

Afghanistan : complexité des rapports entre la société et l'État

Anna Larson¹

Bien loin des conceptions occidentales de la démocratisation, la société civile afghane est mue par des intérêts à caractère ethnique et local, davantage que par des enjeux « politiques ». Ses rapports avec l'État sont du registre de la distance et de la négociation. Quant aux associations créées depuis 2001 à Kaboul, elles sautent d'un projet à l'autre... au gré des bailleurs. Et pourtant l'Afghanistan n'est pas vide de mobilisations populaires.

Les définitions contemporaines de la société civile supposent généralement une mobilisation des citoyens à la base, c'est-à-dire la création d'organisations ou de groupes d'initiative locale visant à promouvoir des intérêts communs ou des causes, indépendamment de l'État mais en interaction avec lui. Que leurs agendas soient locaux ou plus généraux, ces groupes peuvent se structurer en réseaux à l'échelle nationale et transcender les appartenances sociales, ethniques ou religieuses pour promouvoir des enjeux sociaux et politiques et des changements de politique publique.

Force est de constater que les formes de mobilisation sociale dans l'Afghanistan d'aujourd'hui ne correspondent pas à cette définition générale. Elles portent essentiellement sur des enjeux de services aux communautés locales et dépassent rarement les barrières ethniques et autres. Quant aux partis politiques, il s'agit essentielle-

1. Chercheuse à la Post-war Reconstruction and Development Unit de l'Université de York (Royaume Uni) et responsable de programmes de recherche pour l'Afghanistan Research and Evaluation Unit, Kaboul, de 2006 à 2010.

ment d'anciennes factions militaires homogènes sur le plan identitaire. Des petites organisations de la société civile existent à Kaboul et dans une moindre mesure dans les autres centres urbains, mais elles sont entièrement dépendantes des agendas des donateurs et ne font que sauter d'un projet de court terme à l'autre.

La société civile en 2012 : formes dominantes et idéaux imposés

Il serait cependant inexact de prétendre qu'il n'y a pas de société civile en Afghanistan. A l'échelle locale, les instances de décision communautaires (*choura* ou *jirga* dans les villages), les groupes de jeunes (souvent liés à la mosquée locale) et les associations commerciales, comme celles des propriétaires d'échoppes dans les bazars, sont une composante importante du paysage politique et social. En outre, si ces associations sont souvent issues d'un même groupe ethnique ou d'une même tribu ou *qawm*², parce qu'elles ont un fort enracinement local, d'autres font office d'intermédiaires et facilitent les tractations entre les chefs des différentes ethnies de la région, à l'instar de cette *choura* d'anciens dans le district de Balkh, au nord de l'Afghanistan.

Les partis politiques sont nombreux et peuvent être divisés en plusieurs catégories ou mouvances – les islamistes (comme le Hezb-e Islami ou le Jamiyat Islami), les ethno-nationalistes (tel l'Afghan Millat), les organisations de gauche (les groupes de l'ancien PDPA) et les « nouveaux démocrates » (partis formés après 2001). Ces deux dernières catégories sont fort liées et se recouvrent partiellement (Ruttig, 2006). Tous ces partis ont cependant en commun d'être centrés sur leur leader : la personnalité dirigeante a plus de poids, en termes de soutien populaire, que les questions ou les intérêts qui concernent l'ensemble de la société.

Les problèmes politiques, au sens de changements à apporter aux politiques publiques, ne figurent pas au programme des réunions de partis. La dimension ethnique joue d'ordinaire un rôle important dans la composition des bases militantes des partis. Si certains d'entre eux cherchent à obtenir une meilleure représentation des minorités au gouvernement (comme les partis hazaras Hezbe Wahdat et Hezbe Islami Mardum), cela ne se traduit pas par des propositions politiques concrètes, comme la demande écrite de

2. Que l'on peut traduire par « famille élargie ».

quotas dans les ministères, mais fonctionne plutôt comme une tribune permettant aux chefs de gagner en popularité au sein de leur propre groupe ethnique.

