

Policy Brief

L'Occident peut-il faire fléchir le gouvernement taliban ou l'inverse?

Par Mohammed Loulichki

PB - 32/22

Le retrait des troupes américaines d'Afghanistan et la reconquête, rapide et sans résistance notable, du pouvoir par les Talibans, a ouvert un nouveau chapitre dans l'histoire particulièrement tumultueuse de ce pays. La mise en œuvre de la décision américaine a suscité des remous sur le plan interne et des critiques sur le plan extérieur, particulièrement de la part des alliés et des partenaires de Washington. Les engagements pris par les Talibans en vertu de l'Accord signé le 29 février 2020 comportaient principalement l'obligation de ces derniers de s'abstenir de tout appui ou parrainage d'actes terroristes, de former un gouvernement inclusif et de respecter les droits humains. Toutefois, en l'absence de garanties juridiquement contraignantes pour la partie afghane, les pays occidentaux tablent sur les leviers de la reconnaissance, de l'allègement des sanctions et de l'aide humanitaire pour infléchir la politique des Talibans.

Malgré leur importance, ces moyens de pression restent limités eu égard à l'effet relatif de la non-reconnaissance, au particularisme du peuple afghan et aux risques inhérents à une instrumentalisation de l'aide humanitaire et du régime des sanctions qui risque de provoquer une catastrophe humanitaire en Afghanistan et une déstabilisation de l'ensemble de la région.

Dans une conjoncture internationale dominée par les conséquences de la guerre en Ukraine, aucune des parties, occidentale ou afghane, ne veut faire des concessions au-delà de l'impératif humanitaire et les deux semblent s'accommoder du statu quo.

INTRODUCTION

Le retrait des troupes américaines d'Afghanistan et la reconquête, rapide et sans résistance notable, du pouvoir par les Talibans, a ouvert un nouveau chapitre dans l'histoire particulièrement tumultueuse de ce pays qui a construit l'image d'une Nation réfractaire à toute domination et farouchement résistante à l'occupation étrangère. La capacité de ce pays à se soustraire par des moyens de bord aux Empires britannique, soviétique et américain a conforté son image de " Cimetière/Tombeau des Empires".¹

La décision américaine de se retirer d'une guerre, coûteuse à plus d'un titre, annoncée sous la présidence Obama et confirmée sous celle de son successeur Donald Trump, a finalement été actée par le Président Biden le 31 août 2021. Toutefois, si l'annonce du retrait a pu bénéficier d'un large appui, sa mise en œuvre a suscité des remous sur le plan interne et des critiques et des interrogations sur le plan extérieur de la part des alliés et des partenaires de Washington.

Faute de pouvoir gagner une guerre longue de 20 années lancée au nom de la lutte contre le terrorisme, l'Amérique s'est résignée à négocier avec un gouvernement dont des membres figurent sur la liste du Comité des sanctions du Conseil de sécurité des Nations unies.

Grâce à une médiation qatarie, dont la capitale abritait depuis le 18 juin 2013 une représentation du Mouvement rebelle taliban, les deux parties ont scellé un Accord signé le 29 février 2020 portant essentiellement sur la sécurisation du retrait des forces américaines, la facilitation du rapatriement des ressortissants américains et des autres alliés de la coalition et, surtout, l'abstention des nouveaux maîtres d'Afghanistan de tout appui ou parrainage d'actes terroristes, raison principale de l'engagement américain en Afghanistan après le 11 septembre.

Le retrait précipité des Etats-Unis et les décisions prises concernant la suspension de l'aide financière à l'économie afghane ont eu pour conséquences une crise socio-économique sans précédent dans ce pays et provoqué un malaise et une crispation dans les rapports entre les Etats-Unis et leurs partenaires, aussi bien européens que moyen-orientaux (I).

En l'absence de garanties formellement consignées et juridiquement contraignantes pour la partie afghane, le respect et l'exécution de ces engagements restent tributaires de la bonne volonté des nouveaux responsables de ce pays et des moyens de pression disponibles dont dispose la Communauté internationale, sur les plans bilatéral et multilatéral, pour lutter contre le terrorisme et assurer le respect des standards internationaux en matière des droits de l'homme et des libertés fondamentales (II). Ces moyens de pression d'ordres diplomatique, financier, économique et politique mis en œuvre depuis plus de deux années ont, dans la pratique, démontré leurs limites et même leurs effets inverses, eu égard à plusieurs facteurs qui tiennent à la nature du régime de Kaboul, à la culture des Talibans et à l'attitude des Etats voisins et de certaines puissances globales ou régionales, plus enclins à composer avec le gouvernement afghan qu'à lui imposer des conditions (III).

