
**L'engagement militaire allemand
en Afghanistan**
Conditions, évaluation, perspectives

Markus Kaim

Juillet 2010

Comité d'études des relations franco-allemandes



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

Cette *Note du Cerfa* est publiée avec le soutien
des ministères des Affaires étrangères allemand et français.

Directeurs de collection : Louis-Marie Clouet, Hans Stark

ISBN : 978-2-86592-752-4
© Ifri – 2010 – Tous droits réservés

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tel : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tel : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les Notes du Cerfa sont des textes concis, à caractère scientifique et de nature « policy oriented ». Envoyées gratuitement à plus de 2 000 abonnés, à l'instar des Visions franco-allemandes, les Notes du Cerfa sont accessibles sur le site Internet du Cerfa, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Dernières publications du Cerfa

Brigitte Lestrade, « Les réformes sociales Hartz IV à l'heure de la rigueur en Allemagne », Note du Cerfa, n° 75, juin 2010

Christoph Egle, « L'avenir des Verts allemands : vers un parti charnière ? », Note du Cerfa, n° 74, mai 2010

Christian Meier, « Le partenariat économique Allemagne-Russie : une interdépendance assumée », Note du Cerfa, n° 73, avril 2010

Helmut Becker, « Crises et défis de l'industrie automobile allemande », Note du Cerfa, n° 72, mars 2010

Auteur

Markus Kaim est directeur des études de sécurité à l'Institut allemand de politique internationale et de sécurité (Stiftung Wissenschaft und Politik) de Berlin.

Ses domaines d'expertise portent principalement sur les relations transatlantiques de sécurité, la résolution des conflits internationaux, les relations OTAN-UE, et la coopération de sécurité européenne avec la Russie et les Etats anciennement soviétiques, les Nations unies et la résolution des conflits, les conflits internationaux dans une perspective comparative.

Ses recherches actuelles se focalisent sur la politique américaine au sein de l'OTAN, la politique de certains Etats membres de l'UE en matière de PESD.

Parmi ses publications récentes figurent :

Great Powers and Regional Orders; The United States and the Persian Gulf, Aldershot 2008,

Avec Ursula Lehmkuhl (dir.), *In Search of a New Relationship ; Canada, Germany, and the United States*, Wiesbaden: Berliner Schriften zur Internationalen Politik, 2005,

Avec Helmut Hubel (dir.), *Conflicts in the Greater Middle East and the Transatlantic Relationship*, Baden-Baden: Nomos 2004,

« Redefining the North Atlantic Triangle: Canada's Role in the European Security and Defense Policy (ESDP) », in: Kaim, Markus; Lehmkuhl, Ursula (dir.), *In Search of a New Relationship, Canada, Germany, and the United States*, Wiesbaden 2005, p. 99 – 112.

Résumé

Lors de la Conférence internationale sur l'Afghanistan le 28 janvier 2010, l'Allemagne a estimé que les objectifs et les instruments de la communauté internationale jouant un rôle dans la reconstruction du pays devaient être mis au banc d'essai. Cette nécessité résulte de la prise de conscience que l'engagement de la Bundeswehr en Afghanistan ne peut pas continuer à être maintenu contre la volonté de la majorité de la population allemande.

Aucun homme politique allemand n'a jusqu'à présent publiquement fixé de date de fin officielle à la mission allemande au sein de l'ISAF. Mais il est clairement sous-entendu que le gouvernement fédéral et le Bundestag s'aligneront sur le calendrier du président Obama pour retirer progressivement de l'Afghanistan les contingents nationaux de l'ISAF à partir de l'été 2011 et remettre aux autorités afghanes la responsabilité de la sécurité.

Pendant trop longtemps, la formulation d'objectifs vagues prédominait (« lutter contre le terrorisme islamiste », « démocratiser l'Afghanistan », etc.) ; objectifs dont la réalisation a été et est finalement incontrôlable. Ce n'est que ces derniers mois que le gouvernement fédéral a élaboré des critères (« benchmarks ») quantifiables, dans le cadre de la Conférence de Londres sur l'Afghanistan, et en accord avec les partenaires de l'OTAN. Ces critères doivent permettre de contrôler en permanence les progrès et l'efficacité de la mission de l'ISAF dans les trois à quatre années restantes.

Sommaire

INTRODUCTION	5
LE MANDAT DE LA BUNDESWEHR EN AFGHANISTAN	6
L'ENGAGEMENT EN AFGHANISTAN DANS LA POLITIQUE INTERIEURE ALLEMANDE	9
LES PROBLEMES STRUCTURELS DE LA POLITIQUE DE SECURITE ALLEMANDE	12
LES PRIORITES DE L'ALLEMAGNE APRES LA CONFERENCE DE LONDRES SUR L'AFGHANISTAN	14
PLUS DE TROUPES A D'AUTRES FINS	17
LE DEVELOPPEMENT DES CRITERES DE REUSSITE.....	19

