

Afghanistan : échecs du *state building* sous perfusion et coercition¹

Astri Suhrke²

La reconstruction de l'État afghan soulève une série de questions liées aux capitaux investis, aux moyens de coercition et à la légitimité. Les deux premiers termes n'ont pas induit le dernier. Les stratégies mises en place sont apparues limitées, voire contre-productives. Mais dans quelle mesure et jusqu'à quel point le *state building* peut-il être assisté et dépendant de pouvoirs extérieurs dans un schéma qui emprunte aux pratiques coloniales ?

Les talibans ont donné à l'Afghanistan le douteux privilège d'incarner le type même de l'« État failli ». Le renversement du régime a laissé une légitimité contestée, une prolifération de groupes armés, une administration publique très faible aux niveaux national et régional, d'énormes destructions matérielles et une société bouleversée. Dans cette situation, le « *state building* » – entendu comme l'établissement d'une série d'institutions publiques ancrées au niveau central, qui puissent assurer la sécurité et les services de base – est vite apparu comme la tâche centrale des agences d'aide internationale. Celles-ci semblaient pouvoir s'appuyer sur les exemples récents et ambitieux des Balkans et du Timor-Oriental,

1. Version réduite par le CETRI du chapitre « Building the State » du livre *When more is less. The International Project in Afghanistan* (Astri Suhrke, Londres/New York, Hurst & Co, Columbia University Press, 2011).

2. Politologue, responsable de recherche au Chr. Michelsen Institute (Bergen, Norvège), auteure notamment de *The Peace In Between: Post-War Violence and Peacebuilding* (Routledge, 2011) et de *Roads to Reconciliation* (Lexington Books, 2005).

sur un large corps professionnel de fonctionnaires internationaux et de travailleurs d'ONG, et, enfin, sur toute une littérature basée sur des analyses empiriques vantant les possibilités de l'ingénierie sociale. L'influent Francis Fukuyama, qui avait proclamé la fin de l'histoire lors de la chute du mur de Berlin, était lui-même occupé à l'écriture d'un livre sur le *state building* (Fukuyama, 2004).

La question clef pour la reconstruction étatique soutenue internationalement était de savoir jusqu'à quel point, et de quelle manière, le capital, la coercition et la légitimité – les trois dimensions centrales de la formation historique des États pour les historiens sociaux (Tilly, 1990) – pouvaient effectivement être amenés de l'extérieur. Avec le temps, les analystes en sont venus à reconnaître que le *state building* basé sur une importante assistance externe créait de sérieux dilemmes et contradictions, surtout au regard de la légitimité. Ce fut également le cas en Afghanistan.

Capital

L'un des trois ingrédients clefs du *state building*, le capital, se trouvait en quantité abondante dans l'Afghanistan post-taliban. Vers 2005, l'économie illégale de la drogue générait des revenus évalués à 50 % du PIB légal. Des montants comparables étaient drainés à travers l'autre grande source de revenu : l'aide étrangère. L'aide états-unienne à elle seule totalisait un peu moins de 10 milliards de dollars pour l'année fiscale 2009-2010. Parallèlement, la présence militaire internationale massive participait puissamment au boom économique. La communauté internationale refusant fermement la légalisation de la production de pavot, la richesse ainsi produite ne pouvait être exploitée par l'État mais demeurait dans « l'économie de l'ombre » (Goodhand, 2005), assurant un revenu aux paysans et constituant une structure de pouvoir vaste et illégale – une sorte de quasi État –, qui alimentait une économie politique du crime, de la corruption et de la violence et minait le processus de reconstruction de l'État.

En matière d'aide extérieure, il devint évident dès le milieu de la décennie que les donateurs étrangers étaient en train de créer un État rentier sans précédent dans l'histoire afghane et sans doute unique au monde. Un État rentier se caractérise par une dépendance importante envers les ressources de l'aide étrangère ou l'extraction et l'exportation de ressources naturelles, plutôt qu'envers les revenus de la production, du commerce et des services nationaux.

La plus importante de leurs nombreuses faiblesses est leur déficit de responsabilité démocratique. Là où l'aide internationale est la source des rentes, les décideurs sont peu enclins à développer des administrations efficaces et à créer des mécanismes de négociation politique avec la population. Au contraire, les dirigeants rendent d'abord des comptes aux donateurs.