Depuis 2001, un grand nombre d'organisations de la société civile (OSC), d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres groupements se sont formés, en réponse essentiellement à la mise à disposition, par une communauté internationale ayant mis l'accent sur le développement local, de financements destinés aux activités de soutien de la « mobilisation à la base » et du « changement durable ». Installées pour la plupart à Kaboul, avec des ramifications dans d'autres centres urbains comme Mazar-e-Charif, Nangarhar et Herat, ces organisations forment le gros de ce que les acteurs internationaux appellent la « société civile afghane ». L'assistance au développement de la société civile consiste pour ces opérateurs étrangers à fournir un soutien financier et à former les organisations impliquées dans la supervision des processus électoraux, la recherche sur les violations des droits humains ou les enquêtes sur la corruption dans l'administration. Mais en dépit des apparences, du point de vue ethnique, ces organisations sont aussi homogènes que le sont les partis et les *choura* locales.

Chose plus inquiétante encore, les programmes des organisations de cette société civile dépendent uniquement des priorités des donateurs internationaux, qui ne financent que des activités correspondant à leur propre domaine de préoccupation (FRIDE, 2011). Les subsides sont versés pour des projets de six ou de douze mois, après quoi il y a rarement un suivi ou des fonds permettant de mettre à profit les avancées réalisées, par exemple en continuant à employer le personnel formé au cours du projet. Quand les subsides cessent, le personnel est licencié et on recommence les démarches pour obtenir d'autres subsides pour le projet suivant. Les progrès réellement durables sont dès lors improbables, voire impossibles. Sans la moindre source de financement venant de l'Afghanistan lui-même (et si une telle source existait, les organisations de la société civile et le public la considéreraient probablement comme politiquement ou ethniquement orientée), ces organisations remplissent en réalité la fonction d'agences d'exécution des programmes des donateurs, permettant à ces derniers de cocher les cases d'indicateurs de résultats dans leurs rapports d'avancement.

Ce manque de capacités institutionnelles durables au sein de la société civile de Kaboul explique pour une bonne part le manque

de volonté et de capacité à faire pression sur l'État pour obtenir des changements politiques. Mais il n'explique pas tout. L'absence de pressions citoyennes dérive également des caractéristiques générales de la relation entre l'État et la société civile – qu'il s'agisse ici de citoyens isolés, de *choura* locales, de partis ou d'associations financées par l'étranger.

Société civile et État en Afghanistan

Le gouvernement afghan n'est pas contrôlé par les membres d'un parti ou d'une coalition, mais comprend des représentants de tous les principaux groupes ethniques du pays, tant au parlement qu'au cabinet (dont les membres sont choisis par le président). Les campagnes pour les élections présidentielles ou législatives ne se font par conséquent pas sur base de projets politiques ou d'orientations idéologiques, mais au contraire sur base de la personnalité, de la connaissance du contexte local (gage de confiance) et/ou de la solidarité ethnique. Les pressions sur le gouvernement dans le sens de changements politiques ne peuvent donc pas compter sur les motivations politiques des partis ou compter sur le soutien durable de tel ou tel groupe de parlementaires.

Qui plus est, mis à part les décrets présidentiels et les directives destinées à orienter la manière dont sont fournis les services, les politiques ne sont pas élaborées, publiées ou mises en œuvre systématiquement par le gouvernement afghan. Quoi qu'elles puissent être approuvées par le parlement, les lois ne comportent que très rarement de dispositions détaillées quant à la manière et aux moyens de les faire appliquer. On peut citer le cas de la loi sur les partis politiques, votée en 2003, qui pour la première fois permet aux partis d'exister en tant qu'entités légales. Elle fut amendée en 2008 pour rendre les démarches d'enregistrement plus difficiles (en vue de diminuer le nombre des partis). Mais très peu de détails furent fournis, notamment quant aux sanctions encourues en cas de non-conformité des partis aux critères légaux ou quant aux moyens d'obtenir que ces partis se mettent en règle en matière de rapports financiers (NDI, 2011).

En réalité, ces ambiguïtés des lois et des décrets ont souvent des motivations stratégiques : permettre à des hommes d'influence, comme les chefs de parti, d'éviter d'avoir à rendre des comptes. Le régime Karzaï poursuit effectivement une stratégie non écrite consistant à rapprocher les chefs locaux de l'État, en vue d'inclure

les adversaires potentiels plutôt que de se les aliéner. Ceci laisse peu de marge de manœuvre à la société civile dans ses interactions avec l'État, parce qu'en termes de politique, il existe peu de chose qui puissent donner matière à contestation.

