

---

MISSION D'INFORMATION SUR LA SITUATION  
EN AFGHANISTAN

CB/VB/N1123

Paris, le 29 octobre 2008

**Rapport d'étape**  
**Messieurs Lamy et Lellouche, rapporteurs**

---

Programme suivi par les rapporteurs :

Premier volet de la mission d'information et d'évaluation, le déplacement en Afghanistan de Messieurs François Lamy et Pierre Lellouche s'est déroulé du 27 septembre au 2 octobre 2008. Il s'est concentré sur les questions militaires, tout en ménageant une journée aux aspects politiques.

Le programme a inclus les étapes ci-dessous :

- le samedi 27 septembre (à Kaboul) : rencontre avec le général Stollsteiner, commandant du bataillon français et de la région centre, la présentation des dispositifs français de formation des forces afghanes ;
- le dimanche 28 septembre (à Kaboul) : rencontre du commandement de la FIAS, et présentation du bataillon français de la région capitale ;
- le lundi 29 septembre (à Kaboul) : réunion avec le présidente de l'Institut Massoud, visite de l'hôpital Mères et Enfants, rencontre du vice président, du conseiller national pour la sécurité, du ministre de la lutte anti drogue et du président de la République islamique d'Afghanistan M. Karzaï.
- le mardi 30 septembre (à Kandahar) : visite de la base aérienne de l'OTAN, rencontre avec le détachement air français et le commandement britannique ;
- le mercredi 1<sup>er</sup> octobre (Nijrab – Bagram) : visite du poste avancé français de Nijrab (Kapissa), commandé par le colonel Aragonès, puis visite du commandement régional Est de Bagram, entretien avec son commandant, le général américain Schloesser ;
- le jeudi 2 octobre : retour en France depuis Douchambé (Tadjikistan).

## **Introduction :**

L'année 2008 restera un tournant dans l'approche française de la crise afghane. La France a en effet décidé, lors du sommet de Bucarest du 3 avril dernier, d'y accroître son engagement militaire. En organisant une conférence internationale des donateurs, elle a, le 12 juin, contribué au réexamen du pacte liant l'Afghanistan à la communauté internationale, tout en favorisant le déblocage d'une importante aide supplémentaire (20 milliards de dollars).

Le 18 août, 10 soldats français perdaient la vie lors de combats dans la vallée d'Uzbine, dont la France avait pris le contrôle un mois auparavant. Le déroulement de ces événements a rappelé avec gravité que notre pays était engagé dans une guerre.

L'article 35 modifié de la constitution soumet à l'approbation du parlement le prolongement au-delà de quatre mois d'une opération extérieure, faisant des parlementaires les coresponsables de la décision d'engager nos forces. Le débat puis le vote intervenu le 22 septembre à l'Assemblée nationale ont conclu au prolongement de l'engagement français, tout en mettant en lumière de nombreuses interrogations.

Dans ce contexte, la mission d'information et d'évaluation sur l'Afghanistan installée par la commission de la défense le 10 septembre dernier entend faire rapport à la représentation nationale et au delà à la nation sur les éléments d'information et d'analyse relatifs à l'évolution de ce pays, à la stratégie générale conduite par la coalition, ainsi que la problématique de l'engagement français, ses difficultés éventuelles, ses résultats et ses perspectives.

\*\*\*

## **Historique de l'intervention internationale**

L'Afghanistan est en guerre depuis trois décennies. Le coup d'Etat communiste et militaire qui renversa en 1978 le président Daoud inaugura une période d'instabilité qui se prolonge encore aujourd'hui. L'intervention soviétique, commencée en 1979 dura dix ans. Elle opposa les armées soviétiques et certaines troupes afghanes (armée gouvernementale, et troupes du général Dostom) à une guérilla tribale soutenue de l'extérieur par le Pakistan, les Etats-Unis et l'Arabie saoudite notamment, qui fournirent armes et financements, mais aussi par des volontaires étrangers venus de pays arabes (dont Oussama Ben Laden), combattre aux

côtés des *moudjahidin*<sup>1</sup> afghans. Différents facteurs ont conduit les Soviétiques à se retirer du pays, en 1988-1989 : sur le plan militaire, leurs troupes avaient subi d'importantes pertes humaines (13 000 soldats morts sur 108 000 engagés) tandis que leur maîtrise du ciel s'était trouvée contestée du fait de l'utilisation de moyens sol-air par l'insurrection. De plus, sur le plan politique, le régime soviétique subissait à cette époque un profond affaiblissement interne. Le départ d'Afghanistan annonçait la fin de la guerre froide.

Le gouvernement de Kaboul, qui se revendiquait d'une idéologie islamique « modérée » se maintint quelques années. En 1992, les troupes du commandant Massoud, islamiste modéré, et figure de proue de la résistance aux Soviétiques, entraient dans Kaboul sans tirer un coup de feu. Un gouvernement de coalition fut mis en place, avec Massoud comme ministre de la défense. Gulbudin Hekmatyar, réputé plus radical, bénéficiant du soutien de volontaires étrangers et proche du Pakistan, refusa le poste de premier ministre, et soumit Kaboul à des bombardements. Pendant trois ans, la guerre civile devait opposer les différentes forces politiques et tribales du pays.

A la faveur de cette guerre civile, un nouveau mouvement, venu du Pakistan, fit son apparition, sous le nom de « Talibans » (étudiants en théologie). Il s'agit d'un mouvement recrutant dans les séminaires religieux du nord du Pakistan, et bénéficiant de l'appui d'officiers des services de renseignement militaire de ce pays, l'ISI.

Venus du sud-est, ils conquirent Kandahar, Kaboul, puis la quasi-totalité du pays en 1996<sup>2</sup>, imposant au pays leur idéologie obscurantiste et entretenant des liens de protection, sinon d'amitiés, avec le terrorisme international. C'est ainsi qu'en 2001 l'Afghanistan était identifié comme un sanctuaire du terrorisme international. En particulier, la nébuleuse terroriste Al Qaida et son dirigeant Oussama Ben Laden y avaient trouvé refuge.

Les attentats du 11 septembre furent à l'origine directe du conflit actuel. Par leur ampleur exceptionnelle (plus de 3000 morts), ils représentèrent un véritable traumatisme. Ils suscitèrent immédiatement le soutien unanime de la communauté internationale, qu'il s'agisse de l'alliance atlantique, qui, pour la première fois de son histoire, décida d'appliquer l'article V de sa Charte<sup>3</sup>, ou d'autres ensembles. Le monde arabo-musulman manifesta également sa solidarité<sup>4</sup>.

Les autorités américaines désignèrent Al Qaida coupable de ces attentats, alors même qu'Oussama ben Laden en revendiquait la paternité. Les Talibans refusèrent de se plier à l'ultimatum fixé par les Etats-Unis et leurs alliés de livrer ce dernier. C'est en conséquence de ce refus qu'une opération militaire fut décidée. Celle-ci était menée par les Etats-Unis, au nom du droit à la légitime défense, auxquels se sont joints certains alliés, volontaires, tels la France, qui mit en avant l'application de l'article V de la Charte atlantique.

---

<sup>1</sup> « Combattants » en arabe.

<sup>2</sup> A l'exception de la région du Panshir, tadjike, tenue par les troupes du commandant Massoud.

<sup>3</sup> Les membres de l'Alliance ont manifesté leur solidarité envers les Etats-Unis dès le 12 septembre 2001, en appliquant l'article 5 du pacte Atlantique.

<sup>4</sup> C'est ainsi que, pour dissiper certaines images de liesse populaire intervenue dans les territoires palestiniens, Yasser Arafat avait médiatiquement consenti un don de sang pour le soin des blessés.

Cette intervention s'est donc structurée progressivement, au point d'aboutir à deux opérations différentes, dont les attributions ont connu des évolutions dans les temps.

## OEF et FIAS

Il importe de bien distinguer des deux opérations conduites en Afghanistan : celle, conduite sous la seule direction des Etats-Unis, dite « Liberté immuable » (« Operation Enduring Freedom », ou OEF), et celle de la Force Internationale d'Assistance à la Sécurité (FIAS).

La première, l'OEF, qui précède la FIAS, a pour objectif la lutte antiterroriste. Elle a débuté le 7 octobre 2001. Contrairement à la FIAS, dont le mandat est limité au seul territoire de l'Afghanistan, l'OEF a vocation à agir sur un plan régional. Elle est dirigée par les Etats-Unis, sans être exclusivement composée de soldats américains. L'OEF est déployée en vertu de l'article 51 de la Charte des Nations unies, qui pose un droit de légitime défense, sur le fondement des résolutions 1368 (où est visé « *le droit inhérent à la légitime défense individuelle ou collective conformément à la Charte* »), et 1373 du conseil de sécurité (qui décide de sanctions contre les organisations terroristes, et appelle à la coopération de tous contre ces mouvements).

