputat, "Sovereignty revisited", *Annual Review of Anthropology*, 35, 2006, pp. 295-315; Shalini Randeria, "The state of globalization: Legal plurality, overlapping sovereignties and ambiguous alliances between civil society and the cunning state in India", *Theory, Culture & Society*, 24 (1), 2007, pp. 1-33 ; Christian Lund, "Fragmented sovereignty: Land reform and dispossession in Laos", *The Journal of Peasant Studies*, 38 (4), 2011, pp. 885-905 ; Alessandro Monsutti, "Fuzzy sovereignty: rural reconstruction in Afghanistan, between democracy promotion and power games", *Comparative Studies in Society and History*, 54 (3), 2012, pp. 563-591.

² James Ferguson et Akhil Gupta, "Spatializing states: towards an ethnography of neoliberal governmentality", *American Ethnologist*, 29 (4), 2002, pp. 981-1002.

³ Fariba Adelkhah a conduit des recherches sur plusieurs aspects de l'intervention internationale, du conflit armé et de leurs effets sur la société afghane depuis 2001. Ainsi, elle a souligné la réinvention de la tradition qui sous-tend les programmes de développement, la spéculation et l'appropriation foncière menée par les potentats proches du régime, ainsi que les transformations religieuses en Afghanistan, en particulier celles touchant les chiites. Elle a notamment dirigé un numéro de la *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée* sur les questions foncières intitulé « Guerre et Terre en Afghanistan ». Parmi ses principales publications sur l'Afghanistan, « Les madrasas chiites d'Afghanistan », in Ariane Zambiras et Jean-François Bayart (dir.), *La Cité culturelle. Rendre à Dieu ce qui revient à César*, Paris, Karthala, 2015, pp. 43-73 ; « Guerre et Terre en Afghanistan », *Revue des mondes musulmans et de la méditerranée*, 133, 2013, pp. 19-41 ; « Guerre et (re)construction de l'État en Afghanistan : conflits de tradition ou conflits de développement ? », *Revue internationale de politique de développement*, 8, 2017, (<https://doi.org/10.4000/poldev.2451>) ; et avec Zuzanna Olszewska, « The Iranian Afghans », *Iranian studies*, 40 (2), 2007, pp. 137-165.

⁴ En 2005, le parlement passe une loi qui instaure un processus d'enregistrement auprès du ministère de l'Économie des « associations volontaires de personnes physiques pour assurer des objectifs sociaux, culturels, éducatifs, juridiques, artistiques et professionnels ». En 2010, 1 468 ONG et 1 716 organisations sociales ont été enregistrées. Pour une présentation générale, David Mitchell, "NGO presence and activity in Afghanistan, 2000–2014: a provincial-level dataset", *Stability: International Journal of Security and Development*, 6 (1), 2017, p. 5.

amené à circuler par lui-même. La clôture est justifiée par des raisons de sécurité, mais ces procédures ont été appliquées dès les premières années de l'intervention dans pratiquement toutes les organisations, alors que les risques sécuritaires étaient alors faibles. De plus, les années 1980 ont montré que, dans des circonstances au moins aussi difficiles, les pratiques des ONG pouvaient être différentes⁶. Or, les enclaves conduisent à une ségrégation sur la base d'une distinction entre « Afghans » et « internationaux », avec l'établissement de barrières physiques et symboliques qui constituent une forme très puissante de mise à distance. Ainsi, il n'est pas rare que des militaires effectuent leur mission sans sortir une seule fois de leur base ou que l'employé(e) d'une ONG admette n'avoir jamais eu l'occasion de se promener dans les quartiers centraux de Kaboul. Inversement, la plupart des Afghans ne sont jamais entrés dans l'une de ces enclaves internationales. Le passage entre les espaces matérialise les relations de domination : pénétrer une base militaire, un camp de l'ONU ou une ONG suppose généralement de produire une identification officielle, de subir des fouilles, de faire avec l'attitude suspicieuse et quelquefois insultante des gardes (particulièrement si l'on est habillé à la mode afghane). Cette affirmation des hiérarchies et des identités, notamment d'âge et de genre, au sein de l'espace enclavé renvoie la société afghane à sa situation de dépendance vis-à-vis des pays membres de la coalition internationale.