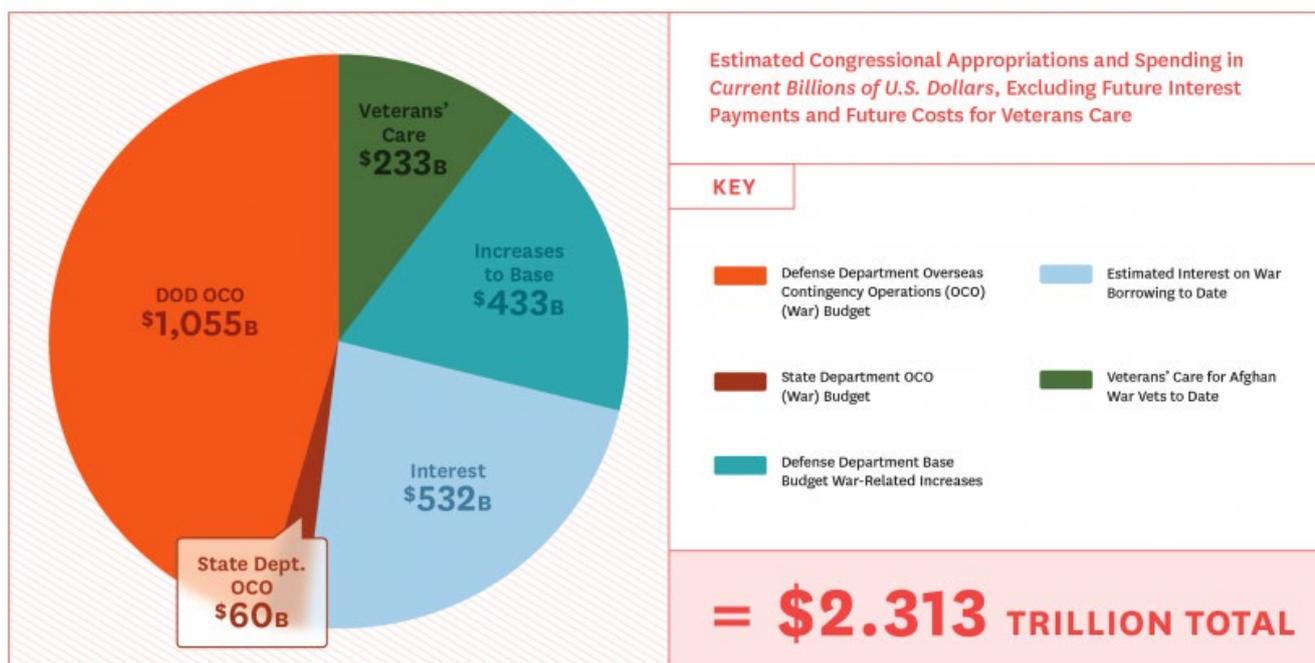
1. Pierre Royer " Afghanistan, le "tombeau des empires" dans la Revue "Conflits" du 28 décembre 2017.

I. LES CONSÉQUENCES DU RETRAIT AMÉRICAIN

Le refus du gouvernement taliban, installé à Kaboul depuis 1996, de livrer Ben Laden, accusé par Washington d'être le cerveau des attentats contre les Tours du World Trade Center et le siège du Pentagone a amené les Etats-Unis et le Royaume-Uni à déclencher l'Opération «Liberté immuable», obligeant le gouvernement en place à chercher refuge au Pakistan. Par la suite, une coalition de 17 pays a mis en place une Force internationale d'assistance pour la sécurité en Afghanistan (ISAF) sous mandat des Nations unies et engagé le pays dans un processus de dialogue politique entre les différentes composantes de la société afghane et destiné à y créer les conditions de paix et de stabilité.

Durant une vingtaine d'années, la coalition a tenté, à l'intérieur et aux alentours de l'Afghanistan, de sécher les sources du terrorisme et de pacifier le pays, d'organiser des élections multipartites régulières et d'injecter des Milliards de Dollars d'assistance financière et économique pour former, équiper et entraîner les Forces de sécurité afghanes, soutenir l'activité économique et stabiliser la situation de ce pays en vue de préparer un désengagement ordonné et progressif des forces de la coalition. Le bilan général de la guerre menée par les Etats-Unis et le reste de la coalition fait état de 243.000 victimes des deux côtés et 2.313 trillions de Dollars dépensés, soit \$300 million dollars par jour, ou encore "la valeur nette de Jeff Bezos, Elon Musk, Bill Gates et les 30 milliardaires les plus riches d'Amérique, réunis."²

U.S. Costs to Date for the War in Afghanistan, in \$ Billions FY2001–FY2022*



Malgré cet effort colossal, les Etats-Unis n'ont pu apporter ni paix, ni stabilité, ni démocratie au peuple afghan et se sont trouvés dans l'obligation de négocier avec le même ennemi qu'ils avaient chassé du pouvoir deux décennies avant et de retirer leurs troupes dans la