La seconde opération (FIAS) fut organisée par l'accord de Bonn du 5 décembre 2001, et mandatée par l'Organisation des Nations Unies (ONU) pour sécuriser et reconstruire le pays (résolution 1386 du 20 décembre 2001<sup>1</sup>). Il s'agit non pas d'une force de maintien de la paix, mais d'une force sous mandat des Nations unies, qui n'en assure pas le commandement, mais lui donne une autorisation de recours à la force. La FIAS est donc, depuis sa création, composée de contributions nationales hétérogènes. Elle rassemble en effet des contingents de taille variable, qui répondent à des critères nationaux d'emploi des forces. Les Etats européens, à l'exception du Royaume-Uni, se sont globalement montrés prudents dans la définition de leurs règles d'engagement. Ces données ont créé une situation générale de guerre « à la carte », dans laquelle chaque nation autorise ou non le recours à la force, selon des restrictions particulièrement hétérogènes (par exemple, une interdiction de patrouiller après 18h00)<sup>2</sup>.

Dirigée initialement par le Royaume-Uni, puis par la Turquie, la FIAS est placée sous le commandement conjoint de l'Allemagne et des Pays-Bas en février 2003. Ces deux pays ont à cette occasion demandé le soutien de l'OTAN. Dans ce contexte, l'alliance a proposé de prendre elle-même le commandement de la FIAS en août 2003. Dans la résolution 1510 du 13 octobre 2003, le Conseil de sécurité de l'ONU officialisa la responsabilité de l'OTAN. Initialement limitée à la sécurisation de Kaboul et de sa seule région, le mandat de la FIAS fut

---

<sup>1</sup> Les membres du Conseil de sécurité y autorisent, « *comme prévu à l'annexe I à l'Accord de Bonn, la constitution pour six mois d'une force internationale d'assistance à la sécurité pour aider l'Autorité intérimaire afghane à maintenir la sécurité à Kaboul et dans ses environs, de telle sorte que l'Autorité intérimaire afghane et le personnel des Nations Unies puissent travailler dans un environnement sûr* ».

<sup>2</sup> Il s'agit là des « CAVEATS » ou restrictions d'emploi des forces.

à cette occasion étendu à l'ensemble du territoire. Par la résolution 1659, le conseil de sécurité a d'ailleurs pu se féliciter du rôle joué par l'OTAN (RCSNU 1659 du 15/02/2006<sup>1</sup>).

Il est vrai que dès 2001, sur une proposition de la France, les membres de l'Alliance avaient reconnu la validité de l'article 5 de la Charte de l'Atlantique nord s'agissant des attentats du 11 septembre 2001. Cette décision identifiait une agression dans les attentats du 11 septembre, ce qui justifiait l'application de la clause de solidarité entre les membres. Près de sept années plus tard, à l'occasion du sommet de Bucarest les pays contributeurs à la FIAS réaffirmaient leur engagement, faisant de l'Afghanistan comme « la priorité clé de l'Alliance ».

### **Les effectifs des deux opérations**

En octobre 2008, les effectifs de la FIAS s'élèvent à 48 400 hommes, issus de 39 pays. Le contingent le plus nombreux est américain (18 200 soldats). Le contingent français est proche de 3 050 hommes, participant au dispositif Pamir (2350 personnels), aux OMLT<sup>2</sup> (300 personnels), et aux opérations aériennes (500 personnels).

Les effectifs OEF sont plus limités (13 700 personnels), et essentiellement américains (12 000 soldats). La participation de la France y est plus restreinte, concentrée notamment sur la lutte antiterroriste en mer (« Héraclès mer » pour 300 personnels) et le dispositif de formation de l'armée afghane EPIDOTE (39 soldats pour les formations d'officiers). Cela place la France au quatrième rang des contributeurs à l'OEF.

Au total, la participation française est donc de 3 500 personnels.

### **Les deux opérations interagissent**

Sur un plan matériel, le commandement américain rencontré par les rapporteurs<sup>3</sup> conçoit les moyens des Etats-Unis comme mis à disposition des deux missions, qu'il leur est loisible de mobiliser, selon l'objectif à atteindre, sous mandat de la FIAS ou de l'OEF. Du point de vue américain, il s'agit là d'une souplesse appréciable pour la conduite des opérations.

---

<sup>1</sup> Le CSNU y appelle ainsi « le gouvernement afghan, aidé en cela par la communauté internationale et notamment la Force internationale d'assistance à la sécurité et la coalition de l'« Opération Liberté immuable », conformément à leurs attributions évolutives respectives, à continuer à faire face à la menace que font peser sur la sécurité et la stabilité de l'Afghanistan les Talibans, les membres d'Al-Qaïda, les groupes armés illégaux, les criminels et ceux qui se livrent au trafic de stupéfiants »

<sup>2</sup> De l'anglais : *Operational Mentor and Liaison Teams*

<sup>3</sup> En particulier le général Schloesser, commandant de la FIAS pour la région est ainsi que son adjoint et chef des opérations.

S'agissant des mandats, s'ils sont juridiquement distincts, ils sont conçus comme complémentaires. Toutefois, ils sont également porteurs de confusion. Il paraît en effet difficile de dissocier sécurisation du territoire afghan et lutte antiterroriste. Cela suppose donc, dans les faits, la solidarité de deux opérations aux contraintes d'engagements et aux canaux d'informations distincts. Il s'agit là d'une tension potentiellement porteuse d'interrogations pour les alliés des Etats-Unis ayant opté pour un engagement en première ligne<sup>1</sup>.

Cette problématique a pu sembler secondaire dans les premières années de l'engagement français, lorsque celui-ci, mesuré, intervenait dans un contexte de succès rapides. Elle a paru cependant croître en acuité alors que changeaient les données de notre engagement. En effet, la situation générale de l'Afghanistan s'est nettement dégradée ces deux dernières années. Cela a précisément motivé l'inflexion décidée par la France dans son engagement militaire, et notamment le fait qu'elle assume désormais des missions de combat en Kapissa et en Surobi. Il s'agit de deux districts où se déroulent des opérations de haute intensité, difficiles du fait d'une géographie montagneuse difficile et d'une localisation stratégique, sur la route reliant Peshawar (Pakistan) à Kaboul.

Dans ce contexte, il importe d'examiner en toute objectivité les difficultés que connaît aujourd'hui notre engagement. La mission d'information formulera des propositions à partir de son travail de terrain.

\*

## I. Malgré d'incontestables réussites, la situation générale de l'Afghanistan connaît une dégradation particulièrement préoccupante dans certains domaines

### **1) La société afghane a enregistré des progrès indéniables**

L'idée de construction d'une nation (« *nation building* »), qui caractérise depuis 2001 l'accompagnement international de l'Afghanistan, traduit historiquement des situations extrêmement différentes. L'Allemagne ou le Japon de 1945, les Balkans des années 1990 et 2000, comme l'Irak d'aujourd'hui, pouvaient s'appuyer sur des structures étatiques préexistantes, qu'elles soient politiques, sécuritaires ou encore sanitaires. S'agissant de l'Afghanistan de 2001, tout était à inventer. Le pouvoir taliban avait achevé le processus de démantèlement des structures administratives, entamé lors de l'intervention soviétique de 1979. C'est à cette aune qu'il convient de juger les progrès accomplis par la société afghane depuis 2001.

---

<sup>1</sup> Compte tenu de ces engagements « à la carte », l'articulation des opérations préoccupe avant tout les nations menant des opérations de combat.

Sur le plan politique, les institutions afghanes, pour perfectibles qu'elles demeurent, existent, malgré des difficultés persistantes à s'affirmer face aux pouvoirs locaux et traditionnels. Le 5 décembre 2001, les accords de Bonn-Pétersberg avaient permis la mise en place d'une administration intérimaire présidée par Hamid Karzaï, réputé proche du Roi Zaher Shah, dont la restauration était de fait écartée<sup>1</sup>.

Le 28 mars 2002 la résolution 1401 du Conseil de Sécurité des Nations unies (CSNU) créait la mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) pour accompagner le pays dans sa transition.

Le 4 janvier 2004, la Loya Djirga<sup>2</sup> adoptait une constitution pour l'Afghanistan. Bien que très imparfaite, elle donnait au pays des institutions représentatives, et permettait la tenue d'élections disputées.

