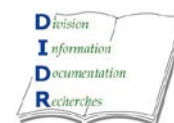


27 novembre 2019



Nilofar Aziz, les élections aux conseils provinciaux et la campagne électorale provinciale de 2014 à Nangarhar

Avertissement

Ce document a été élaboré par la Division de l'Information, de la Documentation et des Recherches de l'Ofpra en vue de fournir des informations utiles à l'examen des demandes de protection internationale. Il ne prétend pas faire le traitement exhaustif de la problématique, ni apporter de preuves concluantes quant au fondement d'une demande de protection internationale particulière. Il ne doit pas être considéré comme une position officielle de l'Ofpra ou des autorités françaises.

Ce document, rédigé conformément aux lignes directrices communes à l'Union européenne pour le traitement de l'information sur le pays d'origine (avril 2008) [cf. https://www.ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/lignes_directrices_europeennes.pdf], se veut impartial et se fonde principalement sur des renseignements puisés dans des sources qui sont à la disposition du public. Toutes les sources utilisées sont référencées. Elles ont été sélectionnées avec un souci constant de recouper les informations.

Le fait qu'un événement, une personne ou une organisation déterminée ne soit pas mentionné(e) dans la présente production ne préjuge pas de son inexistence.

La reproduction ou diffusion du document n'est pas autorisée, à l'exception d'un usage personnel, sauf accord de l'Ofpra en vertu de l'article L. 335-3 du code de la propriété intellectuelle.

Résumé : Nilofar Aziz a été élue au conseil provincial de Nangarhar en 2009 puis en 2014, avant d'échouer à entrer au Parlement afghan en 2018. Dans une seconde partie, cette note résume le rôle, la composition et le mode d'élection des conseils provinciaux, qui sont, à ce jour, la seule institution locale élue en Afghanistan. Elle revient enfin sur les incidents sécuritaires survenus pendant la campagne électorale de 2014 à Nangarhar.

Abstract : Nilofar Aziz was elected to the Nangarhar Provincial Council in 2009 and 2014, before failing to enter the Afghan Parliament in 2018. In the second part, this note summarizes the role, the composition and the election method of the provincial councils, which are, to date, the only elected local institution in Afghanistan. Lastly, it reviews the security incidents that occurred during the 2014 election campaign in Nangarhar.

Nota : La traduction des sources en langues étrangères est assurée par la DIDR.

Table des matières

1.	Nilofar Aziz (Hotek)	3
1.1	Éléments biographiques	3
1.2.	Carrière politique	3
1.3.	Engagements politiques et prises de position publiques.....	5
2.	L'élection du conseil provincial de Nangarhar en 2014 : déroulement et incidents sécuritaires	6
2.1.	Le rôle des conseils provinciaux (<i>woleyati shuras</i>)	6
2.2.	L'élection des conseils provinciaux	7
2.2.1.	Critères d'éligibilité, durée de la campagne et taille des circonscriptions.....	7
2.2.2.	Principe et limites du vote unique non transférable.....	7
2.2.3.	Les sièges réservés aux femmes.....	8
2.3.	Incidents survenus pendant la campagne électorale de 2014	9
	Bibliographie	11

1. Nilofar Aziz (Hotek)

1.1 Éléments biographiques

Selon le site d'actualités afghan *Pajhwok*, Nilofar Aziz Hotek (هوتک عزیز نیلوفر, en pachto) est née en 1970 et est la fille du dénommé Haji Mohammad Kazim. Si elle est originaire de la province de Paktia, elle s'est installée dans le **district de Surkhrod**, à Nangarhar, après son mariage, ce qui explique qu'elle ait fait sa carrière politique dans cette seconde province. Incidemment, Surkhrod est le fief de la puissante **famille Arsala**, à laquelle appartient notamment Haji Zahir Qadir, ancien député et vice-président de l'Assemblée nationale¹.

La page Facebook créée par ses partisans (4 500 abonnés²) ajoute que Nilofar Aziz est pachtoune et qu'elle a accompli sa scolarité primaire dans la province de Kaboul avant de suivre ses études supérieures à Nangarhar. Il est également indiqué que son père possédait le grade de colonel et qu'à Surkhrod, son domicile se trouve dans le village de **Mirzayan**³. Une localité portant ce nom se trouve, en effet, près de l'intersection entre l'autoroute Kaboul-Jalalabad et la route traversant le district de Surkhrod dans sa longueur⁴. Toutefois, dans le cadre d'un article publié en 2017 et consacré à la présence de l'État islamique à Nangarhar, la BBC indique que Nilofar Aziz vit, à cette époque, à Jalalabad⁵.

Pajhwok précise qu'avant son entrée en politique, Nilofar Aziz a été **enseignante**⁶. De fait, l'un de ses comptes Facebook suggère qu'elle a travaillé au lycée Bibi Maryam entre 1997 et 2005⁷ – un établissement répondant à ce nom-là se trouvant bien à Jalalabad⁸. Elle semble avoir également travaillé pour la chaîne de télévision publique afghane, *Radio Television Afghanistan* (RTA), entre 2005 et 2008. Enfin, en juillet 2017, elle annonce sur Facebook avoir obtenu son diplôme de master⁹.

Nilofar Aziz dispose de deux pages Facebook personnelles¹⁰ et d'un compte Twitter¹¹. L'entête de l'une de ses pages annonce : « دی لومړیتوب می مبارزه سره فساد له » (« Ma priorité absolue est la lutte contre la corruption »)¹².

1.2. Carrière politique

Entrée au conseil provincial de Nangarhar en 2009, Nilofar Aziz ne revendique aucune affiliation à un parti politique¹³.