Tout ce dispositif travaille à établir des espaces protégés où se déploient d'autres codes sociaux, des rapports de genre aux pratiques culinaires. Les toilettes réservées aux Occidentaux sur la base américaine de Bagram ou l'interdiction des vêtements afghans à la cantine de celle de Kandahar sont des indices de cette mise à distance⁷. Ces transformations sont moins anecdotiques qu'il n'y paraît : la capitale a vu apparaître des lieux de sociabilité où la vente d'alcool, prohibée mais tolérée pour les étrangers, justifie l'exclusion des Afghans. Les bars *Gandamak* et *L'atmosphère* par exemple, où se réunissaient journalistes, humanitaires et *contractors*, garantissaient ainsi l'entre-soi des étrangers. Les hôpitaux militaires occidentaux, bien que sous-utilisés en dehors des périodes de combat, sont généralement fermés à la population locale, alors que le déficit en équipement de santé est criant dans le pays⁸. Enfin, l'adaptation de l'urbanisme à l'intervention internationale affecte directement la vie quotidienne des Afghans. En effet, l'établissement de zones à accès restreint qui isolent les ambassades occidentales à Kaboul sur le modèle de la Green Zone de Bagdad, interdit *de facto* des quartiers entiers à la plupart des Afghans, ceux qui par leur emploi ne peuvent justifier de se rendre dans l'un des bâtiments protégés par les multiples enceintes de murs anti-blast. La clôture de quartiers entiers du centre-ville limite les axes de circulation pour se rendre d'un côté à l'autre de Kaboul et y aggrave considérablement les embouteillages.

Pour être mises en place, les enclaves ne nécessitent pas nécessairement un droit dérogatoire, les ONG ne bénéficiant pas, par exemple, d'un statut juridique spécifique. Mais elles sont intrinsèquement liées à la multiplication de statuts d'extraterritorialité et de passe-droits, révélant la coexistence de régimes juridiques multiples et contradictoires. En particulier, l'autonomie des forces occidentales dans leurs opérations et l'immunité des militaires sont garanties par les accords bilatéraux entre gouvernements⁹. De plus, la CIA n'étant pas considérée comme faisant partie des forces armées, elle n'est pas tenue par les accords passés avec le gouvernement afghan qui interdisent ou limitent certaines pratiques tels les raids de nuit ou les entrées en force dans les maisons. Pour prendre un cas extrême, les États-Unis ont installé sur la base américaine de Bagram un système carcéral où les prisonniers étaient fréquemment détenus durant plusieurs semaines sans

⁵ Mark Duffield, “Risk management and the fortified aid compound: everyday life in post-interventionary society”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 4, 2010, pp. 453-474 ; David Mosse, *Adventures in Aidland: The Anthropology of Professionals in International Development*, New York, Berghahn Books, 2011 ; Anne-Meike Fechter et Heather Hindman, *Inside the Everyday Lives of Development Workers: The Challenges and Futures of Aidland*, Sterling, Kumarian Press, 2011.

⁶ Gilles Dorronsoro, « Les enjeux de l'aide en Afghanistan », *Cultures & Conflits*, 11, 1993, pp. 93-112.

⁷ Joe Friesen, “NATO's potty rules shut out Afghans”, *Globe and Mail*, 25 avril 2018, <https://www.theglobeandmail.com/news/world/natos-potty-rules-shut-out-afghans/article17994076/>

⁸ Luke Mogelson, “Pacifists in the cross-fire. The Kabul hospital that treats all sides”, *New York Times*, 18 mai 2012.

⁹ A la fin de décembre 2014, deux accords, entre les États-Unis et l'Afghanistan (Bilateral Security Agreement) et entre l'OTAN et l'Afghanistan (Status of Forces Agreement), garantissent à nouveau l'immunité et l'autonomie opérationnelle des forces occidentales. Voir Peter Olson, “Introductory Note to Security and Defense Cooperation Agreement Between the United States of America and the Islamic Republic of Afghanistan & Agreement between the North Atlantic Treaty Organization and the Islamic Republic of Afghanistan on the Status of NATO Forces and NATO Personnel Conducting Mutually Agreed NATO-led Activities in Afghanistan”, *International Legal Materials*, 54 (2), 2015, pp. 272-305.

procédure judiciaire et sans moyens de contester les décisions prises à leur encontre. Plusieurs détenus sont morts à la suite des tortures subies¹⁰.

