

Rapport n° 255/FRS/OBSUSA
du 22 août 2017

Marché 2014 1050 135 379

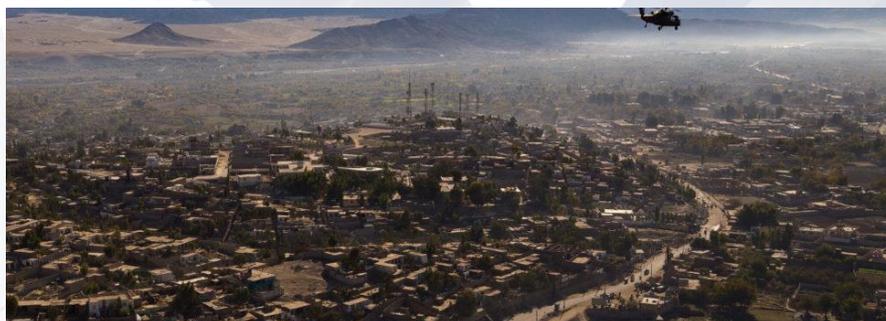
EJ 18 000 282 82

notifié le 28 novembre 2014

réunion de lancement 14 janvier 2015

La révision de la stratégie américaine en Afghanistan

NICOLE VILBOUX



FONDATION
pour la **RECHERCHE**
STRATÉGIQUE



SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	5
LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES	6
UNE RÉVISION INDISPENSABLE DE LA STRATÉGIE POUR L'AFGHANISTAN.....	7
1 – UNE SITUATION POLITICO-MILITAIRE PRÉCAIRE.....	7
1.1 – Rapport des forces au début de l'été 2017.....	7
1.2 – La faiblesse persistante de l'État afghan	11
1.3 – Les facteurs perturbateurs extérieurs.....	12
1.3.1 – Le problème pakistanais.....	13
1.3.2 – Les ingérences régionales.....	14
2 – LE BILAN INSATISFAISANT DE 16 ANS D'ENGAGEMENT AMÉRICAIN.....	14
2.1 – L'investissement des États-Unis dans la « reconstruction » de l'État afghan.....	15
2.1.1 – L'aide à la reconstruction.....	15
2.1.2 – Le financement de la sécurité.....	16
2.2 – Une stratégie militaire à revoir.....	16
2.2.1 – Une transition inachevée	17
2.2.2 – La posture militaire actuelle.....	17
2.2.3 – Une double campagne	18
LES DIFFICULTÉS D'ÉLABORATION D'UNE NOUVELLE STRATÉGIE	21
1 – UN PROCESSUS DE RÉVISION CONFLICTUEL ET PEU STRUCTURÉ	21
1.1 – Une décision régulièrement reportée	21
1.2 – Un processus décisionnel conflictuel	24
2 – UN DÉBAT STRATÉGIQUE SANS PERSPECTIVE NOUVELLE.....	26
2.1 – Des objectifs toujours incertains.....	26
2.1.1 – L'enjeu afghan reste important	26
2.1.2 – Les buts traditionnels sont réaffirmés	28

2.2 – Une gamme d’options aléatoires	29
2.2.1 – Une option improbable : la privatisation du soutien américain	29
2.2.2 – L’option « orthodoxe » : un appui militaire renforcé	30
2.2.3 – Une solution politique et régionale.....	31
CONCLUSION : LE CHOIX PRÉSIDENTIEL.....	34
ANNEXE 1 – CARTE DE L’AFGHANISTAN.....	37
ANNEXE 2 – CONTRÔLE GOUVERNEMENTAL SUR LE TERRITOIRE	38
ANNEXE 3 – ÉVOLUTION DE L’AIDE AMÉRICAINE À L’AFGHANISTAN.....	39
ANNEXE 4 – CONTRIBUTIONS NATIONALES À LA MISSION RESOLUTE SUPPORT	40
ANNEXE 5 – FRAPPES CONTRE-TERRORISTES AU PAKISTAN.....	41
ANNEXE 6 – COÛT DE LA GUERRE EN AFGHANISTAN POUR LES ÉTATS-UNIS.....	42

Synthèse

La révision de la stratégie américaine pour l'Afghanistan s'est imposée comme une nécessité dès l'arrivée de Donald Trump à la Maison blanche ; ce pour deux raisons :

- ➔ D'une part la perception d'une dégradation de la situation sur le terrain conduisait le Commandement des forces américaines (USFOR-A) à réclamer des moyens d'action supplémentaires dès la fin 2016. L'Administration Obama a alors décidé de laisser le choix de revoir les modalités d'engagement à ses successeurs ;
- ➔ D'autre part, les critiques émises par le candidat Trump durant la campagne électorale laissaient présager une remise en cause de la stratégie.

Les experts civils, comme les rapports du DoD ou de l'ONU, présentaient en début d'année 2017 la situation de l'Afghanistan de manière plutôt préoccupante. Qu'il s'agisse du contexte régional ou de la situation stratégique et politique intérieure, les conditions sont encore loin d'être réunies pour permettre aux États-Unis de considérer leurs objectifs en Afghanistan comme atteints.

Cependant, le conflit n'apparaît pas comme une priorité du nouveau Président, accaparé par des difficultés intérieures et d'autres crises internationales. Mais la révision de la politique afghane reste en arrière-plan et devient au cours de l'été un « boulet » pour l'Administration, dans la mesure où elle semble incapable de produire la stratégie annoncée. Les divergences et dysfonctionnements au sein de l'Administration ralentissent le processus, d'autant plus que Donald Trump utilise son

pouvoir décisionnel comme un frein à l'adoption d'une stratégie qu'il juge insatisfaisante et dont il hésite à endosser la responsabilité.

Mi-août, le Secrétaire à la défense affirme que l'on est « proche » de la décision, tout en admettant que toutes les options sont encore en discussion. Elles se résument à trois possibilités :

- ➔ Un retrait complet ;
- ➔ Un désengagement militaire partiel, compensé par l'envoi de forces de sécurité privées et la prise en charge du contre-terrorisme par la CIA ;
- ➔ Une augmentation (jusqu'à 15 000 personnels) du contingent américain pour une durée indéterminée.

Quelle que soit l'option, la complexité des enjeux locaux et régionaux n'offre pas au Président de perspective de succès assuré, ce qui semble difficilement acceptable par un « entrepreneur » habitué à conclure des accords aux bénéfices calculés. Le Président laisse donc longtemps ouvertes des voies peu « orthodoxes », avant de se résoudre à suivre l'avis majoritaire au sein du NSC, en renforçant la présence américaine. La nouvelle stratégie présentée le 21 août laisse toutefois de nombreux détails à préciser, sans apporter de réelle rupture avec l'approche actuelle. Et même si l'annonce met un terme à une période d'incertitude, certains experts craignent que le temps perdu lors des délibérations de l'été n'ait aggravé la situation sur le terrain.

Liste des principaux acronymes

ANA	Armée nationale afghane
CJCS	Chairman of the Joint Chiefs of Staff
DoD	Department of Defense
DoS	Department of State
EI-PK	État islamique – Province de Khorasan
MRS	<i>Mission Resolute Support</i>
NSC	National Security Council
OFS	<i>Opération Freedom Sentinel</i>
SIGAR	Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction
TAAC	Training, advising, assisting commands
USFOR-A	US Forces – Afghanistan

Une révision indispensable de la stratégie pour l'Afghanistan

Parmi les éléments de la politique de sécurité que l'Administration Trump a souhaité réexaminer à son arrivée aux affaires, l'engagement en Afghanistan est de nouveau à l'ordre du jour. Si le dossier n'est pas une priorité du Président, la révision de la stratégie est attendue par le Commandement militaire sur le théâtre depuis la fin 2016 et le processus a été lancé au sein du *National Security Council* (NSC) dès la nomination du général McMaster à sa tête.

La volonté de proposer une nouvelle stratégie répond principalement à la perception d'une situation bloquée sur le terrain, sans espoir de réaliser des progrès dans la restauration de la sécurité, à moins de revenir sur les restrictions posées par l'Administration Obama au soutien américain.

I – Une situation politico-militaire précaire

Qu'il s'agisse des experts civils, des rapports du DoD ou de l'ONU, la situation de l'Afghanistan en début d'année 2017 est présentée de manière plutôt préoccupante. Le contrôle de l'État sur le territoire reste parcellaire et la sécurité est menacée jusque dans la capitale par les attaques de différents groupes. La stabilité du gouvernement, déjà limitée par les rivalités politiques, en est encore plus fragilisée.

I.1 – Rapport des forces au début de l'été 2017

Alors que l'engagement des États-Unis et de l'OTAN depuis 2009 vise à appuyer le gouvernement afghan dans sa reconquête du territoire, la rébellion armée est loin d'avoir cessé et la communauté stratégique américaine semble désormais douter de la possibilité d'y mettre un terme.

Le dernier rapport du DoD sur la situation stratégique constate qu'une vingtaine de groupes rebelles et « terroristes » opèrent encore sur le territoire afghan¹. Les plus dangereux pour le régime sont évidemment les Talibans, estimés à 25 000 militants et qui ont fait la preuve de leur « résilience » après 16 ans de lutte. Les experts expliquent cette permanence de l'insurrection par le fait que les Talibans représentent les intérêts d'une grande partie de la communauté Pachtoun et incarnent la lutte contre l'agression étrangère. Mais pour les experts, leur principale source de puissance provient du sanctuaire et du soutien financier dont ils bénéficient au Pakistan². Par ailleurs, depuis la fin 2016, de nombreux militaires ont souligné l'augmentation de l'aide apportée aux Talibans par d'autres pays, à savoir la Russie et l'Iran.

¹ *Enhancing Security and Stability in Afghanistan*, Report to Congress, US Department of Defense, June 2017, p. 1.

² Bruce Riedel in *Rightsizing Expectations: US Policy Options for Afghanistan*, Brookings, June 2017, p. 6.

Au sein du mouvement taliban, le « réseau Haqqani » est présenté par le DoD comme « *la plus grande menace* » pour les forces afghanes et la coalition. Cette faction a regroupé jusqu'à 3 000 militants dans les années 2004-2010, mais ses effectifs se sont beaucoup réduits aujourd'hui³. Toutefois, le groupe reste en mesure de mener des attaques dévastatrices, comme l'attentat commis à Kaboul le 31 mai, qui a causé 150 victimes. Il est généralement considéré aux États-Unis comme un instrument au service des intérêts des forces de sécurité pakistanaises.

En parallèle à l'insurrection des Talibans, le régime afghan est confronté aux attaques de divers groupes terroristes, qui sont aussi l'objet des préoccupations occidentales. Les relations entre ces organisations et les Talibans sont variables. Certains experts considèrent que les liens avec Al Qaida se sont distendus, alors qu'il existe une confrontation ouverte avec l'émanation locale du groupe État islamique (EI)⁴.

Alors qu'entre 2002 et 2015, les États-Unis considéraient Al Qaida comme largement éliminé, la menace a été réévaluée en 2016. Il y aurait entre 300 et 500 combattants, au sein de plusieurs groupes « affiliés » à AQ :

- ➔ Al Qaida pour le sous-continent indien (AQSI), créé en septembre 2014 par Ayman al-Zawahiri pour constituer un émirat sur la région. Le groupe, désormais dirigé par un Indien, Asim Umar, « dispose de cellules dans des provinces du Sud et de l'Est de l'Afghanistan, telles que Helmand, Kandahar, Zabul, Paktika, Ghazni et le Nuristan »⁵. Sa capacité d'action est cependant

jugée réduite et il s'emploie surtout à survivre ;

- ➔ le Mouvement Islamique d'Ouzbékistan, présent dans le Nord du pays, avec quelques centaines de combattants ;
- ➔ Ou le *Lashkar-e-Tayyiba*, groupe pakistanais particulièrement actif en Inde.

Ces organisations sont « concurrencées » depuis la fin 2014 par l'État islamique pour la province du Khorasan (EI-PK), formé d'anciens Talibans qui ont prêté allégeance à Abou Bakr al Baghdadi. Le groupe parvient difficilement à s'implanter, en raison de sa grande brutalité vis-à-vis de la population⁶ et de l'élimination régulière de ses chefs par des opérations américaines. Les deux premiers ont été tués en juillet 2016, puis avril 2017. Le troisième a été tué dans une attaque aérienne le 11 juillet. En juin, l'EI-PK a revendiqué la prise du complexe souterrain de Tora Bora aux Talibans. Mais l'armée afghane a rapidement repris ces positions, tuant 44 combattants lors de l'opération. Les estimations américaines des effectifs ont été revues à la baisse début 2017, avec moins d'un millier de militants⁷. L'EI-PK a ainsi vu son implantation réduite durant l'hiver 2016-2017 : après avoir contrôlé six provinces, l'organisation n'est plus présente que dans quatre districts de la province de Nangarhar. Selon le DoD, ses capacités d'attaque se limitent aux régions isolées de l'Est, même si le groupe peut occasionnellement effectuer des attentats spectaculaires en ville.

A l'inverse, depuis 2015 « le territoire contrôlé ou contesté par les Talibans s'est accru et cette tendance va en s'accéléralant »⁸. Le gouvernement afghan ne

³ Kenneth Katzman, Clayton Thomas, *Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy*, CRS Report for Congress, July 2017, p. 21.

⁴ Vanda Felbab-Brown, "Afghanistan's terrorism resurgence: Al-Qaida, ISIS, and beyond", Testimony before the Subcommittee on Terrorism, Nonproliferation & Trade, House Foreign Affairs Committee, April 27, 2017.

⁵ Seth G. Jones, *Managing the Long War: U.S. Policy toward Afghanistan and the Region*, Testimony before the Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on

Terrorism, Nonproliferation, and Trade, United States House of Representatives, April 27, 2017, p. 4.

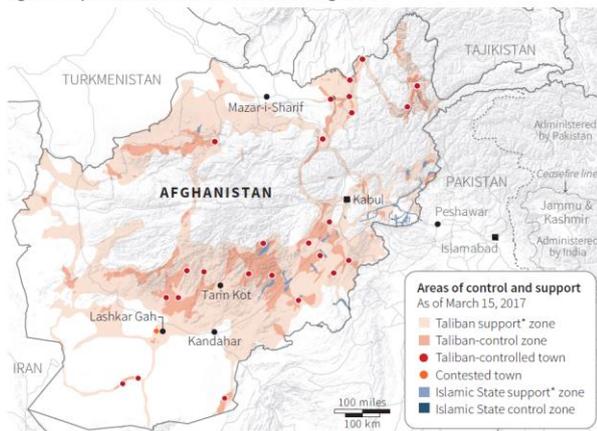
⁶ Vanda Felbab-Brown, "Afghanistan's terrorism resurgence: Al-Qaida, ISIS, and beyond", *op. cit.*

⁷ Amin Tarzi, "Iran, Russia, and the Taliban: Reassessing the Future of the Afghan State", *E-Notes*, FPRI, June 14, 2017.

⁸ Ashley J. Tellis, Jeff Eggers, *U.S. Policy in Afghanistan. Changing Strategies, Preserving Gains*, Carnegie Endowment for International Peace, May 2017, p. 5.

contrôlerait ainsi que 60% du pays. La perspective est un peu différente si l'on considère l'influence exercée sur les populations, dans la mesure où les Talibans opèrent dans des zones moins peuplées. Le rapport du DoD de juin estime qu'au début 2017, le gouvernement exerçait son influence sur plus de 65% de la population, contre environ 11% pour les Talibans, le reste étant « disputé » (voir annexe 2).

