



HAL
open science

Gouvernance internationalisée en situation de guerre civile: l'accaparement foncier en Afghanistan (2001-2015)

Adam Baczko

► **To cite this version:**

Adam Baczko. Gouvernance internationalisée en situation de guerre civile: l'accaparement foncier en Afghanistan (2001-2015). *Critique Internationale*, 2017, 2017/2 (75), pp.37 - 51. 10.3917/crii.075.0037. hal-02916967

HAL Id: hal-02916967

<https://hal.science/hal-02916967>

Submitted on 23 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Gouvernance internationalisée en situation de guerre civile : l'accaparement foncier en Afghanistan (2001-2015)

par Adam Baczko

depuis que la plupart des troupes occidentales se sont retirées de l'Afghanistan, l'échec de l'intervention menée depuis 2001 apparaît dans toute son ampleur. Le gouvernement afghan manque de légitimité et demeure paralysé par une insurrection Taliban qui ne cesse de s'étendre tandis que l'État islamique s'implante dans l'est du pays. Si les analyses critiques ont longtemps été très minoritaires¹, différentes explications de la déroute occidentale sont désormais mobilisées : le radicalisme religieux, l'absence de tradition étatique, l'archaïsme, la culture de la corruption. Ce dernier argument est souvent privilégié car, outre qu'il entre en résonance avec la présence systématique de l'Afghanistan parmi les cinq derniers pays du classement de Transparency International, il permet de

1. Gilles Dorronsoro, *Fixing a Failed Strategy in Afghanistan*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2009.

dédouaner les acteurs non afghans. Pourtant, l'accumulation prédatrice de ces quinze dernières années constitue une rupture vis-à-vis de l'histoire de l'État afghan qui, depuis la fin du XIX^e siècle, s'est appuyé sur la redistribution et la régulation de la terre pour légitimer son pouvoir. Elle rappelle plutôt d'autres situations de guerres civiles récentes dans lesquelles un régime gouverne en association avec les bailleurs et les opérateurs d'une intervention internationale².

Loin d'être le résultat d'une supposée culture ou d'une relation particulière à l'État, cette prédation économique découle en effet de l'insertion de réseaux d'entrepreneurs politico-militaires afghans dans la gouvernance internationalisée, conjointement produite par les acteurs de l'intervention internationale et le régime de Hamid Karzai (2002-2014)³. Notre travail s'inscrit dans la continuité des appels récents à rendre compte des tensions entre les États et les différents acteurs internationaux, transnationaux ou locaux⁴. À cet égard, l'Afghanistan constitue un lieu privilégié d'observation des transformations de souverainetés de plus en plus « superposées »⁵, « fragmentées »⁶, « externalisées »⁷, « privatisées »⁸ et « floues »⁹. Dans un contexte de guerre civile, nous interrogeons les effets de l'internationalisation de la gouvernance sur les modes d'appropriation des ressources économiques et sur les rapports sociopolitiques. Dans l'intervention occidentale sont impliquées des forces armées étrangères, des organisations internationales, des ONG, des entreprises privées et des agences nationales de développement. Au-delà de cette diversité, dans la pratique, les différences entre tous ces opérateurs sont souvent floues. En effet, la plupart des acteurs de l'humanitaire et du développement partagent les modèles de gestion néolibérale, rejettent toute forme de régulation et de coordination et court-circuitent régulièrement l'administration afghane¹⁰. À quelques exceptions

2. Séverine Autesserre, *Peaceland: Conflict Resolution and the Everyday Politics of International Intervention*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014 ; Jennifer Hyndman, « Acts of Aid: Neoliberalism in a War Zone », *Antipode*, 41 (5), 2009, p. 867-889.

3. À la suite de John Crowley, nous utilisons le terme de gouvernance de manière analytique pour décrire une logique de pilotage « combinant partenariat, proximité, animation, réseau », dans laquelle le commandement souverain est rare. John Crowley « Usages de la gouvernance et de la gouvernementalité », *Critique internationale*, 21, 2003, p. 52-61.

4. Thomas Blom Hansen, Finn Stepputat, « Sovereignty Revisited », *Annual Review of Anthropology*, 35, 2006, p. 295-315.

5. Shalini Randeria « The State of Globalization: Legal Plurality, Overlapping Sovereignities and Ambiguous Alliances between Civil Society and the Cunning State in India », *Theory, Society & Culture*, 24 (1), 2007, p. 1-33.

6. Christian Lund, « Fragmented Sovereignty: Land Reform and Dispossession in Laos », *The Journal of Peasant Studies*, 38 (4), 2011, p. 885-905.

7. Lars Buur, « The Sovereign Outsourced: Local Justice and Violence in Port Elizabeth », dans T. Blom Hansen, F. Stepputat (eds), *Sovereign Bodies: Citizens, Migrants, and States in the Postcolonial World*, Princeton, Princeton University Press, 2005, p. 192-217.

8. Béatrice Hibou, « Retrait ou redéploiement de l'État ? », *Critique internationale*, 1, 1998, p. 151-168.

9. Alessandro Monsutti, « Fuzzy Sovereignty: Rural Reconstruction in Afghanistan, between Democracy Promotion and Power Games », *Comparative Studies in Society and History*, 54 (3), 2012, p. 563-591.

10. Nous utilisons « néolibéral » à la suite de James Ferguson pour désigner un ensemble de thèmes conceptuels que l'on retrouve sous des formes très différentes en Occident, en Afrique ou en Afghanistan, « un recours technique aux mécanismes du marché couplé à une valorisation idéologique de "l'entreprise privée" et à une méfiance envers l'État ». James Ferguson, « The Uses of Neoliberalism », *Antipode*, 41 (1), 2009, p. 166-184.

près (le Comité international de la Croix-Rouge, Médecins sans frontières), ces organisations entretiennent des relations collusives, construites dans les lieux de sociabilité de la « *Kabubble* » (la bulle de Kaboul) et dans les trajectoires professionnelles des expatriés. Tout au long de l'intervention internationale, des personnels humanitaires sont employés par les organisations internationales et les entreprises privées, voire par les forces armées occidentales.