Ainsi, le 9 octobre 2004, la communauté internationale pouvait se féliciter de la bonne tenue de l'élection présidentielle. Le taux de participation (70 %) des 10 millions d'électeurs enregistrés s'est révélé particulièrement satisfaisant. M. Hamid Karzaï fut élu président dès le premier tour, avec 54,4% des voix. La participation des femmes à la vie politique (par le vote, et dans une moindre mesure, par l'exercice de charges politiques, l'Afghanistan comptant 28% de parlementaires femmes, et une gouverneur de province) constituait également un signe encourageant. Il s'agissait là d'une première dans l'histoire afghane. La tenue d'élections qui, mêmes imparfaites, étaient disputées était un élément positif, dans une région où elles ne représentaient pas précisément la norme. Pour autant, l'importance de cette participation traduisait des attentes importantes à l'égard des nouvelles institutions, et donc, la source de possibles déceptions. Il conviendra de se montrer particulièrement attentif aux signaux qu'enverront les électeurs afghans lors de des élections présidentielle et provinciales de 2009, pour lesquelles un vaste recensement est en cours.

Malgré sa fragilité (menaces au nom du respect de la religion, insécurité), la liberté d'expression s'est développée : 300 journaux ont été lancés, 90 stations de radio et 14 de télévision ont été ouvertes.

En matière d'infrastructures, d'importantes avancées ont également été enregistrées. La population afghane n'a jamais connu un accès aussi large à la santé : 83 % des Afghans ont aujourd'hui accès à des soins, et depuis 2001, le taux de mortalité infantile a baissé de 26%. Plus de deux mille écoles ont été construites ou rénovées depuis 2001, et six millions d'enfants, dont 2,5 millions de filles, sont scolarisés (contre seulement 900 000 garçons en 2001). Les équipements routiers ont eux aussi connu un développement soutenu : 4 000 km de routes ont été construits, 14 000 km de voies rapides ont été améliorées. Il s'agit là des données mises en avant par les partenaires de l'Afghanistan (Etats et ONG), que les rapporteurs analyseront en profondeur lors d'une étape ultérieure.

---

<sup>1</sup> Ce qui constitua une erreur fondamentale aux yeux de l'ancien représentant spécial de l'Union européenne, M. Fransesc Vendrell.

<sup>2</sup> Assemblée des tribus afghanes.

Sur le plan économique, un développement soutenu peut être constaté. La croissance est globalement robuste (28,6 % en 2002, 8% en 2006-2007). Le réseau de téléphonie est fort dynamique (4,5 millions d'abonnements). Le commerce connaît un essor important depuis la réouverture de certaines voies de transit avec les pays voisins.

L'armée afghane poursuit également sa modernisation, grâce à l'aide internationale. Forte aujourd'hui de 63 000 hommes, connaissant un accroissement soutenu de ses effectifs, l'ANA est aujourd'hui une force qui commence à établir sa légitimité, et mène ses premières actions de grande ampleur. Le facteur ethnique ne paraît pas l'affaiblir outre mesure, au moins s'agissant des plus jeunes recrues. Elle paie le plus lourd tribut dans les combats face aux insurgés.

## **2) Ce constat ne masque pas une importante dégradation de la situation générale du pays**

### a) Une dégradation de la situation sécuritaire

La situation sécuritaire en Afghanistan s'est dégradée progressivement depuis 2004-2005, époque des grands succès électoraux. Cette dégradation résulte en partie de l'engagement américain en Irak depuis 2003. Ceux-ci y ont effet concentré l'essentiel de leurs efforts en négligeant le théâtre afghan, tandis que la plupart des pays membres de l'OTAN, notamment européens, se réfugiaient derrière des positions purement nationales, traduites par les CAVEATS. De ce point de vue, la guerre en Afghanistan était gérée à l'économie.

C'est dans ce contexte que les Talibans ont progressivement recouvré leurs forces et que, dans les toutes dernières années, en dépit d'importants succès remportés par la coalition, les insurgés parviennent à maintenir un climat d'insécurité élevé dans certaines régions, voire à remporter quelques succès ponctuels, mais spectaculaires. Par exemple, le 7 juillet dernier, l'ambassade d'Inde, située au coeur d'un quartier particulièrement protégé de Kaboul, a ainsi été l'objet d'un attentat, qui a provoqué soixante morts.

Le nombre des victimes civiles et militaires a considérablement augmenté, en raison de la recrudescence d'attentats et de combats particulièrement intenses, en particulier dans le sud et l'est du pays. En 2007, près de 6000 personnes sont mortes en raison de ces violences, contre 1500 en 2005. La croissance du nombre des victimes militaires révèle la radicalisation de certains groupes insurgés, et l'intensification des combats qu'ils mènent.

Il convient toutefois de faire preuve de prudence dans cette analyse. Ce phénomène peut en effet résulter d'une intensification des actions ennemies comme, au contraire, de celles conduites par la coalition. Ainsi, les dix soldats morts lors de l'embuscade du 18 août dans la vallée d'Uzbiné menaient une mission de reconnaissance dans une zone où la FIAS s'était peu investie les six mois précédents.

La faiblesse générale du gouvernement permet à des groupes hostiles d'entretenir des fiefs dans certaines zones reculées, sans être véritablement inquiétés

Il convient ainsi de souligner que, sur le plan militaire, la guerre en Afghanistan peut être caractérisée comme une impasse. En effet, si, de son côté, la coalition empêche les Talibans et leurs alliés de reprendre le pouvoir à Kaboul, elle ne parvient pas d'un autre côté à réduire la pression des insurgés, ceux-ci conservant même l'initiative militaire, forts de leur expérience guerrière et tactique (petits groupes très mobiles, équipes de deux soldats suffisant pour tirer des roquettes, attentats ciblés, enlèvements).

#### b) Face à ces menaces, les moyens des autorités afghanes sont encore relativement limités

En premier lieu, certaines faiblesses de l'armée afghane demeurent.

L'ANA a certes enregistré des progrès importants, et est aujourd'hui opérationnelle. Le processus de mise à niveau est encore loin d'avoir abouti. Il se pose surtout une question générationnelle, les officiers supérieurs ayant connu des parcours hétérogènes. Cela marque aujourd'hui leur approche des engagements militaires, qui peut souffrir d'un manque de planification. Par voie de conséquence, il convient d'accepter l'idée selon laquelle la mise à niveau de l'ANA prendra du temps. Elle ne sera véritablement réalisée qu'à l'échelle d'une génération nouvelle d'officiers et de soldats.

Il s'observe également des difficultés à coordonner l'ANA avec la coalition en lors des actions communes.

Par ailleurs, les soldes allouées aux soldats de l'ANA paraissent trop faibles. Sous réserve de vérification, la solde versée chaque jour à un soldat du rang de l'ANA serait ainsi de 4 \$, lorsque l'insurrection verserait entre 8 et 14 \$ par jour à ses troupes<sup>1</sup>, essentiellement financés par le produit du trafic de drogue.

A terme, la communauté internationale pourra témoigner de sa pleine confiance dans les capacités opérationnelles de l'ANA, par la livraison de matériels lourds. A ce jour, elle demeure dépendante de la coalition pour mener des actions nécessitant un soutien aérien.

En second lieu, la police affaiblie par la corruption, reste trop souvent inopérante. Elle ne permet pas l'affermissement de l'état de droit. L'attaque de la prison de Kandahar, le 14 juin dernier, permettant la libération d'un millier de détenus, a illustré cette fragilité. Ceci incite peu les populations vivant dans des zones de tension à coopérer avec les autorités légitimes, de peur des représailles.

Il en résulte un climat d'insécurité persistant, qui contribue à affaiblir le processus de reconstruction, et donc, d'affermissement des acquis de Bonn. Ce poids de l'insécurité agit

---

<sup>1</sup> Source : Ministère de la défense du Canada

par un double canal. Directement, il se traduit par la destruction d'installations (telles que des postes de police), ou l'agression médiatique d'agents accusés de « collaboration » (instituteurs accusés de « libéralisme »). Indirectement, cette ambiance paralyse nombre d'initiatives. D'une façon générale, les organisations non gouvernementales connaissent des difficultés de recrutement importantes, et les investisseurs doivent abonder des primes de risques croissantes.

A l'occasion d'une visite de l'hôpital Mères et enfants de Kaboul, les rapporteurs se sont vus exposé le renforcement des consignes de sécurité adressées aux expatriés. Ils ont pu constater très concrètement les difficultés de recrutement de cette ONG.

Enfin, faute d'un affermissement de l'Etat afghan, il est permis de considérer que certains des avantages de la coalition pourraient s'atténuer avec le temps. La maîtrise de l'air n'est véritablement permise que par l'inexistence - à ce jour - de missiles sol air dans les arsenaux ennemis. De la même manière, le manque de précision du tir ennemi ne saurait être considéré comme un acquis immuable. Ceci s'ajoute au recul du soutien populaire envers la coalition et ses interlocuteurs politiques à Kaboul.