Figure 2: Map of Taliban and Islamic State control in Afghanistan



* Includes low-confidence support zone based on historical, terrain, and demographic analysis.
Sources: Institute for the Study of War; Reuters

Staff, 24/03/2017

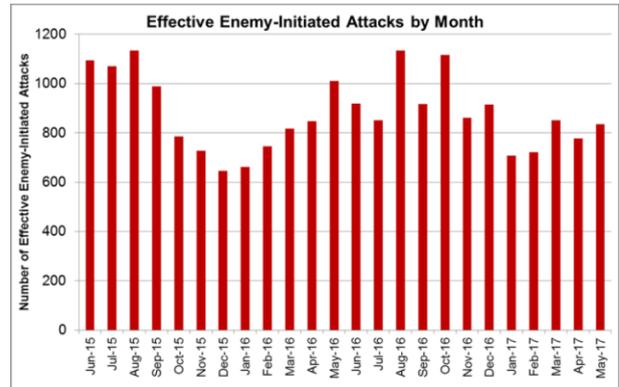
REUTERS

Les Talibans maintiennent une forte présence dans les zones rurales, menaçant les capitales de districts et à certains moments les voies de communication, notamment dans les provinces d'Helmand et de Kunduz⁹. Les forces de sécurité afghanes ont pour leur part réussi à conserver le contrôle des principaux centres urbains du pays, dont les capitales provinciales, et des grandes routes de transit.

Mais en avril, les Talibans ont lancé leur nouvelle offensive de printemps (Opération *Mansouri*), visant principalement les forces étrangères et les institutions gouvernementales. Ils n'hésitent pas à s'en prendre aux bases de l'Armée nationale afghane (ANA), comme en avril, lorsqu'ils ont tué 140 militaires au sein du quartier-général du 209^e Corps à Mazar-i-Sharif. Le DoD s'attend à la poursuite d'attaques contre les centres provinciaux, les villages isolés et les *checks points* tenus par l'armée

⁹ *Enhancing Security and Stability in Afghanistan*, op. cit., p. 19.

afghane¹⁰. Les régions d'Helmand et de Kunduz, mais aussi la capitale, devraient rester les cibles prioritaires du groupe.



Source : *Enhancing Security and Stability in Afghanistan*, op. cit., p. 24.

En juin, le Secrétaire à la défense reconnaissait devant le Sénat que « les Talibans ont eu une bonne année » 2016 et qu'ils étaient en voie de renforcement¹¹.

Les attaques s'intensifient effectivement au cours de l'été, avec notamment la reprise de contrôle de deux districts fin juillet, l'un au Nord (district de *Kohistan* dans la province de Faryab), l'autre dans l'Ouest (district de *Taiwara*) après de violents combats avec les forces de sécurité afghanes¹².

La résistance des forces gouvernementales s'effectue au prix d'affrontements de plus en plus nombreux contre leurs adversaires. La Mission des Nations unies constate en juin que les combats s'intensifient, alors que les attaques majeures des différents groupes extrémistes se multiplient. Les « incidents » répertoriés par l'ONU sur le second

¹⁰ *Ibid.*, p. 28.

¹¹ Michael R. Gordon, "Trump Gives Mattis Authority to Send More Troops to Afghanistan", *The New York Times*, June 13, 2017.

¹² Mujib Mashal, Jawad Sukhanyar, "Taliban Seize Two More Afghan Districts in Sustained Fighting", *The New York Times*, July 23, 2017.

trimestre de 2017 sont en augmentation de 21% par rapport au précédent¹³.

La Mission des Nations unies a annoncé début juillet que le nombre de victimes civiles du conflit avait augmenté sur les six premiers mois de 2017, de 2% par rapport à la même période en 2016. Le nombre de victimes d'attaques suicides ou d'attentats a lui augmenté de 15% par rapport à l'année précédente. Il faut relever que la majorité des pertes civiles de la période est concentrée dans la région de Kaboul (dont l'attentat majeur du 31 mai), ce qui a accru le sentiment d'insécurité et alimenté les protestations de la population.

Sur l'ensemble du pays, les régions les plus instables demeurent à l'Est et au Sud, en grande partie du fait de l'augmentation des combats des forces afghanes et américaines contre le groupe EI-PK.

Dans ces conditions, l'ONU estime que, « avec plus de 11 000 civils tués ou blessés, 2016 fut l'année la plus violente en Afghanistan depuis 2009 »¹⁴. L'augmentation des pertes concerne aussi les forces de sécurité, qui ont connu un nombre « extraordinairement élevé » de victimes, dont 6 785 tués et 11 777 blessés entre juin et novembre 2016. Les rapports du DoD soulignent que depuis que les forces afghanes ont assumé le contrôle des opérations en janvier 2015, leurs pertes se sont « régulièrement accrues », notamment dans les missions de patrouille et de contrôle de zone¹⁵. Entre janvier et mai 2017, 2 530 personnels ont déjà été tués.

Dans l'évaluation présentée en juin, le DoD estime que « les forces afghanes ont fait preuve de détermination et poursuivi l'amélioration de leurs capacités dans le combat contre l'insurrection menée par les

Talibans »¹⁶. Mais pour l'expert du CSIS, Anthony Cordesman, le bilan est moins encourageant : les forces « à moitié formées mènent bien plus de batailles pratiquement toutes défensives, avec une mobilité terrestre bien moindre et des armes bien moins efficaces [que dans les années 2012-2014] »¹⁷. Même avec l'appui américain, l'ANA a par exemple été incapable de repousser l'assaut des Talibans contre le district de Sangin, en mars¹⁸.

A l'instigation du président Ghani, le gouvernement afghan a toutefois élaboré un plan de restauration de la sécurité nationale sur quatre ans, comprenant :

- ➔ La restructuration et le redéploiement des forces (opération *Khalid*), à partir de mars 2017, pour préparer les opérations offensives destinées en particulier à éliminer l'EI-PK ;
- ➔ La poursuite de la montée en puissance en 2018, accompagnée d'opérations des Forces spéciales contre les bases adverses ;
- ➔ Une offensive majeure en 2019 afin de reprendre le contrôle des zones échappant à l'autorité nationale ;
- ➔ Une phase de consolidation de la présence gouvernementale en 2020, avec une réorganisation des forces de sécurité pour conserver le territoire récupéré.

Les opérations offensives étant majoritairement menées par les Forces spéciales afghanes, le plan gouvernemental prévoit d'en augmenter considérablement les effectifs (de 11 000 à 23 000 personnels).

Le développement capacitaire concerne aussi les forces aériennes, qui devraient être dotées d'appa-

¹³ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, Quarterly Report to the United States Congress, Washington (D.C.), July 30, 2017, p. 84.

¹⁴ Ashley J. Tellis, Jeff Eggers, *U.S. Policy in Afghanistan. Changing Strategies, Preserving Gains*, op. cit., p. 5.

¹⁵ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, Quarterly Report to the United States Congress, op. cit., p. 100.

¹⁶ *Enhancing Security and Stability in Afghanistan*, op. cit., p. 19.

¹⁷ Anthony H. Cordesman, "How the Trump Administration is Losing Afghanistan", CSIS, August 2, 2017, p. 2.

¹⁸ Philip Walter Wellman, "Taliban Say They Will Focus on Vulnerable Provinces in 2017", *Star & Stripes*, April 2, 2017.

reils supplémentaires tandis que l'entraînement des pilotes sera amélioré.

Forces de sécurité afghanes (mai 2017)

Total des forces de sécurité nationale	352 000
Armée nationale	174 274*
	24 brigades
	7 294
Armée de l'Air	118 appareils (12 A-29)
Forces spéciales	11 700
	10 « bataillons »
Police nationale	157 000

* Incluant les effectifs des forces aériennes et spéciales.

Ce programme, qui repose largement sur l'aide de sécurité américaine, montre que la stabilisation de la situation n'est pas à attendre avant 2020, dans le meilleur des cas.

1.2 – La faiblesse persistante de l'État afghan

La prolongation du conflit afghan est loin d'être seulement une question de rapport de forces armées et les experts américains mettent surtout en avant les difficultés du régime à asseoir son autorité sur le pays.

Cela tient d'abord à la situation politique à Kaboul. Le gouvernement d'union nationale, issu d'un compromis après les élections contestées de 2014, reste paralysé par les divergences. Il n'est pas parvenu à s'entendre sur la transformation du poste de *Chief Executive Officer* (CEO) en véritable fonction de Premier ministre, ni à réformer le système électoral pour organiser les législatives prévues.

En mai, le Directeur du Renseignement national (DNI) déclarait au Congrès que « l'inefficacité et les dysfonctionnements politiques à Kaboul seront certainement la plus grande vulnérabilité » du pays en 2017¹⁹. Cette inquiétude est reprise en juin, dans le

¹⁹ Daniel R. Coats, Director of National Intelligence, Statement for the record, "Worldwide Threat Assessment

rapport du DoD, qui estime que « la discorde entre les diverses factions politiques, ethniques et tribales au sein du gouvernement [...] constitue une menace pour la stabilité [...] et la sécurité »²⁰.

Le problème a été exacerbé par l'attentat du 31 mai dans la capitale, qui a renforcé les tensions politico-ethniques, au point que fin juin, les chefs des principaux partis, qui sont également membres du gouvernement, se sont réunis en Turquie, où ils ont annoncé la formation d'une nouvelle coalition politique²¹. Depuis lors, le Vice-président Dostom n'a pas été autorisé à regagner l'Afghanistan. Ces conflits politiques ont toutes les chances de s'intensifier dans la perspective des élections de 2019. Par ailleurs, l'attentat a engendré une série de manifestations populaires contre l'incapacité du gouvernement à assurer la sécurité.

D'une manière générale, la communauté internationale estime que « l'Afghanistan se place parmi les pires pays du monde dans tous les domaines de gouvernance », qu'il s'agisse de l'efficacité des institutions ou du respect du droit²². Les déficiences sont particulièrement marquées en dehors des grandes villes, si bien que les zones rurales « pacifiées » militairement sont souvent perdues rapidement, faute d'implantation d'administrations nationales²³. Même lorsque l'État est présent, cela « se caractérise souvent par la prédation, le népotisme, la corruption, les discriminations tribales » de la part des représentants du gouvernement²⁴. Les dirigeants locaux

of the US Intelligence Community", November 5, 2017, p. 24.

²⁰ *Enhancing Security and Stability in Afghanistan*, op. cit., p. 28.

²¹ Il s'agit du Premier Vice-Président Dostom, du gouverneur de Balkh et du Second *Deputy Chief Executive* Mohammad Mohaqiq. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, Quarterly Report to the United States Congress, op. cit., p. 126.

²² Seth G. Jones, *Managing the Long War: U.S. Policy toward Afghanistan and the Region*, op. cit., p. 7.

²³ Vanda Felbab-Brown, "Afghanistan's terrorism resurgence: Al-Qaida, ISIS, and beyond", op. cit.

²⁴ Vanda Felbab-Brown in *Rightsizing Expectations: US Policy Options for Afghanistan*, op. cit., p. 7.

pro-gouvernementaux paraissent souvent plus en guerre les uns contre les autres que contre les Talibans²⁵.

Les organisations internationales dénoncent particulièrement la corruption persistante malgré les initiatives destinées à l'endiguer. *Transparency International* classe ainsi l'Afghanistan à la septième place des pays les plus corrompus. Mais le phénomène est d'autant plus difficile à combattre que « *la base de la légitimité politique en Afghanistan repose toujours sur un système atavique de clientélisme, en grande partie alimenté par les financements américains et internationaux* »²⁶. Cela n'en reste pas moins un problème majeur, affectant le soutien de la population au gouvernement et limitant les possibilités de développement économique.

Dans ce domaine, la situation du pays est également jugée préoccupante par les institutions internationales. La croissance de l'économie essentiellement agricole a été limitée en 2016 (2% selon la Banque Mondiale) par les mauvaises récoltes et les perspectives pour 2017 sont à peine meilleures²⁷. Cela représente une nette diminution par rapport à la moyenne de 11% de croissance des années 2007-2012. La production qui a connu le développement le plus important en 2016 est l'opium (+43%), qui constitue 4% du PIB afghan²⁸. Les rendements incitent les paysans à poursuivre cette culture illégale, en dépit des mesures d'éradication annoncées, si bien que l'Afghanistan tend à devenir une « narco-économie »²⁹.

²⁵ Rob Norland, "In Afghanistan, a Destructive 'Game of Thrones'", *The New York Times*, August 18, 2017.

²⁶ Ashley J. Tellis, Jeff Eggers, *U.S. Policy in Afghanistan. Changing Strategies, Preserving Gains*, op. cit., p. 6.

²⁷ Shoab Ahmad Rahim, "Can Afghanistan's Economy Rebound in 2017?", *The Diplomat*, January 25, 2017.

²⁸ "Afghanistan", COFACE, January 2017.
<http://www.coface.com/Economic-Studies-and-Country-Risks/Afghanistan>

²⁹ Anthony Cordesman, "One-Size-Fits-All Approach Fails in Afghanistan", *The Cipher Brief*, June 23, 2017.

Pour le reste, le pays demeure largement dépendant de l'aide internationale, dont la poursuite a été confirmée lors des conférences de Bruxelles et Varsovie ; les donateurs se sont engagés à fournir 4,5 milliards (Mds) \$ de prêts pour la sécurité et une aide au développement de 3,8 Mds \$ annuels jusqu'en 2020.

Si la consolidation de l'État est un élément essentiel de la lutte contre l'insurrection, elle apparaît aussi de plus en plus aléatoire, après des années d'engagement international. Outre les obstacles politiques et culturels internes, l'environnement stratégique actuel ne favorise pas la stabilisation de l'Afghanistan souhaitée par les Occidentaux.

1.3 – Les facteurs perturbateurs extérieurs

Dans son dernier rapport sur la situation de sécurité, en juin 2017, le DoD constate que si « *la plupart des voisins de l'Afghanistan préfèrent un gouvernement central stable à Kaboul* », ils en veulent un « *qui protège leurs propres intérêts* »³⁰. Cela fait de l'Afghanistan l'enjeu de stratégies contradictoires, mais contribuant le plus souvent à entretenir le conflit.

Le DoD estime que « *l'exploitation de sanctuaires incontrôlés hors de l'Afghanistan par les terroristes et les insurgés est le principal facteur extérieur susceptible de faire échouer la campagne de la coalition* »³¹. Cela concerne le Pakistan, qui est aujourd'hui présenté comme l'obstacle majeur à la stabilisation de l'Afghanistan. Mais les États-Unis s'inquiètent également du jeu de l'Iran et de la Russie, dont l'implication dans le pays semble s'accroître à mesure que celle de Washington décroît.

³⁰ Seth G. Jones, *Managing the Long War: U.S. Policy toward Afghanistan and the Region*, op. cit., p. 9.

³¹ *Enhancing Security and Stability in Afghanistan*, op. cit., p. 18.

1.3.1 – Le problème pakistanais

Le rapport du DoD énonce clairement « le Pakistan comme le facteur extérieur de plus grande influence sur la stabilité de l'Afghanistan et le résultat des missions » des forces américaines et de l'OTAN³². Les États-Unis ont en effet de plus en plus de difficultés à accepter l'attitude ambivalente d'Islamabad à l'égard des groupes rebelles : même si les forces de sécurité pakistanaises combattent les éléments de l'EI ou d'Al-Qaïda, leur soutien continu aux Talibans afghans « compromet la stabilité régionale »³³.

Les experts américains sont partagés sur l'interprétation de la politique pakistanaise. La majorité d'entre eux l'explique par le contexte de la rivalité avec l'Inde, toujours perçue comme une menace par Islamabad³⁴. Le Pakistan cherche constamment à se constituer une « profondeur stratégique » face à son adversaire traditionnel, en disposant d'un régime favorable à Kaboul. À l'inverse, sa principale crainte serait un rapprochement indo-afghan, analysé comme une forme d'encerclement. Pour l'armée pakistanaise et ses Services de renseignement (*Inter-Services Intelligence*, ISI), « l'Inde semble utiliser l'Afghanistan comme base de soutien des séparatistes des provinces pakistanaises du Balouchistan et des militants islamistes en guerre » contre le régime pakistanais³⁵.