2. Christopher Helman and Hank Tucker "The War In Afghanistan Cost America \$300 Million Per Day For 20 Years, With Big Bills Yet To Come" Forbes 16 août 2021.

précipitation et la confusion. En effet, les projections du Pentagone prévoyaient jusqu'à dix-huit mois pour le retrait des troupes américaines et comptaient sur la capacité des Forces armées afghanes de "tenir le coup" jusqu'au départ du dernier soldat américain. Mais c'était surestimer le degré de préparation et de motivation de l'appareil militaire et sécuritaire afghan et sous-estimer la détermination et l'appui dont jouissaient les Talibans au sein de la population afghane, qui leur a permis de conquérir le pays en quelques semaines à la surprise générale, y compris celle des stratèges du Pentagone. Il a fallu moins d'un mois pour les Talibans pour contrôler la quasi totalité du territoire, malgré l'énorme différence des moyens humains et matériels dont ils disposaient par rapport aux forces gouvernementales et à la supériorité technologique et logistique des Forces de la coalition. D'après les rapports du Pentagone, les plus hauts gradés de l'armée américaine auraient recommandé au Président de laisser un minimum de 2 500 soldats en Afghanistan afin de pouvoir gérer une courte période de transition pour mieux gérer l'opération de retrait des militaires et des civils. Toutefois, le Président Biden aurait décidé de passer outre cette recommandation.³

Sur le plan interne, la victoire rapide des Talibans a été perçue comme une humiliation par une bonne partie de l'opinion publique américaine qui garde en mémoire le souvenir douloureux du retrait des troupes américaines du Vietnam et la conclusion des Accords de Paris de 1973 qui y ont mis fin. Pourtant, le principe de se retirer d'Afghanistan a bénéficié, au début, d'un large appui au sein de la société américaine et du Législatif, toutes tendances confondues. Cet appui s'élevait à la veille du retrait à 70% parmi les Américains qui étaient lassés du prolongement de l'effort de guerre et qui préféraient voir le Gouvernement fédéral consacrer les moyens financiers disponibles à l'amélioration du niveau de vie des couches les plus défavorisées de la société américaine. Cet appui s'est étioilé au vu de l'hésitation et du chaos qui ont caractérisé la phase de mise en œuvre de la décision et qui a suscité critiques et controverses entre Républicains et Démocrates mais aussi au sein du Parti démocrate.

US public supports withdrawal from Afghanistan (The Chicago Council for Global affairs August 9,2021)

US Withdrawal from Afghanistan

Do you support or oppose the decision to withdraw U.S. combat forces from Afghanistan by September 11, 2021? (%)



July 7-26, 2021 | n= 2,086

CHICAGO COUNCIL SURVEYS

3. "Le Retrait américain en Afghanistan : devant le Sénat, le Pentagone admet un «échec stratégique» Le Monde du 28 septembre 2021.

Sur les plans régional et international, le retrait américain a provoqué déception et inquiétudes auprès des partenaires et alliés des Etats-Unis et semé le doute sur la crédibilité et la constance de leur engagement militaire et stratégique à leurs côtés. En prenant acte du déclin de la puissance américaine et de sa nouvelle stratégie favorable à une présence stratégique sélective, destinée essentiellement à contenir la Chine, ces alliés ne cachent plus leur intention de se défendre par leurs propres moyens, à l'image de l'Union européenne (UE) qui se déclare déterminée plus que jamais à renforcer son autonomie stratégique pour assurer sa sécurité et défendre ses intérêts, tout en préservant ses alliances.⁴

Dans la Région du Moyen-Orient, le retrait des Américains d'Afghanistan, qui fait suite à leur démission en Syrie, à l'inefficacité de leur stratégie en Irak et à leur résignation à négocier directement avec l'Iran sur son projet nucléaire, a ébranlé la confiance des alliés arabes dans la région et amené les puissances régionales telles que l'Arabie saoudite ou la Turquie à compter sur elles-mêmes et à poursuivre une politique extérieure pragmatique qui n'écarte pas un rapprochement ponctuel avec la Russie sur des questions régionales quitte, parfois, à contrarier leur allié américain.

Enfin, la stratégie des Talibans pour reprendre le pouvoir a été perçue par les groupes armés qui cherchent à y accéder par la force dans le monde arabo-islamique comme le fruit de l'attachement à la foi et une prime à la persévérance lorsque l'objectif est de lutter même à armes manifestement inégales pour une cause sacrée (...). Le retrait américain et la prise de pouvoir par les Talibans ont résonné du Moyen-Orient au Sahel, particulièrement parmi les Houthis, le Hezbollah et Hamas qui y ont vu une source d'inspiration.⁵ En même temps, le retrait américain a suscité un débat parmi les mouvements islamistes modérés et radicaux sur le chemin le plus court et le plus efficace pour accéder au pouvoir.