Aux élections provinciales de 2009, elle s'est classée **94^{ème} sur 275 candidats, avec 1 258 voix (0,4% des suffrages)**¹⁴. Elle figure cependant en 17^{ème} position des conseillers provinciaux élus¹⁵, ce qui s'explique vraisemblablement par le quota de 25% de sièges réservés aux femmes dans chaque assemblée provinciale (voir *infra*, 2.2.3.)¹⁶. À

¹ DIDR, 07/06/2018, [url](#), p. 3

² Facebook, [url](#)

³ Facebook, 18/10/2019, [url](#)

⁴ OCHA, 05/01/2012, [url](#)

⁵ BBC, 09/11/2017, [url](#)

⁶ *Pajhwok*, 2014, [url](#)

⁷ Facebook, [url](#)

⁸ *Pajhwok*, 08/09/2011, [url](#)

⁹ Facebook, 27/07/2017, [url](#)

¹⁰ Facebook, [url](#) ; Facebook, [url](#)

¹¹ Twitter, [url](#)

¹² Facebook, [url](#)

¹³ *Pajhwok*, 2014, [url](#)

¹⁴ IEC, 23/12/2009, [url](#)

¹⁵ IEC, 23/12/2009, [url](#)

¹⁶ IRI, 2009, [url](#), p. 7

cet égard, le conseil de Nangarhar ne compte que 4 femmes en 2010¹⁷, soit moins d'un quart des 19 sièges.

Un article de *Pajhwok*, paru en 2011, présente Nilofar Aziz comme une « membre du conseil de district » de Surkhrod : en toute vraisemblance, il s'agit d'une erreur, dans la mesure où les élections préalables à la constitution de ces conseils n'ont jamais eu lieu¹⁸.

Cinq ans plus tard, en **mars 2014**, Nilofar Aziz a lancé sa **campagne de réélection**. En effet, le 7 mars, elle a annoncé l'inauguration de ses locaux de campagne au cours d'une réunion publique¹⁹ (dont elle nomme plusieurs des participants²⁰). Deux jours auparavant, elle avait publié sur Facebook trois documents, émanant respectivement du conseil provincial de Nangarhar, du bureau du gouverneur local et de l'université de Nangarhar, chacun reconnaissant ses mérites et son intégrité²¹. Le 10 mars 2014, elle a révélé avoir reçu le soutien de deux individus influents du district de Surkhrod, les dénommés Sahib Faqir Mohammed et Malik Hashim²².

Émaillé de fraudes sur l'ensemble du pays, le scrutin s'est tenu en même temps que l'élection présidentielle, le 5 avril 2014²³. Annoncés par la Commission électorale indépendante (*Independent election commission*, IEC) le 25 octobre suivant, les résultats ont donné **1 810 voix (0,65% des suffrages) à Nilofar Aziz, ce qui la classait au 51^{ème} rang²⁴ et lui a permis d'être réélue à l'un des sièges réservés aux femmes** dans les conseils provinciaux (20%, contre 25% en 2009²⁵). Elle a ensuite remercié ses partisans sur l'un de ses comptes Facebook²⁶.

Pajhwok relève alors que, parmi les 19 conseillers élus à Nangarhar en 2014, sept occupaient déjà ce poste lors de la législature précédente²⁷.

Bien que les élections provinciales n'aient pas eu lieu en 2019, ainsi qu'elles l'étaient prévues, Nilofar Aziz se décrit sur son compte Twitter comme « une ancienne membre du conseil provincial »²⁸.

En septembre 2018, Nilofar Aziz s'est portée **candidate à la chambre basse du Parlement afghan (Wolesi Jirga)**. À cette occasion, elle a été l'invitée d'une émission de la chaîne de télévision *TOLONews*, « Entikhabat 97 »²⁹. Nilofar Aziz a abondamment documenté sa campagne sur les réseaux sociaux³⁰ et, le jour du scrutin, a invité ses concitoyens à « sauver Nangarhar »³¹.

Lors de cette élection, elle a obtenu **813 voix, soit 0,3% des suffrages³²**. Classée 84^{ème} sur 136 candidats à Nangarhar³³, **elle n'a pas été élue députée à l'Assemblée nationale³⁴**. Dès l'annonce des résultats préliminaires, en décembre 2018, elle a participé à une manifestation³⁵ organisée pour dénoncer la fraude électorale et les arrangements qu'auraient passés certains candidats³⁶.

¹⁷ UNAMA, 23/01/2010, [url](#)

¹⁸ AAN, 07/08/2018, [url](#)

¹⁹ Facebook, 07/03/2014, [url](#) et [url](#)

²⁰ Facebook, 07/03/2014, [url](#)

²¹ Facebook, 05/03/2014, [url](#)

²² Facebook, 10/03/2014, [url](#)

²³ AAN, 29/10/2014, [url](#)

²⁴ IEC, 25/10/2014, [url](#)

²⁵ NDI, 14/03/2014, [url](#), p. 1

²⁶ Facebook, 26/10/2014, [url](#)

²⁷ *Pajhwok*, 29/10/2014, [url](#)

²⁸ Twitter, [url](#)

²⁹ *TOLONews*, 16/10/2018, [url](#)

³⁰ Facebook, 02/10/2018, [url](#)

³¹ Facebook, 20/10/2018, [url](#)

³² *Pajhwok*, 12/2018, [url](#), p. 12

³³ IEC, 11/04/2019, [url](#)

³⁴ IEC, 11/04/2019, [url](#)

³⁵ Facebook, 28/12/2018, [url](#)

³⁶ *Pajhwok*, 23/12/2018, [url](#)

Toutefois, **Nilofar Aziz maintient depuis une présence publique**. Elle a notamment apporté son soutien à la *loya jirga* (grande assemblée) convoquée en avril 2019 par le président Ghani pour élaborer une feuille de route préalable à des négociations avec les talibans³⁷. Si Nilofar Aziz semble s'être trouvée à Kaboul au moment où se tenait la *jirga*, rien ne permet de conclure à sa participation officielle aux débats.

En 2019, le journal afghan *Etilaat Roz* (« Information quotidienne ») décrit Nilofar Aziz comme une « **activiste des droits civiques** », sans mention d'un quelconque mandat officiel³⁸. Un article de ce même média, publié à la même période, la présente comme une « ancienne membre du conseil provincial de Nangarhar »³⁹.