Introduction

Lors de la Conférence internationale sur l'Afghanistan le 28 janvier 2010, presque sept ans après que l'OTAN a repris le commandement de la force internationale d'assistance à la sécurité (*International Security Assistance Force*), l'Allemagne a estimé que les objectifs et les instruments de la communauté internationale jouant un rôle dans la reconstruction du pays devaient être mis au banc d'essai. Cette exigence ne concernait pas exclusivement, mais néanmoins principalement, la dimension militaire de l'engagement. Dans le cas de Berlin, cette nécessité résulte de la prise de conscience que l'engagement de la Bundeswehr en Afghanistan ne peut pas continuer à être maintenu contre la volonté de la majorité de la population allemande : celle-ci ne comprend plus l'objectif de l'engagement en Afghanistan, estime trop élevés les coûts qui y sont associés et ne voit pas de progrès substantiels en matière de sécurité et de reconstruction du pays.

Aucun homme politique allemand n'a jusqu'à présent publiquement fixé de date de fin officielle à la mission allemande au sein de l'ISAF. Mais il est clairement sous-entendu que le gouvernement fédéral et le Bundestag s'aligneront sur le calendrier du président Obama pour retirer progressivement de l'Afghanistan les contingents nationaux de l'ISAF à partir de l'été 2011 et remettre aux autorités afghanes la responsabilité de la sécurité. Dans ce contexte, une décision sur la fin de la contribution de l'Allemagne à l'ISAF dans le cadre de législature actuelle, c'est-à-dire d'ici à l'automne 2013, est probable. Un débat presque exclusivement dominé par les conditions des retraits des troupes menace toutefois d'altérer la perception des exigences de sécurité, auxquelles la Bundeswehr a été confrontée même après la Conférence de Londres.

C'est précisément pour cette raison que le gouvernement fédéral, en accord avec ses partenaires internationaux et le Bundestag, fait face aux questions suivantes : comment, devant la dure réalité d'un engagement dans un conflit armé non international, le contingent allemand de l'ISAF peut-il encore atteindre l'objectif visé par son mandat, assurer la sécurité en Afghanistan afin que le gouvernement afghan et les organisations internationales puissent organiser la reconstruction du pays ? De quelles ressources la Bundeswehr a-t-elle besoin ? Et enfin, en fonction de quels critères peut-on juger du succès des garanties de sécurité ?

Le mandat de la Bundeswehr en Afghanistan

Le 26 février 2010, le Bundestag a finalement voté la prolongation du déploiement de l'armée allemande dans le cadre de l'ISAF. Avec 429 voix pour, 111 voix contre et 46 abstentions, le Parlement a adopté la proposition du gouvernement fédéral¹ en référence aux résolutions des Nations Unies, en particulier 1 386 (2001) et 1 890 (2009). Le mandat prévoit qu'à l'avenir, jusqu'à 5 350 soldats de la Bundeswehr pourraient participer aux interventions de l'ISAF. 350 d'entre eux sont prévus à titre de réserve de flexibilité, pour pouvoir répondre à des situations particulières comme assurer la sécurité des élections législatives en septembre 2010. Les forces armées allemandes seront déployées dans les régions de l'ISAF aux alentours de Kaboul et dans le Nord. Elles peuvent aussi être déployées dans d'autres régions mais pour des opérations provisoires et d'envergure limitée, et à condition que ces opérations soient indispensables à l'exécution de la mission globale de l'ISAF. En plus des militaires de carrière et des engagés, des conscrits effectuant un service militaire volontaire peuvent également être engagés en Afghanistan, mais pas ceux qui servent dans le cadre d'un service militaire normal².

Dans le cadre de ce mandat, le Bundestag a défini les « sous-missions » de la Bundeswehr en Afghanistan :

- « Soutien au gouvernement afghan dans le maintien de la sécurité, aussi et surtout afin de protéger la population ;
- Soutien à la réforme du secteur de la sécurité, et plus particulièrement le développement des forces de sécurité afghanes opérationnelles (...) par la formation, le mentorat, l'appui matériel et le partenariat ;
- Sécurisation de l'environnement de travail du personnel qui sera employé pour soutenir la stabilisation et la reconstruction et achever le processus de

¹ Cf. la proposition du gouvernement fédéral au Bundestag : BT-Drucksache 17/654, 09 février 2010 (<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/006/1700654.pdf>).

² Les conscrits allemands qui peuvent être engagés en Afghanistan à leur demande sont ceux qui choisissent volontairement de prolonger leur service dans la Bundeswehr, au-delà de la durée légale du service militaire.

transition des États membres de l'Organisation des Nations Unies, de l'Organisation des Nations Unies et des organisations d'aide internationale ;

- Participation au commandement de l'ISAF en Afghanistan, y compris à l'élaboration d'un rapport de situation ;
- Transport aérien tactique de blessés ;
- Protection de ses propres troupes et, en cas de besoin, leur évacuation ;
- Contribution à la coopération civilo-militaire ;
- Participation à la sécurisation des élections. »

L'échéance du mandat adopté est désormais fixée au 28 février 2011. Actuellement, en juin 2010, environ 4 340 soldats allemands sont engagés en Afghanistan et en Ouzbékistan dans le cadre de la force internationale d'assistance à la sécurité. La base aérienne stratégique de la Bundeswehr à Termez gère tous les mouvements de troupes et d'approvisionnement pour les contingents allemand et néerlandais de l'ISAF. Elle sert également de « refuge » (« Safe Haven ») : en cas d'urgence, tous les soldats allemands pourraient y être évacués d'Afghanistan.

