

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mardi

23 juin 2009

Séance de 17 h 00

Compte rendu n° 66

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

- Examen du rapport d'information « Afghanistan, un chemin pour la paix » (MM. Jean Glavany et Henri Plagnol, rapporteurs)..... 2
- Informations relatives à la commission..... 8

Présidence
de M. Axel Poniatowski,
Président



Examen du rapport d'information « Afghanistan, un chemin pour la paix »

La séance est ouverte à dix-sept heures

La commission examine le rapport d'information « Afghanistan, un chemin pour la paix » présenté par MM. Jean Glavany et Henri Plagnol, rapporteurs.

M. Jean Glavany, Rapporteur. Le contexte dans lequel nous avons travaillé depuis 6 mois, lorsque nous a été confiée la présente mission, a profondément évolué. C'est pour cette raison que nous présentons notre rapport avec une grande humilité, car nous sommes devant une situation complexe. L'Afghanistan est un Etat tampon, qui subit les influences de ses voisins, influences qui ne sont pas toutes pacifiques et stabilisatrices. Il constitue un pays multiethnique, ce qui a généré, tout au long de son histoire une instabilité chronique. Nous avons retrouvé des propos qui, tenus à un siècle d'intervalle par Winston Churchill et des officiers soviétiques, conservaient une actualité surprenante. Enfin, la situation politique de ce pays et de son voisin pakistanais évolue très rapidement. Nous avons ainsi conduit nos travaux alors que les Etats-Unis mettaient en œuvre leur nouvelle stratégie à l'égard de l'Afghanistan et du Pakistan. Nous les achevons alors que le résultat des élections présidentielles en Iran risque d'altérer le processus de paix dans la région.

Humilité ne signifie ni résignation, ni renonciation à toute ambition. Notre rapport s'intitule « *Afghanistan, un chemin pour la paix* », car nous considérons que nous avons un impérieux devoir de prospection pour sortir d'un conflit douloureux pour la population afghane, et important pour la crédibilité de notre engagement politique.

La recherche de la paix nous semble fondamentale car si nous avons constaté une nette inflexion de la situation militaire, il est important que le consensus politique sur la base duquel notre pays s'est engagé en 2001 soit rétabli. En 2001, M. Jacques Chirac, Président de la République et M. Lionel Jospin, Premier ministre, étaient d'accord sur les objectifs de guerre et la nécessité de respecter le pacte atlantique de solidarité avec les Etats-Unis. Ce consensus s'est délité, pour aboutir à une division de la classe politique lors du vote au Parlement en 2008 sur notre présence en Afghanistan. Il nous apparaît primordial de le rétablir, mais cela ne peut être assuré que sur un seul fondement : une perspective de paix.

L'intervention militaire de 2001 a atteint ses objectifs initiaux : renverser les taliban et les empêcher de reprendre le pouvoir. Mais rien n'est réglé. La coalition n'a pas mis assez de moyens pour tenir le terrain, notamment parce que les Etats-Unis faisaient de l'Irak leur priorité, et la nature du conflit – un conflit asymétrique, fait de guérillas et contre guérillas, d'attentats suicide – rend difficile la sécurisation totale du territoire afghan. Néanmoins, la situation militaire évolue favorablement, avec, côté français, des forces qui ont pris la mesure de leur adversaire et qui sont repassées à l'offensive.

Comme la guérilla risque de se poursuivre encore longtemps notre conviction est que ce conflit ne peut être gagné sur le seul plan militaire. Il est indispensable que les forces de la coalition disposent d'un rapport de force militairement favorable pour rechercher une solution politique.

Au plan intérieur, l'année 2009 est dominée par l'élection présidentielle du mois d'août. Outre le Président Karzaï, 44 candidats sont en lice, témoignant ainsi de la vitalité de la vie politique afghane. Mais les conditions de l'élection seront nettement différentes de celles de 2004. L'opposition est plus virulente et la conduite de la campagne électorale sera plus difficile en raison du manque de sécurité dans le pays. Il est impératif que la FIAS permette le bon déroulement du processus électoral. Le récent exemple iranien montre

l'importance d'un scrutin sincère et régulier. Dans le cadre de l'Afghanistan, c'est un préalable indispensable au processus de paix.

