



GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : @grip_org
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».



Le GRIP bénéficie du soutien
du Service de l'Éducation
permanente de la Fédération
Wallonie-Bruxelles.

ÉCLAIRAGE – 25 juin 2020

BANNENBERG Jonathan. *Afghanistan :
quelles perspectives pour l'accord de
« paix » entre les États-Unis et les
talibans ?*, Éclairage du GRIP,
25 juin 2020, Bruxelles.

<https://grip.org/afghanistan-paix-talibans>



Éclairage

Afghanistan : quelles perspectives pour l'accord de « paix » entre les États-Unis et les talibans ?

Jonathan Bannenberg

25 juin 2020

Le 29 février 2020, l'envoyé spécial des États-Unis, Zalmay Khalilzad et le négociateur en chef des talibans, le mollah Abdul Ghani Baradar, ont signé au Qatar un accord prévoyant le départ des troupes étrangères d'Afghanistan. En contrepartie, les talibans ont consenti à quatre concessions : 1) un cessez-le-feu, 2) des garanties de sécurité pour le retrait progressif des forces étrangères, 3) l'ouverture de négociations avec le gouvernement afghan et 4) un engagement à ce que l'Afghanistan ne serve jamais de base à l'organisation d'entreprises terroristes menaçant la sécurité des États-Unis ou de leurs alliés. Cette entente est supposée mettre un terme à la guerre qui déchire le pays depuis l'intervention américaine déclenchée dans la foulée des attentats du 11 septembre 2001¹.

Le processus ayant conduit à la signature finale a été accompagné d'un engouement médiatique marqué par une forme d'optimisme². Toutefois, de nombreuses questions restent à régler au cours des négociations intra-afghanes (partage du pouvoir, protection des droits des femmes garantis par la Constitution de 2004, etc.), le gouvernement de Kaboul ayant été tenu à l'écart des pourparlers. Ces négociations, indispensables à l'apaisement d'un pays en guerre depuis l'invasion soviétique de 1979, ont pourtant fait l'objet d'un traitement annexe dans un accord visant avant tout à acter le départ des troupes américaines.

Alors que les négociations internes au pays étaient censées débiter le 10 mars 2020, une crise politique a éclaté au sommet de l'État entre deux prétendants à la présidence, Ashraf Ghani et Abdullah Abdullah. Chacun revendiquait la victoire à l'élection présidentielle du 28 septembre 2019, dont le processus chaotique de dépouillement des votes et l'annonce des résultats a duré des mois. Une situation qui a laissé le champ libre aux talibans pour poursuivre leurs actions militaires.

Le 17 mai, un accord est finalement signé entre Ghani et Abdullah, tandis que le 23 mai les talibans annoncent un cessez-le-feu de trois jours coïncidant avec l'Aïd-el-Fitr³. De plus, un processus d'échange de prisonniers se met en place. Ces éléments peuvent être lus comme une réelle volonté d'entreprendre des discussions entre le gouvernement afghan et les insurgés. En replaçant ces évolutions dans une perspective historique plus large et en analysant le déroulé des pourparlers, cet *Éclairage* vise à évaluer la portée réelle de l'accord de paix entre les États-Unis et les talibans.

La question est de savoir dans quelle mesure ces événements marquent une rupture dans un processus de pacification qui s'était mal engagé⁴. Pour répondre à cette interrogation, le texte procède en trois étapes. La première opère un retour historique sur les négociations et met en lumière l'attitude relativement laxiste des États-Unis dans les discussions devant clore la plus longue guerre de leur histoire. La seconde étape détaille les facteurs expliquant cette attitude et s'intéresse à l'inversion du rapport de forces à la table des négociations en faveur des talibans. Enfin, le texte revient sur la situation prévalant actuellement dans le pays en invitant à une interprétation prudente des récents événements. Ceux-ci, en effet, sont loin d'inciter à l'optimisme quant à l'établissement d'une paix durable.