Le mandat précédent, valable jusqu'en février 2010, n'a été adopté par le Bundestag que le 3 décembre 2009. Dans sa proposition, le gouvernement fédéral avait déjà à l'époque annoncé qu'il réexaminerait la stratégie allemande en Afghanistan dans le cadre de la Conférence de Londres sur l'Afghanistan en janvier 2010, et si nécessaire, qu'il déposerait une adaptation du mandat au Bundestag. De manière plus claire que dans le débat public à Berlin, les motivations politiques de l'actuel mandat soulignent que le gouvernement fédéral et le Bundestag envisagent une fin de la contribution de l'Allemagne à l'ISAF dans les quatre années à venir : « *Pour le secteur de la sécurité, le gouvernement afghan a confirmé sa détermination à assumer seul la responsabilité de la sécurité dans les cinq prochaines années (soit d'ici la fin 2014). Cela devrait créer les conditions préalables à un retrait progressif de la présence militaire internationale. Le gouvernement fédéral soutient formellement l'objectif annoncé par le président Hamid Karzai* ». ³ Pour atteindre cet objectif, les efforts devront être sensiblement accrus, notamment dans la constitution et la formation des forces de sécurité afghanes. Le gouvernement fédéral a promis une contribution visant à augmenter de manière significative tous les efforts et à maintenir la priorité de l'engagement militaire en faveur de la protection de la

³ Proposition du gouvernement fédéral au Bundestag, *op. cit.*, p. 4.

population afghane et de la formation des forces de sécurité afghanes. Cette évolution des priorités d'engagement n'implique le déploiement de troupes supplémentaires que de manière restreinte, comme l'affirment certaines voix, en particulier au sein de la Bundeswehr. Au lieu de cela, cette réorientation sera en grande partie réalisée au travers d'une réorganisation et d'une restructuration dans le cadre du mandat actuel. Néanmoins, le gouvernement fédéral juge nécessaire un renfort temporaire des effectifs militaires avec 500 soldats, complété d'une réserve stratégique de 350 soldats supplémentaires. Après des années de « confusion discursive », à laquelle il faudra encore répondre, la politique allemande revient au cœur même du mandat de l'ISAF, en établissant ainsi ses priorités : le soutien aux autorités afghanes pour le maintien de la sécurité (contre la résistance des insurgés), de sorte que les organisations internationales, le gouvernement afghan et les organisations non gouvernementales puissent organiser la reconstruction du pays. L'élément constituant cette réflexion n'est pas que l'ISAF endosse indéfiniment la responsabilité de l'Afghanistan mais que dans un avenir prévisible, elle puisse transférer cette responsabilité au gouvernement de Kaboul alors considéré comme légitime et efficace.

L'engagement en Afghanistan dans la politique intérieure allemande

Depuis des années, l'opinion publique allemande est majoritairement opposée à l'engagement. Au début de l'année 2010, 62 pour cent des personnes interrogées estimaient que la participation de la Bundeswehr à des opérations en Afghanistan était plutôt une erreur ; 38 pour cent étaient d'avis que la situation sécuritaire en Allemagne aurait évolué de manière négative à cause de l'engagement de la Bundeswehr en Afghanistan ; et 58 pour cent jugeaient non approprié le prolongement de la mission.⁴ La politique intérieure est donc encore dominée par une opinion publique qui rejette l'engagement en Afghanistan. Ce rejet s'est intensifié avec l'incident de Kunduz en septembre 2009, au cours duquel plus de 90 civils afghans ont été tués lors d'un raid aérien de l'ISAF qui avait été ordonné par un officier de la Bundeswehr. Une grande partie de l'opinion publique allemande a pris conscience pour la première fois que l'ISAF n'est pas engagée dans une opération non-violente de stabilisation, mais bien dans une contre-insurrection militaire.

Cependant, ce rejet est plus différencié qu'on ne le supposait. En effet, la population allemande n'est nullement indifférente à l'engagement de la Bundeswehr en Afghanistan et presque personne ne remet en question le fait qu'individuellement, les soldats remplissent leur devoir de manière remarquable. Mais beaucoup d'Allemands doutent du fait que l'engagement dans l'Hindu Kush contribue vraiment à la protection de la sécurité de la République fédérale et de ses citoyens, comme il est souvent proclamé par les hommes politiques allemands. Une majorité toujours croissante de la population allemande ne rejette ni la Bundeswehr en tant qu'institution, ni les missions à l'étranger en tant que telles, mais remet en cause le sens de l'engagement spécifique en Afghanistan.⁵