Dès lors, le président Karzai adopte une stratégie de manipulation vis-à-vis des organisations étrangères et des réseaux politiques locaux. Parachuté à la tête du pays par les États-Unis en 2001, il reste dépendant des bailleurs occidentaux qui financent l'intégralité du budget de l'État en 2002 et les trois quarts en 2015. Parallèlement, il constitue son administration sur la base d'un compromis avec les commandants issus de la guerre civile des années 1990. Les ministères régaliens sont l'objet d'un marchandage entre le président et les têtes de ces réseaux clientélistes. De même, les deux vice-présidents successifs se voient informellement attribuer la prérogative de nommer l'administration locale. C'est le cas pour Karim Khalili (2002-2014) dans le Hazarajat, et pour Ahmed Zia Massoud (2004-2009) et Mohammed Fahim (2002-2004, 2009-2014) dans une large partie du nord. Ainsi le pouvoir local résulte-t-il d'un ensemble de négociations successives entre les différents acteurs internationaux et les multiples cercles de pouvoir au sein du régime.

Cette gouvernance internationalisée favorise l'accaparement dont la terre est l'enjeu majeur (avec l'aide internationale). En effet, des entrepreneurs politico-militaires, les commandants, tirent profit d'une logique situationnelle d'inflation spéculative autour du foncier, qu'ils ont contribué, avec les différents acteurs de l'intervention internationale, à produire. Cette logique s'inscrit dans un processus plus long de désenclavement des ressources foncières qui a commencé dans les années 1960 et 1970 et que la guerre civile a accéléré à partir de 1979. La terre, qui était une ressource à la fois sociale, économique et politique, devient à partir de 2001 un capital essentiellement économique, voire spéculatif, dont l'accès dépend de l'appartenance à des réseaux politiques¹¹. Le notable, khan ou bey, qui entretenait une clientèle rurale dans un système d'obligations réciproques cède la place à l'entrepreneur politico-militaire qui s'enrichit en vendant ou en louant des terres qu'il a usurpées. Le régime de Karzai et ses soutiens étrangers sont au cœur de cette nouvelle économie politique qui, en l'absence de toute régulation, permet la captation par un petit nombre des revenus de l'aide et de la terre. Les commandants afghans peuvent alors s'enrichir en dehors de tout circuit de réciprocité, en redistribuant à leur clientèle une portion congrue de la manne qu'ils placent dans le Golfe, en Inde, en Turquie et en Occident. Cette gouvernance internationalisée constitue une rupture par rapport à l'histoire de

11. Pour un recueil des recherches les plus récentes sur les dynamiques foncières en Afghanistan, voir Fariba Adelhah (dir.), *Guerre et terre en Afghanistan, Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée*, 133, 2013.

l'État afghan qui, depuis la fin du XIX^e siècle, s'est appuyé sur la redistribution et la régulation de la terre pour imposer son monopole. À l'inverse de ses prédécesseurs, le régime de Karzai poursuit – avec le soutien des acteurs de l'intervention occidentale – une politique favorisant ces nouvelles élites aux dépens de l'État et du reste de la société.

Les transformations des modalités d'accumulation foncière

En rupture avec les usages historiques de la terre fondés sur l'intrication entre capital social et capital économique, le foncier devient dans les années 2000 un moyen d'enrichissement selon des modalités essentiellement spéculatives. Dans les années 1950, les notables tribaux, khans ou beys, dont le prestige était lié à la propriété foncière, entretenaient une clientèle rurale dans un système d'obligations réciproques¹² : ils prêtaient la terre et les moyens de production (semences, outils) à leurs métayers et aux petits paysans en échange de services, tels que la participation lors des récoltes ou le soutien contre un rival dans le village voisin. Au cours des années 1960 et 1970, une agriculture productiviste et capitaliste s'est développée avec le soutien des pays occidentaux et de l'Union soviétique. La construction de barrages et de canaux d'irrigation dans les vallées de l'Helmand et de l'Arghandab a fourni un apport de terres qui a profité à une nouvelle classe d'entrepreneurs agricoles. Ces grands travaux participaient de la stratégie de la monarchie afghane qui cherchait à mettre en place une filière agricole exportatrice¹³. Des cultures commerciales de coton et de betterave à sucre ont été introduites dans les terres nouvellement rendues accessibles au nord et au sud du pays, et le gouvernement a distribué grains et fertilisants en vue d'accroître les rendements. L'introduction de milliers de tracteurs a transformé les pratiques agricoles et favorisé cette nouvelle élite entrepreneuriale dont l'enrichissement ne dépendait plus d'un ancrage dans les circuits d'obligations réciproques¹⁴. À Ghazni par exemple, les nouveaux propriétaires terriens ont profité de la mécanisation pour prendre une place de plus en plus importante dans l'économie agricole face aux khans. Ainsi, tandis qu'ils utilisaient les tracteurs pour maximiser le rendement en concentrant les terres cultivées sur de grandes surfaces, les notables continuaient de les utiliser pour maximiser leur position sociale, au risque d'une efficacité économique moindre des engins utilisés sur des parcelles trop réduites¹⁵. Par ailleurs, pour s'adapter aux logiques de rentabilité impulsées par l'État, les propriétaires fonciers ont progressivement remplacé

12. Sur les pratiques notabiliaires qui sous-tendaient le pouvoir des khans et des beys dans les années 1960 et 1970, voir G. Whitney Azoy, *Buzkasbi: Game and Power in Afghanistan*, Long Grove, Waveland Press, 2003.

13. Nick Cullather, « Damming Afghanistan: Modernization in a Buffer State », *The Journal of American History*, 89 (2), 2002, p. 512-537.