L'autre problème de politique intérieure concerne la réconciliation nationale, que le Président Karzaï souhaiterait mener à son terme avant l'élection présidentielle pour faire de celle-ci un plébiscite sur le retour à la paix civile. Il n'est pas certains que ses adversaires lui fassent ce cadeau... Il reste que ce processus est indispensable, notamment avec les insurgés, pour rétablir la paix entre les forces politiques et entre les ethnies.

L'objectif de notre présence, en sus de la lutte contre le terrorisme, est de construire l'Etat afghan et d'assurer l'aide à son développement. Il est important de poursuivre la restructuration de l'Etat, qui dispose d'un pouvoir exécutif avec son Président, d'un Parlement qui mène de nombreux débats, et d'une armée nationale en constant progrès. La police, en revanche, doit être mieux soutenue, car elle mène de véritables opérations de guerre alors que ses agents, mal rémunérés, sont sensibles à la corruption.

Le montant de l'aide internationale est loin d'être conforme aux engagements annoncés. L'écart peut aller jusqu'au double... Pour la France, il faut souligner l'efficacité du travail de notre collègue, Pierre Lellouche, Représentant spécial pour l'Afghanistan et le Pakistan, qui a permis à l'aide française de retrouver le niveau auquel notre pays s'était engagé. Mais l'ensemble de l'aide internationale est sujet aux pertes en ligne, car un pays en guerre génère une économie de guerre. Les grandes institutions civiles et militaires sont les premières bénéficiaires des investissements tandis que la population afghane en ressent peu les bénéfices. Par ailleurs, cette aide souffre d'un tel manque de coordination qu'il est actuellement impossible de la mesurer avec exactitude. Ainsi, l'Union européenne n'a toujours pas achevé le *Livre bleu* sensé retracer toutes les contributions européennes.

Les 25 propositions que nous faisons ont pour objectif de dégager les logiques qui peuvent conduire vers la paix. Elles partent d'une analyse de la situation existante pour s'efforcer d'en dégager les éléments qui favorisent, à tous les niveaux, la recherche d'une solution négociée.

M. Henri Plagnol, Rapporteur. L'approche régionale est indispensable pour sortir de l'imbroglio afghan. Le contexte régional est un élément de la complexité du dossier afghan. Chaque pays y a des ethnies, donc des clans que l'on peut considérer comme ses relais, ou ses vassaux. Ainsi, le Président Karzaï a salué le résultat des dernières élections en Iran car il a besoin des voix des chiites pour sa réélection.

L'Afghanistan est géographiquement au carrefour de plusieurs mondes et civilisations – perse, asiatique, indienne –. Il est aussi entouré de quatre puissances nucléaires, peut-être d'une cinquième prochainement, et sa frontière n'est pas stabilisée avec son voisin pakistanais. La question du Cachemire entre l'Inde et le Pakistan est l'une des raisons de la persistance du conflit en Afghanistan, car le Pakistan préfère aider le mouvement taliban plutôt qu'avoir un régime pro-indien à Kaboul.

Le contexte économique et social est également très trouble, et la crise sociale favorise la montée d'un Islam radical, qui se forge dans des *madrassahs* (écoles coraniques) qui diffusent un message simpliste.