Du reste, les politique gouvernementales, lorsqu'elles existent, affectent bien peu la vie des Afghans hors de Kaboul. Historiquement, les tentatives des pouvoirs antérieurs pour imposer des politiques publiques – en matière de conscription, de taxation, d'abolition des privilèges de certains groupes et en particulier en matière de normes sociales concernant la conduite et les droits de femmes – se sont soldées par des émeutes et des révoltes (Barfield, 2010). Pour maintenir la paix, d'autres gouvernants, comme le monarque au long cours Zaher Shah (1933-1973), se sont gardés d'appliquer de telles mesures dans certaines parties du pays, préférant tirer leurs revenus de sources moins conflictuelles, comme l'aide étrangère.

Ainsi les relations entre l'État et ses sujets ont souvent pris la forme d'une régulation négociée et non d'une législation imposée, laissant la plus grande partie du pays sans liens réguliers ou formels avec le pouvoir central. Nulle part cela n'apparaît plus clairement que dans les questions judiciaires qui, en général, sont traitées au niveau local (par exemple par les *choura* d'anciens) et non par des tribunaux légaux. Les Afghans rechignent souvent à porter des affaires devant la justice officielle, les solutions locales entraînant moins de déshonneur pour les parties, mais aussi moins de risques de devoir payer des pots-de-vin exorbitants.

Ce n'est pas à dire que les communautés afghanes soient totalement indépendantes de l'appareil étatique. Ainsi, beaucoup font campagne lors des élections, de façon à nouer des liens solides avec le gouvernement pour s'assurer des services et des appuis (Coburn & Larson, 2009). Le lobbying se fait généralement par le biais de visites des anciens aux domiciles de leurs représentants parlementaires locaux à la capitale, ces derniers retournant rarement dans leur province d'origine une fois qu'ils ont obtenu un siège. Ce type de pression politique est naturellement très personnalisé, fondé sur les concepts de loyauté et de familiarité et porte essentiellement sur des questions d'intérêt local et non sur des changements politiques.

Le rôle de la société civile dans la démocratisation

La nature des relations entre la société civile et l'État permet de mieux comprendre la façon dont la démocratisation (ainsi que la démocratie en général) est perçue en Afghanistan. La majorité des théories actuelles présentent la société civile comme une dimension critique des États récemment démocratisés, dont le rôle est de demander des comptes au gouvernement et de représenter les droits des citoyens. En d'autres termes, la société civile est chargée d'une part significative du travail que supposent l'établissement et le maintien d'une société démocratique. Cette conception suivant laquelle la démocratie doit être construite à travers l'engagement constant des citoyens ne cadre cependant pas avec les perceptions locales du pouvoir politique.

Une étude entreprise pour l'Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU) entre 2009 et 2011, pour récolter des informations sur la manière dont la démocratie est perçue dans la société afghane, montre que le mot *y* est souvent associé à l'idée de liberté et au droit de choisir son mode de vie, son comportement, son orientation politique et son métier (Larson, 2009 ; 2011). Pour beaucoup, le mot a une connotation péjorative, étant associé à des comportements socialement inacceptables (comme boire ou conduire dangereusement) que leurs auteurs justifient au nom de la démocratie. Les personnes interrogées font la distinction entre « démocratie occidentale » et « démocratie islamique », cette dernière étant acceptable parce qu'elle impose des limites grâce auxquelles les gens ne se conduiront pas à l'exemple des sociétés laïques, dont les normes sociales sont tout à fait étrangères aux Afghans.

Lorsque, dans les villes plus particulièrement, les réponses associent la démocratie à un système politique de répartition du pouvoir, elle est considérée comme un moyen de générer l'égalité en termes de représentation au niveau de l'État. Fait intéressant, cette égalité politique n'est pas nécessairement associée à la tenue d'élections, mais à une représentation adéquate de chaque groupe par ses chefs au sein du gouvernement central. Il ne s'agit pas là d'une chose réclamant l'implication du citoyen de base.