14. Louis Dupree, *Afghanistan*, Princeton, Princeton University Press, 2014, p. 766-767.

15. Jon W. Anderson, « There Are no Khans Anymore: Economic Development and Social Change in Tribal Afghanistan », *Middle East Journal*, 32 (2), 1978, p. 167-183.

les métayers par des salariés et des journaliers. Cette évolution de la production a profondément affecté le travail agricole et transformé les relations sociales car, même s'ils percevaient une faible part des récoltes, les métayers faisaient partie de la clientèle du khan ou du bey, qui était « à la fois un maître, un exploiteur et un protecteur »¹⁶. Ces notables, au sens wébérien du terme, fondaient leur pouvoir local sur un usage social et politique de leurs ressources économiques, non seulement par l'entretien d'un réseau clientéliste mais aussi par une activité d'intermédiation entre l'État et la population, protégeant souvent cette dernière des abus des fonctionnaires locaux¹⁷. En faisant le choix du salariat, les entrepreneurs agricoles, eux, économisaient le coût des obligations sociales d'une position de notabilité, dans un contexte où l'État s'efforçait d'instaurer une relation plus directe avec ses administrés. Toutes ces transformations n'ont pas empêché qu'à la fin des années 1970 les khans et les beys, bien que sur le déclin, étaient encore l'élite sociale dominante dans les campagnes¹⁸.

Trente années de guerre et d'interventions internationales mettent un terme à cette économie foncière qui alliait réseaux de patronage et capitalisme de rente. Dans les années 1980 et 1990, une nouvelle élite s'impose, les commandants issus du jihad contre les soviétiques. Si certains d'entre eux sont des khans ou des beys qui ont mobilisé leur clientèle, d'autres types de profils apparaissent : religieux, diplômés de l'université ou déserteurs de l'armée. La situation varie selon les régions : à Kandahar par exemple, les grandes familles de notables partent en exil dès 1979 ; dans le Hazarajat ou la Kunar, des commandants issus de familles de khans jouent un rôle important dans les premières années de la guerre, mais sont ensuite éliminés ou marginalisés par des mollahs mieux armés et mieux approvisionnés. De fait, durant les luttes intestines qui ont suivi la chute du régime de Najibullah en 1992, la logique d'élimination des petits groupes favorise les mouvements plus organisés, dirigés par des oulémas ou des diplômés¹⁹. Les quelques cas de persistance de l'influence des notables, par exemple chez les Baloutches au sud de l'Helmand et chez les Aymaqs, sont généralement liés à une moindre intensité de la guerre.

Cette nouvelle élite se distingue des notables sur deux points. D'une part, dans un contexte de lutte armée, les commandants tirent leur légitimité non plus des circuits d'obligations réciproques autour de la terre mais de leur capacité à mobiliser des ressources militaires. Bien qu'ils reprennent certaines pratiques notabiliaires (maison d'hôtes, libéralité), les plus importants (Ahmed Shah Massoud, Ismaël Khan ou encore Gulbuddin Hekmatyar) sont à la tête de véritables organisations politico-militaires et s'imposent localement par le recours à la violence armée.

16. Pierre Centlivres, Micheline Centlivres-Demont, « Les réformes agraires en Afghanistan, de la fin de la monarchie à la chute des talibans », dans F. Adelhah (dir.), *Guerre et terre en Afghanistan*, op. cit., p. 45-61.

17. Max Weber, *Économie et société*. Tome 1 *Les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket, 2003, p. 378.

18. P. Centlivres, M. Centlivres-Demont, « Village en Afghanistan », *Commentaire*, 16 (4), 1981, p. 516-525.

19. G. Dorronsoro, *La révolution afghane : des communistes aux Tâlebân*, Paris, Karthala, 2000.

D'autre part, dans un climat de guerre et d'instabilité politique, les commandants agissent selon des horizons temporels plus courts en raison de la difficulté à se projeter, ainsi que de l'absence de protection juridique pour garantir les investissements. Les terres qu'ils s'accaparent par la force ne constituent donc pas pour eux une ressource sociale, mais un capital économique, dont ils s'efforcent de tirer des profits immédiats que les rendements par la mise en culture n'offrent évidemment pas. De plus, les réseaux d'obligations réciproques impliqués dans l'usurpation de terres sont dès lors beaucoup plus restreints que les réseaux d'intermédiation des khans et des beys.

Un temps marginalisés par le régime Taliban (1996-2001), ces entrepreneurs politico-militaires retrouvent leur emprise avec l'intervention occidentale. Entre 2001 et 2014, leur position privilégiée au sein du nouveau régime leur permet de s'enrichir par l'accaparement illégal – et parfois violent – de l'aide et des terres. Ils profitent notamment de l'accroissement exceptionnel de la valeur de la terre dans les villes et dans les zones rurales environnantes. L'urbanisation rapide est alimentée par une explosion démographique, un exode rural et le retour de près de six millions de réfugiés d'Iran, du Pakistan et, dans une moindre mesure, d'Occident. La population vivant sur le territoire afghan passe de 15 millions à plus de 30 millions entre 2001 et 2015²⁰. Les millions de réfugiés qui reviennent en Afghanistan se réinstallent le plus souvent dans les grandes villes. Celles-ci sont en effet les zones les plus sûres, les combats ayant repris dans les campagnes dès 2002-2003. La population de Kaboul passe de quelques centaines de milliers d'habitants en 2002 à près de 5 millions en 2015 ; Hérat, Djalalabad, Mazar-e Sharif et Kandahar ont chacune plus d'un million d'habitants ; d'autres villes comme Kunduz, Ghazni, Khost et Gardez en comptent plusieurs centaines de milliers. L'Afghanistan devient progressivement un pays dont la majorité de la population vit en ville, bien loin de l'image de pays rural qui lui reste associée²¹. Les zones urbaines grignotent progressivement les terres agricoles environnantes qui, dans un contexte de croissance démographique et d'afflux d'argent en provenance de l'extérieur, voient leur prix s'envoler. Autour de la ville de Djalalabad, par exemple, plusieurs milliers d'hectares cultivés sont loués en 2009 par le ministère de l'Agriculture à des promoteurs privés avec un bail emphytéotique de 90 ans. Ces derniers divisent alors les terrains en parcelles résidentielles et les vendent illégalement à d'autres promoteurs, qui, à leur tour, les revendent à des particuliers. Dans cette zone, la mise en culture de la terre

20. En l'absence de recensement depuis 1979, les seules statistiques démographiques disponibles, produites par l'agence statistique afghane, la Banque mondiale et les Nations unies, constituent des approximations.