N'ayant pas pu réaliser, pendant deux décennies, les objectifs assignés à leur campagne "Enduring Freedom" contre les Talibans, les Etats-Unis sont déterminés à poursuivre autrement leurs objectifs d'endigement du terrorisme dans la région en exerçant un maximum de pression avec l'aide de leurs alliés et partenaires pour faire fléchir le gouvernement de Kaboul et l'amener à respecter ses engagements concernant la lutte contre le terrorisme et le respect des droits humains.

II. LES MOYENS DE PRESSION DE L'OCCIDENT SUR LE GOUVERNEMENT TALIBAN

De par leur longue présence en Afghanistan et l'investissement qu'ils y ont consenti pour appuyer les structures de l'Etat afghan et son économie, les Etats-Unis ont établi une véritable dépendance de ce pays vis-à-vis de l'Amérique, de sorte que lorsque Washington a décidé de quitter le pays celui-ci a été replongé dans une situation de crise sécuritaire, économique, financière, alimentaire et humanitaire très grave. De ce fait, les puissances occidentales disposent de moyens de pression diplomatiques, politiques, économiques et financiers pour influencer l'action des Talibans. Or, pour que la Communauté internationale puisse venir en aide à ce pays et l'aider à relancer son économie et à y encourager l'investissement et la reconstruction, il faut que le gouvernement taliban normalise

4. «Le retrait chaotique d'Afghanistan nous oblige à accélérer les réflexions sans tabou sur la défense européenne» (lettre du Président du Conseil de l'Union européenne du 2 septembre 2021).

5. «L'échec des Etats-Unis en Afghanistan résonne au Sahel», le Monde du 18 août 2012.

ses relations avec le reste du monde. Cette normalisation passe préalablement par la reconnaissance de la part des grandes puissances et des principaux bailleurs de fonds des nouveaux maîtres de Kaboul.

1. La reconnaissance internationale : le maintien de l'ambiguïté

Il s'agit dans le cas de l'Afghanistan non point de la reconnaissance de l'Etat afghan lui-même mais simplement de la reconnaissance du nouveau gouvernement taliban. En effet, si la reconnaissance de l'Etat est tranchée depuis 1921, celle du nouveau gouvernement taliban pose problème pour des raisons qui tiennent essentiellement au fait que dans sa composition actuelle, le gouvernement installé à Kaboul compte parmi ses membres des personnes portées par le Conseil de sécurité des Nations unies sur la liste des individus liés au terrorisme et que ce même gouvernement est resté ambivalent concernant le respect des droits de la femme et des filles. Il est important de relever que devant l'insistance de la Communauté internationale sur la condition d'inclusivité dans la formation du gouvernement afghan, les Talibans se sont contentés de désigner un "gouvernement intérimaire" qui continue de gérer les affaires courantes. Cette formule peut s'expliquer par les deux raisons suivantes: la première est l'impression que les Talibans veulent donner au monde qu'ils sont toujours dans la poursuite du processus de concertation pour la formation d'un gouvernement national représentatif. La seconde tient au statut intérimaire de l'équipe gouvernementale actuelle qui permet aux Talibans de soutenir que de par sa nature, le gouvernement actuel n'est pas habilité à prendre des décisions sur des questions hautement politiques.

Contrairement à la reconnaissance d'Etat, qui obéit à des critères objectifs liés aux éléments constitutifs d'un Etat (une population, un territoire et une autorité gouvernementale), celle du gouvernement reste une décision unilatérale éminemment politique et discrétionnaire exprimant la volonté d'un Etat d'entrer en relation avec un nouveau gouvernement issu, souvent, d'une révolution ou d'une rupture de l'ordre constitutionnel.⁶ Pour le cas du gouvernement taliban, la question de la reconnaissance a été soulevée à deux reprises. En 1996, la prise du pouvoir par la force et les intentions déclarées de l'«Émirat islamique d'Afghanistan» ont alimenté l'hostilité de la communauté internationale qui a décidé, en réaction, de ne pas reconnaître le gouvernement taliban I. Seuls trois pays (le Pakistan, l'Arabie saoudite et les Emirats arabes Unis) l'avaient alors reconnu et tout porte à croire que ces mêmes pays et d'autres Etats voisins pourraient entrer dans des relations officielles avec la seconde version du gouvernement taliban. La situation de 2021 est cependant radicalement différente et la dynamique est plutôt en faveur de la reconnaissance du gouvernement taliban II qui contrôle effectivement le territoire, bénéficie de l'acquiescement de la majorité de la population à son autorité et qui jouit sinon d'une reconnaissance de facto du moins d'une attitude bienveillante de la part de plusieurs pays comme le Qatar, le Pakistan, l'Iran, la Chine, la Russie et la Turquie.⁷

Comme tout gouvernement qui accède au pouvoir par la force, la question de la reconnaissance revêt une importance déterminante et représente le sésame pour rejoindre le concert des nations et siéger légitimement au sein des Organisations internationales. La quasi totale dépendance de l'économie afghane de l'aide étrangère donne plus de valeur à cette question de reconnaissance. Toutefois, la recherche par le gouvernement

6. Ayesha Malik "The recognition of the Islamic Emirate of Afghanistan and the recognition of Governments under international Law" Research society of international Law, 2021.