En fait, le système de gouvernement est considéré comme un phénomène imposé, tantôt mis en œuvre par les fonctionnaires de l'État afghan, tantôt par des acteurs internationaux, mais non comme quelque chose pouvant être influencé par les activités de la population en général. Les discussions portent surtout sur le carac-

tère automatique des droits des citoyens dans un système démocratique, par opposition aux efforts nécessaires aux individus ou aux groupes afin de pousser le gouvernement à assurer ces droits. À l'heure actuelle, le lien évident qu'établissent les donateurs internationaux et les intellectuels occidentaux entre société civile, démocratisation et État est tout simplement inexistant dans le paysage politique afghan.

Questions suscitant une mobilisation à l'échelon local

Il se dégage peut-être de cette description l'image d'une population éloignée de la chose publique, dont l'implication dans les affaires de l'État serait au mieux minimale. Ce n'est pourtant pas toujours le cas en toutes circonstances et il faut noter que, dans la décennie écoulée, certaines questions ont déclenché des réactions publiques dans tout le pays. L'examen attentif de trois de ces questions éclaire à nouveau la nature des relations qu'entretiennent la société civile et l'État.

Un des problèmes qui suscite la plus large adhésion de la part d'un vaste spectre de groupes ethniques et sociaux est l'attitude des troupes étrangères, en particulier quand elle est jugée contraire aux principes de l'islam et/ou de la société. Ainsi, cet incident récent où des exemplaires du coran ont été brûlés (par mesure de sécurité) dans une base militaire : cela déclencha des manifestations dans tout le pays. Il en fut de même lorsqu'un pasteur de Floride lança une campagne invitant à brûler le coran. Les raids nocturnes des troupes de l'Otan pénétrant dans les maisons à la recherche de rebelles ont eux aussi suscité l'indignation de la population, parce qu'ils violent le droit à la vie privée et mettent des femmes en contact avec des inconnus ou des étrangers à la famille.

La mort de civils a également déclenché des manifestations plus localisées contre les troupes étrangères. Ces réactions ont été efficaces en termes de mobilisation de l'indignation populaire, et ont entraîné dans plusieurs cas des actions de la part du président et/ou de personnalités importantes du gouvernement dans le sens de l'émoi populaire. Dans le cas des raids nocturnes, le président exigea en 2012, avant de signer un nouvel accord stratégique avec les États-Unis, une clause interdisant aux troupes étrangères d'y recourir. Le gouvernement afghan donna une large publicité à la question et la clause fut finalement intégrée à l'accord, moyennant certains

compromis : ce seraient des troupes afghanes et non étrangères qui effectueraient ces missions³.

Les conflits ethniques sont une autre source ordinaire de mécontentement et ont occasionné au cours des dernières années de nombreuses manifestations. Il s'est notamment agi du conflit territorial qui oppose depuis longtemps les Hazaras vivant dans les hautes vallées centrales et les Kouchis nomades, dont les migrations annuelles traversent ces régions. Le gouvernement central – dont l'intérêt est d'apaiser les deux parties – a été incapable de régler le problème, malgré les nombreuses promesses avancées. Cela vient notamment du fait qu'en termes de popularité, les chefs de tribus peuvent tirer profit du réveil des hostilités, en ce qu'il leur fournit l'occasion de montrer combien ils s'engagent pour leur peuple vis-à-vis du gouvernement.

Autre question ethnique qui suscita beaucoup d'émotion dans le public : les dissensions autour des langues pachtoune et dari, notamment à propos du mot désignant « université » – *pohantoun* en pachtoune et *danishgar* en dari. Ces dissensions sont le reflet d'un désaccord plus vaste qui s'est développé entre minorités pachtounes et non pachtounes depuis la conférence de Bonn. Des manifestations ont eu lieu à ce propos à Kaboul et dans quelques centres régionaux, ainsi que des débats au parlement, sans qu'aucune résolution ne soit prise.