21. Les statistiques disponibles sur les villes posent particulièrement problème car elles sont fondées sur des limites administratives obsolètes, alors que les villes se sont étendues sur des districts ruraux. L'agence statistique afghane estime le nombre de citadins à 6,7 millions, soit environ un quart de la population. En réalité, la seule population des cinq plus grandes villes du pays est généralement estimée à 10 millions d'habitants, auxquels s'ajoutent ceux de nombreuses villes comme Khost, Gardez, Kunduz ou encore Ghazni.

offre un rendement de 2 400 dollars par jerib (unité de mesure de superficie, approximativement 1/5^e d'hectare), alors que les parcelles sont vendues autour de 30 000-40 000 dollars le jerib²². De même, dans et autour des grandes villes, de nombreux projets immobiliers particulièrement lucratifs, les « cités » (*shabrak*), sont entrepris par des promoteurs privés à l'échelle d'un bloc, voire parfois d'un quartier. Ils s'accompagnent de la construction de lieux de services, en particulier de centres commerciaux et de complexes d'enseignement, religieux ou laïques²³. Ces constructions sont alimentées par une explosion du marché immobilier qui atteint des sommets dans les quartiers centraux de Kaboul, où se sont notamment installés les bureaux des organisations étrangères et les logements de leurs travailleurs expatriés. Dans les quartiers centraux de Qala-e Fatullah et de Wazir Akbar Khan, le prix du jerib, qui varie entre 60 000 et 80 000 dollars en 2001, atteint respectivement 1,2 et 1,8 million de dollars en 2012, au plus fort de la bulle immobilière²⁴. L'inflation affecte dans une moindre mesure les régions les plus isolées de l'est (Kunar, Nouristan, Badakhshan), du centre (Ghor, Hazarajat), du nord-ouest (Faryab, Badghis) et du sud-ouest (Nimruz, Farah), où l'exode rural et la migration compensent en partie les effets de l'accroissement démographique. Néanmoins, la culture du pavot entraîne souvent dans ces régions un accroissement des prix et une multiplication des transactions foncières.

Si la spéculation enrichit avant tout une minorité, les transformations sociales concomitantes affectent plus largement les rapports sociaux autour de la terre. La fragmentation des parcelles, alors même que la population ne cesse d'augmenter, fait qu'il est de plus en plus difficile, voire impossible, de vivre de l'agriculture²⁵. Ni le régime ni les bailleurs ne soutiennent la mise en place d'une filière agro-industrielle afghane. En dépit de l'aide internationale, qui a permis la construction de routes ou la mise en place de programmes de développement rural, les produits agricoles afghans ne sont jamais devenus compétitifs face aux concurrents pakistanais et iraniens. La terre rapporte plus à ceux qui exploitent sa valeur marchande qu'à ceux qui la mettent en culture. Par ailleurs, l'influence occidentale, les migrations de ces dernières décennies et l'urbanisation provoquent une transformation des pratiques de consommation, qui se traduit notamment par une hausse des dépenses dans deux domaines : l'éducation et les mariages. Une multitude d'instituts privés dispensant les enseignements de l'anglais, de

22. <https://www.afghanistan-analysts.org/land-grabs-in-afghanistan-1-nangrahar-the-disputed-orangeland/>.

23. F. Adelhkhah souligne la diversité des situations, notamment selon que les promoteurs sont des commandants ou des expatriés. F. Adelhkhah « Guerre et terre en Afghanistan », dans F. Adelhkhah (dir.), *Guerre et terre en Afghanistan*, *op. cit.*, p. 31.

24. Nick Mieszak, Alessandro Monsutti, « La terre du pouvoir, le pouvoir de la terre. Conflits fonciers et jeux politiques en Afghanistan », dans *ibid.*, p. 151-168.

25. La taille moyenne des exploitations agricoles serait passée de 17,5 ha dans les années 1960 à 5,5 ha en 2003. Liz Alden Wily, *Land, People, and the State in Afghanistan: 2002-2012*, Kaboul, Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2013.

l'informatique et du management apparaissent en effet à partir des années 2000, suscités par l'ambition des nouvelles générations de trouver des emplois dans les nombreuses organisations étrangères présentes dans le pays. Les frais d'inscription de ces instituts augmentent tout au long des années 2000-2010 et finissent par atteindre des milliers d'euros, alors que l'économie afghane se révèle incapable d'offrir des perspectives de travail à cette génération de jeunes, instruits et formés. Parallèlement, toute une économie se met en place autour des mariages. Des dizaines de salles ouvrent partout dans Kaboul pour des noces auxquelles sont conviés des centaines d'invités, parfois plus de mille. Une compétition féroce s'engage entre les familles, qui porte sur le montant de la dot que la famille de la mariée exige du futur époux, les sommes atteignant souvent des dizaines de milliers de dollars. La plupart des jeunes Afghans ne pouvant rassembler de telles sommes, l'insurrection Taliban et le gouvernement s'efforcent de réguler le marché. En 2010, les Taliban se rendent particulièrement populaires dans la province de Kapisa, en limitant la dot à 3 800 dollars, alors qu'elle en atteint fréquemment 20 000. Cinq ans plus tard, le gouvernement limite par décret le nombre d'invités à 500 et les dépenses à 400 afghanis par tête.

Dès lors, l'accès aux liquidités est devenu essentiel. Tandis que, dans les campagnes des années 1970, les biens agricoles (récoltes, bétail) servaient souvent de moyens de transactions, la monnaie – l'afghani, mais aussi, selon les régions, le dollar américain, la roupie pakistanaise et le toman iranien – s'impose dans l'ensemble du pays, soutenue par une relative stabilité des taux de change. L'énorme afflux d'argent, lié aux divers programmes d'aide et de développement lancés par les acteurs internationaux, occidentaux et non gouvernementaux, permet en partie de pallier ces besoins et renforce cette dynamique. Entre 2002 et 2015, les États-Unis fournissent plus de 113 milliards de dollars en assistance civile et militaire, sans compter les effets économiques des 718 milliards dépensés dans la guerre par l'armée américaine entre 2001 et 2014²⁶. Bien que la majeure partie de ces sommes soient dépensées en circuit fermé avec les compagnies occidentales, le résidu demeure considérable dans un pays où le PIB est passé de 4 milliards de dollars en 2002 à 20 milliards en 2015. De plus, les remises envoyées par des millions d'émigrés, difficilement estimables du fait de l'emploi des circuits d'agents de change (*hawala*), dépassent probablement le quart du PIB, soit un milliard de dollars par an en 2004, et 5 à 6 milliards huit ans plus tard²⁷. Alors que le PIB par habitant n'excède pas 700 dollars, que les salaires restent bas et le chômage élevé, les terres détenues ou reçues en héritage dans le village d'origine constituent une

26. Sur l'assistance civile et militaire, voir <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2016-01-30qr.pdf> ; sur les dépenses militaires, voir <http://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2014/US%20Costs%20of%20Wars%20through%202014.pdf>.