Mais d'autres analystes américains réfutent l'argumentaire pakistanais qu'ils considèrent comme un prétexte pour justifier une volonté de contrôle sur son voisin³⁶. Finalement certains voient les réticences du Pakistan à « lancer une opération militaire

au Nord Waziristan, pour déloger les Talibans qui s'y trouvent », comme le résultat « au moins autant de l'incompétence, de l'inertie et du manque de moyens, que d'une diversion calculée par duplicité »³⁷.

Quelles qu'en soient les raisons, le soutien pakistanais aux Talibans paraît de moins en moins acceptable par Washington. Pour le spécialiste Bruce Riedel, il est clair que « le Pakistan [...] ne veut pas stabiliser l'Afghanistan sur la même base que [les États-Unis] »³⁸. Les responsables de la politique afghane au Pakistan (à savoir les services de sécurité de l'armée) souhaitent voir « les Talibans largement aux affaires, comme clients du Pakistan. C'est l'antithèse » de la position américaine.

Cela explique aussi que les relations entre les deux voisins restent tendues, en dépit de tentatives de dialogue. Le Groupe quadrilatéral de coordination, mis en place par le Pakistan pour organiser des négociations entre Kaboul et les Talibans, avec la participation américaine et chinoise, a ainsi échoué en provoquant de nouvelles crispations³⁹. Fin mai, après l'attentat à Kaboul, le président Ghani a par ailleurs mis en cause le Pakistan, l'accusant de mener « une guerre d'agression non déclarée » contre son pays, en continuant à abriter les Talibans⁴⁰.

Mais en juin la Chine est intervenue pour relancer le dialogue, parvenant à obtenir un accord sur la mise en place d'un mécanisme bilatéral de gestion de crise, incluant de l'échange de renseignement. Cela a également conduit à l'instauration d'un système de consultation tripartite entre Ministres des

³² *Ibid.*

³³ Seth G. Jones, *Managing the Long War: U.S. Policy toward Afghanistan and the Region*, *op. cit.*, p. 10.

³⁴ Cette explication se trouve aussi dans le rapport du DoD de juin 2017.

³⁵ Stephen Tankel, « Art of the Possible. Restructuring the Defense Relationship with Pakistan », CNAS, June 26, 2017.

³⁶ C. Christine Fair, « Five Dangerous Myths about Pakistan », *The Washington Quarterly*, Vol. 38, n°4, Winter 2016, pp. 73-97.

³⁷ Vanda Felbab-Brown in *Rightsizing Expectations: US Policy Options for Afghanistan*, *op. cit.*, p. 18.

³⁸ Bruce Riedel in *Rightsizing Expectations: US Policy Options for Afghanistan*, *op. cit.*, p. 6.

³⁹ Ashley J. Tellis, Jeff Eggers, *U.S. Policy in Afghanistan. Changing Strategies, Preserving Gains*, *op. cit.*, p. 8.

⁴⁰ Richard Sisk, « Sending More Troops to Afghanistan Will Require More Money: Mattis », *DoD Buzz*, June 13, 2017.

Affaires étrangères, dans l'objectif de favoriser dans un premier temps la coopération économique⁴¹.

Si la Chine peut jouer un rôle de facilitateur, d'autres acteurs régionaux sont considérés comme des « éléments perturbateurs » de la stratégie américaine.

1.3.2 – *Les ingérences régionales*

Pour le DoD, le renforcement des capacités de combat des Talibans en 2016 est en partie lié au soutien apporté par l'Iran et la Russie. Ces deux pays ont eu des attitudes variables à l'égard de l'action occidentale en Afghanistan depuis 2001, manifestant initialement leur soutien à l'élimination d'Al Qaida et au renversement du régime taliban. Mais leurs préoccupations ont changé ainsi que la perception des dangers.

L'apparition de l'EI-PK a renforcé les craintes russes (comme celles de la Chine) concernant le risque d'expansion de l'islamisme radical sunnite, également jugé dangereux par le régime chiite iranien. Les Talibans, en lutte contre l'EI, deviennent ainsi des « alliés objectifs » des puissances régionales. L'adoption d'une posture moins hostile aux populations chiites afghanes a permis le rapprochement avec Téhéran, qui fournit des armes, du carburant, voire de l'entraînement aux groupes Taliban situés à sa frontière⁴². Bien qu'elle le démente, la Russie leur apporterait aussi une aide militaire.

Elle a par ailleurs organisé en novembre 2016 une rencontre Russie-Iran-Chine-Pakistan à Moscou, pour discuter de la menace que représente l'EI-PK⁴³, suivie d'une autre réunion en janvier 2017 incluant cette fois l'Afghanistan et l'Inde. Pour le Commandement militaire américain, ces manœuvres

⁴¹ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, *Quarterly Report to the United States Congress*, *op. cit.*, p. 127.

⁴² Carlotta Gall, "In Afghanistan, U.S. Exits, and Iran Comes In", *The New York Times*, August 5, 2017.

⁴³ Amin Tarzi, "Iran, Russia, and the Taliban: Reassessing the Future of the Afghan State", *op. cit.*

russes contribuent à donner une légitimité induue aux Talibans.

Hormis leurs craintes à l'égard de l'EI, la Russie et l'Iran ont, selon les experts américains, le même intérêt à empêcher une stabilisation de l'Afghanistan qui profiterait aux États-Unis. La prolongation du conflit peut ainsi servir d'abcès de fixation entretenu, notamment par Téhéran, pour répondre à une politique américaine hostile⁴⁴.

Qu'il s'agisse du contexte régional ou de la situation intérieure, les conditions sont encore loin d'être réunies pour permettre aux États-Unis de considérer leurs objectifs en Afghanistan comme atteints. Cependant, après des années d'engagement, la question de la possibilité de parvenir à une paix acceptable se pose toujours.

2 – Le bilan insatisfaisant de 16 ans d'engagement américain

Les États-Unis sont intervenus en Afghanistan fin 2001 pour supprimer un sanctuaire d'Al Qaida, en renversant le régime des Talibans qui soutenait l'organisation. Une fois cet objectif atteint, dès 2002, la stratégie de Washington a visé à consolider un régime afghan qui ne permettait plus à un groupe terroriste de menacer l'Occident depuis son territoire. Mais l'importance de ce théâtre de la « guerre contre la terreur » a décliné durant le second mandat de George W. Bush, jusqu'à ce que la dégradation de la situation n'oblige l'Administration Obama à entreprendre une campagne de contre-insurrection. Les efforts relancés en 2009 paraissent aujourd'hui devoir être réévalués.

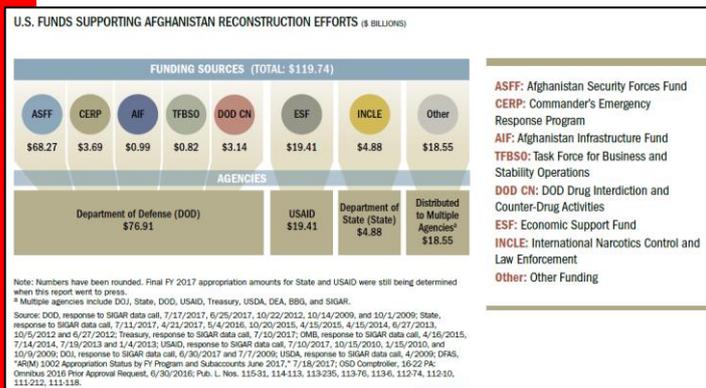
⁴⁴ Bruce Riedel in *Rightsizing Expectations: US Policy Options for Afghanistan*, *op. cit.*, p. 13.

2.1 – L'investissement des États-Unis dans la « reconstruction » de l'État afghan

L'État afghan est maintenu sous perfusion par l'aide de la communauté internationale et plus spécialement des États-Unis. Le coût de ce soutien est remis en cause au regard des résultats obtenus. Selon le rapport du SIGAR⁴⁵, « jusqu'en juin 2017, les États-Unis ont dépensé approximativement \$119,74 Mds pour l'aide d'urgence et la reconstruction de l'Afghanistan depuis 2002. Ce total s'est réparti comme suit :

- ➔ 73,54 Mds \$ pour la sécurité ;
- ➔ 32,29 Mds \$ pour la gouvernance et le développement ;
- ➔ 3,09 Mds \$ pour l'aide humanitaire ;
- ➔ 10,82 Mds \$ pour les activités civiles ».

Montants cumulés de l'aide américaine (2002-2017)



Ces fonds proviennent de différents programmes, comme indiqué dans le schéma ci-dessus (l'évolution des crédits est présentée en annexe 3).

La plus grosse partie de l'aide provient du budget de la défense, qui finance aussi bien des programmes directement conçus pour soutenir les forces afghanes que des programmes de « reconstruction ».

2.1.1 – L'aide à la reconstruction

Les crédits versés au titre de « la reconstruction et de la gouvernance » proviennent essentiellement du compte *Economic Support Fund* (ESF), administré par l'USAID. Ils sont en partie accordés directement au gouvernement afghan, au niveau national ou local, et en partie versés aux Fonds d'aide multilatéraux (*Afghanistan Reconstruction Trust Fund* – ARTF et *Afghanistan Infrastructure Trust Fund* – AITF). Cette aide « se concentre sur le développement, autonome et durable à long terme du pays. [Elle] vise à renforcer les progrès dans les domaines de la santé, l'éducation et l'égalité des genres. [Elle] cherche aussi à augmenter les revenus du gouvernement grâce aux investissements du secteur privé ».

Mais le rapport du SIGAR souligne que la situation d'insécurité rend les efforts de reconstruction extrêmement difficiles : « la présence généralisée de rebelles et de terroristes agressifs est depuis longtemps un obstacle aux opérations de reconstruction et de développement menés par les agences américaines »⁴⁶. Le document constate que la volonté de limiter les risques pour les personnels conduit à restreindre sérieusement leur capacité d'action.

La contribution du DoD aux efforts de reconstruction s'effectue au travers de deux types de crédits :

- ➔ Le *Commander's Emergency Response Program* (CERP), créé pour permettre aux commandants américains de répondre à des besoins urgents dans leur zone de responsabilité. Les fonds sont destinés à des projets de faible envergure ;
- ➔ A l'inverse, l'*Afghanistan Infrastructure Fund* (AIF) a été mis en place en 2011 pour financer de grands projets prioritaires dans le cadre d'efforts civilo-militaires. Le fonds n'est plus alimenté depuis 2015, mais les projets lancés continuent d'être financés par d'autres comptes.

⁴⁵ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, *Quarterly Report to the United States Congress*, op. cit., p. 65.

⁴⁶ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, *Quarterly Report to the United States Congress*, op. cit., p. 6.

Pour 2018, le CERP devrait se maintenir au niveau de 2016, avec une requête de 5 millions \$.

2.1.2 – Le financement de la sécurité

Le budget des forces de sécurité afghanes pour 2017 s'élève à 5,7 Mds \$; il doit passer à 6,2 Mds en 2018. La plus grosse part de ces dépenses⁴⁷ est financée par les États-Unis au travers de l'*Afghan Security Forces Funding* (ASFF), qui est réparti entre crédits directement accordés au gouvernement afghan et contrats de fourniture d'équipement et de formation (sur le modèle des *Foreign Military Sales*). Une experte souligne qu'actuellement « *les Afghans paient environ 10% du coût de leurs forces de sécurité* », ce qui témoigne de l'incapacité du pays à assumer seul ses responsabilités⁴⁸.

L'ASFF, établi en 2005 par le Congrès, sert à fournir les équipements, les services, l'entraînement et la formation des forces de sécurité, ainsi que la construction et l'entretien des installations (voir graphique ci-dessous). Les fonds sont gérés par le *Combined Security Transition Command-Afghanistan*⁴⁹. Depuis sa création, 68,3 Mds \$ ont été autorisés sur ce programme.

Pour 2017, le Congrès a alloué 4,26 Mds \$ à l'ASFF (dont 3,3 Mds pour la défense). La requête budgétaire pour 2018 prévoit une augmentation, à 4,937 Mds \$⁵⁰.

Le maintien de cette aide s'inscrit dans la logique de la stratégie de soutien adoptée en 2009 et renforcée à partir de 2014, afin de permettre au gouvernement et aux forces afghanes de prendre en

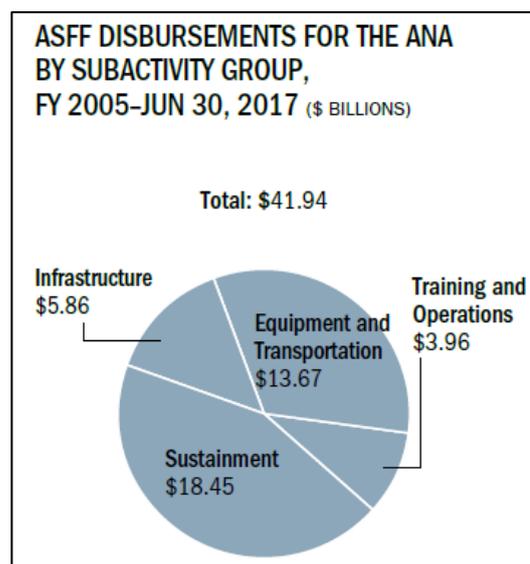
⁴⁷ Une autre part provient des donateurs internationaux, le gouvernement afghan ne finançant qu'une partie résiduelle du budget.

⁴⁸ Laurel Miller in Sean Illing, "America's former envoy to Afghanistan says the war can't be won", *Vox*, August 1, 2017.

⁴⁹ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, *Quarterly Report to the United States Congress*, *op. cit.*, p. 70.

⁵⁰ *Enhancing Security and Stability in Afghanistan*, *op. cit.*, p. 4.

charge la sécurité du pays, avec une présence réduite des armées américaines et de l'OTAN.



2.2 – Une stratégie militaire à revoir

Les difficultés des États-Unis en Afghanistan sont généralement attribuées tant à la « négligence » de l'Administration Bush, qu'à l'approche trop « timorée » de son successeur. Pour beaucoup d'observateurs, après le succès rapide de la fin 2001, avec le renversement du régime, les États-Unis et leurs alliés ont d'abord « gaspillé » les années suivantes, de 2002 à 2008⁵¹. Avec des effectifs déployés entre 10 000 et 20 000 personnels, les Occidentaux n'ont pas faits d'efforts suffisants pour construire un État et des forces armées viables. À partir de 2009, l'Administration Obama a entrepris de remédier à une situation fortement dégradée, mais en imposant des limites et contraintes à l'action militaire, qui réduisaient son efficacité.

En conséquence, une grande partie de la communauté stratégique considère aujourd'hui, comme Michèle Flournoy et Richard Fontaine, qu'il faut « *changer de trajectoire* » car l'approche actuelle est

⁵¹ Michael O'Hanlon, "Time for a (mini) surge in Afghanistan", *USA Today*, May 17, 2017.

« clairement inappropriée »⁵². Pour Anthony Cordesman, il n'y a tout simplement plus de logique stratégique à l'engagement américain, qui consiste à « continuer à combattre indéfiniment, avec occasionnellement la référence à des négociations de paix »⁵³.

2.2.1 – Une transition inachevée

La stratégie suivie jusqu'à présent en Afghanistan est issue du processus de révision lancé par le Président Obama dès son arrivée à la Maison blanche et qui aboutit à l'annonce d'une approche « globale » en mars 2009, suivie en décembre d'un plan de remontée en puissance (« surge »). Au terme de sérieux débats politiques au sein de l'Administration⁵⁴, le Président a suivi les recommandations du commandement militaire, en renforçant la présence américaine au service d'une stratégie de contre-insurrection focalisée sur la protection des populations⁵⁵. Toutefois, la politique exposée par le Président à West Point en décembre 2009 comportait deux volets :

- ➔ 30 000 personnels supplémentaires seraient déployés, portant les effectifs à 100 000 ;
- ➔ Mais l'augmentation serait temporaire et une réduction était prévue à partir de l'été 2011, visant au transfert progressif des responsabilités aux forces afghanes.

