

Bundestag allemand

20^e législature

Document 20/10400

19/02/2024

Extrait du rapport intérimaire

Commission d'étude ad hoc « Retour d'expérience après la mission en Afghanistan pour les futurs engagements en réseau de l'Allemagne »

Dernière mise à jour : 19 février 2024

Sommaire :

Avant-propos du président

Remerciements aux femmes et aux hommes qui ont servi dans le cadre de la mission allemande en Afghanistan

- 1 Introduction**
- 2 Rapport de synthèse**
- 2.1 Opinion séparée des députés AfD Jan Nolte et Joachim Wundrak et de l'expert Reiner Haunreiter à propos de la section 2¹**
- 3 Évaluations et retour d'expérience de la mission / perspectives pour la deuxième phase**
- 3.1 Connaissances, contexte et analyse**
- 3.2 Motifs, objectifs et stratégies**
- 3.3 Mise en œuvre, capacités, impact, pérennité**
- 3.4 Contrôle, suivi et évaluation, perception par l'opinion publique et communication**
- 3.5 Opinion séparée des experts Carlo-Antonio Masala, Egon Ramms et Jörg Vollmer à propos de la section 3.3²**
- 3.5.1 Réponse des experts Winfried Nachtwei, Katja Mielke et Ursula Schröder à l'opinion séparée des experts Carlo-Antonio Masala, Egon Ramms et Jörg Vollmer à propos de la section 3.3³**
- 3.5.2 Réponse des députés AfD Jan Nolte et Joachim Wundrak et de l'expert Reiner Haunreiter à l'opinion séparée des experts Carlo-Antonio Masala, Egon Ramms et Jörg Vollmer à propos de la section 3.3⁴**

¹ Les auteurs de l'opinion séparée sont seuls responsables de son contenu et des mentions de source.

² Les auteurs de l'opinion séparée sont seuls responsables de son contenu et des mentions de source.

³ Les auteurs de la réponse sont seuls responsables de son contenu et des mentions de source.

⁴ Les auteurs de la réponse sont seuls responsables de son contenu et des mentions de source.

Avant-propos

Mesdames, Messieurs,
Chères lectrices, chers lecteurs,

En 2001, lors de l'adoption de la motion sur la participation à la mission en Afghanistan par le Bundestag allemand, dix ans avaient passé depuis l'effondrement de l'Union soviétique et la réunification, la Chine était sur le point d'entrer à l'OMC et l'ordre mondial dominé par les États-Unis était à son apogée. En donnant son accord à l'invocation de la clause de défense collective du traité de l'OTAN le lendemain des attentats de New York, l'Allemagne témoignait, aux côtés de nombreux autres pays, sa solidarité avec les États-Unis. Elle a participé avec ses partenaires à la mission en Afghanistan jusqu'au retrait en 2021.

Les attentats organisés et perpétrés par Al-Qaïda ont été le point de départ de la « lutte mondiale contre le terrorisme » décrétée par George W. Bush. Ils ont aussi entraîné un changement dans la politique étrangère américaine, qui a commencé avec l'Afghanistan et s'est poursuivi les années suivantes par l'intervention en Irak et par des opérations militaires en Asie et au Proche et Moyen-Orient.

Même si l'Allemagne n'a pas, et à juste titre, participé à toutes les interventions, il est important de revenir sur la situation des années post-2001. Les attaques contre le Pentagone et le World Trade Center n'ont pas été un événement isolé et, pendant de nombreuses années, de grandes villes d'Europe ont connu des attentats. Ceux de Madrid, de Paris et de Londres, mais aussi des tentatives déjouées en Allemagne et, enfin, l'attentat terroriste de la Breitscheidplatz à Berlin en 2016 nous ont montré la menace que constituaient les groupements islamistes et rendu nécessaire une action politique. La décision de s'engager pendant plus de vingt ans en Afghanistan aux côtés des États-Unis n'était donc pas uniquement motivée par le partenariat transatlantique, mais avait aussi pour objectif de couper les groupes terroristes de leur base arrière. À cela est venue s'ajouter, après la chute du régime des talibans, la volonté de mettre en place un État démocratique.

Pendant les vingt années qu'a duré cette mission, unique en son genre dans l'histoire allemande de l'après-guerre, la situation politique mondiale et de nombreux éléments du contexte ont évolué. Le rôle de l'Allemagne sur la scène internationale a, lui aussi, changé et continue de le faire. C'est précisément parce qu'en fin de compte, le retour au pouvoir des talibans a marqué l'échec de cette mission qu'il est très important de l'analyser et d'en tirer des enseignements utiles pour l'avenir de la politique étrangère de la République fédérale.

La constitution, par un vote pluripartite, de la commission d'étude ad hoc, à laquelle la coopération d'experts permanents a conféré un caractère particulièrement constructif, témoigne de la volonté de notre Parlement d'assumer une mission aussi difficile qu'importante, celle de tirer les enseignements des décisions passées afin d'éviter les erreurs à l'avenir.

Vu l'état actuel du monde, les nombreux foyers de conflit et l'énorme potentiel d'aggravation existant dans différentes régions et entre différents acteurs, nous devons partir du principe qu'à l'avenir, l'Allemagne sera plutôt davantage que moins sollicitée. Les missions au Mali ou au Niger, qui se sont terminées récemment ou qui finiront prochainement, montrent, elles aussi, que nous devons adapter nos instruments si nous voulons continuer à participer à l'édification d'un monde plus pacifique et plus prospère.

Nous sommes la première économie d'Europe et un acteur respecté sur la scène internationale et c'est donc à juste titre que l'on attend de nous un engagement diplomatique, humanitaire, en faveur du développement et, également, au plan militaire. L'approche en réseau ou approche intégrée restera le principe fondamental de l'engagement allemand dans la gestion internationale des crises et des conflits.

L'ère de la multipolarité croissante sera plus instable et plus sujette aux crises. Il est d'autant plus important pour l'Allemagne d'y être préparée et, en tirant les leçons du passé, de se positionner en fonction de ses intérêts et dans le respect de ses valeurs.

Le présent rapport intérimaire de la commission d'étude ad hoc passe en revue les vingt années de la mission en Afghanistan. Ses résultats seront la base de la deuxième phase de ses travaux, pendant laquelle la commission tirera des conclusions concrètes et formulera des recommandations.

Michael Müller, membre du Bundestag

Président

de la commission d'étude ad hoc « Retour d'expérience après la mission en Afghanistan pour les futurs engagements en réseau de l'Allemagne »

Remerciements aux femmes et aux hommes qui ont servi dans le cadre de la mission allemande en Afghanistan

Pendant près de vingt ans, des personnels civils et militaires – femmes et hommes de la Bundeswehr, du service diplomatique et consulaire, de l'aide humanitaire, de la coopération au développement et de la police – sont, avec l'appui de personnels recrutés localement, intervenus en Afghanistan en faveur de la stabilité, de la sécurité et de la reconstruction. Beaucoup d'entre eux ont payé de leur intégrité physique et psychique leur action au service de la République fédérale d'Allemagne et un nombre non négligeable se bat encore contre les séquelles. Nous leur sommes tous reconnaissants de leur engagement.

À partir de 2001, ce sont au total 93 000 soldats qui ont été déployés en Afghanistan sur mandat du Bundestag et y ont servi dans 76 contingents. Ils l'ont fait en s'exposant à des risques personnels élevés et dans des conditions extrêmement difficiles, loin de chez eux et de leurs familles. Pour cela, nous leur devons toute notre reconnaissance.

Nous rendons hommage à la mémoire des 59 soldats allemands tombés au combat ou décédés dans l'exercice de leur mission. La mission en Afghanistan a été la plus meurtrière de l'histoire de la République fédérale d'Allemagne. Trois membres de la police fédérale et quatre collaborateurs d'organisations humanitaires et de coopération internationale allemandes y ont aussi laissé la vie. Nous déplorons également les nombreuses victimes et les soldats tués au combat dans les rangs de nos alliés, de nos partenaires afghans et dans la population civile.

C'est à nous tous qu'il appartient de tirer les enseignements de la mission en Afghanistan et les conséquences nécessaires pour l'avenir. La commission d'étude ad hoc entend apporter sa pierre à cet édifice.

1 Introduction

Le 11 septembre 2001, des membres de l'organisation terroriste djihadiste Al-Qaïda détournèrent quatre avions de ligne et en précipitèrent deux contre les tours jumelles du World Trade Center à New York et un sur le Pentagone à Washington. Le quatrième appareil s'écrasa dans un champ suite à la révolte de ses passagers. Ces attentats firent 2 977 victimes ressortissantes de 92 pays.

