

Neuf commentaires sur la décision des Etats-Unis de se retirer d'Afghanistan

Collectif

les chargés de mission du CAPS

mars 2021

L'annonce par le président Biden du retrait américain d'Afghanistan d'ici le 11 septembre prochain a déjà suscité de nombreux commentaires sur ses conséquences en Afghanistan. Mais elle touche aussi à d'autres sujets, notamment sur l'avenir des interventions militaires, la capacité à faire la paix et la posture de l'administration Biden.

La « victoire » est un concept de plus en plus insaisissable

Le président Biden a certes pris soin dans son annonce de réfuter toute idée de défaite. Au contraire, il a souligné : « Nous avons des buts très clairs et nous avons rempli ces objectifs ». Pourtant, non seulement al-Qaïda est toujours présent en Afghanistan, et Daech y est aussi désormais installé, mais le renoncement des talibans à leurs liens avec des groupes terroristes est douteux¹. Au mieux, ce qui a changé est donc que la menace terroriste qui avait provoqué l'intervention est aujourd'hui évaluée comme largement résiduelle pour les intérêts américains. Encore l'absence d'évolution récente notable suggère-t-elle que c'est le critère d'évaluation plutôt que la réalité de la menace (pour ne pas parler de la réalité afghane) qui a changé. De fait, l'idée que l'intervention en Afghanistan a suivi, et ce dès le départ, des « buts très clairs » désormais atteints est plus que douteuse². Cette intervention a en outre souffert depuis le départ de deux biais³ : d'une

part, l'objectif affiché de renverser le régime taliban s'est heurté dès le départ à la difficulté de le remplacer par une alternative viable (a fortiori dans le contexte de promotion de la démocratie liée à l'idée, en pleine période néoconservatrice à Washington, que la paix et la sécurité internationales dépendent de la nature des régimes en place) ; d'autre part, la culture stratégique américaine qui poussait à viser la « destruction » de l'ennemi s'est heurtée pour sa part à la fois à la résistance talibane et à la résilience d'al-Qaïda. Mais, au-delà d'ailleurs du seul cas afghan, la question est d'abord celle de la définition des objectifs de guerre, militaires et politiques, mais cette définition est compliquée par la réalité de la conflictualité à laquelle nous faisons face. Comme le suggère Gaïdz Minassian dans un ouvrage récent⁴, non seulement, on observe dans de nombreux conflits récents (notamment les guerres dites « asymétriques ») un écart entre victoire militaire et victoire politique, mais les interventions occidentales contemporaines semblent s'enliser dès le stade de la « stabilisation » où précisément l'une et l'autre doivent s'articuler. Le fait que les puissances majeures qui interviennent militairement raisonnent en termes de « stratégie de sortie » plus souvent qu'en termes de construction de la paix (même si l'un n'empêche pas l'autre) n'arrange rien. Ce qui peut certes être un signe de réalisme ou de pragmatisme bienvenu (être sélectif dans nos engagements, ramener la menace à un niveau gérable par les acteurs locaux) induit en pratique souvent à une approche plus tournée vers la « gestion » du conflit et, plus encore, la réduction de la menace que vers son règlement (puisqu'il ne s'agit pas tant de résoudre le conflit que de lui fixer des règles), pour ne pas dire sa « transformation » (une approche qui va au-delà des relations entre les parties en conflit). « On ne met pas fin à une guerre en retirant ses propres forces »⁵.

La défaite était annoncée

Indépendamment des ambiguïtés de l'objectif fixé en 2001 ou depuis, il est aussi possible de voir dans ce retrait une défaite parce que Washington a abandonné toute conditionnalité diplomatique ou sécuritaire. Le sentiment dominant depuis plusieurs années était bien celui d'une impasse militaire, qui rendait l'idée d'un retrait américain inéluctable – a fortiori après l'accord « de paix » conclu par l'administration Trump en février 2020. C'est moins l'évaluation de la menace que l'absence de progrès substantiels depuis la mort de Ben Laden (il y a 10 ans déjà) qui a motivé