Les États rentiers sont par ailleurs vulnérables aux chocs externes et se transforment en « États faillis » si la rente vient à s'interrompre soudainement. La Somalie de Siad Barre est un exemple classique de ce type de scénario. Bien que les faiblesses propres aux États rentiers étaient bien connues, l'Afghanistan post-taliban allait vite en acquérir toutes les caractéristiques, les sources de revenu nationales étant rapidement éclipsées par l'afflux d'aide internationale.

La construction d'un État rentier

L'aide arriva d'abord dans des proportions relativement modestes – entre 1,5 et 2,5 milliards de dollars annuellement de 2001 à 2004, comme assistance humanitaire principalement. La diversité de ses sources rend pratiquement impossible l'obtention des chiffres exacts – le gouvernement afghan lui-même a des difficultés à identifier les montants en jeu –, mais il est clair que le volume d'aide a considérablement augmenté à la moitié de la décennie. Les estimations basées sur les sources officielles afghanes suggèrent une moyenne de 8 milliards de dollars par an durant la seconde moitié de la décennie. Bien qu'il s'agisse d'une sous-estimation, cela représente déjà une énorme quantité d'argent pour une économie de la taille de l'Afghanistan.

Les engagements financiers dès la conférence de Tokyo en janvier 2002 – 5 milliards de dollars – indiquent le statut spécial de l'Afghanistan aux yeux des donateurs. Le pays était en première ligne dans la « guerre contre la terreur » menée par les États-Unis et ses besoins objectifs – en matière d'alimentation, de santé, d'éducation, de logement – étaient incontestés. Des montants supplémentaires de même envergure, ou supérieurs, furent ensuite promis à Berlin (2004), Londres (2006) et Paris (2008). Les organisations d'aide internationales sont rapidement devenues un puissant lobby pour plus d'assistance. Et les ONG afghanes, qui avaient vite augmenté en nombre, se sont jointes à leurs appels. Ces organismes d'aide semblaient cependant plus préoccupés par la maximalisation

des engagements financiers que par le fait que cet argent puisse être dépensé efficacement et en soutien au programme de *state building*.

Or dépenser efficacement une aide internationale de l'ordre de plusieurs milliards de dollars par an exige une infrastructure administrative qui faisait défaut dans le contexte afghan. Ce sont donc les agences d'aide et les consultants internationaux qui se chargèrent de la gestion des flux d'argent. Ils en vinrent vite à former l'épine dorsale d'une administration parallèle virtuelle. Celle-ci produisit des résultats immédiats, mais sur le long terme cela signifiait « importer » plutôt que « construire » les structures devant animer le processus national de reconstruction de l'État. Dans une perspective plus organisationnelle, l'importation de capitaux et d'expertises répondait bien sûr aussi aux intérêts des organisations internationales et des bureaux de consultance.

En matière de lobbying pour une aide massive, les autorités afghanes n'étaient pas en reste. À l'aide d'institutions internationales (dont le Pnud), elles rédigèrent un plan de développement de sept ans – *Securing Afghanistan's Future* – dont le coût était estimé à 28,5 milliards de dollars. Objectif avancé : rompre avec un cercle vicieux, dont les signes étaient déjà évidents à travers l'expansion de l'économie de la drogue, les chefs de guerre récalcitrants, la faiblesse de l'État et le mécontentement populaire croissant vis-à-vis du nouvel ordre politique, qui risquait d'inverser le processus de reconstruction.

Le plaidoyer du gouvernement pour un financement externe massif peut aussi être compris comme une variation de la théorie de Jean-François Bayart de « l'extraversion » comme stratégie politique (Bayart, 2000). Développée en référence à la pénétration coloniale en Afrique, la thèse de Bayart est que les élites africaines en formation « invitent » un type de relations de dépendance externe, afin de collecter une rente leur permettant de faire prévaloir et de renforcer leur position vis-à-vis de rivaux ou de groupes de population dans leurs pays. De manière similaire, en Afghanistan, les technocrates misaient sur leurs soutiens au sein de la communauté de donateurs pour construire de puissants empires bureaucratiques et des allégeances politiques. Il fallait profiter au maximum de cette manne, avant que la communauté internationale ne tourne son attention vers d'autres terrains de crise, en premier lieu l'Irak.