7. Marie De Fournas "Afghanistan : Avec quels pays les talibans pourraient bientôt entretenir des relations diplomatiques?" 20 minutes , 18/08/21 www.20minutes.fr

taliban d'une reconnaissance internationale se heurte aujourd'hui à l'opposition des Etats-Unis et des autres pays occidentaux, à la réticence des pays qui éprouvent des craintes d'ordre sécuritaire ou sont sous influence ou pression américaine pour ne pas reconnaître ou tout simplement à l'indifférence de ceux pour lesquels la reconnaissance ne représente pas un enjeu. Même les Etats membres de l'Organisation de la coopération islamique (OCI) se sont abstenus à donner suite à la demande du ministre afghan des Affaires étrangères, Muhammad Hassan Akhund, qui les avait invités à être les «précurseurs d'une reconnaissance collective, lors du Sommet de ladite organisation tenu en janvier 2022 et ont lié leur reconnaissance au respect des droits de la femme. En revanche, les membres de ladite Organisation ont promis de travailler avec l'ONU pour débloquer des centaines de millions de Dollars d'avoirs afghans et d'accorder des dons pour pallier à la crise humanitaire.⁸

Dans la pratique, l'ambiguïté caractérise l'attitude des Etats-Unis et des Européens vis-à-vis du gouvernement taliban, en ce sens que ces pays alternent des actes diplomatiques symboliques qui s'apparentent à une reconnaissance de facto et des affirmations sur la non-reconnaissance officielle. Il en est ainsi des Déclarations du Président français, de l'ex-Chancelière allemande Merkel et du Secrétaire d'Etat américain Blinken qui ont tous admis par souci de réalisme, la nécessité de dialoguer avec les autorités installées à Kaboul tout en écartant la possibilité d'une reconnaissance en bonne et due forme.

Un autre signal est la réouverture de la délégation de l'Union européenne à Kaboul pour entretenir des "relations minimales" et la participation de délégations officielles occidentales à la Conférence d'Oslo du 24 janvier 2022 aux côtés d'une délégation officielle des Talibans, consacrée à l'action humanitaire en faveur du peuple afghan. Par contre, lorsque les Talibans ont tenté d'accréditer un nouvel Ambassadeur Représentant permanent auprès des Nations unies à New York en septembre 2021, les membres du Bureau de l'Assemblée générale dans lequel les cinq permanents sont représentés d'office, ont rejeté la demande.

La non-reconnaissance par les Etats membres des Nations unies du gouvernement taliban représente un facteur de complication pour la mobilisation de l'aide humanitaire.

2. Une aide humanitaire conditionnée

L'arrivée au pouvoir des Talibans a exacerbé une situation qui était déjà préoccupante avant le départ des Américains. Pour un Etat dont le PIB reste limité à 508 \$ par habitant, le retrait américain prive le nouveau gouvernement des deux-tiers du Budget et fragilise son pouvoir de négociation. La sollicitation de l'aide humanitaire reste le seul moyen de répondre aux attentes des millions d'Afghans exposés à la famine, à la pandémie Covid-19 et aux rigueurs du climat. L'octroi d'une telle assistance constitue une véritable "arme d'influence massive" entre les mains des pays donateurs, eu égard à l'état de l'économie afghane, au gel des avoirs de la Banque centrale de ce pays à l'étranger et au pourcentage élevé de la population afghane réfugiée ou déplacée, qui se trouve à la limite du seuil de la pauvreté absolue.

En effet, selon les agences humanitaires des Nations unies et les ONG opérant sur le terrain, l'Afghanistan connaît la pire crise humanitaire dans le monde, avec 55% de la population qui dépend présentement de l'aide humanitaire, soit 30% de plus par rapport à 2021. Bien

8. "Les Talibans appellent les pays musulmans à reconnaître leur gouvernement", l'Orient le jour du 20 janvier 2022.

plus, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) estime dans ses projections pour 2022 que 97% des 43 Millions d’habitants que compte le pays risque de plonger au-dessous du seuil de la pauvreté vers le milieu de l’année si l’aide humanitaire n’est pas suffisamment financée et distribuée à hauteur de 220 millions par mois.⁹