1.3. Engagements politiques et prises de position publiques

Au cours de son premier mandat, en 2012, Nilofar Aziz s'est engagée en faveur de la **scolarisation des jeunes filles** et a imputé les mauvaises statistiques en la matière aux réticences de la population et au manque de volonté des autorités⁴⁰.

En 2014, Nilofar Aziz a confié au site spécialisé *Environment News Service* qu'elle a sollicité à plusieurs reprises le précédent gouverneur de Nangarhar, Gul Agha Sherzaï, afin qu'il prenne des mesures **contre les industries polluantes** (les briqueteries, en particulier) de la région, auxquelles la population paie un lourd tribut sanitaire. Dans le même article, elle a assuré vouloir trouver des emplois « propres » aux personnes travaillant dans ces secteurs⁴¹.

En 2014 également, dans le cadre d'une conférence consacrée aux droits des femmes, **Nilofar Aziz a qualifié d'« angoissante » la perspective d'un accord de paix avec les talibans**, en soulignant que les femmes en seraient les premières victimes⁴².

Le 20 mars 2014, à quelques jours de l'élection présidentielle et provinciale, Nilofar Aziz s'est rendue au chevet des personnes blessées dans l'attaque à l'explosif d'un poste de police de Jalalabad⁴³.

En février 2015, Angiza Shinwari, elle aussi membre du conseil provincial de Nangarhar, a été grièvement blessée dans l'explosion d'une bombe, placée sous son véhicule, à Jalalabad⁴⁴. Transférée dans un hôpital de Kaboul, elle a succombé à ses blessures. Cet événement a poussé les trois autres femmes du conseil (Habibi Kakar, Humaira Rafi et Nilofar Aziz) à faire part de leur inquiétude et à appeler publiquement à une sécurité renforcée⁴⁵.

En 2017, elle fait part de ses **réserves vis-à-vis du projet gouvernemental de création d'une milice** subordonnée à l'armée et vouée à la protection des villages confrontés à l'essor de l'État islamique (EI). Forte de ses contacts réguliers avec les chefs de tribus de la région, Nilofar Aziz explique qu'une milice supplémentaire pourrait attiser les conflits tribaux, déjà aigus par endroits. Elle ajoute que, de son point de vue, l'EI est bien plus brutal que les talibans, dont elle estime qu'ils ont « apporté la sécurité » et « mis fin à l'anarchie et à la criminalité » lors de leur arrivée au pouvoir dans les années 1990⁴⁶. L'année précédente, Nilofar Aziz avait déjà rendu compte d'opérations militaires lancées

³⁷ Twitter, 25/04/2019, [url](#)

³⁸ Etilaat Roz, 1398 (2019), [url](#)

³⁹ Etilaat Roz, 1398 (2019), [url](#)

⁴⁰ RAWA News, 18/10/2012, [url](#)

⁴¹ ENS, 21/07/2014, [url](#)

⁴² Afghanistan Watch, 02/2014, [url](#), p. 22

⁴³ Facebook, 20/03/2014, [url](#) Au sujet de cet attentat, voir aussi : RFE/RL, 20/03/2014, [url](#)

⁴⁴ NDI, 30/06/2015, [url](#), p. 66

⁴⁵ Pajhwok, 23/02/2015, [url](#)

⁴⁶ BBC, 09/11/2017, [url](#)

contre l'EI⁴⁷ et alerté la presse au sujet des décapitations d'enfants et d'enlèvements de femmes dont le mouvement extrémiste s'était rendu coupable⁴⁸.

En février 2018, Nilofar Aziz affirme à l'Institute for War and Peace Reporting (IWPR) qu'après avoir pris connaissance de plaintes déposées par **des étudiantes de Nangarhar pour des faits de harcèlement**, elle a obtenu des engagements de la part des directeurs des établissements supérieurs pour améliorer la situation⁴⁹.

2. L'élection du conseil provincial de Nangarhar en 2014 : déroulement et incidents sécuritaires

2.1. Le rôle des conseils provinciaux (*woleyati shuras*)

Il incombe en premier lieu aux conseillers provinciaux de **veiller à l'adéquation entre les projets de développement mis en œuvre et les attentes des citoyens**, de s'assurer du bon déploiement de ces projets, de **contrôler les dépenses publiques** à l'échelle provinciale et de **régler les conflits locaux**, notamment tribaux⁵⁰. Quant à leur rôle de conseil en matière de politiques publiques, la Banque mondiale le juge « faible »⁵¹.

En 2011, le *think tank* américain RAND rappelle qu'en l'absence d'élections aux conseils de districts ou de villages, **le conseil provincial demeure la seule institution locale élue en Afghanistan**. Toutefois, il déplore que ces conseils ne jouent qu'un **rôle marginal dans la conduite des affaires de la province** et souffrent, par conséquent, d'une faible considération. En effet, ils ne disposent d'**aucun budget propre** et dépendent, à cet égard, de la bonne volonté du gouverneur, y compris dans l'obtention de locaux. **Le nombre important de candidats suggère, néanmoins, un véritable intérêt pour ce scrutin**⁵².

Pour autant, **l'influence réelle des conseils provinciaux varie à travers le pays**. L'Institut des États-Unis pour la Paix (*United States Institute of Peace*, USIP) relève ainsi la **détermination des membres de celui de Nangarhar** face au gouverneur Gul Agha Sherzai, accusé de corruption, de détournement de fonds alloués au développement et de spoliation foncière⁵³.