L'État rentier en fonction

Jusqu'à la fin des années 2000, l'aide internationale finançait autour de 90% de toutes les dépenses publiques en Afghanistan. Les deux-tiers de cet argent étaient dépensés directement par les donateurs, par le biais des sous-traitants de leur choix, à travers ce qui se dénommait le « budget externe ». Ce budget, sur lequel les autorités afghanes n'avaient aucun contrôle et ne disposaient que d'une information partielle en termes de fonds disponibles et de destination, éclipsait le budget gouvernemental. Il représentait une expression évidente du principe de « souveraineté partagée », défendu dans certains milieux académiques et cercles de l'aide internationale comme un moyen de secourir les États faillis et de réduire la corruption dans des situations de post-conflits (Krasner, 2004)³.

Cela indique cependant une dépendance étroite envers les donateurs, qui tournait en dérision les politiques locales d'appropriation. Les fonctions de base de l'État étaient ainsi soumises aux intérêts variables et aux capacités financières des donateurs étrangers. Avec le temps, le contrôle gouvernemental sur les revenus domestiques s'est légèrement accru et les donateurs ont canalisé plus de fonds à travers le budget national. En 2009, « seulement » la moitié du budget était couvert par une subvention internationale, mais l'essentiel de l'aide continuait à gonfler le « budget externe ».

Une autre caractéristique de l'État rentier afghan était sa dimension d'autoreproduction. Une nouvelle classe de fonctionnaires gouvernementaux qualifiés – connue comme « la deuxième fonction publique » – est apparue, mais elle dépendait des hauts salaires accordés par les donateurs. Au début 2010, ceux-ci payaient les salaires – estimés à 45 millions de dollars par an – de quelque 6 600 fonctionnaires afghans répartis dans divers ministères et agences gouvernementales. L'afflux considérable de l'aide dans la seconde moitié de la décennie provoqua une spirale négative qui affecta la reconstruction. L'incapacité des institutions existantes de gérer d'importants et multiples contrats entraîna un accroissement de la corruption, qui elle-même provoqua plus de contrôle financier et une plus lente exécution des dépenses. Cela généra en retour

3. Une autre version de cette « souveraineté partagée », ce sont les structures parallèles d'audits externes pour les administrations nationales, comme celles mises en place au Liberia après la guerre civile. À la Banque mondiale, certains officiels parlent d'une « construction de la paix économique ».

une augmentation des activités bureaucratiques, qui se traduisait par plus de travail pour les conseillers techniques et consultants de toutes sortes, alors qu'à l'intérieur du pays, les gens ordinaires attendaient encore les dividendes de « la paix ».

La relation entre les donateurs et le gouvernement afghan reposait sur un élément de dépendance mutuelle : la coalition occidentale et les principaux donateurs ne pouvaient simplement ou facilement quitter le pays. Le moyen le plus direct de réduire la dépendance économique aurait été d'augmenter les revenus domestiques, qui stagnaient à un niveau bien en dessous des pays les plus pauvres : autour de 5 % du PNB (légal) au milieu de la décennie, et 8 % à la fin des années 2000. Mais la faible mobilisation des revenus domestiques n'était pas exclusivement imputable au caractère rentier de l'État afghan. Historiquement, en Afghanistan, l'emprise de l'État central sur les provinces a toujours été faible. Durant la seconde moitié des années 2000, l'insurrection, la contrebande, les évasions fiscales et les politiques liées à la cooptation des leaders locaux accrurent encore la difficulté d'étendre la taxation du gouvernement central aux provinces.

La deuxième fonction publique

Le développement d'une « deuxième fonction publique » illustre la dynamique de transformation et d'autoreproduction du principe de dépendance rentière. La demande des agences et instances internationales d'un nombre élevé d'Afghans qualifiés fut confrontée à l'offre locale limitée et eut pour conséquence de pousser les salaires vers le haut, bien au-dessus des sommes normalement attribuées. Ainsi, le salaire d'un fonctionnaire de haut rang pouvait facilement tourner autour de 10 000 dollars par mois. Le résultat fut une fonction publique à deux vitesses, avec des conseillers et un personnel technique ne faisant pas partie de la fonction publique « régulière » et payés directement par les donateurs.