Le monde réagit sans tarder. Le Conseil de sécurité des Nations unies condamna les attentats à l'unanimité dans une résolution adoptée le 12 septembre 2001, y voyant une menace à la paix internationale et soulignant le « droit inhérent » de tous les États à la légitime défense individuelle ou collective. Le jour même, le chancelier fédéral Gerhard Schröder fit une déclaration gouvernementale au Bundestag allemand. Il y assurait les États-Unis de la solidarité sans réserve de l'Allemagne et qualifiait les attentats de déclaration de guerre à l'ensemble du monde civilisé. Le 12 septembre 2001, le Conseil de l'OTAN invoqua pour la première fois la clause de défense collective conformément à l'article 5 du Traité de l'Atlantique nord, sous réserve que l'attaque ait bien été conduite depuis l'étranger. S'exprimant devant le Congrès américain, le président George W. Bush annonça le 20 septembre 2001 une « guerre contre le terrorisme ».

Suite au refus des talibans d'extrader les terroristes d'Al-Qaïda, l'opération Enduring Freedom (OEF) fut lancée contre le régime des talibans et Al-Qaïda un peu moins de quatre semaines après les attentats, le 7 octobre 2001.

Le 16 novembre 2001, le Bundestag allemand vota en faveur de la participation de la Bundeswehr à l'opération antiterroriste Enduring Freedom ; le 22 décembre 2001, il adopta la motion sur la participation à la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS), une des missions mandatées le 20 décembre 2001 par les Nations unies pour appuyer la sécurité et la reconstruction en Afghanistan.

Moins de trois mois après les attentats, du 27 novembre au 5 décembre 2001, eut lieu la conférence de Petersberg consacrée à la sécurité en Afghanistan et à la transition vers un régime démocratiquement élu. Un gouvernement intérimaire, présidé par Hamid Karzaï, entra en fonctions deux semaines plus tard.

Le gouvernement fédéral, le Bundestag et de nombreuses organisations de la société civile prirent rapidement la décision d'apporter aussi leur soutien à la reconstruction de l'Afghanistan.

L'Allemagne a maintenu son engagement et fourni un appui militaire et civil pendant deux décennies. Cette mission s'est inscrite dans un cadre international strict, sous l'égide des Nations unies, au sein de leurs structures et sur la base de leurs résolutions et dans le cadre des opérations dirigées par l'OTAN, auxquelles de nombreux autres pays ont participé aux côtés des membres de l'Alliance.

Elle a pris fin en août 2021 par le retrait complet des forces, qui a débouché sur une opération d'évacuation. Les talibans revinrent au pouvoir. L'engagement international et allemand n'a pas atteint ses objectifs stratégiques essentiels.

Face à ce constat, le Bundestag allemand a constitué deux instances : une commission d'enquête (document 20/2352 du Bundestag) qui se consacre à la période comprise entre

la signature de l'accord de Doha le 29 février 2020 et la fin du mandat des forces armées allemandes assurant l'évacuation militaire le 30 septembre 2021 et le retrait d'Afghanistan, et une commission d'étude ad hoc sur la mission en Afghanistan considérée dans son ensemble (document 20/2570 du Bundestag).

La commission d'étude ad hoc, composée de députés et d'experts, est chargée d'explorer tous les aspects de l'engagement mené entre 2001 et 2021 en Afghanistan par l'Allemagne au plan de la politique étrangère, de sécurité et de développement et d'en tirer des enseignements pour les futurs engagements en réseau dans la politique étrangère et de sécurité. On entend par « engagement en réseau » l'imbrication entre les instruments militaires, policiers, diplomatiques, de développement, humanitaires et économiques dans le cadre de la gestion internationale des crises et des missions de paix.

Une des missions de la commission d'étude ad hoc est de procéder à une analyse et une évaluation générales portant notamment sur l'ensemble des activités allemandes en Afghanistan.

Lors de la première phase de ses travaux, la commission a fait un état des lieux et une analyse critique du mode opératoire, des erreurs commises, mais aussi de l'aide qui avait bénéficié à la population et de l'ampleur des améliorations apportées aux structures du pays. Elle en a tiré ses premières conclusions pour les futurs engagements en réseau dans le cadre de missions internationales et les expose dans le présent rapport intérimaire.

La commission a entendu de nombreux experts externes lors d'auditions publiques et retransmises en direct sur Internet. Les enregistrements et les comptes rendus de ces auditions sont disponibles sur le site Internet du Bundestag.

La commission a analysé la mission dans trois groupes de projet thématiques lors de séances non publiques. Les députés et les experts membres de la commission y ont éclairé les activités de l'Allemagne en matière de sécurité et de stabilisation, de développement civil et de promotion de la paix ainsi que de construction de l'État et de mise en place de structures de gouvernance en Afghanistan. Ils ont interrogé des décideurs et des responsables d'alors, des spécialistes et témoins de l'époque, ont eu des entretiens de fond et étudié des documents du gouvernement fédéral et d'organisations, associations et ONG internationales. Le public n'était pas admis lors de ces séances, surtout dans un souci de confidentialité pour les experts mentionnés ci-dessus.

Conformément à la motion la constituant, la commission traitera deux autres sujets qui ont empêché un développement social et économique positif en Afghanistan : la corruption et l'économie de la drogue. La commission a décidé de commanditer une expertise sur chacun de ces sujets.

Pendant la deuxième phase de ses travaux, la commission se détournera de l'Afghanistan et élaborera, sur la base des enseignements qu'elle a tirés de la phase précédente, des recommandations concrètes pour les futurs engagements en réseau de l'Allemagne. Elle publiera son rapport final au printemps 2025.

2 Rapport de synthèse (version abrégée du rapport intérimaire)⁵

Conformément au mandat qui lui a été confié, la commission d'étude ad hoc a consacré la première phase de ses travaux aux près de vingt ans d'engagement allemand en Afghanistan et analysé cet engagement. Le texte ci-dessous résume les principaux résultats issus des auditions et des travaux des groupes de projet, ainsi que l'expertise apportée par les membres de la commission, les experts et les députés du Bundestag.

La solidarité et l'attachement en matière de sécurité avec les États-Unis au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 ont été à l'origine de la participation de l'Allemagne aux missions en Afghanistan. L'Allemagne s'est révélée être un allié sûr dans le cadre de ses attributions, elle a fourni l'un des plus gros contingents pendant toute la durée de l'intervention et exercé des responsabilités de direction. Les militaires et policiers allemands et le personnel civil du service diplomatique et consulaire, de la coopération au développement et de l'aide humanitaire ont fait preuve d'un grand professionnalisme dans l'accomplissement des tâches qui leur avaient été confiées.

Néanmoins, le retrait de la mission et la prise du pouvoir par les talibans en 2021 ont signé l'échec stratégique de l'Allemagne et de ses partenaires de la coalition internationale et leur incapacité à sécuriser et pérenniser les acquis et les objectifs à long terme.

Outre sa mission militaire de stabilisation et de lutte contre le terrorisme international, l'Allemagne poursuivait un objectif de mise en place d'un État aux institutions respectueuses de l'État de droit et de transformation sociale de grande ampleur. La communauté internationale n'a pas su se doter d'une stratégie de long terme cohérente et susceptible d'être mise en œuvre de manière réaliste avec les capacités et les ressources disponibles afin d'aider l'Afghanistan à devenir un pays stable, capable d'assurer lui-même sa sécurité, doté d'institutions fiables et de perspectives économiques et sociales.

Ces objectifs très ambitieux, leur faisabilité et les ressources nécessaires pour les atteindre n'ont pas fait l'objet d'une évaluation continue et autocritique suffisante. Des connaissances et des bilans de la situation, détaillés et sans concession, avaient bien été fournis par diverses sources d'information, mais n'avaient pas été réunis en une vue d'ensemble réaliste.

Les ressources humaines mises à disposition, en particulier par les forces d'intervention civiles et par la police, étaient elles aussi insuffisantes face à l'objectif de construction de l'État. L'adaptation du matériel et des capacités de la Bundeswehr à l'évolution du niveau de menace en Afghanistan a parfois manqué de réactivité.

En ce qui concerne la répartition des ressources financières, notamment pour les projets à court terme, la réceptivité et les capacités des partenaires afghans ont parfois été surestimées, nuisant ainsi au caractère durable de l'impact. L'analyse de la situation et l'évaluation des progrès accomplis, trop souvent concentrées sur les grandes villes, n'ont pas fourni d'enseignements applicables à l'ensemble du pays.