Neuf commentaires sur la décision des Etats-Unis de se retirer d'Afghanistan

la décision américaine⁶. Pour un observateur comme Gilles Dorronsoro⁷, l'absence de débat interne à la coalition sur une situation mal engagée de longue date est d'autant plus surprenante au regard des sommes investies et des morts subies (alliées et civiles), mais aussi des erreurs commises (et réitérées)... Au-delà des considérations anhistoriques et apolitiques sur l'Afghanistan comme « cimetière des empires », on peut en effet pointer plusieurs éléments qui ont pesé très tôt contre la stratégie suivie par la coalition (et déterminée pour l'essentiel par les Etats-Unis depuis 2001) : attention portée à l'Irak dès 2002, confusion longtemps entretenue entre Talibans et al-Qaïda, refus de négocier, militarisation de la stratégie, erreurs de la politique de « state-building » (sans même parler d'instauration de la démocratie), méconnaissance des logiques et dynamiques sociales, recyclage d'élites corrompues, violences contre les civils, centralité de l'attitude pakistanaise...

Les Occidentaux savent-ils encore faire la paix ?

La critique contre « les guerres sans fin » découle au moins autant de la difficulté à définir la victoire que de la difficulté à construire la paix après un succès militaire initial. L'Afghanistan n'est qu'un exemple des difficultés occidentales, qui concernent d'ailleurs autant le post-conflit que des efforts de paix en dehors d'un déploiement militaire. Ces difficultés occidentales sont d'autant plus remarquables que désormais, d'autres puissances se posent en faiseurs de paix. Ce phénomène est particulièrement visible dans le cas de la Russie. Sans renoncer à sa politique des conflits gelés par ailleurs, Moscou mène désormais ses propres efforts de paix, généralement en marge de ceux de l'ONU : Syrie, RCA, Libye, Afghanistan... Mais d'autres puissances s'en mêlent. C'est même le cas de la Chine, malgré sa prudence politique traditionnelle et son principe formel de non-ingérence qui a longtemps justifié sa réserve sur ces sujets : au-delà de ses récents effets rhétoriques sur le processus de paix au Proche-Orient, on peut constater qu'après un engagement croissant via les Nations Unies⁸, Pékin s'aventure désormais sur ce terrain à titre national, par exemple en Afghanistan, au Népal ou en Birmanie. Certes, la vision de la paix promue par ces acteurs est différente de la nôtre, et même sur la base de leurs propres standards, leur bilan n'est pas toujours convaincant. Mais la contestation du monopole qu'a longtemps exercé l'Occident, directement ou pas, est très cohérente avec la contestation par ces mêmes puissances de l'ordre international.

La « fatigue » face à la guerre se confirme

Le fait que l'engagement américain ait été fortement réduit depuis 2013, le recours accru aux drones⁹, la diminution des pertes militaires (aucune perte américaine depuis 15 mois) ou l'ambiguïté des sondages¹⁰ n'y ont rien changé¹¹ : la « fatigue de la guerre » devient un facteur clé dans la prise de décision politico-militaire, et la décision de Biden peut aussi se lire dans le contexte de sa volonté de réconcilier les Américains avec la politique étrangère menée par la Maison-Blanche. Cette « fatigue » n'est évidemment pas propre aux Etats-Unis : depuis l'Irak, l'attitude britannique a elle aussi profondément évolué, au-delà du cas particulier des frappes contre la Syrie refusées par les Communes en 2013 (qui montre toutefois que cette fatigue peut concerner aussi des frappes ponctuelles, et pas seulement une intervention inscrite dans la durée). Cela pose au moins deux problèmes. D'abord, cette fatigue occidentale est évidemment prise en compte par les autres puissances qui ne rechignent pas elles au recours à la force, comme par les groupes armés et terroristes, ces deux types d'acteurs adoptant des stratégies (cf. la conflictualité hybride) qui permettent de jouer précisément sur notre réticence à l'intervention directe. Ensuite, si la « proportionnalité » à laquelle le président Biden est attaché depuis longtemps semble un principe justifié¹², les frappes limitées ou le recours aux drones armés ne peuvent constituer une réponse adaptée à toutes les situations, et la question du besoin de pérenniser les éventuels gains obtenus par la voie militaire reste posée. Enfin, même si le soutien à nos propres opérations extérieures de l'opinion en France reste élevé, la France ne peut considérer qu'elle va rester longtemps immune à ce mouvement d'opinion – ni qu'il est possible d'écarter la question du lien entre nos interventions et la menace terroriste sur nos intérêts¹³ seulement en réfutant la causalité simpliste établie par certains¹⁴. La question de savoir à partir de quand une intervention devient une « guerre sans fin » souligne le besoin de montrer une évolution de la situation, et donc aussi d'un narratif sur cette évolution.

