

Exemple de pays I:

# Afghanistan – Un État en profonde mutation

*Jusqu'en 1978, l'État afghan était faible mais stable. En revanche, il avait toujours été accompagné par un ordre rural solide. L'effondrement ne se produisit que lorsque eut lieu une tentative d'édification d'un État fort sans consultation de la population rurale, sur la base d'idéologies étrangères et sous l'influence de l'armée. Même si l'État central a parfois fait défaut, de nombreuses institutions publiques ont démontré une surprenante capacité de survie dans les provinces, au point que de larges pans de la population avaient clairement conscience de l'existence de l'État.*

Dr Bernt Glatzer  
Internationale Weiterbildung und  
Entwicklung gGmbH (InWEnt)  
Centre de préparation à la coopération  
au développement  
Bad Honnef, Allemagne  
bernt.glatzer@inwent.org



Dans l'arrière-pays, les gens entretenaient avec l'État central un lien marqué par une saine distanciation.

Il a toujours existé entre la capitale afghane et l'arrière-pays, un contraste très marqué caractérisé par le désintérêt et la défiance mutuels. Il ne faut pourtant pas considérer cet arrière-pays comme un élément soumis à l'État central dominant, puisque la plupart du temps, c'est lui qui décidait de la réussite ou de l'échec du gouvernement de Kaboul.

## La conception de l'État avant 1978

Jusqu'en 1978, l'État était pour la plupart des Afghans un fait évident (voir aussi l'encadré). La population des zones rurales ne s'intéressait ni à la manière dont les décisions politiques étaient prises dans la capitale ni au recrutement des dirigeants et dignitaires ou à leur contrôle. Lors du renversement du roi en 1973 et de la proclamation de la République, un constat laconique se répandit : « Nous avons un nouveau roi : le roi République. »

Dans l'arrière-pays, les gens entretenaient avec l'État central un lien marqué par une saine distanciation comme s'il s'agissait d'une lointaine agence pouvant servir en cas de besoin, par exemple pour assurer la paix dans le pays et se protéger des débordements de pays voisins plus puissants; en revanche, on le tenait volontiers à l'écart des affaires qu'on pouvait régler soi-même, se contentant au plus de faire appel à l'arbitrage de fonctionnaires de district pour régler les litiges locaux menaçant

d'échapper au contrôle des anciens des villages ou des camps.

Jusqu'en 1978, l'État était très efficace dans ses missions de sécurité, s'appuyant sur un système de menaces et d'interventions militaires ponctuelles à caractère symbolique, pour un coût minimal. La faillite de l'État se révéla lors de la sécheresse et de la famine de 1971/72 lorsqu'un hiver très rude succédant à deux mauvaises récoltes provoqua la mort de dizaines de milliers de personnes dans le nord et le centre du pays. Bien qu'à Kaboul et au Pakistan, l'aide alimentaire et matérielle fut disponible en quantités suffisantes, l'armée se montra incapable de l'acheminer dans les zones de famine. L'inaction fut imputée en grande partie au roi Zahir Shah. Beaucoup voient dans cette catastrophe la cause de la fin de la monarchie afghane. Pourtant, quelques années de république suffirent pour que l'espoir cède la place au désenchantement puisque les conditions de vie de la population rurale ne s'amélioraient pas. Et en 1978, le renversement du « roi République » ne suscita que peu de regrets.

## La révolution et le rapport à l'État pendant la guerre

Lorsqu'au printemps 1978, un groupe d'officiers supérieurs de gauche imposa au pouvoir l'homme de lettres marxiste Nur Mohammad Taraki et son parti démocratique communiste populaire, le contrat social non écrit qui reliait le peuple et l'État

fut brisé. Taraki était certes né en 1917 dans une tente de nomades, mais il grandit à Kandahar, et fréquenta ensuite principalement les milieux intellectuels de gauche afghans et étrangers où il se sentait plus à l'aise que dans sa campagne de naissance. Il jugeait les propos de Karl Marx sur l'Afghanistan plus réels que ce qu'il aurait pu lui-même observer dans les villages afghans, voire dans sa propre famille. Après le putsch, furent adoptés rapidement d'innombrables décrets révolutionnaires bien intentionnés mais totalement irréalistes qui heurtèrent profondément la population rurale, comme la réforme agraire ou l'alphabetisation des adultes. Lorsqu'en 1978, des cadres de Kaboul se répandirent dans les villages du sud-est du

pays pour emmener les femmes et leur faire suivre des cours d'alphabetisation, nombre de ces jeunes hommes zélés furent tués par les maris et pères en colère. L'armée organisa des expéditions punitives contre les villages rebelles jusqu'à ce qu'une partie de la population concernée s'enfuit vers le Pakistan tandis qu'une autre partie prenait armes pour se lancer dans la résistance aux nouveaux maîtres du pouvoir de Kaboul.

