

Points de mire



La difficile marche vers la démocratie de l'Afghanistan

Par Évariste Sonon (Chaire PEDC de l'UQAM)

La force internationale d'assistance et de sécurité (FIAS), créée par la résolution 1386 du Conseil de sécurité de l'ONU, opère en Afghanistan sous l'égide de l'OTAN depuis décembre 2001 ; depuis mars 2002, la Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan (MANUA), tente de stabiliser politiquement le pays. Nonobstant cette présence internationale, la situation demeure précaire. Au-delà des grandes difficultés de stabilisation du pays, l'issue des élections présidentielles et provinciales du 20 août 2009 constituait un enjeu majeur pour la communauté internationale dans sa stratégie de mise en place d'un État de droit. Aider l'Afghanistan, un pays en proie aux attentats terroristes, à organiser des élections libres et équitables contribue à la consolidation de la paix, ainsi qu'à la promotion et au renforcement de la démocratie. C'est pourquoi l'une des priorités de l'action du Canada en Afghanistan est de renforcer les institutions démocratiques afghanes et d'appuyer le processus électoral.

Au regard du principe universel d'«élections libres et honnêtes», la participation aux élections doit avoir lieu dans un climat caractérisé par l'absence d'intimidation et de violences et par le respect des droits humains fondamentaux. Mais le déroulement des dernières élections afghanes ne permettent pas de dissiper le climat d'incertitude qui pèse sur le pays. Au lendemain du premier tour de l'élection, les soupçons de fraudes se sont transformés en plaintes considérées comme sérieuses c'est-à-dire de nature à modifier le résultat final. Après un long contentieux électoral suivi du retrait de la candidature de M. Abdullah, arrivé second au premier tour, Hamid Karzaï, candidat unique au second tour, est déclaré vainqueur le 2 novembre. Ce cas de figure non prévu par la constitution afghane ouvre alors la voie à une nouvelle période d'instabilité. La légitimité du président est sérieusement affectée non seulement à cause de la fraude massive mais aussi en raison du faible taux de participation. Dans ce contexte, une véritable sortie de crise dépendra des profondes réformes politiques engagées par un gouvernement d'union nationale.

L'échec des élections de 2009

Depuis les Accords de Bonn de décembre 2001 sur les arrangements temporaires pour régler l'avenir politique de l'Afghanistan après la chute des talibans, la situation politique demeure très instable. En effet, l'élection présidentielle de 2009, la seconde de l'histoire de l'Afghanistan,

montre bien que, malgré la volonté des élites afghanes - fervents soutiens des Accords de Bonn - de mettre en place des modes de gestion du pouvoir à l'occidentale, la vie politique afghane reste dominée par des structures sociales traditionnelles marquées par des relations de pouvoir archaïques où le vote peut être encore familial ou tribal. Après la chute du régime des talibans en 2001, la communauté internationale semble avoir placé ses espoirs de stabilisation politique en Afghanistan dans l'organisation périodique, sous supervision internationale, de scrutins électoraux démocratiques. Mais, au fil des années, les différentes consultations électorales mobilisent de moins en moins d'électeurs. Plusieurs arguments expliquent cette démobilitation de l'électorat : la non-sécurisation du pays, la partialité de l'administration électorale, le manque d'alternative politique crédible et la pratique du clientélisme et de la corruption au sommet de l'État.

Cette mauvaise gouvernance a en effet un réel impact sur le processus électoral; les dispositions de la loi électorale afghane n'ont pas été respectées par la commission électorale "indépendante" (IEC). Malgré la mise en place du projet de « renforcement des capacités juridiques et électorales pour demain » (ELECT) par l'ONU, l'IEC a suscité un véritable doute quant à son indépendance vis-à-vis du pouvoir. L'absence d'une liste électorale fiable et les imperfections dans le processus d'enregistrement des électeurs ont alors favorisé la pratique de la fraude à grande échelle, comme en témoignent les centaines de plaintes de catégorie A reçues par la Commission des plaintes électorales (ECC). Dans les régions pashtounes du sud et de l'est, sous contrôle des talibans, pour des raisons culturelles la plupart des cartes d'électorales sont dépourvues de photographie. Ainsi, des hommes ont pu faire enregistrer sans aucune vérification plusieurs femmes qui, en réalité, n'ont pas exercé personnellement leur droit de vote ; le port de la burqa et l'absence de photographie sur les cartes d'électorales, moyens efficaces de fraude électorale, expliquent le taux d'enregistrement très élevé des femmes sur les listes électorales de 2009 (65 à 72% des nouveaux inscrits dans le sud). Ces manœuvres frauduleuses, les violences, les pressions et les autres irrégularités ont considérablement altéré le libre choix des électeurs. L'ECC, dirigée par le canadien Grant Kippen, a alors invalidé environ 1,3 million de bulletins, dont plus de 995.000 pour Karzaï et plus de 201.000 pour Abdullah. Cette décision montre bien que la fraude a été massive et a dû bénéficier de la complicité de l'administration électorale. La partialité de l'IEC et les difficultés d'ordre logistique ont sérieusement

affecté la crédibilité du scrutin ; cette situation explique le retrait de la candidature de M. Abdullah qui replonge le pays dans une grande incertitude politique et institutionnelle. Ce vide juridique devrait d'abord être clarifié par la cour suprême afghane.