Cette démarche devait permettre à la fois de « briser l'élan des Talibans » et d'empêcher qu'ils ne soient en mesure de renverser le régime de Kaboul ; et d'accélérer la formation des unités afghanes, afin de

pouvoir leur « transférer la responsabilité » de la sécurité⁵⁶.

Malgré les critiques qu'elle a aussitôt provoquées, la logique de renforcement provisoire fut confirmée en mai 2014, lorsque Barack Obama annonça que l'opération *Enduring Freedom* s'achèverait fin 2014 et que les forces américaines engagées par la suite dans le cadre de l'opération *Freedom Sentinel* (OFS) seraient progressivement retirées d'ici 2017. Le plan, révisé une nouvelle fois en octobre 2015, prévoyait :

- ➔ Le passage à 9 800 personnels en 2015 ;
- ➔ Réduits à 5 500 fin 2016, à Kaboul et Bagram ;
- ➔ Puis le maintien d'une présence « ordinaire » d'un millier de personnels à partir de 2017.

Mais en juin 2016, l'Administration Obama a dû revoir ces objectifs : le contingent autorisé est resté fixé à 9 800 militaires jusqu'au début 2017 où il devait passer à 8 400. Les conditions sur le terrain ont amené le commandement militaire à réclamer, non seulement l'arrêt des réductions, mais une augmentation des effectifs. Confrontée à l'impossibilité de retirer le contingent américain sans provoquer l'effondrement des forces de sécurité afghanes, l'Administration Obama a fini par laisser la décision de poursuivre ou non l'engagement à son successeur.

2.2.2 – La posture militaire actuelle

À l'été 2017, le niveau d'effectifs (*Force Management Level*) autorisé par la Présidence s'élève à 8 448 personnels, même s'il peut être temporairement plus proche de 10 000 par le jeu des rotations d'unités⁵⁷.

⁵² Michèle Flournoy, Richard Fontaine, "The Afghan War Is Not Lost", *The National Interest*, July 11, 2017.

⁵³ Anthony H. Cordesman, "Afghanistan, Iraq, Syria, ISIS, and Iran: Is 'Half' a Strategy Better than None?", Commentary, CSIS, June 19, 2017.

⁵⁴ Peter Baker, "How Obama Came to Plan for 'Surge' in Afghanistan", *The New York Times*, December 6, 2009.

⁵⁵ Kenneth Katzman, Clayton Thomas, *Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy*, op. cit., July 2017, p. 24.

⁵⁶ Remarks by the President in Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan, United States Military Academy at West Point, December 1, 2009.

⁵⁷ Richard Sisk, "Sending More Troops to Afghanistan Will Require More Money: Mattis", *DoD Buzz*, June 13, 2017.

Les effectifs des *U.S. Forces – Afghanistan (USFOR-A)* sont déployés principalement sur quatre sites, à Kaboul, Kandahar, Bagram et Jalalabad, avec une présence limitée dans la province d'Helmand.

La plus grande partie des personnels (6 940 début 2017) est assignée à la mission *Resolute Support* (RS) de l'OTAN, en appui des forces afghanes (voir annexe).

Dans ce cadre, les forces américaines assurent le commandement de deux *Training, advising, assisting commands* (TAAC) et deux *Task forces* :

- ➔ La *TAAC-East*, basée à Jalalabad et Bagram, qui assiste le 201^e Corps de l'ANA et couvre les provinces de Kapisa, Kunar, Laghman, Nangarhar et du Nuristan. Elle est actuellement formée d'éléments du 3^{rd Cavalry Regiment} de la 1^{st Cavalry Division} ;
- ➔ La *TAAC-South*, qui opère depuis Kandahar, dans les provinces de Kandahar, Uruzgan, Zabul et Daykundi, aux côtés du 205^e Corps. Elle se compose actuellement de la 36^{th Infantry Division} (Texas National Guard) ; la 3^{rd Brigade Combat Team} de la 101^{st Airborne Division} (Air Assault) et du 451^{st Air Expeditionary Group} ;
- ➔ la *TF Forge*, qui opère dans l'Helmand à partir du Camp Shorab (avec le 215^e Corps de l'ANA), et regroupe environ 600 personnels fin 2016 ;
- ➔ la *TF Anvil*, qui couvre les provinces de Paktika, Khost, Pakiya, Ghazni, Logar, Wardak et Bamyan.

Les forces américaines participent également à :

- ➔ La *TAAC-North*, dont le QG est à Mazra-i-Sharif et qui couvre 9 provinces : Badakhshan, Baghlan, Balkh, Faryab, Jowzjan, Kunduz, Samangan, Sar-e Pul et Takhar. Elle comprend approximativement 1 600 personnels de la Coalition internationale et 45 000 de l'ANDSF (209^{th Afghan National Army Corps}, 707^{th Afghan National Police Zone} and 808^{th Afghan National Police Zone}) ;

- ➔ La *TF South West*, dans la province d'Helmand, où près de 300 *Marines* de la II MEF sont revenus au printemps 2017.



En outre, la *Special Operations Joint Task Force – Afghanistan (SOJTF-A)* assiste les Forces spéciales afghanes, avec des conseillers au niveau des unités tactiques. Les efforts portent principalement sur le développement des moyens logistiques, de C2, d'analyse de renseignement et des capacités aériennes⁵⁸.

Le dispositif est complété par un élément de soutien (*National Support Element*), actuellement assuré par la 3^{rd Infantry Division}.

Environ 2 000 militaires américains opèrent indépendamment de RS, pour mener des opérations de contre-terrorisme.

2.2.3 – Une double campagne

L'opération *Freedom Sentinel* comporte deux dimensions jugées complémentaires :

- ➔ Elle appuie les opérations de contre-terrorisme menées contre les groupes affiliés à *Al Qaida* et à l'État islamique ;
- ➔ Elle participe avec les autres contributeurs de l'OTAN à la mission d'entraînement, conseil et assistance aux forces afghanes.

⁵⁸ *Enhancing Security and Stability in Afghanistan*, op. cit., p. 8.

Les opérations de contre-terrorisme visaient initialement les dirigeants puis les militants d'*Al Qaida*. Dans la mesure où une partie d'entre eux trouvait refuge dans les zones tribales à la frontière pakistanaise, la lutte a majoritairement pris la forme d'attaques par drones armés, la première datant de 2004. Cette campagne, conduite par la CIA en parallèle aux opérations militaires, s'est intensifiée lors du premier mandat de Barack Obama, avant de décliner en 2015 (voir annexe 4). Le président Trump a autorisé un nombre conséquent de frappes depuis son arrivée à la Maison blanche (majoritairement au Yémen), dont une en mars au Pakistan, pour la première fois depuis mai 2016⁵⁹.

Depuis le début 2016, les opérations sont également autorisées contre les membres de l'EI-PK en Afghanistan, dans le cadre de la campagne globale contre l'État islamique⁶⁰. Elles ont notamment visé les dirigeants du groupe, victimes de trois attaques successives en juillet 2016, avril et juillet 2017. Les opérations se sont multipliées durant l'hiver. L'une des actions les plus marquantes reste l'emploi d'une bombe GBU-43 (MOAB) contre une base de l'organisation dans la province de Nangarhar, en avril. Les actions de contre-terrorisme sont plus généralement menées par les Forces spéciales avec leurs homologues afghanes.

Ces opérations se distinguent de la lutte contre l'insurrection, qui passe depuis 2015 par les missions de formation, conseil et assistance aux forces afghanes, lesquelles sont désormais responsables de la planification et de la conduite de la campagne. Dans la logique de réduire le contingent américain, l'Administration Obama a choisi de limiter la présence de conseillers militaires au niveau des états-majors des Corps de l'ANA, plutôt que de les déployer dans les unités combattantes. Cela devait aussi limiter les risques d'attaques de militaires

⁵⁹ Christopher Woody, "Trump is ordering airstrikes at 5 times the pace Obama did", *Business Insider*, April 4, 2017.

⁶⁰ *Enhancing Security and Stability in Afghanistan*, op. cit., p. 7.

afghans contre leurs homologues américains (« *green-on-blue* »)⁶¹.

Mais cette mesure est aujourd'hui jugée contre-productive parce que « *les conseillers militaires américains ont peu ou pas de contacts avec les unités* », tandis que les autres conseillers de l'OTAN n'ont que des relations « *peu fréquentes et pour des périodes limitées* » avec les niveaux inférieurs au Corps⁶². Cela réduit leur aptitude à influencer sur la préparation et la conduite des opérations, notamment pour organiser l'appui américain en cas de nécessité. Des mesures palliatives ont certes été mises en place dès 2016, avec la formation d'*Expeditionary Advisory Package*, détachés en tant que de besoin auprès des brigades afghanes. Mais cela reste insuffisant.

L'intervention des forces américaines s'inscrit dans le cadre de règles d'engagement révisées pour la dernière fois en juin 2016. Elles permettent désormais d'attaquer les groupes insurgés (principalement les Talibans) qui représentent une menace imminente contre les forces afghanes aussi bien que contre les forces américaines⁶³.

Depuis février 2017, l'appui aérien au profit des forces afghanes s'est intensifié, revenant au niveau d'engagement de l'été 2014⁶⁴. Les statistiques publiées par l'*US Air Force* montrent l'augmentation des sorties, avec « *une moyenne de 86 sorties d'attaque par mois [...] durant les six premiers mois de 2017, contre 51 sorties similaires par mois en*

⁶¹ Trois militaires américains ont encore été victimes de telles attaques en juin 2017.

⁶² Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, Quarterly Report to the United States Congress, op. cit., p. 97.

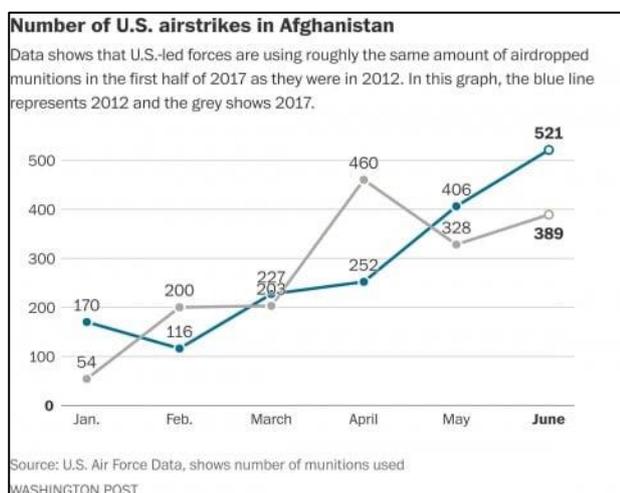
⁶³ Les règles d'engagement autorisent plus largement l'attaque de tous les groupes terroristes, sans condition de menace imminente. Kenneth Katzman, Clayton Thomas, *Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy*, op. cit., p. 17.

⁶⁴ Paul McLeary, "The New, Old War in Afghanistan", *The Cable*, June 15, 2017.

2016 »⁶⁵. Le nombre de munitions tirées mensuellement était de 197 en 2014, réduit à 79 en 2015, puis il est remonté à 111 en 2016 et 272 au début 2017.

Ces chiffres reflètent l'augmentation déjà signalée des combats entre l'ANA et les Talibans, ainsi que l'importance toujours essentielle de l'appui américain aux opérations afghanes. Elle n'a aucune raison de se démentir lors de la campagne de 2017, dont l'ambition est « de réduire le nombre de la population sous contrôle taliban et de réduire les zones contestées »⁶⁶. En annonçant cet objectif, le porte-parole de *Resolute support* admettait en mai que la « saison des combats » serait certainement aussi difficile que celle de 2016.

Le Commandement militaire américain attend donc depuis le début 2017 une autorisation de la Maison blanche pour renforcer le dispositif. Mais celle-ci dépend d'une révision plus globale de la logique d'engagement américain sur le théâtre.



Source : Max Bearak, “Behind the front lines in the fight to ‘annihilate’ ISIS in Afghanistan”, *The Washington Post*, July 23, 2017.

⁶⁵ Anthony H. Cordesman, “How the Trump Administration is Losing Afghanistan”, *op. cit.*, p. 1.

⁶⁶ Cité in Philip Walter Wellman, “Taliban Say They Will Focus on Vulnerable Provinces in 2017”, *op. cit.*

Les difficultés d'élaboration d'une nouvelle stratégie

Comme Barack Obama en 2009, Donald Trump est confronté à la nécessité de définir une stratégie pour l'Afghanistan à son arrivée à la Maison Blanche, après avoir largement critiqué la politique de son prédécesseur.

Le processus de révision fut compliqué en 2009 et suscita des tensions au sein de l'Administration et avec les militaires. Il est tout aussi difficile à conduire en 2017. Initié par la demande du commandement militaire de modification du dispositif, il s'est élargi à l'ensemble de la stratégie américaine dans la région. En posant la question de la justification d'un nouvel effort, cela relance le débat sur les objectifs poursuivis par Washington et les méthodes appropriées pour les atteindre.

Or, on retrouve dans ces discussions les mêmes interrogations qu'en 2009 et pratiquement pas d'options nouvelles. Les perspectives de sortie de l'impasse paraissent donc limitées, ce qui peut expliquer les réticences du Président à arrêter une stratégie dont il devra assumer la responsabilité, avec peu de chances de succès. La désorganisation du système décisionnel ajoute une difficulté supplémentaire.

I – Un processus de révision conflictuel et peu structuré

Alors que Barack Obama avait fait de l'Afghanistan sa priorité en 2009, ce n'est clairement pas le cas au début de la présidence Trump. Lors de son « discours du 28 février 2017 devant les deux Chambres du Congrès, Trump n'a mentionné ni le conflit ni le pays, et les futurs membres de son cabinet ont à peine été interrogés sur l'Afghanistan durant les auditions de confirmation »⁶⁷.

L'attention de l'Exécutif a évidemment été focalisée sur les crises internes (enquête sur les ingérences russes dans les élections) et internationales (avec la Corée du Nord), et sur l'assaut contre l'EI en Irak et en Syrie. Mais la question afghane reste en arrière-plan et devient au cours de l'été un « boulet » pour l'Administration, dans la mesure où elle semble incapable de produire la stratégie annoncée.

I.1 – Une décision régulièrement reportée

Alors qu'en 2009 l'Administration Obama avait lancé d'emblée la réflexion sur une « stratégie glo-

⁶⁷ Ashley J. Tellis, Jeff Eggers, *U.S. Policy in Afghanistan. Changing Strategies, Preserving Gains*, op. cit., p. 8.

bale », en impliquant des experts et des représentants des différents ministères⁶⁸, la révision de 2017 est amorcée par la nécessité de répondre à la demande spécifique du commandement militaire.

En février, compte tenu de la dégradation de la situation sur le terrain, le général Nicholson, Commandant des USFOR-A, a en effet réitéré une demande d'augmentation des effectifs déployés. Il a expliqué au Congrès qu'il avait besoin de quelques milliers de forces supplémentaires (entre 3 000 et 5 000). Par ailleurs, il souhaite pouvoir engager des conseillers américains au sein des unités afghanes sur le terrain, afin d'améliorer la conduite des opérations et la coordination de l'appui aérien.

Ces demandes reflètent la position exprimée de longue date par le DoD, qui recommandait dès 2014, le maintien de 20 000 militaires, alors que l'Administration Obama fixait la limite à 9 000. L'arrivée à la Maison blanche d'un Président républicain pouvait laisser espérer un assouplissement des contraintes imposées par son prédécesseur et critiquées par une large part de la communauté stratégique. Donald Trump s'est d'ailleurs vanté d'accorder à « ses militaires » une marge de manœuvre accrue pour « recommencer à gagner ».

En juin, il a donc fini par accéder au souhait du Commandement de l'USFOR-A, en déléguant au Secrétaire à la défense le pouvoir de fixer le plafond des effectifs comme il le jugeait approprié. Cette décision, considérée par certains analystes comme une remise en cause du contrôle politique, a rapidement été « encadrée » par un mémo du Conseiller à la sécurité nationale. H.R. McMaster y précise que le DoD ne pourra déployer plus de 3 900 personnels sans avoir besoin de l'accord du Président⁶⁹.