Pour autant, aucun voisin de l'Afghanistan ne souhaite le retour des taliban. Il est donc possible de parier sur une nouvelle donne régionale en pariant sur l'intérêt de chaque pays limitrophe à un Afghanistan pacifié, qui retrouverait son rôle d'espace de transit commercial. C'est ce processus que la diplomatie française a encouragé au mois de décembre

2008, de même que l'administration américaine du Président Barack Obama, qui, en déclarant rompre avec le concept *d'axe du mal*, se tient prête à dialoguer avec toutes les puissances d'Asie centrale et du Sud. Ainsi les Etats-Unis souhaitent-ils dialoguer avec l'Iran et contribuer à la stabilisation du Pakistan, sous réserve que plusieurs conditions soient remplies. En tant que Rapporteurs, nous ne pouvons qu'approuver cette stratégie, ne serait-ce que pour convaincre le Pakistan d'abandonner son obsession *d'axe de profondeur stratégique* lorsqu'il envisage ses rapports avec Kaboul. Le double jeu des services pakistanais, avec un soutien occulte aux taliban, enfants de la guerre froide, n'a en effet jamais cessé. Même si l'armée pakistanaise semble avoir la volonté d'éradiquer le talibanisme au Pakistan, elle ne semble toujours pas vouloir cesser son aide aux insurgés afghans.

La communauté internationale n'a pas d'autre choix que d'aider l'armée pakistanaise à mener un combat difficile qui a le caractère d'une guerre civile, qui provoque une catastrophe humanitaire ayant conduit au déplacement de centaines de milliers de personnes. S'agissant de l'aide, il paraît opportun de ne pas la soumettre à des exigences de conditionnalité si celle-ci a effectivement une destination civile.

L'Union européenne, qui doit améliorer l'efficacité et la visibilité de son aide, comme la France peuvent jouer un rôle dans la stabilisation du Pakistan dans de nombreux domaines : formation, investissements, coopération militaire, sécurisation des installations nucléaires... Il reste que l'apaisement du conflit régional ne se fera pas rapidement, car l'Inde, hostile aux taliban d'un côté, n'est pas prête à la moindre concession sur le Cachemire.

L'Iran, qui a de nombreux intérêts à voir un Afghanistan stable, s'est montré disposé à contribuer au processus de paix, tout en souhaitant à l'évidence un départ de la FIAS.

L'ensemble des efforts diplomatiques des Etats intéressés par un règlement pourrait déboucher sur une conférence régionale parrainée par les Etats-Unis et l'Union européenne, ou par l'ONU, afin de garantir à l'Afghanistan une paix durable, un statut de neutralité et l'engagement de ses voisins à ne pas s'ingérer dans ses affaires. Cette conférence pourrait être préparée par un groupe de contact regroupant les pays frontaliers de l'Afghanistan, plus l'Inde.

M. Jacques Myard. Je remercie les rapporteurs pour leur travail très intéressant. Concernant la première partie du rapport, il me paraît primordial de se demander pour qui et contre qui nous, Occidentaux, nous battons sur place. La reconquête du terrain offre un succès de durée forcément limitée puisque nos troupes n'ont pas vocation à rester. Quant à la nouvelle stratégie développée par l'administration Obama, elle pose la question inquiétante de l'engrenage : porter la guerre au Pakistan et y multiplier les frappes comporte un réel danger de ce point de vue. En définitive, on voit mal comment sortir de la situation par des moyens militaires.

Sur la partie du rapport consacrée au contexte régional, n'oublions pas que le Pakistan a triplé sa population en peu d'années pour parvenir à 180 millions d'habitants. L'Inde compte 1,3 milliard d'habitants. Dès lors, la vision occidentale, qui culmine dans l'attitude de l'OTAN, et qu'incarne également M. Pierre Lellouche, n'est pas tenable : on ne peut prétendre mettre de l'ordre dans un tel contexte, qui dépasse largement les capacités militaires pouvant être déployées sur le terrain. Le risque est fort que, victimes de la dialectique des sectes islamistes, les Occidentaux ne voient se former une coalition contre eux. Je préconiserais donc une proposition supplémentaire pour le rapport : « allons-nous en ! ». Enfin, l'absence des Etats membres principaux contributeurs de troupes lors du

sommet UE-Pakistan du 17 juin dernier à Bruxelles ne doit pas surprendre : ce n'est que l'application des traités...