Dans un article publié pour le centre de recherches *Afghan Research & Evaluation Unit*, le spécialiste David Mansfield explique qu'à **Nangarhar, la situation politique s'est dégradée dès 2011, avec la rupture entre le gouverneur tout-puissant (jusqu'en 2013), Gul Agha Sherzai, et l'élite locale**. D'intenses rivalités se sont alors épanouies en vue du **contrôle des revenus des douanes ou de la spéculation foncière, notamment entre différentes factions du conseil provincial**⁵⁴. L'insécurité s'étant aggravée depuis et ayant entravé le déploiement de nombreux projets de développement, surtout en zone rurale, le détournement des fonds alloués à ces projets est devenu plus compliqué. Dès lors, **les hommes de pouvoir soucieux de conserver leur clientèle se sont concentrés sur la distribution de postes dans la fonction publique, ce qui a conduit à une concurrence féroce au sein du conseil provincial et à une instabilité grandissante de l'administration**⁵⁵. David Mansfield ajoute que l'assemblée de Nangarhar est dominée par les fils et les frères de politiciens locaux de premier plan – il est notamment présidé par Ahmed Ali, fils de Hazrat Ali (voir *supra*). La

⁴⁷ Afghanistan Times, 23/02/2016, [url](#)

⁴⁸ Asia News, 25/06/2016, [url](#)

⁴⁹ IWPR, 02/02/2018, [url](#)

⁵⁰ NDI, 05/08/2013, [url](#)

⁵¹ Banque mondiale, 07/2007, [url](#), p. 16

⁵² RAND, 2011, [url](#), p. 8

⁵³ USIP, 26/03/2014, [url](#), p. 2

⁵⁴ MANSFIELD D., 02/2016, [url](#), p. 4

⁵⁵ *Id.*, [url](#), p. 8

compétition qui s'y joue n'en est que plus acharnée et contribue à discréditer cette instance auprès de la population⁵⁶.

2.2. L'élection des conseils provinciaux

2.2.1. Critères d'éligibilité, durée de la campagne et taille des circonscriptions

Les premières élections des 34 conseils provinciaux se sont tenues en **septembre 2005**. Chacune de ces assemblées compte **entre 9 et 29 membres, en fonction de la population de la province**. La loi électorale précise que les conseillers élus désignent ensuite parmi eux un chef de conseil, un adjoint et un secrétaire pour une durée d'un an⁵⁷.

En matière d'élections provinciales, **la durée de la campagne est fixée à 20 jours** et prend fin 48 heures avant le scrutin⁵⁸. Dans les faits, il semble qu'en 2014, la campagne a commencé le 2 mars 2014 et s'est achevée le 2 avril suivant, soit une durée de 30 jours⁵⁹.

Les candidats doivent être âgés d'**au moins 25 ans** et avoir **accompli douze années de scolarité**, c'est-à-dire avoir terminé le lycée⁶⁰.

Selon la Banque mondiale, chaque province représente une seule et même circonscription, en sorte que **certains districts de la province en question peuvent ne pas être représentés dans l'assemblée provinciale**⁶¹. Si un rapport du *think tank* américain RAND conforte ce point de vue⁶², l'Institut national démocratique (*National Democratic Institute*, NDI), un autre *think tank*, avance que, pour les élections aux conseils provinciaux, chaque district représente une circonscription de la province⁶³. Or, dans son article 35, la loi électorale définit la taille des circonscriptions pour chaque scrutin sauf pour les élections parlementaires et provinciales et s'en remet, pour ce faire, à la Commission électorale indépendante (*Independent Electoral Commission*, IEC)⁶⁴. Selon le centre de recherches spécialisé *Afghanistan-Analysts-Network* (AAN), dès 2015, l'IEC a tenté de diviser les provinces en circonscriptions plus petites, sans que les autorités ne retiennent cette idée⁶⁵. Dès lors, **il semble bien qu'en 2014, chaque province comptait pour une seule circonscription**.

Il convient de noter que l'élection de 2014 devait avoir lieu l'année précédente, mais a été reportée du fait de problèmes logistiques et financiers⁶⁶.

2.2.2. Principe et limites du vote unique non transférable

Le principe qui régit le système électoral afghan est celui du **vote unique non transférable (Single Non-Transferable Vote, SNTV)**. Si celui-ci est devenu très rare parmi les démocraties modernes, il a été promu en Afghanistan en raison de sa **simplicité**, qui le rend compréhensible à des électeurs même peu instruits. En effet, le SNTV consiste à **voter pour un seul nom dans une circonscription donnée, les candidats ayant cumulé le plus de voix allant occuper les sièges disponibles**⁶⁷.

⁵⁶ MANSFIELD D., 02/2016, [url](#), p. 5

⁵⁷ Banque mondiale, 07/2007, [url](#), p. 16

⁵⁸ GoIRA, 25/09/2016, [url](#), p. 63

⁵⁹ OSCE & ODIHR, 05/12/2014, [url](#), p. 16

⁶⁰ NDI, 14/03/2014, [url](#), p. 1

⁶¹ Banque mondiale, 07/2007, [url](#), p. 16

⁶² RAND, 2011, [url](#), p. 8

⁶³ NDI, 30/06/2015, [url](#), p. 23

⁶⁴ GoIRA, 25/09/2016, [url](#), p. 29-30

⁶⁵ AAN, 17/12/2017, [url](#)

⁶⁶ NDI, 14/03/2014, [url](#), p. 1

⁶⁷ À titre de comparaison, le scrutin proportionnel plurinominal, utilisé pour les élections régionales françaises, prévoit l'allocation des sièges en fonction du score des listes concurrentes. Chaque région est divisée en autant de circonscriptions qu'elle compte de départements.

Cela offre une **opportunité à des candidats indépendants** de se présenter, quoique, dans les faits, ceux-là soient souvent liés à des personnalités locales influentes⁶⁸. Le SNTV présente toutefois l'inconvénient de permettre à des candidats ayant réuni un très faible total de voix d'être élus (moins de 1% parfois), de contrarier l'émergence de partis politiques et d'**encourager le vote ethnique, communautaire ou clientéliste**. En outre, compte tenu du **nombre très important de candidats** (400 pour 33 sièges de conseillers dans la province de Kaboul en 2014), il suffit à l'un d'entre eux de pouvoir compter sur un solide bloc de voix en un seul endroit de la circonscription (en l'occurrence, la province entière, voir *supra* 2.2.1.) pour l'emporter, ce qui **nuit à la représentativité des élus**. Du reste, cette inflation du nombre de candidats, outre qu'elle empêche beaucoup d'entre eux de se faire entendre et de se distinguer, aboutit à des **assemblées élues souvent fragmentées**⁶⁹.