Dans leurs opérations en Afghanistan, les pays occidentaux ont été pris dans une tension – symptomatique de leur ambivalence par rapport à l'exercice de la violence – entre deux registres : les opérations régulières effectuées dans le cadre du droit de la guerre et les opérations spéciales pratiquement sans contraintes juridiques. Cette différence se marque à la fois dans l'organisation institutionnelle et dans les dispositifs juridiques. Au nom de la lutte contre le terrorisme, les États occidentaux ont progressivement créé un espace quasiment affranchi du droit humanitaire international, ce qui n'est pas contradictoire avec la mobilisation d'instruments juridiques pour justifier ces pratiques¹¹. L'intervention militaire implique en effet des juristes, chargés de justifier la légalité de l'emploi de la force au vu du droit humanitaire international. En dehors même des limites que les militaires américains accordent à ce cadre juridique¹², cette attention aux normes internationales dissimule l'absence de prise en compte du cadre juridique afghan. Dans les faits, l'immunité dont bénéficient les soldats américains vis-à-vis du système judiciaire afghan signifie que leur violence est mise hors du droit, un arbitraire qu'aggrave leur partialité en faveur de ceux qui leur fournissent des renseignements et des supplétifs. Ainsi, dès 2001, le statut des combattants ennemis illégaux est l'objet d'une controverse complexe¹³ et, après la chute du régime, la protection juridique qui accompagne le statut de combattant a été refusée par les États-Unis aux Taliban (comme elle l'a toujours été aux membres d'al-Qaïda). De plus, les forces spéciales américaines fonctionnent directement sous commandement américain, en dehors de la Force internationale d'assistance à la sécurité, et aucun mécanisme ne permet une mise en accusation des auteurs de crime de guerre¹⁴.

Dans cet espace hors de toute contrainte, se pratiquent une torture institutionnalisée, des enlèvements, des emprisonnements secrets, des exécutions extra-judiciaires, y compris pour les nationaux américains quand ils sont hors du territoire national¹⁵. La plupart des opérations de nuit s'effectue ainsi dans les maisons privées d'individus ciblés, suggérant que le « champ de bataille » ne connaît pas de limites. Ces violations récurrentes des droits humains ont amené le Comité International de la Croix Rouge, Human Rights Watch, Amnesty International, entre autres, à publier différents rapports mettant en cause les institutions américaines, principalement l'armée et la CIA. La réaction américaine a initialement été un rejet de toute critique. Tel a été le cas de celles contenues dans le rapport de Mahmoud Cherif Bassiouni pour l'ONU sur les violations des droits humains¹⁶. En 2019, le gouvernement américain a même refusé un visa au procureur de la Cour pénale internationale chargé d'enquêter sur d'éventuels crimes de guerre commis par les forces américaines, traduisant un refus du droit international caractéristique de l'administration Trump. Un an plus tard, l'ouverture d'une enquête de la Cour pénale internationale sur les crimes de guerre commis en Afghanistan

¹⁰ En septembre 2009, le gouvernement américain a permis que les prisonniers aient des « représentants personnels » qui n'ont cependant pas le statut d'avocat. En janvier 2010, un accord entre les gouvernements afghan et américain a permis le transfert de centaines de prisonniers vers des prisons afghanes, mais le statut juridique des détenus de Bagram n'a jamais été éclairci et le CICR n'a pu que tardivement avoir accès aux prisonniers. Voir Human Rights Watch, Human Rights First et the Open Society Institute, “Fixing Bagram: Strengthening detention reforms to align with U.S. strategic priorities”, *Human Rights First*, novembre 2009, http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/national/cia-interrogation-report/document/?tid=a_inl ; International Crisis Group, *Reforming Afghanistan's Broken Judiciary*, Asia Report n°195, 17 novembre 2010.

¹¹ Sur les processus complexes de juridification de la guerre, voir Craig A. Jones, “Frames of law: targeting advice and operational law in the Israeli military”, *Environment and Planning D: Society and Space*, 33, 2015, pp. 676–696.

¹² Philip Alston, rapporteur spécial des Nations Unies, a rendu un rapport particulièrement critique concernant les assassinats extrajudiciaires, sommaires et arbitraires, et accuse les États-Unis de provoquer « le remplacement de normes juridiques claires par un permis de tuer défini de manière vague et la création d'un vide majeur en matière de responsabilité » : Philip Alston, *Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions: Study on Targeted Killings*, Genève, Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, 2010, p. 3.

¹³ Michael N. Schmitt (ed.) “The war in Afghanistan: a legal analysis”, *International Law Studies*, 85, 2015.

¹⁴ Chris De Cock, “Counter-insurgency operations in Afghanistan. What about the ‘Jus ad Bellum’ and the ‘Jus in Bello’: Is the law still accurate?”, *Yearbook of International Humanitarian Law*, 13, 2010, pp. 97-132.

¹⁵ *Globalizing Torture: CIA Secret Detention and Extraordinary Rendition*, Open Society Foundations, février 2013 ; Human Rights Watch, *Enduring Freedom Abuses by U.S. Forces in Afghanistan*, mars 2004.

¹⁶ Mahmoud Cherif Bassiouni, *Report of the Independent Expert on the Situation of Human Rights in Afghanistan*, United Nations, UN E/CN.4/2005/122, 2005 et *The Institutionalization of Torture under the Bush Administration. Is anyone responsible?*, Intersentia Publishers, 2010. Pour le point de vue d'un juriste de la CIA qui nie toute contrainte juridique dans le traitement des prisonniers, voir Daniel L. Pines, “Rendition operations: Does U.S. law impose any restrictions?”, *Loyola University Chicago Law Journal*, 42 (3), 2011, pp. 523-583.

par toutes les parties, y compris les forces américaines, ouvre une épreuve de force inédite entre l'institution internationale et Washington.