L'opposition entre groupes pachtounes et non pachtounes s'est considérablement exacerbée pendant l'élection présidentielle de 2009, lorsque le principal adversaire de Karzaï, le Dr Abdullah Abdulah représenta les groupes de l'ancienne Alliance du Nord et fit office de figure de proue de la prétendue « opposition ». Depuis sa défaite aux élections, Abdullah n'a cependant pas conservé son rôle de chef (officieux) de l'opposition et les groupes qui s'opposent au régime de Karzaï sont divisés et désorganisés. S'il paraît probable que Ahmed Zia Massoud, frère du chef tadjik assassiné, Ahmed Shah Massoud, sera le candidat de l'opposition lors des futures élections, on ne sait pas très bien quel soutien il recevra de la part

3. Voir le « Memorandum of Understanding between the Islamic Republic of Afghanistan and the United States of America on Afghanistanization of Special Operations on Afghan Soil », section 2 article 5, à l'adresse www.isaf.nato.int/images/20120408_01_memo.pdf; voir aussi le « Enduring Strategic Partnership Agreement between the United States of America and the Islamic Republic of Afghanistan », section III article 2c, www.whitehouse.gov/sites/default/files/2012.06.01u.s.-afghanistanspassignedtext.pdf.

des chefs des groupes de la minorité non pachtoune, ni si sa propre minorité tadjik s'unira pour appuyer sa candidature. Mise à part la proposition de substituer à l'actuel régime présidentiel un régime parlementaire, cette soi-disant opposition a formulé peu de prises de position politiques, ce qui montre bien qu'il ne s'agit pas ici de volonté de changements idéologiques, mais de recherche d'une nouvelle répartition du pouvoir entre les élites.

Conclusion

En Afghanistan, le terme « société civile » fait référence à divers groupes et organisations depuis les *choura* locales jusqu'à des réseaux et des partis nationaux. Mais tous ont avec l'État une relation distanciée et négociée. Pour la plupart, ces groupes en tous genres sont réactifs et non proactifs, ripostant à des injustices de l'État, mais n'agissant pas pour obtenir des changements. En outre, ces groupes se répartissent d'ordinaire selon des clivages ethniques et géographiques, avec très peu de liens transversaux fondés sur des enjeux politiques qui uniraient les gens au-delà des barrières sociales. Les nouvelles organisations établies depuis 2001 connaissent ces clivages tout autant que les *choura* et les partis politiques. Elles ont par ailleurs un fonctionnement superficiel, destiné à répondre aux exigences des donateurs.

Cependant cette absence de liens horizontaux ne doit pas être considérée comme un phénomène culturel statique. On l'a vu, de nombreux facteurs historiques contribuent à la façon dont les groupes de la société civile interagissent entre eux et avec l'État. En outre, il convient bien sûr de ne pas sous-estimer l'impact de la guerre au cours des décennies passées : elle a contribué à isoler les uns des autres les différents groupes, en affectant la confiance qui pouvait exister sous le règne de Zaher Shah, quand, dans les zones urbaines, des mariages entre groupes ethniques différents étaient plus répandus. Pendant la dernière décennie, durant laquelle les niveaux de sécurité ont baissé, on a pu constater la dissolution des relations entre les gens d'ethnies différentes et la résurgence d'antagonismes anciens. Un facteur critique pour le développement d'une société civile capable de promouvoir les intérêts des Afghans au niveau de l'État sera la mesure dans laquelle les conflits violents continueront à affecter la population dans son ensemble.

Bibliographie

- Barfield T. (2010), *Afghanistan : A Cultural and Political History*, Princeton, Princeton University Press.
- Coburn N. et Larson A. (2009), « Patronage, posturing, duty, demographics : Why Afghans voted in 2009 », Kaboul, AREU.
- Fride (2011), « Assessing Democracy Assistance in Afghanistan », Madrid, FRIDE.
- Larson, A. (2011), « Deconstructing "Democracy" in Afghanistan », Kaboul, AREU.
- Larson A. (2009), « Toward an Afghan democracy ? Exploring perceptions of democratisation in Afghanistan », Kaboul, AREU.
- National Democratic Institute (2011), « Political Parties in Afghanistan : 2011 Assessment », Washington D.C., National Democratic Institute.
- Ruttig T. (2006), « Islamists, Leftists and a Void in the Centre : Afghanistan's political parties and where they come from 1902-2006 », Kaboul, Konrad Adenauer Stiftung.