2.2.3. Les sièges réservés aux femmes

À l'origine, la Constitution afghane ne réserve de sièges aux femmes que dans la chambre basse du Parlement (*Wolesi Jirga*), dans son article 83. Des quotas similaires n'ont été instaurés pour les assemblées locales qu'en vue du scrutin de 2009⁷⁰. En 2013, la *Wolesi Jirga* a supprimé du projet de loi électorale ce quota pour les conseils provinciaux. S'il a été rétabli par la chambre haute (*Meshrano Jirga*), **il a été réduit à « au moins 20% des sièges de chaque conseil provincial », contre 25% auparavant**⁷¹.

En 2009, sur les 3 197 candidats aux conseils provinciaux, 333 étaient des femmes, soit **10%**. En dépit des intimidations qu'elles ont subies pendant la campagne et des restrictions mises à leurs déplacements, **elles ont occupé tous les sièges qui leur étaient réservés à l'issue du scrutin, hormis dans trois provinces** : Kunar, Uruzgan et Kandahar⁷².

En 2014, 21% des sièges de conseillers provinciaux (97 sur 458) ont été remportés par des femmes. Si beaucoup doivent leur élection au système de quotas, **20 d'entre elles ont été élues directement**, grâce au nombre de voix qu'elles ont recueillies – cela n'a toutefois pas été le cas à Nangarhar⁷³.

En tout état de cause, **ce système de quotas souffre de profonds dysfonctionnements**. En principe, ces sièges réservés ne sont destinés qu'aux candidates n'ayant pas réuni assez de voix pour entrer au conseil de manière ordinaire. Autrement dit, rien n'empêche une assemblée locale de compter plus de femmes que ce que les quotas officiels leur prescrivent. Or il est apparu que **dans plus d'une province, le nombre théoriquement minimal de femmes était, au contraire, devenu un seuil maximal**. De fait, dans le langage courant, les sièges attribués hors-quota sont souvent désignés comme « les sièges des hommes »⁷⁴. Ce constat est tout à fait apparent dans les résultats des élections de 2009 : seule une province (Paktia) a alloué un siège à une femme au-delà du nombre minimal fixé par la loi⁷⁵. Au reste, **ces sièges réservés sont perçus comme indûment offerts à des femmes**, ce qui nuit à la légitimité de la représentation des femmes dans les assemblées élues⁷⁶.

Enfin, les difficultés rencontrées par les conseillères provinciales ne s'arrêtent pas au terme de la campagne électorale. En effet, il leur est **souvent impossible de se rendre régulièrement dans leur circonscription** et, partant, de nouer des liens avec les citoyens qu'elles représentent. Plus généralement, ces femmes se trouvent prises dans un

⁶⁸ USIP, 26/03/2014, [url](#), p. 2

⁶⁹ NDI, 30/06/2015, [url](#), p. 14

⁷⁰ GoIRA, 26/01/2004, [url](#), p. 24-25

⁷¹ NDI, 30/06/2015, [url](#), p. 16

⁷² AMOO-ADARE E., 12/2009, [url](#), p. 8

⁷³ NDI, 30/06/2015, [url](#), p. 66

⁷⁴ UNIFEM, 2009, [url](#), p. 11

⁷⁵ AMOO-ADARE E., 12/2009, [url](#), p. 9

⁷⁶ *Id.*, 12/2009, [url](#), p. 3

jeu politique marqué par des rapports clientélistes et des clivages d'ethnie et de classe, ce qui contrarie la prise en compte de leurs intérêts⁷⁷. Quelques rares exemples suggèrent que certaines candidates ont tenté de mobiliser l'électorat féminin en leur faveur⁷⁸.

2.3. Incidents survenus pendant la campagne électorale de 2014

Dès les élections précédentes, les femmes candidates à un mandat provincial ou national ont été particulièrement **menacées par les insurgés ou des seigneurs de guerre**. Ainsi, en 2005, une candidate aux élections parlementaires a été tuée, et 140 autres ont retiré leur candidature. En de nombreux endroits, les femmes ont dû confier à leur entourage masculin le soin de faire campagne⁷⁹.

En 2009, les talibans ont à nouveau pesé sur le processus électoral. Ils se sont ainsi livrés à de **véritables campagnes d'intimidation**, coordonnées par des « commissaires électoraux » nommés par la *shura* de Quetta pour contrarier, dans chaque province, la campagne électorale. Toutefois, en de nombreuses régions du pays, et en particulier dans les zones pachtounes, les plus grandes perturbations ont été l'œuvre d' « hommes forts » soutenant tel ou tel candidat⁸⁰. Le nombre de candidates – en hausse sur l'ensemble du pays – a diminué dans les provinces où l'insécurité s'était le plus accrue. **Sur les 333 femmes candidates à des postes de conseillers provinciaux, plusieurs n'ont pu faire campagne**, craignant pour leur vie : 23 attaques ont été recensées contre des candidates, ainsi qu'au moins trois meurtres. En outre, la couverture médiatique de ces femmes a été bien moindre que celle dont leurs homologues hommes ont bénéficié. Les électrices ont connu des désagréments similaires, beaucoup d'hommes ayant voté à leur place⁸¹.

Quant à l'élection de 2014, dans la plupart des provinces, les talibans ont revendiqué davantage d'attaques que l'OTAN ou la mission de l'ONU en Afghanistan (UNAMA) n'en ont comptabilisées⁸². En revanche, les chiffres avancés par les différentes parties coïncident à Nangarhar et dans la Kunar (50-70 attaques)⁸³. Certains insurgés ont confié avoir gonflé le nombre d'attaques commises parce qu'à titre personnel, ils ne voulaient pas empêcher les communautés locales de voter. D'autres ont, au contraire, indiqué s'être montrés plus brutaux qu'ils n'en avaient reçu l'ordre et avoir caché à leurs supérieurs le nombre de leurs victimes⁸⁴.