⁶⁸ La révision avait été dirigée par Bruce Riedel, avec le Représentant spécial Richard Holbrooke et l'*Under Secretary of Defense* Michele Flournoy.

⁶⁹ Catherine Putz, "No Strategy, No Winning: McCain on Trump's Afghanistan Mess", *The Diplomat*, July 11, 2017.

En fait, James Mattis n'a pas utilisé la possibilité d'augmenter le contingent. Il a certes effectué des changements dans le type d'unités engagées, afin d'adapter le soutien américain⁷⁰. Mais le Secrétaire à la Défense insiste sur le fait que son autorité se borne à des choix « tactiques », qui doivent s'inscrire dans le cadre d'une stratégie décidée par le Président. Il n'entend donc pas revoir le dispositif militaire avant qu'une politique globale n'ait été approuvée, car « *il doit y avoir un état final recherché [end state...], une raison politique* » à l'augmentation des forces. C'est seulement lorsque « *l'on a la bonne politique [que] l'on peut avoir la stratégie correcte* »⁷¹.

Dans cette perspective, la révision a été élargie fin mai, au-delà de l'approche militaire sur le théâtre afghan pour couvrir l'ensemble de la stratégie dans le sous-continent. L'Administration n'utilise désormais que la formule « *South Asia Strategy* », qui reflète surtout l'importance accordée au Pakistan dans l'évolution du conflit (voir infra).

Si le Pentagone est un élément moteur dans la dynamique de révision stratégique, le Congrès joue aussi un rôle constant d'aiguillon, d'abord en se faisant l'écho des demandes des militaires. Mais quelques sénateurs importants accentuent la pression sur l'Administration, à mesure que la décision annoncée prend du retard. Ainsi, le 13 juin, lors d'une audition de la Commission des Forces armées, le sénateur McCain reproche à l'Administration de n'avoir aucune stratégie à lui soumettre. Au cours des débats, James Mattis doit admettre que les États-Unis « *ne sont pas en train de gagner en Afghanistan actuellement* », mais il ajoute que l'Administration « *va corriger cela aussi vite que possible* »⁷².

Les sénateurs McCain et Lindsay Graham (président de la Commission des affaires extérieures)

⁷⁰ Tara Copp, "Mattis: Authority delegated by Trump in Afghanistan is tactical, not strategic", *Military Times*, July 22, 2017.

⁷¹ Sandra Erwin, "Unclear U.S. Foreign Policy Frustrates Pentagon", *RealClear Defense*, July 25, 2017.

⁷² Cité in Michael R. Gordon, "Trump Gives Mattis Authority to Send More Troops to Afghanistan", *op. cit.*

sont d'ailleurs aussitôt invités à la Maison blanche pour recevoir une présentation de la révision stratégique, avec le Vice-président et le général McMaster⁷³. Cela n'apaise pas leurs craintes, et début juillet une délégation parlementaire, emmenée par John McCain, se rend à Kaboul et au Pakistan. Le sénateur y répète son appel à un changement de stratégie, puisque « *personne ne pourrait dire que nous sommes sur la voie du succès en Afghanistan* »⁷⁴. À son retour, il se montre encore plus virulent, estimant que « *Nous n'avons aucune stratégie et nous sommes en train de perdre* »⁷⁵. Dans la foulée, le sénateur présente mi-août un amendement à la future loi de programmation de défense (*National Defense Authorization Act, NDAA*), destiné à fixer la politique américaine pour l'Afghanistan, sans attendre le choix de l'Exécutif.

Alors que les critiques visaient initialement l'Administration Obama, la présidence Trump est désormais jugée responsable d'une dégradation de la situation en Afghanistan, du fait de ses atermoiements.

La recherche d'une nouvelle politique est en effet en cours depuis le printemps et devait être présentée en mai (avant le Sommet de l'OTAN), puis mi-juillet, mais à chaque fois qu'une décision est annoncée, elle finit par être repoussée :

- ➔ Une première proposition a été élaborée en mai, envisageant un renforcement modeste des effectifs, pour une durée indéterminée. Mais Mattis et Tillerson ont refusé de la soumettre au Président estimant qu'il ne l'approuverait pas⁷⁶.
- ➔ Un nouveau plan plus global a été adopté lors d'une réunion houleuse des principaux con-

seillers présidentiels le 19 juillet, mais le Président a demandé davantage d'informations avant de se prononcer.

- ➔ Le 5 août, lors d'une interview, le général McMaster déclare que le Président a déjà pris « *un certain nombre de décisions* », mais qu'il n'a pas l'intention d'annoncer ses intentions⁷⁷.
- ➔ Le 14 août, lors d'une rencontre avec la presse, le Secrétaire à la défense affirme pour sa part que l'on est « *proche* » de la décision, tout en admettant que toutes les options sont encore en discussion. Il y en aurait 3 :
 - un retrait complet ;
 - un désengagement partiel, compensé par l'envoi de forces privées ;
 - une augmentation du contingent américain pour une durée indéterminée⁷⁸.
- ➔ Le 18 août, une réunion du NSC est donc organisée à Camp David, en présence de Donald Trump, pour examiner ces options, que le DoD juge suffisamment approfondies pour qu'elles n'aient plus à être modifiées. A l'issue de la réunion, l'attachée de presse de la Maison Blanche fait savoir que le Président « *étudie et considère ses options* » et annoncera sa décision « *en temps opportun* »⁷⁹.
- ➔ L'annonce solennelle a finalement lieu le 21 août, à Fort Meyer.

Pour expliquer la prolongation de la révision, le sénateur McCain estime en juillet qu'il « *existe un tel désarroi au sein de la Maison Blanche* »⁸⁰, que l'expert du CSIS Anthony Cordesman attribue

⁷³ Paul McLeary, "The New, Old War in Afghanistan", *The Cable*, June 15, 2017.

⁷⁴ "In Afghanistan, U.S. senators call for coherent policy from Trump", Reuters, July 4, 2017.

⁷⁵ Catherine Putz, "No Strategy, No Winning: McCain on Trump's Afghanistan Mess", *The Diplomat*, July 11, 2017.

⁷⁶ Susan B. Glasser, "The Trump White House's War Within", *Politico*, July 24, 2017.

⁷⁷ John Bowden, "McMaster: Trump has made 'a number of decisions' on Afghanistan", *The Hill*, August 5, 2017.

⁷⁸ Dan de Luce et alii, "Inside Trump's Tortured Search for a Winning Strategy in Afghanistan", *Foreign Policy*, August 18, 2017.

⁷⁹ Robert Burns, "Trump studying options for new approach to Afghan war", August 19, 2017.

⁸⁰ Cité in Catherine Putz, "No Strategy, No Winning: McCain on Trump's Afghanistan Mess", *op. cit.*

pour sa part à « *un vide politique et intellectuel* » complet⁸¹.

1.2 – *Un processus décisionnel conflictuel*

À ce stade, l'analyse du mécanisme de décision est évidemment difficile, s'agissant d'évènements en cours, sur lesquels les seules sources sont des informations journalistiques, alimentées par des « fuites » majoritairement critiques à l'égard de la présidence. Elles apportent toutefois un éclairage relativement plausible sur le fonctionnement de l'Exécutif, même si les logiques des acteurs ne peuvent être établies avec une absolue certitude.

Depuis le début, la révision a été portée par le Pentagone et, au sein de la Maison blanche, par le général McMaster. Le Secrétaire à la défense se rend en Afghanistan fin avril, suivi un mois plus tard de McMaster et du général Dunford fin juin. À chaque fois, ils rencontrent le président Ghani. James Mattis consulte également les alliés de l'OTAN à Bruxelles fin juin, s'efforçant d'obtenir des avis et un soutien aux projets américains.

Le rôle du Département d'État dans l'élaboration de la future stratégie semble négligeable, en l'état actuel des informations disponibles. Cela correspond à une mise à l'écart de la « bureaucratie » du DoS, déjà perçue dans la plupart des dossiers internationaux. En juin, le Département d'État a en outre fermé le bureau du Représentant spécial pour l'Afghanistan et le Pakistan, ce qui reflète selon l'ancienne titulaire du poste, le désintérêt de l'Administration pour le conflit⁸². Mais cela peut aussi signifier que le Secrétaire d'État Tillerson

préfère se charger lui-même (ou avec la structure de conseil dont il s'est entouré⁸³) du dossier.

Quoi qu'il en soit, le général McMaster a choisi un processus de révision centralisé, qui l'expose particulièrement. Au lieu de présenter au Président une série d'options parmi lesquelles choisir, il a d'abord préféré soumettre une recommandation ayant préalablement recueillie le soutien de tous les Départements⁸⁴. Mais l'impossibilité de réunir un consensus l'a obligé à revoir son approche, en affaiblissant sa position dans le jeu bureaucratique. Ses détracteurs au sein du courant « nationaliste » lui reprochent de vouloir entraîner le Président dans un nouvel engagement de contre-insurrection, inspiré par l'ancien général Petraeus⁸⁵. D'autres constatent que l'option recommandée n'était que la poursuite de la stratégie actuelle, avec quelques milliers de militaires en plus, ce qui ne pouvait répondre à la volonté de changement du Président.

Frustrés par l'absence de recommandation nouvelle, certains conseillers du Président ont vu l'occasion d'introduire des idées venues de l'extérieur du « système » du NSC. C'est ainsi que Steve Bannon et Jared Kushner ont sollicité l'avis d'Erik Prince, ancien patron de la société de sécurité *Blackwater*, et de Stephen Feinberg, propriétaire de la firme *DynCorp*. Tous deux avaient formulé des projets de remplacement du contingent militaire en Afghanistan par des forces de sécurité privées⁸⁶ (voir infra). Steve Bannon a présenté les propositions des deux « entrepreneurs » au Secrétaire à la dé-

⁸¹ Anthony H. Cordesman, "How the Trump Administration is Losing Afghanistan", CSIS, August 2, 2017, p. 5.

⁸² Susan B. Glasser, "The Trump White House's War Within", *Politico*, July 24, 2017.

⁸³ Robbie Gramer, Dan De Luce, Colum Lynch, "How the Trump Administration Broke the State Department", *Foreign Policy*, July 31, 2017.

⁸⁴ Asawin Suebsaeng, Spencer Ackerman, "Pentagon to Bannon's Blackwater Buddy Erik Prince: GTFO", *The Daily Beast*, August 8, 2017.

⁸⁵ Voir par exemple Mike Cernovich, "Petraeus and McMaster have Taken Over the NSC, Want Massive Ground War with Syria", Medium, April 9, 2017. Kate Brannen, "The Knives Are Out for Lt. Gen. H.R. McMaster", *Foreign Policy*, May 9, 2017.

⁸⁶ Christopher Woody, "Trump's new Afghanistan strategy may draw on old, controversial methods", *Business Insider*, July 15, 2017.

fense le 8 juillet... sans recevoir de réponse enthousiaste de sa part⁸⁷. Malgré le tollé soulevé dans la communauté stratégique, l'idée s'est implantée dans les discussions à la Maison blanche⁸⁸. L'éventail des possibilités s'est donc élargi durant l'été, mais sans qu'aucune ne paraisse réunir un consensus suffisant.

Si la nature des options offertes constitue bien un problème de fond (examiné plus loin), sur le plan des mécanismes décisionnels, le blocage résulte de l'incapacité des principaux conseillers (McMaster, Mattis et Tillerson paraissent être sur la même ligne⁸⁹) à « vendre au Président une politique dont il ne veut pas »⁹⁰.

Il est important de souligner que le Président Trump joue effectivement un rôle central dans le processus, comme il est de coutume dans le système décisionnel américain. Même s'il est bien moins impliqué dans l'étude des options stratégiques que ne l'avait été Barack Obama en 2009, il semble évident qu'il reste méfiant à l'égard d'un engagement renforcé et prolongé en Afghanistan et refuse de se laisser imposer un choix. Ainsi, lorsque le sujet afghan est abordé le 20 juillet, lors de sa visite au Pentagone, la réunion dérive vers d'autres sujets et n'aboutit à aucune décision. A l'issue, le Président refuse de confirmer qu'il envisage d'augmenter le contingent américain, déclarant que « *l'on verra bien* »⁹¹.

Loin de s'en remettre à l'opinion des membres du NSC, Donald Trump prétend chercher des con-

seils hors du cadre de réflexion traditionnel. Après avoir discuté mi-juillet avec le PDG de la firme *American Elements*, de l'intérêt pour les États-Unis des richesses minières afghanes⁹², Donald Trump a reçu quatre militaires qui ont servi en Afghanistan, afin d'avoir une vision « de terrain ». D'après les commentaires cités par la presse, il aurait retenu de cette entrevue que « *les forces de l'OTAN ne sont pas particulièrement utiles* »⁹³. Lors de la réunion avec ses principaux conseillers le lendemain, il a insisté sur l'importance de consulter « la base » au lieu de se fier uniquement aux soi-disant « experts ».

Il n'hésite pas non plus à exprimer son mécontentement à l'égard du commandement militaire, se plaignant de son inefficacité, alors qu'il a élargi les prérogatives du Pentagone⁹⁴. Il aurait particulièrement mis en cause le général Nicholson lors de la réunion du 19 juillet, suggérant de le remplacer⁹⁵, ce qui a obligé le Secrétaire à la défense à réaffirmer sa confiance au général. On note d'ailleurs que ni le général Nicholson, ni le général Votel, Commandant du *Central Command*, n'ont été invités à discuter avec le Président au cours de la révision.

Donald Trump parvient ainsi à utiliser son pouvoir décisionnel de manière assez inhabituelle, en agissant surtout comme un frein à l'adoption d'une stratégie qu'il juge probablement insatisfaisante et dont il hésite à endosser la responsabilité. Mais il n'a pas pour autant fixé de ligne directrice, ni exprimé résolument ses préférences.

Au-delà des dysfonctionnements de l'Exécutif, cela reflète la complexité du problème auquel les États-Unis sont confrontés en Afghanistan, où ils doivent concilier la nécessité de tenir un engagement vis-à-

⁸⁷ Mark Landler, Eric Schmitt, Michael R. Gordon, "Trump Aides Recruited Businessmen to Devise Options for Afghanistan", *The New York Times*, July 10, 2017.

⁸⁸ Comme le confirme James Mattis le 15 août. Paul McLeary, *Situation Report*, *op. cit.*

⁸⁹ Dan de Luce et alii, "Inside Trump's Tortured Search for a Winning Strategy in Afghanistan", *op. cit.*

⁹⁰ Asawin Suebsaeng, Spencer Ackerman, "\$700 Billion and 16 Years at War Is a 'Modest Amount,' U.S. Officers Say", *The Daily Beast*, July 24, 2017.

⁹¹ Carol E. Lee, Courtney Kube, "Trump Says U.S. 'Losing' Afghan War in Tense Meeting With Generals", NBC, August 2, 2017.

⁹² Fidèle à son approche « transactionnelle », le Président semble intéressé par l'idée de tirer un profit de l'engagement américain en exploitant ses ressources.

⁹³ Carol E. Lee, Courtney Kube, "Trump Says U.S. 'Losing' Afghan War in Tense Meeting With Generals", *op. cit.*

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ L'idée d'un remplacement par le général McMaster a même été évoquée.

vis du gouvernement afghan, lié à leur statut international, avec la volonté de s'extirper honorablement d'un conflit interminable, devenu un enjeu secondaire.