### c) Une défiance croissante à l'égard du pouvoir

Il existe une forme de déception à l'égard de la classe politique afghane et de ses institutions.

L'administration ne paraît pas avoir totalement satisfait aux attentes des Afghans. Elle semble, selon les cas, trop absente ou arbitraire. Les raisons en sont bien connues. Outre le phénomène de corruption, fondamental, elle subit un manque de moyens important, est confrontée à une géographie difficile, et doit composer entre l'urgence des situations et le temps long de la formation. Ses capacités techniques sont souvent insuffisantes. En particulier, la capacité d'engagement de la dépense est trop fréquemment déficiente, et le manque de transparence s'agissant de la nomination de hauts fonctionnaires est particulièrement problématique.

La dépendance du gouvernement afghan à l'égard de la communauté internationale peut également expliquer son manque de réactivité. Il est ainsi éclairant de relever que le déblocage de fonds d'urgence pour prévenir le risque de famine cet hiver a du faire l'objet, en septembre, d'un accord de la banque mondiale.

La population afghane semble prise d'une désillusion croissante à l'égard des institutions. La participation aux élections est en baisse (elle s'est établie à 53 % des électeurs pour les élections législatives et provinciales du 18 septembre 2005).

La communauté internationale paraît partager les interrogations des Afghans. La presse s'est ainsi faite l'écho de la mésentente entre les Britanniques et M. Karzaï.

Au total, la difficulté tient davantage à un manque général d'adhésion envers le pouvoir central qu'à une véritable attirance de la population envers l'alternative proposée par les insurgés. Il s'ajoute à cela une coupure –regrettable, mais désormais patente - entre les moyens occidentaux (civils et militaires) et la population. Ce qui frappe, aussi bien à Kaboul qu'à Bagram ou à Kandahar, c'est le fait que les occidentaux, *de facto*, ne peuvent plus sortir de leurs bases ou ambassades bunkerisées (ils ont généralement interdiction de le faire). De fait, ils n'entretiennent quasiment plus de contact avec la population, à l'exception encore de quelques humanitaires. Le risque est, à moyen terme, que la présence occidentale en Afghanistan y soit perçue comme une occupation.

#### d) La question de la drogue

Elle se pose avec une acuité particulièrement forte. La production de pavot afghan assure 93 % de la consommation mondiale d'héroïne. L'économie de la drogue représente l'équivalent de 70% du PIB afghan (pour seulement 14,3% de la population impliquée). Elle est génératrice de revenus particulièrement attractifs. Le ministre chargé de la lutte contre la drogue a notamment indiqué aux rapporteurs que le salaire journalier d'un paysan récoltant les graines de pavot s'élevait à 500 afghanis (soit dix dollars), lorsqu'un salaire jugé « normal » atteint 10 afghanis par jour.

Cette production est supérieure à la demande internationale (8200 tonnes en 2007, pour une capacité d'absorption de 5000 tonnes par an), sans qu'il ne soit observé de chute des cours. Il se constitue donc des stocks, qui étireront la solution du problème.

Si la plante est cultivée en Afghanistan, sa transformation est assurée au sein de laboratoires situés dans les régions demeurant sous contrôle des insurgés, ce qui inclut certaines zones reculées du sud et de l'est afghan, mais aussi une partie des zones tribales pakistanaises. Les composés chimiques nécessaires à la transformation sont généralement acheminés par la route depuis l'Iran ou le Pakistan.

Il existe un lien fort entre l'économie de la drogue et l'insécurité. Elle constitue en effet une source de financement importante pour l'insurrection et les réseaux terroristes. Le ministre précité en a décrit le mécanisme, qui allie des mesures de protection et de racket. Dans les zones contrôlées par les insurgés, une taxe, sorte d'impôt révolutionnaire, est ainsi prélevée sur les récoltes de pavot (10%). Ils encouragent cette économie en assurant un système d'avance de fonds sur les récoltes. Les sommes récoltées par l'insurrection financent les soldes de ses combattants.

La prolifération de la culture du pavot est d'autant plus profitable aux insurgés qu'elle déstabilise les équilibres macroéconomiques du pays en dévalorisant les cultures vivrières, et en alimentant de façon artificielle certains secteurs, tels que le bâtiment.

La politique de lutte contre la drogue a donné des résultats à ce jour insatisfaisants. Dans la mesure où les Talibans étaient semble-t-il parvenus à en éradiquer la culture, les progrès revendiqués par le gouvernement afghan ces derniers mois doivent être considérés comme tout relatifs. Il n'en reste pas moins que le ministre s'est félicité de la baisse du nombre de provinces sans pavot (de 6 en 2005 à 18 en 2008, sur les 34 que compte le pays), et d'une baisse de la production en volume de 14% pour 2008 (en glissement). Le gouvernement, en coopération avec la communauté internationale, s'attache à promouvoir des cultures de substitution. Toutefois, la porosité persistante des frontières et la diversité des stratégies mises en œuvre par la communauté internationale accentuent pour lui la difficulté de la tâche.

De ce point de vue, le Royaume-Uni, nation cadre de la lutte antidrogue à la suite de la conférence de Bonn, n'est pas parvenu à proposer de véritable solution. Dans la région du Helmand, sa stratégie d'achat de la production au prix du marché afin de la soustraire à la consommation internationale, s'est révélé être un échec, encourageant la production d'une année sur l'autre grâce à des prix garantis.

Plus généralement, la coalition peine à agir dans ce domaine tant les approches diffèrent entre les nations. Nombre d'entre elles en effet jugent qu'il n'appartient pas à la FIAS de conduire ou de participer à des opérations de lutte contre ces cultures. Cela encourage les actions unilatérales de certains Etats, ou prive les autorités afghanes d'un soutien en cas d'intervention.

A l'occasion d'un entretien avec le ministre chargé de la lutte antidrogue, les rapporteurs ont pu observer souhait des autorités afghanes que les coalition fasse preuve d'un engagement plus solide et cohérent sur cette question. Ils ont par ailleurs constaté le manque de moyens du ministère, qui ne dispose que de dix représentants par province. Son budget est faible, compte tenu de l'ampleur de la tâche (5 millions de dollars).

En outre, le développement de la culture du cannabis constitue un motif d'inquiétude croissant. Cette culture, presque aussi rentable que celle du pavot, a fortement progressé en 2007.

Il s'agit là d'un dossier qui méritera d'être approfondi dans une phase ultérieure de la mission.

### **3) Certaines données fondamentales ne peuvent plus être ignorées**

#### a. Il n'y a de solution que politique

Les opérations internationales sont conçues pour accompagner la transition afghane et lutter contre le terrorisme international. Ces deux objectifs impliquent des solutions qui recueillent l'assentiment des autorités politiques et surtout l'adhésion de la population. Outre

ses revenus mafieux et ses soutiens extérieurs, l'insurrection se fortifie dans la lassitude, voire le ressentiment croissant des Afghans envers les forces étrangères, notamment américaines, et le pouvoir politique de Kaboul.

L'objectif de ralliement suppose un développement économique qui bénéficie à tous, la confiance dans des institutions intègres et efficaces, et le sentiment d'un partenariat digne avec la coalition. Ces éléments sont insuffisamment pris en compte. Le gouvernement n'est pas parvenu à éliminer la corruption, qui structure la vie administrative du pays. L'inefficacité du système judiciaire dissuade les habitants de zones sensibles d'apporter un soutien concret à la coalition, de peur des représailles. L'économie, malgré une croissance robuste, donne des signes de faiblesse (stagnation du secteur artisanal, manque d'efficacité agricole, dépendance à l'égard des transferts d'expatriés). Il est à ce titre révélateur que les médecins de Kandahar préfèrent assurer des tâches de maintenance sur la base de l'OTAN, plutôt que de pratiquer leur art, moins rémunérateur. En outre, la récurrence de dommages collatéraux, médiatisés, lors d'opérations menées par les forces internationales (et notamment dans le cadre d'OEF), font peser des doutes parmi la population afghane sur l'intérêt qu'il y a à soutenir la coalition, si ce n'est à accepter sa présence.

Il est donc nécessaire qu'un large consensus se rétablisse au sein du peuple afghan sur ce que doit être la vie politique et institutionnelle du pays. Ainsi, il n'y a pas de solution viable sans un dialogue politique de fond, à tous les niveaux, entre tous les groupes politiques. Le ralliement aux institutions en place, c'est-à-dire au jeu politique, des groupes insurgés doit être absolument recherché.