M. Jean-Michel Boucheron. Je salue le travail clair et juste des rapporteurs. L'enjeu fondamental du moment se situe dans la vallée de Swat car la preuve est faite là-bas qu'il est possible d'inverser le cours des choses, en l'occurrence contre Al-Qaïda et contre les taliban les plus guerriers, affidés au mollah Omar.

Les Rapporteurs ont-ils ressenti, depuis l'élection de Barack Obama, un changement concernant l'opération américaine « Enduring Freedom » menée dans le sud de l'Afghanistan ? Les relations entre cette opération et la force internationale d'assistance à la sécurité, commandée par l'OTAN, ont-elles également évolué depuis l'arrivée de la nouvelle administration américaine ?

M. Loïc Bouvard. Je partage l'avis de mon collègue Jacques Myard sur l'extrême difficulté qu'il y a à pacifier l'Afghanistan. Bien que la bonne tenue des élections présidentielles soit évidemment nécessaire au maintien de la crédibilité de l'OTAN, croyez-vous réellement que celles-ci puissent avoir lieu dans des conditions transparentes et loyales ?

J'ai été surpris de ne pas vous entendre sur le rôle des anciennes Républiques soviétiques d'Asie centrale en Afghanistan. L'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Turkménistan sont voisins de l'Afghanistan et ont sans doute des liens importants avec ce pays.

M. Jean-Michel Ferrand. Je salue le remarquable travail de mes collègues et je souhaiterais savoir comment se financent les taliban : *via* les wahhabites ? grâce à l'Arabie saoudite ? au moyen du trafic de drogue ? Par ailleurs, quelle intervention de l'Iran peut-on attendre ? Enfin, l'armée afghane a-t-elle, à court ou moyen terme, les moyens de contenir seule les taliban ?

M. Jean-Louis Bianco. Merci pour la clarté du propos et l'audace modeste des propositions. Il est vrai que la paix ne se gagnera pas par la guerre mais l'action des Occidentaux en Afghanistan répond tout de même à une stratégie : le général Petraeus ambitionne de « gagner les cœurs » dans la population. Toutes proportions gardées, nous avons connu l'échec des sections administratives spéciales en Algérie...

Concernant le processus de réconciliation nationale, s'il n'y a pas de taliban modérés et seulement des insurgés, sur quels critères choisir les interlocuteurs d'un tel processus politique ? L'approbation de la Constitution paraît un préalable, mais quelles autres conditions peut-on fixer ?

Enfin, le fait que l'armée nationale afghane soit, comme vous l'avez mentionné, construite sur une base pluriethnique, doit être salué comme il se doit. Au vu de l'histoire de l'Afghanistan, il s'agit même d'un accomplissement miraculeux.

M. Axel Poniatowski, Président. J'adresse également mes félicitations aux Rapporteurs. Les taliban semblent être à la fois des islamistes radicaux, des trafiquants en tout genre, des terroristes... Y a-t-il, derrière le terme de taliban, une grande variété d'intérêts divergents ? Si tel était le cas, comment peut-on faire la paix avec ce mouvement ?

Enfin, serait-il possible qu'émerge, au sein des communautés pachtounes afghane et pakistanaise, une revendication visant à l'édification d'un Etat pachtoun, parfois désigné par le terme de « Pachtounistan » ?

M. Jean Glavany, Rapporteur. Les taliban comprennent plusieurs cercles. Le « noyau dur » est constitué de la mouvance appartenant à Al-Qaïda et rassemble quelques centaines de personnes au maximum, installées à cheval sur la frontière entre l’Afghanistan et le Pakistan. On les dénomme aussi parfois « les Arabes », car ils viennent des pays arabes. Le deuxième cercle regroupe des groupes taliban de caractère tribal. Divers, ils poursuivent des objectifs tout aussi divers, mais peuvent se coaliser contre l’Occident. Le troisième cercle est celui des « *unhappy brothers* », c’est-à-dire des mercenaires prêts à prendre les armes contre quelques dollars, ou à cultiver le pavot parce que cette activité est plus lucrative que l’agriculture irriguée. Quant à savoir qui les finance, les trois sources citées par M. Ferrand y contribuent. On peut *mutatis mutandis* comparer cette situation à celle des FARC, les Forces armées révolutionnaires de Colombie, qui mêlent revendications politiques et activités de narcotraffic. Ce « troisième cercle » représente une mouvance de la population que les experts des services de renseignements, comme les diplomates et les militaires, nous incitent à regarder comme des insurgés bien plutôt que des taliban.