La « deuxième fonction publique » devint un autre levier de dépendance. Et ce d'autant plus que les conseillers afghans ne remplaçaient pas véritablement les consultants internationaux, mais pour la plupart s'ajoutaient à ceux-ci. La situation du ministère des finances, considéré comme le ministère le plus réformé et restructuré, est révélatrice à cet égard. Au début 2003, trente conseillers techniques internationaux et 200 Afghans travaillaient en son sein, sous un programme financé par Usaid et mis en œuvre par une

entreprise de consultance internationale. Six ans plus tard, ils étaient soixante-dix consultants internationaux et 300 conseillers techniques afghans.

La « deuxième fonction publique » devint rapidement dysfonctionnelle. Le système décourageait le gouvernement de prendre ses responsabilités et d'intégrer les conseillers afghans dans la fonction publique « régulière », dans la mesure où cela aurait des implications financières. Par conséquent, lorsqu'un programme financé par un donateur se terminait, le contrat des conseillers afghans n'était pas renouvelé. Dans le ministère de l'éducation par exemple, 490 Afghans financés par Usaid furent licenciés à la fin du programme. La capacité institutionnelle qui aurait pu réduire la dépendance à long terme n'était pas construite. La question dès lors était de savoir si le système salarial tendait à gonfler l'État plutôt qu'à le réformer. Ainsi, la perspective de généreux salaires engendrait une évidente propension à créer de nouveaux postes et constituait, de manière générale, un environnement de travail conflictuel et corrompu.

Corruption

Les États rentiers ne sont pas nécessairement corrompus, mais les États bénéficiant d'une aide étrangère considérable sont susceptibles d'avoir un niveau de corruption élevé, comme le montrent les études récentes (Dalgaard & Olsson, 2008). Dans l'Afghanistan de la seconde moitié des années 2000, selon les conclusions d'un rapport commandé par Usaid, la corruption était devenue « *répandue, ancrée, systématique et à tous les niveaux... sans précédent en termes d'étendue et de portée* » (Usaid, 2009). Globalement, la police et le système judiciaire se montraient incapables d'affronter le problème, particulièrement pour les cas les plus importants, au point que les Afghans avaient coutume de dire que le système légal était comme une toile d'araignée : trop ténu pour attraper autre chose que les insectes les plus petits.

La corruption généralisée et élevée n'était guère surprenante, étant donné les deux principales sources de richesse du pays : l'économie illégale de la drogue, d'une part, une vaste et soudaine vague de contrats militaires et d'aide, qui comptabilisaient des millions de dollars, d'autre part. Le flux d'argent a littéralement submergé la capacité institutionnelle du pays de gérer légalement et de manière socialement acceptable de telles sommes. Cette situation n'est pas propre à l'Afghanistan. De manière générale, la corruption

s'explique par la faiblesse des institutions formelles de contrôle et la prédominance de normes et pratiques sociales, qui favorisent le népotisme et le clientélisme. Tout cela était présent en Afghanistan. En outre, de nombreux Afghans avaient l'impression que la présence internationale suscitait intrinsèquement diverses formes de corruption à travers les multiples sous-traitants, les coûts élevés et les importantes sommes dépensées via le « budget externe ». Le sentiment régnait parmi les Afghans que les étrangers s'enrichissaient sur le dos de leurs malheurs.

L'argent de l'aide et la présence massive de troupes internationales, de travailleurs d'ONG et de consultants constituaient deux sources importantes de richesse, qui établissaient une économie d'aide et de guerre. Cela créa une ambiance d'« argent facile », encourageant d'autant plus les stratégies permissives que le boom ne durerait pas. L'ampleur de la corruption faussait l'entreprise de *state building* et contribuait à forger une économie politique qui renforçait les caractéristiques problématiques de l'État rentier. La dynamique était simple. L'accès à la politique constituait la voie royale pour conclure les contrats avec les militaires étrangers, l'aide internationale et le gouvernement. Les recettes provenant de ces contrats finançaient la politique de népotisme, qui renforçait un peu plus le pouvoir et le statut des acteurs impliqués, et permettait un meilleur accès à de nouveaux contrats.