Principaux jalons chronologiques de l'accord : de juillet 2018 à février 2020

L'origine de l'accord du 29 février 2020 peut être établie au dialogue engagé secrètement entre Américains et talibans en juillet 2018⁵. En septembre de la même année, côté américain, les négociations se structurent autour de Zalmay Khalilzad. L'ancien ambassadeur américain à Kaboul rejoint le Département d'État en tant que conseiller spécial du président Donald Trump pour l'Afghanistan⁶. Les talibans font savoir lors des premières rencontres menées de juillet à décembre de cette même année que le retrait effectif des troupes étrangères d'Afghanistan est une condition *sine qua non* en vue de négocier une paix durable.

Le 24 février 2019, une nouvelle session de pourparlers s'engage avec le nouveau négociateur en chef des talibans, le mollah Abdul Ghani Baradar, cofondateur du mouvement. Issu d'« *une tribu davantage habituée aux relations internationales que d'autres [...]* M. Baradar est partisan depuis longtemps des négociations »⁷. Son statut et sa personnalité semblent relancer un processus bloqué depuis le mois janvier⁸.

Fin février, le Pentagone propose un plan prévoyant le départ de toutes les troupes américaines d'Afghanistan au cours des trois à cinq prochaines années (les autres forces de la coalition internationale partiraient dans le même laps de temps)⁹.

Les discussions se poursuivent en août 2019. En septembre, soit un an après que Trump l'ait nommé représentant spécial pour la réconciliation en Afghanistan, Khalilzad annonce que les États-Unis et les talibans sont parvenus à s'entendre autour des quatre sujets au cœur des négociations : le retrait des troupes, les assurances en matière de contre-terrorisme, le cessez-le-feu et l'ouverture d'un dialogue avec le gouvernement afghan¹⁰. Alors qu'il ne manquait que l'approbation finale du président américain, ce dernier annule au dernier moment la signature prévue à Camp David le 8 septembre 2019, en réponse à une attaque revendiquée par les talibans qui a tué un soldat américain et onze autres personnes à Kaboul¹¹.

Une semaine plus tard, les talibans font savoir au président Trump qu'ils sont toujours disposés à poursuivre le dialogue¹². À la suite d'une visite-surprise du président américain aux soldats stationnés en Afghanistan dans le cadre des festivités de *Thanksgiving*, les négociations reprennent au mois de décembre. Celles-ci conduisent à un cessez-le-feu partiel de sept jours qui entre en vigueur le 21 février 2020 à minuit.

En consentant à une semaine de « *réduction de la violence* »¹³, les talibans sont restés fidèles à leur ligne de conduite consistant à toujours refuser un cessez-le-feu complet avant le retrait des soldats ennemis. De l'autre côté, les Américains ont accepté d'accélérer ce mouvement : alors que le départ des troupes devait initialement se faire en trois à cinq ans, ils ont promis de réduire leur présence militaire d'à peu près 30 % (passant d'environ 12 000 soldats à 8 600) en 135 jours, avant que toutes les troupes étrangères ne quittent le pays dans les quatorze mois¹⁴.

Au regard de la plus longue guerre de leur histoire, laquelle a fait plus de 2 400 tués dans leurs rangs et leur a coûté environ 2 000 milliards de dollars¹⁵, les États-Unis semblent avoir fait preuve d'une attitude relativement laxiste dans ces négociations. Dès lors, il s'agit d'identifier les principaux facteurs expliquant cette attitude.

Un rapport de forces inversé en faveur des talibans

Le retrait des soldats américains est une promesse électorale que Donald Trump a réaffirmée en décembre 2018¹⁶, à un moment où les négociations sont encore relativement peu avancées. L'anthropologue Georges Lefeuve souligne à cet égard que « *la déclaration de décembre 2018 avait inversé le rapport de forces au détriment de sa propre délégation, puisque le président Trump affichait alors son empressement d'en finir avant d'entrer en campagne pour sa réélection* »¹⁷. Cette nouvelle configuration a permis au mollah Baradar de toujours refuser un cessez-le-feu – conçu par les Américains comme le préalable à la signature – avant le retrait des troupes et le moindre entretien direct avec des responsables afghans qualifiés par les talibans de « marionnettes » des États-Unis¹⁸. Cela explique en partie que le

gouvernement de Kaboul n'ait pas été associé aux pourparlers et que le cessez-le-feu ait été remplacé par une semaine de diminution des violences.