2 – Un débat stratégique sans perspective nouvelle

Au niveau politique, le débat à la Maison blanche peut être résumé à une opposition entre les « nationalistes » et les « internationalistes » :

- ➔ Les premiers rejettent la perspective d'un engagement accru en Afghanistan, en raison de son coût et de son inutilité. On retrouve dans ce groupe Steve Bannon (influent jusqu'à son éviction fin août), le ministre de la Justice Jeff Sessions, le conseiller économique Gary Cohn, voire le gendre du Président, Jared Kushner⁹⁶, bien que sa position soit plus incertaine.
- ➔ Les seconds défendent l'importance de poursuivre et d'adapter le soutien américain au gouvernement de Kaboul, même si les raisons et les modalités de cet engagement peuvent varier. Les autorités civiles et militaires du DoD, le Secrétaire d'État Tillerson, mais aussi les sénateurs républicains, défendent cette position, largement majoritaire dans la communauté stratégique.

Le problème est toutefois que les arguments des partisans d'une implication renouvelée des États-Unis n'offrent pas réellement de perspective de réussite plus crédible que lors des révisions antérieures. Comme le remarque l'amiral Stavridis, « *la nouvelle stratégie en Afghanistan risque fort de res-*

sembler beaucoup à ce qui était proposé fin 2013 »⁹⁷. Or, l'expérience tend à faire ressortir le caractère illusoire de certaines mesures, même si la responsabilité de l'échec peut être partiellement imputée aux erreurs de l'Administration sortante.

Le débat fait apparaître l'incertitude persistante quant aux objectifs que les États-Unis devraient atteindre, de même que les difficultés soulevées par chaque option envisagée.

2.1 – Des objectifs toujours incertains

La première question qui se pose, et que les hésitations du Président Trump ont mise en lumière, est celle de l'importance réelle de l'enjeu afghan pour les États-Unis. Celle-ci dépend d'abord de l'appréciation de la menace que le pays peut encore représenter.

2.1.1 – L'enjeu afghan reste important

Le principal objectif des États-Unis depuis 2001 est d'éviter que l'Afghanistan ne redevienne un sanctuaire pour les groupes terroristes susceptibles d'attaquer l'Occident. Il est clair en 2017 qu'Al-Qaida ne peut plus être la justification de la poursuite de la guerre⁹⁸. Même si les États-Unis sous la présidence Trump semblent se concentrer sur la lutte contre l'EI-PK, la menace pour la sécurité américaine serait désormais limitée, compte tenu de la faiblesse de ce groupe.

Mais en fait, depuis le début, les États-Unis combattent surtout les Talibans en Afghanistan et ces derniers ne sont pas prêts à cesser la lutte. Bien qu'ils aient des ambitions strictement nationales, leur retour au pouvoir par la force marquerait un échec de la stratégie occidentale. La majorité des experts continue de considérer que l'Afghanistan

⁹⁶ Asawin Suebsaeng, Spencer Ackerman, "\$700 Billion and 16 Years at War Is a 'Modest Amount,' U.S. Officers Say", *op. cit.*

⁹⁷ Cité in Mark Landler, Eric Schmitt, Michael R. Gordon, "Trump Aides Recruited Businessmen to Devise Options for Afghanistan", *op. cit.*

⁹⁸ Bruce Riedel in *Rightsizing Expectations: US Policy Options for Afghanistan*, *op. cit.*, p. 2.

redeviendrait un pays « d'où les groupes extrémistes, les réseaux criminels ou les terroristes pourraient attaquer les intérêts des États-Unis [...] dans le monde »⁹⁹.

Les intérêts américains peuvent aussi être appréhendés au niveau régional. La stabilité de l'Afghanistan est pour certains chercheurs un enjeu majeur, déterminant pour l'équilibre de la sous-région et l'évolution du Pakistan, puissance nucléaire politiquement fragile¹⁰⁰. La stabilité de l'Afghanistan et de son voisin sont généralement liées. Seth Jones, de la Rand, estime que la prévention d'un affrontement entre l'Inde et le Pakistan est un intérêt majeur pour Washington ; or l'Afghanistan reste une zone de conflit indirect entre les deux pays¹⁰¹. Les États-Unis doivent donc rester engagés dans une région où convergent de nombreux enjeux et puissances. Il conviendrait cependant d'envisager « la présence en Afghanistan dans la perspective de la politique en Asie centrale et non au Moyen-Orient »¹⁰².

Finalement, on peut aussi considérer que ce qui se joue en Afghanistan, c'est « la réputation et la perception des États-Unis, comme pays sur lequel on peut compter pour honorer ses engagements ». Pour Vanda Felbab-Brown, on peut même dire que « du point des perceptions stratégiques, peu de régions sont aussi importantes que l'Afghanistan »¹⁰³. Un désengagement américain serait interprété comme une nouvelle défaite d'une superpuissance dans ce pays et une perte de crédibilité internationale pour Washington.

Il faut y ajouter le fait que les efforts entrepris depuis 16 ans et le nombre de victimes américaines

de la guerre deviennent une raison en-soi de ne pas abandonner.

Pour le courant opposé à la prolongation de l'engagement, la question du coût de la guerre est justement l'argument central en faveur du retrait. Il est estimé actuellement à 23 milliards \$ par an pour les États-Unis, dont 5 Mds en aide à l'Afghanistan et le reste pour les opérations militaires¹⁰⁴. Depuis 2001, l'ensemble de la campagne (y compris l'aide de sécurité à Kaboul) a coûté 783 Mds \$, auxquels il faudrait ajouter 8 Mds d'aide au Pakistan¹⁰⁵ et le budget consacré aux « vétérans » (environ 200 Mds de 2001 à 2016). En termes humain, le bilan s'établit à 1 865 militaires américains tués et 20 272 blessés entre octobre 2001 et mai 2017.

Les efforts « titanesques » de la communauté internationale n'ont pas eu l'effet escompté et il est illusoire d'espérer « résoudre les troubles sociétaux latents qui se manifestent par la guerre, un gouvernement dysfonctionnel et une aversion pour la modernité »¹⁰⁶. En bon entrepreneur, Donald Trump devrait donc admettre que les intérêts américains en Afghanistan ne justifient pas la poursuite d'un engagement inefficace et y mettre un terme. Par ailleurs, « engager d'autres ressources dans un effort voué à l'échec n'améliorera pas la confiance dans le jugement des États-Unis ou leur capacité à tenir leurs engagements dans la durée »¹⁰⁷.

Au nom d'une approche réaliste de la place des États-Unis dans le système international, l'universitaire Barry Posen défend donc « une réduction

⁹⁹ Tanvi Madan in *Rightsizing Expectations: US Policy Options for Afghanistan*, op. cit., p. 18.

¹⁰⁰ Vanda Felbab-Brown in *Rightsizing Expectations: US Policy Options for Afghanistan*, op. cit., p. 3.

¹⁰¹ Seth G. Jones, *Managing the Long War: U.S. Policy toward Afghanistan and the Region*, op. cit., p. 3.

¹⁰² Luke Coffey, "U.S. Turning Away from Afghanistan?", *RealClear Defense*, July 28, 2017.

¹⁰³ Vanda Felbab-Brown, "Afghanistan's terrorism resurgence: Al-Qaida, ISIS, and beyond", op. cit.

¹⁰⁴ Ashley J. Tellis, Jeff Eggers, *U.S. Policy in Afghanistan. Changing Strategies, Preserving Gains*, op. cit., p. 15.

¹⁰⁵ Ces montants comprennent les crédits de guerre (OCO) du DoD et du DoS. Neta C. Crawford, *US Budgetary Costs of Wars through 2016: \$4.79 Trillion and Counting*, Watson Institute, Brown University, September 2016, p. 7. Voir le détail en annexe 6.

¹⁰⁶ Skip Shelton, "If Trump Wants to Put America First He Will Withdraw From Afghanistan", *Small Wars Journal*, August 5, 2017.

¹⁰⁷ Barry R. Posen, "It's Time to Make Afghanistan Someone Else's Problem", *The Atlantic*, August 18, 2017.

radicale de la présence en Afghanistan, voire un retrait complet »¹⁰⁸, car ce serait l'occasion de modifier les rapports de forces régionaux dans un sens favorable aux États-Unis. L'Iran devrait se préoccuper d'empêcher les Talibans de reprendre le pouvoir et donc basculer une partie de son attention vers l'Est. Il serait également de l'intérêt de Moscou de soutenir le régime actuel de Kaboul pour éviter la propagation du djihadisme. Ces deux pays feraient donc contrepoids à l'ingérence pakistanaise en Afghanistan. Plus largement, le pays deviendrait un enjeu pour toutes les puissances régionales, dont la rivalité serait accrue, au profit des États-Unis. Posen admet toutefois que ce raisonnement peut sembler trop « machiavélique » pour les États-Unis...

Anthony Cordesman estime certes qu'il est tout à fait possible de considérer que « l'Afghanistan ne risque pas plus de devenir un futur centre d'attaques terroristes internationales que beaucoup d'autres États faibles et instables. L'Afghanistan comme le Pakistan n'ont qu'un intérêt stratégique marginal pour les États-Unis par rapport à de nombreuses autres zones »¹⁰⁹. Mais il juge pour sa part que le maintien de l'assistance américaine est tout aussi justifiable, à condition d'en évaluer les risques et d'en définir les conditions.

La communauté stratégique reste donc largement fidèle à l'approche internationaliste classique, justifiant l'engagement par la responsabilité des États-Unis en tant que superpuissance bénéfique.

2.1.2 – Les buts traditionnels sont réaffirmés

Anthony Cordesman souligne néanmoins la diversité des objectifs évoqués par les experts¹¹⁰, qui vont :

- ➔ Du renforcement des forces de sécurité afghanes de manière à ce qu'elles assurent seules la « sécurité » sur le territoire ;
- ➔ Jusqu'à la stabilisation de la région.

Dans le premier cas, on néglige la dimension de développement et d'amélioration de la gouvernance du pays. Le résultat attendu ne serait pas la pacification de l'Afghanistan, mais plutôt la survie du régime dans une « *era of frequent skirmishing* », selon les termes de James Mattis. Dans le second, les ambitions dépassent largement la question afghane.

Beaucoup d'experts recommandent une approche « pragmatique » des effets à obtenir. Les projets de « *nation building* », déjà largement mis de côté à partir de 2011, sont désormais complètement exclus. La consolidation de l'État afghan doit maintenant se comprendre dans un sens limité à la stabilité. Pour Bruce Riedel, « *il est irréaliste de penser que, même si nous étions là pour vingt ans de plus, nous pourrions obtenir un État non corrompu, éliminer le commerce de la drogue ou [...] le népotisme dans les armées afghanes* »¹¹¹.

Luke Coffey estime que les États-Unis devraient se satisfaire d'une situation où le gouvernement afghan serait en mesure d'assurer seul sa sécurité, face aux menaces internes et externes. L'Afghanistan ne peut devenir « *la Suisse* » et il faut admettre que les mouvements insurrectionnels persisteront dans les régions pachtounes pendant encore longtemps, sans que cela soit un échec pour les Occidentaux¹¹².

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Anthony H. Cordesman, "How the Trump Administration is Losing Afghanistan", *op. cit.*, p. 1.

¹¹⁰ Anthony Cordesman, "One-Size-Fits-All Approach Fails in Afghanistan", *The Cipher Brief*, June 23, 2017.

¹¹¹ Bruce Riedel in *Rightsizing Expectations: US Policy Options for Afghanistan*, *op. cit.*, p. 7.

¹¹² Luke Coffey, "What Does America Consider Success in Afghanistan?", *The National Interest*, June 1, 2017.

Pour Seth Jones, les États-Unis devraient « se fixer un ensemble d'objectifs limités : prévenir le renversement du gouvernement afghan par les Talibans, rechercher la réconciliation politique avec les éléments talibans prêts à négocier et attaquer les groupes terroristes qui menacent les États-Unis »¹¹³. Cela correspond aux préoccupations dominantes de la communauté stratégique, que l'on retrouve dans l'amendement proposé par John McCain en août. Cinq « objectifs stratégiques » y sont mentionnés¹¹⁴ :

1. Supprimer (« *deny, disrupt, degrade, and destroy* ») l'aptitude de groupes terroristes à attaquer les États-Unis ;
2. Empêcher les Talibans de renverser le gouvernement et de reprendre le pouvoir en Afghanistan ;
3. Améliorer l'aptitude du régime afghan à combattre les organisations terroristes et assurer la sécurité du pays ;
4. Établir les conditions de sécurité propices à « *un processus de paix négocié* » ;
5. Créer un consensus régional pour soutenir la stabilité de l'Afghanistan à long terme.

2.2 – Une gamme d'options aléatoires

Quels que soient les buts précis, une majorité d'analystes estime que la recherche d'une victoire en Afghanistan est hors de propos et qu'il s'agit seulement de savoir quand les États-Unis vont perdre¹¹⁵. Ils peuvent perdre rapidement en se retirant ; progressivement en poursuivant la stratégie actuelle ; ou ralentir la défaite en augmentant leur soutien militaire aux forces afghanes, de façon à maintenir l'équilibre (*stalemate*) sur le terrain.

¹¹³ Seth G. Jones, *Managing the Long War: U.S. Policy toward Afghanistan and the Region*, *op. cit.*, p. 3.

¹¹⁴ *Amendment to H.R. 2810, To express the sense of Congress on the United States strategy for Afghanistan and South Asia*, Proposed by John McCain, p. 2.

¹¹⁵ James Dobbins, "Trump's Options for Afghanistan: Losing or Not Losing", *op. cit.*

Face à ces perspectives peu enthousiasmantes, les hésitations du Président Trump auront au moins eu le mérite d'élargir la gamme des options discutées, tout en montrant clairement leurs limites. Il a en particulier permis aux partisans du retrait de faire entendre leurs arguments, normalement confinés aux marges du débat stratégique.

2.2.1 – Une option improbable : la privatisation du soutien américain

Dans la perspective de réduire le coût de l'engagement, une option plus inattendue que le simple retrait a émergé dans le débat politique au début de l'été, à la suite de la rencontre entre Steve Bannon et deux « entrepreneurs », Erik Prince et Stephen Feinberg. Ils lui ont exposé des projets de remplacement du contingent militaire américain par d'autres types de forces. Le président de Dyncorp aurait proposé de poursuivre la coopération avec le gouvernement afghan, mais en confiant le contrôle des opérations à la CIA qui dirigerait des forces paramilitaires¹¹⁶.

Mais ce sont surtout les idées d'Erik Prince qui ont retenu l'attention. En mai, il les avait exposées dans un éditorial du *Wall Street Journal*. Il préconisait de combler le manque de militaires américains par des « unités militaires privées », placées sous l'autorité d'un « gouverneur » doté des pleins pouvoirs. Il estime que cela coûterait « 20% moins cher » que le budget actuellement consacré à la guerre.

Dès le mois de mars, il s'était rendu à Kaboul pour proposer au gouvernement afghan (sans succès) la mise à disposition d'une force aérienne privée susceptible d'effectuer des missions de renseignement et d'appui aérien¹¹⁷. Il envisageait de fournir des avions, des hélicoptères d'attaques et des drones,

¹¹⁶ Mark Landler, Eric Schmitt, Michael R. Gordon, "Trump Aides Recruited Businessmen to Devise Options for Afghanistan", *The New York Times*, July 10, 2017.

¹¹⁷ Shawn Snow, "Blackwater founder wants to boost the Afghan air war with his private air force", *Military Times*, August, 2017.

capables d'intervenir « en une heure » dans l'ensemble du pays¹¹⁸.

La majorité des analystes s'oppose aux propositions d'Erik Prince, y voyant le retour d'un mercariat particulièrement inadapté dans un pays miné par la corruption. L'idée que 5 000 personnels sous contrat soient plus efficaces pour lutter contre une insurrection que 8 000 militaires paraît en outre douteuse. Quant à la réduction du coût financier, elle est discutable dans la mesure où les États-Unis devraient encore financer les contractuels. On peut d'ailleurs noter que le général « Dunford soutient l'envoi de quelques milliers de soldats supplémentaires [en partie] pour remplacer les sous-traitants plus coûteux » qui opèrent déjà en Afghanistan¹¹⁹.