Les 25 000 insurgés forment un ensemble particulièrement hétérogène et difficile à identifier précisément. Il est constitué de groupes dont les assises sont généralement géographiques, et dont les motivations varient fortement : engagement idéologique, groupuscules mafieux, mobilisation nationaliste et ethnique, ou encore aventure politique d'un chef. Des combattants étrangers, souvent originaires de pays arabes ou de Tchétchénie, et ayant transité par des madrasas pakistanaises s'y ajoutent, en nombre important, mais indéterminé, ainsi que des troupes relevant directement d'Al Qaïda. Cet amalgame en fait un groupe redoutable, mais non dénué de faiblesses. Ils ne partagent en effet pas de plateforme politique, à l'exception de la seule volonté de renverser le gouvernement de Kaboul. Cela offre une importante fenêtre d'opportunité pour la discussion politique.

Ainsi par exemple, une discussion ne paraît-elle pas inenvisageable avec le Parti Islamique, dirigé par Gulbudin Hekmatyar. Son parcours se caractérise par de nombreux revirements, en donnant davantage l'image d'un seigneur de guerre cruel mais pragmatique, que celle d'un idéologue proche des Talibans les plus extrémistes. Il a certes appelé à la guerre sainte contre les États-Unis, et a revendiqué l'embuscade meurtrière d'Uzbine, mais il a également fait savoir sa disposition à la discussion. Il faut en outre souligner qu'il est à la tête d'un parti politique, avec un programme et, par là, une ambition politiques.

Lors d'un entretien avec les rapporteurs le 29 septembre, le président Hamid Karzaï a dit son attachement à une solution politique. Il a souligné l'importance de ses contacts avec l'Arabie Saoudite, qui lui semblait résolue à soutenir cet effort<sup>1</sup>.

Alors que les autorités afghanes affichent leur volonté de tendre la main à certaines composantes insurgées, il est donc nécessaire que la communauté internationale les encourage non seulement à établir des canaux de discussions, quels qu'ils soient, mais également à concevoir ce dialogue comme inclusif, afin d'intégrer progressivement un nombre croissant de factions au jeu politique et à ses règles.

#### b. Impliquer davantage le Pakistan paraît incontournable

De l'avis des responsables militaires comme politiques que les rapporteurs ont pu rencontrer, il est indispensable que le Pakistan soit positivement impliqué dans la recherche d'une solution globale à la crise afghane.

Les difficultés se concentrent dans le sud et l'est afghan, peuplés de pashtounes. La ligne Durand qui sépare les deux pays divise également l'ère de peuplement pashtoune<sup>2</sup>. La géographie, la culture et le commerce se conjuguent pour faire de cette frontière un tracé particulièrement poreux. Les problématiques talibane et pashtoune sont donc communes.

Or, d'un point de vue historique, le Pakistan a, depuis sa création, nourri l'ambition d'un Afghanistan allié, sinon soumis, lui offrant une profondeur stratégique que le conflit avec l'Inde rendait d'autant plus souhaitable. Le rapprochement de l'Afghanistan avec l'Union soviétique, puis l'intervention de ce pays sur son territoire ont mobilisé les autorités pakistanaises en faveur d'un changement de régime à Kaboul. Avec le soutien de différentes puissances, dont l'Arabie saoudite, Islamabad a favorisé l'émergence du mouvement taliban, via ses services de renseignement militaires (ISI). De fait, le mouvement taliban trouve effectivement ses racines – et ses bases- dans un certain nombre des *madradas* pakistanaises. Encore aujourd'hui, une partie des autorités pakistanaises entretiennent des canaux de dialogue avec certains dirigeants talibans. De même, Gulbudin Hekmatyar, dirigeant du Parti Islamique, coalisé aux talibans, ne paraît pas imperméable à toute discussion avec les autorités pakistanaises. Le Pakistan a donc un rôle crucial à jouer pour favoriser le dialogue interafghan.

Il doit dans le même temps s'efforcer de réduire les bases arrières insurgées qui se trouvent sur son territoire, dans les zones tribales. Il importe que les groupes insurgés, et notamment les mouvements terroristes, ne trouvent plus de sanctuaire dans les zones tribales. La guérilla mène en effet une guerre d'usure, fondée sur une stratégie de harcèlement et d'incursions. La mise au pas de ces éléments n'est envisageable que s'ils perdent le bénéfice

---

<sup>1</sup> Il a toutefois précisé que, si sa responsabilité dans l'embuscade du 18 août dernier était confirmée, il refuserait tout dialogue avec M. Hekmatyar.

<sup>2</sup> Le peuplement pashtoune se répartit ainsi : environ 25 millions d'individus au Pakistan (16 % de la population) et 13 millions en Afghanistan (42 % de la population). Cette évaluation mérite d'être nuancée, tant le nombre de réfugiés afghans en Iran et au Pakistan demeure important (environ 3 millions au Pakistan).

d'un refuge dans lequel s'approvisionner, s'entraîner et se reposer.

Le rôle que le Pakistan doit jouer dans la résolution de cette crise est donc fondamental. Les rapporteurs entendent s'y rendre, afin d'en examiner les modalités, compte tenu notamment des dispositions favorables affichées par le nouveau président, M. Asif Ali Zardari.

Depuis son élection, intervenue le 6 septembre dernier, le nouveau président a marqué sa détermination à lutter contre les Talibans et les groupements terroristes installés dans les zones tribales. Les autorités pakistanaises mènent ainsi une vaste offensive militaire dans le nord du pays contre leurs positions. Elle viserait parmi eux, selon les informations recueillies, non pas les groupes qui déstabilisent l'Afghanistan, mais la composante « pakistanaise », qui leur sont certes liés, mais qui menacent la sécurité du Pakistan. Cette lutte a toutefois des conséquences directes pour l'Afghanistan. Les services de renseignement de la coalition estiment en effet que près de 20 000 réfugiés pachtounes en provenance du Pakistan ont traversé la frontière afghane depuis lors, tandis que plusieurs centaines d'insurgés afghans la franchissaient dans l'autre sens pour combattre l'armée pakistanaise. L'enjeu est donc à la fois de coordonner les actions menées des deux côtés de la ligne Durand et d'élargir les objectifs, afin que chacune des deux forces s'attaque aux menaces pesant sur son territoire comme sur celui de son voisin.

Dans ce contexte, un signe positif est à noter. Plusieurs rencontres ont en effet eu lieu, afin de coordonner les actions dans deux côtés de la frontière. Voici deux jours notamment, un sommet s'est tenu dans ce sens au niveau des présidents afghan et pakistanais, puis des ministres de la défense.

### c. Il n'y aura de stabilisation du pays qu'avec de véritables résultats dans la lutte antidrogue

Elle finance l'insurrection, alimente la corruption et étouffe tout véritable développement de l'économie. Il ne paraît pas possible de stabiliser un pays où l'économie de la drogue représente l'équivalent de 70% de la richesse nationale.

La communauté internationale doit s'impliquer avec cohérence sur cette question. Elle ne sera pas résolue par des stratégies qui aujourd'hui varient dans chaque région, selon la nationalité du commandant local de la FIAS. Il est ainsi stérile de faire cohabiter, comme cela a été le cas, une politique de rachat des stocks, menée par les Britanniques, et le défoliage par avion.

Les autorités afghanes doivent définir elles-mêmes une politique claire de lutte contre la drogue, en y consacrant des moyens crédibles, et la communauté internationale doit concevoir son rôle en appui des forces afghanes (renseignement, support technique, et, éventuellement, destruction de laboratoires).

d. La présence militaire doit s'accompagner d'une forte implication économique et institutionnelle

La sécurisation progressive du territoire afghan constitue une opération de long terme. Il s'agit certes, en premier lieu, de libérer une zone, par l'action des forces de sécurité. Pour autant, l'affermissement du processus de sécurisation dépend essentiellement de l'adhésion de la population concernée au nouvel ordre. Les projets de développement économique et social peuvent donc être considérés comme le pendant de l'action militaire, composante essentielle du succès dans une guerre anti insurrectionnelle, dont le succès dépend, *in fine*, du soutien de la population.

**Les équipes de reconstruction provinciales (PRT)**

Le déploiement de la FIAS s'appuie en province sur des équipes civilo-militaires de reconstruction, dites "Equipes de reconstruction provinciale" ou PRT<sup>1</sup>. Elles assurent une double mission de sécurisation du territoire, et d'ancrage de l'ANA et de l'Alliance par des actions de développement. Elles sont déployées là où le gouvernement afghan ressent le besoin de consolider son ancrage. Leurs modalités d'intervention sont très variables selon les régions et les cultures militaires des pays contributeurs.