La coopération entre les ministères impliqués s'est améliorée au fil de la mission mais, globalement, la coordination au plan stratégique entre eux a été insuffisante, tant en Allemagne que sur le terrain. Des formats tels que les réunions des secrétaires d'État n'ont pas permis de surmonter les égoïsmes ministériels. Le travail en réseau a été également

⁵ Cette section a donné lieu à une opinion séparée des députés AfD Jan Nolte et Joachim Wundrak et de l'expert Reiner Haunreiter.

insuffisant au niveau parlementaire. La priorité a été accordée au contrôle et le volet militaire a généralement été privilégié lors des débats sur les reconductions du mandat.

Au niveau international, la présence de nombreux acteurs défendant des intérêts parfois concurrents a compliqué la concertation et, partant, rendu difficile l'adoption d'objectifs communs et la coordination des ressources mises en œuvre.

L'Allemagne ne s'est pas elle non plus penchée autant qu'il l'aurait fallu sur la culture, l'histoire et les traditions afghanes. Les connaissances qui existaient sur le pays n'ont pratiquement pas été prises en compte, surtout au début. L'Allemagne n'a pas compris et intégré les hiérarchies et structures sociales traditionnelles, les particularismes régionaux et les rapports de force locaux autant que l'exigeait l'objectif de construction de l'État. La République d'Afghanistan, État de création récente, a vu s'éroder sa légitimité et sa capacité d'agir sur l'ensemble du territoire. Dans le même temps, on a sous-estimé l'influence croissante des talibans et le soutien dont ils bénéficiaient dans certaines parties de la société afghane. La recherche d'une solution politique au conflit a commencé trop tardivement et n'a pas été menée avec la cohérence requise.

Bien que, rétrospectivement, la mission en Afghanistan n'ait pas globalement été un succès, elle a cependant obtenu certains succès qui ont contribué, jusqu'au retour des talibans au pouvoir à l'été 2021, à une amélioration des conditions de vie et à des progrès dans les domaines des infrastructures, de la santé et de l'éducation. Les femmes et les filles ont été les principales bénéficiaires de la présence internationale en Afghanistan pendant cette période. Les personnels civils et militaires allemands déployés sur le terrain ont accompli, sans ménager leurs efforts, une tâche difficile qui a contribué à améliorer la situation de la population afghane dans de nombreux domaines.

La mission en Afghanistan a été le point de départ d'un processus d'apprentissage qui dure encore et a contribué à une évolution et à des ajustements au sein de la Bundeswehr et dans les ministères impliqués. La commission d'étude ad hoc présente ici un examen de grande ampleur et une analyse critique de la mission considérée dans son ensemble, sur la base desquels elle formulera, lors de la suite de ses travaux, des recommandations sur les missions futures à l'intention du gouvernement fédéral et du Bundestag.

2.1 Opinion séparée des députés AfD Jan Nolte et Joachim Wundrak et de l'expert Reiner Haunreiter à propos de la section 2⁶

Le 30 juin 2021, l'arrivée des 264 derniers soldats sur la base aérienne de Wunstorf marquait la fin d'une mission qui avait duré vingt ans et avait aussi été la plus meurtrière de l'histoire de la Bundeswehr⁷. À peine plus de trois mois auparavant, le 25 mars 2021, le Bundestag allemand s'était prononcé, comme le demandait le gouvernement fédéral, par 432 voix pour, 176 voix contre et 21 abstentions en faveur de la prolongation de la mission de l'OTAN en Afghanistan⁸. Le groupe parlementaire AfD, qui n'avait cessé de demander l'arrêt de la mission en Afghanistan depuis son entrée au Bundestag allemand en 2017⁹,

⁶ Les auteurs de l'opinion séparée sont seuls responsables de son contenu et des mentions de source.

⁷ Cf. <https://www.bundeswehr.de/de/einsaetze-bundeswehr/abgeschlossene-einsaetze-der-bundeswehr/afghanistan-resolute-support/resolute-support-beendet-rueckverlegung-abgeschlossen-5101254> (en allemand, document consulté le 1^{er} février 2024).

⁸ Cf. compte rendu de séance 19/218, débat p. 27563 et suiv., résultat pp. 27581-27584.

⁹ Par exemple par la motion « *Mettre fin à l'engagement allemand en Afghanistan* » du 20 février 2019 (document 19/7937 du Bundestag).

avait voté à l'unanimité contre cette motion¹⁰. C'est ainsi, par exemple, qu'une motion de l'AfD intitulée « *Ce n'est pas l'Allemagne que l'on défend dans l'Hindou Kouch – pour un retrait rapide des soldats allemands d'Afghanistan* » (document 19/27199 du Bundestag) avait été rejetée par tous les autres groupes parlementaires¹¹.

Le ministre fédéral des Affaires étrangères d'alors, Heiko Maas, avait justifié la prolongation du mandat en indiquant notamment qu'elle était nécessaire car « *nous voul[ions] préserver les acquis des dernières années [...]* »¹². Le texte du mandat indique que la mission n'a pas seulement conduit « *à l'émergence d'un État contrôlé démocratiquement qui [s'engage] à respecter les droits humains universellement reconnus* », mais qu'elle a aussi contribué « *au renforcement des droits des femmes et des enfants* »¹³. On y lit plus loin que l'Allemagne aurait, avec d'autres nations, « *constitué une armée afghane [...] qui mène de manière autonome 95 % des interventions dangereuses contre les talibans* »¹⁴. Mais, à la grande surprise des responsables de l'époque, tout est allé très vite : dès le 14 avril 2021, le Conseil de l'OTAN décidait la fin de la mission. Moins de deux mois après le retour des derniers soldats allemands, les talibans revenaient au pouvoir en Afghanistan.

Le Bundestag a adopté le 8 juillet 2022 la motion demandant la constitution d'une commission d'étude ad hoc « *Retour d'expérience après la mission en Afghanistan pour les futurs engagements en réseau de l'Allemagne* » présentée par les groupes parlementaires de la coalition tricolore et le groupe CDU/CSU. Outre l'analyse de la mission en Afghanistan, la commission est également chargée d'en tirer des enseignements pour les futurs engagements en réseau. Ce faisant, tous les partis responsables, par leur participation aux coalitions successives, de l'échec global de ces vingt années d'engagement en Afghanistan ont orienté l'évaluation dans un certain sens. Par exemple, la question de savoir si les futures interventions militaires allemandes menées selon l'approche en réseau à l'étranger, en particulier dans des aires à la culture différente de la nôtre, auront la moindre chance de succès, n'est même pas posée¹⁵.

Le récit selon lequel la Bundeswehr défendrait l'Allemagne dans l'Hindou Kouch a cessé d'être valable, au moins depuis la destruction des structures d'Al-Qaïda en Afghanistan. Les talibans avaient des objectifs nationaux, tout au plus transfrontaliers, qui s'étendaient également au Pakistan. Ils n'ont jamais été une organisation terroriste opérant au plan international, qu'il aurait fallu combattre en Afghanistan pour l'empêcher de commettre des attentats en Allemagne. Comme le faisaient remarquer par exemple l'ancien ministre fédéral Joschka Fischer¹⁶ et l'ancien ambassadeur Michael Steiner¹⁷ lors des auditions publiques de la commission d'étude ad hoc, il s'agissait au contraire presque uniquement de prouver aux États-Unis que nous étions un allié fidèle. C'est aussi ce qui explique la poursuite de la mission en Afghanistan, alors même que les objectifs fixés dans le texte du

¹⁰ Cf. compte rendu de séance 19/218, p. 27583.

¹¹ Cf. compte rendu de séance 19/218, p. 27571.

¹² Compte rendu de séance 19/215, p. 27121.

¹³ Document 19/26916 du Bundestag, p. 5.

¹⁴ Compte rendu de séance 19/215, p. 27127.

¹⁵ L'avant-dernière phrase du court texte présentant la commission d'étude ad hoc sur le site Internet du Bundestag allemand correspond à ce que nous souhaiterions à ce propos, mais elle contredit le fonctionnement pratique de la commission et la motion constituant la commission, dont ni l'un ni l'autre ne remet justement en cause l'approche en réseau. Cf. https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/enquete_afghanistan (en allemand, document consulté le 1^{er} février 2024).