Dans la plupart des autres provinces du pays, le régime de Kaboul se retrouva dans une lutte ouverte et sanglante avec sa propre population et se laissa entraîner dans des massacres et autres atrocités qui devinrent la marque du nouveau gouvernement dans l'esprit de la population rura-

le. Lorsque fin 1979, des troupes étrangères entrèrent en Afghanistan pour soutenir un État qui devenait impuissant face à sa population, le régime perdit ses derniers soutiens dans le peuple.

Les communistes afghans avaient commis une erreur fondamentale, celle de détruire l'équilibre politique entre un ordre rural bien établi, avec ses normes et ses valeurs, d'une part, et la volonté de l'État central d'affirmer son pouvoir d'autre part. Ils brisèrent ainsi durablement le contrat qui existait entre le village et la capitale, ce qui provoqua au bout du compte la chute de leur régime.

Manifestement, ils avaient pensé ne pas avoir besoin de la bienveillance de la population et cru pouvoir s'imposer par la force et avec une aide extérieure. Au cours des années quatre-vingt, l'État de Kaboul perdit ainsi son arrière-pays et ne put maintenir son pouvoir que dans les grandes villes, malgré l'intervention de l'armée soviétique, marquée par de lourdes pertes. Pourtant, des parties essentielles de ses institutions continuèrent à fonctionner à Kaboul ainsi que dans les « zones libérées » des Moudjahiddines. Lorsque, par exemple, la ville de Herat était encore aux mains des communistes de Kaboul, le chef rebelle Ismael Khan mit sur pied dans les alentours un système opérationnel de justice, de formation et de santé. À la même époque dans la province orientale de Kunar, apparut un mini-État dans lequel des élections furent même organisées en 1990 sur une base multipartite. Et même dans des zones éloignées, comme le Nuristan à l'est et dans le centre de l'Afghanistan, des structures étatiques aptes à fonctionner se sont formées.

À Peshawar (Pakistan), un gouvernement afghan en exil se forma sur la base des partis moudjahiddines. Ces partis (tanzims) organisèrent le ravitaillement des rebelles et la vie dans les camps de réfugiés. Le Pakistan et les soutiens occidentaux des Moudjahiddines pensaient qu'il était impossible d'organiser la lutte contre Kaboul sans ces partis, mais les tanzims n'étaient pas pour autant populaires.

La faillite des partis moudjahiddines apparut au grand jour en 1992 après la chute de Naji bullah, le dernier chef du gouvernement socialiste, lorsque les Moudjahiddines se lancèrent dans des combats fratricides à Kaboul au lieu de reconstruire l'État. Pendant les combats entre tanzims, la moitié de la capitale fut réduite en ruines, tandis que l'État se reconstituait dans les provinces, certes sans coordination et avec des réussites inégales. Cette reconstruction rapide dans certaines provinces, telles Herat, Khost, Nangarhar, Bamyan, n'aurait pas été pos-

## Sentiment national et ethnicité

Au printemps de 1970, l'auteur s'entretenait avec des habitants à la périphérie d'un village hazara dans le centre de l'Afghanistan. Lorsqu'il montre incidemment un camp de nomades proche, s'instaure le dialogue rapporté ci-dessous :

« *Qui sont ces gens là-bas ?* »

« *Des Kutschi.* » (des nomades)

« *De quel groupe ethnique (qawm) font-ils partie ?* »

« *Des Afghans.* »

« *Mais vous-mêmes, n'êtes-vous pas des Afghans ?* »

« *Non, nous sommes des Sayyides.* » (descendants du Prophète, parmi lesquels une grande partie du Hazara, au centre de l'Afghanistan)

« *Mais ne faites-vous pas partie aussi de l'Afghanistan ?* »

« *Hm ...* »

« *En fait, vous êtes de quel pays ?* »

« *De Bamiyan.* »