UN GOUVERNEMENT TRANSNATIONAL DU DROIT ET DE LA SECURITE

Les opérateurs internationaux en charge des principales politiques publiques entre 2001 et 2014 ont organisé une limitation ou un contournement de la souveraineté afghane dans des domaines essentiels. En janvier 2002, lors de la conférence des bailleurs de fonds de Tokyo, un « pays meneur » est désigné pour chaque dossier : le Royaume-Uni pour la lutte contre la drogue, l'Italie pour le système judiciaire, les États-Unis pour l'armée, le Japon pour le désarmement des combattants et l'Allemagne pour la police. À mesure qu'un gouvernement est formé avec des ministères, un parlement et une administration locale, les pays occidentaux entreprennent des réformes dans divers domaines tels que la politique étrangère, la fonction publique, le budget ou la justice. Les agences de développement des pays occidentaux (USAID, AUSAID, GTZ, AFD, DFID), des organisations internationales (FMI, Banque mondiale, PNUD, UNHCR), des multinationales (Adam Smith International, Pacific Architects and Engineers, Development Alternatives Incorporated, Checchi and Company Consulting)¹⁷ et des ONG se voient déléguer la mise en œuvre des politiques publiques. Au sein des ministères et des administrations locales, les pays occidentaux et la Banque mondiale emploient des consultants privés, étrangers ou binationaux, payés plusieurs dizaines de milliers de dollars par mois, pour conduire les réformes. De plus, les opérateurs de l'intervention rejettent toute forme de régulation et de coordination, défendant l'indépendance de leurs programmes et court-circuitant régulièrement l'administration afghane. Cette reconfiguration transnationale est manifeste dans l'économie du droit et de la violence¹⁸.

Premièrement, l'Afghanistan ne produit que marginalement sa propre législation. Les opérateurs internationaux ont redéfini les codes de lois en contournant largement les juristes afghans et le parlement¹⁹. Comme l'expliquent rétrospectivement deux juristes occidentaux qui ont participé à l'élaboration de plusieurs des législations majeures des années 2000, « les lois sont rédigées et la mise en œuvre est planifiée par les étrangers comme dans un désert, mettant inévitablement les nouvelles lois en conflit avec les anciennes lois, la culture juridique et la situation juridique afghanes, créant une confusion et un ressentiment croissants parmi les professionnels afghans qui sont censés les mettre en œuvre »²⁰. Un procédé s'impose dans les premières années de l'intervention : un organisme américain ou européen finance la rédaction d'un texte *ad hoc*, parfois sans même vérifier la législation existante, transpose ses propres concepts et procédures légales et impose la loi en contournant les différentes institutions afghanes compétentes. Un exemple donné par Torunn Wimpelman illustre la réalité de la production législative : l'ambassade américaine demande dans un courriel aux ambassades occidentales quelles sont les lois qu'elles aimeraient faire passer durant l'été par décret présidentiel, avant que le parlement ne soit réuni²¹. Dans l'un des rares cas où le parlement a produit une législation, sur le droit chiite, les ambassades occidentales ont publiquement protesté et retardé sa ratification par la présidence. La production législative n'a d'ailleurs qu'une importance limitée, l'essentiel des politiques publiques étant défini par des décrets-lois présidentiels qui reproduisent les recommandations des opérateurs internationaux. Malgré leurs protestations de bonne foi démocratique, ces derniers utilisent régulièrement des mécanismes autoritaires pour esquiver le débat public.

¹⁷ Pour une analyse du rôle des entreprises privées dans cet assemblage d'organisations privées et publiques, Vijay Kumar Nagaraj, “‘Beltway bandits’ and ‘poverty barons’: for-profit international development contracting and the military-development assemblage”, *Development and Change*, 46 (4), 2015, pp. 585-617.

¹⁸ Pour le concept d'économie du droit et de la violence pour penser l'articulation dans un ordre social de divers acteurs juridiques et coercitifs, Adam Baczkó et Gilles Dorronsoro, « Pour une approche sociologique des guerres civiles », *Revue française de science politique*, 67 (2), 2017, pp. 309-327.

¹⁹ Astri Suhrke et Kaja Borchgrevink, “Negotiating justice sector reform in Afghanistan”, *Crime, Law, and Social Change*, 2008, pp. 211-230.

²⁰ Michael E. Hartmann et Agnieszka Klonowicka-Milart, “Lost in Translation: legal Transplants without Consensus-based Adaptation”, in Whit Mason (ed.), *The Rule of Law in Afghanistan: Missing in Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, p. 273 (notre traduction).