¹⁶ Cf. compte rendu de la 24^e séance de la commission d'étude ad hoc du 3 juillet 2023 https://www.bundestag.de/resource/blob/975832/c88e95ae0af1f488f04fb77911f1c418/Wortprotokoll_Anhoerung-am-03-07-2023-data.pdf (en allemand, document consulté le 1^{er} février 2024), p. 5 et 26 :

¹⁷ Cf. compte rendu de la 5^e séance de la commission d'étude ad hoc du 21 novembre 2022 https://www.bundestag.de/resource/blob/927700/13727d76e165d018764975944b2a965d/Wortprotokoll_21-11-2022-data.pdf (en allemand, document consulté le 1^{er} février 2024), p. 9.

mandat n'ont jamais pu être atteints et que des pays comme les Pays-Bas, le Canada ou la France s'étaient retirés prématurément¹⁸.

Le groupe AfD au Bundestag estime que ce rapport intérimaire ne peut pas, surtout à la lumière des différentes auditions publiques, avoir pour résultat l'obligation d'identifier tel ou tel « petit ajustement » qui assurerait à l'avenir la réussite de missions telles que celle qui a été menée en Afghanistan. L'approche de construction d'États et de nations dans des aires de culture étrangère à la nôtre, dans l'objectif de mettre en place un autre système politique depuis l'extérieur et de remplacer les traditions, les coutumes et les valeurs, s'est avérée une fois de plus irréaliste. Une approche en réseau, impliquant une amélioration de la concertation et de la coordination entre différents ministères sur des questions stratégiques, n'en est pas moins judicieuse. L'AfD estime toutefois que lorsque la commission poursuivra ses travaux, il sera décisif qu'elle formule plus concrètement comment cela pourra être garanti. En effet, il n'est pas possible, même avec la meilleure approche en réseau, de transformer tout simplement des États et des sociétés de culture différente de la nôtre.

Les pays de l'OTAN ont, à l'unanimité, considéré les attentats terroristes du 11 septembre 2001 comme une attaque contre les États-Unis ; l'Allemagne, remplissant en cela ses engagements de membre de l'Alliance, a participé à l'intervention en Afghanistan. Une autre raison importante de l'engagement en Afghanistan était la volonté de l'Allemagne de compenser sa non-participation à la guerre en Irak. C'était inévitable à l'époque. Mais l'obligation pressante, politiquement motivée, de prendre des décisions rapides s'est opposée à une analyse approfondie de la situation en Afghanistan. Et ce n'est que deux ans après le début de l'intervention que le gouvernement SPD-Verts de l'époque présenta un premier « document stratégique pour l'Afghanistan ». Il ne s'agissait pourtant pas d'une stratégie élaborée par les différents ministères impliqués, fixant des objectifs et un calendrier clairs et affectant des moyens civils et militaires correspondants. Aucun des gouvernements fédéraux qui se sont succédé pendant plus de vingt ans n'a comblé cette lacune.

Les alliés n'ont pas suffisamment coordonné leurs objectifs et intérêts différents et l'Allemagne n'a pas formulé ses objectifs nationaux.

Un autre sujet que la commission d'étude ad hoc n'a pas examiné, bien que la motion la constituant la chargeait d'analyser l'ensemble de cette mission de vingt ans, est la procédure d'accueil des personnels locaux mise en place dès 2013¹⁹. Le gouvernement afghan de l'ancien président Karzaï la critiquait déjà à l'époque, estimant qu'elle sapait le « moral du peuple afghan », car la République islamique d'Afghanistan avait précisément besoin de cette main-d'œuvre qualifiée et bien formée²⁰. La fuite des cerveaux, conséquence que cette procédure n'a pas seulement intensifiée, mais surtout la pression migratoire générale exercée sur l'Allemagne, ont par ailleurs été encore renforcées par l'édulcoration et l'extension dans le temps de la définition des « personnels locaux » intervenues à l'été 2021 et par le début, en octobre 2022, du programme d'accueil fédéral avec 44 146 promesses d'accueil.²¹

¹⁸ Cf <https://www.nzz.ch/international/frankreich-hat-schon-frueh-am-afghanistan-einsatz-gezweifelt-ld.1642483>, <https://taz.de/Ende-des-Afghanistan-Mandats/15148508/> et <https://www.tageblatt.lu/nachrichten/ausland/niederlande-beginnen-abzug-aus-afghanistan-96543462/> (en allemand, documents consultés le 1^{er} février 2024).

¹⁹ La première commission d'enquête « Afghanistan » constituée elle aussi pendant la législature actuelle porte uniquement sur la période allant du 29 février 2020 (signature de l'accord de Doha entre les États-Unis et les talibans) au 30 septembre 2021 (fin du mandat de la mission de forces armées allemandes en vue de l'évacuation militaire) ; document 20/2352 du Bundestag, p. 3 ; sinon, voir la motion précédente de l'AfD (document 20/1867 du Bundestag).

²⁰ <https://www.spiegel.de/politik/ausland/afghanistan-abzug-karzai-protestiert-gegen-asyl-fuer-bundeswehr-helfer-a-895071.html> (en allemand, document consulté le 1^{er} février 2024).

²¹ Cf. document 20/8322 du Bundestag, p. 3.

De plus, la motion instituant la commission ne fait nulle mention des bouleversements géopolitiques survenus dans le monde depuis le début de la guerre en Ukraine et qui n'épargnent pas l'Allemagne. Dans ces conditions, le groupe AfD met encore plus qu'avant l'accent sur l'approche consistant à se recentrer sur la défense du pays et de l'Alliance et à donner à la Bundeswehr toutes les ressources humaines et matérielles dont elle a besoin pour assurer sa pleine capacité opérationnelle. Une vision à plus long terme aurait été en outre souhaitable face à la guerre actuelle en Ukraine, sur le continent européen, et aux évolutions de la situation sécuritaire dans le monde. C'est ce que prônera l'AFD pendant la deuxième phase des travaux de la commission.

3 Évaluations et enseignements de la mission / perspectives pour la deuxième phase

Les analyses et les évaluations détaillées ont eu lieu au sein de trois groupes de projet thématiques (sécurité et stabilisation ; développement civil et promotion de la paix ; construction de l'État et mise en place de structures de gouvernance). Les résultats des travaux de ces groupes sont présentés en lien avec les quatre thèmes suivants qui se sont avérés essentiels et dignes d'être améliorés dans tous les groupes de projet.

1. Connaissances, contexte et analyse
2. Motifs, objectifs et stratégies
3. Mise en œuvre, capacités, impact, pérennité
4. Contrôle, suivi et évaluation

3.1 Connaissances, contexte et analyse

Le contexte afghan

La réalité culturelle de l'Afghanistan, les hiérarchies traditionnelles, les structures sociales fragmentées, les rapports de force politiques et la complexité des conflits d'intérêts à plusieurs niveaux – par exemple entre les acteurs urbains et ruraux, ou entre les anciennes parties à la guerre civile (milices) – n'ont pas été suffisamment pris en compte par la partie allemande dans sa prise de décision, en particulier en ce qui concerne la construction de l'État, mais aussi dans la mise en œuvre opérationnelle. Cela a par conséquent pesé sur l'adhésion de la partie afghane et sur sa volonté d'appropriation. L'accent mis sur la gouvernance au niveau de l'État central illustre le fossé qui existait entre la vision occidentale et les intérêts et pratiques de gouvernance profondément enracinés dans la société afghane. À commencer par le fait que le fonctionnement de la société afghane est moins marqué par les institutions de l'État que par les relations interpersonnelles et les normes traditionnelles ; les Afghans se sentent davantage liés et redevables à leur famille, à leur tribu et à leur groupe ethnique ou religieux qu'à un État-nation auquel ils ne concèdent que des attributions limitées. Il y a toujours eu en Afghanistan plusieurs centres de pouvoir présentant des particularités régionales et exerçant une gouvernance indirecte par le biais de systèmes de patronage. En cas de litige, par exemple, les Afghans préfèrent encore souvent s'en remettre à la médiation et à l'arbitrage des conseils locaux de sages et aux conseils tribaux, qui leur permettent de sauver la face, que d'avoir recours au système centralisé de droit pénal et civil. Des tentatives ont été faites pour concilier les différentes cultures juridiques, mais elles n'ont pas eu de résultats durables. Le rôle de la religion en

tant que facteur d'unification n'a pas, lui non plus, été suffisamment pris en compte, alors même que de nombreux Afghans pensaient qu'un État doit avant tout instaurer un ordre politique fidèle à l'islam.