Dans les provinces, l'accès politique aux militaires étrangers et aux dirigeants locaux se traduisait par des gains d'argent. À Kandahar par exemple, le projet de construction d'un immense aéroport avec des baraquements devant héberger 15 000 hommes signifiait d'importants contrats de construction, la location de terres et des services variés et divers. Les hommes forts locaux monopolisèrent les contrats, qui, à côté du trafic de drogue, représentaient la plus importante source de richesse pour la province. La corruption minait également la légitimité interne et externe du gouvernement, largement considéré comme complice. Elle alimentait en outre le scepticisme de nombreux Afghans sur l'ordre social actuel où les nouveaux riches s'exposaient sans pudeur alors que le chômage et la précarité dominaient dans le pays.

Fonctions et dysfonctions politiques de l'État rentier

L'État rentier afghan s'est construit autour de deux principes en conflit : l'appropriation et le contrôle. Les « patrons » internationaux

tentèrent d'établir une série de contrôles : directs, via le « budget externe », et indirects avec le financement de la « deuxième fonction publique », incluant entre autre les salaires de ministres et de 105 membres du bureau de la présidence. L'élite politique et administrative afghane riposta en demandant à plusieurs reprises que l'entièreté de l'aide soit canalisée à travers le gouvernement.

L'opposition entre appropriation et contrôle se concentrait de manière croissante sur le bureau de la présidence où Karzai luttait avec les donateurs étrangers sur des questions politiques, judiciaires et militaires. Les donateurs intervenaient régulièrement dans le processus de nominations, mais Karzai arrivait à nommer en fonction de ses calculs politiques et de son népotisme. Avec la détérioration des relations, il devint évident que Karzai gérait les nominations dans le but de renforcer sa base locale. Des tensions similaires émergèrent dans les affaires législatives et judiciaires, où Karzai usait de son pouvoir de grâce présidentielle pour interférer dans les procédures en cours afin de protéger son propre réseau de pouvoir. Le résultat prévisible fut plus de conflits avec les donateurs.

Le financement des salaires d'une partie du bureau de la présidence ne signifiait donc pas que les donateurs étrangers puissent contrôler Karzai. La dépendance, loin de se traduire par une soumission au contrôle externe, se manifestait souvent par une résistance et un non-respect des dispositions. Ce qui autorisait les élites afghanes à agir de la sorte était, d'une part, le fait que l'aide internationale consacrait formellement l'« appropriation locale », et, d'autre part, la situation de dépendance mutuelle et le statut stratégique de l'Afghanistan pour l'Otan.

Les stratégies mises en place par les élites afghanes pour influencer les politiques de leurs « patrons » internationaux n'incluaient pas la construction à long terme d'institutions publiques et le renforcement de partis politiques et du parlement. À la place, furent privilégiées des stratégies de survie à court terme de trois sortes. La première consistait à maximaliser l'espace politique pour mener des actions autonomes, en exploitant les nombreux désaccords parmi les donateurs. La deuxième visait à développer des négociations avec les autres élites représentatives – chefs tribaux ou locaux, anciens moudjahidines ou leaders religieux –, afin de se constituer une puissance politique et un soutien potentiel à long terme si (et quand) l'aide extérieure se réduit. Enfin, les élites tentèrent d'accumuler du capital économique pour acquérir des faveurs

commerciales, acheter des partisans armés et obtenir un soutien politique.

Le choix de stratégies personnelles de survie au détriment de la construction d'institutions à long terme correspondait partiellement aux caractéristiques de l'État rentier. Dépendants des fonds extérieurs et des forces militaires internationales, les dirigeants politiques étaient peu enclins à développer des relations à long terme avec leurs sujets, par exemple à travers la constitution de partis politiques et de fortes assemblées élues. Mais ce penchant pour des stratégies de survie à court terme reflétait également les origines du régime. Les nouvelles élites étaient arrivées au pouvoir grâce à l'intervention menée par les États-Unis. Aussi diverses qu'elles fussent, aucune n'avait d'expérience dans des partis politiques, dans des mobilisations populaires ou des mouvements sociaux. Seules peut-être faisaient exception les factions politiques liées aux dirigeants islamistes, notamment Hezb-e-Islami, qui possédait une organisation politique forte et une représentation au sein du Parlement et de l'administration. Mais vu son rôle durant la guerre civile, le parti suscitait une profonde méfiance tant parmi les Occidentaux que parmi les réformateurs afghans.