²¹ Torunn Wimpelmann, *The Pitfall of Protection: Gender, Violence, and Power in Afghanistan*, Berkeley, University of California Press, 2017, p. 73.

De plus, les pays de la coalition sont à l'origine d'une réinvention du droit coutumier qui participe de la remise en question du droit national. Ainsi, on note une réorientation générale des pratiques vers des formes plus informelles d'intervention (dites *local specific*) à partir de l'argument que l'État wébérien serait occidental et donc inadapté à la culture afghane²². Le débat autour de la « justice informelle » a montré comment une coalition d'acteurs a pu imposer un contournement de la justice étatique au nom de supposées normes « locales », en réalité produites par les opérateurs extérieurs, à commencer par l'armée américaine qui cherchait par là à contrer le succès des tribunaux de l'insurrection Taliban²³. Ainsi, Barfield et Nojumi ont soutenu que la justice coutumière devait être privilégiée par rapport à la justice étatique en raison de sa plus grande légitimité et de sa capacité à faire respecter ses décisions²⁴. Cette approche a suscité des résistances, notamment de juristes afghans et de groupes féministes, et, finalement, ce projet a en grande partie été abandonné²⁵. On retiendra cependant de cet épisode comment la liquidation de l'une des institutions les plus essentielles – la justice – a été tentée par la mobilisation d'une rhétorique de la différence culturelle.

Deuxièmement, dans le domaine de la sécurité, les opérateurs internationaux contournent de façon à peu près totale les institutions afghanes pour la définition de la stratégie et pour les opérations militaires. Un exemple éclairant est donné par la CIA qui a organisé plusieurs milices dès 2001-2002, regroupées sous le nom de Counterterrorist Pursuit Teams, dont la plus connue, la Khost Protection Forces, comprend près de 5000 hommes en 2014. De plus, la CIA finance directement les Forces spéciales du National Directorate of Security qui regroupent plusieurs milliers d'hommes opérant en dehors de la chaîne de commandement afghan. Comme pour la justice coutumière, la formation de milices s'impose par une série d'initiatives non coordonnées. Formée en 2006, l'Afghan National Auxiliary Police a discrètement été démantelée en 2008, car le recrutement selon une logique ethnique et tribale avait entraîné des exactions et permis l'acheminement d'armes à l'insurrection Taliban²⁶. En dépit de l'échec de ce programme, le secrétaire à la Défense, Robert Gates, déclare la même année : « En fin de compte, la seule solution en Afghanistan est de travailler avec les tribus et les dirigeants provinciaux pour essayer de créer une réaction contre les Taliban »²⁷. Dès lors, les programmes de milices se multiplient : les Afghan Public Protection Program (AP3), les Community Defense Initiative (CDI), les Local Defense Initiative (LDI), les Interim Security for Critical Infrastructure (ISCI), les Community Defense Forces (CDF), les Community-Based Security Solution (CBSS), les Critical Infrastructure Program (CIP) ou les Afghan Local Police (ALP)²⁸. Certains programmes sont lancés par le gouvernement afghan en coordination avec l'armée américaine (ANAP), d'autres par les forces spéciales (AP3, LDI), d'autres enfin sont des improvisations liées à un événement, par exemple les élections présidentielles de 2009 (CDI) ou à des initiatives locales, comme les Marines nouvellement déployés dans l'Helmand, également en 2009 (ISCI). Cette succession rapide de programmes indépendants empêche toute

²² Pour des arguments de ce type, voir Peter Albrecht, Helene Maria Kyed, Deborah Isser et Erica Harper (eds.), *Perspectives on Involving Non-State and Customary Actors in Justice and Security Reform*, IDLO, 2011 ; Volker Boege, Anne Brown, Kevin Clements et Anna Nolan, “Building peace and political community in hybrid political orders”, *International Peacekeeping*, 16, 2009, pp. 599–615. La *critical theory* est aussi utilisée pour justifier des formes de gouvernement plus « traditionnelles » : voir A. Grissom, “Making it up as we go along: state-building, critical theory and military adaption in Afghanistan”, *Conflict Security and Development*, 10, 2010, pp. 493–517.

²³ Torunn Wimpelmann, “Nexus of knowledge and power in Afghanistan: the rise and fall of the informal justice assemblage”, *Central Asian Survey*, 32 (3), 2013, pp. 406–422.

²⁴ Thomas Barfield et Neamatollah Nojumi, “Bringing more effective governance to Afghanistan: 10 pathways to stability”, *Middle East Policy*, 17 (4), 1 décembre 2010.