A la catégorie vulnérable de la population afghane sédentarisée, vient s’ajouter celle des réfugiés et déplacés internes dont le sort fait peser un fardeau supplémentaire sur les maigres finances du gouvernement et des Etats limitrophes. Selon le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), il y a 5,7 millions de réfugiés afghans dans les seuls Etats voisins¹⁰ auxquels il faut ajouter les 76000 évacués par les Etats-Unis et les quelques milliers répartis entre plusieurs pays, principalement occidentaux. Cette situation socio-économique est la conséquence directe d’une économie de guerre prolongée qui entrave l’exploitation des diverses ressources naturelles du pays et d’une mauvaise gouvernance des milliards de Dollars débloqués par les Etats-Unis au profit des gouvernements successifs mis en place durant les vingt dernières années à Kaboul. Elle est aussi la conséquence des sanctions collectives imposées par les Nations unies depuis 2011 et celles décrétées parallèlement par plusieurs puissances à l’encontre des Talibans, sans compter les effets de la sécheresse aiguë qui a frappé l’Afghanistan durant l’année 2021 et qui se prolonge en 2022, menaçant la survie des 7 millions qui dépendent de l’agriculture et de l’élevage pour survivre.

Pour faire face à cette crise humanitaire, le gouvernement taliban ne peut compter ni sur les fonds de sa Banque centrale évalués à 7, voire 9 milliards de Dollars, qui ont été gelés et dont 5.7 milliards sont détenus par les Etats-Unis ni sur les appuis financiers et facilités de crédit de la Banque mondiale (BM) et du Fonds monétaire international (FMI) dans lesquels les Occidentaux détiennent le pouvoir de décision. À titre d’exemple, la suspension par la BM du Programme «Sehatmandi», destiné à couvrir les dépenses de fonctionnement de 2400 centres de santé a eu pour effet l’arrêt des soins prodigués aux populations.

Si on ajoute à ce tableau les sanctions qui frappent les Talibans depuis 1996, les nouvelles autorités de Kaboul se trouvent ainsi démunies de ressources financières pour satisfaire les besoins élémentaires de leur population et doivent s’en remettre aux Organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales pour parer au plus pressé et espérer démontrer leur capacité de couvrir les besoins fondamentaux et immédiats de leur population.

3. Le maintien des sanctions

Le régime des sanctions anti-Talibans a été imposé par le Conseil de sécurité onusien à travers ses résolutions 1267, du 15 octobre 1999, et 1988, du 17 juin 2011. En vertu de ces résolutions, les Etats membres de l’Organisation mondiale ont été appelés à prendre un ensemble de mesures contre les personnes désignées comme Talibans, allant du blocage de leurs comptes à l’interdiction d’accès à leur territoire et du financement de leurs activités et à l’obligation de communiquer les noms des personnes suspectées d’appartenir au groupe taliban pour inscription sur la liste du Comité des sanctions créé par le Conseil à cet effet.¹¹

9. “Afghan’s economy in “free fall”, 97%of population starting at poverty warns UN”www.globalnews.org

10. UNHCR “les réfugiés afghans en 2022” in www.unhcr.org.

11. A/RES/1988 adoptée par le Conseil de sécurité à sa 8557 ème séance du 17 juin 2011

Depuis la rentrée des Talibans dans la Capitale, le régime des sanctions institué par cette résolution a gagné en momentum en raison de la cooptation d'individus figurant sur la liste du Comité des sanctions dans l'actuelle formation gouvernementale et la réticence de ses responsables de clarifier leurs intentions concernant le respect des droits de l'homme et la composition d'un gouvernement représentatif et inclusif.

D'une part, le gouvernement taliban demande la levée des sanctions pour pouvoir faire face à ses obligations envers la population afghane et gérer la situation humanitaire urgente qui menace de se transformer en tragédie, selon l'aveu même des responsables onusiens et, d'autre part, les Occidentaux qui continuent d'exiger la satisfaction des conditions de la communauté internationale avant toute normalisation avec les maîtres de Kaboul. Ces exigences se heurtent, cependant, à des limites qui en atténuent la portée.

III. LES LIMITES DES MOYENS DE PRESSION SUR LE GOUVERNEMENT TALIBAN

Si les moyens de pression actionnés principalement par les pays occidentaux pour influencer la politique du nouveau gouvernement afghan revêtent, dans l'absolu, une indéniable importance, leur mise en oeuvre rencontre des limites objectives qui tiennent aux effets relatifs de la non-reconnaissance, au particularisme du peuple afghan et aux risques inhérents à une instrumentalisation de l'aide humanitaire et du régime des sanctions.