En dehors des considérations liées aux fraudes, le taux de participation très faible (38,7% des 15,6 millions d'Afghans inscrits sur les listes électorales) jette encore davantage de doute sur la légitimité du gouvernement afghan, qui aura de plus en plus de mal à contrer politiquement l'insurrection talibane. Cette crise de l'adhésion populaire à la démocratie en Afghanistan s'explique non seulement par l'insécurité et le règne de la terreur mais aussi, et surtout, par la prise de conscience que les décisions politiques échappent à la population. La réalité du pouvoir se trouve en dehors de tout cadre institutionnel interne; il tend à se réduire, par ailleurs, à un rôle de redistribution clientéliste qui ne permet pas de conforter la légitimité du gouvernement. Il faut également rappeler que la perception majoritaire d'une mainmise politico-militaire américaine sur l'Afghanistan met en cause la légitimité nationale du pouvoir en place, lui-même cherchant à affirmer son autonomie aux moyens d'alliances politiques, de fraudes électorales et de clientélisme.

Les erreurs de la communauté internationale

Depuis très longtemps, la communauté internationale a fait l'erreur de ne pas faire suffisamment pression sur le gouvernement afghan pour l'engager dans la voie de la bonne gouvernance. La corruption y est devenue un mode de gestion du pouvoir ; après les espoirs suscités par le départ des talibans en 2001, la population semble désenchantée. En dépit du bien-fondé juridique (chapitre VII de la Charte de l'ONU) de l'intervention internationale en Afghanistan, les pays occidentaux doivent composer avec des opinions publiques nationales de plus en plus défavorables à cette intervention, à cause de son coût humain et de son issue incertaine. Ces élections étaient alors une occasion pour la communauté internationale de démontrer le bien-fondé de sa présence en Afghanistan, mais le "chaos électoral" d'août 2009 montre qu'elle n'a pas su créer les conditions juridiques et institutionnelles nécessaires pour l'organisation autonome d'un scrutin transparent. En effet, les élections précédentes de 2004 et de 2005 avaient été supervisées par la communauté internationale ; en 2009, ce sont les Afghans qui ont pris en charge tout le processus électoral (excepté le contentieux électoral). L'ONU aurait pu éviter de jouer ce rôle de "sapeur pompier" et prendre totalement en charge l'organisation matérielle et technique du scrutin. Nonobstant le manque de préparation des élections et l'insécurité dans le pays, la plupart des grandes organisations internationales (ONU, UE), ont envoyé des observateurs internationaux, ignorant leur propre rapport négatif sur les préparatifs du scrutin.

Visant à garantir le respect des droits civils et politiques, l'observation internationale des élections doit répondre aux plus hautes exigences d'impartialité concernant les forces politiques nationales et ne tenir compte d'aucune considération bilatérale ou multilatérale contraire à ces exigences. Peter Galbraith, diplomate américain et Représentant spécial adjoint à la MANUA, a été révoqué de ses fonctions le 30 septembre 2009 pour avoir publiquement dénoncé le non-respect de ces exigences.

Par ailleurs, la justice n'a pas été suffisamment réformée, le système souffre encore d'un manque de professionnels qualifiés et de l'ingérence du pouvoir politique. Aussi, la situation des droits humains est demeurée très préoccupante et la liberté des médias est soumise à une pression constante du pouvoir. La reconstruction socio-économique du pays n'a pas été une préoccupation de premier plan et les populations afghanes semblent ne plus croire aux valeurs démocratiques. Cette "mascarade électorale" a coûté plus de 300 millions de dollars alors que des populations entières manquent d'eau potable dans le pays.

Les perspectives d'une sortie de crise

La stabilité politique en Afghanistan dépend de la sécurité et des réformes politiques conduites par un gouvernement d'union nationale avec le soutien de la communauté internationale. Avec l'échec de la sécurisation du pays, il faudrait des moyens d'intervention complémentaires ou alternatifs à l'usage de la force militaire. La restauration de la légitimité du gouvernement afghan est une priorité. La stabilité politique suppose la transformation définitive de la crise actuelle par la réforme et la reconstruction. Dans l'immédiat, une médiation de l'ONU doit être engagée pour une sortie rapide de crise ; ainsi les deux candidats pourraient parvenir à un accord négocié. Cet accord pourrait prendre la forme d'un gouvernement d'union nationale ou de la reconnaissance d'un statut à l'opposition, statut accordant certains privilèges, dans un cadre légal, au chef de l'opposition. Par ailleurs, une vraie réconciliation postélectorale doit prendre en compte le principe de la "réintégration" des talibans, principaux opposants au pouvoir en place. De profondes réformes politiques doivent être engagées, avec le soutien de la communauté internationale, pour assurer une gouvernance effective et affirmer l'autorité de la loi. La MANUA doit orienter davantage ses activités vers le renforcement des capacités juridiques et institutionnelles du pays. Pour l'organisation International Crisis Group, les 100 premiers jours de Karzaï seront déterminants. L'expérience variée de divers pays montre bien qu'il n'est ni facile ni rapide d'édifier la démocratie, et que cela nécessite aussi bien la volonté et l'engagement politiques des gouvernements et des sociétés que le soutien de la communauté internationale.

Pour aller plus loin :

<http://www.operationspaix.net/MANUA,480?>
<http://www.cbc.ca/crossroads-afghanistan/>
<http://www.ecc.org.af/en/>