27. Pour l'estimation de 2004, voir A. Monsutti, « Cooperation, Remittances, and Kinship among the Hazaras », *Iranian Studies*, 37 (2), 2004, p. 227 ; pour celle de 2012, voir F. Adelhkhah, « Afghanistan : la guerre des *qumandan* pour le contrôle des terres », *Moyen-Orient*, 14, 2012, p. 74.

ressource économique permettant de subvenir aux besoins en argent liquide. La bulle immobilière qui n'éclate qu'en 2014 permet à de nombreuses familles de faire face aux dépenses quotidiennes en vendant des parcelles dont la valeur n'a cessé de croître. Ainsi, à la frontière avec l'Iran, le retour des réfugiés alimente la multiplication concomitante des voitures et des ventes de terres²⁸. Ces ex-réfugiés, dont les familles étaient originaires de zones rurales, ont acquis d'autres manières de vivre dans les villes iraniennes et pakistanaises. La terre ne constitue pas pour eux un moyen de subsistance et une source de prestige sociale, mais un moyen de générer un profit rapide grâce à l'augmentation de la valeur du foncier.

Face à cette hausse des prix et à l'ensemble des transformations sociales qui l'accompagnent, la terre devient la première cause de conflits identifiée tant par les Afghans dans les sondages²⁹ que par les organisations internationales qui se penchent sur la question³⁰. Nous l'avons dit, trente années d'exil et de migrations ont suscité un climat d'incertitude autour de la propriété. Les projets de cadastrage des terres dans les années 1960 n'ont jamais pu couvrir tout le territoire et ont été interrompus, faute de moyens. Dans de nombreux cas, la propriété n'était que nominale, dans d'autres, des actes existaient sous diverses formes : sentence d'un tribunal, décret étatique, justificatif de taxation, droit d'usage d'eau, voire simple déclaration d'une vente sur papier. Ces documents ont souvent été perdus pendant la guerre et régulièrement contrefaits dans les dernières années. Derrière les titres de propriété divers et variés, les histoires sont souvent complexes. Ainsi, dans les années 1950, 1960 et 1970, il était d'usage dans l'est du pays de laisser sa parcelle à ses frères pour prendre en ville un poste de fonctionnaire ou s'engager comme soldat. Dix, vingt ans plus tard, fuyant la répression des années 1980 ou les combats des années 1990, certaines de ces personnes sont revenues dans leur village et ont revendiqué la propriété de leur terre. En outre, la plupart des bornages étaient relativement flous – tel et tel arbre dans un cas, tel et tel rocher dans l'autre – et les délimitations des terrains dépendaient alors de ce dont les propriétaires des parcelles voisines parvenaient à se souvenir dans un paysage bouleversé par trois décennies de guerre civile. Enfin, les processus de transmission étaient d'autant plus complexes qu'une partie des personnes concernées étaient soit en exil, soit disparues dans les combats³¹.

28. Kristian Berg Harpviken, *Social Networks and Migration in Wartime Afghanistan*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2009, p. 121-122.

29. Voir notamment les sondages annuels de Asia Foundation depuis 2007, dans lesquels le foncier est la cause la plus fréquente des litiges rapportés par les personnes interrogées (la moitié des cas en 2009).

30. Le United States Institute of Peace a par exemple mis en place différents programmes pour traiter les conflits fonciers (<http://www.usip.org/sites/default/files/SR372-Addressing-Land-Conflict-in-Afghanistan.pdf>).

31. Adam Baczkó, « Les conflits fonciers comme analyseurs des guerres civiles : chefs de guerre, militaires américains et juges Taliban dans la Kunar », dans F. Adelhah (dir.), *Guerre et terre en Afghanistan*, op. cit., p. 115-132.

L'accaparement autorisé

L'accumulation économique fondée sur l'accaparement s'inscrit dans le système politique qui émerge à la suite de l'intervention occidentale de 2001. En effet, durant les mandats de Hamid Karzai (2002-2014), le fonctionnement du régime est caractérisé à la fois par la présence d'une multitude d'opérateurs étrangers qui refusent toute régulation et par l'emprise de réseaux de commandants. Ces derniers ont prospéré en s'intégrant dans les cercles de pouvoir du nouveau régime et en s'associant aux élites internationalisées qui disposent d'un meilleur accès aux acteurs internationaux. Cette gouvernance s'inscrit à rebours de la stratégie historique de l'État, les dirigeants successifs ayant jusqu'alors instrumentalisé la terre pour affaiblir les réseaux d'élites potentiellement concurrents.

Depuis la fin du XIX^e siècle, la monarchie s'est imposée à travers un processus de colonisation interne du territoire, fait de confiscations violentes et de redistribution des terres³². À l'occasion des conquêtes du Hazarajat et du Nouristan à la fin du XIX^e siècle, de l'assèchement des marais de Kunduz dans les années 1920 et de la mise en valeur des terres de l'Helmand à partir des années 1940, les émirs successifs ont déplacé les populations dans une logique d'ingénierie sociale visant à diviser les blocs tribaux et ethniques et à soumettre les marges les plus turbulentes³³. Des nomades ont été ainsi installés dans les zones hazaras du centre, des Pashtounes du sud et de l'est ont été envoyés avec des Hazaras pour peupler le nord, tandis que des Tadjiks ont été réinstallés au sud et à l'est. Les confiscations et les transferts de terres ne touchaient pas seulement les communautés, mais aussi les hommes d'influence, en particulier les grands propriétaires terriens et les clercs, qui, sans rejeter l'autorité du roi, prétendaient à une légitimité concurrente, tribale ou religieuse. Ainsi, pour affaiblir et soumettre les autorités religieuses, les monarques afghans ont confisqué, souvent par des moyens juridiques, les *vastes* domaines détenus sous le statut de fondation pieuse (*waqf*) par les *pîr* ou les oulémas³⁴. Les réformes foncières des années 1975 et 1980 s'inscrivaient dans cette emprise croissante de l'État sur la régulation de la terre. La réforme foncière du régime communiste en 1980 ne visait pas seulement à affaiblir les khans et les beys, qui ont vu leurs possessions limitées à 30 jiribs par propriétaire, elle était également un outil d'administration du territoire, à travers la redistribution de terres à des minorités locales, par exemple en faveur des populations tadjiks dans les provinces majoritairement pashtounes de la Kunar et du Paktika.