²⁵ Pour une liste des rapports, voir *The Afghan Analyst* (<https://afghanistan-analyst.org/afghan-law/informal-dispute-resolution/>) ; Frank Ledwidge, “Justice and counterinsurgency in Afghanistan: a missing link”, *Rusi Journal*, 154, 2009, pp. 6–9 ; Deborah J. Smith et Jay Lamey, *A Holistic Justice System for Afghanistan*, Policy Note, Kabul Afghan Research and Evaluation Unit (AREU) 2009 ; “Traditional justice workshop for general McChrystal”, *ISAF in Afghanistan*, 27 novembre 2009 ; Thomas J. Barfield, Neamat Nojumi et J. Alexander Thier, *The Clash of Two Goods: State and Non-State Dispute Resolution in Afghanistan*, USIP 2006, usip.org ; Thomas Barfield, *Afghan Customary Law and Its Relationship to Formal Judicial Institutions*, Washington D.C.: United States Institute for Peace, 2003 ; USIP, “Establishing the Rule of Law in Afghanistan”, Special Report, Washington D.C., United States Institute for Peace, 2004, 10, <http://www.usip.org/sites/default/files/file/sr117.pdf>

²⁶ Mark Sedra, “Security Sector Reform and State Building in Afghanistan”, in Geoffrey Hayes et Mark Sedra (eds.), *Afghanistan: Transition under Threat*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 2008, pp. 197–199.

²⁷ Greg Bruno, *A Tribal Strategy for Afghanistan*, Washington, Council for Foreign Relations, 2008.

²⁸ Pour un récit détaillé, voir Matthieu Lefèvre, *Local Defense in Afghanistan: A Review of Government-Backed Initiatives*, Kaboul, Afghanistan Analysts Network, 2010 ; Aziz Hakimi, “Getting savages to fight barbarians: counterinsurgency and the remaking of Afghanistan”, *Central Asian Survey*, 32 (3), 2013, pp. 388–405.

supervision et se traduit par l'armement ou le réarmement de réseaux d'entrepreneurs de violence existants²⁹. Même après le retrait de la plupart des troupes américaines en 2014, certains groupes restent sous l'autorité de la CIA et fonctionnent comme des unités *de facto* indépendantes du gouvernement afghan³⁰.

LA FRAGMENTATION DU MARCHE NATIONAL

Depuis la fin du XIX^e siècle, la formation de l'État afghan évolue de concert avec l'unification du marché national³¹. Ce processus s'accélère dans les années 1950 avec la mécanisation de l'agriculture, le développement de l'économie monétaire et les premiers grands projets d'infrastructure (tunnel du Salang, irrigation), mais reste inachevé comme en témoigne la disette de 1972 qui a mis en lumière la faiblesse des infrastructures routières. Or, les évolutions de ces dernières décennies ont entraîné la formation de plusieurs espaces économiques transnationaux déconnectés les uns des autres.

Les programmes et leur réalisation par des sous-traitants se sont d'abord traduits par une dégradation des infrastructures en dépit des sommes considérables investies par les bailleurs de fonds internationaux. A cet égard, l'exemple le plus révélateur est le projet américain d'unification du pays à travers la construction de la route circulaire (Autoroute 1). Cette deux-voies de 2200 km devait relier la plupart des grandes villes : Kaboul, Ghazni, Kandahar, Hérat et Mazar-e Sharif, avec plusieurs extensions, notamment vers Jalalabad, Kunduz, Tirin Kot et Lashkar Gah. Trois milliards de dollars ont été investis, majoritairement par l'USAID (42%), la Banque asiatique du développement (24%) et des donneurs moins importants, dont l'Union européenne, l'Inde, le Japon et l'Iran³². Pourtant, à la fin du désengagement occidental, en décembre 2014, la route restait inachevée ; le segment de 233 kilomètres entre Hérat et Maïmana, qui permettrait de terminer la route circulaire en connectant l'ouest au nord du pays, n'était pas goudronné. Le reste de la route s'est rapidement détérioré en raison des mauvaises pratiques des entreprises sous-traitantes, notamment les détournements de fond qui se sont traduits par la faible qualité des matériaux, la finesse de la couche de macadam et l'absence de système de drainage (qui accélère la fragmentation du macadam)³³. Le macadam qui couvrait la route dans le tunnel du Salang a ainsi totalement disparu, rendant la route difficilement praticable en cas d'intempéries alors qu'elle est la seule artère reliant le pays du nord au sud. Les routes de Kaboul vers Gardez (Paktya) et Kandahar se sont irrémédiablement dégradées, augmentant considérablement le temps de trajet entre ces villes. Enfin, au-delà du risque qu'elles représentent, les mines posées sur la route affectent directement les transports car, avec le départ des troupes occidentales, les cratères ne sont plus réparés. Le segment entre Maïdan Shahr et Ghazni, sur le trajet Kaboul-Kandahar, est ainsi fortement ralenti du fait de la dégradation de la route.