La « guerre mondiale contre le terrorisme » a pris fin

Bien entendu, la lutte contre-terroriste n'est pas achevée, pas plus qu'elle n'a commencé avec le 11 septembre 2001. Mais les attentats commis à cette date avaient ouvert un moment particulier dans la lutte contre

Neuf commentaires sur la décision des Etats-Unis de se retirer d'Afghanistan

le terrorisme. Au-delà de ses aspects les plus contestables au regard du droit international humanitaire (statut des ennemis combattants, Guantánamo, recours à la torture), la « guerre contre le terrorisme » ouvre une nouvelle période notamment sur les points suivants : le terrorisme passe de nuisance à menace et même priorité stratégique ; la lutte contre le terrorisme se fait en conséquence par des moyens militaires ; la lutte doit donc se dérouler à l'étranger, et le champ de bataille est à la fois mondialisé et globalisé ; l'emploi de la force armée vise à la suppression de la menace (plutôt qu'à sa réduction et/ou à permettre une négociation¹⁵). De ce point de vue, le passage à la logique de la contre-insurrection a modifié la forme des engagements, et produit une logique à la fois globale et locale (« globale »), mais il n'a pas fondamentalement changé cette nouvelle dynamique. Certes, tout l'héritage de la « guerre contre le terrorisme » ne va pas disparaître (des frappes de drones aux programmes de surveillance électronique massive et mondialisée en passant par le continuum sécurité-défense) ; mais ce moment a pris fin¹⁶. Même si la menace terroriste devait se manifester à nouveau de façon spectaculaire, il est davantage probable que la période à venir soit dominée sur le plan stratégique par une autre priorité qui s'est déjà imposée : la compétition entre puissances. C'est d'ailleurs aussi au nom de cette priorité que le choix du retrait d'Afghanistan a été fait – la difficulté étant naturellement que la dynamique de la compétition entre puissances et celle du terrorisme ne sont pas totalement déconnectées comme le montrent les conflits en Syrie ou en Libye...

Les paradoxes du retour des Etats-Unis sur la scène internationale

Alors que le président Biden poursuit ses premiers pas internationaux sur le thème du retour américain, le départ d'Afghanistan peut sembler contradictoire. Les officiels américains protestent en avançant deux arguments. D'une part, le départ d'Afghanistan montre une approche plus stratégique, mieux priorisée, de l'engagement international des Etats-Unis. D'autre part, le retour des Etats-Unis ne signifie pas un retour à une politique étrangère militarisée (même si la stabilité du budget de la Défense souhaitée par l'administration souligne qu'il n'y a pas de relâchement de ce côté), mais plutôt un retour à davantage de diplomatie et une approche plus multidimensionnelle et moins coercitive de la puissance. Le départ des troupes américaines d'Afghanistan signe donc moins la fin d'une logique d'extraversion toute-puissante américaine que la prise de distance

d'avec une logique de toute-puissance militaire qui avait en effet fini par devenir excessive et même contre-productive¹⁷. Pour autant, le défi de la bascule vers une stratégie davantage assise sur les instruments civils de la puissance reste entier. Après une période Trump marquée par le mépris pour la diplomatie et l'aide au développement, c'est même très fragilisées que ces deux dernières se retrouvent au pied du mur. Dans le cas de l'Afghanistan, le manque de détails à ce stade sur ce que sera la politique américaine après le retrait souligne l'ampleur du défi. Après une période précédente marquée par des « vides » créés par la politique de Trump dont tiraient immédiatement profit d'autres puissances, il serait paradoxal que la politique de l'administration Biden crée ses propres vides....