Sur le plan interne, la résistance à l'étranger, les vertus de l'hospitalité et l'endurance sont des atouts que les Afghans ont utilisés tout au long de leur histoire pour préserver leur indépendance et leur autonomie de décision. La politique directive poursuivie par la communauté internationale pour faire plier les Talibans provoque chez ces derniers une réaction conservatrice et nationaliste qui flatte le sentiment national et incite la population à adhérer à leurs objectifs. Leur pragmatisme les incite à composer de manière ponctuelle et sélective tout en restant attachés aux principes fondateurs de leur action. Les promesses faites par le gouvernement intérimaire afghan aux pays occidentaux procèdent de cette même stratégie et tiennent compte de l'évolution de la société afghane marquée par deux décennies de pratique démocratique et de promotion des droits de l'Homme. Leur engagement à empêcher des actes terroristes à partir du territoire national est conforme à l'approche des Talibans qui consiste à tout faire pour assurer avant tout la stabilité et la paix à l'intérieur du pays, sans aucune ambition d'exporter leur idéologie ou leur système d'Etat islamique comme c'est le cas pour les Iraniens et les Frères musulmans.

Au-delà de ces préoccupations sécuritaires, le gouvernement intérimaire afghan fait face au défi immédiat de trouver des solutions à la situation humanitaire critique dans laquelle est plongé le pays et de travailler sur un compromis avec les pays occidentaux pour atténuer les effets des sanctions et assurer dans les meilleurs délais et conditions possibles, la fourniture de l'aide humanitaire nécessaire pour les Afghans dans le besoin. Pour ce faire, les deux parties doivent faire des concessions.

A cet égard, le dilemme devant lequel se trouvent les pays occidentaux est de devoir décider entre octroyer l'aide humanitaire sur la base du devoir moral de solidarité internationale - au risque de réduire la pression sur le gouvernement de Kaboul et de conforter sa légitimité auprès de sa population - ou négocier l'aide ou en fournir une quantité insuffisante, afin de maintenir la pression et obliger les Talibans à modifier leur politique, en courant le risque

d’être accusés de politisation de l’aide humanitaire et de non-assistance à tout un peuple en danger de famine.

Pour le moment, tout en participant à des réunions sur la mobilisation, l’organisation et le cheminement de l’aide humanitaire, les pays occidentaux ont toujours insisté pour que l’aide ne transite pas par les canaux du gouvernement taliban mais exclusivement par les organismes internationaux, notamment le UNHCR et le Programme alimentaire mondial (PAM) et 158 autres organisations parmi celles qui sont les plus actives dans ce domaine.¹² Cette assistance est non seulement conditionnée sur le plan opérationnel mais elle est aussi parcimonieusement déboursée, puisque, selon les Nations unies, seuls 30% (103.355.622 de dollars) des aides promises ont été effectivement versés,¹³ au moment où le régime des sanctions continue d’être appliqué avec beaucoup de rigueur.

A cet égard, il y a lieu de rappeler que la thématique des sanctions fait débat au sein du Conseil de sécurité depuis les années 90, notamment quant à ses conséquences humanitaires sur les populations civiles et à leur effet relatif sur les décideurs. L’exemple du régime de sanctions appliqué à l’Irak et son programme pétrole contre nourriture mis en place en 1996 a montré les dérives et l’impact catastrophique des sanctions sur les populations civiles, et particulièrement les enfants.¹⁴ Depuis lors, des changements significatifs ont été progressivement introduits dans les régimes de sanctions en vigueur pour en minimiser les conséquences néfastes sur les populations civiles. Le Conseil a ainsi procédé à un ciblage des sanctions pour leur assurer l’impact souhaité et a pu accorder plus souvent des exonérations humanitaires, des dérogations aux interdictions de voyager, pour raisons médicales ou religieuses ou pour participer à un processus de paix, et des exemptions au gel des avoirs afin de payer la nourriture ou les médicaments. Dans ce contexte, le Conseil de sécurité a développé à la fois des « systèmes d’exemption humanitaire » ponctuels, comme ceux appliqués à la Libye et au Yémen et des « statuts d’exemptions humanitaires » comme ceux dont bénéficient l’Afghanistan et la Somalie.

Dans sa résolution 2615 (2021) adoptée le 22 décembre 2021, le Conseil de sécurité a ainsi apporté des assouplissements au régime des sanctions appliqué à l’Afghanistan à des fins humanitaires en précisant, toutefois, que “l’aide humanitaire et les autres activités qui visent à répondre aux besoins essentiels des personnes en Afghanistan ne constituent pas une violation du paragraphe 1a) de la Résolution 2255 (2015)”, laquelle prévoit de « bloquer sans retard les fonds et autres avoirs financiers et ressources économiques ” des personnes et entités désignées comme Talibans ou associés à eux.¹⁵

Cette flexibilité s’est imposée car toute tentative d’instrumentalisation de l’aide humanitaire et du régime des sanctions risque de contrarier les objectifs de ses auteurs si elle a pour effet d’aggraver la situation des Afghans et pourrait déclencher un mouvement de sympathie favorable au gouvernement taliban et pousser ce dernier à rechercher d’autres moyens de financement en revenant, par exemple, sur sa décision du 3 avril 2022 d’interdire la culture du pavot, avec toutes les conséquences qui pourraient en découler sur le plan sécuritaire pour l’ensemble de la Région.