Ensuite, les routes sont dangereuses en raison des activités de groupes armés qui conduisent des opérations ou arrêtent les voyageurs. Les Taliban interrompent régulièrement le trafic, dissuadent les camionneurs d'utiliser ces axes et limitent la circulation des individus qui leur sont suspects, à l'instar des étrangers, des fonctionnaires ou des employés humanitaires. La mise en place de milices visait notamment à sécuriser les routes stratégiques, mais leurs pratiques prédatrices ont accru l'insécurité qui pèse sur le transport de biens et de personnes. Généralement peu payées, ces milices extorquent de l'argent aux voyageurs et aux camionneurs. Par exemple, les miliciens de l'Afghan Local Police du district d'Andar (Ghazni) demandent de l'argent la nuit aux camions qui empruntent la route Kaboul-Kandahar. Si le transport aérien s'est

²⁹ Rachel Reid et Sahr Muhammedally, "Just Don't Call it a Militia": Impunity, Militias, and the Afghan Local Police, New York, Human Rights Watch, 2011, pp. 22-23.

³⁰ Mujib Mashal, "C.I.A.'s Afghan forces leave a trail of abuse and anger", *New York Times*, 31 décembre 2018 ; Astri Surhke et Antonio De Lauri, "The CIA's 'army': A threat to human rights and an obstacle to peace in Afghanistan", *Costs of War*, Watson Institute, Brown University, 2019,

https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2019/Costs%20of%20War%2C%20CIA%20Afghanistan_Aug%202021%2C%202019.pdf

³¹ Louis Dupree, *Afghanistan*, Princeton, Princeton University Press, 1973 ; Shah Hanifi, *Connecting Histories in Afghanistan: Market Relations and State Formation on a Colonial Frontier*, Stanford, Stanford University Press, 2011 ; Ahmed Faiz, *Afghanistan Rising: Islamic Law and Statecraft Between the Ottoman and British Empires*, Cambridge, Harvard University Press, 2017.

³²<http://www.iar-gwu.org/sites/default/files/articlepdfs/Road%20Reconstruction%20in%20Afghanistan%20-%20Mohammad%20Abid%20Amiri.pdf>

³³ Entretien avec un ingénieur afghan chargé des travaux de réparation de routes pour une ONG allemande, Kunduz, avril 2014.

beaucoup développé, il ne constitue une option que pour les Afghans suffisamment riches ou pour les étrangers, sans compter que les compagnies ne desservent que les grandes villes et que les vols sont peu fréquents.

Ajouté au moindre contrôle des frontières, cet effondrement des infrastructures routières a favorisé la formation de marchés régionaux transfrontaliers, les communications routières étant souvent meilleures entre les villes des deux côtés de la frontière qu'entre villes afghanes. Ainsi, il est plus facile d'aller d'Hérat à Mashad (Iran), de Kandahar à Quetta (Pakistan), de Mazar-e Sharif à Termez (Ouzbékistan) et de Jalalabad à Peshawar (Pakistan) que de circuler entre ces villes afghanes sur l'Autoroute 1, à la fois du point de vue de la qualité des routes et de la sécurité. Le chemin de fer qui reliera, à terme, le Turkmenistan au Tadjikistan en contournant l'Ouzbékistan par le nord de l'Afghanistan vise à rattacher Mazar-e Sharif aux deux pays. *A contrario*, aucun réseau ferroviaire national n'est envisagé. Le rattachement du Nord à l'Asie centrale s'est renforcé avec la construction de lignes à haute tension, afin d'importer de l'électricité ouzbèke, et d'un oléoduc qui permet d'exporter le gaz exploité dans la province de Samangan. En conséquence, Mazar-e Sharif est fortement connecté aux pays d'Asie centrale, la ville d'Hérat est directement rattachée au marché iranien d'où elle importe la majeure partie de ses produits de consommation, tandis que Jalalabad et Kandahar sont très liés au Pakistan. Dans l'Est, l'absence d'infrastructures agro-alimentaires à Jalalabad fait de la ville pakistanaise de Peshawar le nœud de la production et de la consommation dans la région. Cette ville étant la seule à disposer de stockages réfrigérés, les agriculteurs afghans doivent vendre leurs fruits et légumes à des prix dérisoires en pleine saison, tandis que les consommateurs les rachètent hors saison à des prix élevés. Ce phénomène dépasse les échanges commerciaux. Il est fréquent que les Pachtounes de l'Est aillent se faire soigner à Peshawar plutôt qu'à Kaboul, bien que la qualité des services hospitaliers afghans, formés par les Occidentaux, n'y soit pas inférieure. Par ailleurs, les salaires afghans sont plus élevés que les salaires pakistanais dans une économie que l'aide internationale a rendue largement rentière. Ainsi, les emplois dans les briqueteries de Jalalabad ou pour les travaux de rénovations routières dans l'Est ou au Sud et même à Kaboul, reviennent souvent à des Pakistanais embauchés par des sous-contractants afghans. De plus, la plupart des échanges se font dans les devises des pays voisins. La roupie pakistanaise est la principale monnaie en circulation dans l'Est et, dans une mesure moindre, dans le Sud. De même, le rial iranien est largement en usage à Hérat.