« *Pas de l'Afghanistan ?* »

« *Hm ... - si, aussi.* »

« *Et vous êtes de quel État (dawlat) ?* »

« *Kaboul.* »

« *Et qu'est-ce que l'Afghanistan ?* »

« *Le pays des Afghans.* » (en montrant le camp de nomades)

La discussion qui suivit montrait que s'il existait une idée concrète de l'État, visible à travers les fonctionnaires, l'armée et la capitale, l'Afghanistan en tant que pays, ses frontières et sa population restaient des notions floues. Il n'existait pas de sentiment national afghan, tout au moins dans l'arrière-pays et on s'identifiait à son groupe ethnique d'origine (ici, les Sayyides), à sa confession (ici, les Chias) et à sa région (Bamiyan). L'ethnicité ne joue un rôle que pour se distinguer des autres, donc ici des nomades pachtoues. Chez les Taymani, dans l'ouest de l'Afghanistan central, l'auteur a pu constater que l'appartenance déclarée à une ethnie peut changer suivant l'interlocuteur. Face à des fonctionnaires et à des ethnologues de passage, on se disait Pachtoues (« Afghans ») de la tribu des Kakars ; en revanche, lorsque des nomades pachtoues revendiquaient des droits de pâture à des Taymani, ils se disaient Taymani ou Aymaq. Là où des relations amicales et de symbiose économique s'étaient créées entre nomades pachtoues et Taymani, on tenait à se distinguer sur le plan ethnique.

Bien que les conflits guerriers se soient sans cesse rallumés entre Pachtoues et Hazara depuis le 19<sup>ème</sup> siècle, le tissu interethnique afghan était plutôt marqué par un voisinage pacifique et la fierté des particularismes culturels, conformément au verset du Coran XLIX, 14: « oh hommes, nous vous avons ... partagés en familles et en tribus, afin que vous vous connaissiez entre vous » (traduction Kasimirski, 1840). Il fallut attendre la guerre civile des années 80 et 90 du 20<sup>ème</sup> siècle, qui commença dans les « zones libérées » avant même le retrait de l'Armée rouge (1989), pour que l'ethnicité soit utilisée comme munition dans la lutte sanglante pour le pouvoir entre les acteurs politiques. Le recours abusif aux identités ethniques était trop transparent pour ne pas être détecté par de grandes parties de la population. Ce n'est pas par hasard si c'est justement à cette époque qu'est né un sentiment national afghan marqué, au-delà des frontières ethniques.



Les chances de reconstruction dans la paix sont bonnes. L'économie croît, de même que la production agricole.

Photo: Glatzer

sible si les institutions d'État n'étaient pas restées ancrées dans la conscience de la population.

Quelle qu'ait été la réussite de quelques princes locaux dans leur zone d'influence, ils se sont révélés incapables de reconstruire l'État central. Malgré une aide internationale considérable pour la reconstruction des infrastructures du pays, les pays étrangers n'ont pas contribué à l'époque au rétablissement d'un État central. Au contraire, entraînés par des intérêts particuliers, les pays voisins et d'autres pays intéressés ont chacun soutenu des personnalités et des partis différents, au détriment de l'unité de l'État.

Malgré la prospérité de quelques provinces afghanes, le pays sombra dans le chaos politique tandis que les agissements contraires aux droits humains de certains chefs et partis moudjahiddines devenaient impossibles à distinguer d'une banale criminalité en bande. Lorsqu'en 1994, un petit groupe d'étudiants en théologie (Talibans) pilla un stock d'armes et se lança à la conquête de la ville de Kandahar et de ses environs, au sud du pays, pour la libérer de la plaie des « combattants de la foi » pervers, le peuple les acclama, et des milliers de miliciens qui avaient jusque là été au service de seigneurs de la guerre, rallièrent les Talibans avec enthousiasme. L'idéologie des Talibans et de leurs soutiens pakistanais n'intéressait alors presque personne. Portés par une vague d'enthousiasme, alors qu'initialement, ils ne voulaient libérer que Kandahar, les Talibans s'emparèrent de Kaboul, balayant en chemin toute résistance des Moudjahiddines.

Un an plus tard, Kaboul et 95 pour cent du pays étaient aux mains des Taliban. Durant la première année de leur pouvoir, une grande partie de la population, du petit paysan à l'intellectuel de Kaboul, était « pro Taliban ». Les horreurs de la guerre civile étaient encore présentes dans toutes les mémoires au point que

l'idéologie radicale qui animait ces troupes « d'étudiants » semblait de moindre importance.