32. Ashraf Ghani, *Production and Domination: Afghanistan, 1747-1901*, New York, Columbia University Press, 1984.

33. Voir par exemple le cas des révoltes de 1947 dans la Kunar, dont les chefs ont été déportés dans le nord du pays. David B. Edwards, *Before Taliban: Genealogies of the Afghan Jihad*, Berkeley, University of California Press, 2002.

34. G. Dorransoro, « Les oulémas afghans au XX^e siècle : bureaucratiation, contestation et genèse d'un État cléricale », *Archives de sciences sociales des religions*, 115, 2001, p. 63-79.

Pour sa part, Hamid Karzai s'appuie sur l'intervention occidentale pour s'imposer face aux différents potentats locaux. Placé à la tête du pays par les États-Unis lors de la conférence de Bonn en décembre 2001, il dispose en effet d'un capital politique réduit³⁵. Dans le début de son mandat, il est quotidiennement en contact avec Zalmay Khalilzad, ambassadeur des États-Unis à Kaboul, avec Jean Arnaud et Lakhdar Brahimi, qui dirigent la mission des Nations unies, et s'entretient régulièrement avec le président George Bush. Les bailleurs de fonds, à commencer par les États-Unis, les multinationales, les organisations internationales et les ONG, jouent, tout au long de ses deux mandats, un rôle déterminant dans les politiques publiques. De plus, en Afghanistan, l'État ne fait pas tampon entre les opérateurs de l'aide et la société civile³⁶. Les différents acteurs de l'intervention conservent leur autonomie, et les agences des pays membres de la coalition occidentale (l'USAID américaine, l'AUSAID australienne, la GTZ allemande, l'AFD française, le DFID britannique devenu UKAID), les organisations internationales (FMI, Banque mondiale, PNUD, UNHCR) et les ONG se voient souvent déléguer la mise en œuvre des politiques publiques. Dans les ministères et les échelons locaux de l'administration, ces agences emploient des consultants privés, étrangers ou binationaux, payés plusieurs dizaines de milliers de dollars pour mettre en place les procédures et conduire les réformes. Les opérateurs de l'intervention mettent généralement l'accent sur un agenda développementaliste et néolibéral – concentration sur la propriété privée, allongement des baux pour faciliter les investissements, remise en cause de l'occupation informelle – dans l'idée que la croissance répondra d'elle-même aux besoins de la population. Ils rejettent toute forme de régulation et de coordination, défendent l'indépendance de leurs programmes et court-circuitent régulièrement l'administration afghane. L'attribution opaque des contrats entre les acteurs de l'intervention et la pratique très largement répandue de la sous-traitance entraînent une inefficacité doublée de corruption. Ce fonctionnement des opérateurs de l'aide et du développement n'est pas propre à l'Afghanistan³⁷, mais il atteint dans ce pays une ampleur inédite du fait des sommes impliquées. Le cas de l'urbanisme à Kaboul est à cet égard très éloquent. Longtemps, la capitale afghane est négligée par les bailleurs qui privilégiaient les campagnes, au nom d'un Afghanistan immuablement rural. En 2006, le plan directeur de la métropole est finalement délégué à la JICA, agence japonaise de coopération internationale, qui a rendu son rapport en 2009. Depuis, la mise en œuvre tarde à être réalisée : la signature en 2013 d'un contrat pour la

35. Christian Geffray, « État, richesse et criminels », dans Yann Guillaud, Frédéric Létang (dir.), *Du social hors la loi : l'anthropologie analytique de Christian Geffray*, Marseille, IRD, 2009, p. 243-270.

36. À l'inverse d'autres États, comme l'Inde par exemple. S. Randeria, « Globalization of Law: Environmental Justice, World Bank, NGOs and the Cunning State in India », *Current Sociology*, 51 (3-4), 2003, p. 305-328.

37. Voir par exemple le cas des entreprises privées, Vijay Kumar Nagaraj, « "Beltway Bandits" and "Poverty Barons": For-Profit International Development Contracting and the Military-Development Assemblage », *Development & Change*, 46 (4), 2015, p. 585-617.

construction d'une ville nouvelle « New Kabul City » dans le district voisin de Deh Sabz et la réalisation de travaux de couverture des canaux d'égouts et d'asphaltage des rues au centre de Kaboul constituent les seules avancées depuis six ans. La superposition des limites administratives et des structures de gouvernance, variables selon les quartiers, n'est jamais rationalisée. Cette désorganisation de l'administration locale participe de la forte incertitude qui pèse sur la propriété, dans la mesure où plusieurs instances sont souvent chargées de l'enregistrement des transactions.