Nous n’avons pas entendu, au cours de nos déplacements et auditions, de revendication tendant à former un Pachtounistan. Nous avons en revanche posé la question au Président Karzaï, qui nous a répondu que cette aspiration existait mais qu’elle n’était pas envisageable spontanément... à moins que le Pakistan ne continue à se désagréger jusqu’à un point tel que cette éventualité devienne plausible.

Jacques Myard pose la bonne question : pour qui et contre qui se bat-on ? Ce qui était clair au début tend à se brouiller. Néanmoins, il est patent que la lutte contre les taliban au pouvoir à Kaboul et contre Al-Qaïda a été un double succès, même si les coups portés n’ont pas été suffisamment décisifs. Aujourd’hui, devant le risque d’enlèvement, affrontés à des intérêts divergents, aux prises avec une frontière très poreuse, les Occidentaux se trouvent dans une situation de plus en plus difficile. Il est vrai que l’anti-occidentalisme existe, au Pakistan peut-être plus que partout ailleurs, en raison des frappes aériennes aveugles. Et pourtant, on sait que dans d’autres circonstances des frappes précisément guidées ont permis d’atteindre efficacement certains chefs terroristes.

Le discours de Barack Obama est important car nous devons des explications aux opinions publiques. Il faut proclamer que nous n’avons pas vocation à maintenir une présence qui serait celle de troupes d’occupation. Certes, plus vite ces troupes seront retirées et mieux cela vaudra. Il ne s’agit pas d’une croisade contre l’islam, dont je rappelle qu’il est la deuxième religion de France, République laïque qui protège son libre exercice. Il s’agit d’une lutte contre des forces terroristes dont l’Afghanistan et le Pakistan ne doit pas devenir un sanctuaire. Il serait parfaitement irresponsable pour quelque gouvernement que ce soit de se retirer du jour au lendemain ; pour autant, c’est bien à la perspective d’un retrait qu’il faut travailler.

Sur les élections, nous avons dit ce que nous en pensons. Ce ne sera pas un processus parfait ni une consultation parfaitement libre et loyale ; ce sera plus contraint, pour des raisons de sécurité évidente. Néanmoins, des éléments positifs sont à souligner, qui semblent montrer une attente de la part de la population : par exemple, dans le cadre de la nouvelle stratégie du général Petraeus, de recherche de la confiance des populations, de contact avec les chefs de village, les militaires français travaillent à la reconstruction, développent des relations avec les populations, les incitent à aller voter et les gens leur montrent leurs cartes d’électeurs avec enthousiasme. Encore une fois, ce ne sera pas un processus parfaitement rigoureux au sens des démocraties sophistiquées, mais il doit en tout cas y avoir un effort important de la communauté internationale et du pays lui-même pour

surveiller les opérations car beaucoup de choses fondamentales pour la poursuite du processus de paix en découleront.

M. Henri Plagnol. Il est difficile de garantir que la campagne électorale soit équilibrée, mais il est possible de garantir la sincérité du vote ; il faut notamment souligner que la Fondation afghane a réalisé un travail considérable de formation de milliers d'observateurs qui seront répartis dans tout le pays pour observer le déroulement des opérations électorales. Il y a une société civile à soutenir.