Coercition

Le second élément constitutif du *state building* – la force coercitive au service d'un État central – avait initialement été amené par les forces internationales, mais dès le début l'impossibilité de créer un monopole de la force allait constituer le talon d'Achille de toute la dynamique, et s'aggraver avec le temps.

Le monopole dispersé de la force

Le programme de démobilisation et de réintégration des groupes armés (DDR), lancé en 2003 par les Nations unies, fut confronté aux réserves des militaires états-uniens affirmant avoir besoin de ces forces pour combattre les talibans. Il fut en outre en butte à la résistance de l'Alliance du Nord et aux lenteurs de la procédure. Par ailleurs, le programme visait les forces militaires afghanes et non les milices, qui travaillaient avec les forces américaines. Cela hypothéquait la perspective de bonne gouvernance et le monopole de la force par l'État, parties intégrantes pourtant du programme de maintien de la paix. Néanmoins le DDR facilita la transition en permettant à des leaders militaires de passer dans l'arène politique,

mais sans leurs partisans armés. Plus de 60 000 hommes furent ainsi démobilisés et reçurent une aide pour réintégrer la vie civile. Un nombre équivalent d'armes fut collecté et les Forces militaires afghanes formellement démantelées.

Parmi les simples combattants, un très faible pourcentage rejoignit l'Armée nationale afghane nouvellement constituée, principalement parce qu'ils étaient trop âgés (l'âge maximum avait été fixé à 28 ans). Un nombre indéterminé rejoignit les milices locales et les forces de police semi-privées. Beaucoup de groupes armés – liés aux structures gouvernementales locales, à l'économie de la drogue ou aux deux – jouissaient d'un réseau de protection qui avait des ramifications profondes au sein du ministère de l'intérieur. En outre, la valeur de ces milices allait s'accroître avec le développement de l'insurrection. En novembre 2008, les Nations unies estimaient qu'il existait 1 800 groupes armés, rassemblant peut-être 120 000 membres. Cela représentait deux fois la taille de la nouvelle Armée nationale afghane, censée servir l'appareil de l'État central et assurer le monopole de la force légitime.

L'Armée nationale afghane (ANA)

En 2005, l'ANA nouvellement reconstituée comptait 22 000 hommes. Son nombre tripla en six ans et passa à 171 600 hommes à la fin 2011. Ce fut une expansion extraordinairement rapide, liée initialement au défi croissant de l'insurrection et à la volonté insistante de l'Otan d'« afghaniser » la guerre. Cette rapide expansion soulevait des questions tant sur la qualité d'une armée caractérisée par des taux élevés d'analphabétisme et des tensions ethniques, que sur son efficacité combattante et sa loyauté politique. Un autre problème était la dépendance de l'ANA envers les États-Unis. Au milieu de la décennie, ceux-ci finançaient plus de la moitié du budget de la défense du gouvernement afghan. En 2009, l'assistance militaire états-unienne à l'ANA avait atteint plus de 4 milliards de dollars (US Government Accountability Office, 2011)⁴. Le financement était principalement canalisé par le « budget externe », ce qui donnait aux Américains un pouvoir discrétionnaire additionnel.

La structure du financement mettait en évidence le problème de durabilité. Sans le financement des donateurs, le gouvernement

4. Ces chiffres n'incluent pas le coût des formateurs étrangers et d'autres services et produits liés.

afghan ne pouvait maintenir une armée de cette taille, sans compter que la police elle-même dépendait largement des donateurs étrangers. La Banque mondiale avait déjà attiré l'attention en 2004 sur ce qu'elle estimait être des dépenses disproportionnées en matière de sécurité, signalant que cela risquait de constituer un obstacle plutôt qu'un appui au processus de *state building*. Il y avait également des implications en matière de politique étrangère. Une armée afghane constituée, entraînée, équipée et financée par les États-Unis était sujette à l'influence américaine de bien des façons, depuis la formation idéologique jusqu'au contrôle budgétaire et à l'approvisionnement. Le rôle de l'armée dans la politique domestique constituait une autre source de préoccupation à long terme, l'armée étant une institution bien plus forte que les principales branches civiles de l'État. Ce décalage laissait présager la possibilité d'un rôle important de l'armée en politique, peut-être à l'instar de ce qui se passe au Pakistan ou à l'image de l'expérience afghane passée.