Bien que la marge de manœuvre du nouveau régime soit limitée par l'implication des acteurs internationaux, Karzai pratique une politique clientéliste, en s'appuyant sur les commandants. Près de 34 lois et décrets sur les questions foncières sont votés et amendés entre 2002 et 2012, sans être appliqués par l'administration³⁸. La passivité de l'exécutif dans un régime fortement présidentialisé a des conséquences d'autant plus dramatiques que l'État se trouve, *de facto* ou *de jure*, propriétaire de 80 % de la surface du pays en 2001. En effet, de nombreuses terres transformées en logement, cultivées par des paysans ou utilisées communalement comme pâturages appartiennent juridiquement à l'État du fait de la législation foncière préexistante, des réformes foncières successives et de l'absence de documents des propriétaires. La non-mise en œuvre d'une régulation du foncier dans les années qui suivent s'inscrit dans une stratégie du Président qui se pose en arbitre des différents réseaux clientélistes. Karzai laisse ainsi les entrepreneurs politico-militaires mener un accaparement illégal des terres et mobiliser leurs contacts au sein de l'administration pour réaliser leurs opérations. Aux yeux de nombreux Kaboulis, le quartier des villas de Shirpour apparaît comme le symbole de la corruption du système. Il s'agit d'un terrain appartenant à l'armée que le ministre de la Défense et commandant de l'Alliance du Nord, Mohammed Fahim, a divisé en parcelles et offert à des hommes forts : commandants, ministres, maire de Kaboul. Pour ce faire, les 250 habitants du quartier, déplacés internes qui s'étaient installés dans les années 1990, ont été chassés par la police. Lorsque le Rapporteur spécial des Nations unies sur le logement et les droits fonciers, Miloon Kothari, exprime son désarroi et demande la démission des ministres impliqués, il se fait désavouer par son supérieur Lakhdar Brahimi, Représentant spécial pour l'Afghanistan. Le gouvernement, quant à lui, nie toute implication et met en place une commission dont le rapport est enterré en octobre 2003. Il limoge le chef de la police de Kaboul qui a mené l'expulsion pour le nommer discrètement à la tête de la police dans le Wardak. Son remplaçant, le général Baba Jan, est l'un des 29 bénéficiaires des distributions de parcelles. Quelques années plus tard, les villas aux colonnades grecques du quartier de Shirpour (le fils du lion), désormais surnommé « Shirshour » (le lion pillé), sont louées plusieurs dizaines de milliers de dollars par mois aux organisations internationales³⁹. Dans les

38. L. Alden Wily, *Land, People, and the State in Afghanistan: 2002-2012*, op. cit., p. 41-42.

39. <http://www.mei.edu/content/land-grab-shepur-monuments-powerlessness-impunity-and-inaction#edn10>.

autres grandes villes du pays, le même scénario se reproduit. À Kandahar, le frère et le cousin de Hamid Karzai s'approprient une base aérienne et construisent le quartier d'Aino Mina avec trois millions de dollars de financement de l'Overseas Private Investment Corporation, une agence américaine de développement chargée de canaliser des capitaux privés pour favoriser les intérêts américains à l'étranger⁴⁰. Ce système de prédation affecte également les campagnes. Lors de la fuite des Talibans de la Kunar en 2002, deux entrepreneurs politico-militaires locaux, Jan Dad et Malek Zarin, s'approprient des bâtiments et des terres qui appartiennent à l'État. Loin d'être poursuivis, ils deviennent au contraire deux des principaux relais de l'armée américaine dans la province⁴¹. Dans un rapport qu'elle a remis en 2014, la commission anti-corruption mise en place par le gouvernement décompte 1,2 million de jeribs illégalement accaparés sur l'ensemble du pays⁴².

De son côté, le système judiciaire ne régule pas les questions foncières et joue davantage un rôle de chambre d'enregistrement des rapports de force. Sa faiblesse résulte directement de la Constitution afghane, fortement déséquilibrée en faveur de l'exécutif. De plus, jusqu'à la fin des années 2000, le régime Karzai et les acteurs de l'intervention néglige la construction du système judiciaire⁴³. Faiz Ahmed rapporte que le code de procédure légale, approuvé en 2004, est rédigé dans la précipitation par des juristes italiens qui n'ont jamais consulté de juristes afghans et n'ont pas pris en compte l'histoire du droit afghan et la situation politique du pays⁴⁴. Par la suite, toute tentative de réforme du système judiciaire se heurte à l'extension de la présence Taliban dans les campagnes. Celles-ci sont désormais inaccessibles aux représentants de l'État, qui ne sortent plus des capitales provinciales. Enfin, les juges afghans sont notoirement incompétents et corrompus, et de nombreux procès ressemblent en pratique à des enchères entre les parties, dont le montant dépasse parfois la valeur de l'objet du contentieux⁴⁵. Dans ce contexte, le pluralisme normatif entre droit positif, jurisprudence islamique et coutume tribale est mobilisé par les juges, qui cherchent à éviter l'adjudication⁴⁶. De nombreuses décisions sont laissées à des instances tribales réinventées par les différents opérateurs de l'intervention internationale, et ce système garantit une

40. <http://www.theguardian.com/world/2008/sep/12/afghanistan1>.

41. A. Bacsko, « Les revers de l'armée américaine dans la guerre d'Afghanistan : le cas de la Kounar », *Politique américaine*, 19 (1), 2012, p. 11-26.

42. www.mec.af/files/2014_11_01_Final_Report_of_the_Public_Inquiry_Into_Land_Usurpation_ENGLISH.pdf, 9.

43. International Crisis Group, *Reforming Afghanistan's Broken Judiciary*, Asia Report 195, 2010.

44. Faiz Ahmad, « Afghanistan's Reconstruction, Five Years Later: Narratives of Progress, Marginalized Realities, and the Politics of Law in a Transitional Islamic Republic », *Gonzaga Journal of International Law*, 10, 2007, p. 269-314.

45. Pour la perception par les Afghans de l'état de corruption du système judiciaire, voir Integrity Watch Afghanistan, *Afghan Perceptions and Experiences of Corruption: A National Survey*, 2010, ainsi que le profil Afghanistan de Transparency International (<https://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=afghanistan>). Pour un cas révélateur des difficultés qu'entraînent les modes de corruption du système judiciaire pour les Afghans, voir <https://www.afghanistan-analysts.org/stories-people-tell-1-an-attempted-land-grab-a-fabricated-case-and-an-expensive-release/>.

46. Antonio De Lauri, « Corruption, Legal Modernisation and Judicial Practice in Afghanistan », *Asian Studies Review*, 37 (4), 2013, p. 527-545.

impunité aux commandants qui disposent de soutiens politiques et militaires. Ismaël Khan, l'entrepreneur politico-militaire le plus important de l'est du pays, est accusé depuis 2004 d'avoir accaparé des propriétés et des terres appartenant à l'État et à la fondation Majid Zabuli. Alors qu'une délégation de l'administration Karzai a conclu à l'usurpation, le parquet afghan ne donne jamais suite. En 2012, lorsque Karzai cherche à marginaliser Ismaël Khan, alors ministre, la plainte est relancée, mais n'aboutit jamais.