L'administration a besoin des alliés... mais pas au point de les consulter

Les alliés (OTAN mais aussi hors OTAN) avaient au moment de l'annonce Biden trois fois plus de militaires présents en Afghanistan que les États-Unis et certains se sont émus notamment à ce titre – sans parler des conséquences sur la sécurité des représentations diplomatiques à Kaboul – d'avoir été mis devant le fait accompli. Cependant, vu de Washington, la demande européenne de « consultations » est doublement stérile. D'une part, elle est insatiable, au risque d'enliser la prise de décision, alors que Washington ne renoncera évidemment pas à prendre ses propres décisions (comme les alliés peuvent le faire eux-mêmes parfois... à commencer par nous qui avons quitté l'Afghanistan en 2015). D'autre part, elle est essentiellement pour la forme : les Alliés (dont les moyens pèsent moins que ce que leur nombre suggère) vont évidemment tous suivre la décision américaine, d'autant qu'ils n'ont pas pour la plupart de politique propre en Afghanistan, où ils étaient précisément à la demande des États-Unis. Pour autant, en se retirant d'Afghanistan, l'administration Biden confirme aussi les limites du retour à une posture internationaliste, même en Asie, puisqu'elle laisse les voisins de l'Afghanistan assumer le poids du conflit. Cette sélectivité implique que la puissance américaine aura besoin de ses alliés, même si elle entend conserver la pleine maîtrise de ses choix.

Le Sahel est-il l'Afghanistan de la France ?

L'annonce américaine a déjà relancé une comparaison qui flotte dans le débat depuis un certain temps maintenant. Certes comparaison (pays enclavé et peu développé, stratégie d'ancrage territorial de groupes djihadistes avec un risque de sanctuarisation, intervention militaire efficace sur le plan tactique mais qui se prolonge, difficulté à réduire les effectifs des groupes armés insurgés, absence de réponse politique locale efficace) n'est pas raison : ni la situation locale, ni les jeux régionaux, ni la forme de l'intervention ne sont similaires, ou même seulement proches. Une réallocation entre les différents outils à notre disposition - présence militaire, mais aussi soutien technique, formation et préparation opérationnelle, forces spéciales, action diplomatique, appui aux négociations locales - est aussi moins lourde. Par ailleurs, la proximité de la menace avec des intérêts français et européens en Afrique de l'Ouest rend le calcul stratégique pour nous très différent – comme c'est le cas aussi par rapport à la Syrie et l'Irak au regard de la menace sur notre territoire national. Mais la question de la « guerre sans fin » n'en risque pas moins d'être posée de plus en plus fortement en l'absence de changement dans la dynamique actuelle, et dans ce contexte de fin de la "guerre contre le terrorisme". Comme le souligne Marc Hecker : « Avec juste quelques milliers d'hommes au sol comme la France au Sahel, vous ne pouvez faire que du contre-terrorisme amélioré. C'est-à-dire miser sur le renseignement, les forces spéciales, les frappes de drones et décapiter les groupes terroristes. Le problème c'est que c'est une logique sans fin : les chefs sont remplacés et cela crée de la frustration auprès des populations locales. Tant que les responsables politiques locaux ne répondront pas au besoin de ces populations, il existera un terreau favorable aux insurgés et le contre-terrorisme risque de ressembler à un mythe de Sisyphe stratégique »¹⁸.

L'objectif du retour de l'Etat est-il un piège ?

L'irruption de Daech et son ambition de rétablir le califat a mis l'accent sur la volonté de certains djihadistes de porter un projet politique de gouvernance. Il est tentant de constater l'échec de toutes les tentatives en ce sens, que ce soit en Irak, en Syrie, au Mali ou ailleurs, pour en tirer la conclusion que la lutte contre les groupes terroristes se joue autour du retour de l'Etat sur ces territoires. Mais, sans que cela ne soit contradictoire, l'exemple afghan montre aussi comment cette stratégie peut être un piège

dans lequel la crédibilité politique et les ressources se consomment avec un retour sur investissement limité, même après vingt ans – a fortiori lorsque se crée une forme de dépendance politiques aux dirigeants locaux, à leur éventuel discrédit ou à leurs ambivalences. En outre, une approche en termes d'ingénierie institutionnelle risque toujours de manquer l'importance du "contrat social" sous-jacent à la légitimité et à l'autorité de l'Etat. Pour leur part, les groupes armés – terroristes ou pas – ont depuis longtemps développé des modes de gouvernance moins formalisés, mais pas moins prégnants, et qui répondent (même de façon problématique) à certaines des demandes des populations locales... Que ce soit en termes d'autonomie locale, de justice mais aussi d'arbitrage politique dans des conflits locaux, de corruption mais aussi de captation de l'aide, de violences des forces de sécurité (ou des milices) contre les civils ou d'autres domaines correspondant à ces attentes populaires, l'objectif de « state-building » a lui aussi des leçons utiles à tirer de l'épisode afghan.