Les talibans ont seulement accepté de s'engager à lutter contre le terrorisme et à garantir la sécurité du retrait des troupes, ce qui « *est dans leur intérêt puisqu'il s'agit là du cœur de ce qu'ils appellent leur victoire [à savoir, la fin de l'occupation américaine]* »¹⁹.

Les critiques selon lesquelles les États-Unis concédaient beaucoup sans obtenir de contreparties tangibles ne se sont pas calmées²⁰, malgré l'assurance de l'administration Trump que les garanties antiterroristes obtenues constituaient un succès sans précédent²¹. Pourtant, sur ce dernier point, il s'agit de se demander si les deux parties partagent effectivement la même définition du terrorisme.

Le problème de définition ne concerne pas tant l'Organisation État islamique, que les talibans combattent sans relâche, mais Al-Qaida²². En effet, son chef, Ayman Al-Zawahiri, a fait allégeance au mollah Haibatullah Akhundzada, chef des talibans²³. Dans le premier cercle de l'entourage d'Akhundzada, on trouve Seraj Haqqani, numéro deux de la direction exécutive des talibans, dont le père, Jalaluddin Haqqani, était très proche d'Al-Qaida et l'ancien chef du réseau du même nom²⁴. Tout en fonctionnant avec des réseaux reliés à Al-Qaida, le réseau Haqqani, spécialisé dans les attaques suicides, est « *une sorte de "filiale" des Talibans* »²⁵. Au vu de ces imbrications, la promesse de se déconnecter d'Al-Qaida semble difficile à tenir²⁶.

En outre, l'empressement du président Trump s'est conjugué à une situation de crise sur la scène politique nationale afghane. L'élection présidentielle du 28 septembre 2019 a été particulièrement tourmentée : moins d'un électeur sur cinq s'est déplacé aux urnes, des bureaux de vote ont été attaqués et le processus électoral a duré plusieurs mois²⁷. Le 18 février 2020, lorsque la victoire du président sortant, Ashraf Ghani, est officiellement annoncée, son principal adversaire, le chef de l'exécutif Abdullah Abdullah, conteste les résultats et déclare former son propre gouvernement. Au lendemain de la signature de l'accord de paix, les Américains ne pouvaient donc pas compter sur un relais solide pour s'assurer de la bonne mise en application des engagements pris à Doha, notamment la tenue des négociations internes au pays.

Une situation qui se débloque ?

Le 17 mai 2020, Ashraf Ghani et Abdullah Abdullah signent un accord de partage du pouvoir : le premier reste à la présidence et le second prend en charge les négociations de paix. Avec un pouvoir central qui n'est plus en déshérence, les talibans ont enfin un interlocuteur pour entreprendre des négociations qui étaient censées débiter le 10 mars. À cet égard, plusieurs gestes de bonne volonté (le cessez-le-feu de l'Aïd-el-Fitr, la réduction des violences qui s'en est suivie et la libération de prisonniers) peuvent être lus comme des avancées positives.

Néanmoins, au regard de la violence qui a suivi la signature de l'accord de Doha, ces récentes évolutions ne doivent pas faire l'objet d'une surinterprétation trop optimiste.

On note en effet que, le 17 avril 2020, *Resolute Support* — la mission de formation, de conseil et d'assistance à la lutte antiterroriste dirigée par l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) — a déclaré que du 1^{er} au 31 mars, « *les talibans se sont abstenus d'attaques contre les forces de la coalition ; cependant, ils ont augmenté les attaques contre [les forces de sécurité afghanes] à des niveaux supérieurs aux normes saisonnières* »²⁸.

De plus, dans son rapport trimestriel sur la situation afghane, la Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan (MANUA) se dit « *gravement préoccupée par l'accélération de la violence observée en mars, principalement par les talibans contre les forces afghanes de sécurité nationale, et l'augmentation conséquente du nombre de victimes civiles [556, dont 213 tuées] et des dommages causés* »²⁹.

Par ailleurs, dans un contexte où chaque camp tente d'être en position de force en vue des négociations internes au pays, la pandémie de coronavirus, qui touche aussi l'Afghanistan, semble plutôt avoir favorisé les talibans. En effet, communiquant efficacement sur leur lutte effective contre le virus dans les zones qu'ils contrôlent, ils ont réussi à renforcer encore un peu plus leur appui populaire face à un gouvernement qui peine toujours à renforcer sa légitimité³⁰.