12. “La crise alimentaire en Afghanistan est déjà l’une des pires au monde”, UN News du 25 octobre 2021 www.news.un.org

13. Operational data Portal of UNHCR 9 Afghanistan) www.data.unhcr.org

14. Ozgur Ozdamar shahin, “Consequences of economic sanctions: the state of the art and paths forward”, International Studies Review, Volume 23, issue 4, december 2021, pp.1646-1671.

15. Document S/RES/2615 (2021) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 8941^{ème} séance du 22 décembre 2021.

CONCLUSION

Le retrait américain d'Afghanistan a légué au gouvernement taliban une situation pleine d'incertitudes et de défis multidimensionnels qui se trouvent exacerbés par les hésitations et les ambiguïtés qui entourent la politique du gouvernement intérimaire. Tout porte à croire que, la méfiance réciproque aidant, les relations tendues entre les autorités afghanes et les capitales occidentales empêcheront les uns et les autres de faire la moindre concession susceptible d'enclencher une dynamique de dialogue et de rapprochement. D'une part, le gouvernement afghan continuera à accorder la priorité au renforcement de son autorité et à prévenir les actions armées des groupes rebelles, afin de démontrer l'effectivité de son contrôle sur l'ensemble du territoire national et renforcer ainsi sa légitimité. Ce faisant, les Talibans espèrent ainsi pouvoir attirer la reconnaissance d'un plus grand nombre de pays de la région et amener les pays occidentaux à infléchir leur position. Pour leur part, les pays occidentaux, et à leur tête les Etats-Unis, continueront de se montrer intransigeants, sauf pour des considérations purement humanitaires et sous bénéfice d'inventaire, et ce d'autant plus que la conjoncture internationale actuelle, dominée par le conflit en Ukraine et ses répercussions géostratégiques et économiques, ont relégué au second plan le reste des conflits et situations d'instabilité de par le monde.

À propos de l'auteur, Mohammed Loulichki

Mohammed Loulichki est Senior Fellow au Policy Center for the New South. Il est doté d'une expérience de plus de 40 années dans la diplomatie et les affaires juridiques. Il a occupé le poste de Directeur des Affaires Juridiques et des Traités au Ministère des Affaires Etrangères du Maroc. Il a été l'Ambassadeur du Maroc en Hongrie, Bosnie-Herzégovine et Croatie (1995-1999), Ambassadeur coordinateur avec la MINURSO (1999- 2001), Ambassadeur du Maroc aux Nations-unies à Genève (2006-2008) puis à New York (2001-2003 et 2008-2014). Il a également présidé le Conseil de Sécurité (décembre 2012).

Par ailleurs, l'Ambassadeur Loulichki a assuré la présidence du Groupe de Travail sur les Opérations du maintien de la Paix du Conseil de Sécurité (2012) et celle du Comité contre le Terrorisme du Conseil de Sécurité (2013). Il a été également vice-président du Conseil des Droits de l'Homme (2006-2007), et président du Comité National de suivi sur les questions nucléaires (2003-2006).

À propos de Policy Center for the New South

Le Policy Center for the New South: Un bien public pour le renforcement des politiques publiques. Le Policy Center for the New South (PCNS) est un think tank marocain dont la mission est de contribuer à l'amélioration des politiques publiques, aussi bien économiques que sociales et internationales, qui concernent le Maroc et l'Afrique, parties intégrantes du Sud global.

Le PCNS défend le concept d'un « nouveau Sud » ouvert, responsable et entreprenant ; un Sud qui définit ses propres narratifs, ainsi que les cartes mentales autour des bassins de la Méditerranée et de l'Atlantique Sud, dans le cadre d'un rapport décomplexé avec le reste du monde. Le think tank se propose d'accompagner, par ses travaux, l'élaboration des politiques publiques en Afrique, et de donner la parole aux experts du Sud sur les évolutions géopolitiques qui les concernent. Ce positionnement, axé sur le dialogue et les partenariats, consiste à cultiver une expertise et une excellence africaines, à même de contribuer au diagnostic et aux solutions des défis africains. [Read more](#)

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur.

Policy Center for the New South

Building C, Suncity Complex, Al Bortokal Street Hay Riad 10100 - Rabat

Email : contact@policycenter.ma

Phone : +212 (0) 537 54 04 04 / Fax : +212 (0) 537 71 31 54

Website : www.policycenter.ma



THINK • STIMULATE • BRIDGE