Mais Mark Cancian, du CSIS, estime que le recours à des entreprises de sécurité privées pourrait répondre à certaines déficiences des forces américaines, en particulier :

- ➔ L'insuffisance de l'expérience réelle des unités, due au système de rotation qui ne leur permet que de rester un an sur le théâtre ;
- ➔ L'absence de conseillers spécialisés au niveau des unités élémentaires.

Par ailleurs, le recours aux contractuels permettrait de réduire « la visibilité » de l'engagement américain, ce qui faciliterait sa poursuite à long terme, puisque le succès d'une campagne de contre-insurrection exige de « la patience stratégique »¹²⁰.

Le Pentagone ne partage évidemment pas cette analyse et James Mattis s'est montré particulièrement circonspect vis-à-vis de la proposition soumise en juillet par Steve Bannon. Cependant

¹¹⁸ Sa société, *Frontier Services Group*, a déjà effectué ce type de prestation en Somalie et au Sud-Soudan et une compagnie affiliée, *Lancaster 6*, opère en Afghanistan pour des missions de transport aérien.

¹¹⁹ Asawin Suebsaeng, Spencer Ackerman, "\$700 Billion and 16 Years at War Is a 'Modest Amount,' U.S. Officers Say", *op. cit.*

¹²⁰ Mark Cancian, "Contractors in Afghanistan: What Erik Prince Gets Right", *Breaking Defense*, August 4, 2017.

l'option a été intégrée dans la discussion du NSC et paraît susciter l'intérêt du Président. Elle combinerait la réduction du contingent militaire, l'envoi de forces privées et le recours à la CIA pour les opérations de contre-terrorisme.

2.2.2 – L'option « orthodoxe » : un appui militaire renforcé

Les recommandations plus « classiques » émanant de l'Administration portent sur une augmentation modérée (qui pourrait toutefois atteindre les 15 000 militaires) et conditionnelle de l'engagement américain auprès des forces afghanes, afin de restaurer un rapport de forces sur le terrain plus favorable au gouvernement¹²¹.

Sur le plan tactique, le renforcement de la présence de conseillers auprès des unités devrait s'accompagner de la fourniture d'un appui aérien semblable à celui que les États-Unis ont apporté à l'Irak dans la lutte contre Daech¹²². Mais Anthony Cordesman suggère que ce soutien soit conditionné aux efforts du gouvernement afghan pour réduire la corruption.

La stratégie proposée par le sénateur McCain illustre parfaitement l'option « classique ». Elle met d'abord l'accent sur le renforcement des capacités de contre-terrorisme, ce qui passe par :

- ➔ L'augmentation des effectifs dédiés à cette mission ;
- ➔ L'adaptation des règles d'engagement, pour permettre l'attaque de tous les groupes terroristes ;
- ➔ La conclusion d'un accord de coopération à long terme avec le gouvernement afghan, de manière à assurer une présence durable des forces de contre-terrorisme américaines.

¹²¹ Laurel Miller in Sean Illing, "America's former envoy to Afghanistan says the war can't be won", *op. cit.*

¹²² Anthony Cordesman, "One-Size-Fits-All Approach Fails in Afghanistan", *op. cit.*

L'amélioration des capacités des forces afghanes est le second axe d'effort recommandé. Cela implique :

- De placer les conseillers militaires américains au niveau des bataillons afghans (*kandak*) ;
- De fournir un soutien prolongé aux forces afghanes en attendant leur montée en puissance.

Cette mesure peut toutefois sembler difficile à concilier avec la volonté de conditionner l'aide apportée au gouvernement afghan. Elle implique un engagement illimité dans le temps, qui constitue la seule véritable différence avec la politique de l'Administration Obama.

Cela reflète aussi la reconnaissance de l'impact limité de l'augmentation des forces américaines sur le terrain. Pour les experts du CNAS, cette mesure ne produira pas de changement, au-delà d'une amélioration du contrôle gouvernemental sur les zones urbaines¹²³. Anthony Cordesman concède que « même si [Donald Trump] fait tout ce que les militaires recommandent, il y a 50% de chances que la réponse soit suffisamment efficace. Tout ce que [feront les États-Unis] dépend des Afghans »¹²⁴.

Pour l'ancienne Représentante spéciale du DoS pour l'Afghanistan, « aucun analyste sérieux [...] ne croit que la guerre puisse être gagnée »¹²⁵. Elle estime qu'une « victoire militaire n'est pas plausible dans un délai prévisible »¹²⁶. C'est également l'opinion de Michèle Flournoy et Richard Fontaine, du CNAS, pour qui la coalition ne peut pas espérer « vaincre les Talibans sur le champ de bataille dans un temps raisonnable, avec un engagement raisonnable de ressources ». Dans ces conditions, l'objectif de l'effort

militaire doit seulement être de parvenir à « un cessez-le-feu », pour ouvrir des négociations de paix.

Le *Chairman of the Joint Chiefs of Staff* reconnaît lors d'une conférence à Aspen le 22 juillet, que même avec « les meilleures armées du monde », les États-Unis ne pourront réussir en Afghanistan sans une stratégie globale, avec des objectifs politiques clairs¹²⁷.

2.2.3 – Une solution politique et régionale

Pour sortir d'Afghanistan, la meilleure voie pour Washington serait un règlement politique du conflit. En juin 2017, le rapport du DoD rappelle d'ailleurs que « les États-Unis soutiennent un processus de réconciliation mené par l'Afghanistan », qui inclurait « les groupes extrémistes violents qui déposent les armes ». Pour que le résultat soit jugé acceptable, il faudrait « que les Talibans et les autres groupes d'opposition armés mettent fin à la violence et rompent avec les organisations terroristes internationales »¹²⁸.

Seth Jones estime que même si les perspectives de réussite sont limitées, les États-Unis doivent promouvoir des négociations de réconciliation entre les Talibans et le gouvernement¹²⁹. Le maintien prolongé d'une présence américaine servirait en fait à inciter les Talibans à accepter la discussion en leur ôtant toute perspective de renversement du régime.

Toutefois, en mai « un porte-parole des Talibans, Zabihullah Mujahid, a déclaré que des discussions n'auraient aucun sens tant que les forces américaines sont en Afghanistan »¹³⁰.

¹²³ Michèle Flournoy, Richard Fontaine, "The Afghan War Is Not Lost", *op. cit.*

¹²⁴ Cité in Ellen Mitchell, "Trump again puts off Afghanistan war decision", *The Hill*, August 18, 2017.

¹²⁵ Susan B. Glasser, "The Trump White House's War Within", *Politico*, July 24, 2017.

¹²⁶ Laurel Miller in Sean Illing, "America's former envoy to Afghanistan says the war can't be won", *op. cit.*

¹²⁷ Cité in Sandra Erwin, "Unclear U.S. Foreign Policy Frustrates Pentagon", *RealClear Defense*, July 25, 2017.

¹²⁸ *Enhancing Security and Stability in Afghanistan*, *op. cit.*, p. 6.

¹²⁹ Seth G. Jones, *Managing the Long War: U.S. Policy toward Afghanistan and the Region*, *op. cit.*, p. 8.

¹³⁰ Richard Sisk, "Sending More Troops to Afghanistan Will Require More Money: Mattis", *DoD Buzz*, June 13, 2017.

Pour Bruce Riedel, les États-Unis devraient donc intensifier la pression sur les Talibans en menaçant plus systématiquement leurs lignes de communication avec les bases du Pakistan¹³¹. Ils pourraient notamment reprendre les frappes directes de drones dans les zones tribales. Mais il n'est pas certain que cela conduise les Talibans à la table de négociation : ils pourraient redoubler de violence en Afghanistan ou chercher d'autres sanctuaires, éventuellement en Iran¹³².

Ashley Tellis et Jeff Eggers reconnaissent aussi les difficultés d'une telle option mais estiment qu'elle pourrait être tentée, comme variante d'une poursuite plus « musclée » de la stratégie actuelle. Les États-Unis devraient cependant se fixer comme objectif prioritaire de favoriser un règlement négocié, en s'accordant avec le régime de Kaboul pour définir les conditions acceptables. L'un des obstacles majeurs reste la difficulté à convaincre Islamabad de soutenir un processus de réconciliation.

Comme on l'a dit, l'extension de la révision stratégique à l'ensemble de « l'Asie du Sud » témoigne principalement de la reconnaissance du rôle central du Pakistan dans la résolution du conflit afghan.

Depuis 2001, la politique américaine envers le Pakistan s'est focalisée sur la recherche « de la coopération contre Al Qaida et de l'accès à l'Afghanistan pour soutenir les forces de la coalition »¹³³. Mais au-delà, l'objectif régional des États-Unis est d'éviter un conflit entre le Pakistan et l'Inde, ainsi que l'accès de groupes radicaux aux armes nucléaires pakistanaises.

Si la question de la stabilité du Pakistan reste en arrière-plan des préoccupations, les critiques à l'égard de l'attitude du pays se sont multipliées au

début de l'année 2017, aussi bien chez les experts¹³⁴ qu'au Congrès.

L'ancien ambassadeur des États-Unis à Islamabad affirme dans un article de juillet, qu'il faut « adopter une approche plus dure avec le Pakistan »¹³⁵. Il suggère de lui retirer son statut « d'allié majeur hors OTAN » et de conditionner l'aide à des mesures concrètes de lutte contre les Talibans. Stephen Tankel préconise aussi de restreindre l'aide de sécurité, en cessant par exemple de rembourser les armées pakistanaises (au travers du *Coalition support fund*) pour les opérations de contre-terrorisme qu'elles conduisent uniquement lorsqu'elles y ont intérêt. Une partie des crédits pourrait être réorientée de l'aide militaire vers l'assistance au secteur civil de la sécurité.

Sans préciser les mesures à prendre, le sénateur McCain recommande également que des « coûts » politiques, économiques ou militaires soient imposés au Pakistan aussi longtemps qu'il continue à fournir un soutien et un sanctuaire aux groupes rebelles.

Même les militaires expriment leur mécontentement vis-à-vis de la coopération bilatérale, qui est considérée comme indispensable pour le succès de la campagne¹³⁶. En février, le général Nicholson a ainsi suggéré une révision complète des relations entre Washington et Islamabad.

Cela fait clairement partie des options discutées fin août par l'Administration. En juin, lors d'une audition parlementaire, James Mattis explique que les États-Unis doivent adopter une stratégie différente,

¹³¹ Bruce Riedel in *Rightsizing Expectations: US Policy Options for Afghanistan*, *op. cit.*, p. 15.

¹³² Michael Kugelman, "Trump's Afghanistan Strategy Is Simply Old Wine in a New Bottle", *The National Interest*, July 16, 2017.

¹³³ Stephen Tankel, "Art of the Possible. Restructuring the Defense Relationship with Pakistan", *op. cit.*

¹³⁴ Voir par exemple Husain Haqqani, Lisa Curtis, *A New U.S. Approach to Pakistan: Enforcing Aid Conditions Without Cutting Ties*, Washington: Hudson Institute, 2017. Stephen Tankel, "Confronting Pakistan's Support for Terrorism: Don't Designate, Calibrate," *The Washington Quarterly*, Vol. 39, no. 4, Winter 2017.

¹³⁵ Husain Haqqani, "To Win Afghanistan, Get Tough on Pakistan", Washington (D.C.): Hudson Institute, July 6, 2017.

¹³⁶ Sandra Erwin, "Unclear U.S. Foreign Policy Frustrates Pentagon", *op. cit.*

pour prendre en compte « *la réalité géographique de l'endroit d'où l'ennemi vient combattre* »¹³⁷. Le général McMaster insiste de nouveau sur ce point lors d'une interview début août, affirmant que les États-Unis attendent un réel « *changement de comportement* » du Pakistan, avec l'arrêt du soutien aux groupes hostiles au régime. Même le Président semble frustré par les ambiguïtés pakistanaises et serait favorable à l'arrêt de toute aide militaire¹³⁸.

Pour certains experts, il est néanmoins illusoire d'espérer un changement de politique pakistanaise à court terme. Par ailleurs, les moyens de pression américains sont d'autant plus limités que « *les États-Unis sont victimes de l'asymétrie des intérêts. L'avenir de l'Afghanistan est plus important pour le Pakistan qu'il ne l'est pour l'Amérique* »¹³⁹. Les sanctions américaines pourraient donc entraîner une rupture avec Islamabad, rendant illusoire les perspectives de règlement négocié en Afghanistan.

La complexité des enjeux ne laisse donc au Président que des options risquées, sans perspective de succès assuré, ce qui semble difficilement acceptable par un « entrepreneur » habitué à conclure des accords aux bénéfices calculés. Le Président laisse donc ouverte des voies plus diverses et moins « orthodoxes » que celles que le NSC étudie généralement. Jusqu'au bout du mois d'août, la possibilité d'un retrait militaire partiel est restée envisageable, alors qu'elle n'avait pas la faveur du Pentagone, ni de la majorité de la communauté stratégique. Même si le Président se résout finalement à suivre l'avis majoritaire au sein du NSC, certains experts craignent que le temps perdu lors des délibérations de l'été n'ait encore compliqué la situation sur le terrain.

¹³⁷ Richard Sisk, "Sending More Troops to Afghanistan Will Require More Money: Mattis", *DoD Buzz*, June 13, 2017.

¹³⁸ Dan de Luce et alii, "Inside Trump's Tortured Search for a Winning Strategy in Afghanistan", *op. cit.*

¹³⁹ Stephen Tankel, "Art of the Possible. Restructuring the Defense Relationship with Pakistan", *op. cit.*

Conclusion : le choix présidentiel

Finalement annoncée le 21 août, la « nouvelle » stratégie marque la victoire du courant classique sur les réticences du Président. Elle reprend l'option privilégiée par le Pentagone, de même que les grandes lignes de la proposition du sénateur McCain. Mais elle est loin d'apporter des réponses claires aux problèmes soulevés par les experts.

Le discours, visiblement rédigé sous l'influence des militaires¹⁴⁰, comporte néanmoins certaines inflexions traduisant les préférences du Président.

Donald Trump commence par rappeler sa « frustration à l'égard d'une politique extérieure qui a consacré trop de temps, d'énergie, d'argent et surtout de vies à essayer de reconstruire des pays à l'image [des États-Unis], au lieu de poursuivre leurs intérêts de sécurité »¹⁴¹. Et il admet que son « instinct » le poussait initialement à quitter l'Afghanistan. Après réflexion, il estime néanmoins que l'engagement reste nécessaire pour préserver les intérêts américains, qu'il décline ainsi :

- ➔ D'abord, « notre nation doit rechercher un résultat honorable et durable à la hauteur des sacrifices énormes qui ont été consentis » : de manière très conforme à la culture stratégique

¹⁴⁰ La première partie est un rappel de la « cohésion parfaite » des armées au-delà des différences « de race, ethnique, croyance » et appelle à l'unité nationale face au risque de « guerre interne ». Cela reprend les positions exprimées par la hiérarchie militaire après les commentaires présidentiels sur l'exclusion de personnels « transgenres » et sur les événements de Charlottesville.

¹⁴¹ The White House, Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia, Fort Myer, Arlington, August 21, 2017.

américaine, le prix du sang versé doit être la victoire, thème par ailleurs cher au Président.

- ➔ Ensuite, un retrait immédiat aurait les mêmes conséquences que le désengagement d'Irak en 2011 : « créer un vide que les terroristes » s'empresseraient de combler. Cette idée est martelée par les Républicains (et plus discrètement par les militaires) depuis des années.
- ➔ En effet, les États-Unis font face à des menaces « immenses » en Afghanistan et dans la région. Le Président cite la « concentration » de 20 organisations terroristes et le rôle déstabilisateur du Pakistan.

L'objectif annoncé est donc d'empêcher la reconstitution d'un sanctuaire pour les terroristes en Afghanistan et d'éviter qu'ils n'acquière des « armes nucléaires ».