Toutefois, les chercheurs Antonio Giustozzi et Silab Mangal rappellent que **tous les faits de violences survenus pendant cette campagne ne sont pas imputables aux talibans**. En effet, **des potentats locaux – souvent membres du Parlement – y ont aussi contribué**⁸⁵. C'est notamment le cas à Nangarhar, dans les districts de Khogyani et Dara-e Noor, où Hazrat Ali et Haji Zahir, anciennement alliés, se sont affrontés⁸⁶. Dans le district de Kama, le député Mirwais Yasini – proche du candidat à l'élection présidentielle, Abdullah Abdullah –, s'est trouvé aux prises avec Haji Zahir et les partisans du futur

⁷⁷ AMOO-ADARE E., 12/2009, [url](#), p. 3

⁷⁸ NEMAT O. A., 10/2015, [url](#), p. 2

⁷⁹ AMOO-ADARE E., 12/2009, [url](#), p. 3

⁸⁰ GIUSTOZZI A., 02/2014, [url](#), p. 9-10

⁸¹ AMOO-ADARE E., 12/2009, [url](#), p. 4

⁸² Les talibans ont tendance à inclure dans leurs chiffres les attaques perpétrées tout au long de la campagne contre le personnel électoral ou les équipes des candidats, et pas seulement le jour du scrutin.

⁸³ GIUSTOZZI A. & MANGAL S., 12/2014, [url](#), p. 7

⁸⁴ *Id.*, [url](#), p. 21

⁸⁵ *Id.*, 12/2014, [url](#), p. 11

⁸⁶ Au sujet de ces deux personnalités, voir : DIDR, 07/06/2018, [url](#)

président, Ashraf Ghani. **La violence aurait atteint un niveau « modéré »**, avec des coups de feu en l'air mais aussi quelques tireurs blessés, voire tués⁸⁷.

En ce qui concerne plus spécifiquement les femmes, **plusieurs candidates ont signalé avoir été victimes d'actes d'intimidation, allant des insultes verbales à la destruction de leur matériel électoral et aux menaces de violences physiques**⁸⁸. Le ministère de l'Intérieur a assuré avoir pris des mesures afin d'assurer la sécurité des candidates aux élections provinciales, mais sans fournir de chiffre permettant d'appuyer cette assertion. Réunies par le Programme des Nations unies pour le développement (UNDP), plusieurs de ces candidates ont appelé à des efforts accrus afin que les menaces dont elles sont l'objet n'éclipsent pas leur discours politique⁸⁹.

Trois semaines avant le scrutin, le 22 mars 2014, le *think tank* américain Institut national démocratique pour les affaires internationales (*National Democratic Institute for International Affairs*, NDI) recensait la mort de huit personnes travaillant pour la campagne électorale d'un candidat au scrutin présidentiel ou provincial, ainsi qu'un certain nombre d'enlèvements et d'attaques lancées sur des convois électoraux ou des locaux de candidats⁹⁰. Ainsi, le 9 mars, le chef du district de Nazyan (Nangarhar) a été tué par l'explosion d'une bombe cachée dans sa voiture. *Pajhwok* indique que le véhicule arborait les affiches de campagne d'un candidat à l'élection (sans préciser s'il s'agissait du scrutin présidentiel ou provincial)⁹¹.

Le jour de l'élection, 205 des 6 2423 bureaux de vote du pays n'ont pu ouvrir leurs portes du fait de préoccupations sécuritaires. La plupart de ces bureaux se trouvaient dans les provinces de Nangarhar et Herat⁹². Plus précisément, à Nangarhar, les bureaux fermés se sont concentrés dans des zones reculées (Pachir-o-Agam, Deh Bala, Shirzad, Khogyani), mais aussi dans celles où les civils ont été enjoins à ne pas voter sous peine de représailles, que ce soit sous forme de lettres distribuées de nuit par les talibans ou de prêches dans les mosquées⁹³. Selon un journaliste local, **le vote ne s'est déroulé dans de bonnes conditions de sécurité que dans 5 districts sur 22**. Il ajoute que même **les candidats aux postes de conseillers provinciaux n'ont guère fait campagne qu'à Jalalabad**, personne ne se hasardant dans les districts plus reculés⁹⁴.

Le 5 avril 2014, c'est-à-dire le jour du scrutin, une explosion aurait eu lieu dans le district de Surkhrod, sans que le compte Twitter relayant cette information ne précise quelles cibles étaient vraisemblablement visées⁹⁵.

Enfin, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) relève que, de manière encourageante, les autorités ont sanctionné sans tarder les agents publics qui avaient profité de leur position pour faire campagne pour un candidat. Toutefois, ces sanctions ont pu apparaître peu sévères : un chef de police de district a d'abord été licencié pour être ensuite nommé à un poste identique dans une autre province⁹⁶.