Enfin, bien que Ghani et Abdullah aient réussi à se mettre d'accord, le gouvernement peine à présenter un front unitaire. Pour le professeur Gilles Dorronsoro, cette alliance « *purement tactique, est susceptible d'éclater à tout moment [et] ne se serait d'ailleurs jamais produite si Washington n'avait menacé de supprimer une aide d'un milliard de dollars* »³¹. Le pouvoir exécutif reste profondément tiraillé entre des tensions communautaires et tribales³².

La violence qui a suivi la signature de l'accord, le renforcement de l'appui populaire dont les talibans ont bénéficié dans leur gestion de la crise liée au coronavirus et la faible légitimité d'un gouvernement afghan divisé accentuent une dissymétrie déjà présente lors des négociations de Doha, où, finalement, les Américains sont apparus comme la partie faible du contrat. En effet, la bonne mise en œuvre du traité final, notamment la tenue effective des négociations intra-afghanes, risque de pâtir si le calendrier de retrait serré auquel a consenti Washington laisse une marge de manœuvre significative, face à un gouvernement central toujours affaibli, à des talibans peut-être plus forts que jamais³³.

Auteur

Jonathan Bannenberg est chercheur au GRIP. Il est titulaire d'un master en science politique de l'Université libre de Bruxelles.



Le GRIP bénéficie du soutien
du Service de l'Éducation
permanente de la Fédération
Wallonie-Bruxelles.

1. Rapidement chassés du pouvoir (décembre 2001), les talibans n'ont jamais cessé de mener une guérilla active contre des États-Unis incapables de stabiliser le pays. Le conflit s'est enlisé, faisant, entre 2009 — depuis que la Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan (MANUA) a commencé un recensement systématique — et 2019, 102 064 victimes civiles (35 518 tuées et 66 546 blessées) ; voir United Nations Assistance Mission in Afghanistan, *Afghanistan: Protection of Civilians in Armed Conflict 2019*, Kaboul, février 2020, p. 5.
2. Voir, par exemple, FOLLOROU, Jacques, « [L'Afghanistan n'a jamais été aussi proche de la paix](#) », *Le Monde*, 15 février 2020.
3. Fête musulmane marquant la rupture du jeûne du mois de ramadan.
4. Voir PAKZAD, Karim, « [Afghanistan : vers la paix ou vers une nouvelle guerre ?](#) », IRIS, 25 février 2020.
5. Voir SHAH, Taimoor, NORDLAND, Rod, « U.S. Envoys Said to Hold Direct Talks With Taliban », *The New York Times*, n° 58 038, 29 juillet 2018, p. A10.
6. Zalmay Khalilzad est un Américain d'origine afghane (il est né à Mazar-e Charif, dans le nord du pays). Dès 2001, à la suite de l'intervention américaine, sa connaissance du terrain conduit la Maison-Blanche à en faire son envoyé spécial dans la région. De 2003 à 2005, il est l'ambassadeur des États-Unis en Afghanistan.
7. LEFEUVRE, Georges, « Les trois jours qui ont ébranlé le destin de l'Afghanistan », *Le Monde diplomatique*, n° 781, avril 2019, p. 10.
8. Voir *ibidem*.
9. Voir GIBBONS-NEFF, Thomas, BARNES, Julian E., « Pentagon Plan Sees U.S. Clear Of Afghanistan », *The New York Times*, n° 58 253, 1 mars 2019, p. A1.
10. Voir GAQUETTE, Nicole, « [US and Taliban reach agreement 'in principle' on Afghanistan, envoy says](#) », *CNN*, 10 septembre 2019.
11. Voir STEWART, Phil, LANGE, Jason, « [Trump says he canceled peace talks with Taliban over attack](#) », *Reuters*, 7 septembre 2019.
12. Voir « [Afghanistan war: Taliban tell Trump their 'doors are open'](#) », *BBC*, 18 septembre 2019.
13. Voir QAZI, Shereena, « [US-Taliban truce begins, raising hopes of peace deal](#) », *Al Jazeera*, 22 février 2020.
14. Voir MAIZLAND, Lindsay, « [U.S.-Taliban Peace Deal: What to Know](#) », Council on Foreign Relations, 2 mars 2020. Voir aussi U.S. Department of State, *Agreement for Bringing Peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban and the United States of America*, Doha, 29 février 2020, p. I-II.
15. Voir MAIZLAND, Lindsay, *op. cit.*
16. Voir GIBBONS-NEFF, Thomas, MASHAL, Mujib, « In Abrupt Shift, Trump Halves Size of U.S. Force in Afghanistan », *The New York Times*, n° 58 183, 21 décembre 2018, p. A1.
17. LEFEUVRE, Georges, « Débandade américaine en Afghanistan », *Le Monde diplomatique*, n° 793, avril 2020, p. 6.
18. Voir « [Afghan peace talks: Taliban co-founder meets top White House envoy](#) », *BBC*, 25 février 2019.
19. LEFEUVRE, Georges, « Débandade américaine en Afghanistan », *loc. cit.*, p. 6.
20. Celles-ci se sont aussi fait entendre dans le camp républicain, à l'image de la députée Liz Cheney qui déplorait que l'accord final ne contienne aucun mécanisme de vérification permettant de s'assurer que les talibans respecteraient leurs promesses ; voir QUINN, Melissa, « [Liz Cheney says U.S.-Taliban peace deal raises concerns like Iran nuclear deal](#) », *CBS News*, 3 mars 2020.
21. À cet égard, voir l'interview du Secrétaire d'État des États-Unis, Mike Pompeo, sur la chaîne CBS : Face the Nation, *CBS News*, Washington, D. C., 1 mars 2020.