NOTES :

1 : Cf. Bruce Riedel, « Biden's Afghan Gamble », *Brookings*, 27 avril 2021, disponible sur www.brookings.edu.

2 : Cf. Craig Whitlock, « The War in Afghanistan: Promises to win, but no vision for victory », *The Washington Post*, 14 avril 2021.

3 : Max Fisher, « The Contradiction that Doomed America's Mission in Afghanistan », *The New York Times*, version actualisée le 26 avril 2021.

4 : Cf. Gaïdz Minassian, *Les sentiers de la victoire. Peut-on encore gagner une guerre ?*, Passés composés, 2021.

5 : Ryan Crocker, cité par Michael Hirsh, « From Moral Responsibility to Magical Thinking : How Biden Changed His Mind on Afghanistan », *Foreign Policy*, 16 avril 2021.

6 : Cf. Bruce Riedel, art. cit.

Neuf commentaires sur la décision des Etats-Unis de se retirer d'Afghanistan

7 : Cf. Gilles Dorronsoro, *Le gouvernement transnational de l'Afghanistan. Une si prévisible défaite*, Karthala, 2021.

8 : Après s'être investi sur le terrain militaire en contribuant des troupes (y compris combattantes depuis 2015) aux opérations sous casques bleus, puis via des contributions en unités et conseillers de police, la Chine s'engage désormais politiquement : Huang Xia est depuis janvier 2019, date de sa nomination comme Envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les Grands Lacs, le premier émissaire onusien de haut-niveau pour des efforts de paix.

9 : Au prix d'une hausse des victimes civiles.

10 : <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/03/19/americans-are-not-unanimously-war-weary-on-afghanistan/>.

11 : Cf. Steven A. Cook, « End the 'Forever War' Cliché », *Foreign Policy*, 22 avril 2021.

12 : Cf. Steve Clemons, « The Biden Doctrine », *The Atlantic*, 22 août 2016 (la version intégrale de l'entretien est disponible en ligne sur le site www.theatlantic.com).

13 : Le cas de l'Irak est une illustration frappante de la complexité de la dynamique action-réaction d'ailleurs recherchée par les groupes terroristes puisqu'on estime que l'intervention de 2003 a donné un nouveau souffle à al-Qaïda, mais aussi que c'est le retrait américain d'Irak qui a permis l'explosion des filières djihadistes de combattants terroristes étrangers vers 2012.

14 : Cf. les tribunes successives publiées dans *le Nouvel Observateur*, par exemple « Guerres et terrorisme : sortir du déni », 14 novembre 2020 ; « Guerres et terrorisme : ne pas se tromper de cible », 21 novembre 2020 ; « Le-lien-entre-guerre-et-terrorisme-ce-qu-en-disent-les-etudes », 26 novembre 2020 ; « Guerres et terrorisme : ne pas manipuler les faits », 1^{er} décembre 2020 et « Terrorisme les guerres ne résolvent pas le problème. Elles l'aggravent », 6 décembre 2020.

15 : Il est frappant que dans le cas de l'Afghanistan, nous ayons précisément été parmi les premiers, avec les rencontres organisées à Chantilly en 2012, à organiser un dialogue entre belligérants incluant les talibans, alors toujours associés à al-Qaïda dans le régime de sanctions créé aux Nations Unies.

16 : Cf. Marc Hecker et Elie Tenenbaum, *La guerre de vingt ans. Djihadisme et contre-terrorisme au XXI^e siècle*, Robert Laffont, 2021.

17 : Cf. par exemple Rosa Brooks, *How Everything Became War and the Military Became Everything : Tales from the Pentagon*, Simon & Schuster, 2016.

18 : Marc Hecker, cité par Christophe Ayad et Elise Vincent, « Le terrorisme djihadiste n'est pas une menace existentielle, mais une nuisance durable », *Le Monde*, 30 avril 2021.