Les talibans

La communauté internationale, y compris l'Allemagne, s'est trop peu intéressée aux talibans en tant que composante de la société et acteur central du conflit. Elle a donc sous-estimé la montée de leur influence et n'a pas pris au sérieux leurs chances de succès. On a au contraire considéré au début les talibans comme une entité homogène et on les a, à tort, assimilés à Al-Qaïda et à sa mouvance djihadiste transnationale, qu'il s'agissait de combattre. Le fait que les talibans étaient de plus en plus acceptés dans certaines parties de la société afghane, pas uniquement chez les Pachtounes, mais surtout auprès de la population rurale, a été sous-estimé. Le rejet catégorique des talibans a fermé la porte à une réflexion sur leur intégration au processus politique et a renforcé en fin de compte l'image que de nombreux Afghans avaient des talibans, celle d'une opposition légitime à un gouvernement corrompu et aux ordres de l'étranger. En même temps, certains anciens seigneurs de guerre occupaient de hautes fonctions gouvernementales et les crimes de guerre et contre les droits de l'homme qui avaient été commis n'ont pas été élucidés. Cela a encore érodé le crédit accordé par la population à l'État afghan et aux représentants et institutions de la communauté internationale présents en Afghanistan.

Connaissances disponibles et bilan de la situation

Au début de la mission, l'Allemagne et la communauté internationale ont sous-estimé la complexité de la situation, notamment parce qu'elles n'ont pas su utiliser suffisamment les connaissances dont elles disposaient, par exemple pour faire un bilan complet de la situation. Après avoir connu des décennies de violence, de déplacements et de guerre, les institutions et l'économie du pays n'étaient que très peu développées et la population était fragmentée au plan politique, culturel, religieux et géographique. Le niveau d'éducation et l'espérance de vie étaient faibles, les femmes et les minorités n'avaient pour ainsi dire aucun droit. Les milieux scientifiques allemands, universitaires et non universitaires, avaient des connaissances sur le pays, mais on n'y a pas suffisamment fait appel et elles ont donc trop peu alimenté les réflexions sur l'engagement global. Par ailleurs, l'Allemagne a entretenu, surtout dans les années 1960 et 1970, des liens étroits avec l'Afghanistan dans les domaines de la coopération policière et de l'aide au développement, des liens qui n'ont pas été systématiquement exploités au début de la mission, dans les années 2001-2002. Globalement, les résultats de la recherche universitaire sur l'Afghanistan n'ont pas été intégrés de manière suffisamment systématique dans le processus de planification. La promotion des connaissances nécessaires n'a pas été suffisante au plan structurel.

Il n'existait pas de bilan exhaustif et intégré de la situation qui aurait pu servir de base à un ajustement de la stratégie et des mesures. Les ministères ont eu recours à différentes sources d'information, comme les services de renseignement, la reconnaissance militaire, les personnels locaux ainsi que des ONG. Les informations ainsi obtenues n'ont pas été suffisamment collationnées sur une base interministérielle commune et systématique pour obtenir un tableau global de la situation dont on aurait pu tirer des conclusions pour la mission. En outre, la collecte d'informations à l'aide de contacts locaux a souffert du fait que les forces d'intervention allemandes, comme les autres acteurs internationaux, ne restaient souvent que quelques mois sur le terrain, ce qui compliquait la gestion des connaissances dans la durée.

Retours critiques

Jusqu'à la fin, le gouvernement fédéral est resté fidèle à l'engagement global, alors même que la réalité était, à de nombreux égards, en deçà des attentes. Depuis le début, l'État afghan n'a pas été en mesure d'exercer ses fonctions centrales sans l'aide internationale. Les réformes politiques et économiques ont échoué. Le gouvernement a vu sans cesse s'éroder l'avance de confiance dont il avait bénéficié ; cela, aussi, a eu pour conséquence que des pans entiers de la population se sont tournés vers les talibans. La situation sécuritaire s'est constamment détériorée et cette dégradation s'est encore accélérée avec la fin de la FIAS en 2014. Les ministères allemands ont certes fait remonter les informations collectées en Afghanistan jusqu'aux niveaux de décision civils, militaires et politiques, mais le gouvernement n'a pas suffisamment tenu compte des retours critiques et des mises en garde en provenance du terrain. L'engagement allemand et la mission en Afghanistan n'ont pas fait l'objet d'un contrôle interministériel objectif alors que tous les ministères opérant à l'étranger avaient et ont obligation de coordonner leurs activités avec le ministère fédéral des Affaires étrangères. À l'inverse, il n'y a pas d'obligation de concertation réciproque, pas même d'information sur leurs propres activités.

Une évaluation permanente et honnête de la situation est indispensable. Elle aurait exigé des retours critiques et une meilleure culture de l'erreur dans les ministères, ainsi que des analyses et évaluations indépendantes, notamment pour élaborer un tableau global réaliste intégrant aussi les évolutions indésirables.

3.2 Motifs, objectifs et stratégies

Les motifs

Lorsque le gouvernement américain s'est vu contraint d'agir au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 et que l'OTAN invoqua la clause de défense collective, la question pour l'Allemagne n'était pas de savoir si elle devait porter assistance aux États-Unis, mais comment elle pouvait le faire le plus efficacement. La part de responsabilité assumée par l'Allemagne, p. ex. pour la sécurité dans le nord de l'Afghanistan, n'a rien changé au fait que les États-Unis sont restés aux commandes des actions multilatérales pendant toute la durée de l'intervention en Afghanistan. Le rôle de l'Europe est resté minime. Les gouvernements fédéraux n'ont pas exprimé et communiqué les intérêts allemands avec suffisamment de clarté, alors que cela aurait été nécessaire pour fixer des priorités et formuler des stratégies de mise en œuvre.

Stratégies et objectifs

Globalement, l'engagement allemand a connu un manque de leadership stratégique et conceptuel ainsi que de concertation et de clarté dans l'attribution des responsabilités. Certains ministères avaient des objectifs opérationnels, mais la fixation d'objectifs au niveau national n'était pas cohérente et aucun objectif interministériel global n'a jamais été défini au niveau politique et stratégique. C'est pourquoi il n'a jamais été possible d'identifier et de communiquer l'élaboration d'une stratégie nationale qui aurait été une « feuille de route vers l'objectif ».

Le processus de formation de la volonté concernant l'engagement allemand en Afghanistan a été marqué par plusieurs facteurs :

1. Le peu de temps disponible pour préparer la mission a posé des défis majeurs au gouvernement fédéral et au Parlement. Avec le recul, les conceptions de ce que l'on aurait pu réaliser se sont avérées de plus en plus excessives et inutilement complexes.
2. À partir d'août 2023, l'Allemagne est intervenue, dans une large mesure, en tant que composante de l'OTAN et était aussi, de ce fait, soumise aux objectifs opérationnels de l'Alliance au plan militaire et policier (*law enforcement*). Dans le même temps, pourtant, l'Allemagne souhaitait ne pas mener sa mission uniquement selon des exigences militaires et sécuritaires, mais la fonder sur une approche stratégique et politique globale. La stabilisation était un concept-cadre, qui a toutefois été compris différemment et mis en œuvre de manière différente par les ministères. Le concept n'a été précisé qu'en 2016 dans le Livre blanc et en 2017 dans les lignes directrices du gouvernement fédéral sur la prévention des crises (« Prévenir les crises, gérer les conflits, promouvoir la paix »). À aucun moment de son engagement en Afghanistan l'Allemagne n'a formulé de stratégie interministérielle.
3. Lors de la mise en œuvre des objectifs, l'Allemagne était tributaire de ses partenaires (en particulier les États-Unis), principalement en raison de ses capacités et ressources opérationnelles limitées, mais aussi parce qu'elle s'était imposée des limitations.
4. L'approche en réseau reflétait les liens d'interdépendance entre les objectifs des ministères nationaux, par exemple : sans sécurité, pas de développement et sans développement, pas de sécurité.

Par conviction, l'Allemagne a opté d'emblée pour une voie ambitieuse visant à instaurer une structure étatique avant tout destinée à permettre à la population de vivre dans la sécurité et la liberté. Au niveau international, l'Allemagne aurait dû, dès le début, communiquer davantage sur son objectif, à savoir participer de manière indirecte à la lutte contre le terrorisme en améliorant les conditions de vie. Le manque de clarté dans la définition des objectifs politiques et stratégiques a débouché sur une communication manquant de cohérence.