⁸⁷ GIUSTOZZI A. & MANGAL S., 12/2014, [url](#), p. 14

⁸⁸ NDI, 30/06/2015, [url](#), p. 60

⁸⁹ UNDP, 08/2014, [url](#), p. 64

⁹⁰ NDI, 14/03/2014, [url](#), p. 3

⁹¹ *Pajhwok*, 09/03/2014, [url](#)

⁹² NDI, 30/06/2015, [url](#), p. 38

⁹³ AAN, 05/04/2014, [url](#)

⁹⁴ *Id.*, [url](#)

⁹⁵ Twitter, 05/04/2014, [url](#)

⁹⁶ OSCE & ODIHR, 05/12/2014, [url](#), p. 17

Bibliographie

Sites web consultés en novembre 2019

Document DIDR

DIDR, « Le député Haji Zahir Qadir et ses miliciens dans la province de Nangarhar », OFPRA, 07/06/2018
https://ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/1806_afg_haji_zahir_qadir_milice.pdf

Textes juridiques

Gouvernement de la République islamique d'Afghanistan (GoIRA), « The Constitution of Afghanistan – Article 83 », 26/01/2004
<http://www.afghanembassy.com.pl/afg/images/pliki/TheConstitution.pdf>

Gouvernement de la République islamique d'Afghanistan (GoIRA), « Official Gazette – Election Law », 25/09/2016
http://www.iec.org.af/pdf/legalframework/law/electorallaw_eng.pdf

Organisations intergouvernementales

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) & Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (ODIHR), « Islamic Republic of Afghanistan – Presidential and Provincial Council Elections », 05/12/2014
<https://www.osce.org/odihr/elections/afghanistan/129761?download=true>

Programme des Nations unies pour le développement (UNDP), « Enhancing Legal & Electoral Capacity for Tomorrow – Phase II (2012-2015) : Semi-annual Project Progress Report (1 January to 30 June, 2014) », 08/2014
<https://www.undp.org/content/dam/afghanistan/docs/demgov/elect/ELECT-2QPR-2014.pdf>

Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), « Nangarhar Province – Reference Map », 05/01/2012
https://www.humanitarianresponse.info/sites/default/files/afg_province_reference_map_dd_2012Jan04_AO_Nangarhar.pdf

Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan (UNAMA), « Provincial Council members stress reaching out to rural population », 23/01/2010
<https://unama.unmissions.org/provincial-council-members-stress-reaching-out-rural-population>

Fonds de développement des Nations unies pour la femme (UNIFEM), « One step forward, two steps back ? Lessons Learnt on Women's Participation in the 2009 Afghanistan Elections », 2009
<https://www.refworld.org/pdfid/4c2af1562.pdf>

Banque mondiale, « Service Delivery and Governance at the sub-national level in Afghanistan », 07/2007
<http://siteresources.worldbank.org/SOUTHASIAEXT/Resources/Publications/448813-1185293547967/4024814-1185293572457/report.pdf>,

Institutions nationales

Commission électorale indépendante (IEC), « Nangarhar – Wolesi Jirga Final Results », 11/04/2019

http://www.iec.org.af/results/en/home/finalresult_by_province/6/2

Commission électorale indépendante (IEC), « Nangarhar – Wolesi Jirga Final Results – Results by Elected candidates », 11/04/2019

http://www.iec.org.af/results/en/home/final_leadingcandidates_results/6

Commission électorale indépendante (IEC), « Nangarhar – Nangarhar - Provincial Councils Election Final Results - By Vote Order », 25/10/2014

http://www.iec.org.af/results_2014/en/finalresults/prview/1

Commission électorale indépendante (IEC), « Nangarhar – Final Certified Provincial Council Results – By Vote Order », 23/12/2009

http://www.iec.org.af/results_2009/Provincial/VoteOrderP10.html

Commission électorale indépendante (IEC), « Nangarhar – Final Certified Provincial Council Results – By Elected Candidates », 23/12/2009

http://www.iec.org.af/results_2009/Provincial/ElectedP10.html

Organisations non gouvernementales

Institute for War and Peace Reporting, « Afghan women highlight campus harassment », 02/02/2018

<https://www.refworld.org/docid/5b86607634.html>

Afghanistan Watch, « Women in 2014 Transition », 02/2014

https://www.baag.org.uk/sites/www.baag.org.uk/files/resources/attachments/Women_in_2014_Transition_English.pdf

Revolutionary Association of Women of Afghanistan (RAWA News), « Afghan Girls Miss Years of Schooling in Nangarhar », 18/10/2012

<http://www.rawa.org/temp/runews/2012/10/18/afghan-girls-miss-years-of-schooling-in-nangarhar.html#ixzz65uMHoAZD>

Think tanks, universités et centres de recherches

Afghanistan Analysts Network (AAN), « Afghanistan Election Conundrum (10): Failure to hold the first ever district council elections? », 07/08/2018

<https://www.afghanistan-analysts.org/afghanistan-election-conundrum-10-failure-to-hold-the-first-ever-district-council-elections/>

Afghanistan Analysts Network (AAN), « The Afghanistan Election Conundrum (3): The dilemma of electoral constituencies », 17/12/2017

<https://www.afghanistan-analysts.org/the-afghanistan-election-conundrum-3-the-dilemma-of-electoral-constituencies/>

MANSFIELD David, « The Devil is in the Details: Nangarhar's Continued Decline into Insurgency, Violence and Widespread Drug Production », Afghanistan Research & Evaluation Unit (AREU), 02/2016

<https://areu.org.af/wp-content/uploads/2016/02/1602E-The-Devil-is-in-the-Details-Nangarhar-continued-decline-into-insurgency.pdf>

NEMAT Orzala A., « Women and the Elections: Facilitating and Hindering Factors in the Upcoming Parliamentary Elections », Afghanistan Research & Evaluation Unit (AREU), 10/2015

<https://areu.org.af/wp-content/uploads/2016/02/1519E-Women-and-the-Elections-Facilitating-and-Hindering-Factors-in-the-Upcoming-Parliamentary-Elections.pdf/>

National Democratic Institute (NDI), « The 2014 Presidential and Provincial Council Elections in Afghanistan », 30/06/2015

<https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20EOM%20Final%20Report%20and%20Annexes%20Combined.pdf>

GIUSTOZZI Antonio & MANGAL Silab, « Violence, the Taliban and Afghanistan's 2014 Elections », United States Institute of Peace (USIP), 12/2014

<https://www.files.ethz.ch/isn/187122/PW103-Violence-the-Taliban-and-Afghanistan-s-2014-Elections.pdf>

Afghanistan Analysts Network (AAN), « Elections 2014 (54): Provincial council results creaking under the weight of manipulation », 29/10/2014