Récemment, en mai 2010, le célèbre Institut de démoscopie d'Allensbach a sondé l'opinion publique sur l'engagement allemand en Afghanistan. À la question « Êtes-vous pour ou contre qu'à l'avenir les soldats allemands participent à la force de protection en Afghanistan ? », 65 pour cent des personnes interrogées ont répondu

⁴ Source : <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/1546/umfrage/ansicht-zu-bundeswehreinsaetzen-in-afghanistan>

⁵ Thomas Petersen, « Wird Deutschland am Hindukusch verteidigt ? », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26 mai 2010.

qu'elles n'y étaient pas favorables, seulement 22 pour cent sont favorables à une poursuite de la participation. Il est logique que dans une telle situation, une majorité relative des Allemands préconise le retrait immédiat de la Bundeswehr du territoire afghan. Une des questions était : « Quant à la durée pendant laquelle l'armée doit rester en Afghanistan, les opinions divergent. Certains disent que nous devrions retirer immédiatement la Bundeswehr, même si aucune paix ne règne en Afghanistan, et d'autres disent que nous devrions retirer les forces armées seulement une fois que le pays est stable et sûr. Quelle est votre opinion ? » À cette question, 48 pour cent ont répondu que la Bundeswehr devait immédiatement être retirée de l'Afghanistan, seuls 32 pour cent ont estimé que le pays devait d'abord être stabilisé avant que l'armée ne puisse se retirer. Dans les nouveaux Länder, plus des deux tiers de la population, soit 68 pour cent, ont été en faveur d'un retrait inconditionnel.

Cette position n'est pas l'expression d'une attitude fondamentalement négative à l'égard des opérations militaires en général ou de celles de la Bundeswehr en particulier. Elle n'est donc pas comparable à l'opposition de l'opinion publique envers les opérations militaires dans les années 1990. Il est impressionnant de voir à quel point et avec quelle rapidité l'opinion des Allemands a évolué dans ce domaine dans les années qui ont suivi la réunification. Ainsi, si le nombre de ceux qui rejettent de la Bundeswehr en Afghanistan augmente, ce n'est pas dû à une éventuelle augmentation d'une opposition idéologique à l'armée ; les raisons doivent être davantage recherchées dans l'engagement même, ou plutôt dans sa couverture médiatique. Les Allemands ne se font aucune illusion sur le caractère de cet engagement : à la question : « Diriez-vous que la Bundeswehr se trouve en situation de guerre en Afghanistan ? », une majorité de 86 pour cent répond : « elle est en situation de guerre. » Tenter, même pour des raisons juridiques évidentes, de décrire l'engagement comme autre chose qu'une participation à une guerre - comme une « intervention de police », une « opération de stabilisation » ou « une situation proche de la guerre » - pourrait être interprété comme une tentative peu crédible d'embellissement de la situation.

D'autre part, il existe de sérieux doutes quant au sens de l'opération. La crainte d'une attaque terroriste en Allemagne a subi d'importantes fluctuations ces dix dernières années, mais dans l'ensemble, elle a diminué. Avant tout, la majorité des Allemands ne croit pas que l'engagement en Afghanistan permette de prévenir de telles attaques. Seulement 15 pour cent des personnes interrogées déclarent que l'engagement contribuerait à la sécurité de l'Allemagne. En revanche, 69 pour cent ne voient aucun lien entre l'engagement dans l'Hindu Kush et la sécurité allemande. Par conséquent, 59 pour cent des personnes interrogées considèrent que la participation à la mission de l'ISAF est une erreur. Cette position est majoritairement soutenue par les adhérents à tous les partis politiques. Seuls 21 pour cent contestent formellement cet énoncé.

Ce scepticisme est soutenu par la situation politique intérieure des autres États participant à l'ISAF : au sein de l'OTAN, un nombre croissant de gouvernements est sous pression pour mettre fin à la mission. Les parlements de deux pays de l'OTAN, dont les contingents en Afghanistan sont plus importants, ont déjà décidé d'annuler les missions de combat dans le cadre de l'ISAF. Dès juillet 2010, les Pays-Bas retireront leurs soldats du sud du pays ; d'ici décembre 2011, le contingent canadien sera également parti. Dans la mesure où il sera de plus en plus difficile de justifier leur propre engagement à leur population, d'autres États membres de l'OTAN pourraient suivre cet exemple. Signe particulièrement important pour l'ISAF, pour la première fois depuis 2009, on constate un « essoufflement » de l'engagement de la part des deux principaux pays fournisseurs de contingents à l'ISAF, les États-Unis et la Grande-Bretagne. Dans son discours du 1^{er} décembre 2009, dans lequel il fixait à juillet 2011 le début du retrait des troupes américaines, le président Obama réagissait certainement en partie à ce climat.