Même si les alliés s'accordaient sur la nécessité d'appuyer l'Afghanistan dans la construction de l'État et l'amélioration des conditions de vie et de rendre le pays capable d'agir de manière indépendante dans un avenir prévisible, les opinions divergeaient sur la manière d'atteindre ces objectifs. En théorie, on considérait qu'il y avait deux phases distinctes : l'action militaire visant à instaurer un environnement sûr et à lutter contre le terrorisme et les projets de reconstruction civile et de création de structures étatiques. Dans la pratique, ces deux phases ont dû être menées de front, ce qui les a mis parfois en concurrence. La conception des mesures nécessaires pour permettre à l'Afghanistan d'assumer ses responsabilités dans tous les domaines de l'État et de la société différait d'un pays à l'autre. Les intérêts divergents et les conceptions différentes des structures étatiques ont joué un rôle important à ce propos. Avec le recul, on constate que les points de contact existant déjà au sein de la société n'ont pas été assez utilisés comme base stratégique pour la reconstruction. Ces erreurs ont réduit l'acceptation de l'État et de la communauté internationale par la population.

Coordination

Les objectifs et les stratégies doivent être traduits en actions du pouvoir exécutif, tant au niveau national qu'international. Les principales difficultés se sont posées au niveau des interfaces, en Allemagne entre les ministères, et au plan international entre les acteurs. Au niveau national, les réunions des secrétaires d'État n'ont pas empêché un manque de coordination au plan politique et stratégique et donc des divergences entre les ministères en matière de priorités et de conception de la mise en œuvre. La mission recevait des instructions données parallèlement et sans concertation par les différents ministères. Si les documents de stratégie du gouvernement fédéral sur l'Afghanistan faisaient une synthèse des évolutions au niveau interministériel, ils n'en restaient pas moins assez vagues. Il n'y a pas eu, au niveau interministériel, d'analyses des conflits ou de stratégies nationales, indispensables pour permettre aux ministères d'agir de concert. Ces documents ont continué à faire défaut plus tard.

L'approche en réseau a essayé de montrer que les moyens et les approches militaires n'étaient pas les seuls facteurs importants pour l'engagement en Afghanistan, mais que les mesures d'aide humanitaire, de soutien économique, de coopération au développement et de réforme du secteur de la sécurité l'étaient également. Au sein du gouvernement fédéral, l'approche en réseau élaborée pendant l'engagement a bien conduit à une amélioration des échanges entre les ministères, en particulier au niveau tactique, mais il n'y a pas eu d'élaboration conjointe de stratégies et d'objectifs. Une tentative a été faite pour résoudre le problème des interfaces au niveau opérationnel, avec la création de détachements civilo-militaires, les équipes provinciales de reconstruction (PRT, *Provincial Reconstruction Teams*). Cette approche a permis d'améliorer la coopération entre les ministères sur le terrain, sans toutefois mettre fin au cloisonnement existant entre les ministères en matière stratégique et de ressources humaines. Le ministère fédéral des Affaires étrangères et le ministère fédéral de l'Intérieur disposaient d'effectifs très insuffisants au sein des PRT.

À cela vient s'ajouter l'aspect de la responsabilité politique. L'ensemble de la mission était placée sous la direction du ministère fédéral des Affaires étrangères, mais il n'y avait pas, au niveau interministériel, de coordination stratégique qui aurait pu garantir une gestion efficace et efficiente des ressources. Les égoïsmes et intérêts particuliers des ministères dominaient, surtout à Berlin.

Cette situation s'est également reflétée au niveau international. En effet, un grand nombre d'acteurs externes impliqués en Afghanistan s'estimaient parfois en concurrence les uns avec les autres. Les alliés avaient des priorités stratégiques différentes. Ce fut notamment le cas des États-Unis, de l'OTAN et des Nations unies, ce qui a nui à l'efficacité de la coordination au plan international, alors que tous les acteurs réclamaient cette coordination. De plus, il ne peut pas y avoir de coordination intelligente entre les parties prenantes si celles-ci n'ont pas d'objectifs communs, mais il y avait aussi entre l'OTAN et les Nations unies un déficit d'objectifs communs, de concertation et de mise en œuvre équilibrée et adaptée des ressources.

Dans ces conditions, le gouvernement fédéral n'avait que peu de moyens d'influence face au poids des États-Unis. L'Allemagne a certes recherché la coordination et le consensus dans les différents formats, mais l'absence de stratégies coordonnées entre les ministères ne lui a pas permis de s'imposer, de sorte que ses initiatives ont souvent manqué d'efficacité et n'ont pas, globalement, été à la hauteur des attentes élevées qu'elles suscitaient.

3.3 Mise en œuvre, capacités, impact, pérennité

Mise en œuvre

Les besoins de l'Afghanistan et de ses différents acteurs n'ont pas été suffisamment identifiés. Ils n'ont pas non plus été coordonnés de manière cohérente avec les approches et objectifs de l'Allemagne ou au niveau international. Du fait de l'incapacité des acteurs allemands et internationaux à comprendre le contexte afghan, les intérêts, les objectifs et les besoins très divers de la population locale n'ont pas été suffisamment intégrés à la planification et à la réalisation du développement civil. Les Afghans ne se sont donc approprié les responsabilités que de façon limitée.

En Allemagne, les mandats militaires et les missions civiles globales n'ont pas été décomposés en objectifs intermédiaires concrets et vérifiables à l'aune desquels on aurait pu mesurer le degré d'accomplissement de la mission. Il n'y a eu non plus de coordination interministérielle efficace et efficiente au niveau opérationnel. La mission a donc souffert d'un manque de coordination des objectifs intermédiaires entre les ministères.

L'engagement en Afghanistan a marqué l'Allemagne à de nombreux égards et y a déclenché des processus d'apprentissage, en particulier au niveau de la mise en œuvre. Pendant ces vingt ans, une vaste expérience pratique a été collectée dans le domaine de la gestion internationale des crises, surtout au niveau des personnels civils et militaires détachés.

Les institutions de politique étrangère et de sécurité ont évolué depuis le début de l'engagement allemand en Afghanistan. Le ministère fédéral des Affaires étrangères a ainsi créé la direction générale S « Prévention des crises, stabilisation, promotion de la paix et aide humanitaire ». Le ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement a mis en place un suivi et des évaluations pour les projets et certains programmes. Le développement de la GIZ s'est poursuivi. La Bundeswehr a évolué, dans ses structures et dans sa culture, et s'est muée en armée d'intervention. Les prestations et indemnités accordées au titre de la loi sur la couverture sociale des soldats au cours de missions spéciales à l'étranger ont elles aussi été améliorées. Des réunions régulières des secrétaires d'État des ministères impliqués en Afghanistan ont été instituées, assumant le rôle de centres de coordination. Les lignes directrices mentionnées plus haut et le Conseil consultatif du gouvernement fédéral pour la prévention civile des crises et la promotion de la paix ont permis à la prévention civile des crises de mieux trouver sa place dans le cadre des engagements internationaux.

Ressources et capacités au service de la mission

Les ressources humaines mobilisées par l'Allemagne au service de la sécurité, de la construction de l'État et du développement, y compris celles qu'elle a consacrées au processus politique, étaient trop limitées au vu des objectifs ambitieux. Pendant trop longtemps, la conception de l'intervention, le déploiement des forces et les capacités de la Bundeswehr n'ont pas été adaptés à la montée des menaces. Les composantes diplomatiques, de développement et policières de la mission en ont été affectées. Il n'y avait pas, par exemple, suffisamment de spécialistes disposant d'une formation interculturelle, de connaissances des langues du pays, d'une expérience dans les contextes sensibles aux conflits et ayant accès aux acteurs locaux. Augmenter la durée de séjour des personnels civils sur place et réduire la fréquence de rotation aurait pu faciliter l'établissement de relations de confiance durables avec les acteurs locaux. Il convient en outre de promouvoir davantage, au niveau structurel, des spécialistes disposant d'une

formation interculturelle, de connaissances linguistiques, dotés d'une sensibilité aux conflits et ayant accès aux acteurs locaux. En dépit de l'insuffisance des ressources, des initiatives diplomatiques ont été prises, comme la conférence du dialogue intra-afghan de Doha organisée en 2019 avec le Qatar et à laquelle ont participé le gouvernement, les partis politiques, les talibans et la société civile.