Cela constitue un atout pour la coalition : elle parvient à mettre en oeuvre des projets à fort impact, permettant, selon l'OTAN, de « gagner les cœurs ».

Toutefois, l'identité même des PRT n'est pas exempte de fragilité. Elle offre peu de visibilité sur la distinction entre actions civiles et militaires. Elle souffre parfois de difficultés à se coordonner avec les ONG - d'une culture humanitaire propre – et avec le gouvernement afghan.

Jusqu'à présent, la France n'a pas souhaité prendre part aux 27 équipes déployées par l'OTAN (dont 9 sont dirigées par des pays membres de l'Union européenne).

Les rapporteurs entendent, lors d'un prochain déplacement, évaluer avec précision l'efficacité de ces dispositifs.

---

<sup>1</sup> De l'anglais *Provincial Reconstruction Teams*

La mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan regrette que l'agriculture ait jusqu'à présent été négligée par le gouvernement afghan et la communauté internationale. Pourtant, près de 80% de la population en dépend.

L'aide internationale a été importante. Elle a notamment été décidée au moment de conférences internationales, dont la plus récente est celle de Paris, tenue en juin dernier. L'utilisation des sommes rassemblées suscite des débats.

Compte tenu du caractère sensible de cette question, les rapporteurs en prévoient l'analyse approfondie lors d'une prochaine étape.

e) La France compte parmi les premiers contributeurs à l'effort de guerre, mais tient une place modeste dans le processus de reconstruction économique

Compte tenu du nécessaire équilibre entre actions civiles et militaires, il convient de s'interroger sur la disproportion qui caractérise l'effort français. Notre pays occupe en effet une place de premier ordre dans l'effort militaire de la communauté internationale. Il est le troisième contributeur en hommes, assume la direction militaire de la région centre, et mobilise ses forces dans des zones de forte intensité de combat. Dans le même temps, son effort civil paraît faible.

En 2007, le ministère des Affaires étrangères français a décaissé près de 11 millions d'euros au titre de la coopération avec l'Afghanistan, tandis que l'opération extérieure menée dans ce pays absorbait 170 millions d'euros (soit un ratio d'un euros d'aide civile pour quinze euros d'engagement militaire).

Il est à noter que l'ambassade de France à Kaboul ne compte aucun attaché commercial, et que, de la même manière, aucune entreprise française n'est présente dans ce pays.

Lors de la conférence de Paris du 12 juin 2008, la France a décidé une contribution de 106 millions d'euros sur trois ans, lorsque l'ensemble des dons a représenté 20 milliards de dollars.

La persistance de ce déséquilibre fera l'objet d'une analyse plus approfondie dans les travaux à venir de la mission d'information.

II L'engagement de la France, essentiellement militaire, a été profondément modifié en avril dernier.

## **1. Le niveau d'engagement**

### a) Les décisions prises avant avril 2008 :

La France est présente dans le dispositif OEF (antiterroriste) depuis 2001. Un contingent de 200 membres des forces spéciales a participé aux missions les plus difficiles, dans le sud et l'est, jusqu'à son retrait en février 2007.

Depuis janvier 2002, la France participe à la FIAS (missions de sécurisation et d'accompagnement de la reconstruction).

A l'occasion du sommet de Riga (novembre 2006), il a été annoncé un renforcement du dispositif militaire. Concrètement, les restrictions d'emploi des troupes (« CAVEATS » ont été alors en partie levées, autorisant nos troupes à intervenir hors de Kaboul en soutien de troupes en difficultés. La France avait en outre déployé une OMLT de 50 hommes, afin d'assister et de conseiller un bataillon afghan (y compris dans l'accompagnement au combat), ainsi que des instructeurs des forces spéciales dans l'école de formation des commandos afghans. Le dispositif aérien a également été renforcé (Rafales et déploiement du groupe aéronaval Charles de Gaulle).

Dans un souci de proximité avec leurs théâtres d'opération, les six avions de combat français ont été repositionné de Douchanbe (Tadjikistan) à Kandahar.

### **L'engagement français dans la formation de l'Armée nationale afghane (ANA).**

Les OMLT encadrent des unités de l'armée afghane, y compris dans le combat, tandis que le dispositif EPIDOTE forme surtout des officiers.

#### *a) Dans le cadre des OMLT.*

Il s'agit de la composante « reconstruction de l'ANA » de l'action de la coalition. Leur objectif est d'entraîner et de perfectionner l'ANA pour lui permettre à terme d'assumer seule la sécurité militaire du pays. Les actions de formations s'adressent à des unités de l'armée et concernent aussi bien la préparation des forces, que la planification ou la conduite d'opérations. C'est une tâche difficile et risquée, car les équipes de formation accompagnent les détachements de l'ANA sur les théâtres d'opérations. Il est à noter que ces dispositifs sont attachés à des unités de l'ANA. Ils sont donc mobiles géographiquement, selon les décisions de positionnement prises par l'état-major afghan. Ce programme doit permettre d'accroître les capacités opérationnelles de l'ANA, dont les effectifs atteints en 2007 étaient de 63 000 affectés (pour 39 000 présents en opérations). L'objectif est d'atteindre 86 000 affectés à la fin 2008.

Le savoir faire de la France en matière de formation est largement reconnu. De fait, notre engagement dans les OMLT est allé croissant. Aussi, lors du sommet du G8 à Heiligendamm (6-8 juin 2007), la France a accentué son effort pour former l'ANA, en déployant 3 OMLT supplémentaires<sup>1</sup>. Ce renforcement de notre action s'inscrivait dans le cadre d'un partenariat franco-allemand accru pour la formation de l'ANA.

Ces perspectives encourageantes méritent toutefois d'être nuancées. Elles requièrent la mobilisation de nos meilleurs officiers, ce qui n'est pas sans désorganiser nos unités en France. En outre, il existe trois restrictions d'emploi des OMLT (opérations anti-drogue, anti-terroriste et de police).

Lors de la réunion informelle des ministres de la défense des 24-25 octobre 2007), il a été annoncé l'envoi d'une cinquième OMLT en appui du contingent néerlandais dans l'Oruzgan (Sud).

En septembre 2008, la France était le troisième contributeur aux OLMT (6 sur 37), derrière les Etats-Unis et le Royaume-Uni.

*b) Dans le cadre du dispositif EPIDOTE (OEF)*

L'objectif est de former des officiers de l'ANA. La France y mobilise 43 militaires, et son savoir faire est largement reconnu et apprécié. Son coût est limité (1 million d'euros par an). Le bilan est très positif, puisque plus de 5500 officiers ont été formés en six ans, et, sur un plan qualitatif, des progrès importants ont été observés chez les élèves. Il convient d'encourager ce dispositif, porteur en termes d'influence.

Les rapporteurs insistent sur le caractère particulièrement efficace de ces deux dispositifs. Il s'agit d'une action de fond menée par la coalition, aux résultats progressifs, mais tangibles et déterminants.

Pour autant, les déploiements français FIAS n'étaient pas aussi exposés que les contingents américains ou britanniques pouvaient l'être dans l'est ou le sud. A ce titre, il est permis de considérer 2008 comme un tournant dans l'engagement français.

b) depuis avril 2008 :

Lors du sommet de l'OTAN de Bucarest (des 2- 4 avril 2008), les pays contribuant à la FIAS ont adopté une stratégie renouvelée fondée sur les proposition françaises :

---

<sup>1</sup> Soit 150 hommes.

- engagement dans la durée,
- appropriation progressive par les afghans des questions sécuritaires (*afghanisation*),
- implication du Pakistan dans la recherche d'une solution.

Dans cette perspective, la France a décidé de lever complètement les restrictions d'emploi des forces, et de renforcer son dispositif militaire par l'envoi d'un contingent de 700 soldats supplémentaires. Ceux-ci ont été déployés en Kapissa (est de Kaboul), à la fin juillet. Il s'agit là d'une inflexion majeure, la France engageant ses troupes dans une zone stratégique entre Kaboul et le Pakistan, connaissant des combats de forte intensité.

En outre, notre pays a, le 8 août dernier, pris le commandement de la région capitale de Kaboul, pour une durée d'un an. L'objectif est de transférer progressivement la conduite des opérations de sécurité aux afghans. La première étape en a été, le 28 août, le transfert de la sécurité de la ville de Kaboul<sup>1</sup>.

L'armée française est donc engagée sur deux types de théâtres, avec, d'une part des missions de protection (à Kaboul notamment), et, d'autre part, des missions de combat (Kapissa, Surobi).