Enfin, l'opinion publique ne perçoit pas de progrès visible quant à l'objectif visé par la mission de l'ISAF. Huit ans après la création de l'ISAF en décembre 2001 et plus de six ans après la reprise de la mission par l'OTAN en août 2003, les objectifs qui visaient à assurer la sécurité n'ont pas été atteints : au cours du dernier trimestre de l'an dernier, environ 1 244 attaques en moyenne par mois (attaques à l'explosif, à l'arme de poing, à la roquette et au mortier) ont été enregistrées, soit une augmentation de 65 pour cent par rapport à 2008. Les victimes étaient des membres du contingent de l'ISAF, des représentants des autorités afghanes et des civils. Ceci a pour conséquence qu'environ 40-50 % du pays sont en permanence contrôlés par les talibans et que la reconstruction du pays, telle qu'elle est prévue par le mandat du Conseil de Sécurité de l'ONU, ne peut pas être organisée ou seulement de manière restreinte. Le fait que la mission de l'ONU en Afghanistan ait dû déplacer 600 membres du personnel international hors du pays ou dans des régions plus sûres après une attaque en novembre 2009, illustre bien ce point. Pour l'année 2010, aucune amélioration significative de la situation de sécurité n'est attendue.⁶

⁶ Cf. Les évaluations sceptiques du dernier rapport trimestriel du Secrétaire général de l'ONU sur la situation en Afghanistan, 10 Mars 2010 : <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/march172010-SG%20AFGHANISTAN%20REPORT.pdf>

Les problèmes structurels de la politique de sécurité allemande

Le débat allemand sur l'Afghanistan porte bien au-delà de la signification et des avantages de la mission spécifique dans l'Hindu Kush, ou encore de la stratégie appropriée en Afghanistan. En effet, ce débat révèle un certain nombre de caractéristiques structurelles, ou plutôt de problèmes de politique de sécurité allemande dont les conséquences dépassent de loin cet engagement et dont les alliés de la République fédérale devront tenir compte lors de futures opérations.⁷

À ces caractéristiques structurelles correspond avant tout une attente de la société, que la « dure » politique de sécurité a largement exclue du débat public depuis la fin de la guerre froide. Certes, une grande partie du peuple allemand accepte que l'engagement en Afghanistan ait un rapport avec les attentats du 11 septembre 2001 ; de même, l'argument selon lequel la sécurité de l'Allemagne serait défendue par l'engagement en Afghanistan a pendant longtemps été accepté. Mais plus les attaques remontent loin dans le temps, plus la mémoire s'estompe, et avec elle, la plausibilité de cette thèse. En outre, l'Allemagne a été en grande partie épargnée par les attentats terroristes d'inspiration islamiste, de telle sorte qu'il n'est guère possible de mener un débat stratégique sérieux sur cette menace.

Le deuxième facteur déterminant de la politique de sécurité allemande est le principe de « l'armée parlementaire ». L'indispensable consentement du Bundestag à tout déploiement de l'armée allemande à l'étranger expose la politique allemande dans ce domaine à un plébiscite permanent, par lequel chaque décision importante devient un exercice de haute voltige de politique intérieure. C'est précisément lors des débats autour du mandat, ou plutôt des décisions des années passées concernant l'Afghanistan, que l'on a pu voir clairement comment chaque homme politique a exploité cette question pour se distinguer sur un plan de politique intérieure ; comment ces mêmes hommes politiques ont encouragé les décisions qui ont réduit l'efficacité de la Bundeswehr sur le terrain et en fin de compte, démoralisé les forces armées, car les soldats ont dû avoir l'impression que les dirigeants politiques n'étaient pas réellement unis derrière eux.

⁷ Cf. L'excellent article de Michael Rühle, « Afghanistan, Deutschland und die NATO », *Sicherheit und Frieden*, 27 (2009), n°1, p. 1-7.

Troisièmement, les décideurs à Berlin conçoivent la participation militaire de l'Allemagne à la gestion internationale des crises exclusivement dans le contexte de la gestion post-conflit et du maintien de la paix - comme un exercice de solidarité internationale, mais sans lien avec leur propre sécurité nationale. Cette autolimitation fonctionnelle convient parfaitement à la classe politique allemande : elle satisfait la fraction politique favorable à l'aide au développement qui n'a jamais vraiment pu se faire aux opérations de la Bundeswehr à l'étranger, et qui était cependant contrainte de les accepter comme protection militaire des projets allemands d'aide au développement. Elle satisfait également les partisans traditionnels de la défense du territoire national, qui sont généralement sceptiques quant aux missions à l'étranger, car ils ne sont pas capables d'y reconnaître une référence directe à la défense immédiate du pays. Ces derniers envisagent l'avenir de la Bundeswehr principalement en termes de défense nationale et de lutte contre le terrorisme à l'intérieur du territoire.