Les Taliban bénéficient du mécontentement populaire dû à l'accaparement de terres et aux conflits fonciers. Depuis 2002, ils s'opposent à la présence des instances internationales et aux élites proches du régime qui sont les principaux acteurs du système d'appropriation. À Deh Sabz, où doit être construite la New Kabul City, les nomades kuchi facilitent l'implantation des Taliban contre la JICA et les promoteurs privés en charge du dossier qui ont ignoré leurs revendications et leurs titres de propriété⁴⁷. Certes, le rapport entre accaparement et soutien à l'insurrection, voire engagement, est complexe, mais il revient sans cesse dans les entretiens que je conduis depuis 2010. En dix ans, les Taliban s'imposent comme les seuls capables de trancher les conflits fonciers. L'insurrection met en effet en place un système de cours de justice comptant des centaines de juges et couvrant l'ensemble des campagnes (à l'exception du Hazarajat). Elle développe une série de mécanismes visant à éviter la corruption et la partialité des juges, notamment dans les litiges privés. De plus, les Taliban font souvent appliquer – brutalement – les décisions des juges, ce que beaucoup de mes interlocuteurs approuvent, y compris ceux qui ont perdu leur procès, dans un contexte où les conflits traînent depuis des années, voire des décennies, et provoquent de nombreuses morts⁴⁸. En s'impliquant directement dans la régulation foncière alors que le régime de Karzai laisse s'installer un système de prédation généralisée, les Taliban revendiquent une continuité avec l'histoire et la tradition de l'État afghan.

La gouvernance internationalisée a favorisé des logiques opportunistes d'appropriation spéculatives et prédatrices alimentées par le conflit armé. Les revers des troupes occidentales face aux Taliban, l'état de déréliction du régime et le peu d'obligations sociales des commandants ont renforcé la prégnance de stratégies de court terme. La fin du mandat de Karzai est marquée par une série de scandales de corruption, dont celui de la première banque du pays, la Kabul Bank, qui implique des proches du Président dans le détournement de près d'un milliard de dollars. Face à la prédation généralisée de la part des cercles proches du pouvoir, à la progression des Taliban et au retrait annoncé des forces occidentales, l'élection de 2014

47. Hervé Nicolle, « Qu'elle était verte ma vallée », dans F. Adelhah (dir.), *Guerre et terre en Afghanistan*, *op. cit.*, p. 227-238.

48. A. Baczko, « Juger en situation de guerre civile : les cours de justice Taleban en Afghanistan (2001-2013) », *Politix*, 104 (4), 2013, p. 25-46.

revêt donc un enjeu particulier. Pour de nombreux commentateurs étrangers et pour la classe moyenne internationalisée, le candidat Ashraf Ghani représente un espoir. Diplômé de l'Université Columbia à New York, ancien cadre de la Banque mondiale et fondateur de l'Institute for State Effectiveness, il incarne la rupture. Pourtant, son élection et les débuts de son mandat s'inscrivent dans le sillage de son prédécesseur. Ashraf Ghani fait campagne sur le thème de la corruption, mais désigne comme candidat à la vice-présidence Abdul Rachid Dostum, un commandant qui personnifie l'appropriation prédatrice et violente. Son élection est entachée de fraude et son rival Abdullah Abdullah refuse de la reconnaître. Les États-Unis imposent alors la non-publication des résultats et mettent en place un gouvernement dit d'« unité nationale », avec un double exécutif. Dix-huit mois plus tard, le cabinet n'est toujours pas complet, l'administration n'a pas été réformée, les recettes fiscales stagnent et l'accaparement se poursuit. Entre les ressources militaires des réseaux d'entrepreneurs et l'inconséquence des bailleurs, la gouvernance internationalisée se révèle difficile à réformer. Alors que le régime n'offre pas d'autres perspectives que le chômage ou l'émigration aux jeunes qui arrivent sur le marché fraîchement diplômés, les mouvements qui promeuvent une contestation radicale du système politique ont le vent en poupe. Les Taliban, dont le discours est orienté vers les préoccupations rurales, peinent à répondre aux attentes de ces jeunes citadins qui fournissent dès lors le terreau d'organisations salafistes plus radicales comme l'État islamique, créant les conditions d'une situation révolutionnaire aux conséquences imprévisibles⁴⁹. ■

Adam Baczko est doctorant en sciences sociales (CESPRA, EHESS) et Junior Research Fellow à l'ERC Social Dynamics of Civil Wars à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Ses recherches portent sur l'exercice de la justice par les mouvements armés, notamment en Afghanistan. Avec Gilles Dorronsoro et Arthur Quesnay, il a publié *Syrie : anatomie d'une guerre civile* (Paris, CNRS Éditions, 2016).
adam.baczko@gmail.com

49. Cette étude est fondée sur des entretiens et des observations menés au cours de terrains qui ont duré entre un et trois mois par an depuis 2010 à Kaboul, Djalalabad, Kandahar et Mazar-e Sharif, ainsi que dans les campagnes de l'est, du sud et du centre du pays. Ce projet a reçu un financement de l'ANR « Ni guerre, ni paix » et du Conseil européen de la recherche dans le cadre du programme de recherche et d'innovation de l'Union européenne Horizon 2020 (convention de financement n°669690, « Social Dynamics of Civil Wars »). Hyder Akbar, Alain de Bures, Borhan Osman et Yama Torabi m'ont aidé de manière déterminante lors de mes terrains. Je tiens à remercier Jean-Pierre Chauveau, Jacobo Grajales, Éric Léonard, Stelio Rolland et Hélène Thiollet pour leurs commentaires sur des versions préliminaires de cette analyse présentées en 2013 lors de la table ronde « La terre et le politique » au XII^e congrès de l'AFSP et du séminaire « Guerre, humanitaire, réfugiés : terrains et théories » à l'EHESS. Merci à Robin Beaumont, Gilles Dorronsoro, Mélissa Levailant et aux deux rapporteurs anonymes de *Critique internationale* pour leurs relectures et à Adèle Blazquez pour son soutien et ses commentaires dans la rédaction de cet article. Les erreurs qui demeurent sont de ma responsabilité.