### c) Cet engagement donne des résultats particulièrement satisfaisants

Le bilan militaire de l'engagement français est bon.

Les troupes engagées dans la Kapissa et en Surobi ont mené des opérations de sécurisation efficaces, parvenant à amputer le commandement insurgé d'une partie de ses officiers. Elles progressent dans la sécurisation de ces deux districts voisins.

Les rapporteurs ont été frappé par le moral de nos troupes, particulièrement solide, et le caractère soudé des équipes de combat. Les blessés rencontrés ne souhaitent pas revenir en France. Les rapporteurs tiennent à saluer le travail remarquable effectué par ces troupes, dans un contexte particulièrement difficile.

## **2. Les difficultés rencontrées par les déploiements français.**

---

<sup>1</sup> A l'exception de l'aéroport, qui reste sous la responsabilité du commandement régional centre.

Les détachements français en Afghanistan réalisent un excellent travail. Pour autant, la sécurité de nos hommes et l'efficacité de leur action semblent pouvoir connaître des améliorations. Les rapporteurs relèvent ainsi plusieurs difficultés :

a) Le déploiement de troupes françaises dans deux zones contiguës est probablement à revoir

Depuis le 8 août, les troupes françaises sont en charge du district de Surobi. Ayant pris la relève d'un détachement italien, qui après la perte d'un soldat en mars 2008, avait quasi exclusivement concentré son action sur le volet civil, les soldats français doivent sécuriser une zone risquée. C'est dans ce district que se trouve la vallée d'Uzbine, où ont péri dix soldats dans une opération de reconnaissance le 18 août dernier.

Le déploiement de forces françaises dans le district de Surobi s'ajoute à la prise de responsabilité du district de la Kapissa, les deux zones étant contiguës, mais ces forces sont placées sous des commandements différents. Les opérations qui se déroulent dans ces deux districts sont de même nature, impliquant une lutte de contre guérilla dans un territoire montagneux.

Les zones de responsabilité FIAS, telles qu'elles ont été découpées, font pourtant que ces deux districts relèvent de chaînes de commandement différentes. La Kapissa est insérée dans le commandement régional Est (RCE, dirigé par le général américain Schloesser), lorsque la Surobi relève du commandement régional Centre (RCC, dirigé par le général français Stollsteiner).

La mise en œuvre des opérations répond donc à des moyens et à des démarches différentes, alors même que les deux districts sont contigus, et répondant à une même problématique. Concrètement, le détachement français, envoyé dans la Kapissa et relevant de la FIAS, est placé sous les ordres directs du commandement américain de la RC Est, et agit en cohérence complète avec l'OEF (un détachement américain de l'OEF intègre d'ailleurs le bataillon français). Sur le plan technique, le bataillon de la Kapissa est également intégré dans le dispositif matériel, essentiellement américain, de la RCE.

Inversement, les détachement en charge du district de Surobi, où se trouve la vallée d'Uzbine, relève de la chaîne de commandement de la RCC, et donc d'un autre environnement matériel. Sous réserve d'un accès aux retours d'expérience de l'armée en Afghanistan<sup>1</sup>, cet environnement paraît moins adapté aux combats de haute intensité qui caractérisent la RC Est.

Le principe gouvernant la FIAS est celui de la mise en commun des moyens. Lorsqu'un commandement régional s'estime insuffisamment doté pour mener une opération, il formule une demande de soutien à la FIAS. Celle-ci invite telle ou telle zone voisine à fournir le soutien terrestre nécessaire à l'opération, y compris en hélicoptères, ou à envoyer des renforts en cas de difficulté. Elle dispose directement des moyens aériens, qui sont quant à eux mutualisés au niveau du théâtre afghan. Ces moyens sont donc mis à disposition des

---

<sup>1</sup> Demande non encore satisfaite à ce jour.

bataillons selon les priorités de la FIAS. En cas d'urgence, les moyens de la coalition (FIAS et OEF) sont bien évidemment orientés en priorité pour le soutien des troupes menacées.

Ce mode de fonctionnement induit qu'un bataillon situé dans la RC Est, densément équipée, y compris en hélicoptères, dispose plus facilement des soutiens terrestres dont il a besoin pour mener ses opérations. Il n'est dépendant des priorités de la FIAS que pour le soutien par des avions de chasse. Cela joue donc un rôle, en amont, dans la planification des opérations, le commandement pouvant compter sur un appui plus ou moins direct.

A ce stade, les rapporteurs se demandent si, compte tenu de leur similitude, les districts de la Kapissa et de Surobi n'auraient pas vocation à relever d'une seule et même chaîne de commandement.

#### b) Un manque de moyens humains et matériels

Les forces françaises déployées en région capitale sont amputées d'un bataillon de combat, mobilisé par la garde du camp de Warehouse. Il s'agit d'une solution provisoire, dans l'attente d'une relève par un contingent allié. Un bataillon géorgien devait s'en charger, mais cette opération n'a pas encore abouti, les troupes géorgiennes ayant été rappelées au mois d'août.

L'embuscade du 18 août dans la vallée d'Uzbine a par ailleurs suscité des débats quant à aux équipements de nos forces déployées en Afghanistan. La presse s'est émue de carences, suggérant parfois que les pertes subies à cette occasion n'étaient pas dénuées de tout lien avec ces faiblesses.

De ce point de vue, les rapporteurs ont pu observer les éléments suivants :

- il existe des insuffisances en matière de surblindage : une partie de la flotte des véhicules de l'avant blindés (VAB) et véhicules blindés légers (VBL) n'en sont pas encore équipés, et els véhicules de transport logistiques (VTL) ne le seront qu'en 2010. Les VAB sont par ailleurs en cours d'équipement de tourelleaux télé opérés ;

- le RCC ne disposait à l'époque du déplacement des rapporteurs que de deux hélicoptères « *Caracal* », aujourd'hui renforcés par un troisième appareil et de deux « *Gazelle* ». Si le district de Surobi devait demeurer sous commandement centre, il serait particulièrement utile d'envisager un renforcement de ces moyens. Le Tigre, lorsqu'il sera opérationnel, devrait être l'appareil le plus adapté à ce théâtre<sup>1</sup> ;

---

<sup>1</sup> Ces besoins en matériels méritent toutefois d'être nuancés compte tenu de la mutualisation des moyens de la coalition. C'est d'ailleurs au nom de ce principe que les hélicoptères français sont mobilisés pour des missions très variées, par exemple de l'évacuation sanitaire, dont les détachements français bénéficient parmi d'autres.

- les équipements des soldats : s'ils sont globalement bons, les rapporteurs regrettent que les nouveaux gilets pare balle, plus ergonomiques, arrivent avec deux ans de retard. Les treillis félins, en cours de distribution lors du déplacement, étaient attendus par les troupes ;
- le détachement aérien français de Kandahar, qui effectue un travail remarquable, souffre de difficultés techniques particulièrement regrettables. Ses avions ne sont pas équipés du dispositif ROVER qui permet le guidage au sol des opérations aériennes par le JITAC, officier de liaison intégré aux troupes en opérations ;
- les POD laser des avions français souffrent d'une insuffisante sophistication au regard des équipements alliés ;
- les zones d'action sont très grandes au regard des capacités déployées. Il paraît ainsi manquer un bataillon en Kapissa pour permettre au commandement de mener des actions plus offensives. La contre guérilla implique en effet non seulement une action de sécurisation par zones concentriques, mais aussi des moyens pour « déranger » l'adversaire, le surprendre, et lui interdire tout havre de repos ;
- il importe de signaler la faiblesse des moyens civilo-militaires affectés à nos unités, ce qui obère leurs contacts avec la population.

Enfin, les rapporteurs soulignent qu'il s'agit là d'une forme nouvelle de guerre de contre insurrection, très différente des opérations extérieures de ces dernières décennies, en Afrique notamment, et pour laquelle une préparation particulière est indispensable, notamment au niveau du commandement.

c) L'OMLT de l'Oruzgan est excentrée.

La décision de participer à cette OMLT a été prise au nom de la solidarité interalliée (avec les Pays-Bas), et représente un effort logistique important pour la France, compte tenu du caractère particulièrement excentré de ce site par rapport aux autres OMLT françaises, concentrées en régions Centre et Est. Les rapporteurs estiment qu'elle n'a de sens que si elle demeure dans son cadre initial, celui d'un renfort déployé provisoirement.

### **3. Les questions politiques soulevées par le double commandement ISAF -Liberté immuable**

La France a fait le choix d'une plus grande implication sur le front afghan. Ses troupes sont aujourd'hui en première ligne. Les Etats-Unis, de leur côté, intensifient leur action en Afghanistan, et affirment désormais que ce conflit est régional, menant des incursions en territoire pakistanais.