Pour cela le Président annonce que la stratégie va « changer radicalement » :

- ➔ Elle n'est plus fondée sur un calendrier préétabli, mais dépendra de l'évolution des « conditions sur le terrain ». Cela implique que l'engagement n'a plus de limite temporelle « arbitraire » et que les États-Unis poursuivront leur « soutien au gouvernement afghan et à [ses] armées dans leur combat contre les Talibans ».
- ➔ La stratégie sera ensuite fondée sur « l'intégration de tous les instruments de puissance », dans la perspective d'obtenir un règlement politique incluant des éléments talibans.
- ➔ Le Pakistan doit « immédiatement » changer d'attitude en cessant d'abriter les groupes terroristes et insurgés, car le partenariat avec les

États-Unis ne peut se poursuivre dans ces conditions.

- ➔ Finalement, les États-Unis vont développer leur partenariat stratégique avec l'Inde, à qui ils demandent de contribuer davantage au financement de la reconstruction de l'Afghanistan, puisque l'Inde « *se fait des milliards de dollars dans le commerce avec les États-Unis* » !

En dépit de la rhétorique, la logique de la stratégie n'est pas réellement différente sur le fond et les changements dans sa mise en œuvre sont d'autant plus difficiles à percevoir que le Président (là encore fidèle à son style « imprévisible ») refuse d'annoncer le volume de forces supplémentaires déployées, ni « *les plans* » qui seront adoptés. Il se contente d'assurer que les forces américaines « *vont attaquer* ». En restant évasif, le Président confirme qu'il laisse au Pentagone le soin de conduire les opérations sans « *micro-management de Washington D.C.* ». Mais cela peut aussi refléter l'indécision persistante sur le niveau d'effort qui sera effectivement consenti.

Les restrictions politiques imposées par l'Administration Obama ayant déjà été largement assouplies, il ne faut pas s'attendre à une évolution importante dans les opérations. Une nouvelle révision des règles d'engagement est certes annoncée, mais elle concerne essentiellement le nombre de groupes terroristes susceptibles d'être frappés.

Cela reflète le changement majeur dans l'approche annoncée, à savoir la reconnaissance des objectifs limités poursuivis par Washington : l'avenir des Afghans est entre leurs mains et selon une formule caractéristique du style de Donald Trump : « *We are not nation-building again. We are killing terrorists* ».

Ainsi, alors même que Donald Trump présente le soutien américain comme durable, il explique que cet « *engagement n'est pas illimité* » et qu'il ne s'agit pas « *d'un chèque en blanc* ». Comme le recommandaient les experts, il conditionne la poursuite de l'aide et de l'appui militaire américains à « *la*

détermination et au progrès » du gouvernement afghan dans la lutte contre les « *ennemis communs* » et la prise en charge de la sécurité du pays. Reste à savoir comment ces progrès seront évalués et qui déterminera les limites de « *la patience* » des États-Unis.

L'exigence de « *véritables réformes* » semble en contradiction avec l'idée que les États-Unis ne « *dicteront pas au peuple afghan [la manière] de gouverner leur propre société complexe* ». Mais on peut penser qu'il s'agit d'une attente purement formelle, qui pourrait éventuellement servir de justification à une révision ultérieure de l'engagement américain.

La préoccupation centrale de l'Administration étant la lutte contre le terrorisme, la recherche d'un règlement négocié du conflit n'occupe qu'une place secondaire dans le discours. Le renforcement du dispositif militaire est certes censé créer les « *conditions d'un processus politique* », mais le Président explique :

- ➔ Que c'est au peuple afghan de décider comment « *atteindre une paix durable* » ;
- ➔ Et que « *personne ne sait si, ni quand cela pourrait bien arriver* » !

Il faut toutefois noter que, peu après le discours présidentiel, le Secrétaire d'État a indiqué que les États-Unis étaient « *prêts à soutenir des discussions de paix entre le gouvernement afghan et les Talibans sans condition* »¹⁴². Les facteurs régionaux ne sont pas mentionnés, mais on peut supposer que le changement de politique attendu du Pakistan concerne aussi le soutien à un règlement négocié. Il faut noter à cet égard que l'offre de partenariat faite à l'Inde a toutes les chances d'accroître la méfiance pakistanaise et ne facilitera pas l'amé-

¹⁴² Cité in Krishnadev Calamur, "Trump's Plan for Afghanistan: No Timeline for Exit", *The Atlantic*, August 21, 2017.

lioration de la coopération¹⁴³. Sur ce point comme sur beaucoup d'autres, les moyens de pression ou d'incitation que Washington envisage pour obtenir une inflexion des politiques régionales restent indéterminés.

Même s'il est question d'utiliser « *tous les instruments de puissance* », la dimension militaire est nettement mise en avant. Le Président évoque toutefois la contribution américaine « *au développement économique* » de l'Afghanistan, mais pour expliquer que cela doit « *rembourser [les États-Unis] du coût de cette guerre* ». On peut y voir une allusion au projet d'exploitation des ressources, qui semble réellement inscrit dans la politique de l'Administration.

La stratégie annoncée est donc un compromis entre les demandes des militaires, appuyées sur la conviction largement répandue que l'Afghanistan ne peut pas être abandonné aux groupes terroristes, et les préoccupations récurrentes du Président, que sont :

- ➔ L'élimination des terroristes et en particulier de l'EI ;
- ➔ La recherche d'une victoire, obtenue par des actions militaires laissées à la discrétion du Commandement ;
- ➔ Mais surtout le « partage » des coûts de l'engagement, par l'Afghanistan, les partenaires régionaux et les alliés de l'OTAN.

Ce point, qui est si important dans la logique « transactionnelle » du Président, pourrait aussi être difficile à réaliser, car les grandes lignes de la stratégie présentée ne suffiront sans doute pas à convaincre les partenaires que les États-Unis ont une nouvelle politique en Asie du Sud plus prometteuse que la précédente.

¹⁴³ Le sénateur démocrate Jack Reed souligne ce point. Rebecca Kheel, "Dems: Trump 'has no strategy' for Afghanistan", *The Hill*, August 21, 2017.

Annexe I – Carte de l’Afghanistan



Source : Kenneth Katzman, Clayton Thomas, *Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy*, CRS Report for Congress, July 2017, p. 72.

Annexe 2 – Contrôle gouvernemental sur le territoire

DISTRICT CONTROL WITHIN AFGHANISTAN'S 34 PROVINCES AS OF MAY 15, 2017						
Control Status	Districts		Population		Area	
	Number	%	In millions	%	Sq Km	%
GIROA*			21.4	65.6%	404,503	62.8%
Control	97	23.8%				
Influence	146	35.9%				
CONTESTED	119	29.2%	8.2	25.2%	135,218	21.0%
INSURGENT			3.0	9.2%	104,068	16.2%
Control	11	2.7%				
Influence	34	8.4%				
Total	407	100%	32.6	100%	643,789	100%

Note: USFOR-A reports no change between Q2 and Q3 2017 data calls. Sq Km = square kilometers.
*GIROA = Government of the Islamic Republic of Afghanistan.

Source : Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, *Quarterly Report to the United States Congress*, Washington (D.C.), July 30, 2017, p. 88.

Annexe 3 – Évolution de l'aide américaine à l'Afghanistan

Table 11. Post-Taliban U.S. Assistance to Afghanistan
(appropriations/allocations in \$ millions)

Fiscal Year	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ESF	117	239	894	1280	473	1211	1400	2088	3346	2168	1837	1850	851	831	633	1000*	650**
DA	18.3	42.5	153	170	185	167	149	.4	.3	0	0	0					
GHCS	7.5	49.7	33.4	38	41.5	101	63	58.	92	70	0	0					
Refugee Accounts	160	61	63	47	42	54	44	77	82	65	99	13					
Food Aid	206	74	99	97	108	70	231	82	32	19	0.6	0					
IDA	197	86	11	4	0	0	17	27	30	66	61	14					
INCLE	60	0	220	709	216	252	308	484	589	400	324	6.1	225	250	185	185*	95**
NADR	44	34.7	67	38.	18.2	37	27	49	58	69	65	54		43.5	38	37.6*	37**
IMET	0.2	0.4	0.7	1.0	1.0	1.2	1.7	1.4	1.8	1.6	2	0.8	.51	1.05	.9	0.8*	.8**
FMF	57	191	414	397	0	0	0	0	0	0	0	0					
Other	33	23	36	18	0.2	0.1	21	5	5.8	7.4	8	0					
DOD—ASSF	0	0	0	995	1908	7406	2750	5607	9167	10619	9200	5124	4727	4109	3652	4262	4938**
DOD—CERP	0	0	40	136	215	209	488	551	1000	400	400	200	30	15		5	5**
Infrastructure Fund	0	0	0	0	0	0	0	0	0	299	400	325	199	0			
Business Task Force	0	0	0	0	0	0	0	14	59	239	242	179	64	5			
DOD—CN	0	0	72	225	108	291	193	230	392	376	421	372					
DOD—Other	7.5	165	285	540	0	0	0	0	0	0	0	0					
DEA Counternarc	0.6	2.9	3.7	17	23.7	20	41	19	0	0	0	0					
Total U.S. Assistance	909	970	2392	4712	3339	9818	5732	9292	14854	14800	13058	8084	6097	5725	5165	4267*	

Sources and Notes: Prepared by Curt Tarnoff, Specialist in Foreign Assistance. Department of State budget, SIGAR reports, and CRS calculations. Does not include USG operational expenses (over \$5 billion since 2002). Food aid includes P.L.480 Title II and other programs. "Other" = Office of Transition Initiatives, Treasury Assistance, and Peacekeeping. ESF = Economic Support Funds; DA = Development Assistance; GHCS = Global Health/Child Survival; FMF = Foreign Military Financing; NADR = Nonproliferation, Anti-Terrorism, De-Mining, and Related; IMET = International Military Education and Training; INCLE = International Narcotics and Law Enforcement; ASSF = Afghan Security Forces Funding; IDA = International Disaster Assistance. Includes stipulated levels in FY2016 Consolidated Appropriation (P.L. 114-113).

*Denotes Administration request for FY2017, as FY2017 country funding estimates are not yet available. Final allocations are determined through the 653(a) process per Section 653(a) of the Foreign Assistance Act of 1961 as amended. **FY2018 numbers are from the President's Budget request.

Source : Kenneth Katzman, Clayton Thomas, *Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy*, CRS Report for Congress, July 2017, p. 69.

Annexe 4 – Contributions nationales à la Mission *Resolute Support*

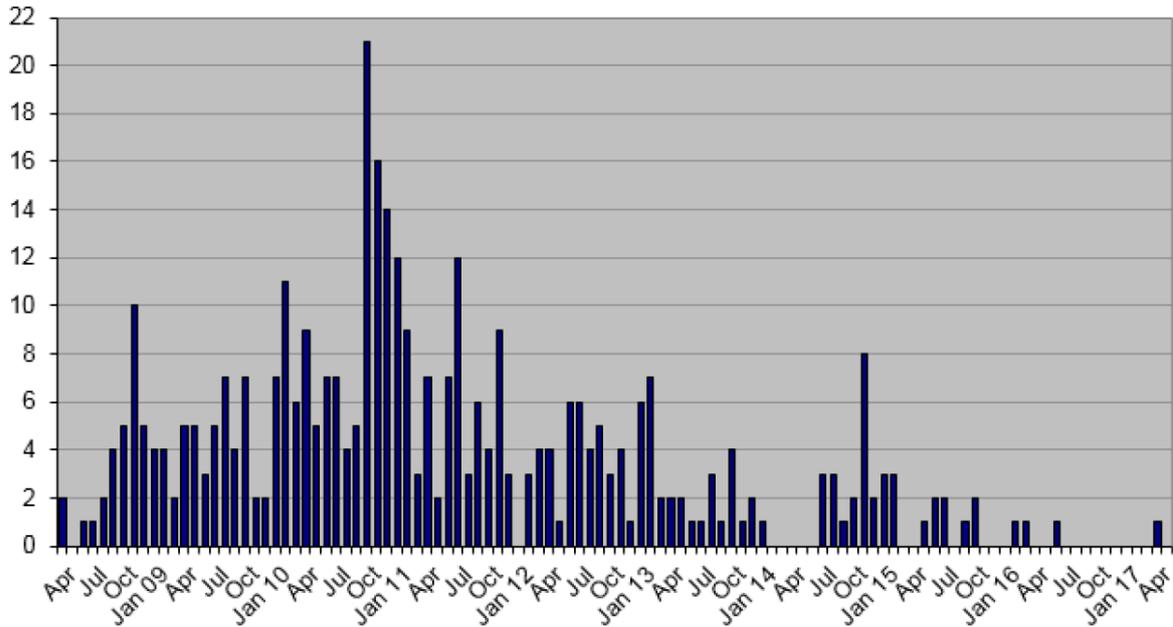
Effectifs en février 2017

	Albania	83		Germany	980		Portugal	10
	Armenia	121		Greece	4		Romania	588
	Australia	270		Hungary	90		Slovakia	40
	Austria	13		Iceland	2		Slovenia	7
	Azerbaijan	94		Italy	1,037		Spain	8
	Belgium	62		Latvia	22		Sweden	25
	Bosnia-Herzegovina	55		Lithuania	21		the former Yugoslav Republic of Macedonia ¹	39
	Bulgaria	86		Luxembourg	1		Turkey	558
	Croatia	94		Mongolia	120		Ukraine	10
	Czech Republic	216		Montenegro	18		United Kingdom	500
	Denmark	97		Netherlands	100		United States	6,941
	Estonia	4		New Zealand	10			
	Finland	29		Norway	42			
	Georgia	870		Poland	192		Total	13,459

Source : OTAN

Annexe 5 – Frappes contre-terroristes au Pakistan

Monthly Unmanned Drone Strikes in Pakistan, 2008-2017⁴³



Cumulative totals by year since 2004: 2004 (1); 2005 (1); 2006 (3); 2007 (5); 2008 (36); 2009 (53); 2010 (117); 2011 (65); 2012 (47); 2013 (27); 2014 (22); 2015 (11); 2016 (3); 2017 (1).

Source : Michael O'Hanlon, Ian S. Livingstone, *Afghanistan Index*, Brookings, May 2017, p. 24.

Annexe 6 – Coût de la guerre en Afghanistan pour les États-Unis

FY	Cost of Afghanistan War	DoD Budget Increase	VA Budget Increase	Total	Boots on Ground*
2001	\$29.3	\$6.5	\$1.5	\$37.3	9,700
2002	\$22.8	\$40.8	\$1.5	\$65.1	9,700
2003	\$68.4	\$36.7	\$2.6	\$56.7	13,100
2004	\$92.1	\$11.6	\$2.6	\$29.6	18,300
2005	\$99.8	\$23.6	\$3.1	\$47.4	17,821
2006	\$114.7	\$10.5	\$0.7	\$29.9	20,502
2007	\$161.9	\$20.9	\$5.3	\$57.3	24,780
2008	\$182.9	\$47.5	\$1.2	\$87.7	32,500
2009	\$149.1	\$34.2	\$9.8	\$100.0	69,000
2010	\$158.9	\$14.7	\$3.9	\$112.7	96,900
2011	\$153.3	\$0.3	\$3.3	\$110.4	94,100
2012	\$120.9	\$2.2	\$2.3	\$105.1	65,800
2013	\$93.3	-\$34.9	\$2.6	\$53.3	43,300
2014	\$82.2	\$0.8	\$2.0	\$80.2	32,500
2015	\$63.1	\$1.0	\$1.8	\$60.9	9,100
2016	N/A	\$24.3	\$6.5	\$30.8	8,370
2017	N/A	\$2.2	\$3.5	\$5.7	N/A
TOTAL	\$773.0	\$243.0	\$54.2	\$1,070.2	

Source : Kimberly Amadeo, “Cost of Afghanistan War: Timeline, Economic Impact”, *The Balance*, June 27, 2017. <https://www.thebalance.com/cost-of-afghanistan-war-timeline-economic-impact-4122493>