-
22. Voir LEFEUVRE, Georges, « Les trois jours qui ont ébranlé le destin de l’Afghanistan », *loc. cit.*, p. 10.
23. Voir *ibidem*.
24. Voir LEFEUVRE, Georges, « Débandade américaine en Afghanistan », *loc. cit.*, p. 6.
25. GOYA, Michel, « Les organisations combattantes irrégulières en Afghanistan », *Stratégique*, vol. 103, n° 2, 2013, p. 191.
26. Comme le démontre le rapport onusien de l’Équipe d’appui analytique et de surveillance des sanctions, S/2020/415, 27 mai 2020.
27. Voir MAIZLAND, Lindsay, *op. cit.* et LEFEUVRE, Georges, « Débandade américaine en Afghanistan », *loc. cit.*, p. 6.
28. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, *Quarterly Report to the United States Congress*, Arlington, VA, 30 avril 2020, p. 62 (nous traduisons).
29. United Nations Assistance Mission in Afghanistan, *Afghanistan First Quarter Report on Protection of Civilians in Armed Conflict: 2020*, avril 2020, p. 3 (nous traduisons).
30. Voir l’interview de Didier Chaudet : AMEL, Nabila, « [Afghanistan : entre un accord des États-Unis avec les talibans au point mort et des violences en augmentation](#) », *France Culture*, 6 mai 2020.
31. Cité par HAQUET, Charles, « [Afghanistan : l’alliance entre Ashraf Ghani et Abdullah, une entente tactique et fragile](#) », *L’Express*, 27 mai 2020.
32. Anthropologiquement, la dispute récurrente entre Ghani, dont la tribu des Ahmadzaï est originaire de la zone pachtoune, et Abdullah, de père pachtoune mais de mère panshirie, peut se comprendre par des profils contrastés qui expriment les fissures dont souffre l’Afghanistan : « d’un côté [Abdullah], un ancien moudjahidin qui n’a rien à prouver mais qui est vu comme un Tadjik par la majorité des Pachtoune ; de l’autre [Ghani], un intellectuel ayant complété ses études à Beyrouth, puis passé sa thèse d’anthropologie à l’université de Columbia, avant de devenir haut fonctionnaire à la Banque mondiale » ; RACINE, Jean-Luc, « La difficile transition afghane », *Politique étrangère*, n° 1, 2015, p. 90.
33. Comme le note Lindsay Maizland : « *With an estimated sixty thousand fighters, [the Taliban] controls many districts throughout the country and continues to launch major attacks, including in Kabul and on Afghan security bases.* » MAIZLAND, Lindsay, *op. cit.*