La (re)construction des milices locales

La stratégie officielle de *state building* fut confrontée à partir de la seconde moitié de la décennie à un défi plus immédiat. Cherchant à rétablir rapidement la sécurité en milieu rural où les talibans gagnaient du terrain, les Américains et le gouvernement afghan commencèrent à travailler avec les groupes armés informels. L'idée était de créer des milices locales, liées aux conseils locaux d'anciens (*shura*), mais financées par les États-Unis. Formellement placée sous l'autorité du ministère de l'intérieur, cette stratégie était en fait en complète opposition avec la politique proclamée des Nations unies.

Les milices villageoises pouvaient peut-être constituer une défense additionnelle face aux insurgés, mais leur impact sur la reconstruction de l'État était clairement négatif. Elles s'ajoutaient à la myriade de groupes armés déjà existants, avec ou sans uniforme – incluant les forces spéciales de 3 000 hommes, entraînées et commandées par la CIA – qui ne participaient pas de la chaîne de commandement et de contrôle du gouvernement afghan et ne servaient pas nécessairement ses intérêts. Cela représentait un autre revirement dans la politique initiale de désarmement des combattants irréguliers et des forces illégales qui visait à permettre à l'État d'établir un monopole légitime de la force.

Légitimité

Comme l'a démontré l'histoire, la construction étatique est un processus hautement conflictuel. En Afghanistan, les efforts précédents de renforcement de l'État central se confrontèrent systématiquement aux intérêts particuliers : autorités locales et tribales, grands propriétaires résistant aux demandes de taxes de l'État, leaders religieux entendant garder leur rôle dans l'administration de la justice. Des trois piliers fondamentaux du *state building*, la légitimité est particulièrement précieuse, car elle constitue un mécanisme non-violent générant l'adhésion et le soutien moral au sein de la population.

Dans l'histoire moderne, les processus actifs de *state building* eurent généralement une dimension populaire, qui renforçait la légitimité et s'exprimait souvent en termes nationalistes. L'un des exemples classiques fut la création de la Turquie au début du 20^e siècle. Le technocrate et les conseillers occidentaux furent recherchés, mais selon des conditions que nous appellerions aujourd'hui « d'appropriation locale ». Le leader nationaliste Kemal Atatürk institua des réformes radicales, afin de créer un État avec une armée efficace, une administration publique moderne et une économie indépendante. Les sacrifices faits et les résistances renversées, le furent au nom du salut de la nation face aux dangers extérieurs.

Sources de légitimité

La résistance à l'ambitieux programme de modernisation du *state building* provint de deux axes principaux. Alors que les détenteurs de pouvoir au niveau local cherchaient à maintenir ou accroître leur autonomie vis-à-vis du centre – tout en gagnant une part plus importante du pouvoir à Kaboul afin d'accéder au financement de l'aide –, la principale préoccupation du gouvernement central était d'étendre son contrôle sur les provinces. Les relations centre-provinces se développaient aussi en fonction de la signification politique croissante de l'identité ethnique, elle-même fruit de la guerre civile des années 1990, quand les milices tadjiks, ouzbeks, hazaras et pachounes se combattaient l'une l'autre. Une deuxième ligne de fracture provenait des milieux conservateurs opposés au programme de modernisation. Les leaders traditionnels et religieux, particulièrement les ex-moudjahidines, craignaient que nombre des réformes envisagées ne minent leur statut et pouvoir et ne désislamisaient la société afghane.

La volonté d'établir au minimum un État minimaliste issu du chaos laissé par la révolution, l'invasion et la guerre civile constituait la principale justification du nouvel ordre politique. Utile pour la coalition internationale comme instrument antiterroriste, un tel État devait également être en mesure de répondre à une partie des espoirs de paix et de sécurité de la population. L'objectif plus global était de promouvoir une réconciliation nationale, une stabilité démocratique et une paix durable. Parmi les agences d'aide internationale et les réformateurs, la croyance prévalait qu'un État assurant une part de sécurité, de justice, des services sociaux de base et une bonne gouvernance générerait sa propre légitimité.