Quant à l'Asie centrale, nous avons fait une escale à Douchanbe, brève mais instructive. Ces petits Etats jouent à la fois un double jeu et un rôle important. La corruption y est importante, au moins aussi forte qu'en Afghanistan ; il est par ailleurs clair que rien ne s'y décide sans le feu vert russe. La frontière reste une véritable passoire pour les contrebandes de drogues et d'armes, malgré tous les efforts de la communauté internationale, et l'approche régionale, bien évidemment indispensable, ne se fera pas sans les Russes, notamment en ce qui concerne les questions douanières et la sécurisation des frontières.

La nomination du nouveau patron de la FIAS est un signe de la part de l'administration Obama de l'évolution de l'approche vers un commandement intégré, qui se dessinait déjà à la fin de l'ère Bush. Il faut éviter les frappes aveugles des drones qui suscite des réactions dans la population. Je suis d'accord avec Jacques Myard : Le scénario cauchemar est celui où le Pakistan échapperait à tout contrôle, mais une intervention directe est exclue ; il faut réussir à éviter l'engrenage et repartir la tête haute, tout en restant entre temps lucide sur les difficultés de la tâche. C'est le sens du rapport. L'hostilité est vive au Pakistan où le moindre prétexte est mis à profit pour raviver les accusations d'ingérence dans les affaires intérieures : c'est le dilemme auquel Obama et l'Occident sont confrontés, chaque fois qu'ils demandent quelque chose, cela déchaîne l'hostilité de la presse talibane très puissante. Il faut à la fois les aider sans trop assortir d'exigences.

Pour répondre à Jean-Michel Ferrand, ce sont évidemment les wahhabites qui financent les taliban. Nous consacrons un long développement sur le rôle de l'Iran dans notre rapport. Si l'Iran ne peut être un acteur militaire, il reste un acteur clef qui pourrait encore troubler la donne. La région ouest est à peu près stable grâce à leur présence. On ne pourra pas sécuriser la frontière en ce qui concerne le trafic de drogue sans l'Iran.

M. Jean Glavany. L'attitude des Iraniens lorsque nous sommes allés à Téhéran a été très positive dès lors qu'il s'est agi d'évoquer le rôle que l'Iran pouvait jouer pour aider à la résolution de la crise afghane. Sur la question de la réconciliation nationale, il faut privilégier ceux qui jouent le jeu, que ce soit au plan institutionnel, en faveur de ceux qui soutiennent le processus constitutionnel, ou vis-à-vis des agriculteurs, par exemple, qui sont prêts à sortir de la culture du pavot. Mais cela a un coût. Le reste, c'est par la négociation qu'on l'obtiendra. Deux anciens ministres taliban, qui l'un avait fait un séjour de plusieurs années à Guantanamo, l'autre à Paghram, nous ont fait clairement part des tendances au sein de leur mouvance, qui montrent que dans le monde taliban, certains sont conscients que les liens avec Al-Qaïda avaient causé leur perte et sont prêts à entrer dans des négociations.

La commission *autorise*, à l'unanimité, la publication du rapport d'information.

Informations relatives à la commission

La commission a nommé :

- Mme Chantal Bourragué, rapporteure sur le projet de loi autorisant l’approbation de l’avenant à l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Malte tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (**n° 1688**) ;
- M. François Rochebloine, rapporteur sur le projet de loi autorisant la ratification de la convention sur les armes à sous-munitions (**n° 1731**) ;
- M. Jean Roatta, rapporteur sur le projet de loi autorisant la ratification de la convention d’extradition entre la République française et le Royaume du Maroc (**n° 1732**) et le projet de loi autorisant l’approbation de la convention d’entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc (**n° 1733**) ;
- M. François Loncle, rapporteur sur le projet de loi autorisant la ratification de l'accord entre l'Irlande, le Royaume des Pays-Bas, le Royaume d'Espagne, la République italienne, la République portugaise, la République française et le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, établissant un centre opérationnel d'analyse du renseignement maritime pour les stupéfiants (**n° 333 Sénat**) ;
- M. Michel Vauzelle, rapporteur sur le projet de loi autorisant l'approbation du protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée (**n° 390 Sénat**).

La séance est levée à dix-huit heures quinze.

—