Dans le cadre de l'engagement en Afghanistan, ces limitations structurelles se manifestent de plusieurs manières. Premièrement, une partie du discours dans le cadre des débats à Berlin s'en tient à une image de l'engagement comme une sorte d'aide au développement armée, et tente ainsi d'éviter une discussion sur la lutte contre le terrorisme, les opérations de combat et la solidarité de l'Alliance. Ainsi, la participation allemande à l'opération « *Enduring Freedom* » en Afghanistan a pendant longtemps été à peine abordée dans le débat public et à la fin 2008, le Bundestag n'a pas prolongé ce mandat. Même l'accent récurrent mis sur la nécessité d'un changement de stratégie peut être interprété comme une tentative pour exclure en grande partie le facteur militaire du débat sur l'Afghanistan. Même s'il est évident que la mission de l'ISAF conduit toujours à des incidents entraînant la mort de civils, les efforts de reconstruction civile demeurent tributaires de l'engagement militaire de l'OTAN. Que la Bundeswehr se voie obligée de mener des opérations de contre-insurrection, conformément au mandat de l'ONU, résulte d'une analyse de la réalité politique et militaire afghane qui n'est pourtant pas très appréciée à Berlin.

Les priorités de l'Allemagne après la Conférence de Londres sur l'Afghanistan

La conférence sur l'Afghanistan du 28 janvier 2010 n'a pas redéfini les principes de l'engagement dans l'Hindu Kush. Cependant, elle a servi, selon le gouvernement fédéral, à définir de manière plus précise l'orientation de la mission et à rendre ainsi possible le transfert de l'Afghanistan à une souveraineté responsable d'ici à 2013/2014. L'objectif de l'engagement de l'OTAN est – selon les représentants du gouvernement Merkel – de transférer l'entière responsabilité de la politique de sécurité aux autorités de sécurité afghanes dans les trois à quatre prochaines années et d'arriver ainsi à inclure aussi la politique de sécurité dans la souveraineté juridique internationale du pays. Cette transition doit être conçue de telle sorte qu'après le retrait des contingents étrangers, l'Afghanistan ne retombe pas dans la guerre civile ou ne redevienne pas un lieu sûr pour le recrutement, la préparation et le repli des réseaux terroristes transnationaux. Aussi désirables que soient des objectifs tels que la réduction de la production d'opium ou la lutte contre la corruption, les priorités durant cette période doivent être clairement fixées. Il s'agit premièrement de garantir militairement la sécurité et de former des forces de sécurité afghanes ; deuxièmement, d'établir d'un gouvernement efficace ; troisièmement, de permettre un développement économique et social, qui ne peut exister sans sécurité et sans un bon gouvernement.

Durant cette période de transition, un engagement encore plus important de la communauté internationale, y compris de l'Allemagne, sera nécessaire. Toutefois, il ne s'agit pas seulement d'engager plus de soldats ou plus d'argent : au lieu de cela, il est important d'établir précisément ce qui doit être accompli avec les ressources employées. La priorité doit aller à la sécurité et à la formation des forces de sécurité, à une action gouvernementale efficace et légitime et au développement du pays. D'après le texte anglais du mandat, il s'agit de la triade *Security – Governance – Development*. Des critères de réussite quantifiables (benchmarks) doivent donc être fixés de telle sorte que le succès et l'échec soient mesurés régulièrement et que la politique allemande, voire occidentale, puisse être adaptée si nécessaire. Que ce soit pour la sécurité en Afghanistan aussi bien que pour ses perspectives de développement, l'implication du voisinage régional revêt une importance particulière.

La classe politique allemande professe fréquemment, et à juste titre, qu'une stabilisation de l'Afghanistan et son développement politique et économique ne peuvent aboutir par les seuls moyens militaires. La mission de l'ISAF est seulement un instrument dans le cadre d'une approche globale, dont elle conditionne néanmoins la réussite de façon déterminante. Car sans un environnement sécurisé, le développement est impossible.

Dans ce contexte, il est évident que jusqu'à présent la classe politique allemande a commencé à distinguer les objectifs de l'ISAF réalisables à court terme des priorités à long terme de l'engagement allemand en Afghanistan. Il reste très peu des objectifs idéalistes de la politique allemande sur l'Afghanistan de ces dernières années. Ni la mise en place d'une démocratie à l'occidentale, ni la protection des droits de la femme ou l'éducation des jeunes filles afghanes ne sont présentées comme des objectifs sérieux de la politique allemande par les décideurs de Berlin. Une « stratégie de transfert de responsabilité », comme la prévoit le gouvernement fédéral, est redevenue le cœur du mandat de l'ONU et le point de repère central de la participation allemande à l'ISAF. Comme cela a déjà été mentionné, les résolutions pertinentes stipulent que l'ISAF doit aider les autorités afghanes à assurer la sécurité, afin qu'elles puissent exercer leurs activités dans un environnement sûr, tout comme le personnel des Nations Unies et tout autre personnel civil international qui se consacre en particulier à la reconstruction et aux opérations humanitaires.