Compte tenu de ces enjeux, qui conditionnent l'action de nos troupes sur le terrain comme l'adhésion de l'opinion française, notre commandement doit bénéficier de l'information la plus large sur les opérations conduites par la coalition, au titre de la FIAS comme de l'OEF.

Or, aucun officier français ou allié n'a à ce jour de vision globale des opérations militaires en Afghanistan. Le seul responsable militaire disposant de cette vision est le général McKearnan, commandant en chef des forces de l'OTAN et des troupes américaines. Son poste, qu'il est le premier à occuper, témoigne du souci américain de mieux coordonner les deux opérations. Les rapporteurs considèrent qu'il convient d'étudier l'opportunité qu'il y aurait à ce que le commandement français soit directement représenté auprès de lui par un officier supérieur, qui bénéficierait ainsi d'une information maximale.

### III Propositions:

#### **1. Poursuivre les efforts sur les équipements**

Le renforcement d'équipements est en cours depuis 2007 et a été accéléré depuis la visite de la délégation conduite par le président Tessier du 27 août au 1<sup>er</sup> septembre derniers et les annonces formulées par le Premier ministre le 22 septembre. Cette dynamique doit se maintenir, même s'il faut constater qu'elle intervient parfois avec un retard regrettable. De fait, les sur blindages et l'adaptation des VAB ne seront en place qu'au début de l'année prochaine, alors que nos troupes sont particulièrement exposées au feu ennemi et aux engins explosifs improvisés depuis plusieurs mois déjà. Les véhicules de transport logistique seront encore longtemps équipés de protections rustiques, voire dérisoires<sup>1</sup>.

Il importe de renforcer les moyens de renseignement d'origine électromagnétique (ROEM). Ces dispositifs permettent en effet, sinon l'interception directe, du moins de savoir s'il existe une forme d'activité ennemie. Il s'agit d'un moyen précieux d'alerte pour nos troupes engagées. Les renforcements en cours prévoient, semble-t-il, l'installation d'équipements sur VAB. Les rapporteurs s'interrogent sur la nécessité de prévoir également des unités plus petites, portables par les soldats, de type « Lynx ».

Il faut maintenir l'effort qualitatif dans la préparation des troupes en France. L'entraînement dont elles bénéficient est particulièrement poussé (stage de six mois, expérimentation de conditions de combat et de terrain variées). Il s'agit d'un dispositif auquel nous ne saurions renoncer.

Il paraît utile de mener une réflexion sur la solde des soldats engagés en opération extérieure. La bonification qui leur est accordée s'élève à une demi solde supplémentaire, comme pour toute autre OPEX. Compte tenu de l'évolution de l'engagement français, il ne

---

<sup>1</sup> Les rapporteurs ont pu constater que la seule protection dont bénéficiaient les chauffeurs se résumait à un gilet pare balle, fixé sur les portes des camions au moyen de ruban adhésif.

serait pas absurde d'examiner la façon dont pourraient être valorisé l'investissement dans des théâtres difficiles.

Ces éléments matériels invitent plus généralement à s'interroger sur la hiérarchie qu'il convient de fixer sur le plan politique entre les différents engagements extérieurs de la France.

## **2. Accroître l'information du commandement français**

Les rapporteurs s'interrogent sur l'opportunité de résoudre le problème soulevé par le manque de visibilité du commandement français sur la conduite globale des opérations FIAS et OEF en intégrant un officier français de haut niveau dans l'équipe du commandant en chef McKiernan. Cela supposerait une discussion politique spécifique avec nos alliés, notamment américains, et pourrait, par exemple, prendre la forme d'une proposition de nommer un n°2 français ou allié comme adjoint du général McKiernan, qui suivrait de fait, en direct, l'évolution de la stratégie américaine.

## **3. Rechercher davantage de cohérence**

- La question se pose de savoir s'il faut modifier le système de commandement afin de donner au déploiement français un maximum de cohérence, en proposant à la FIAS le rattachement du district de la Surobi à la RC Est. Cela permettrait une plus grande cohérence opérationnelle, par l'unité de chaîne de commandement et d'équipement ;
- Les rapporteurs s'interrogent sur l'opportunité de dialoguer avec nos partenaires afghans afin d'accroître la cohérence entre les actions de formations (OMLT) et le processus de transfert de la conduite des opérations de sécurité. Dans la mesure du possible, cela impliquerait le maintien dans les zones de responsabilité française des unités formées par les OMLT françaises ;
- Ils invitent enfin à s'interroger sur l'intérêt qu'il pourrait y avoir à signifier à nos partenaires néerlandais et à la FIAS que la France conçoit son soutien à l'OMLT de l'Oruzgan comme provisoire, et que les équipes qui y sont affectées poursuivront leur action dans une zone de commandement français, par exemple en RC Capitale. Une date de départ pourrait donc être fixée à l'issue de ce dialogue.

#### **4. Inscrire notre action dans la durée**

*Il s'agit ici du point de vue de M. Lellouche, auquel M. Lamy ne s'associe pas.*

M. Lellouche considère qu'il convient de tenir le plus grand compte de la particularité du théâtre afghan par rapport aux opérations extérieures « traditionnelles ». Nos armées y menant une guerre de contre insurrection, avec un objectif de stabilisation du pays par l'action civile. Dans ce contexte, la durée constitue un élément clef pour la réussite de nos actions. Nos soldats sont engagés en Afghanistan pour six mois<sup>1</sup>, ce qui représente une durée moindre comparée à celle des soldats américains. Fort de leur expérience irakienne, ces derniers maintiennent leurs troupes entre 12 et 24 mois sur le théâtre. L'objectif, in fine, est en effet d'éviter tout risque de coupure avec la population en bâtissant des projets locaux de long terme.

\*\*\*

#### **Conclusion**

Au cours de leur déplacement en Afghanistan du 26 septembre au 2 octobre 2008, Messieurs Lamy et Lellouche ont pu constater le travail de grande qualité effectué par l'armée française.

Le conflit qui se déroule en Afghanistan a toutes les caractéristiques d'une guerre. Les Français et leurs représentants doivent donc être pleinement informés de la situation qui prévaut dans ce pays, comme de celle de nos soldats et civils qui y sont engagés.

Il s'agit là d'une nécessité particulièrement aiguë depuis que la France a décidé d'y accroître son implication, en augmentant ses troupes, ses dons, et en se plaçant en première ligne.

La mort de 10 soldats dans l'embuscade de la vallée d'Uzbine le 18 août dernier n'a fait que rappeler ce besoin d'information et de réflexion.

La première étape de la mission d'information a conduit les rapporteurs à se concentrer avant tout sur les questions militaires, en particulier celles relatives au déploiement de nos soldats.

Ceux-ci effectuent un travail remarquable, et méritent d'être soutenus. Ils doivent l'être par l'action politique, afin de bénéficier de quelques améliorations sur le plan matériel, mais surtout sur le plan stratégique. Les autorités françaises doivent donc engager un dialogue

---

<sup>1</sup> Contre quatre mois initialement

approfondi avec ses alliés de la FIAS et ses partenaires afghans, dans un souci de cohérence et de visibilité.

Une telle démarche aura le mérite non seulement d'améliorer les conditions dans lesquelles opèrent nos soldats, mais aura également une vertu pédagogique, dans un moment de débats sur la pertinence de notre engagement.

Il paraît en effet artificiel de prétendre séparer les questions militaires des questions politiques.

Ce constat, qui vaut pour l'engagement français, vaut bien davantage encore s'agissant de la stabilisation de l'Afghanistan. Si l'action militaire fige la situation sur le terrain, c'est en effet l'action politique qui ouvre la voie à la reconstruction. Sur le long terme, la réussite de notre engagement est conditionnée par l'affermissement de l'Etat de droit et des institutions afghanes.

C'est dans cette perspective que la mission d'information entend poursuivre ses travaux. Cela impliquera en particulier un déplacement en Surobi, l'étude approfondie des actions de formation de l'armée afghane, l'analyse du rôle du Pakistan, et des canaux de discussion que ce pays entretient avec la coalition, ainsi que la prise en compte des problématiques économiques.

Dans l'immédiat, les rapporteurs appellent les autorités françaises à se mobiliser aux côtés du peuple afghan pour prévenir la famine qui menace le pays. Des vivres doivent être acheminés dans les zones les plus reculées du pays d'ici au mois de novembre, avant que l'hiver n'en interdise l'accès. Un échec à contrecarrer cette famine se traduirait d'abord par une catastrophe humanitaire, qui se transformerait, quasi inévitablement, en une catastrophe politique.