Après quelques années de régime Taliban, le désenchantement s'installa dans une large partie de la population, y compris chez les Pachtounes qui constituaient la source principale de recrutement des Talibans. Il s'avéra que ni les étudiants en théologie ni leurs chefs militaires et miliciens n'étaient capables de prendre les affaires du pays en mains. La manière quasi hystérique des Talibans de s'opposer aux traditions afghanes et de se mêler des affaires privées des gens inquiéta bientôt même les habitants des régions les plus reculées.

Les Talibans avaient reproduit l'erreur des communistes en négligeant de rétablir l'équilibre politique et administratif entre la capitale et les villages. Les citadins et les villageois prirent de plus en plus conscience que les Talibans subissaient l'influence de conseillers pakistanais, arabes, ainsi que, au début, américains, et qu'ils s'étaient éloignés de leur propre population.

### Le peuple et l'État dans l'après-guerre – des chances nouvelles

Les sondages réalisés par l'auteur entre 1995 et 2000 montrent que la prise de conscience de l'appartenance à une nation et de l'existence d'un État avait fait de grand progrès chez les paysans, artisans, journaliers et petits commerçants illettrés. À l'époque, même si les gens admiraient des seigneurs locaux comme Ismail Khan à Herat et Hajji Qadir à Djalahabad, ils se faisaient du souci pour l'unité du pays et critiquaient les seigneurs de la guerre pour leur égoïsme et leur action contre le gouvernement central. Même le célèbre stratège de la résistance, Ahmad Shah Massoud ne trouvait plus de soutien qu'auprès des habitants de sa région

natale ainsi que, à l'extérieur, auprès des étrangers. Beaucoup l'ont rendu responsable de la situation chaotique qui régnait à Kaboul avant la période des Taliban, car lui aussi aurait joué la carte ethnique en voulant ériger un État tadjik. Une grande partie de la population n'envisageait pas l'Afghanistan autrement que comme un État national doté d'un centre administratif fort à Kaboul, et de provinces faibles, mais disposant d'une autonomie importante pour les affaires locales au niveau des villages et des districts.

Cette prise de conscience populaire renforcée de l'existence d'une nation et d'un État afghan a certainement progressé, surtout en exil. Plus de la moitié de la population afghane a passé à l'étranger une partie des années de guerre et de régime taliban. Ce fait concernait aussi les habitants des zones très reculées. C'est au pire à l'étranger que l'on prend conscience d'être un Afghan ou une Afghane, là où personne ne pose de questions sur l'ethnie ou la tribu d'origine. Les Afghans ont pu tirer des leçons positives de l'exil, par exemple en voyant comment fonctionne un État dans la pratique, qu'il s'agisse du Pakistan, de l'Iran ou d'une démocratie occidentale. Ils ont peut-être appris les choses de manière fragmentaire, mais tous les Afghans savent aujourd'hui qu'un État doit assurer un certain nombre de prestations minimales et que la corruption, l'arbitraire, les brutalités, mais aussi l'inaction des régimes anciens ne sont pas naturels ; ils ont compris que d'autres possibilités existaient et que le peuple pouvait exiger quelque chose de l'État. Durant cette époque, on pouvait certes ressentir chez de nombreux Afghans une certaine nostalgie des périodes paisibles et sûres d'avant 1978, mais chacun sait aussi qu'un retour au bon vieux temps est aujourd'hui impossible avec les moyens d'autrefois, à savoir un État minimum et une autonomie maximale des institutions rurales. Le fléau des seigneurs de la guerre, la culture et le commerce de la drogue, les interventions étrangères et l'absence de contrôle sur l'action de nombreuses organisations internationales d'aide suscitent dans les villages un besoin de plus en plus fort d'intervention de l'État central. Si cette action peut s'effectuer de manière transparente et en accord avec les représentants des villages et vallées, la coopération de la population sera assurée et l'équilibre entre État et village sera restauré. Aujourd'hui, la reconstruction de l'État a de réelles chances de réussir si elle profite des structures rurales politiquement égalitaires, de la prise de conscience aigüe et largement répandue du rôle de l'État et de l'aspiration de la population à la paix et à la sécurité dans un État ressenti comme efficace et juste.