Le problème cependant avec une source utilitaire de légitimité est que la vision idéale risque de rester virtuelle; l'État doit remplir effectivement ses obligations pour concrétiser son potentiel de légitimité. Or, de manière générale, l'État afghan ne remplit pas ses obligations. Le gouvernement et ses soutiens internationaux ont échoué à assurer la sécurité dans diverses parties du pays, à enrayer l'insurrection et offrir une sortie politique à la guerre. De même ont-ils échoué à arrêter la corruption et les abus et à construire une administration compétente. La vision libérale et démocratique promue par la communauté internationale et les réformateurs afghans fut de plus en plus éclipsée par une réalité quotidienne faite de violences, d'inégalités et de corruption.

Dans une telle situation, quelles étaient les sources de légitimation disponibles pour le nouvel ordre politique post-taliban? La question allait bien au-delà de la légitimité de tel ou tel individu comme Hamid Karzai; elle touchait à l'ensemble du programme mis en œuvre avec le soutien international pour reconstruire, réformer et moderniser la société afghane. La religion et le nationalisme étaient les deux forces potentielles de légitimation. Le seul gouvernement qui ait écarté les deux fut celui des communistes et il ne dura pas longtemps. Par contraste, les autorités post-talibanes furent attentives à reconnaître la dimension centrale de l'islam. En Afghanistan, le rapport historique entre religion et État ne fut jamais simple. Invoquer l'islam pour légitimer le nouvel ordre soutenu par l'Occident restait possible, mais difficile du fait de la guérilla interne des insurgés au nom de l'islam et du contexte international. Le nationalisme était clairement hors jeu. Un État dépendant largement du capital international, des consultants et des forces militaires étrangers pour survivre ne pouvait de manière crédible invoquer

le nationalisme. Les seules tentatives faites dans ce sens furent les constantes accusations du gouvernement contre le soutien pakistanais aux insurgés.

Si le système de clientélisme et de népotisme a contribué au maintien du régime, il constituait une source de légitimité fragile et capricieuse. D'une part, il dépendait des ressources issues de l'économie de l'aide et de la guerre. D'autre part, la stratégie de cooptation des hommes forts au niveau local avait une tendance contre-productive (Sinno, 2008). Pour gagner leur loyauté, il fallait leur fournir armes et argent, alors que leur objectif principal restait de maintenir et d'accroître leur indépendance ; plus ils étaient payés afin d'être loyal au centre, plus grande était leur capacité de rompre ou de défier le centre.

Le programme de *state building* en Afghanistan après 2001 bénéficiait d'un capital important et de forces armées, mais les deux étaient fournis ou dépendaient de pouvoirs extérieurs. Cela créa un déficit de légitimité. Confronté un siècle plus tôt au même problème, les kémalistes turcs réagirent en créant un parti politique qui mobilisa la population et soutint leur ambitieux programme. Dans l'ère post-talibane, les Afghans ne formèrent ni parti politique ni mouvement social. Certes, le modèle kémaliste de reconstruction nationale appartient à une phase antérieure de l'histoire et donc n'est peut-être guère pertinent pour le 21^e siècle. Mais le projet de « *state building* » massivement internationalisé en Afghanistan contient des éléments de pratiques coloniales également en décalage avec l'ère postcoloniale actuelle.

Traduction de l'anglais : Frédéric Thomas

Bibliographie

- Bayart J.-F. (2000), « Africa in the World: A History of Extraversion », *African Affairs*, 99, janvier, vol. 394.
- Dalgaard C.-J. & Olsson O. (2008), « Windfall Gains, Political Economy and Economic Development », *Journal of African Economies*, hiver, vol. 17.
- Fukuyama F. (2004), *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, New York, Cornell University Press.
- Goodhand J. (2005), « Frontiers and Wars: The Opium Economy in Afghanistan », *Journal of Agrarian Change*, octobre, vol. 5.
- Krasner S.D. (2004), « Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States », *International Security*, printemps, vol. 29.
- Sinno H.A. (2008), *Organizations at War in Afghanistan and Beyond*, New York, Cornell University Press.

Tilly C. (1990), *Coercion, Capital, and European States, A.D. 990-1990, Studies in Social Discontinuity*, Cambridge, Blackwell.

Usaid/Afghanistan (2009), *Assessment of Corruption in Afghanistan*, Kabul.

US Government Accountability Office (2011), « Afghanistan Security: Afghan Army Growing, but Additional Trainers Needed ; Long-term Costs Not Determined », 27 janvier 2011, www.gao.gov/products/GAO-11-66