<https://www.afghanistan-analysts.org/elections-2014-54-provincial-council-results-creaking-under-the-weight-of-manipulation/>

Afghanistan Analysts Network (AAN), « Election 2014 (3): Snapshots from the provinces before the vote », 05/04/2014

<https://www.afghanistan-analysts.org/election-2014-3-snapshots-from-the-provinces-before-the-vote/>

United States Institute of Peace (USIP), « Why Afghanistan's Provincial Council Elections Matter », 26/03/2014

<https://www.usip.org/sites/default/files/PB170-Why-Afghanistan%E2%80%99s-Provincial-Council-Elections-Matter.pdf>

National Democratic Institute (NDI), « Afghanistan 2014 Election Update », 14/03/2014

<https://www.ndi.org/sites/default/files/AFG-2014-Election-Mission-Update-March%2014-FINAL-FINAL.pdf>

GIUSTOZZI Antonio, « The Taliban and the 2014 Elections in Afghanistan », United States Institute of Peace (USIP), 02/2014

<https://www.usip.org/sites/default/files/PW94-The-Taliban-and-the-2014-Elections-in-Afghanistan.pdf>

National Democratic Institute (NDI), « Provincial Councilors Provide Local Accountability in Afghanistan », 05/08/2013

<https://www.ndi.org/afghanistan-provincial-councils>

RAND National Defense Research Institute, « Subnational Government in Afghanistan », 2011

https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2011/RAND_OP318.pdf

AMOO-ADARE Epifania, « Afghan Women's Representation in Politics: Implementing the Reserved Seats Quota System », Université de Bonn, 12/2009

https://www.researchgate.net/publication/275956480_Afghan_Women's_Representation_in_Politics_Implementing_the_Reserved_Seats_Quota_System

International Republican Institute (IRI), « Afghanistan Presidential and Provincial Council Elections – August 20, 2009 – Election Observation Mission », 2009
https://www.iri.org/sites/default/files/fields/field_eo_report/afghanistans_2009_presidential_and_provincial_council_elections.pdf

Médias

Etilaat Roz, « ننگرهار در خارجی نیروهای حمله‌ی در غیرنظامیان کشته‌شدن مورد در ضدونقیض ادعای » (« Des allégations controversées de civils tués par des forces étrangères à Nangarhar »), 1398 (2019)

<https://www.etilaatroz.com/84121/controversial-claim-of-civilians-killed-by-foreign-forces-in-nangarhar/>

Etilaat Roz, « می‌کند؟ خونریزی دوباره که یافته‌ای التیام زخم ننگرهار؛ » (« Nangarhar : une plaie refermée qui saigne à nouveau ? »), 1398 (2019)

<https://www.etilaatroz.com/76005/nangarhar-healing-wound-bleeds-again/>

Pajhwok, « Nangarharis not satisfied with Wolesi Jirga poll results », 23/12/2018

<https://www.pajhwok.com/en/2018/12/23/nangarharis-not-satisfied-wolesi-jirga-poll-results>

Pajhwok, « Résultats – Nangarhar », 12/2018

<http://docs.pajhwoknews.com/VOTE.AF/PAN-PRE-RES/WJ2K18/Final/5-NANGARHAR-PER-PAN.pdf>

TOLONews, « Candidates Map Out Election Plans », 16/10/2018,

<https://www.youtube.com/watch?v=s77PIJnx3oo>

BBC, « Sur les pas de Daesh à Tora Bora », 09/11/2017,

<https://www.bbc.com/afrique/monde-41807722>

Asia News, « Daesh (IS) beheads children in the East of Afghanistan », 25/06/2016

<http://www.asianewsaf.com/3150/>

Afghanistan Times, « 43 Deash militants killed in Nangarhar attacks », 23/02/2016

<http://www.afghanistantimes.af/43-deash-militants-killed-in-nangarhar-attacks/>

Pajhwok, « Nangarhar female PC members want enhanced security », 23/02/2015

<http://45.79.140.50/en/2015/02/23/nangarhar-female-pc-members-want-enhanced-security>

Pajhwok, « In Nangarhar, return of the old guard », 29/10/2014

<http://www.elections.pajhwok.com/en/2014/10/29/nangarhar-return-old-guard>

Environment News Service (ENS), « Dirty Businesses Spread Pollution in Afghan Province », 21/07/2014

<http://ens-newswire.com/2014/07/21/dirty-businesses-spread-pollution-in-afghan-province/>

Radio Free Europe / Radio Liberty, « Afghan insurgents attack police station in Jalalabad », 20/03/2014

<https://www.refworld.org/docid/534d309d8.html>

Pajhwok, « Nazyan district chief killed in bomb blast », 09/03/2014

<https://www.pajhwok.com/en/2014/03/09/nazyan-district-chief-killed-bomb-blast-video>

Pajhwok, « Nangarhar New PC members' biographies - 2014 », 2014
<http://www.elections.pajhwok.com/en/content/nangarhar-provincial-council-member%E2%80%99s-biography>

Pajhwok, « School building inaugurated in Jalalabad », 08/09/2011
<https://www.pajhwok.com/en/2011/09/08/school-building-inaugurated-jalalabad>

Réseaux sociaux

Facebook, « Pajhwok Afghan News », 28/09/2018
<https://www.facebook.com/pajhwoknews/photos/a.209335965784680/2070875259630732/?type=3&theater>

Twitter, « Gharghast », 05/04/2014
<https://twitter.com/Gharghasht/status/452346244934144000>

Facebook, « Nelofar Aziz Hotaki (Official) »
<https://www.facebook.com/nelofar.aziz.9> ;

Facebook, « Nelofar Aziz Hotaki »
<https://www.facebook.com/nelofar.azizhotaki>

Facebook, « پلویان هوتکی عزیز نیلوفر » (« Les partisans de Nilofar Aziz Hotak »)
<https://www.facebook.com/saranwalsh.wali.5>

Twitter, « Nelofar Aziz Hotaki »
<https://twitter.com/AzizNelofar>