Impact

Aucun gouvernement fédéral n'a répondu à la question de l'efficacité de la lutte militaire contre le terrorisme menée dans le cadre de l'opération *Enduring Freedom* (OEF). Pendant des années, on a ignoré que la réalité de l'OEF était en contradiction avec l'approche de stabilisation suivie par la FIAS et qu'elle attisait parfois la haine et la violence plus qu'elle ne les réduisait²². La partie allemande n'a pratiquement pas examiné les possibilités de lutter efficacement contre les acteurs des réseaux terroristes. Les préférences et les priorités stratégiques des alliés ont forcément eu des conséquences jusqu'au niveau opérationnel. L'approche interministérielle des PRT était judicieuse, mais elle a pâti au niveau international d'une mise en œuvre différente et au plan national de l'absence d'objectifs, de capacités insuffisantes et d'un manque de concertation entre les ministères. Les missions de stabilisation doivent avoir un plan flexible et global formulant des objectifs intermédiaires et des capacités. La réalisation des objectifs doit être la seule base des décisions concernant la suite des opérations. La situation en Afghanistan était effectivement différente : les annonces de retrait ont entraîné des réorientations stratégiques qui sont toutefois souvent intervenues trop tardivement.

Les soldats allemands déployés en Afghanistan dans le cadre de la mission FIAS étaient les premiers soldats de la Bundeswehr à participer à une guerre de grande ampleur, même si ce terme a longtemps été évité dans le discours politique allemand. Les soldats de la Bundeswehr ont rempli avec fiabilité les missions qui leur avaient été confiées et ont fait leurs preuves, tant pendant la phase de stabilisation que dans la phase de lutte contre l'insurrection.

Malgré tous les efforts consentis par la mission et les pertes qu'elle a subies, les objectifs internationaux globaux d'instauration d'un environnement sûr et de constitution d'une armée et d'une police légitimes et performantes en Afghanistan n'ont pas été atteints. Des progrès partiels ont été accomplis, surtout pendant les premières années, dans les domaines des infrastructures, de la santé et de l'éducation. Pendant les années de l'engagement international, les conditions de vie se sont améliorées à de nombreux égards, en particulier pour les femmes et les filles, par rapport à la période antérieure à l'intervention internationale de 2001. La réalisation des objectifs ambitieux visés dans le domaine de l'État de droit, de la démocratie ou de l'égalité entre les sexes n'a pas été à la hauteur des prévisions.

Les ressources déployées par le ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement et par le ministère fédéral des Affaires étrangères en faveur de la stabilisation en Afghanistan en vue de réduire la violence, d'améliorer la gouvernance et de mettre en place des structures administratives plus efficaces n'ont pas donné les résultats escomptés. Les projets de coopération au développement menés dans les sociétés en situation de conflit ont le plus d'impact lorsqu'ils sont mis en œuvre au plan local, par petites étapes et de manière sensible au contexte, et qu'ils ont été conçus dès l'origine dans

²² Cette affirmation a donné lieu à une opinion séparée des experts Carlo-Antonio Masala, Egon Ramms et Jörg Vollmer.

une optique d'appropriation par les bénéficiaires. Il s'agit principalement d'actions de lutte contre la pauvreté, d'accès au logement, d'amélioration de l'accès aux services de santé et d'amélioration de la sécurité alimentaire.

Toutefois, les ressources déployées par les volets civil et militaire de l'intervention internationale ont aussi eu des résultats négatifs non intentionnels, le plus tragique étant le nombre important de victimes civiles des frappes militaires internationales. L'impact des moyens mis en œuvre a fait l'objet d'un suivi insuffisant. Cela a favorisé l'émergence ou le renforcement de dépendances et de structures de clientélisme ou de patronage ainsi que la corruption et l'apparition de conflits de répartition entre les groupes qui avaient accès aux aides financières internationales et les personnes qui en restaient privées. Le principe d'action « ne pas nuire » assigné à la coopération allemande au développement afin d'éviter ou de réduire les effets négatifs non intentionnels s'est heurté à ses limites dans de nombreux domaines de l'intervention.

En matière de renforcement de l'État, les alliés internationaux sont essentiellement partis de l'hypothèse que le pays devait avoir des institutions publiques obéissant au modèle occidental de l'État de droit et de conditions socioculturelles qui n'existaient pas en Afghanistan.

Pérennité

Les projets du gouvernement fédéral ont eu un impact limité dans le temps. Lorsque la situation sécuritaire s'est dégradée et que les exigences vis-à-vis des bailleurs de fonds ont augmenté, la pression pour obtenir des progrès rapides s'est accrue elle aussi. Cela a incité les bailleurs de fonds à privilégier des solutions à court terme comme l'augmentation des effectifs sur le terrain, des moyens financiers et des ressources, souvent sans tenir correctement compte des capacités et aptitudes du gouvernement afghan, de son appropriation des responsabilités ou de l'utilité de ces projets pour la population. Les acteurs allemands ont sous-estimé le temps et les ressources nécessaires en Afghanistan. Le manque de patience et d'endurance stratégiques, tout comme l'appropriation et la redevabilité insuffisantes de la part du gouvernement local, ont empêché la réussite de l'approche en réseau.

L'accent mis sur les régions d'Afghanistan en situation de conflit a sapé les efforts entrepris en faveur de la reconstruction. Il a, de manière non intentionnelle, créé des structures incitatives perverses et favorisé l'instabilité et la corruption. L'instrument de la coopération au développement est surtout efficace quand il intervient dans les régions sûres d'un pays et y concentre son action. En revanche, les projets visant des résultats rapides dans des régions en situation de conflit n'ont eu pour ainsi dire aucun effet durable en matière de développement.

Les principales victimes des conséquences de l'intervention et de sa fin brutale sont la population civile afghane dans la détresse, mais également les personnels d'intervention, tant militaires que civils, qui doivent vivre avec des séquelles psychiques ou physiques.

3.4 Contrôle, suivi et évaluation, perception par l'opinion publique et communication

Examen des mandats et de la mission globale par le Parlement

Les travaux du Parlement sur les évolutions en Afghanistan ont été trop peu interconnectés, dans une large mesure axés sur certains événements et centrés sur le domaine d'attribution de l'Allemagne. Cette démarche n'a pas été suffisante pour tirer un bilan honnête et sérieux de la situation. Le volet militaire de l'engagement international est souvent passé au premier plan dans la perception par l'opinion publique et dans les débats parlementaires, ce qui a occulté les aspects civils. L'enseignement à en tirer est que les débats et les consultations sur les mandats doivent tenir compte des aspects civils.

Les débats au Bundestag ont souvent été dominés par un discours visant à justifier l'intervention militaire et laissant trop peu de place à un examen de l'impact. L'encadrement parlementaire de la mission a privilégié des discussions de détail, omettant pour ainsi dire totalement le contrôle politique et stratégique. L'adoption de la loi sur la participation du Parlement lors des décisions d'engager des forces armées à l'étranger a formalisé le contrôle et la participation parlementaires, mais elle a en fin de compte peu fait pour les développer. Le Parlement s'est trouvé de plus en plus dépassé par la complexité de l'intervention en Afghanistan. Le Parlement et le gouvernement fédéral doivent pouvoir mieux accomplir leurs missions respectives, à savoir le contrôle politique stratégique pour l'un, l'évaluation systématique des résultats d'une intervention pour l'autre.

Un autre aspect a été un mode de réflexion cloisonné en fonction des compétences des commissions parlementaires, ce qui signifie que les différentes commissions n'ont pratiquement jamais abordé de sujets d'intérêt interministériel. Le Parlement a peu pratiqué l'approche en réseau, ce qui a empêché un contrôle adéquat de l'exécutif en vue de la mise en œuvre d'une telle approche.

Cela est confirmé par le fait que deux commissions d'enquête²³ et les reconductions successives du mandat étaient l'expression d'un examen parlementaire ponctuel, ad hoc et centré sur le volet militaire.

Perception par l'opinion publique et communication

L'opinion publique allemande a beaucoup trop peu perçu la mission en Afghanistan comme une intervention civilo-militaire en réseau.

Les interventions à l'étranger sont soumises à une pression particulière en matière de motivation et de justification. Les gouvernements fédéraux, tout comme les majorités parlementaires, ont eu tendance à mettre en avant les projets de construction et de développement et à minimiser les évolutions négatives de la situation. Quand l'intervention allemande au sein de la mission FIAS s'est clairement transformée en mission de combat avec des engagements armés permanents, cela a entraîné une perte de crédibilité de la communication gouvernementale et à une perte d'acceptation de l'intervention par l'opinion publique.