Sur le plan opérationnel, la mission de l'ISAF a été spécifiée par son commandant en chef, le général américain Stanley McChrystal⁸, dans les « lignes directrices sur la contre-insurrection » d'août 2009. Par conséquent, les opérations militaires doivent viser à protéger la population et à regagner sa confiance. Les frappes aériennes à grande échelle, susceptibles de conduire à des victimes parmi les civils, doivent être évitées. Il est très important pour le succès de l'ISAF non pas seulement de libérer les zones de l'emprise des talibans, mais aussi d'empêcher leur retour, de créer de bonnes relations à long terme avec les civils et d'associer immédiatement le succès militaire aux efforts de construction de l'État et de développement économique. C'est tout particulièrement cet élément de la stratégie, accueilli avec empressement dans la République fédérale, qui nécessite toutefois un renfort des troupes et leur déploiement « sur zone » pour repousser l'influence des insurgés au moyen de missions de patrouille prolongées. Par le passé, on est parvenu à déloger ceux-ci de certaines régions de l'Afghanistan pour une courte durée. L'effectif restreint (mais pas seulement) du contingent allemand n'a toutefois pas permis que ces territoires soient en

⁸ Cette note a été rédigée avant la démission du général McChrystal et son remplacement par le général David Petraeus, le mercredi 23 juin 2010.

permanence maintenus sous contrôle et confiés au gouvernement central afghan.

Cela signifie aussi un risque plus élevé pour les soldats allemands, ce que les politiques allemands eux-mêmes reconnaissent.⁹ En outre, l'initiative prévoit de permettre d'ici à la fin de l'année 2010 le renforcement des forces de sécurité afghanes jusqu'à l'effectif visé. D'un point de vue allemand, un objectif réaliste de l'opération de l'OTAN doit faire sobrement le constat que, même après le retrait des troupes de l'OTAN, l'Afghanistan sera encore caractérisé par des tensions ethniques et un nombre limité d'attaques contre des représentants des autorités afghanes.

⁹ Cf. par exemple « Gutenberg rechnet mit weiteren Toten », *Die Zeit*, 24 avril 2010 : <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-04/trauerfeier-soldaten-afghanistan?page=1>

Plus de troupes à d'autres fins

Une concentration sur la mission essentielle du mandat de l'ONU et une contre-insurrection résolue – sans que cette expression ait beaucoup été utilisée à Berlin – ont, d'un point de vue de conduite des opérations et de politique d'alliance, fourni les arguments dans le débat allemand pour un renforcement du contingent allemand de l'ISAF en lien avec le nouveau mandat du Bundestag. Cela coïncide avec la formulation de nouvelles priorités qualitatives, qui devront être justifiées publiquement.

Tout d'abord, en vue de la « nouvelle » stratégie du commandant en chef de l'ISAF, le général McCrystal, une présence renforcée de troupes au sol est nécessaire non seulement pour débarrasser les zones des rebelles comme jusqu'à présent, mais aussi pour placer ces territoires sous le contrôle permanent du gouvernement afghan. D'autre part, une présence aussi renforcée pourrait réduire considérablement le besoin en frappes aériennes et contribuer ainsi à éviter les victimes civiles, ce qui est depuis longtemps une préoccupation de la politique allemande.

Toutefois, cela exige un plus grand nombre de troupes d'infanterie et une réserve aéromobile rapidement disponible, ainsi que des troupes du génie et de logistique pour pouvoir, le cas échéant, établir plusieurs bases militaires. C'est principalement dans cette perspective que doit être compris le débat récurrent autour du renforcement de l'armement du contingent allemand de l'ISAF.¹⁰

Deuxièmement, les efforts visant à un développement rapide de l'Armée nationale afghane (ANA) soulèvent également des questions qui concernent aussi bien la quantité que la qualité de l'engagement allemand. L'objectif d'atteindre les 134 000 soldats (ou même plus) d'ici décembre 2011 – et pour cela des forces de formation supplémentaires devront être fournies – devrait continuer à être visé.

Certes, le mandat actuel prévoit une augmentation du nombre de formateurs : au lieu de 280 formateurs, 1 400 soldats allemands seront affectés à l'avenir à la formation. Mais les rapports en provenance d'Afghanistan indiquent encore que l'engagement de l'Allemagne est toujours insuffisant. Le même constat s'applique aux

¹⁰ Cf. « Bieterwettstreit zur Stärkung der Feuerkraft », *Die Zeit*, 12 avril 2010 : <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-04/guttenberg-afghanistan-panzer>

efforts visant à former l'armée afghane et la police dans le cadre de la mission EUPOL Afghanistan.

Une importante restriction de la mission de l'Allemagne en Afghanistan demeure toutefois, même dans le cadre du mandat actuel. La limitation importante du déploiement allemand aux régions de Kaboul et du nord, ne peut plus guère être justifiée : l'Afghanistan représente désormais, d'après le mandat, une zone globale d'engagement, sans compter justement les réductions de troupes alliées prévues dans le sud. Le commandant de l'ISAF devrait avoir plus de liberté pour décider d'y déployer le contingent allemand, où cela lui semble nécessaire sur le plan opérationnel. D'une part, ceci améliorerait sensiblement l'efficacité de l'ISAF sans pour autant nécessiter un renforcement des troupes, et d'autre part, cela enverrait un signal important de partage équitable des charges au sein de l'alliance et de plein engagement de l'Allemagne dans la mission en Afghanistan. Compte tenu de cette restriction de zone du déploiement allemand, les forces allemandes n'ont pu jusqu'à maintenant accompagner les unités afghanes lors d'opérations dans d'autres parties du pays qu'avec une approbation ministérielle.