CONCLUSION : LE PROJET DE SOUVERAINETÉ TALIBAN

La fragmentation de la souveraineté étatique par les opérateurs internationaux a eu pour effet indirect l'émergence d'une insurrection qui a construit les bases d'une souveraineté alternative sur une moitié du territoire avec des institutions, notamment juridiques, qui concurrencent celles de Kaboul. Contrairement à une perception répandue, le mouvement Taliban – ni tribal, ni ethno-national – est porteur d'un projet de reconstruction d'un État souverain, ce qui explique probablement les soutiens qu'il a pu trouver auprès d'un minimum d'Afghans. Après la perte du pouvoir en 2001, le travail politique du mouvement repose ainsi sur la mobilisation d'un répertoire et d'un imaginaire étatiques. A l'opposé des pratiques de la coalition, les Taliban évitent de prendre parti dans les conflits locaux, ce qui leur permet d'imposer leur arbitrage et d'affirmer leur légitimité. Cette position d'extériorité leur avait permis de pacifier rapidement les régions conquises dans la phase initiale du mouvement. En particulier, le désarmement opéré dans les régions pachtounes en 1994-95 a constitué une réussite essentiellement parce que les autorités mises en place, extérieures à la province, pouvaient arbitrer les conflits locaux. Les responsables militaires ou judiciaires sont généralement étrangers à la province où ils exercent leurs responsabilités afin de les extraire des solidarités familiales ou tribales. La violence arbitraire est contenue par l'importance des institutions judiciaires au sein du mouvement, ce qui reconstruit une forme de prévisibilité pour la population.

Après 2001, tout le pari de l'insurrection a été de combler l'absence de l'État dans la justice et l'administration locale. Le secteur judiciaire est la principale réussite des Taliban : par leur capacité à arbitrer les conflits, ils pénètrent la société en profondeur et parviennent à institutionnaliser leur domination. Des

individus, même idéologiquement opposés aux Taliban, font ainsi appel à leurs cours de justice. Les juges Taliban sont des oulémas et jouissent de ce fait d'un certain prestige, d'autant qu'ils sont moins corrompus que les juges du régime. Le niveau d'organisation du système judiciaire est raisonnablement bon si l'on considère les faibles ressources du mouvement et la pression de la coalition³⁴.

Enfin, les Taliban instrumentalisent les ONG, ce qui n'est pas sans rappeler la pratique des commandants dans les années 1980, quand ils déléguait l'administration des populations aux ONG occidentales qui construisaient des cliniques et finançaient des écoles. De la même façon, les Taliban espèrent tirer les profits politiques de ces actions tout en s'épargnant les coûts de l'administration. Dans le cas, aujourd'hui probable, où les Taliban seront sous une forme ou une autre présents à Kaboul, cette relation méfiante entre les opérateurs internationaux et un mouvement soucieux d'affirmer sa pleine souveraineté sera un élément déterminant de la trajectoire politique de l'Afghanistan.

LES AUTEURS

Adam Baczko est chargé de recherche CNRS au CERI-Sciences Po. Ses recherches traitent de la formation d'institutions juridiques par les mouvements armés et les opérateurs internationaux dans des contextes de conflits armés, avec une attention particulière portée à l'Afghanistan, à la Syrie et au Mali. Il vient de publier *La Guerre par le droit. Justice, domination et violence en Afghanistan* (Paris, CNRS Editions, 2020) et avec Gilles Dorronsoro et Arthur Quesnay, il est l'auteur de *Syrie. Anatomie d'une guerre civile* (CNRS Éditions, 2016).

Gilles Dorronsoro est professeur de science politique à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et membre senior de l'Institut universitaire de France. Il dirige le programme ERC « Social Dynamics of Civil Wars » (2016-2021), qui propose une approche comparative des guerres civiles contemporaines. Il est notamment l'auteur de *Revolution Unending. Afghanistan, 1979 to the Present* (Columbia University Press, 2005) et il va publier à l'automne *Le Probable réalisé. Étude sur le gouvernement transnational de l'Afghanistan* (Karthala, 2020).

³⁴ Adam Baczko, *La Guerre par le droit. Justice, domination et violence en Afghanistan*, Paris, CNRS Editions, 2020.