Les interventions en cas de crise qui sont ordonnées par le Bundestag et doivent avoir des chances de réussir dépendent d'une communication réaliste, sans concession et crédible

²³ Pendant la 16^e législature, la commission de la défense s'est instituée elle-même en tant que commission d'enquête (« commission d'enquête Kurnaz ») ; Bundestag allemand (2008f). elle l'a fait à nouveau pendant la 17^e législature (« commission d'enquête Kunduz ») ; Bundestag allemand (2011b).

entre les ministères, du niveau stratégique à celui de la mise en œuvre, et d'une gestion honnête des attentes. Il existait, chez les spécialistes civils et militaires, une vaste expérience qui n'a pas été utilisée de manière systématique pour alimenter la perception de l'intervention en Afghanistan par l'opinion publique.

Suivi et évaluation

Les ministères fédéraux ont souvent porté une appréciation trop positive sur la situation (dans le style de rapports d'avancement), ce qui souligne combien il est important que les suivis et les évaluations soient effectués de manière indépendante.

Tous les domaines de l'engagement allemand ont souffert d'un manque d'analyses systématiques des résultats et d'évaluations stratégiques régulières de la mission, ce qui n'a pas permis de tirer à temps les enseignements des erreurs commises. Une mission doit être évaluée à un stade précoce, à intervalles réguliers et de manière indépendante pour qu'il soit possible d'identifier en temps utile les erreurs, de les corriger et de réduire au maximum les effets indésirables. Dans le domaine civil, cela doit se faire en écoutant et entendant les voix locales. Il convient d'avoir recours, en étroite collaboration avec les alliés et les partenaires locaux, aux capacités d'analyse et d'anticipation stratégique. Les conseillers interculturels accompagnant la mission et les contacts personnels sur le terrain peuvent, aux côtés des services de renseignement, contribuer à une appréciation réaliste de la situation.

Au Parlement, la nécessité d'obtenir rapidement des résultats a pris le pas sur la stabilisation des conflits violents. Le contrôle du gouvernement et de la mission par le Parlement s'est concentré sur des détails de la mise en œuvre et il n'y a pas eu de contrôle politique régulier et systématique. Les évaluations régulières des mandats, des moyens civils et de l'impact sont indispensables à une utilisation efficace des ressources et à un débat politique adapté aux circonstances. Il convient également de noter que globalement, il n'y a eu, ni au Parlement ni au sein des ministères compétents, dans les médias ou dans l'opinion publique, de débat plus large sur les intérêts nationaux de l'Allemagne en Afghanistan.

3.5 Opinion séparée des experts Carlo-Antonio Masala, Egon Ramms et Jörg Vollmer à propos de la section 3.3²⁴

Nous sommes en désaccord avec la présentation qui est faite des relations entre l'OEF et la FIAS dans la section 3.3, Impact. L'affirmation selon laquelle l'OEF aurait attisé la haine et la violence et, ce faisant, compliqué la mission de la FIAS, semble découler d'une vision par trop simplificatrice. Il est important de considérer que l'OEF, qui a débuté en octobre 2001 en réaction aux attentats du 11 septembre, visait prioritairement à combattre directement Al-Qaïda et les talibans. À l'opposé, la FIAS est intervenue en décembre 2001 sous la direction de l'OTAN avec un objectif de stabilisation et de reconstruction de l'Afghanistan. Ces mandats et stratégies différents ont entraîné des tensions et des difficultés qui ont nui au travail de la FIAS, mais il est difficile de prouver de manière empirique que l'OEF aurait attisé directement la haine et la violence à l'encontre de la FIAS. Une réflexion plus nuancée, qui reconnaîtrait que les actions de l'OEF ont, de manière non intentionnelle, compliqué les opérations de la FIAS, serait plus appropriée que cette conclusion de causalité directe de la haine et de la violence.

²⁴ Les auteurs de l'opinion séparée sont seuls responsables de son contenu et des mentions de source.

3.5.1 Réponse des experts Winfried Nachtwei, Katja Mielke et Ursula Schröder à l'opinion séparée des experts Carlo-Antonio Masala, Egon Ramms et Jörg Vollmer à propos de la section 3.3²⁵

L'opération Enduring Freedom a été nécessaire pendant plusieurs années pour combattre Al-Qaïda et les autres réseaux terroristes et protéger la mission FIAS qui montait en puissance. Les députés du Bundestag qui avaient approuvé à plusieurs reprises le mandat de l'OEF ont, au fil des ans, rencontré sur le terrain des officiers allemands de la FIAS, des civils spécialistes de l'Afghanistan et des parlementaires afghans. Il est ressorti de ces entretiens une accumulation d'indices montrant que l'OEF, par son attitude vis-à-vis de la population civile (manque de respect pour les valeurs locales) et par la manière dont les opérations étaient conduites (emploi souvent excessif de la force armée et peu de considération pour les victimes civiles) encourageait parfois l'insurrection plus qu'elle ne la réduisait. Cela a également été constaté dans l'espace public. M^{me} Citha Maaß, spécialiste de l'Afghanistan à la SWP, faisait en 2007 l'analyse suivante : « L'intervention armée agressive que l'OEF mène depuis fin 2001 dans le sud, le sud-est et les zones frontalières de l'est du pays a eu pour effet d'aliéner la population pachtoune. L'opération " Mountain Thrust " menée de mai à juillet 2006 sous la direction des États-Unis et qui s'est accompagnée d'exactions contre la population civile a accru cette aliénation au même titre que l'opération " Medusa " de la FIAS. [...] Les mandats et modes opératoires déroutants et parfois contradictoires des unités militaires internationales ont empêché qu'elles soient largement acceptées. Étant donné qu'elles ont compromis dans une certaine mesure l'image de forces militaires neutres, les revers militaires ou les exactions contre la population civile leur sont également attribués. »²⁶ Elle a déclaré à une autre occasion : « Dans le sud, le problème est que la FIAS a pris la difficile succession de l'opération Enduring Freedom (OEF) [...]. L'OEF a mené une guerre contre le terrorisme. [...] Les méthodes très dures des forces de la coalition dirigées par les États-Unis y ont porté atteinte à l'honneur des sages des conseils tribaux. Cela a entraîné une très forte méfiance et parfois de la haine contre la présence militaire occidentale. »²⁷

Le général américain Stanley McChrystal, qui a commandé la FIAS en 2009-2010, a traité en 2009 sous le titre « COIN Mathematics » le risque élevé que les opérations d'élimination des insurgés produisent de plus en plus d'insurgés parmi leurs leurs frères, pères et amis survivants²⁸.

Si les effets contreproductifs des opérations de l'OEF qui ont été mentionnés sont « difficiles à prouver de manière empirique » malgré les nombreux témoignages des forces d'intervention, cela est également dû au fait que plusieurs gouvernements fédéraux ont refusé de s'exprimer à ce propos et que le sujet était tabou dans de grandes parties du milieu politique.

²⁵ Les auteurs de la réponse sont seuls responsables de son contenu et des mentions de source.

²⁶ Citha Maaß, Staatsaufbau ohne Staat? Étude de la SWP, février 2007, p. 27, https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2007_S04_mss_ks.pdf

²⁷ Citha Maaß, interview au journal télévisé Tagesschau du 24 juillet 2007, <https://www.tagesschau.de/ausland/meldung-ts-5454.html>

²⁸ Trevor Thrall, Erik Goepner, Counterinsurgency Math Revisited, Cato Institute, 2018. <https://www.cato.org/blog/counterinsurgency-math-revisited>

3.5.2 Réponse des députés AfD Jan Nolte et Joachim Wundrak et de l'expert Reiner Haunreiter à l'opinion séparée des experts Carlo-Antonio Masala, Egon Ramms et Jörg Vollmer à propos de la section 3.3²⁹

Certes, il est presque impossible de prouver de manière empirique fiable que les opérations de l'OEF et les dommages collatéraux récurrents comme la mort ou les blessures infligées à des non terroristes ont eu une influence sur la réputation de la FIAS et sur son acceptation dans le pays. On peut toutefois prouver que de nombreuses voix ont affirmé que l'attitude de la population afghane avait basculé, se transformant en opposition indifférenciée aux forces armées étrangères au fur et à mesure que la présence de l'OEF et de la FIAS se prolongeait³⁰.

²⁹ Les auteurs de la réponse sont seuls responsables de son contenu et des mentions de source.

³⁰ Cf. Ulf von Krause : Die Afghanistaneinsätze der Bundeswehr – Politischer Entscheidungsprozess mit Eskalationsdynamik, Wiesbaden 2011, p. 170 et suiv.