Le développement des critères de réussite

Pendant trop longtemps, la classe politique allemande a soit relevé le succès de sa politique en Afghanistan en soulignant les contributions fournies, telles que les moyens financiers apportés pour l'aide au développement, ou alors n'a désigné aucun critère de réussite. Au lieu de cela, la formulation d'objectifs vagues prédominait (« lutter contre le terrorisme islamiste », « démocratiser l'Afghanistan », etc.), objectifs dont la réalisation a été et est finalement incontrôlable. Ce n'est que ces derniers mois que le gouvernement fédéral a élaboré des critères (« benchmarks ») quantifiables, dans le cadre de la Conférence de Londres sur l'Afghanistan, et en accord avec les partenaires de l'OTAN. Ces critères doivent permettre de contrôler en permanence les progrès et l'efficacité de la mission de l'ISAF dans les trois à quatre années restantes. À partir des objectifs énoncés peuvent être identifiés certains critères de réussite quantifiables.

Dans les quatre années restantes, il sera nécessaire de contrôler en permanence les progrès et l'efficacité de la mission. Les critères, qui sont également quantifiables, peuvent découler de l'objectif de préparer, dans les deux ou trois prochaines années, le transfert de la responsabilité de la sécurité intérieure et extérieure aux forces de sécurité afghanes. De tels critères permettront d'examiner régulièrement les réussites et les échecs et, le cas échéant, de modifier une approche spécifique.

- *Quantité et qualité de la formation des forces de sécurité afghanes* : combien d'effectifs des forces de sécurité (armée et police) des 224 000 visés jusqu'à 2011 (armée : 134 000 ; police : 90 000) ont été formés et sont en mesure de mener des opérations efficacement et de manière indépendante ? Afin de mesurer l'amélioration de la capacité opérationnelle de l'armée ou des unités de police afghanes, le *Combined Security Transition Command-Afghanistan* américain responsable de la planification de la formation en Afghanistan a également développé une matrice qui évalue celles-ci selon quatre niveaux (*capability milestones*). Le premier niveau définit l'objectif final : une unité parfaitement capable de planifier et d'exécuter des opérations de contre-insurrection et de faire face, à l'échelle d'un bataillon. Les niveaux suivants sont ceux d'une unité qui ne peut planifier et réaliser

de telles opérations qu'avec le soutien plus ou moins important des forces internationales. Le dernier niveau correspond à celui d'une unité qui vient d'être constituée et qui n'est pas encore opérationnelle.

- *Nombre d'attaques* : comment se développent le nombre d'attaques et le nombre de victimes ? Il est possible de mesurer concrètement si un recul significatif des attaques est enregistré dans certaines régions ou provinces.
- *Désarmement, démobilisation et réintégration (DDR)* : Combien d'insurgés ont volontairement déposé les armes, combien de groupes d'insurgés se sont officiellement dissous et ont cessé toutes leurs activités ? Combien d'insurgés ont été réintégrés dans la vie civile ?
- *Reconstruction* : dans combien de domaines une reconstruction ininterrompue du pays est-elle possible avec l'aide des organisations internationales, des autorités afghanes et des ONG, sans même une protection militaire directe ?
- *Retour et sort des réfugiés afghans et des personnes déplacées* : combien de réfugiés afghans peuvent retourner vers la zone d'habitation de leur choix ? Dans quels territoires un retour est-il impossible jusqu'à nouvel ordre ?
- *Provinces transférées* : ce dernier critère, peut-être le plus pertinent des critères permettant de mesurer le succès de l'engagement, mesure combien des 34 provinces sont suffisamment sûres pour que la responsabilité de leur sécurité puisse être transférée aux autorités afghanes avant la fin 2013. Ceci devrait être évalué au moins une fois par an. Il serait bon d'identifier aussi, parmi les provinces dont la responsabilité de la sécurité ne peut pas encore être transférée, lesquelles nécessitent seulement le soutien de l'ISAF et lesquelles doivent demeurer principalement sous la responsabilité de l'ISAF.

Une fois que l'on sera parvenu à engager le processus de transfert aux autorités afghanes de la responsabilité en matière de sécurité, à rendre ce processus quantifiable et à le conditionner, alors seulement la mission de l'ISAF, et avec elle l'engagement allemand en Afghanistan, bénéficiera, le temps qu'il reste, d'une légitimité nationale suffisante.

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. L'Ifri, du côté français, et la DGAP, du côté allemand, en exercent la tutelle administrative. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le Quai d'Orsay et l'Auswärtiges Amt ; son conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de trouver et de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Hans Stark assure le secrétariat général du Cerfa depuis 1991. Louis-Marie Clouet y est chercheur et responsable de la publication des *Notes du Cerfa* et des *Visions franco-allemandes*. Nele Wissmann travaille au Cerfa comme assistante de recherche et est chargée de mission dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir ».