



N° 744

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 février 2012.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 145 du Règlement*

PAR LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES

en conclusion des travaux d'une mission d'information <sup>(1)</sup>

*sur le **retrait d'Afghanistan***

ET PRÉSENTÉ PAR

MM. PHILIPPE MEUNIER ET PHILIPPE NAUCHE,

Députés.

---

---

<sup>(1)</sup> La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

*La mission d'information sur le retrait d'Afghanistan est composée de :*

MM. Philippe Meunier *et* Philippe Nauche, *rapporteurs* ;  
MM. Nicolas Bays, Jean-Jacques Candelier, Philippe Folliot, Yves Foulon,  
Christophe Guilloteau, Mme Marie Récalde *et* M. Jean-Michel Villaumé, *membres*.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>SYNTHÈSE</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. UN DÉSENGAGEMENT DES FORCES PROGRAMMÉ APRÈS PLUS DE DIX ANNÉES DE PRÉSENCE</b> .....	9
<b>A. La présence militaire française depuis 2001</b> .....	9
1. <i>L'intensité de l'engagement s'est accrue par paliers</i> .....	9
a. Une montée en puissance progressive .....	9
b. Un engagement plus dur à partir de 2008 .....	10
2. <i>Un dispositif militaire important et efficace</i> .....	11
a. Une opération particulière .....	11
i. Le principal théâtre pour l'armée française .....	12
ii. Un engagement particulier en Surobi-Kapissa .....	13
iii. L'implication des services de renseignement militaires .....	13
b. L'orientation de l'aide civile complémentaire de la mission de combat .....	14
i. L'action de la Direction de la coopération de sécurité et de défense .....	15
ii. Les actions civilo-militaires .....	15
c. Le rôle du service de santé des armées dans la coalition et auprès des forces .....	16
3. <i>Un travail de formation qui permet de transférer la responsabilité de la sécurité aux Afghans</i> .....	17
a. La formation des forces afghanes .....	17
b. Les forces de police .....	18
c. Le transfert de responsabilité .....	20
<b>B. Une date de retrait anticipé de nos forces : une manœuvre réussie</b> .....	21
1. <i>Les modalités du retrait</i> .....	21
a. Les raisons politiques du retrait .....	21
b. Les options envisagées pour le retrait et les routes effectivement utilisées .....	22
c. Description de la manœuvre logistique .....	23
d. Un soutien sanitaire renforcé au cours des opérations de retrait .....	26
e. Le désengagement des éléments de la gendarmerie nationale .....	27
2. <i>Un contexte de désengagement global des forces de la coalition</i> .....	28
a. Des manœuvres étalées dans le temps, avec un engorgement probable en 2013 .....	28
b. Comparaison avec les opérations de retrait néerlandaises .....	28

3. <i>La France face à ses responsabilités : la question particulière des personnels civils de recrutement local</i> .....	30
i. Les solutions mises en œuvre par nos alliés .....	30
ii. L'approche retenue par la France .....	31
<b>II. UN ENGAGEMENT STRUCTURANT POUR LES FORCES ET DES RESPONSABILITÉS POUR L'AVENIR</b> .....	<b>33</b>
<b>A. Le bilan de l'engagement pour les forces armées</b> .....	<b>33</b>
1. <i>Un engagement structurant sur le plan opérationnel</i> .....	33
a. L'entraînement des personnels .....	33
b. La modernisation des équipements .....	34
c. La capacité d'adaptation des armées .....	34
d. Le rôle des actions civilo-militaires .....	35
e. L'amélioration du soutien sanitaire .....	36
f. La complémentarité armées-gendarmerie .....	36
2. <i>La prise en charge et le suivi des personnels</i> .....	37
a. Le sas de décompression de Paphos .....	37
b. Les blessures de guerre .....	38
c. Les blessures psychiques .....	38
3. <i>Intégrer le retour d'expérience afghan dans le contrat opérationnel</i> .....	39
a. Les faiblesses mises en évidence par le théâtre afghan .....	39
b. Conforter les moyens de lutte sur des théâtres asymétriques .....	41
c. Pour une approche intégrée .....	42
<b>B. Accompagner l'Afghanistan d'après 2014</b> .....	<b>42</b>
1. <i>À l'heure du retrait de la coalition l'État afghan demeure fragile</i> .....	43
2. <i>La France restera solidaire de la coalition jusqu'à la fin de sa mission</i> .....	44
a. La gestion de l'aéroport international de Kaboul .....	44
b. La gestion de l'hôpital militaire de KAIA .....	45
c. Le soutien à la formation dans le cadre du programme Épidote .....	46
d. La responsabilité du laboratoire européen anti-engins explosifs improvisés .....	47
3. <i>Le traité d'amitié franco-afghan : un cadre juridique nouveau pour la coopération française</i> .....	48
a. Le passage d'une coopération opérationnelle à une coopération structurelle .....	48
b. Le financement des forces de défense et de sécurité afghanes pour l'après 2014 .....	49
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	<b>51</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>57</b>

## SYNTHÈSE

L'engagement en Afghanistan compte certainement parmi les principales opérations extérieures (OPEX) des dernières décennies. **Sur la seule période 2002-2012, le surcoût cumulé de l'opération militaire avoisine les 3 milliards d'euros. Sur le plan humain, près de 60 000 militaires français y ont été affectés, 88 d'entre eux y ont laissé la vie et 1 000 autres blessés.**

Conformément à la décision du Président de la République, les forces « combattantes » ont effectivement quitté l'Afghanistan à la fin de l'année 2012. **Alors que le contingent s'élevait en juin dernier à 3 600 soldats, il s'établit aujourd'hui à environ 1 500 personnels** et est majoritairement composé de logisticiens chargés du retrait. **Au mois de juin 2013, ils ne seront plus que 500 pour mener à bien les missions dont la France a encore la charge jusqu'en 2014** : la gestion de l'aéroport international de Kaboul, de l'hôpital militaire basé sur cet aéroport et du laboratoire européen anti engins explosifs improvisés. La France continuera également de dispenser des formations auprès des cadres de l'armée nationale afghane dans le cadre du programme Épidote.

**Au-delà de 2014, la France continuera d'œuvrer aux côtés de l'Afghanistan pour parachever la reconstruction de ce pays à travers le traité d'amitié et de coopération.** Signé et ratifié en 2012, il prévoit la mise en place d'une coopération ambitieuse dans de nombreux domaines civil et militaire.

**Si certains doutes persistent aujourd'hui sur les capacités de l'État afghan, nos armées peuvent être fières du travail réalisé sur place.** Pour preuve, les zones qui étaient sous responsabilité française, la Kapissa et la Surobi, paraissent aujourd'hui stabilisées et disposent maintenant des infrastructures leur permettant de se développer. Par ailleurs, **les forces militaires et de sécurité afghanes**, que la France a en partie formées et encadrées, **semblent aujourd'hui à même de remplir leurs missions.** Les armées françaises peuvent donc quitter l'Afghanistan avec le sentiment du travail accompli et il revient désormais aux seuls Afghans de prendre en charge leur destin.

Le désengagement de nos troupes est une manœuvre complexe et dangereuse que les armées ont menée dans des délais très courts sans incident majeur. **C'est une opération réussie qui a engendré des coûts importants, la voie aérienne ayant été largement privilégiée.** Les Rapporteurs ont ainsi relevé que :

– pour une unité à transporter (UAT), le **vol direct** vers la métropole présente un coût estimé à 40 000 euros environ ;

– pour une UAT empruntant **la voie multimodale** (vol jusqu'aux Émirats arabes unis puis voie maritime jusqu'à Toulon), le coût est estimé à environ 30 000 euros.

**Ces montants auraient pu être réduits si les négociations avec les autorités afghanes et les pays limitrophes, au nord ou au sud, avaient abouti et permis l'ouverture de voies terrestres,** le coût par UAT étant estimé à 5 000 euros pour l'option pakistanaise, et 7 000 euros pour les options ouzbèke et kazakhe.

**Mais le désengagement de nos forces d'Afghanistan dépasse la seule manœuvre logistique.** En effet, le **retour d'expérience** s'avère extrêmement riche pour nos forces tant sur le plan opérationnel qu'en matière d'équipements. La procédure d'adaptation réactive a permis aux armées d'adapter les équipements et d'accroître leur interopérabilité. En outre, cette OPEX a initié une véritable modernisation du dispositif français d'accompagnement des personnels engagés (sas de décompression de Paphos, suivi et traitement des troubles psychiques...).



## INTRODUCTION

Le 22 septembre 2008, l'Assemblée nationale a voté le prolongement de l'opération militaire française en Afghanistan. Ce faisant, elle mettait en œuvre pour la première fois les dispositions de l'article de 35 de la Constitution telle que révisée au mois de juillet précédent. Ce vote a conféré au Parlement une responsabilité d'autant plus forte que cette opération s'est distinguée par les moyens mobilisés, par sa durée ainsi que par l'intensité de l'engagement. L'intervention a donc fait l'objet d'un suivi parlementaire poussé. Sur plusieurs législatures, la commission de la Défense de l'Assemblée nationale a ainsi diligenté plusieurs déplacements et missions d'information afin de suivre régulièrement les conditions d'engagement dans ce pays.

C'est dans cette perspective que, le 30 octobre 2012, elle a décidé la création d'une mission d'information chargée d'étudier le retrait des forces. Conduite par deux Rapporteurs issus l'un de la majorité et l'autre de l'opposition, elle rassemble également des représentants d'autres sensibilités politiques de la commission.

Au cours de leurs travaux, les Rapporteurs ont souhaité analyser le contexte du retrait, la manœuvre logistique en tant que telle, ainsi que les leçons que les armées pourront retirer des années d'engagement sur ce théâtre. Leur objectif est non seulement d'étudier l'efficacité de l'opération de retrait, mais aussi d'identifier dans l'ensemble du déploiement un certain nombre d'acquis utiles pour les opérations à venir. Dans cette perspective, en complément d'une série d'auditions, les membres de la mission se sont rendus en deux délégations en Afghanistan pour rencontrer les troupes, les autorités afghanes et alliées, et assister *in situ* à des opérations de rapatriement de matériels. De retour en France, ils ont rencontré les troupes récemment revenues de ce pays, à savoir le 16<sup>e</sup> bataillon de chasseur de Bitche ainsi que le 516<sup>e</sup> régiment du Train de Toul.

Ce présent rapport entend proposer une analyse objective des conditions de retrait d'Afghanistan, il offre également l'occasion aux Rapporteurs de saluer plus d'une décennie d'engagement de nos forces dans ce pays.





## I. UN DÉSENGAGEMENT DES FORCES PROGRAMMÉ APRÈS PLUS DE DIX ANNÉES DE PRÉSENCE

### A. LA PRÉSENCE MILITAIRE FRANÇAISE DEPUIS 2001

Le mandat français a profondément évolué en une décennie, aboutissant finalement au déploiement d'un dispositif militaire complet. Le travail effectué sur le terrain, et notamment dans le domaine de la formation, a permis de transférer la responsabilité de la sécurité aux Afghans.

#### 1. L'intensité de l'engagement s'est accrue par paliers

##### a. Une montée en puissance progressive

Solidaire des États-Unis à la suite des attaques du 11 septembre <sup>(1)</sup>, notre pays s'est engagé militairement en Afghanistan dès octobre 2001 dans le cadre de **l'opération Liberté immuable** (de son nom anglais *Operation Enduring Freedom*, OEF) sous commandement américain puis, essentiellement, dans celui de la **Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS)** instaurée en décembre de la même année et placée sous commandement de l'OTAN en 2003.

**L'opération Liberté immuable a été initiée par le gouvernement américain le 7 octobre 2001 afin de lutter contre la menace terroriste.** Elle s'inscrit dans une géographie spécifique, la région afghano-pakistanaise, et c'est dans ce cadre que les États-Unis conduisent, par exemple, des actions contre des bases insurgées ou terroristes dans le nord Pakistan.

Le Conseil de sécurité des Nations unies a fourni un cadre relativement souple à cette opération à l'occasion de deux résolutions. La première, la résolution 1368 du 12 septembre 2001, a autorisé « *toute mesure nécessaire pour répondre aux attaques terroristes du 11 septembre 2001 et pour combattre le terrorisme sous toutes ses formes* ». De son côté, la résolution 1373 du 28 septembre 2001 a, en grande partie, confirmé la première. Mentionnant explicitement le chapitre 7 de la Charte, elle a de nouveau condamné toute forme de terrorisme, autorisant en particulier à prévenir et à réprimer son financement ainsi que le soutien à ces entités ou personnes.

La France a contribué dès le départ à cette opération, mais dans une lecture stricte du cadre défini par les Nations unies, n'agissant que sur le territoire afghan. En particulier, elle a mis en œuvre les moyens suivants : mobilisation du groupe aéronaval *Charles de Gaulle*, déploiement de forces spéciales, ou encore formation des cadres de l'armée afghane dans le cadre du programme Épidote.

L'engagement dans le cadre de la FIAS a suivi de quelques mois celui dans l'opération Liberté immuable et, **si la France est demeurée investie jusqu'à ce jour dans les deux opérations, c'est bien sa participation à la FIAS qui a mobilisé l'essentiel de ses moyens sur ce théâtre.**

L'action de la FIAS s'est inscrite dans le cadre de la résolution 1386 du

---

(1) *La France a ainsi proposé que l'Alliance reconnaisse cette attaque comme une agression au sens de l'article 5 de Charte atlantique.*

20 décembre 2001 qui a autorisé le déploiement de la force pour six mois avant d'être prolongé par le Conseil de sécurité. Son mandat a initialement été limité à la région de Kaboul pour être finalement étendu à l'ensemble du territoire afghan par la résolution 1510 du 13 octobre 2003.

**La FIAS accompagne la reconstruction de l'Afghanistan en soutenant la sécurisation du pays** face à une rébellion coalisée autour des anciennes structures talibanes et djihadistes. Sur le long terme, elle s'est attelée à la reconstruction de l'État afghan et singulièrement de ses appareils de défense et de sécurité, mis à bas par trente années de conflits. C'est pourquoi la France a tout d'abord conduit des actions de sécurisation, de stabilisation et de formation dans la région de Kaboul. Leur mise en œuvre demeurerait inscrite dans le cadre de règles d'emploi des forces, les *caveats*, relativement contraignantes.

**En 2003, l'engagement international en Afghanistan a connu une première inflexion majeure, liée à l'intervention des États-Unis en Irak** qui a non seulement entraîné une mobilisation de leurs moyens sur un autre théâtre mais également modifié le prisme à travers lequel Français et Américains lisaient leur collaboration en Asie centrale. Loin de traduire les tensions diplomatiques entre les deux pays, le dispositif français a alors été revu, pour être réduit en volume mais plus concentré et offensif. C'est ainsi que certaines des *caveats* ont été levées et, surtout, que la France a décidé le déploiement d'environ 200 membres des forces spéciales (jusqu'en 2007) et a pris le commandement de la FIAS entre août 2004 et février 2005. **Par la suite, lors du sommet de l'OTAN de Riga en novembre 2006, la France a accepté de lever l'ensemble de ses *caveats*.** Surtout, elle a répondu favorablement à la demande de l'Alliance de renforcer les moyens de la coalition pour la formation de l'armée nationale afghane (ANA).

Le groupe aéronaval a de nouveau été déployé dans l'océan Indien en 2006 et en 2007. La même année, la France a assuré, conjointement avec la Turquie et l'Italie, le commandement régional de la capitale avant que les responsabilités sécuritaires ne soient transférées aux forces afghanes. Enfin la composante chasse du dispositif aérien a été transférée à Kandahar en septembre 2007.

b. Un engagement plus dur à partir de 2008

Le sommet de l'OTAN de Bucarest a inauguré en 2008 une nouvelle stratégie de sortie de crise en transférant graduellement aux Afghans les responsabilités dans le domaine de la sécurité. Au moment où la coalition était menacée d'affaiblissement – certains alliés tels que les Néerlandais envisageant de la quitter –, la France a fortement soutenu la nouvelle stratégie en acceptant la prise de responsabilité de la Kapissa, une zone de combat réputée difficile aux abords de Kaboul. Située dans la zone de commandement Est confiée aux Américains de l'Alliance, elle est contiguë à la vallée d'Ouzbine, où les Français avait succédé aux Italiens à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2008.

Cette prise de responsabilité dans deux zones restreintes mais difficiles constitue une sorte de tournant pour l'engagement français en Afghanistan, au moment où la France réintégrait les structures de commandement intégrées de l'OTAN. Signe du changement de nature de l'engagement militaire français, l'embuscade des 18-19 août 2008 intervenue dans la vallée d'Ouzbine s'était soldée par la perte de dix de nos hommes, suscitant une émotion particulièrement forte dans le pays.

## UN ENGAGEMENT DIMENSIONNANT POUR LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

Le Parlement français et singulièrement la commission de la Défense de l'Assemblée nationale ont suivi l'évolution de notre engagement sur ce théâtre avec une attention particulière.

Comme il a été indiqué, c'est pour en autoriser le prolongement que les dispositions issues de la révision constitutionnelle de juillet 2008 relative aux opérations extérieures ont été appliquées pour la première fois. Dans les jours suivant l'embuscade d'Ouzbine, le précédent président de la commission a conduit une délégation sur place afin d'examiner les moyens d'améliorer le dispositif, formulant de retour en France des propositions précises, entérinées par le Premier ministre (portant par exemple sur le déploiement de drones tactiques ou encore des hélicoptères de combat Tigre).

Compte tenu des implications particulières de cette OPEX sur les plans militaire, diplomatique, mais surtout politique, MM. François Lamy et Pierre Lellouche avaient été chargés, un mois après, de conduire une mission d'information portant sur l'évaluation de l'opération militaire française dans ce pays. Cette mission a notamment proposé le regroupement des deux zones de Surobi et de Kapissa sous une même chaîne de commandement, l'accroissement de l'effort d'accompagnement civil, la création d'une structure de coordination interministérielle en charge du dossier afghano-pakistanaï (dite cellule AFPK), ainsi que la mise en place d'une action spécifique de formation de la police afghane conduite par les forces de gendarmerie européennes.

En juillet 2011, MM. Guy Chambefort et Philippe Folliot avaient quant à eux présenté un rapport relatif aux actions civilo-militaires (ACM)<sup>(1)</sup>, traitant notamment du théâtre afghan. Un an après, en juillet 2012, la commission de la Défense s'est saisie pour avis du projet de loi autorisant la ratification du traité d'amitié et de coopération entre la France et la République islamique d'Afghanistan<sup>(2)</sup>.

Le présent rapport conclut quant à lui le travail d'une mission d'information instituée le 30 octobre 2012 pour suivre et analyser le processus de désengagement des forces et examiner les perspectives de coopération à venir.

Pour accomplir cette mission, la France a déployé des moyens importants, certainement sans équivalent sur une telle durée depuis plusieurs décennies.

## 2. Un dispositif militaire important et efficace

### a. Une opération particulière

L'engagement français en Afghanistan a rapidement représenté la principale OPEX française en termes de moyens.

---

(1) *Rapport d'information n° 3661 de MM. Guy Chambefort et Philippe Folliot : « Les actions civilo-militaires, un enjeu stratégique ».*

(2) *Avis n° 123 de M. Philippe Folliot sur le projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, autorisant la ratification du traité d'amitié et de coopération entre la République française et la République islamique d'Afghanistan.*

*i. Le principal théâtre pour l'armée française*

D'un point de vue global, les effectifs déployés ont connu une croissance continue depuis 2002, pour atteindre un pic de 4 000 hommes au tournant 2011-2012. **En effectifs cumulés, ce sont près de 60 000 personnels qui auront été déployés sur ce théâtre depuis le début des opérations.**

Le surcoût a quant à lui connu une croissance dynamique, porté par l'augmentation des effectifs comme par le renforcement des moyens matériels, pour s'établir à un palier de plus de 400 millions d'euros par an depuis 2010. Le tableau ci-après en retrace l'évolution :

**SURCOÛTS DE L'OPEX D'AFGHANISTAN**

*(en millions d'euros)*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Surcoûts annuels	132,0	75,0	99,2	89,7	122,3	169,8	292,4	387,2	482,7	518,3	485,3	2 853,9

Source : état-major des armées.

Pour la lecture du tableau, l'état-major des armées signale des évolutions du périmètre :

– jusqu'en 2005, les transports stratégiques étaient imputés sur les coûts de fonctionnement des armées. Depuis 2006, ils sont directement comptabilisés dans les surcoûts OPEX ;

– jusqu'en 2007, ces surcoûts prenaient également en compte ceux du programme 152 « Gendarmerie nationale ». À compter de 2008, seuls sont retenus les surcoûts du programme 178 « Préparation et emploi des forces ».

**À ce jour, l'engagement français en Afghanistan a coûté près de 3 milliards d'euros pour les seules dépenses militaires.** Ce coût est une estimation minimale, certaines dépenses induites telles que l'usure accélérée des matériels n'étant pas comptabilisées. **À l'échéance 2014, le surcoût total lié à l'opération devrait avoisiner les 3,5 milliards d'euros.** En effet, pour les exercices 2012-2013, les baisses de dépenses permises par le retrait devraient compenser le surcoût qu'occasionne la manœuvre logistique. Les véritables économies sur le budget opérationnel de programme (BOP) OPEX ne devraient donc être effectives qu'à compter de 2014.

**DE LA DIFFICULTÉ À ÉVALUER LE COÛT GLOBAL DES OPÉRATIONS DE RETRAIT**

Le chiffrage exact du coût de la manœuvre de désengagement demeure difficile, les informations disponibles à ce sujet étant variables. La presse a régulièrement fait état d'un coût situé entre les 200 et 300 millions d'euros, ce qui semble le plus plausible. De son côté, l'état-major des armées avait évalué la charge à près de 170 millions euros l'été dernier, à un moment où les logisticiens pouvaient espérer emprunter davantage les voies terrestres. Au cours des travaux, l'EMA a indiqué aux Rapporteurs que les dépenses liées au seul transport stratégique s'élevaient à 100 millions d'euros, ce qui ne couvre qu'une partie de la manœuvre. En vérité, il semble difficile d'établir à ce jour un bilan financier : l'ensemble des opérations n'est pas encore achevée et le recours aux différentes voies terrestres est encore susceptible de croître. Ce travail d'évaluation devra donc connaître un prolongement en préalable à l'examen du prochain projet de loi de finances, en particulier en ce qui concerne l'évolution des crédits affectés au BOP OPEX.

Dans ce décompte, en personnels comme en surcoût, la notion de théâtre doit être entendue largement : si l'essentiel des moyens concerne directement le territoire afghan, cette OPEX en mobilise aussi, résiduellement, dans la périphérie : détachements de l'armée de l'air de Douchanbé (Tadjikistan), de Manas (Kirghizstan) pour le ravitaillement en vol, avant son transfert aux Émirats arabes unis, sans oublier les effectifs du groupe aéronaval *Charles de Gaulle*.

**Au-delà de sa géographie, le caractère exceptionnel de l'opération se vérifie surtout dans la diversité des moyens mobilisés**, dont l'étude de la manœuvre de retrait donne une image éloquentة (cf. *supra*). Il s'est également constaté dans l'effort consenti par les armées et leurs techniciens pour obtenir des taux de disponibilité opérationnelle des matériels particulièrement élevés, souvent situés entre 80 et 100 %. **Un investissement de tous obtenu au prix d'un travail remarquable des équipes mais aussi, il est vrai, d'une fragilisation des moyens d'entraînement en métropole.**

Au final, cet investissement français, de qualité, a certainement permis à la France de jouir sur le théâtre et au sein de la coalition d'une influence bien supérieure à la proportion somme toute relative de nos troupes dans l'ensemble de la coalition, leur total n'ayant jamais dépassé les 5 % des effectifs totaux. Notre visibilité est restée significative grâce à des actions de « haute visibilité » : conférence diplomatique à Paris, insertion d'officiers français dans le commandement de la FIAS, etc. Pour autant, la conduite des opérations comme la maîtrise du renseignement sont demeurées sous contrôle américain tout au long de l'engagement.

#### *ii. Un engagement particulier en Surobi-Kapissa*

Les actions de sécurisation ont principalement concerné la zone de Surobi-Kapissa où deux groupements tactiques interarmes (GTIA) ont été déployés. Un premier bataillon de 700 hommes a été envoyé en Kapissa en 2008 avant que l'ensemble des forces françaises présentes en Surobi-Kapissa, soit deux bataillons totalisant 2 200 hommes, ne soient regroupées sous le commandement unique de la brigade La Fayette le 1<sup>er</sup> novembre 2009. Cette brigade a été placée sous la chaîne de commandement américaine de la RC Est.

L'embuscade d'Ouzbine a montré la difficulté du théâtre. Afin de bien connaître le territoire et de le tenir, la durée standard de déploiement des troupes a été étendue de quatre à six mois, pour cette seule OPEX. En outre, l'état-major des armées a rapidement renforcé les moyens, livrant jusqu'à la fin des missions de combat les matériels les plus performants à disposition, et ce dès leur mise en service opérationnel. C'est ainsi que, dès l'automne 2008, les troupes ont été équipées de drones tactiques de type Sperwer, ou que l'hélicoptère de combat Tigre et le canon longue portée CAESAR ont été mis en œuvre dès 2009 sur ce théâtre, au même titre que l'équipement individuel du fantassin FELIN dès la fin 2011.

Ces éléments illustrent concrètement la priorité donnée par l'état-major des armées à la réussite du mandat en Afghanistan, et notamment de ses missions de combat. Ils se combinent à l'action tout aussi déterminante pour la manœuvre de services moins exposés à la lumière médiatique, singulièrement dans le domaine du renseignement.

#### *iii. L'implication des services de renseignement militaires*

Le ministère de la Défense compte trois services de renseignement : la direction du renseignement militaire (DRM), la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) et la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE). Si tous trois ont concouru à la réussite de la mission sur ce théâtre, DPSD et DRM ont joué un rôle particulier en tant

que services militaires.

La DRM a déployé une cellule renseignement *ad hoc* au sein du centre de planification et de conduite des opérations de l'état-major des armées, le CPCO, afin de centraliser et valider l'ensemble du renseignement avant de fournir son appui à la FIAS. Son activité a été très variée, depuis la protection des forces françaises (déplacements intra-théâtre, bases, camps et enceintes, et notamment pendant la manœuvre de retour), à l'appui à la projection, en passant par le renseignement en opération, à la contribution au renseignement interallié ou encore à des missions de formation du service homologue afghan. Ainsi, au sein d'Épidote, les actions de la DRM ont été organisées dans une cellule renseignement, constituant ainsi un espace de coopération privilégiée avec les cadres du renseignement de l'ANA. Ces informations ont certainement contribué à affiner l'analyse française sur le niveau général de l'ANA.

**La DRM s'est fortement investie dans la lutte contre les attaques asymétriques,** devenues au fil du temps la principale menace pour les soldats occidentaux. Il s'agit principalement des engins explosifs improvisés (EEI) mais aussi des attaques suicide, des enlèvements et des attaques *green on blue*<sup>(1)</sup>. Menée en coordination avec la DPSD, cette mission est toujours demeurée prioritaire.

Sur le théâtre, les échanges interalliés ont été facilités par les similitudes structurelles entre services. Dans le cas français, la coopération a été encore approfondie pour la brigade La Fayette, le renseignement étant mutualisé au sein du commandement américain de la zone, le commandement régional Est. **En comparaison les relations avec les services de renseignement afghans ont été plus complexes,** les partenaires afghans n'ayant pas encore l'habitude des cadres de coopération bilatéral ou multilatéral. Des échanges ont néanmoins eu lieu, notamment sur la question des EEI.

De son côté, la DPSD, le service de contre-ingérence, a été naturellement engagée en Afghanistan depuis 2003 afin de protéger les activités, les personnels et les installations militaires françaises. Les détachements de la DPSD se sont efforcés de recueillir des renseignements de sécurité au profit des forces françaises, **le service se concentrant sur les vulnérabilités de l'engagement français, notamment l'accès aux bases, la protection physique des personnels, la sûreté des systèmes d'information ou encore la problématique des personnels civils de recrutement local** (PCRL – principalement des interprètes).

**Compte tenu de l'évolution des menaces, la priorité a été donnée à la lutte contre le terrorisme afin d'empêcher toute attaque *green on blue* dans un contexte de dégradation de la situation sécuritaire.** Cette dernière mission, particulièrement exigeante, a nécessité un renforcement conséquent des moyens de la DPSD – une mission conduite avec un réel succès. Enfin, la direction a également contribué à la formation de personnels afghans dans son domaine de spécialisation dans le cadre du détachement d'instruction opérationnelle Épidote.

b. L'orientation de l'aide civile complémentaire de la mission de combat

Deux volets ont essentiellement contribué au soutien de la mission : la coopération

---

(1) Littéralement « vert sur bleu », nom donné aux attaques perpétrées par des soldats ou policiers afghans contre des soldats de la coalition qui n'ont eu de cesse d'augmenter depuis quatre ans (6 cas en 2009, 11 cas en 2010, 20 cas en 2011, 45 cas en 2012). Le terme *green on green* ou « vert sur vert » désignant quant à lui les attaques de personnels afghans envers d'autres soldats ou policiers afghans. Ces dernières sont aujourd'hui les plus fréquentes.

structurelle du ministère des Affaires étrangères *via* sa Direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) ainsi que les actions civilo-militaires, conduites par l'état-major des armées.

*i. L'action de la Direction de la coopération de sécurité et de défense*

En Afghanistan, elle a comporté deux volets : le premier en matière de police, le second en matière de défense.

En ce qui concerne la police, l'élément clé a été la mise en place du premier attaché de sécurité intérieure, poste créé lors de la conférence de Paris avec comme objectif principal la lutte contre les opiacés cultivés en Afghanistan. De 2003 à 2008, la lutte contre les stupéfiants a bénéficié d'un budget d'environ un million d'euros par an. Menée conjointement avec les partenaires de la coalition, cette coopération a permis la création d'un laboratoire de police scientifique, le soutien aux unités afghane de lutte antidrogue, ainsi qu'aux brigades de protection des mineurs en ville. Les formations de personnels afghans ont eu lieu localement ou en France et ont été accompagnées d'une aide matérielle conséquente, comprenant notamment des achats de véhicules ou la construction de bâtiments.

La coopération policière française ne s'est réellement poursuivie qu'à partir de 2010 *via* le fonds de solidarité prioritaire « Rétablissement de systèmes de sécurité », à hauteur de 1,8 million d'euros. Il a notamment permis de financer l'appui à la police judiciaire (triptyque lutte antidrogue/laboratoire de police technique et scientifique/brigade des mineurs), et la création d'un service de protection des personnalités, ainsi que de lutter contre la fraude documentaire.

Concernant le second volet, un poste de coopérant défense a été créé. Occupé par un officier, il a permis d'obtenir un accès direct aux plus hautes instances du pouvoir en Afghanistan en tant que conseiller du vice-ministre chargé du personnel et de la formation, en assurant également le pilotage du projet « formation des élites militaires de l'ANA ».

*ii. Les actions civilo-militaires*

**La prise de responsabilité en Surobi-Kapissa et la confrontation directe à une guérilla ont conduit la France à améliorer son dispositif d'accompagnement de l'action cinétique par la mise en œuvre d'actions civilo-militaires (ACM) ciblées et concentrées dans la zone de déploiement.** Les ACM sont des actions précises, localisées dans une zone d'action ou d'intérêt pour les armées, visant à la meilleure acceptation possible des forces par les populations. Elles font partie de la manœuvre et, même si elles peuvent être mises en œuvre par des civils, elles sont pilotées par le commandement militaire. Héritière d'une expertise ancienne dans ce domaine, l'armée française s'est toujours efforcée de s'attacher la neutralité si ce n'est le soutien des populations au milieu desquelles elle est déployée, avec, semble-t-il, un succès réel dans le cas afghan.

À partir de 2009, et tel que suggéré par les missions parlementaires, le Gouvernement a renforcé les moyens dévolus aux ACM, non seulement en augmentant l'aide civile dirigée vers ce pays, qui est ainsi passée d'environ 13,2 millions d'euros en 2008 à près de 40 en 2011, mais également en la concentrant dans la zone où combattaient nos forces et en l'engageant dans une perspective de soutien à leur action. C'est pour la gérer le plus efficacement possible qu'a été créée une structure de coordination, le Pôle de stabilité, dirigée par un civil mais positionnée sur le terrain auprès du commandant de la brigade La Fayette.

Les actions menées en Afghanistan et particulièrement en Surobi-Kapissa ont été nombreuses et efficaces<sup>(1)</sup>. Le service de santé des armées (SSA) a assuré des soins gratuits aux populations (dispositif connu comme « aide médicale aux populations », AMP). Ces actions présentent le double avantage d'équilibrer un plan de charge par définition variable mais également de nouer des contacts directs avec les populations et, singulièrement, les élites locales. En outre, y compris sur les postes avancés de Surobi-Kapissa, les personnels du SSA se sont efforcés de mener des actions de formation et de sensibilisation auprès des personnels médicaux locaux (l'AMP représente généralement 40 à 50 % du coût de fonctionnement du SSA en OPEX). D'autres actions complètent le tableau des ACM françaises sur ce théâtre : électrification de vallées, reconstruction d'écoles, conseils d'un vétérinaire militaire, etc. Malheureusement, les Rapporteurs n'ont pas pu évaluer ces réalisations *in situ*, pour des raisons tant logistiques que sécuritaires.

c. Le rôle du service de santé des armées dans la coalition et auprès des forces

Présent sur le théâtre afghan depuis décembre 2001, le SSA a joué un rôle majeur dans les opérations, ainsi qu'au titre de la coopération avec nos partenaires afghans et de l'OTAN. L'augmentation des effectifs français à compter de 2007 ainsi que la décision d'assurer le pilotage du groupement médicochirurgical (GMC) de rôle 2 installé sur le camp de Warehouse ont mécaniquement accru sa participation.

En juin 2008, l'OTAN a décidé la construction d'un hôpital médicochirurgical (HMC) de rôle 3 sur l'aéroport international de Kaboul (KAIA), dont la France serait nation-cadre. Elle assure le suivi et l'expertise technique de la structure et fournit le matériel médical, ainsi que les produits de santé nécessaires à son fonctionnement. Ouvert en juillet 2009, il s'est substitué au GMC de Warehouse. Il s'agit du premier rôle 3 déployé par le SSA en OPEX depuis la guerre du Golfe de 1991. Armé par 120 personnels, dont près de 90 Français en moyenne, il assure le soutien de l'ensemble des soldats de la FIAS ainsi que, en complément d'activité, des soins aux civils afghans.

Surtout, le SSA a joué un rôle crucial en assurant la médicalisation de l'avant de nos troupes, particulièrement à partir de 2008, prenant par exemple simultanément en charge 21 soldats blessés lors de l'embuscade d'Ouzbine. Lorsqu'en novembre 2009, la France a regroupé son dispositif en Surobi-Kapissa en créant la brigade La Fayette, le SSA a mécaniquement renforcé ses moyens pour assurer le soutien médical de ces deux GTIA ainsi que des six équipes de liaison et de tutorat opérationnel (ELTO) regroupées.

**Si le retrait en cours le concerne bien évidemment, il s'effectue à un rythme différent** : le soutien médical aux troupes françaises repose sur des équipes qui ne peuvent être déployées et retirées que par paliers. Surtout, la France conserve la direction de l'hôpital de KAIA jusqu'en 2014, ce qui maintient sur place un effectif important.

Le tableau ci-après décrit l'évolution des effectifs du SSA sur le théâtre entre 2007 et 2012.

---

(1) *Rapport d'information n° 3661 de MM. Guy Chambefort et Philippe Folliot* : « Les actions civilo-militaires, un enjeu stratégique ».



## ÉVOLUTION DES STRUCTURES ET DES EFFECTIFS SSA DE 2007 À 2012

Date	Rôles 1	Rôles 2/3	Effectifs SSA	Effectif total	%
06/2007	6	GMC Warehouse	84	1 350	6,2
07/2008	9	HMC KAIA	155	1 763	8,8
07/2009	18	HMC KAIA	227	3 163	7,2
11/2009	22	HMC KAIA	265	3 750	7
10/2011	24	HMC KAIA	276	4 421	6,2
06/2012	18	HMC KAIA	216	3 853	5,6
12/2012	6	HMC KAIA	126	1 000	12,6

Source : SSA.

**Il ressort de ce tableau que, du fait même du retrait, la place du SSA dans le dispositif français ne cesse de croître.** Lorsque les effectifs français totaux avaient atteint leur maximum – 4 421 personnels fin 2011 –, ceux du SSA n'en représentaient que 6,2 %. Compte tenu des éléments précités, ils représentent aujourd'hui une part bien plus importante, établie à 12,6 % dès la fin 2012.

Pour financer son action en Afghanistan, le SSA s'appuie également sur le BOP OPEX, pour des montants retracés dans le tableau ci-après.

## SURCÔÛT POUR LE BOP OPEX DU SSA SUR LE THÉÂTRE AFGHAN DE 2007 À 2012 (en millions d'euros)

2007	2008	2009	2010	2011	2012
2,7	4,3	8,0	10,2	11,6	6,9

Source : SSA.

Le tableau ci-dessus rend compte du surcoût OPEX engendré par l'engagement du SSA en Afghanistan, son périmètre intégrant les surcoûts liés aux rémunérations et charges sociales des personnels, des matériels et produits de santé consommés, ainsi que leur coût d'acheminement.

Le service a également pris part à des actions de formation des personnels de santé afghans au sein des ELTO, notamment au titre du « sauvetage au combat ». Le volet santé de la mission Épidote s'est traduit par la participation d'une équipe médico-chirurgicale au fonctionnement courant de l'hôpital militaire afghan de Kaboul d'octobre 2010 à octobre 2011. Enfin, sur l'hôpital de KAIA, le SSA accueille des praticiens afghans militaires et civils, les encadre et les forme notamment à la prise en charge des blessés de guerre et aux afflux saturants.

Le service de santé assure ainsi une part majeure de la contribution française au mandat de la FIAS et à l'opération Liberté immuable. Ses personnels sont mobilisés aux côtés des troupes et font partie de la manœuvre (4 des 87 soldats morts au combat sur ce théâtre appartenaient au SSA) et son action demeurera structurante jusqu'à la fin du mandat de la coalition.

### 3. Un travail de formation qui permet de transférer la responsabilité de la sécurité aux Afghans

#### a. La formation des forces afghanes

Dès 2002, la France a consacré d'importants moyens à la formation de l'armée nationale afghane (ANA), puis, également, de la police nationale afghane (ANP) et de la

police afghane de l'ordre public (*Afghan national civil order police* ou ANCOP en anglais), équivalent de notre gendarmerie mobile.

**Le détachement d'instruction opérationnel (DIO) Épidote a mené à partir de 2002 des missions de formation au profit de bataillons afghans (*kandaks*) puis à partir de 2003 au profit des officiers.** Une modification de périmètre importante a eu lieu en 2004 avec la prise de responsabilité de l'école de guerre afghane. Ce détachement a rassemblé jusqu'à 172 formateurs au printemps 2011. Outre l'école de guerre, la France a pris la responsabilité de l'école des blindés et a ouvert une école de formation des sous-officiers afghans, implantée aux Émirats arabes unis depuis 2010.

**Pour former les soldats du rang et les sous-officiers, la FIAS a mis en place un programme de formation opérationnel de l'ANA à travers les ELTO**, de l'anglais *Operational Mentoring and Liaison Team*, organisées par la coalition sur l'ensemble du territoire afghan. Il s'agit d'une quarantaine d'équipes multinationales (41 début 2010), composées de cadres chargés d'une double mission :

– conseiller les unités « tutorées » de l'ANA sur le plan de l'instruction et de l'entraînement des forces ;

– coordonner l'appui feu de la coalition pour les opérations menées par l'ANA.

Un officier conseille directement la brigade de l'ANA, et, durant les six mois que dure la formation, les membres de l'équipe accompagnent directement leurs homologues afghans sur le terrain, en opération. **Elles ont fait la preuve de leur caractère indispensable** : la majorité des opérations sont encore menées conjointement par la FIAS et l'ANA, dont plus des deux tiers sous le commandement afghan.

La France a accepté d'assurer six ELTO, y affectant près de 300 personnels, essentiellement issus de l'armée de terre. Cinq d'entre elles sont attachées à des brigades de l'ANA (*Kandak*) et une à la formation de cadres. Une première équipe opérationnelle avait été déployée dans la province du Logar, au sud de Kaboul, avant d'être rejointe par trois équipes supplémentaires également destinées à la province du Wardak. En outre, la France a participé à l'ELTO néerlandaise dans l'Orouzgan à partir de 2008 et jusqu'au retrait de ces forces. Depuis 2009, elle s'est efforcée de regrouper son dispositif sur la région centre et la zone d'opération de Surobi-Kapissa. Enfin, elle participe à la formation des forces spéciales afghanes aux côtés des Américains.

Un système de certification des unités encadrées permet de mesurer la progression vers les standards opérationnels définis par la coalition. Il sert de base aux négociations relatives au transfert de responsabilité dans le domaine de la sécurité (*cf. supra*).

#### b. Les forces de police

Constatant les résultats peu satisfaisants des actions de formation de la police afghane menées par l'Union européenne dans le cadre du programme EUPOL, la France a pris l'initiative d'organiser la formation de corps proches de la gendarmerie mobile française par des gendarmes européens. L'idée était de confier à une force de police militaire le soin de former un corps confronté à des conditions d'exercice particulièrement difficiles. La décision a été entérinée par l'Alliance le 4 avril 2009, les premiers modules de formation de la police afghane étant en place dès le 7 septembre suivant.

Début 2009, la France a donc proposé à ses partenaires européens au sein de la

force de gendarmerie européenne (FGE) de déployer près de 500 gendarmes <sup>(1)</sup>. Parmi leurs missions, outre les *Police mentor and liaison teams*, ils ont assuré les formations dans deux écoles, à Mazar-é-Sharif (jusqu'en 2011) et dans le Wardak. Tirant les conclusions des faiblesses d'EUPOL, le programme de formation de la gendarmerie afghane est plus opérationnel et inclut le travail sur le terrain. En particulier, formateurs et élèves sont logés sur le même site et les formateurs se rendent sur le terrain.

Concrètement, dans le Wardak, une équipe de 41 gendarmes français, ainsi que deux personnels du SSA, deux de la DPSD et 2 transmetteurs sont déployés. 1 090 élèves y sont actuellement en formation, et 4 900 élèves ont été formés depuis 2009, dont 3 000 dans la seule école du Wardak. Leur premier objectif est de former des formateurs.

En visite dans le Wardak, les Rapporteurs ont rencontré les partenaires afghans qui ont manifesté leur grande satisfaction vis-à-vis du travail accompli avec les gendarmes européens. Cette action est d'autant plus méritoire qu'elle est conduite dans une zone relativement isolée et réputée peu sûre.

Sur le terrain, les policiers formés par la FGE donnent entière satisfaction aux autorités afghanes. Ils bénéficient d'un aguerrissement sans commune mesure avec le travail proposé dans le cadre d'EUPOL. Le transfert de responsabilité de l'école du Wardak, prévu pour le printemps 2013, interviendra donc au bon moment du point de vue opérationnel, parachevant une mission exemplaire.

---

(1) *Au printemps 2012, la France comptait 201 gendarmes déployés dans ce pays, répartis entre les postes d'officiers insérés, les écoles de formation et la présence auprès des troupes françaises.*

### **EUPOL, UN PROGRAMME COÛTEUX ET CRITIQUABLE**

Les accords de Bonn du 21 décembre 2001 ont confié à l'Allemagne le rôle de nation-cadre pour la formation des forces de police afghanes. Faute de résultats satisfaisants, il a été décidé de confier le pilotage de cette politique à l'Union européenne. C'est dans cette perspective qu'EUPOL Afghanistan a été créée le 30 mai 2007. Mise en place pour une période initiale de trois ans, EUPOL Afghanistan a vu son mandat régulièrement prolongé. Son budget est de 61 millions d'euros par an et couvre la formation de policiers, mais également, de façon plus marginale, de procureurs, de juges ou encore d'avocats. L'effectif théorique est de 400 personnels, dont 36 experts. Près de 8 200 policiers devraient en être diplômés cette année.

Les formations restent cantonnées à un niveau qui se veut « stratégique » : des cours sont dispensés à Kaboul et dans six grandes villes afghanes, sans que les policiers formateurs n'accompagnent les élèves sur le terrain, dans des opérations concrètes. La démarche consistant à former des formateurs semble bonne mais elle souffre d'un manque de suivi dans le partenariat avec les autorités afghanes : bien souvent en effet, les personnels formés retrouvent leur poste initial, loin de pouvoir diffuser les enseignements dispensés lors des présentations d'EUPOL.

**Ce dispositif est contesté : pour un coût relativement élevé, il ne présente que peu de résultats tangibles.** Au cours de leur visite en Afghanistan, les Rapporteurs ont ainsi relevé que, jusqu'à ce jour, la mission de l'Union européenne n'avait pas défini d'indicateurs de performance – si ce n'est, il est vrai, la délivrance effective de diaporamas – et disposait encore moins des moyens de suivre les résultats des formations.

Au-delà, la France paraît particulièrement marginalisée dans ce dispositif. Outre la référence quasi exclusive aux règles de procédures anglo-saxonnes la direction de la mission est essentiellement britannique : le Royaume-Uni a obtenu quatre des six postes principaux, un seul revenant à la France dont la quote-part au budget du projet est pourtant supérieure.

**La mission de formation menée par la gendarmerie a également connu une déclinaison dans les zones de responsabilité française.** Quatre structures d'environ vingt gendarmes y ont été déployées pour contribuer à la formation des forces de police locale. Les formateurs estiment que 80 % des personnels formés avaient atteint le niveau fixé par le gouvernement afghan. Ce travail a contribué à sécuriser le désengagement français de la zone : fourniture de renseignement d'ambiance, appui aux manœuvres de retrait en tant que telles, aide à la lutte contre l'insurrection (plusieurs dizaines de personnes ont ainsi été interpellées).

#### **c. Le transfert de responsabilité**

Les efforts de la coalition dans le domaine de la formation ont permis à l'ANA, à l'ANP et à l'ANCOP de progresser. Si le niveau atteint est hétérogène, le franchissement de la plupart des paliers a facilité le transfert de responsabilité dans le domaine sécuritaire, tel que voulu par le partenaire afghan.

**Sur le plan policier,** la situation est relativement simple. Depuis la fermeture en 2011 de l'école de formation de Mazar-é-Sharif, seule l'école du Wardak est dirigée par des forces de la coalition, en l'occurrence françaises. Compte tenu du fonctionnement de la formation et du bon niveau atteint par certains éléments de l'ANCOP, la France et

l'Afghanistan ont convenu sans difficulté d'un transfert de la direction à compter du printemps 2013. Un officier français demeurera encore quelque temps pour assurer une mission de conseil.

**Sur un plan proprement militaire**, le processus de transfert de responsabilité aux Afghans (dit TLSR <sup>(1)</sup>) est engagé depuis plusieurs années d'un commun accord entre les autorités afghanes et la coalition. Il se fonde sur le niveau atteint par les forces afghanes et la volonté généralement marquée des autorités afghanes de recouvrer complètement leur souveraineté. Il a vu notamment le 19 novembre 2008 le transfert de la responsabilité de la RC Centre, une zone où la France s'était particulièrement investie, et c'est dans ce processus graduel et négocié que s'est inscrit le transfert en Surobi-Kapissa.

C'est ainsi que le 12 avril dernier a eu lieu la cérémonie de transfert de la responsabilité dans le district de la Surobi au profit des autorités afghanes. Le 13 mai suivant, le Président afghan M. Hamid Karzaï a annoncé celui de la Kapissa aux autorités afghanes. Ce transfert a été effectif à compter du 4 juillet dernier. Une fois franchie cette étape, l'armée française pouvait naturellement engager son repli vers la métropole.

## B. UNE DATE DE RETRAIT ANTICIPÉ DE NOS FORCES : UNE MANŒUVRE RÉUSSIE

### 1. Les modalités du retrait

#### a. Les raisons politiques du retrait

Dès le 27 janvier 2012 le Président de la République Nicolas Sarkozy avait annoncé un retrait anticipé des troupes françaises d'Afghanistan pour la fin de l'année 2013, soit un an avant la fin de la mission de la FIAS <sup>(2)</sup>. Le Président de la République François Hollande, au lendemain de son élection, a décidé l'accélération du retrait des troupes françaises d'Afghanistan. Ce retrait anticipé a été confirmé devant les pays alliés lors du sommet de l'OTAN de Chicago le 21 mai 2012. Le 31 juillet 2012 le retrait a réellement débuté avec le transfert aux autorités afghanes d'une emprise française importante, la base avancée de Surobi. La dernière base française d'envergure transférée à l'armée nationale afghane est la base avancée de Nijrab dans la province de Kapissa le 20 novembre 2012. Les dernières forces « combattantes » ont effectivement quitté l'Afghanistan le 17 décembre dernier. **La France, conformément aux demandes du commandement de la FIAS, a cédé à l'armée nationale afghane des bases avancées fonctionnelles, comprenant notamment du carburant. La valeur estimée de l'ensemble des infrastructures et emprises cédées gracieusement à la partie afghane s'élève à 64 millions d'euros.**

**En juin 2012 on comptait environ 3 600 soldats français en Afghanistan, en décembre dernier lors du déplacement des deux délégations de la mission d'information sur ce théâtre d'opération, ils n'étaient plus que 1 800.** Suite au départ des forces « combattantes » il restait au 1<sup>er</sup> janvier 2013 en Afghanistan 1 500 Français, qui assurent pour une part les opérations de retrait logistique et qui pour une autre part continuent de mener les missions incombant toujours à la France dans le cadre de la FIAS, à savoir la formation des forces de sécurité afghanes, la gestion de l'aéroport de Kaboul, de l'hôpital militaire de KAIA et du laboratoire européen anti-engins explosifs improvisés. **Au**

---

(1) *De l'anglais* Transfer of Lead Security Responsibility.

(2) *Déclaration conjointe du Président de la République, Nicolas Sarkozy, et du Président de la République islamique d'Afghanistan, Hamid Karzaï, le 27 janvier 2012.*

**1<sup>er</sup> juin 2013 il ne restera en Afghanistan que 500 hommes qui continueront d'assurer ces missions jusqu'en 2014, date de fin de la mission de la FIAS. Par la suite c'est la coopération bilatérale initiée par le traité d'amitié franco-afghan du 27 janvier 2012 qui prendra le relais.**

b. Les options envisagées pour le retrait et les routes effectivement utilisées

**Les voies terrestres, qui étaient les options de sortie du territoire afghan les moins onéreuses, sont restées, à la date de remise du présent rapport, impraticables. Or les opérations de retrait étaient à cette date réalisées à 64,1 %.**

**La voie sud par le Pakistan semble définitivement bloquée**, en dépit de l'accord passé entre Washington et Islamabad, au profit de l'ensemble des membres de la FIAS. Cette route est désormais rendue impraticable par les Afghans qui exigent de contrôler chaque conteneur et tous les documents d'entrée des matériels en Afghanistan, ce qui n'est pas toujours matériellement réalisable. Le commandement de la FIAS refuse de céder à ces demandes, qui sont en fait des moyens de pression de la part des autorités afghanes en vue d'obtenir des compensations financières. L'estimation des coûts se fonde sur des unités à transporter (UAT) : s'agissant de la voie sud, le coût par UAT est estimé à 4 000 euros.

**Le même problème se pose pour la voie nord via l'Ouzbékistan** où le convoi test français était au début du mois de février bloqué depuis une quinzaine de jours à la frontière afghane. Pour mémoire, un convoi américain qui devait emprunter la même route était resté coincé plus de cinq mois en 2012. Les négociations avec l'Ouzbékistan pour obtenir le droit de passage ont notamment porté sur le paiement par la France d'un scanner à véhicule. Les coûts estimés pour l'utilisation de cette voie s'élèvent à 7 000 euros par UAT.

Au mois de décembre, lors des déplacements de la mission, l'ouverture d'une **autre voie multimodale par le nord**, utilisant l'avion jusqu'à Chymkent au Kazakhstan puis le train jusqu'en Lettonie, était encore en négociation. Les autorités kazakhes attendaient de la France qu'elle finance une partie de l'amélioration des infrastructures de l'aéroport de Chymkent. Les coûts estimés pour l'utilisation de cette voie s'élèvent à 7 000 euros par UAT.

Par conséquent les deux voies principalement utilisées pour réaliser nos opérations de retrait d'Afghanistan ont été essentiellement de deux ordres :

– **soit intégralement aérienne, ce qui représentait en décembre dernier 10 % des opérations de retrait réalisées, en recourant notamment à des Antonov et des Iliouchine pour effectuer des vols directs depuis Kaboul vers la métropole. Cette option a un coût estimé à environ 40 000 euros par UAT ;**

– **soit pour partie aérienne jusqu'aux Emirats arabes unis, puis maritime jusqu'en France, ce qui représentait en décembre dernier 80 % des opérations de retrait réalisées. Les bateaux utilisés depuis Abou Dhabi peuvent contenir environ 500 véhicules. Cette option présente un coût estimé à environ 30 000 euros par UAT.** Par ailleurs, le chef d'état-major des armées, a souligné que les Émiriens nous apportaient une aide significative en mettant à notre disposition certains de leurs avions de transport.

La très grande majorité des UAT françaises quittant l'Afghanistan le font depuis l'aéroport de KAIA. Seules les cargaisons de munitions – qui n'ont pas le droit de transiter pour l'aéroport de Kaboul – ont été expédiées depuis l'aéroport de Bagram. En novembre 2012 on comptait 380 tonnes de munitions françaises sur le théâtre afghan, un

stock évalué à 36 millions d’euros. 10 % de ce stock, dont la valeur est estimée à 2,3 millions d’euros, a été détruit sur place, les conditions climatiques extrêmes en Afghanistan ayant détérioré ces munitions, les rendant impropres à toute utilisation ultérieure.

Le tableau ci-dessous résume les différentes options évoquées précédemment :

**DIFFÉRENTES OPTIONS ENVISAGÉES POUR LE RETRAIT**

Modalités	Coûts par conteneurs	Durée
Voie aérienne directe depuis Kaboul ou Bagram vers la France	Environ 40 000 €	Inférieure à 72 heures
Voie multimodale (aérienne de Kaboul jusqu’aux Émirats arabes unis puis maritime vers Toulon)	Environ 30 000 €	Un mois
Voie terrestre par le nord (route jusqu’en Ouzbékistan puis train jusqu’en Lettonie) – <i>option ouzbèke</i>	Environ 7 000 € <sup>(1)</sup>	Environ 6 semaines
Voie multimodale par le nord (aérienne de Kaboul jusqu’à Chymkent puis train jusqu’en Lettonie) – <i>option kazakhe</i>	Environ 7 000 € <sup>(1)</sup>	Environ 6 semaines
Voie multimodale par le sud (route de Kaboul jusqu’à Karachi puis maritime vers Toulon) – <i>option pakistanaise</i>	Environ 4 000 € <sup>(1)</sup>	Environ 10 semaines

Source : ministère de la Défense.

Le retrait anticipé de nos troupes d’Afghanistan nous a permis d’éviter l’engorgement des voies de retrait, qui devraient être saturées dans le courant de l’année 2013, de grandes nations contributrices de la FIAS comme les États-Unis et le Royaume-Uni ayant l’intention d’engager des opérations de retrait d’envergure au cours de l’année. Toutes les voies terrestres étant peu utilisables, voire impraticables, la voie aérienne demeure privilégiée à ce jour. Or les capacités afghanes en la matière sont limitées, le pays ne disposant que de trois aéroports permettant de réaliser des opérations de retrait : Kaboul, Bagram et Kandahar. **La France a ainsi pris une certaine avance, lui permettant d’éviter une situation de saturation des voies de retrait qui semble hautement probable pour les mois à venir. Néanmoins les Rapporteurs s’interrogent sur le manque de célérité des autorités françaises, diplomatiques et militaires, à négocier en amont avec les pays limitrophes l’utilisation des voies terrestres.** Les discussions avec les gouvernements ouzbek et kazakh ont débuté bien trop tardivement – au moment de la confirmation du retrait des forces « combattantes » – pour obtenir un accord de passage viable sur leurs territoires respectifs, d’autant plus que les négociations avec ces pays sont connues pour être longues et compliquées. **Ce manque de diligence se solde au final par une dépense de plusieurs dizaines de millions d’euros pour le budget de l’État.**

c. Description de la manœuvre logistique

Les opérations de retrait ont nécessité la construction de logements supplémentaires, de dalles de manutention et de parcs de stationnement sur le camp de Warehouse. **Ces opérations ont coûté environ 3,2 millions d’euros, nécessitant l’envoi**

(1) Estimation, car voies non fonctionnelles à ce jour.

**sur place de 169 personnels supplémentaires, essentiellement des logisticiens, ce qui est relativement peu au regard de la tâche à effectuer.** En comparaison les Néerlandais en 2010 avaient mobilisé 700 hommes supplémentaires pour réaliser leurs opérations de retrait pour un contingent moins important.

**Le désengagement français est désormais bien avancé puisque, comme nous l'avons dit, l'ensemble des forces « combattantes » a quitté l'Afghanistan à la fin de l'année 2012.** Comme l'a indiqué l'amiral Édouard Guillaud, chef d'état-major des armées, lors de son audition par la mission d'information le 6 février 2013, **64,1 % du retrait est déjà effectué, ce qui représente une avance de 1,5 % sur le calendrier initial. Les opérations au Mali n'ont nullement perturbé le désengagement de nos forces d'Afghanistan, ce qui est une prouesse que les Rapporteurs souhaitent saluer.**

La phase logistique est désormais terminée dans nos zones de responsabilité (district de Surobi et dans la province de Kapissa), ainsi que sur la base aérienne de Kandahar. **Il reste désormais à désengager l'école de gendarmerie du Wardak, la base aérienne de Bagram et le détachement d'hélicoptères. Néanmoins en ce qui concerne les hélicoptères, le désengagement s'est accéléré depuis la fin de l'année 2012, la décision ayant été prise avant Noël de retirer les Tigre d'Afghanistan.** Ils serviront très prochainement au Mali après une brève phase de révision en métropole. **Il reste donc sur le sol afghan au mois de février 2013 un Caracal et un Cougar qui devraient être rapatriés en mars prochain.**

**Le 1<sup>er</sup> juin 2013, la France transférera ses emprises du camp de Warehouse à la partie afghane, suite à l'échec des négociations avec les autorités turques. Une fois cette base transférée à l'ANA, les éléments français restant en Afghanistan seront stationnés sur l'aéroport de KAIA dont la France a désormais la responsabilité.** Les Rapporteurs et les membres de la mission d'information ont tenu à s'assurer auprès du chef d'état-major des armées que les monuments aux morts qui avaient été érigés dans l'enceinte du camp de Warehouse seraient également transférés. **Aucun lieu de transfert n'a encore été désigné. Les monuments aux morts pourraient accompagner dans un premier temps les troupes françaises sur leur nouvelle base à l'aéroport de Kaboul et pourraient par la suite être installés à l'ambassade de France à Kaboul ou être rapatriés en métropole.**

Une fois les différentes emprises françaises transférées à la partie afghane, les hommes et les équipements français ont été acheminés jusqu'à Kaboul où ils ont été rassemblés dans l'attente de leur traitement en vue de leur rapatriement. **C'est dans le camp de Warehouse que l'ensemble du matériel – du plus gros véhicule au plus petit outil – a été déséquipé, conditionné et étiqueté pour le transport.** Par ailleurs, chaque véhicule a été dératissé, désinsectisé, et désinfecté avant d'être embarqué. Ces opérations de préparation pour le rapatriement prennent environ trois jours. Dès qu'elles sont prêtes, les UAT sont envoyées à KAIA ou à Bagram. **Jusqu'en décembre 2012 les conteneurs étaient monodestinataires, ce qui facilitait grandement le travail logistique à leur arrivée en métropole. Mais en bout de course, ils seront nécessairement pluridestinataires, rallongeant de fait les livraisons à chaque régiment.**

**L'ensemble des UAT à rapatrier depuis l'Afghanistan devrait s'élever à 2 600.** Lors du déplacement de la première mission d'information en Afghanistan, 1 100 UAT avaient déjà quitté le théâtre d'opération. 12 000 tonnes sont à ce jour sorties d'Afghanistan. **Un avion peut emporter entre 5 et 10 UAT seulement.** Cette planification est réalisée depuis Paris. Il faut noter que la disponibilité des appareils est connue seulement 15 jours à l'avance. Une grande partie du désengagement par voie aérienne est réalisée via des Antonov 124 et des Iliouchine dont la capacité est de 100 tonnes. Le recours à des Antonov



comporte cependant des désagréments, surtout pendant la période estivale, où du fait des températures très élevées en Afghanistan, les appareils peuvent perdre près de 50 % de leur capacité d'emport. Le pilote de l'appareil est le seul maître à bord et c'est lui qui *in fine* décide de limiter ou non le chargement de l'avion. Heureusement ces difficultés sont restées marginales lors de nos opérations de retrait.

Certains équipements particuliers qui n'ont plus d'utilité ou qui représenteraient un coût de rapatriement bien trop important sont cédés aux Afghans ou à des ONG. **La partie du matériel qui sera donnée sans contrepartie aux autorités afghanes a une valeur estimée au million d'euros par l'état-major des armées.**

**Par ailleurs, certains équipements français, abîmés ou présentant une trop faible valeur opérationnelle, ne sont pas rapatriés et sont détruits sur place.** Entre 50 et 70 blindés en fin de vie ont été détruits en Afghanistan au cours des opérations de retrait. **Pour mémoire, le coût du rapatriement s'élève entre 30 000 et 40 000 euros pour un véhicule alors que la destruction sur place coûte environ 3 000 euros.** Cette destruction, qui doit répondre aux normes françaises, est assurée par des entreprises locales agissant sous la supervision d'un militaire français. Certaines pièces non-sensibles de ces équipements détruits ont été utilisées pour les convois test par voie terrestre actuellement bloqués à la frontière afghano-ouzbèke. En revanche les sous-ensembles amiantés sont récupérés par les militaires français pour être traités par des spécialistes en métropole.

Le tableau ci-après indique les coûts de déconstruction des véhicules en Afghanistan :

**COÛT DE LA DÉCONSTRUCTION DES VÉHICULES *IN SITU***

(en euros)

Type de véhicule	Coût de la déconstruction <i>in situ</i>	Coût du transport retour France
Véhicule de l'avant blindé (VAB)	2 310	Entre 30 000 et 40 000 par véhicule
Véhicule léger P4	990	
Poids lourd et véhicule de transport logistique	1 760	
Véhicule utilitaire sport (VUS)	1 760	
Remorque	1 056	

Source : état-major des forces françaises en Afghanistan.

**LE DÉTACHEMENT DE L'ARMÉE DE L'AIR DE DOUCHANBÉ : UNE BASE ARRIÈRE  
INDISPENSABLE DU DÉBUT DE L'INTERVENTION EN 2001  
AUX OPÉRATIONS DE RETRAIT EN 2012**

Le détachement de l'armée de l'air (Détair) de nos forces armées basé à Douchanbé au Tadjikistan a joué un rôle crucial tout au long de nos onze années de présence en Afghanistan. Depuis les attentats du 11 septembre 2001 et l'atterrissage d'un premier Transall sur le sol tadjik, les armées françaises sont présentes dans ce pays d'Asie centrale. En décembre 2001 a été formalisé par des échanges de lettre un accord entre les gouvernements français et tadjik permettant aux forces françaises de bénéficier d'une immunité diplomatique, de survoler l'ensemble du territoire tadjik et de stationner gratuitement sur l'aéroport de Douchanbé en échange de travaux annuels de réfection des pistes. Depuis lors, cette présence aura donc coûté à la France environ 30 millions d'euros au total. À titre de comparaison les Américains disposent d'une base au Kirghizstan à Manas, mais pour un coût bien plus important de l'ordre de 100 millions d'euros par an. De même les Allemands qui ont une base à Termez en Ouzbékistan ont connu d'importants problèmes de négociations avec les autorités locales qui ont limité leur capacité de survol du territoire. L'option tadjike fut donc un choix judicieux.

Ce détachement air a joué un rôle d'importance en tant que base arrière tout au long de l'intervention française en Afghanistan et continue d'être utile à l'heure du retrait de nos troupes. Le Détair permet par exemple de stationner à l'aéroport de Douchanbé des avions stratégiques tels que les A340 de l'armée de l'air qui ne peuvent stationner à Kaboul pour des raisons de sécurité. Par ailleurs, pour des raisons techniques, il est plus facile pour les appareils de décoller de Douchanbé plutôt que de Kaboul en raison de l'altitude moins importante de la capitale tadjike – 800 mètres à Douchanbé contre 1 800 mètres à Kaboul.

Le budget du Détair est de un million d'euros par an. Le Détair de Douchanbé compte 135 personnels français l'hiver et 180 l'été. C'est durant cette dernière période, pour des raisons climatiques, que sont menées les opérations du génie de réfection des pistes de l'aéroport. Par ailleurs, 47 personnels civils de recrutement local travaillent également sur la base française de l'aéroport.

Le Détair dispose d'une capacité de 320 lits dont cinq tentes pour les personnalités, qui sont utilisés par les personnes en transit (rentrant ou arrivant en Afghanistan). Les personnels de la base sont logés dans la capitale tadjike. Il compte également une infirmerie rôle 1 avec 10 lits et a une capacité maximale de restauration de 1 200 repas par jour.

La fin de la mission en Afghanistan impose de reconfigurer notre présence au Tadjikistan. La France va-t-elle poursuivre sa coopération avec le Tadjikistan ? La question est au moment de la rédaction du présent rapport en discussion. La présence du détachement air étant directement liée à l'opération extérieure ayant lieu de l'autre côté de la frontière, le désengagement du Détair a lui aussi déjà commencé. Un inventaire est actuellement mené sur place pour savoir ce qui devra être rapatrié en France, ce qui pourra être détruit sur place ou cédé aux Tadjiks. Des négociations sont en cours concernant le hangar que les Français ont construit sur la base pour savoir s'il sera finalement cédé à une compagnie aérienne locale privée ou à l'armée tadjike.

d. Un soutien sanitaire renforcé au cours des opérations de retrait

**Les opérations de retrait sont connues pour être complexes et dangereuses. Des**

**pertes étaient d'ailleurs craintes au cours de la première phase de désengagement mais heureusement elles n'ont pas eu lieu.** Durant les convois logistiques du second semestre 2012, aucun blessé militaire français n'a été recensé. À titre d'illustration, lors du retrait néerlandais en 2010, le plus long convoi militaire a couvert près de 18 kilomètres, ce qui constitue un danger pour les hommes et les équipements. La protection du convoi avait été alors très importante, tant dans les airs avec des avions F16 et des hélicoptères Apaches, qu'au sol avec une aide en provenance d'autres contingents de la coalition (Américains, Australiens, Français).

En raison de cette dangerosité, il était indispensable de maintenir pendant les opérations de désengagement un niveau de soutien médical et chirurgical élevé. L'accélération du retrait, décidée en juin 2012, n'a eu qu'une incidence limitée sur le SSA puisqu'elle n'a touché que les hommes et les moyens mobilisés en soutien direct des unités combattantes. En revanche, **l'hôpital militaire de KAIA, qui représentait un tiers des effectifs du SSA au plus haut de notre intervention en Afghanistan n'a pas été concerné par les opérations de retrait et ne le sera d'ailleurs pas dans l'immédiat puisque, comme nous l'avons dit, la France restera, jusqu'à la fin de la mission de la FIAS, nation-cadre dans ce domaine.**

**Il faut noter que le SSA reste dans tous les cas pleinement mobilisé auprès des forces françaises encore présentes en Afghanistan, puisque le redéploiement logistique se poursuit actuellement et ne se terminera au mois de juin 2013.**

e. Le désengagement des éléments de la gendarmerie nationale

**Le désengagement des éléments de la gendarmerie nationale se fait en suivant le même rythme que celui des forces armées,** les forces de gendarmerie ayant été placées en Afghanistan sous le commandement du chef d'état-major des armées. L'amiral Édouard Guillaud, tout comme les services du Directeur général de la gendarmerie nationale, se sont félicités de cette très fructueuse coopération. Ainsi les gendarmes qui travaillaient aux côtés de la brigade La Fayette en Surobi et en Kapissa, se sont désengagés avec eux au moment des transferts de responsabilité. **Au plus haut de leur intervention sur ce théâtre, les gendarmes étaient au nombre de 210. En décembre dernier, ils étaient encore 81.**

Au titre de la formation au sein des écoles de police, les gendarmes français ont notamment œuvré au sein de l'école de Mazar-é-Sharif, transférée le 15 avril 2012, qui a permis de former près de 4 800 élèves depuis son ouverture en décembre 2009. Jusqu'à son transfert 41 gendarmes y travaillent, aux côtés d'éléments de la Force de gendarmerie européenne de nationalités tchèque, slovaque, roumaine, et portugaise. Une fois le transfert aux autorités afghanes effectué pour l'école du Wardak au printemps 2013, il ne restera plus qu'une dizaine de gendarmes en Afghanistan.

Au-delà du retrait de nos forces, les gendarmes conserveront certains postes de conseillers insérés auprès du commandement de la FIAS et du ministère de l'Intérieur afghan en appui à la bonne gouvernance et à la promotion de l'État de droit. Cette participation modeste mais de qualité permettra ainsi de continuer à jouer un rôle d'influence auprès de nos partenaires de la coalition et des autorités afghanes. Ce rôle est d'autant plus utile que les gendarmes français disposent d'un véritable retour d'expérience sur ce théâtre d'opération puisqu'ils ont pendant plusieurs années œuvré directement sur le terrain aux côtés des forces de police afghanes, qu'ils ont accompagnées et formées.

## 2. Un contexte de désengagement global des forces de la coalition

### a. Des manœuvres étalées dans le temps, avec un engagement probable en 2013

Les forces de la FIAS en Afghanistan sont composées de contingents issus d'une cinquantaine de pays, mais leur taille au sein de cette alliance est extrêmement variable. Ainsi 36 pays de la coalition ne représentent que 7 % des effectifs globaux. **La présence française en Afghanistan était de taille relativement modeste, puisqu'elle ne représentait que 5 % des forces de la coalition.** Comme nous l'avons vu, au plus haut de notre engagement, la France comptait environ 4 000 hommes sur ce théâtre. À titre de comparaison les Américains ont mobilisé en Afghanistan environ 100 000 hommes au plus haut de leur engagement.

Ces disparités incitent à relativiser les comparaisons opérées entre les différentes nations œuvrant en Afghanistan. Toutes sont aujourd'hui confrontées à la logique du désengagement mais celle-ci n'implique pas les mêmes conséquences pour tous les pays. **Les Américains ont déjà engagé des opérations de retrait.** Chaque jour ils retirent un nombre important de soldats du sol afghan. Ils ont récemment quitté leurs bases de Kandahar et de Bagram, passant depuis cet été de 91 000 hommes à 68 000 hommes. Dès lors que les Américains ne se retirent pas de Kaboul, ces opérations de retrait sont sans conséquence pour le contingent français. Les Américains devraient très prochainement annoncer d'autres opérations de retrait importantes. **Selon les informations fournies par l'état-major des armées, entre 6 000 et 7 000 Américains devraient rester sur le sol afghan après 2014.** Ils garderont très sûrement sur place des capacités dans le domaine de l'assaut aérien, puisque c'est là une capacité qui fait cruellement défaut à l'ANA. Hélas, les Rapporteurs n'ont pas pu obtenir plus d'information concernant le retrait américain, les services de l'ambassade des États-Unis n'ayant pas donné suite aux différentes sollicitations.

Il est très important de noter que le désengagement américain conditionne les modalités de retrait des autres pays de la coalition, puisque les pays limitrophes (Tadjikistan, Ouzbékistan, Kazakhstan, Pakistan) ont tendance à se caler sur le rythme de l'armée américaine. Notre désengagement anticipé ne nous a peut-être pas permis d'utiliser les voies terrestres, qui à l'heure actuelle restent bloquées. Le retrait américain les ouvrira très certainement – et provoquera à coup sûr une hausse des tarifs – néanmoins **nos manœuvres menées en amont nous ont très sûrement permis d'éviter l'engorgement des voies de retrait aériennes qui devrait être constaté dans le courant de l'année 2013.** Tous les membres de la coalition vont, en effet, peu à peu réduire leur contingent. **L'Allemagne**, troisième contributeur de la FIAS, compte réduire progressivement la taille de son contingent, qui devrait passer de 4 400 à 3 300 d'ici février 2014 conformément au vote du Bundestag du 31 janvier 2013 prolongeant le mandat de la Bundeswehr en Afghanistan. **Les Britanniques**, deuxième contributeur de la FIAS, devraient également réduire leur important contingent en 2013, passant de 9 000 hommes à 4 000 hommes environ. D'autres opérations de retrait notables seront également effectuées en 2013. **Les Australiens** se désengageront totalement d'ici la fin de l'année (1 600 soldats), **l'Italie** réduira son contingent de 2 600 hommes et **l'Espagne** de 500.

### b. Comparaison avec les opérations de retrait néerlandaises

En 2010, suite à une crise politique ayant conduit à la chute du gouvernement sur la question de l'intervention en Afghanistan, les Pays-Bas ont engagé les premières opérations de retrait d'Afghanistan après quatre années de présence dans la province de l'Orouzgan dans le sud du pays. Avec 1 950 soldats au plus haut de leur intervention sur le sol afghan, les Pays-Bas étaient un contributeur de taille moyenne au sein de la FIAS.

**Les opérations de retrait néerlandaises ont duré environ un an et ont coûté au total 105 millions d'euros**<sup>(1)</sup>. Les Néerlandais devaient rapatrier aux Pays-Bas : 4 000 conteneurs, 700 véhicules et hélicoptères, 3 000 personnels et 350 tonnes de munitions, ainsi que 80 000 articles divers.

Le général Jan Broeks, entendu par les Rapporteurs et autres membres de la mission d'information, a été chargé en 2010 du désengagement néerlandais, qui a concrètement débuté le 1<sup>er</sup> janvier 2010. 700 hommes supplémentaires avaient été mobilisés à cette occasion pour réaliser le désengagement. Le 1<sup>er</sup> août 2010, la responsabilité néerlandaise avait été transférée aux Américains et aux Australiens.

Le général Broeks n'avait pas la charge de l'organisation logistique des transports militaires, qui étaient planifiés et gérés depuis les Pays-Bas *via* une agence militaire de transport. Il a exprimé sa satisfaction vis-à-vis de cette organisation, puisqu'elle lui a permis de se concentrer sur les opérations de retrait qu'il fallait organiser et mener sur le sol afghan. Ainsi il a été utilement déchargé des questions liées aux transports stratégiques qui nécessitent de lourdes et complexes négociations avec les autres pays de la coalition, mais surtout avec les autorités afghanes et les gouvernements des pays limitrophes. Un vaste réseau d'officiers de liaisons néerlandais a ainsi pris en charge la responsabilité du passage des différentes frontières. À titre d'exemple, le passage de la frontière pour un conteneur néerlandais nécessitait 19 signatures des autorités afghanes.

Pour les voies de retrait, plusieurs options s'offraient aux autorités néerlandaises. L'idée d'emprunter la voie nord en passant par l'Ouzbékistan a été rapidement écartée, la province sous responsabilité néerlandaise se trouvant au sud de l'Afghanistan. Trois voies furent alors utilisées pour rapatrier le matériel :

– **une voie aérienne directe avec un coût de 40 000 euros par conteneurs.** Cette voie a représenté 10 % du rapatriement. Nous constatons donc ici une proportion et un coût similaires pour l'utilisation de cette voie de retrait dans les cas néerlandais et français ;

– **une voie tout d'abord terrestre *via* le Pakistan, puis maritime en passant par les Émirats arabes unis avec un coût de 6 000 euros par conteneurs.** Cette voie a représenté 70 % des transports. Pour mémoire, cette voie n'a pas pu jusqu'à présent être utilisée dans le cadre de la manœuvre française ;

– **une voie aérienne depuis Kandahar jusqu'aux Émirats arabes unis pour un coût de 18 000 euros par conteneurs. Cette voie a représenté 20 % du rapatriement. Les coûts d'utilisation de cette voie de retrait étaient nettement moins importants pour la manœuvre néerlandaise que pour la française. Il faut également noter que cette voie, dans le cas français, a représenté 80 % du rapatriement.**

**Le désengagement néerlandais a emprunté des voies de retrait moins onéreuses que le retrait français.** Ce coût plus important pour les opérations de retrait françaises peut notamment s'expliquer en raison du blocage persistant de la voie pakistanaise au sud et de la lenteur des négociations pour l'ouverture des voies ouzbèkes et kazakhes au nord. Néanmoins il faut indiquer que l'utilisation de la voie pakistanaise, certes peu chère, présente également certaines limites liées à ses risques. En effet les équipements néerlandais qui ont transité par Karachi ont été acheminés *via* des entreprises de transport civiles car les convois militaires sont interdits sur le sol pakistanais. Cette option a donc nécessité patience

---

(1) Ce chiffre global est donné à titre indicatif. Les périmètres de calcul des coûts de désengagement néerlandais et français ne recoupant pas exactement les mêmes données.

et souplesse de la part des forces armées néerlandaises. Par ailleurs cette voie ne posait pas véritablement de problème de protection, puisque le matériel sensible était de toute façon acheminé par d'autres voies notamment aériennes – le seul risque était que le matériel soit volé. Au final 31 conteneurs sur 4 000 sont arrivés vides aux Pays-Bas.

### 3. La France face à ses responsabilités : la question particulière des personnels civils de recrutement local

Avec le retrait de nos forces de ce théâtre d'opération s'est posée la question du sort des personnels civils de recrutement local (PCRL) employés par l'armée française pour les aider au quotidien. Pour certains employés afghans, notamment les interprètes qui ont travaillé au contact direct de nos forces « combattantes », il existe un risque réel de représailles à l'issue du départ de nos troupes, ce qui nécessite une prise en charge particulière des plus vulnérables. Cette question a été traitée au plus haut niveau de l'État pour assurer une protection adéquate au bénéfice de ces Afghans ayant œuvré au service de nos forces armées.

**Depuis le début de l'engagement en Afghanistan les forces françaises ont fait appel à près de 800 PCRL, soit annuellement 300 à 350 personnes. Les employés afghans étaient pour une grande majorité d'entre eux recrutés en qualité d'interprète.**

Jusqu'au transfert de responsabilité aux autorités afghanes, les PCRL employés par les forces françaises étaient principalement employés en Kapissa et en Surobi auprès des unités de combat qu'elles accompagnaient lors des opérations pour faciliter le contact avec les populations. Aujourd'hui, ils participent toujours aux missions de formation assurées par la France, notamment dans les écoles. Les forces françaises emploient à ce jour 76 Afghans dont 60 interprètes.

#### *i. Les solutions mises en œuvre par nos alliés*

Cette question concerne la plupart des pays de la coalition. Cependant, aucune recommandation n'a été donnée par la FIAS qui laisse à chaque État le choix des mesures à prendre. Il appartient donc à chaque pays de décider, en fonction de ses possibilités et de ses législations nationales en matière d'immigration, des solutions à apporter concernant les PCRL.

Les États-Unis ont par exemple adopté une loi sur la protection des alliés afghans (*Afghan Allies Protection Act*) en 2009 qui autorise la délivrance annuelle, jusqu'en 2014, de 1 500 visas d'immigrant spécial aux ressortissants afghans qui ont travaillé pour le compte du gouvernement américain sur ce théâtre d'opération. Des études sont menées au cas par cas par le Département d'État et portent sur le niveau de menace des individus et l'ancienneté des services rendus. Les octrois de visas sont toutefois plafonnés à 7 500 PCRL et leurs familles.

De son côté, Londres a décidé d'aborder cette question dans une approche interministérielle en se basant sur le précédent irakien. Dans le cas afghan, la réinsertion au Royaume-Uni serait apparemment la dernière des options choisies, privilégiant une aide financière à l'installation en Afghanistan. Cette aide pourrait atteindre jusqu'à 12 000 euros. 3 000 PCRL afghans ayant œuvré pour les forces britanniques pourraient bénéficier de cette aide financière.

Le Canada, a lui aussi adopté une loi sur le sujet, qui devrait permettre l'octroi de

visas à 550 PCRL et à leurs familles. Une commission interministérielle *ad hoc* est chargée d'instruire chaque dossier. Elle est composée de personnels des administrations chargées de l'immigration, ne réservant aux structures consulaires qu'un rôle technique.

Pour le moment l'Allemagne se trouve dans une phase de réflexion au niveau du ministère des affaires étrangères et du ministère de la coopération et du développement. L'aide en direction des PCRL ayant œuvré aux côtés de la Bundeswehr pourrait concerner 1 600 personnels et leurs familles. Compte tenu de leur niveau élevé d'éducation et de qualification, Berlin envisagerait en priorité de soutenir leur insertion sur des postes à responsabilité en Afghanistan pour l'après 2014. Néanmoins dans l'hypothèse où la vie de l'intéressé serait en danger, et à sa demande, l'Allemagne envisagerait d'octroyer des visas, et d'apporter un soutien financier à l'installation temporaire ou définitive sur le territoire allemand.

D'autres pays européens sont encore dans une phase de réflexion (Belgique, Finlande, Pologne).

#### *ii. L'approche retenue par la France*

Dès l'amorce des premières manœuvres de retrait, la France a engagé une réflexion interministérielle. Un dispositif à trois étages a ainsi été mis en place :

– **prime de licenciement**, d'une valeur moyenne de 2 246 euros, versée par la brigade Lafayette, à tous les PCRL en fin de contrat ;

– **aide à la réinstallation** en Afghanistan avec prime de relocalisation dans une autre région du pays, aux PCRL faisant l'objet d'une menace en cas de maintien sur les lieux de leur activité, sans justifier pour autant un accueil sur le territoire français en raison d'un risque insuffisant ou de possibles difficultés d'intégration (problèmes d'assimilation ou de sécurité). La valeur moyenne de cette prime de relocalisation pour une famille avec trois enfants est de 1 450 euros ;

– **délivrance d'un visa** et possibilité d'aide à la réinstallation hors d'Afghanistan, notamment en France, pour les **PCRL faisant l'objet d'une menace immédiate, avérée et urgente, présentant un profil sociologique de personne intégrable ou assimilable en France.**

Concernant cette dernière option, la procédure retenue a été la suivante : la brigade La Fayette établit un dossier complet (lettre de motivation, avis des employeurs, diplômes, papiers d'identité, enquêtes de sécurité, avis du commandant de la brigade) pour chaque demande. Par la suite, chacun de ces dossiers est examiné au regard des critères évoqués précédemment et la décision a été prise lors de réunions présidées conjointement par l'ambassadeur de France à Kaboul et le commandant des éléments français en Afghanistan.

**À ce stade, alors que la procédure est encore en cours, 70 PCRL devraient être accueillis en France, soit 166 personnes en comptant leurs familles.** Elles seront par la suite prises en charge par 16 préfectures de région. L'ensemble de la procédure est gouverné par le souci d'assurer aux personnes concernées une sécurité maximale, d'où des conditions de discrétion particulières.

**En cas d'urgence absolue**, un PCRL se voit délivrer immédiatement par le consulat un visa lui permettant, ainsi qu'à sa famille, de se mettre à l'abri en France. Ce cas de figure exceptionnel ne s'est produit **qu'une seule fois pour l'instant**. Chaque personne

obtenant le droit de s'installer en France, se voit délivrer des visas de long séjour donnant droit à l'attribution d'une carte de séjour, en l'occurrence une carte de résident de dix ans délivrée sur le fondement de l'article L. 314-11-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Ce travail a été conduit sous l'égide du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. Le Premier ministre a confié au préfet de Lagune l'organisation pratique et l'animation de ce dispositif mobilisant :

- le ministère de la Défense, pour la sélection des candidats, le transfert par voie aérienne d'Afghanistan en France, puis les transferts jusqu'aux préfectures de région concernées ;

- le ministère des Affaires étrangères, pour la sélection des candidats, l'instruction des dossiers de demande de visa, l'établissement des listes de PCRL en partance sur des vols militaires ;

- le ministère de l'Intérieur, pour la délivrance des visas et les instructions aux préfectures concernant l'octroi de la carte de résident de 10 ans ;

- le ministère des Affaires sociales, pour les ouvertures de droits sociaux ;

- le ministère du Logement pour l'accès à l'habitat social géré au titre du contingent préfectoral.



## II. UN ENGAGEMENT STRUCTURANT POUR LES FORCES ET DES RESPONSABILITÉS POUR L'AVENIR

### A. LE BILAN DE L'ENGAGEMENT POUR LES FORCES ARMÉES

Plus que par toute autre OPEX récente, les forces armées dont la gendarmerie ont été marquées par leur participation aux opérations en Afghanistan. Ce théâtre s'est distingué par des conditions d'engagement particulièrement éprouvantes pour les personnels et les matériels, conduisant à de nombreuses évolutions. Celles-ci concernent aussi bien les capacités opérationnelles que l'accompagnement des personnels, au point qu'il en restera une empreinte importante au cours des années à venir.

#### 1. Un engagement structurant sur le plan opérationnel

##### a. L'entraînement des personnels

**Le théâtre afghan a rappelé qu'un bon niveau d'entraînement des personnels était certainement aussi précieux que leur équipement.** De ce point de vue, la préparation proposée par les armées françaises, et au premier chef l'armée de terre, a su répondre à ce besoin prioritaire, tout en maintenant la mise en condition avant projection pour des théâtres moins exigeants (Kosovo, Côte d'Ivoire, etc.).

L'armée de terre a ainsi conçu un programme de mise en condition opérationnelle durant les six mois précédant le départ en Afghanistan. **Il inclut notamment une période de conditionnement sur le site du 1er Régiment de chasseurs d'Afrique basé à Canjuers (83).** L'état-major de l'armée de terre (EMAT) a mis en place en 2009 le détachement d'adaptation opérationnelle (DAO) chargé de concevoir et d'adapter les programmes de préparation aux OPEX se déroulant dans des milieux complexes. Il organise un tronc commun portant sur la protection de la force, auquel s'ajoutent des modules spécifiques à la configuration du théâtre.

Ce détachement travaille à partir du retour d'expérience des troupes revenues en métropole, des travaux du Centre de doctrine et d'emploi des forces et s'appuie sur de régulières reconnaissances sur les théâtres.

Dans le cas afghan, et plus spécifiquement à la suite de l'embuscade d'Ouzbine, cela se traduit par des entraînements au combat contre une guérilla en zone montagneuse. Les installations et le cadre naturel de Canjuers reproduisent les configurations dans lesquelles les soldats peuvent être conduits à intervenir, leur permettant de faire face à tous types de tensions, jusqu'à la plus haute intensité. Ce travail en amont donne l'occasion au commandement d'ajuster la sélection des personnels susceptibles d'être projetés, en fonction de leurs aptitudes en exercice. Les stagiaires bénéficient également de cours de sensibilisation à la culture du pays. Dans l'ensemble, les soldats se disent très satisfaits par ce dispositif, sans doute le meilleur en Europe, au point que certains le qualifient « d'assurance-vie » lors de leur passage au sas de Paphos.

Les opérations en Afghanistan ont donné une nouvelle dimension à la préparation opérationnelle des personnels. L'engagement sur ce théâtre a conduit à créer le DAO et à systématiser son emploi lorsque le théâtre l'exige. C'est ainsi qu'il a été réorienté vers le théâtre sahélien.

**On notera toutefois, qu'à moyens constants, cette priorité accordée à l'entraînement pour les théâtres particuliers s'est souvent effectuée au détriment de la préparation opérationnelle générique.** Pour l'avenir, il est primordial de garantir un niveau significatif de préparation générique, afin de ménager l'engagement de forces d'intervention sur court préavis. C'est tout l'intérêt du dispositif GUEPARD qui a permis un déploiement quasi immédiat de forces au Mali.

b. La modernisation des équipements

**L'engagement en opérations, et plus particulièrement dans des opérations de combat, entraîne toujours une forme de modernisation des forces, celles-ci devant s'adapter au plus vite au feu de l'opération.** Le besoin des opérations diverge nécessairement par rapport à la programmation, en quantité, en calendrier mais également en catégories d'équipements.

C'est pour faire face à ces besoins que l'état-major des armées pilote **les procédures dites « d'adaptation réactive »**. Elles permettent de faire face à des besoins urgents nécessités par les opérations. Les armées y ont eu un recours important à partir de 2007-2008 pour faire face à la nouvelle configuration qu'impliquait l'engagement en Surobi-Kapissa. À titre d'illustration, le Gouvernement a commandé en 2008, en urgence opérations, le surblindage de camions de transport, la modernisation des véhicules de l'avant blindé (VAB) et leur équipement en tourelleaux téléopérés, mais également, pour assurer l'interopérabilité de notre aviation de combat, des kits de liaisons de données Rover, aux normes américaines.

Ces opérations ont été menées pour un coût relativement contenu. L'Afghanistan explique l'essentiel des pics de consommation observés ces dernières années (260 millions d'euros consommés en 2009, pour finalement se stabiliser autour de 100 millions d'euros par an). Ces sommes sont semble-t-il modérées par rapport à celles engagées par d'autres États, tels le Royaume-Uni qui y consacre des ressources jusqu'à dix fois supérieures. Ils paraissent en effet miser davantage sur des achats lourds en cours d'opérations. Cela présente l'avantage d'une plus grande adaptation des matériels dès livraison, mais aussi l'inconvénient d'un coût plus élevé et d'une perturbation de la programmation des crédits, tant pour l'achat en lui-même que pour le maintien en condition opérationnelle dans la durée.

**Au-delà, le processus d'adaptation réactive irrigue évidemment la conception des matériels à venir et contribue donc à façonner les équipements des prochaines années.** Les exigences en termes de blindage ou d'interopérabilité sont intégrées dans l'expression des besoins futurs.

c. La capacité d'adaptation des armées

**Nos forces ont su travailler ensemble.** L'armée de terre a déployé en Surobi-Kapissa des **groupements tactiques interarmes**. Ils rassemblent, autour d'un régiment noyau, toutes les spécialités permettant de conduire les opérations de combat telles que les transmissions, l'artillerie ou encore la logistique. Particulièrement souple, cette organisation a fait la preuve de son efficacité. La période de préparation opérationnelle permet aux différents éléments de faire connaissance, de s'agréger et de s'habituer à travailler ensemble avant la projection. **Surtout, les armées françaises ont nettement gagné en interopérabilité.** Sur un plan interarmées tout d'abord. Les années 2000 sont celles, en métropole, du renforcement de cet échelon et, sur le terrain, ce mode de fonctionnement semble avoir donné satisfaction : rationalisation de la chaîne logistique, pilotage des opérations et de la communication par le chef d'état-major des armées, etc. De

surcroît, cette OPEX a également vu un emploi important des unités de forces spéciales. Leurs interventions peuvent être déterminantes pour ouvrir un itinéraire, traiter des cibles en arrière des lignes ennemies ou encore libérer des ressortissants otages.

**Le théâtre afghan a également conduit les armées à moderniser leurs systèmes de communication**, ce que les transmissions air-sol illustrent particulièrement bien. Le système SCARABEE <sup>(1)</sup> a ainsi été développé pour assurer les communications air-sol. D'abord installé sur Mirage puis sur Rafale, il permet à nos pilotes d'envoyer en direct leurs images aux troupes au sol qu'elles appuient. Ce type d'équipements est devenu indispensable pour faire face aux conflits asymétriques, souvent caractérisés par une dispersion de l'adversaire parmi la population.

**L'interopérabilité avec nos alliés a également progressé.** Pour compter dans la coalition, la France a dû s'adapter, en particulier aux standards américains. Si le système SCARABEE avait apporté un progrès réel entre Français, il ne permettait pas de communiquer avec le reste de la coalition. C'est pourquoi la France s'est résolue, en urgence opérations, à acquérir les systèmes de communication ROVER partagés par ses partenaires.

d. Le rôle des actions civilo-militaires

**Les ACM ont retrouvé une place majeure dans le dispositif opérationnel depuis l'intervention en Surobi-Kapissa.**

Les actions décrites précédemment ont certainement favorisé l'acceptation des forces dans leur zone de déploiement. Bien au contraire, l'Afghanistan a permis une montée en puissance des ACM qui, d'une certaine manière, semblaient tombées en désuétude. Loin d'être une survivance des guerres coloniales, les ACM contemporaines font partie de la manœuvre.

C'est fort de ce constat que l'EMA a modernisé et renforcé leur pilotage. Déclaré opérationnel le 26 février 2004 **le groupement interarmées pour les actions civilo-militaires (GIACM)**, situé à Lyon, assure la formation des personnels français conduisant des ACM et dispense également des enseignements au profit d'armées partenaires. Dans leur rapport sur ce sujet, les rapporteurs MM. Guy Chambefort et Philippe Folliot ont souligné à quel point le théâtre afghan occupait une place centrale dans l'activité et structuration du groupement. Ils rappelaient notamment, à titre d'illustration, que le GIACM avait supervisé la mise en œuvre de près de 218 projets en Afghanistan, pour la seule année 2009, touchant à travers eux près de 250 villages et 200 000 personnes.

À l'heure du retrait français de ce théâtre, les rapporteurs se réjouissent que le pilotage des ACM en cours soit progressivement transféré aux autorités afghanes et souhaitent qu'elles en assurent la pérennité. Surtout, **ils constatent qu'une dynamique s'est créée dans ce domaine, avec la constitution d'un véritable vivier**, notamment de réservistes (les deux tiers des effectifs du GIACM). La projection de forces françaises sur d'autres théâtres asymétriques étant très probable au cours des prochaines années – elle se vérifie déjà au Mali- il est fort possible que les armées s'appuieront sur une culture des ACM que l'engagement afghan a rendue particulièrement efficace.

---

(1) SCARABEE : Système de communication aéroterrestre, de restitution, d'acquisition et de bibliothèque embarquée évolutif.

e. L'amélioration du soutien sanitaire

Sans même évoquer son rôle spécifique dans la conduite des ACM, le SSA a su s'adapter à un théâtre où la France fait face à une menace asymétrique insérée dans une coalition internationale.

En amont, le service a mis l'accent sur le sauvetage au combat. Doté d'une trousse individuelle, le combattant est spécialement formé aux gestes de survie et doit notamment pouvoir porter secours à un camarade dans les minutes suivant sa blessure. De leur côté, **médicalisation et chirurgicalisation de l'avant** ont également fait l'objet de modernisation tant en terme de matériels employés que de processus de prise en charge. À cet égard, un module spécifique dédié au soutien des forces spéciales a été développé et mis en service.

Au niveau du théâtre, le SSA a fait montre de sa capacité à coordonner des évacuations médicales. Il a adopté pour ce faire le concept technique de « *Patient Evacuation Coordination Center* » (PECC), **cette évolution majeure marquant l'adoption de standards de l'OTAN et facilite l'intégration des structures médicales françaises au sein d'une coalition multinationale.**

En outre, le service de santé rappelle que **de nombreuses formations ont été mises en place dans les cycles de préparation opérationnelle avant la projection sur le territoire afghan.** Elles sont destinées aux praticiens et personnels paramédicaux mais aussi aux personnels périmédicaux. Si les formations spécifiques au théâtre afghan s'arrêteront avec le désengagement, d'autres modules, nés de l'expérience sur le terrain, seront poursuivis au terme du désengagement. Il s'agit de :

– la formation « sauvetage au combat » ;

– la formation à la prise en charge psychologique des combattants, qui vise une meilleure prise en compte du fait psychologique, tant pour les personnels des forces que pour les personnels soignants ;

– **des formations médico-militaires**, comme la formation à l'anglais médico-opérationnel, utile lors des déploiements de personnels dans un cadre OTAN, ou l'instruction du personnel du SSA au tir de combat.

**Ces formations ne présentent pas de spécificité territoriale et sont transposables sur d'autres théâtres d'opérations extérieures.**

**Enfin, sur un plan juridique, ce type de conflit a fait évoluer la conduite opérationnelle du point de vue du droit international humanitaire.** Face à des belligérants ne représentant pas un État et ne respectant pas les conventions de Genève, **des mesures spécifiques de camouflage des emblèmes protecteurs et d'armement des véhicules sanitaires ont été prises de manière pragmatique.** Si elles ne doivent pas être remises en question au nom de la protection de la mission médicale, le fait que les États membres de l'OTAN réactualisent le standard relatif au camouflage de la Croix rouge et du Croissant rouge au cours des opérations tactiques terrestres en étendant ce camouflage au personnel de santé est jugé préoccupant par le SSA et il faudra également suivre ce type d'évolutions au cours des prochaines années.

f. La complémentarité armées-gendarmerie

Déployés à partir de 2009 pour répondre aux faiblesses des forces de sécurité

afghanes, les détachements de gendarmerie ont fait la preuve de leur efficacité sur le terrain et, surtout, de leur utilité pour le pouvoir politique **en tant que force militaire**.

Au même titre que leurs camarades en charge des ELTO, les gendarmes ont assuré une mission de formation dans des conditions éprouvantes : relatif isolement, mobilisation élevée, situation sécuritaire dégradée. Pour réussir l'exercice, ils ont assuré des missions de terrain, encourageant des risques importants.

**Le statut militaire des gendarmes assure leur polyvalence et garantit l'efficacité de leur organisation. Il a facilité la collaboration avec les armées**, facilitant la coordination des missions, notamment en Surobi-Kapissa, mais également le soutien de l'ensemble des postes qu'ils occupaient. Cette mission a également confirmé que ce statut leur permet de faire face à un spectre très large de missions, allant de celles de police de basse intensité à des situations plus périlleuses proches du combat. C'est parce qu'ils y sont préparés tout au long de leur carrière, par exemple à travers leurs missions outre-mer et notamment en Guyane dans le cadre de l'opération Harpie, que les gendarmes ont su s'adapter rapidement au théâtre. Le retour d'expérience est donc très bon de ce point de vue. À cet égard, de nouveaux déploiements sont envisagés en OPEX, par exemple au Mali.

**Ce tableau donne à penser que l'engagement sur le théâtre afghan a permis une véritable modernisation de nos armées. Si, au contraire de leurs homologues anglo-saxonnes elles n'avaient pas participé aux opérations en Irak, elles ont su rattraper les standards des meilleures forces de l'Alliance. Il s'est agi, en quelque sorte, de l'épreuve du feu pour l'armée issue de la professionnalisation.**

## 2. La prise en charge et le suivi des personnels

### a. Le sas de décompression de Paphos

Le sas de fin de mission a été mis en place sous l'égide de l'état-major des armées. Son organisation et sa conduite sont sous la responsabilité de l'état-major du commandement des forces terrestres. Outre les soins physiques apportés aux soldats, il a pour objet de désamorcer les mécanismes de mise en tension de l'individu confronté au stress opérationnel. **Il s'insère non seulement dans le dispositif global de dépistage et de prise en compte des troubles psychiques de guerre, mais est aussi vécu comme une forme de reconnaissance**, après des missions plus longues et difficiles que la moyenne des OPEX.

Les soldats coupent avec le rythme des opérations, se réacclimatant au mode de vie métropolitain. Il s'agit d'une étape précieuse, en particulier dans la perspective du retour à la vie de famille. Au-delà, **le sas est aussi l'occasion d'une information systématique sur les troubles psychiques de guerre**, sur leur survenue, immédiate ou différée, et sur la nécessité de consulter rapidement en cas d'apparition de symptômes. Cette information est délivrée par les psychologues de la cellule d'intervention et de soutien psychologique de l'armée de terre.

Le Royaume-Uni a également mis en place un sas de fin de mission sur l'île de Chypre pour ses personnels militaires revenant d'Afghanistan. S'il est assez semblable au sas français dans ses grandes lignes, il l'est moins dans ses objectifs. Plus court, il se limite à un temps de repos et de reconditionnement mais ne prend pas en compte la question du soutien psychologique qui relève d'intervenants identifiés au sein de chaque unité déployée.

**Le succès du sas de Paphos plaide pour la reproduction de ce type de dispositif**

## à d'autres théâtres.

### b. Les blessures de guerre

**Au moment de la rédaction du présent rapport, l'armée française déplorait 1 015 blessés de tous types sur le théâtre afghan**, ce nombre comprenant les blessés physiques par armes à feu et engin explosifs, les blessés psychiques ainsi que les tentatives de suicide.

**De retour en métropole, les blessés sont accueillis au sein des hôpitaux d'instruction des armées (HIA), en particulier l'HIA de Percy dans le cas afghan**. Ils sont ensuite suivis par les cellules d'aide aux blessés des armées, les services d'action sociales ainsi la caisse nationale militaire d'assurance sociale. L'Institution nationale des Invalides participe également à la rééducation des blessés et assure leur suivi sur le long terme. Au sortir de l'hospitalisation, ils intègrent un « parcours de soins coordonné ». Ils demeurent des ayants droit tout au long de leur vie et font l'objet d'un suivi.

Toute blessure sur un théâtre d'opération extérieure est une affection présumée imputable au service, relevant du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. La consolidation de l'ensemble des données permettant l'attribution des aides (financières et autres) qui peuvent être allouées aux blessés et à leur famille, devrait être optimisée avant fin 2013 par la mise en place du **dossier unique « blessés en opérations »**.

En visite auprès du 16<sup>e</sup> régiment de chasseurs à Bitche, les membres de la mission d'information ont constaté que l'armée de terre avait mis en place des outils appréciés des soldats pour l'information des familles par des moyens tels que des répondeurs délivrant les dernières informations du théâtre ou encore la prise de contact périodique avec les familles. **Le soin qu'apporte une armée aux familles des soldats déployés ainsi qu'aux familles des ceux blessés ou morts au combat est un élément crucial pour le moral et la sérénité des troupes**. Il doit être maintenu et constamment amélioré.

### c. Les blessures psychiques

Les blessures psychiques, appelées « stress post-traumatique » résultent de situations de stress telles que la confrontation à la mort d'autrui, ou encore au risque de perdre sa propre vie. Cependant, comme l'ont constaté les membres de la commission lors de leur déplacement à Bitche, **de nombreux soldats souffrent également du fait de ne pas avoir participé directement à certaines opérations ou de ne pas avoir pu achever leur mission**.

Près de 60 000 Français ont servi sur le théâtre afghan. Sur ce nombre, **une proportion significative souffrirait de blessures post-traumatiques**. D'après les données fournies aux rapporteurs, **elle s'établirait entre 4 et 10 % des effectifs** <sup>(1)</sup>. Il s'agit d'une approximation car pour une moitié de ces personnels il est difficile de savoir dans quelle mesure l'engagement sur ce théâtre difficile, pour un mandat plus long que la moyenne (six mois au lieu de quatre dans les OPEX « classiques »), a été un facteur direct de troubles ou si ses effets ne font que « s'ajouter » à d'autres difficultés, la question se posant en particulier s'agissant des divorces.

Le théâtre afghan a permis de franchir une étape nouvelle dans la prise en charge

---

(1) *Les praticiens observent un accroissement de la durée de latence s'écoulant entre le choc et le moment où le patient développe un syndrome, ce délai s'étirant souvent bien au-delà non plus de six mois mais d'un an ou un an et demi.*

psychologique des blessés. Tout au long de l'engagement dans ce pays, et singulièrement depuis Ouzbine, l'armée de terre a mobilisé des moyens particuliers, en coordination avec le SSA. Si ce dernier a renforcé les moyens de prise en charge des blessures psychiques, les armées, et singulièrement l'armée de terre, ont mis en place des moyens importants pour accompagner leurs personnels avec, notamment, l'ouverture d'un bureau central de coordination des soins psychologiques dans chaque armée.

**Les militaires atteints de troubles psychiques** post-traumatiques bénéficient d'un suivi dans un service de psychiatrie d'un HIA ou, s'ils le souhaitent, aussi longtemps que durent les symptômes, dans le secteur civil. **Si un trouble psychique post-traumatique est diagnostiqué au moment de la visite de fin de service**, le militaire est adressé à un psychiatre d'un HIA et/ou à son médecin traitant, selon sa volonté. **Enfin, les militaires ne présentant pas de troubles psychiques post-traumatiques et exposés en cours de carrière** à une situation potentiellement traumatique au plan psychique sont informés sur les pathologies pouvant se développer secondairement et sur la possibilité d'être reçus dans un service de psychiatrie d'un HIA (les ressortissants de l'office national des anciens combattants peuvent consulter dans les centres médicaux des armées et les HIA).

**Pour tous, un numéro d'appel unique « Écoute Défense » a été mis en place en janvier 2013.** Il permet de joindre 24 heures sur 24 un psychologue du service de santé des armées. Cette mesure complète un dispositif d'information et de communication renforcé depuis l'automne 2012, avec une campagne d'affichage dans les centres médicaux des armées et un espace dédié sur le site internet du ministère de la Défense.

**Toute exposition à un événement potentiellement traumatique fait l'objet d'une inscription au registre des constatations de l'unité.** Ainsi, les troubles psycho-traumatiques de guerre sont considérés comme des affections présumées imputables au service. Depuis le décret du 10 janvier 1992 déterminant les règles et barèmes pour la classification et l'évaluation des troubles psychiques de guerre, ces affections sont en effet reconnues comme des blessures au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

**Les militaires sont informés sur les dispositifs d'indemnisation par les praticiens du service de santé des armées et par l'autorité militaire.** Outre la diffusion d'un guide du soutien du militaire blessé ou malade par le fait ou à l'occasion du service, ce dispositif sera complété avant fin 2013 par la mise en place du dossier unique blessés en opérations, document administratif visant à rassembler l'ensemble des données susceptibles d'améliorer la réactivité et la coordination des acteurs intervenant dans l'attribution des diverses aides, financières et autres, pouvant être allouées aux blessés et à leur famille.

### 3. Intégrer le retour d'expérience afghan dans le contrat opérationnel

Établir un bilan du retrait de nos troupes, après une décennie de présence sur le théâtre, permet de tirer certaines conclusions pour la définition des capacités à venir. Tout en tenant compte des faiblesses mises en lumière par ce théâtre, les moyens de lutte contre les menaces asymétriques doivent être confortés, tandis qu'à la lumière du retour d'expérience (retex) afghan, un niveau plus global, l'organisation des moyens de l'État pourrait être améliorée.

a. Les faiblesses mises en évidence par le théâtre afghan

Si la réussite technique des opérations menées par les armées est une réalité, les

rapporteurs n'en ont pas moins relevé un certain nombre de faiblesses de notre dispositif.

**Sur le plan des moyens, la manœuvre de retrait met en évidence d'importantes fragilités dans les capacités de transport** : si elle n'avait pu recourir aux Antonov 124 et Iliouchine russo-ukrainiens, l'armée française n'aurait certainement pas pu opérer la manœuvre de retrait. Ce manque de moyens étant une donnée du problème, on ne peut que regretter l'engagement tardif des négociations relatives au transit de nos matériels par la voie nord. Si le calendrier de retrait a été accéléré pour les forces « combattantes », l'horizon du départ a été toujours été certain. Le volet diplomatique faisant partie de la manœuvre de retrait, il semble que, dans l'opération en question, il y existait des marges d'amélioration.

Les opérations de combat ont été menées semble-t-il efficacement, mais parfois à l'appui de moyens alliés. Ce qu'a révélé le théâtre afghan a été confirmé par la suite en Libye ou en Somalie : **la France manque nettement de moyens de ravitaillement en vol ou encore de drones de moyenne altitude longue endurance, dits MALE**. Ces derniers doivent non seulement voler sur une longue durée, mais également être capable de traiter des cibles : l'alliance de ces deux qualités leur confère une réactivité que n'a pas le couple drones-avion de combat. Or, l'engagement français en Afghanistan a non seulement illustré, en surface, un profond besoin mais il a surtout montré le retard de notre pays dans ce domaine. Un retard dû à des causes multiples : politiques, avec l'échec des coopérations européennes et la difficulté à trouver des financements ; industriel, imputable aux errements du maître d'œuvre ; mais également idéologique, compte tenu des réticences de quelques corps ou commandements face à une mode venue d'Amérique. En somme, **le retex afghan est d'autant plus enrichissant qu'il nous permet de constater aussi qu'il est parfois difficile de moderniser la doctrine**.

Dans les zones de responsabilité française, nos armées ont bénéficié de toute latitude pour conduire leurs actions. En revanche, l'influence de la France sur la conduite générale des opérations de la FIAS menées sous l'égide des Américains était nécessairement plus limitée, compte tenu de la proportion de soldats français dans les effectifs de l'Alliance.

**Un motif de regret résiderait certainement dans le partage du renseignement**. Si sur un plan tactique, c'est-à-dire en ce qui concerne la zone de Surobi-Kapissa, le partage semble avoir fonctionné pleinement, il ne semble pas que sur un plan stratégique, c'est-à-dire sur le théâtre et dans la région, la France ait joui d'un accès maximal aux renseignements alliés, en particulier par rapport aux anglo-saxons membres du club de partage du renseignement « *Five eyes* ». Les rapporteurs ont constaté que, naturellement, l'accès à l'information sensible était davantage déterminé par l'insertion d'officiers à des postes clefs que par la participation à certains dispositifs interalliés. Il s'agit d'un sujet certainement sensible mais il convient de le soulever car la France sera très probablement conduite à mener d'autres opérations dans le cadre de l'OTAN.

Enfin, sur un plan plus méthodologique, **il existe une difficulté réelle à exercer le contrôle parlementaire** sur ce type de théâtre pendant les opérations, mais également après. La combinaison du manque de moyens de liaisons intrathéâtre (en hélicoptères), mobilisés pour d'autres missions, ainsi que la dangerosité de la zone n'ont ainsi pas permis aux parlementaires de se rendre dans la zone de Surobi-Kapissa pour constater le niveau général de sécurité après le retrait, mais aussi pour évaluer le degré de réalisation des ACM. C'est là certainement une faiblesse de nos institutions, qu'il ne s'agit pas d'imputer à un acteur ou à un autre, mais qu'il convient de rappeler.



b. Conforter les moyens de lutte sur des théâtres asymétriques

Membre permanent du conseil de sécurité des Nations unies et forte de capacités de projection de premier ordre, la France devra encore assumer des missions sur des théâtres instables au cours des années à venir. **Il est probable que certaines caractéristiques du théâtre afghan se retrouvent sur de nouveaux théâtres présentant une dimension asymétrique.** S'il ne ferait pas sens de rédiger ici des fragments de doctrines, les Rapporteurs ont néanmoins relevé un certain nombre d'éléments qu'il conviendra de suivre dans les choix capacitaires à venir.

À cet égard, les moyens consacrés à la **préparation opérationnelle** doivent évoluer en fonction des capacités de projection. Il serait illusoire de les diminuer en maintenant un haut volume projetable : la France devrait alors se contenter de théâtres de moyenne intensité. L'inverse serait une déperdition de ressources. Aussi, dans un contexte de revue capacitaire, il est indispensable de ne pas considérer ce module comme une variable d'ajustement budgétaire mais bien comme un curseur traduisant une ambition : **c'est de l'ambition finalement retenue dans le Livre blanc que doivent découler les moyens dévolus à l'entraînement des troupes projetables.**

La contre-insurrection implique de la **mobilité**. Or, le théâtre afghan a rappelé qu'il existe un point d'équilibre entre l'attrait de la modernité et le confort de la rusticité. Concrètement, les membres de la mission ont entendu à plusieurs reprises **des sentiments partagés sur l'équipement FELIN** : un progrès technologique considérable et particulièrement précieux, mais également un accroissement de la charge supportée par le fantassin, qui excède maintenant les 40 kg.

**Faire face à une guérilla exige également de tenir.** Pour ce faire, les armées ont étiré les mandats de déploiement à six mois et renforcé les moyens diffusant l'influence française tels que les ACM, les actions psychologiques ou le renseignement. En outre, au-delà des capacités techniques, les rapporteurs ont par exemple pu noter que **certaines compétences clefs étaient parfois sous tension, par exemple les linguistes ou les communications.** Dans un contexte de rétraction des effectifs, faire le choix d'intervenir sur des théâtres asymétriques supposera pourtant de disposer en amont de ce type de viviers. Il en va de même pour les capacités de déminage et notamment pour **les compétences anti-EEI**. Il s'agit d'un produit d'exportation des guérillas djihadistes, né dans le Cachemire, utilisé massivement en Irak et importé en Afghanistan. La certitude que la France y sera confrontée au Sahel ou ailleurs plaide pour que l'expérience afghane soit capitalisée et enrichie continûment.

**Parallèlement, la France devra entretenir et même renforcer ses capacités d'action spéciale.** Leur mobilité et leur efficacité en font un atout indispensable dans la lutte contre une guérilla, pour traiter les têtes de réseau ou encore mener des actions de soutien aux forces alliées. Le déplacement de l'arc de crises fait craindre que les ressortissants français ne soient davantage encore l'objet de menaces et de prises en otage. L'intervention des forces spéciales est parfois le dernier recours du pouvoir politique pour tenter de les libérer. Ces forces permettent aussi de **mener des actions à haute valeur ajoutée**, à même de compenser des difficultés sur un théâtre, comme l'a illustré de façon spectaculaire l'élimination d'Oussama Ben Laden.

**Enfin, l'engagement de la France dans ces conflits éminemment politiques exige certainement de parfaire encore la culture médiatique des armées.** Les sondages d'opinion montrent que la population française est particulièrement attachée à son armée, qui recueille des avis très positifs depuis la fin de la conscription. Les Français ont besoin de

connaître davantage le travail quotidien des soldats projetés en leur nom, et pas seulement en cas de coups durs. De ce point de vue, l'état-major des armées et l'armée de terre ont conduit un travail très positif depuis l'embuscade d'Ouzbine. Ainsi, la médiatisation des opérations dans la vallée d'Al Assaï en juillet 2011 peut être considérée comme un succès à reproduire à l'avenir sur d'autres théâtres.

c. Pour une approche intégrée

Au final, la participation française à cette opération longue et exigeante peut contribuer à optimiser les moyens de l'État pour faire face à ce type d'intervention. La notion d'approche « intégrée » peut sembler polysémique, mais elle traduit bien le besoin de coordonner au maximum tous les acteurs de l'État pour la réussite de la mission.

S'agissant du monde de la défense, l'approche interarmes et interarmées a donné des résultats satisfaisants. On peut se féliciter de l'inclusion dans la manœuvre d'un spectre large de compétences : outre le renseignement, les capacités médicales, le brouillage, mais également les compétences dans les domaines sécuritaire et de l'aide civile (ACM). Sur le théâtre, **le fait de disposer d'un commandement unique des forces françaises était un atout**, y compris en incluant les éléments de gendarmerie et les ACM sous cette chaîne hiérarchique.

**Surtout, en ce qui concerne l'organisation interministérielle, la France a innové en rapprochant les acteurs investis dans les affaires afghanes.** Sous l'impulsion des missions parlementaires, le Gouvernement a mis en place une cellule intégrée au sein du ministère des Affaires étrangères, la cellule Afpak, rassemblant essentiellement diplomates, militaires et experts du développement. Dans le même temps, sur le terrain, la création d'un pôle de stabilité en Surobi-Kapissa a rendu l'aide française plus efficace, plus visible et plus directement utile au succès de la manœuvre. Il s'agit d'une bonne approche qui doit être reproduite pour les principaux théâtres dans lesquels la France entend s'engager. Toutefois, à la suite d'autres travaux parlementaires, **les Rapporteurs regrettent le peu de résultats obtenus par la France sur le plan économique.** Si notre pays s'est engagé sur ce théâtre par solidarité avec ses alliés et pour rétablir la sécurité internationale, il est malheureux de **constater le peu de débouchés obtenus par nos entreprises là-bas** (on relève essentiellement un contrat décroché par Thales pour la coalition) **au regard du surcoût cumulé de l'opération.** En tirer des conclusions conduit naturellement à faire du partenariat économique un axe majeur de nos prochains engagements, ce qui supposera de renforcer ce volet dans les futurs dispositifs interministériels.

Dans une certaine mesure, l'organisation française partage l'ambition du **concept d'« approche globale » retenu par l'OTAN** lors du sommet de Bucarest d'avril 2008. Il conditionne le succès des opérations à des partenariats dans les domaines liés à l'action militaire pour la gestion de crises : mise en place des institutions, développement, gouvernance, soutien au système judiciaire et à la police. Autant de domaines dans lesquels la France s'est fortement investie et qui conditionnent aujourd'hui la pérennité des résultats obtenus par nos troupes.

## B. ACCOMPAGNER L'AFGHANISTAN D'APRÈS 2014

Après plus de onze années de présence en Afghanistan, d'importantes améliorations ont été constatées dans ce pays notamment pour le renforcement de l'État de droit, la scolarisation des enfants et le développement d'infrastructures essentielles pour le développement économique du pays comme les réseaux routiers, d'induction d'eau ou

d'électricité. Néanmoins certaines fragilités persistent et pourraient être aggravées demain avec le retrait des troupes de la coalition. Pour cette raison, la France continuera demain de mener en Afghanistan des actions à haute valeur ajoutée pour aider à parachever la reconstruction de ce pays dévasté par des décennies de guerre. Dans un premier temps la France, solidaire de la coalition, continuera d'œuvrer aux côtés de la FIAS, puis au-delà de 2014 elle soutiendra directement l'Afghanistan dans le cadre du traité d'amitié franco-afghan.

### 1. À l'heure du retrait de la coalition l'État afghan demeure fragile

À la suite de leurs déplacements sur le théâtre d'opération et après de nombreuses auditions menées en Afghanistan et en France, les Rapporteurs et les membres de la mission d'information ont pu dresser un panorama de la situation politique de l'Afghanistan.

**Le niveau de sécurité semble acceptable dans le nord du pays** – zone où l'Alliance du nord du commandant Massoud était implantée et qui est toujours restée relativement calme. En revanche **le niveau de violence demeure élevé dans l'est et dans le sud-ouest**, notamment dans le Helmand. C'est dans cette province qu'a eu lieu, en septembre 2012, l'une des attaques les plus spectaculaires à l'encontre des forces de la coalition. Un groupe d'insurgés a ainsi attaqué le camp britannique de Bastion et a détruit 6 avions de combat, ce qui constitue l'une des pertes de matériels les plus importantes pour la *Royal Air Force* depuis la Deuxième guerre mondiale. **Dans la région capitale, c'est-à-dire la région du grand Kaboul, où la France continuera d'opérer jusqu'à la fin de la mission de la FIAS, le niveau de violence est faible, néanmoins les insurgés y mènent parfois des actions violentes et spectaculaires.**

En ce qui concerne les zones qui étaient jusqu'au retrait des forces « combattantes » françaises sous la responsabilité de la France, le district de Surobi et la province de Kapissa, le bilan est globalement très positif. Le chef d'état-major des armées, l'amiral Édouard Guillaud, a indiqué aux Rapporteurs et membres de la mission d'information le 6 février 2013, que **la situation sécuritaire en Surobi était très satisfaisante et que le travail réalisé par les forces françaises avait été un succès complet. En ce qui concerne la province de Kapissa, le succès est plus relatif : la situation sécuritaire paraît convenable, néanmoins cette zone qui a toujours été une région difficile connaît encore des incidents importants.** Pour preuve, au tout début du mois de février 2013, le sous-gouverneur local a été assassiné. En outre les infrastructures construites par les Français dans ces deux zones de responsabilité (réseau routier, réseau d'induction d'eau et réseau électrique) qui bénéficient directement aux populations locales n'ont pas été détruites. **Néanmoins les Rapporteurs tiennent à souligner que ces actions civilo-militaires, aux retombées très positives au niveau des vallées concernées, n'ont pas entraîné de dynamique nationale.**

Au-delà de la situation sécuritaire, qui reste globalement satisfaisante grâce au travail des forces de la FIAS et de la montée en puissance de l'ANA, ainsi que des forces de sécurité intérieure afghanes, **les Rapporteurs sont particulièrement préoccupés par l'état de la gouvernance en Afghanistan.** Le pouvoir afghan tarde à mener les réformes d'envergure qui semblent pourtant indispensables pour permettre un réel développement du pays. Les autorités devraient notamment s'atteler à réformer la politique fiscale et douanière du pays. Le scandale financier récent de la *Kabul Bank* où 930 millions d'euros se sont volatilisés, impliquant des personnalités proches du pouvoir en place, est un des exemples de cette gouvernance où la corruption n'est pas absente. Par ailleurs, **les revenus de la drogue représentent toujours entre 11 % et 17 % du PIB de l'Afghanistan et 20 % de la**

**ressource des talibans, ce qui reste très inquiétant.**

**Pour l'avenir, l'enjeu principal aux yeux des Rapporteurs est la modernisation du pays plus que la lutte contre les talibans.** La société afghane doit absolument régler son problème de gouvernance. La mauvaise gestion pénalise quotidiennement le travail réalisé par les forces militaires et de sécurité afghanes et empêche au final le pays d'emprunter la voie du développement. À titre d'exemple, le général afghan en charge de l'école de la police militaire du Wardak, qui est actuellement chapotée par la gendarmerie nationale, a besoin de 1,3 million d'euros pour faire fonctionner cette infrastructure ; or sa dotation s'élève à seulement 300 000 euros. Par ailleurs, les ordres des ministres ne sont pas ou mal appliqués, non pas par défiance des administrations mais par incapacité à comprendre et à mettre en œuvre correctement ces ordres. **Ce n'est pas un problème d'ordre financier, l'aide internationale est d'ailleurs très importante depuis dix ans, mais c'est un véritable problème de méthode.** Il existe en Afghanistan une très forte culture de la centralisation du pouvoir : les autorités suprêmes cherchent toujours à garder la main sur les moyens et refusent de les distribuer. Pour le moment les forces de la coalition parviennent à pallier cette mauvaise organisation, mais pour l'avenir les capacités afghanes en la matière laissent très dubitatif. **Les Rapporteurs insistent pour qu'une part importante des efforts de la coalition dans les années avenir se concentre sur une amélioration de la gouvernance dans ce pays.** En ce qui concerne la lutte contre les talibans, cette mission doit revenir à présent aux seules forces militaires et de sécurité afghanes.

À la suite de l'intervention de la coalition, une amélioration du niveau global de l'éducation en Afghanistan a été constatée. Aux dires des autorités afghanes, **9 millions d'enfants seraient actuellement scolarisés, dont 4 millions de filles.** Il resterait néanmoins 30 % d'enfants non-scolarisés ; atteindre les 10 % seulement d'enfants non-scolarisés serait un but politique en soit, à même de changer le fonctionnement de la société afghane de façon réelle et durable.

**L'élection présidentielle d'avril 2014 en Afghanistan sera un moment clé pour l'avenir du pays, quelques mois avant la fin de la mission de la FIAS sur le sol afghan.** Le président Hamid Karzaï, après deux mandats consécutifs à la tête du pays ne peut plus en vertu de la constitution afghane se représenter. Mais pour le moment aucune figure charismatique ne semble se dégager du paysage politique afghan. L'un des plus grands risques consisterait à ce que deux candidats pachtounes obtiennent à peu près le même résultat, ouvrant alors la voie à une crise politique dangereuse pour la stabilité d'un pays aux institutions encore très fragiles.

## 2. La France restera solidaire de la coalition jusqu'à la fin de sa mission

Notre pays a retiré ses forces « combattantes » d'Afghanistan à la fin de l'année 2012. Néanmoins, il s'est engagé auprès de ses partenaires, notamment lors du sommet de Chicago de l'OTAN du 21 mai 2012, à continuer à œuvrer, sous d'autres formes, en Afghanistan auprès des forces de la FIAS. Ainsi **la France a accepté de rester ou de devenir nation-cadre sur plusieurs projets d'envergure.** Ainsi elle assure désormais la gestion de l'aéroport international de Kaboul, celle de l'hôpital militaire basé sur cet aéroport, ainsi que du laboratoire européen anti-EEI. Par ailleurs, elle continuera de former des soldats afghans au sein du programme Épidote.

- a. La gestion de l'aéroport international de Kaboul

**La France a été chargée de la gestion de l'aéroport international de Kaboul ou**

**Kabul international airport (KAIA) en anglais, à la demande expresse des États-Unis.** Les Américains avaient confiance en l'expertise française et s'estimaient pleinement satisfaits deux mois après la prise de commandement par le contingent français. Nos alliés américains ne se plaignent que du mauvais niveau d'anglais de nos hommes à partir du grade de sous-officiers. Mais c'est là un problème partagé par toutes les nations non-anglophones engagées en Afghanistan.

**KAIA est le deuxième budget de l'État afghan, c'est le poumon de l'économie nationale.** Son activité s'élève à 100 000 vols civils et militaires par an, soit l'activité de l'aéroport Marseille-Provence. Son coût de fonctionnement est de l'ordre de 5 millions d'euros par mois. Il dispose de moyens surdimensionnés par rapport à sa taille et à son activité, avec notamment 3 centrales électriques pour 11 000 kilovoltampères, à titre de comparaison la ville d'Istres a besoin de seulement 1 000 kilovoltampères.

La France est ainsi responsable au travers du commandement de KAIA de l'ensemble de l'aéroport pour le compte de la FIAS, à l'exception du terminal civil géré et sécurisé par les Afghans eux-mêmes. **Le commandant français de KAIA a directement sous ses ordres 400 personnes, de 16 nationalités différentes, auxquels il faut ajouter 10 000 sous-traitants travaillant indirectement pour le fonctionnement de l'aéroport.** 60 Afghans sont également en formation sous son autorité, dont 6 au contrôle aérien et 20 en tant que pompiers opérationnels. Certains problèmes concernant ces personnels en formation ont été constatés, et pour ces raisons le transfert de responsabilité pourra s'avérer difficile. En effet un fort taux d'absentéisme a été souligné auprès des Rapporteurs et membres de la mission d'information, ainsi qu'un très faible niveau scolaire général et une mauvaise connaissance de la langue anglaise. Par ailleurs aucun responsable afghan n'est à l'heure actuelle présent dans les structures en création sur l'aéroport, ce qui posera forcément des difficultés au moment du passage de témoin.

**Aujourd'hui, la sécurité générale de l'aéroport est bonne,** le seul point noir concernant l'état des avions de la flotte civile afghane et plus particulièrement de la compagnie nationale *Ariana*. En revanche il a été constaté une nette amélioration en ce qui concerne la compagnie privée afghane *Safi*, qui a reçu l'aide du Japon et bénéficie en matière de maintenance du soutien de la *Lufthansa*.

Le commandement de KAIA s'articule autour de trois piliers principaux, un *pilier opérationnel*, un *pilier soutien* et un *pilier sécurité*. Pour le moment et jusqu'à la fin 2014, la sécurité de l'aéroport est assurée par les troupes hongroises. Jusqu'à la mi-décembre 2012 la sécurité extérieure de l'aéroport relevait de la responsabilité d'un contingent bulgare. Depuis le 15 décembre 2012 l'ANA a repris cette compétence.

**À l'issue de la mission de la FIAS les Allemands ont exprimé, de façon extrêmement pressente, leur volonté de rester sur place et d'œuvrer au développement de l'aéroport de Kaboul. Les Rapporteurs se demandent si les compagnies aériennes françaises ne passent pas à côté d'une opportunité économique en ne s'intéressant pas aux potentialités d'ordre civil et commercial de l'aéroport international de Kaboul.**

b. La gestion de l'hôpital militaire de KAIA

**En janvier 2012, la France s'est engagée à rester nation-cadre jusqu'à la fin de la mission de la FIAS en terme de capacité médico-chirurgicale.** La France assure ce rôle depuis l'été 2009, date à laquelle l'hôpital militaire de KAIA est entré en service actif. **La France assume donc la gestion de cet hôpital et la coordination des équipes multinationales, qui peuvent compter jusqu'à cinq nations participantes.**

**L'hôpital de KAIA a été construit dans le but principal de pouvoir prendre en charge des blessés de guerre avec un haut niveau de technicité. S'il était dédié initialement à l'accueil des blessés de la coalition, la déflation du volume des forces engagées et l'évolution des modes d'actions ont conduit à une diminution du nombre de blessés de la FIAS admis au sein de l'hôpital de KAIA.** Cette offre de soins de haut niveau a évolué progressivement vers l'accueil de blessés des forces armées et de sécurité afghanes et accueillerait également un certain nombre de responsables locaux, puisque l'offre de soins de l'hôpital militaire de KAIA, à l'instar des autres établissements de rôles 3 du théâtre afghan, n'est pas consommée dans son intégralité par les besoins de la FIAS.

À titre indicatif, au cours de l'année 2011, au plus fort de l'engagement, ont été réalisés :

- 1 332 actes chirurgicaux ;
- 3 083 séjours d'hospitalisation ;
- 13 151 consultations.

Cette structure hospitalière multinationale présente une organisation comparable à celle des « *trauma centers* » anglo-saxons car son but premier est l'accueil et le soin des blessés de guerre. L'hôpital militaire de KAIA comprend à cet effet deux blocs opératoires (extensible à trois en cas d'afflux massif de blessés) armés chacun par une équipe chirurgicale. L'unité de soins intensifs permet l'hospitalisation simultanée de quatre patients en réanimation (extensible à huit). Trente lits d'hospitalisation complètent le dispositif. Le reste du plateau technique de l'hôpital militaire de KAIA est doté en cohérence (scannographie, échographie, laboratoire d'analyses médicales, kinésithérapie par exemple). En qualité de rôle 3, l'hôpital militaire de KAIA dispose de capacités médicales spécialisées (psychiatres, dentistes...).

Concernant la suite des activités de l'hôpital militaire de KAIA, à l'issue du retrait des forces « combattantes » françaises, deux options ont été envisagées :

- arrêt de la participation du SSA au sein de l'hôpital militaire de KAIA dès fin 2013 avec un préavis d'un an. Le coût en est évalué à 14 millions d'euros ;
- **diminution progressive de son format à compter de la fin de l'année 2013 avec un arrêt de l'activité en juin 2014. Le coût en serait de 19 millions d'euros.**

Compte tenu des attentes exprimées par l'OTAN et des engagements politiques pris par la France la deuxième option a été, au final, privilégiée.

**En ce qui concerne plus généralement les personnels du SSA, entre janvier 2013 et fin 2014, l'engagement français reposera essentiellement sur l'insertion de personnels au sein de l'hôpital militaire KAIA, sur des formateurs dans le cadre du programme Épidote, mais aussi sur des spécialistes du SSA en matière d'EEI.** Il faut par ailleurs souligner que le redéploiement reste en cours sur le plan logistique et qu'il revient donc au SSA de soutenir jusqu'à l'été 2013 le bataillon logistique qui termine sa mission.

c. Le soutien à la formation dans le cadre du programme Épidote

Le programme de formation Épidote en direction des officiers afghans, lancé initialement en 2002 dans le cadre de l'opération *Liberté immuable*, relève depuis 2009 de la

FIAS. Depuis l'origine ce programme a permis de former près de 25 000 militaires afghans.

**Après le retrait de nos forces « combattantes », la participation à ce programme de formation reste la dernière mission visible de la France auprès des Afghans.** Il faut noter que la France occupe une place privilégiée dans ce programme, puisqu'en plus de l'école de bataillon de char dont elle a la charge, elle participe activement à l'école de logistique dirigée par un contingent allemand et à l'école de renseignement placée sous la responsabilité américaine.

**Le programme Épidote, mobilise encore à l'heure actuelle près de 105 formateurs français provenant en majorité de l'armée de terre au profit de 53 formations différentes dispensées auprès des soldats afghans.** C'est là une mission à forte valeur ajoutée, qui au final mobilise peu de moyens militaires. Ce programme permet à la France de laisser son empreinte dans la formation des officiers afghans et offre une vitrine au savoir-faire de nos forces armées.

L'avenir de notre participation à ce programme de formation, au-delà de 2014, est actuellement en discussion. Nous pourrions totalement nous désengager ou continuer de manière réduite en privilégiant les formations de qualité.

d. La responsabilité du laboratoire européen anti-engins explosifs improvisés

**La France assumera jusqu'à la fin de la mission de la FIAS ses responsabilités en tant que nation-cadre dans le projet européen de laboratoire d'analyse criminologique de lutte contre les EEI situé à Kaboul.** Dans les années à venir elle contribuera à hauteur de 5 millions d'euros pour la poursuite de ce projet européen.

Cette structure est née en avril 2010 d'une volonté de neuf ministres européens de la défense (Autriche, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Roumanie et Suède). Elle est désormais menée sous l'égide de l'Agence européenne de défense (AED). **Ce laboratoire a pour mission d'enquêter et d'analyser ces engins explosifs artisanaux utilisés par les insurgés lors d'attentats contre les forces de la coalition, mais également contre les forces de sécurité afghanes et contre la population civile.** Cette analyse permet à nos forces d'obtenir des informations précieuses sur les capités des insurgés en matière d'EEI et contribue *in fine* à l'amélioration de nos dispositifs anti-EEI. Ses enquêtes peuvent également permettre de remonter les filières et débusquer les coupables.

Comme ont pu le constater les membres de la mission lors de leur visite sur le théâtre, le laboratoire anti-EEI est situé sur le camp de Warehouse à Kaboul, et il a donc pu bénéficier au moment de son installation du soutien français stationné sur cette même base. **Il mobilise 14 personnels (espagnol, français, néerlandais et polonais), agit sous le commandement de la FIAS et travaille également au profit et en partenariat avec les autorités afghanes.** Avant son installation à Kaboul, la lutte contre les EEI était déjà menée activement par les forces de la coalition ; les explosifs ou leurs déchets après explosion étaient prélevés sur place par une première équipe avant d'être envoyés vers un laboratoire américain à Bagram pour analyse ou directement en Europe, et notamment à l'institut de recherche en criminologie de la gendarmerie nationale, ou aux États-Unis. **L'implantation en Afghanistan de ce laboratoire européen a permis à partir de la mi-septembre 2011 de mener directement sur site la plupart de ces investigations.** Ainsi seuls les composants nécessitant une analyse plus lourde et plus poussée continuent d'être expédiés en Europe et aux États-Unis.

### 3. Le traité d'amitié franco-afghan : un cadre juridique nouveau pour la coopération française

À l'issue du retrait de nos forces « combattantes », et au-delà de la mission de FIAS, à laquelle la France continuera de contribuer de manière ciblée, notre pays s'est engagé aux côtés de l'Afghanistan pour continuer à le soutenir dans des domaines civil et militaire.

Ainsi, un traité d'amitié franco-afghan a été signé le 27 janvier 2012 et ratifié le 4 août dernier. Sa mise en œuvre s'inscrit dans le cadre de programmes quinquennaux et constituera le cadre juridique dans lequel la France continuera de soutenir l'Afghanistan dans les années à venir.

La première tranche quinquennale de cette coopération est atypique, car elle englobe deux périodes distinctes. La première concernera les années 2012-2014 et la seconde les années 2014-2016. La première période, qui est celle où la France continuera d'œuvrer aux côtés de la FIAS sera financée pour partie sur le BOP OPEX. En revanche la seconde période ne relèvera plus d'un financement interministériel d'envergure et sera nécessairement majoritairement financée par le ministère des Affaires étrangères au titre de la coopération.

#### a. Le passage d'une coopération opérationnelle à une coopération structurelle

**Après la fin de la mission de la FIAS en Afghanistan, la coopération opérationnelle menée directement par les forces armées cédera le pas à la coopération structurelle menée par le ministère des Affaires étrangères, et plus particulièrement pour les affaires de défense et de sécurité, par la DCSD. La coopération structurelle est une coopération de partenariat, c'est aux autorités afghanes de déterminer avec le ministère des Affaires étrangères le modèle qui les intéresse.**

La DCSD a été mobilisée en Afghanistan dès le début de l'intervention française dans ce pays. Néanmoins à l'origine son intervention était moindre comparée à la coopération opérationnelle menée directement par nos forces armées, notamment au sein des ELTO et des ACM. Sa première tâche a essentiellement consisté à développer l'apprentissage du français en Afghanistan, afin de s'assurer que dans les années à venir les Afghans concernés seraient à même de suivre les formations dispensées par des instructeurs français pour les répercuter ensuite sur leurs compatriotes.

La DCSD dispose d'un budget relativement modeste au regard des missions qui sont les siennes. Elle dispose en effet de 28 millions d'euros par an et de 351 coopérants, ce qui est très peu. L'Afrique est sa zone d'intervention prioritaire, puisqu'elle mobilise près de 80 % de ses ressources. **La mission en Afghanistan de la DCSD sera importante, mais n'étant pas prioritaire, elle risque de ne jamais disposer des moyens actuellement déployés sur place par les forces armées.** Par exemple, la formation Épidote, à ce jour financée sur le BOP OPEX, mobilise près de 105 personnels dans les écoles de Kaboul. Comment la DCSD pourra-t-elle être en mesure de mener un programme aussi ambitieux puisqu'au total, pour l'ensemble de la planète, elle ne dispose que de 351 coopérants ? De manière générale, elle ciblera donc la qualité à défaut de pouvoir miser sur la quantité. Après la fin de la mission de la FIAS, la DCSD continuera à financer deux postes de coopérants militaires et un coopérant gendarme ainsi que des formations de cadres militaires et policiers en France ou en Afghanistan.

**La France dispose ainsi de peu de postes mais ce sont là des postes d'influence.** En matière de défense, la DCSD a placé deux coopérants français auprès des autorités



afghanes. Un conseiller militaire inséré auprès du vice-ministre de la défense en charge du personnel et de la formation et un conseiller placé auprès de l'Université nationale afghane de la défense. En matière de sécurité, la DCSD a ouvert en 2012 un poste de coopérant gendarme placé auprès du commandant de la police nationale afghane de l'ordre public. La coopération française en matière de sécurité et de défense pour l'après 2014 s'appuiera ainsi sur ces trois coopérants ainsi que sur le dispositif Épidote. Par ailleurs dans le cadre de la coopération structurelle, la DCSD finance la scolarité d'officiers afghans stagiaires au sein de l'école de guerre, de l'école d'application et de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN).

Dans le cadre du traité d'amitié franco-afghan, la France s'engage, notamment en son article 3, à conseiller les institutions de défense afghanes, à contribuer à la formation des élites des forces de sécurité afghanes et à soutenir la formation dans les écoles militaires. **Ces actions d'encadrement et de formation entraîneront une contribution française de l'ordre de 1,5 million d'euros par an pour la formation en matière de défense et de 800 000 euros par an pour la formation en matière de sécurité intérieure.**

Les actions de la DCSD dans l'avenir se concentreront essentiellement sur le paiement des instructeurs ou sur la formation directe des Afghans en France. Un accompagnement en matière d'équipement n'est pas envisageable car cette coopération serait beaucoup trop onéreuse, pour des résultats peu probants au final. De plus les Afghans disposent de matériels militaires américains en abondance.

Par ailleurs, il faut également noter que la gendarmerie nationale continuera d'œuvrer aux côtés des Afghans à l'issue de la mission de la FIAS : après le transfert de l'école du Wardak au Printemps 2013, un conseiller de la gendarmerie nationale sera maintenu auprès des autorités afghanes. En outre, les Rapporteurs insistent pour que la gendarmerie française, qui a une très bonne connaissance du territoire afghan, du fait de ses actions précédentes, soit directement mobilisée auprès de nos alliés américains qui ont pour projet de développer un centre d'entraînement afghan comparable à notre centre de Saint-Astier.

**Plus globalement le traité d'amitié franco-afghan vise, une fois la phase de transition terminée fin 2014, à accroître la coopération civile, et ce notamment dans les secteurs de l'agriculture, de l'éducation, de la santé, de l'archéologie, et de la culture.**

**Dans le domaine de la santé par exemple, le SSA contribuera à former des personnels afghans. Cette coopération a d'ailleurs déjà débuté puisque plusieurs soignants afghans ont été accueillis en France en 2012 et ont pu bénéficier de stages d'une durée de deux mois en milieu hospitalier.** Ces stages sont précédés par des cours de français permettant aux personnels afghans d'acquérir le niveau minimal indispensable à leur réussite. Par ailleurs le SSA a également accueilli, au sein de ses hôpitaux d'instruction, le médecin chef de l'hôpital militaire de Kaboul ainsi qu'un chirurgien afin de les sensibiliser au management hospitalier sur une période de trois semaines.

b. Le financement des forces de défense et de sécurité afghanes pour l'après 2014

**Le soutien financier actuellement apporté aux forces de sécurité afghane par les pays membres de la coalition en général et par les États-Unis en particulier représente une somme importante, de l'ordre de 3,38 milliards d'euros par an, montant qu'il est prévu de consacrer jusqu'en 2017.**

À l'instar du Canada, d'autres pays membres de la coalition, ont déjà indiqué qu'ils

soutiendraient financièrement les troupes afghanes pour les années à venir. Lors du sommet de Chicago de l'OTAN, le Premier ministre canadien Stephen Harper, a informé ses partenaires du désengagement total des forces armées du Canada pour l'après 2014 mais a promis en échange une contribution de l'ordre de 110 millions de dollars canadiens pour le fonctionnement de l'armée et de la police afghane.

**Depuis le sommet de Chicago, les Américains attendent de la France le versement de 10 % des 3,38 milliards d'euros destinés chaque année aux forces militaires et de sécurité afghanes pour assurer leur fonctionnement.** De nombreux députés de la commission de la Défense avaient, lors de l'examen du projet de traité franco-afghan, désapprouvé cette demande, la France n'ayant pas nécessairement vocation à leurs yeux, en période budgétaire contrainte, à soutenir financièrement des forces armées et des forces de sécurité étrangères <sup>(1)</sup>. Cette demande est d'autant plus problématique que la France, *via* le traité d'amitié franco-afghan, continuera de soutenir par ses propres moyens l'Afghanistan. Par ailleurs, si une suite devait être donnée à cette demande, le montant en question annulerait en grande partie les économies réalisées du fait de notre retrait d'Afghanistan.

---

(1) Voir le compte rendu de la réunion de la commission du 24 juillet 2012 : [http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cdef/11-12/c1112007.asp#P2\\_69](http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cdef/11-12/c1112007.asp#P2_69).

## EXAMEN EN COMMISSION

*La commission procède à l'examen du rapport de la mission d'information sur le retrait d'Afghanistan au cours de sa réunion du mercredi 26 février 2013.*

*Un débat suit l'exposé des rapporteurs.*

**M. Joaquim Pueyo.** Je remercie les rapporteurs pour leur excellente présentation de cette opération qui s'est déroulée avec succès. Lors de notre déplacement à Bitche, les officiers présents ont fait des observations sur les équipements utilisés par nos soldats sur ce théâtre. Le système FÉLIN est-il vraiment adapté pour des régions telles que l'Afghanistan ? Des ajustements seraient-ils envisageables ? Par ailleurs, vous avez souligné un certain manque de préparation concernant le rapatriement par chemin de fer de nos matériels. Or, j'ai cru comprendre que si l'on ne recourait pas aux voies terrestres c'était également pour des raisons de sécurité. Néanmoins, à ma connaissance des discussions seraient actuellement en cours pour permettre leur utilisation prochaine. Enfin, j'ai pu constater un besoin de reconnaissance de la part de nos militaires qui ont servi en Afghanistan. Comment mieux y répondre ?

**M. Philippe Nauche, rapporteur.** Le système FÉLIN présente des aspects très positifs, il permet de véritables améliorations et renforce la sécurité de nos soldats. Mais la principale difficulté vient du fait que l'ensemble de l'équipement pèse plus de 40 kg, ce qui réduit considérablement la mobilité de nos hommes et nécessite un entraînement particulier. Le retour d'expérience d'Afghanistan permettra justement d'envisager des adaptations du système en vue de l'alléger.

**M. Philippe Meunier, rapporteur.** La voie aérienne est bien sûr la plus rapide et la plus pratique mais elle accroît également le surcoût de l'opération qui est pris sur le budget OPEX. Les Néerlandais ont utilisé la voie terrestre pour leur retrait sans connaître d'incident majeur. Sur les 4 000 conteneurs rapatriés d'Afghanistan par les Pays-Bas seuls 31 ont été volés. Nous avons fait le choix politique d'utiliser la voie aérienne pour un retrait plus rapide de nos forces « combattantes » et cela s'est bien passé.

S'agissant de la reconnaissance due aux soldats opérant en OPEX, je rappelle que la loi du 28 février 2012 a fixé au 11 novembre la commémoration de tous les morts pour la France, même si je n'ignore pas que certaines associations d'anciens combattants, dont la FNAM, réclament l'instauration d'une journée spécifique de commémoration pour les morts en OPEX. Nous pourrions ouvrir une réflexion sur ce sujet.

**M. Philippe Nauche, rapporteur.** Les blocages concernant les voies terrestres ne sont pas d'ordre physique mais bien d'ordre diplomatique. Les négociations se poursuivent actuellement avec les autorités afghanes et les pays limitrophes pour permettre leur ouverture. Les Néerlandais ont transité par le Pakistan en 2010 à un moment où cela était encore possible mais, aujourd'hui, pour les raisons que nous connaissons, cette voie n'est plus praticable. Il n'en demeure pas moins que nous n'avons peut-être pas suffisamment anticipé nos opérations de retrait du point de vue diplomatique, puisqu'accélééré ou non, le désengagement de nos troupes devait être effectué avant 2014.

**M. Michel Voisin.** En tant que représentant spécial de l'OSCE pour l'Afghanistan, j'ai rencontré de nombreux hommes politiques afghans qui ont tous souligné l'importance de la mission des forces françaises mais qui ont également trouvé que la décision politique de retirer nos troupes avait été trop rapide. Pour la suite, les Afghans attendent beaucoup de la France, notamment en ce qui concerne la poursuite des programmes de formation, je pense par exemple à l'instruction des garde-frontières organisés à Douchanbé au Tadjikistan. Va-t-on continuer à leur fournir les cadres nécessaires pour mener à bien ces formations ? Le véritable problème en Afghanistan reste la production d'opium, d'où la nécessité de former convenablement les garde-frontières afghans. Du reste, je partage l'idée que le retrait de nos troupes était indispensable.

**M. Philippe Meunier, rapporteur.** Le ministre afghan de la défense nous a également fait part de ses regrets au sujet du retrait anticipé de nos forces mais la France a pris toutes ses responsabilités. Concernant la formation des garde-frontières, je n'ai pas d'information particulière mais je peux vous indiquer que la France va poursuivre ses efforts de formation en direction des officiers de l'armée nationale afghane.

**M. Philippe Nauche, rapporteur.** Nous poursuivons en effet la formation des officiers ainsi que de l'équivalent de nos forces de gendarmerie mobile. À ma connaissance, la formation des garde-frontières est réalisée dans le cadre de l'OSCE. J'ai été particulièrement frappé, lors de notre entretien avec le ministre afghan de la défense, de la satisfaction exprimée vis-à-vis de la méthode française sur le terrain en Kapissa et Surobi. Notre approche globale et l'accompagnement civilo-militaire ont été particulièrement appréciés. S'agissant de l'évolution démocratique de l'Afghanistan, des aides techniques plus ou moins poussées seront mis en place dans le cadre d'accords de coopération. Cependant, au final, ce sont bien les Afghans qui seront responsables de l'avenir de leur pays. La coopération ne saurait s'assimiler à un tutorat. À mon avis la construction de l'État de droit en Afghanistan prendra du temps.

**M. Philippe Meunier, rapporteur.** Je tiens à souligner que le ministre afghan de la défense est un francophile, qui était proche du commandant Massoud, et qu'il nous est reconnaissant de l'aide apportée lors de l'occupation soviétique.

**M. Francis Hillmeyer.** Vous avez évoqué environ un millier de blessés français au cours de cette opération extérieure. Comment ont-ils été rapatriés ? A-t-on plus d'informations sur le type de blessures ?

**M. Philippe Nauche, rapporteur.** Nous ne disposons pas du bilan précis des lésions répertoriées mais je peux souligner la remarquable organisation de la chaîne d'évacuation avec une médicalisation de l'avant, puis un premier traitement efficace sur place et dès que nécessaire un rapatriement rapide des blessés en France dans les 24 heures. En Afghanistan, le SSA a mis en œuvre tout son savoir-faire. Il a réalisé un travail exemplaire de prise en charge tout au long de l'intervention et continuera d'œuvrer sur place au sein de l'hôpital militaire de KAIA jusqu'en 2014 au moins.

**M. Daniel Boisserie.** Vous avez souligné la qualité de formateur de nos gendarmes. Leur mission sur place est-elle terminée ? Nous avons également accueilli certains personnels et interprètes afghans en France. De quelle manière cet accueil en France s'est-il organisé ? Sont-ils logés ? Comment se passe leur insertion ? Par ailleurs, de quelle façon est assurée la sécurité des personnels afghans qui resteront en Afghanistan ?

**M. Philippe Meunier, rapporteur.** Le transfert aux autorités afghanes de l'école de gendarmerie du Wardak est actuellement en préparation. S'agissant des PCRL, 70 dossiers

ont été acceptés pour ouvrir droit à un accueil en France. L'examen se fait en fonction de la durée d'engagement au service de la France et des risques de représailles encourus. L'accueil en France reste toutefois une exception.

**M. Philippe Nauche, rapporteur.** Les dossiers de ces PCRL sont instruits individuellement, en lien avec la DPSD, dans le cadre d'une enquête méticuleuse. C'est une démarche très complète.

**M. Philippe Meunier, rapporteur.** À ce stade, alors que la procédure est encore en cours, 70 PCRL devraient être accueillis en France, soit 166 personnes en comptant leurs familles. Elles seront par la suite prises en charge par 16 préfectures de région. L'ensemble de la procédure est gouverné par le souci d'assurer aux personnes concernées une sécurité maximale, d'où des conditions de discrétion particulières. En cas d'urgence absolue, un PCRL se voit délivrer immédiatement par le consulat un visa lui permettant, ainsi qu'à sa famille, de se mettre à l'abri en France. Ce cas de figure exceptionnel ne s'est produit qu'une seule fois pour l'instant. Chaque personne obtenant le droit de s'installer en France, se voit délivrer des visas de long séjour conduisant à l'attribution d'une carte de séjour.

**M. Christophe Guilloteau.** Je me suis rendu plusieurs fois en Afghanistan et y ai constaté l'évolution de notre posture militaire et les regrets qui se sont manifestés lors de notre départ. Notre implication n'était pas vaine. Elle était normale venant d'une grande démocratie. Il nous fallait être au côté des 47 autres pays de la coalition. Le tribut a été lourd avec 88 soldats morts, 700 blessés et un coût de 3,5 milliards d'euros. Il était important pour la France d'être présent.

En outre, l'industrie de la défense a fait, à l'occasion du conflit, des progrès sensibles, que ce soit avec les drones ou les canons CAESAR. Reste-t-il encore aujourd'hui des véhicules à rapatrier ? Les délais pour le rapatriement ont-ils été tenus ? A-t-on constaté des redéploiements vers le Mali ? Contrairement à ce qu'on pense parfois, j'ai l'impression que nous n'avons pas laissé beaucoup de matériel neuf sur place.

**M. Philippe Nauche, rapporteur.** Sur les 1 150 véhicules engagés, 200 sont encore sur place et les opérations de rapatriement sont en avance sur les échéances initialement prévues, ce qui témoigne de l'efficacité de la chaîne logistique.

**M. Philippe Meunier, rapporteur.** L'opération Serval au Mali n'a pas eu d'incidence sur le déroulement des opérations de rapatriement des hommes et des matériels d'Afghanistan.

**M. Yves Fromion.** La situation des grands blessés doit être évoquée ici. La plupart sont pris en charge à l'hôpital d'instruction des armées Percy, où œuvre la cellule d'aide aux blessés de l'armée de terre (CABAT) qui dispose désormais de capacités d'accueil pour les familles sur le site. Ils peuvent bénéficier ensuite d'actions de réinsertion, comme il en est proposé par exemple à Bourges, au centre régional d'éducation populaire et de sport (CREPS) avec le soutien financier des industriels de l'armement. Ainsi, beaucoup d'efforts ont été consentis pour améliorer la condition de nos blessés, mais certains se trouvent tout de même dans des situations difficiles : c'est notamment le cas de ceux qui ont besoin de prothèses très particulières, dont le coût peut dépasser 50 000 euros.

Outre cette remarque, je souhaite vous adresser trois questions.

D'abord, quel type de matériels laisse-t-on spécifiquement sur place ? S'agit-il du matériel hors d'usage selon les standards de nos forces armées ?

Ensuite, est-ce que nos forces encore présentes sur place continuent à soutenir, directement ou indirectement, les opérations de l'ANA ?

Enfin, est-ce qu'en Kapissa-Surobi nos forces ont été relayées par des forces de la FIAS ?

**M. Philippe Nauche, rapporteur.** Nous ne transférons pas de matériel aux forces afghanes : elles sont déjà suffisamment équipées et utilisent surtout du matériel américain.

**M. Philippe Meunier, rapporteur.** Il est d'ailleurs peu probable qu'ils soient intéressés par certains de nos matériels – je pense par exemple à nos VAB les plus anciens.

**M. Philippe Nauche, rapporteur.** S'agissant des opérations de l'ANA, aucun dispositif spécifique de soutien n'est prévu. En Kapissa-Surobi, l'ANA semble de plus en plus autonome. Le soutien américain suffit à pallier les quelques difficultés logistiques.

**Mme Marie Récalde.** Je tiens à dire combien les travaux de notre mission ont été fructueux, ses auditions nombreuses et toujours intéressantes – certaines nous ont parfois laissés perplexes – et combien il était indispensable de se rendre en Afghanistan pour comprendre certaines choses.

Je veux également saluer le travail effectué sur place et je partage les propos de Christophe Guilloteau sur l'avancée technologique, médicale qu'a permis ce conflit. Il faut aussi souligner l'extraordinaire travail de nos gendarmes, qui se poursuit.

Je tire de ces travaux le sentiment que l'Afghanistan est un pays qui, en quelque sorte, a « besoin de souffler ». Il est en guerre depuis longtemps, et pourtant, il a accompli en dix ans une évolution politique que nous avons mis trois siècles à conduire. Pour l'aider à consolider ces acquis, je crois à l'utilité d'une coopération juridique, institutionnelle, et au besoin décentralisée, qui pourrait être mise en œuvre dans le cadre du traité d'amitié.

**M. Philippe Meunier, rapporteur.** Nous avons dû nous battre pour nous rendre en Afghanistan. En outre, depuis Kaboul, il n'a pas été aisé de nous déplacer auprès des gendarmes dans le Wardak.

Les forces françaises sur place représentaient 5 % des effectifs de la FIAS, mais leur visibilité était bien supérieure à leur part dans l'effectif de la force internationale : les Français ont occupé le terrain avec toujours un grand respect pour les populations civiles, contrairement à d'autres, qui ont eu tendance à moins sortir de leurs bases. Notre mission consistait à détruire les réseaux terroristes en Afghanistan : elle est accomplie. Est-ce que nous avons profondément changé le pays ? Cela, c'est aux Afghans de le faire. En tout état de cause, notre départ ne conduira pas à l'effondrement de ce pays. Certes, on déplore encore des attentats – tous les quinze jours en moyenne – mais aujourd'hui, l'Afghanistan a une véritable structure étatique ainsi qu'une véritable armée.

**M. Philippe Nauche, rapporteur.** Je partage l'idée que nous pouvons partir avec le sentiment d'avoir accompli notre mission. Cette mission a été importante pour la France.

**M. Christophe Guilloteau.** Il faut souligner que si nous avons fourni des équipements au gouvernement afghan, nous en avons aussi beaucoup fourni aux organisations non gouvernementales sur place.

Il ne faudrait pas qu'avec le départ de nos troupes, la presse cesse de parler de la situation en Afghanistan. Les Afghans ont besoin que l'on parle d'eux.

\*

*La commission **autorise**, en application de l'article 145 du Règlement, le dépôt du rapport de la mission d'information en vue de sa publication.*





## ANNEXES

### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS

#### AUDITIONS :

- Amiral Édouard GUILLAUD, chef d'état-major des armées ;
- Général Bruno CLEMENT-BOLLÉE, directeur de la coopération de sécurité et de défense ;
- Général Antoine CREUX, directeur de la protection et de la sécurité de la défense ;
- Général Richard LIZUREY, major général de la gendarmerie nationale ;
- Général Jan BROEKS, officier en charge du retrait des troupes néerlandaises d'Afghanistan en 2010, et colonel Jan BLACQUIÈRE, attaché de défense de l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas à Paris.

#### CONTRIBUTIONS ÉCRITES :

- Service de santé des armées ;
- Direction du renseignement militaire ;
- Services du préfet Philippe DE LAGUNE sur la question des personnels civils de recrutement local.

#### DEPLACEMENT AU TADJIKISTAN :

- Son Excellence M. Didier LEROY, Ambassadeur de France au Tadjikistan ;
- M. Grégoire CHILOVSKY, premier conseiller à l'ambassade de France au Tadjikistan ;
- M. Patrick MAZUR, chef de la sécurité opérationnelle à l'Ambassade de France au Tadjikistan ;
- Lieutenant-colonel Franck BAILLEUX, commandant du détachement de l'armée de l'air de Douchanbé, ainsi que son prédécesseur le lieutenant-colonel DESMARETS.

#### DÉPLACEMENTS EN AFGHANISTAN :

- **Ambassade de France à Kaboul :**

- M. Jacques-Henry HEULS, chargé d'affaires ;
- M. Christian BEC, deuxième conseiller ;

- Colonel Patrick SICÉ, attaché de défense ;
- Lieutenant-colonel PICAULT, coopérant militaire.

• **Forces armées :**

— Général de BAVINCHOVE, chef d'état-major de la FIAS et commandant des forces françaises en Afghanistan ;

— Général Thierry CORBET, chef de la cellule « Suivi des opérations » de l'état-major des opérations de la FIAS ;

— Général Philippe ADAM, commandant de l'aéroport international de Kaboul ;

— Général Christian DUPOUY, responsable de la formation « Police » au sein de l'état-major de la FIAS ;

— Général Francisco SORIANO, adjoint du commandant des forces françaises en Afghanistan ;

— Colonel LÉGIOT, adjoint renseignement du commandant des forces françaises en Afghanistan ;

— Médecin en chef Philippe AUSSET, commandant de l'hôpital militaire de l'aéroport de KAIA ainsi que les personnels de l'hôpital ;

— Colonel ANTONELLI, chef de la mission Épidote, et Lieutenant-colonel BLOIS ;

— Colonel DELCAMBRE et Lieutenant-colonel WISNIEWSKI ainsi que les personnels de l'école de gendarmerie du Wardak ;

— Commandant JEANNOT, officier coordonnateur ;

— Personnels du camp de Warehouse.

Les membres de la mission d'information se sont rendus auprès de l'école de formation de la police afghane dans le Wardak et ont rencontré à Kaboul la direction du programme EUPOL ainsi que des membres de la mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan (MANUA).

• **Déplacement à Bitche auprès du 16<sup>e</sup> bataillon de chasseurs :**

— Colonel LEURS, chef de corps du 16<sup>e</sup> bataillon de chasseurs ;

— Colonel LECUBAIN, chef de corps du 516<sup>e</sup> régiment du train ;

— Colonel MIENVILLE, du bureau programme et systèmes d'armes de l'état-major de l'armée de terre ;

— Colonel DUCRET et le lieutenant-colonel BERGIER du commandement terrestre ;

— Lieutenant-colonel JACQUEMOT, de la cellule d'intervention et soutien psychologique de l'armée de terre ;

— Lieutenant-colonel MALOUX, chef de la cellule d'aide aux blessés de l'armée

de terre ;

- Chef de bataillon BOUARD, 16<sup>e</sup> bataillon de chasseurs ;
- Lieutenant-colonel Nicolas BRUN DE SAINT-HIPPOLYTE.





# Voies de sortie d'Afghanistan



## TRAITÉ

### d'amitié et de coopération entre la République française et la République islamique d'Afghanistan

---

La République française et la République islamique d'Afghanistan, ci-après dénommées les Parties.

Se fondant sur les objectifs et les principes de la Charte des Nations Unies ;

Réaffirmant leur attachement aux principes de la souveraineté nationale, de la démocratie, des droits de l'homme et de l'égalité de droits entre les hommes et les femmes, inscrits dans leur Constitution ;

Fidèles aux liens d'amitié anciens et profonds qui unissent leurs peuples ;

Résolues à renforcer leur partenariat dans la durée et à concourir à leur indépendance, à leur sécurité et à leur développement respectifs ;

Réaffirmant leur détermination à réduire la menace du terrorisme et de l'extrémisme sous toutes ses formes ;

Saluant la fraternité d'armes entre les forces de sécurité afghanes et les forces armées françaises ;

Honorant le sacrifice et la mémoire de tous ceux qui sont tombés dans le combat commun contre le terrorisme et pour la liberté ;

Désireuses d'accompagner le processus de transition puis, à l'issue de cette période, de maintenir une coopération étroite dans les domaines de la sécurité et de la défense ;

Déterminées à accroître leur coopération civile et leurs échanges économiques ;

Sont convenues de ce qui suit :

#### Article 1<sup>er</sup>

##### *Objectifs*

La République française et la République islamique d'Afghanistan perpétuent les liens d'amitié et de paix qui unissent leurs peuples.

Les Parties développent, dans les domaines d'intérêt commun, un partenariat équilibré qui contribue à l'indépendance, à la sécurité et au développement économique et social de la République islamique d'Afghanistan.

A ces fins, la Partie française poursuit son appui à la formation et à l'efficacité des forces de sécurité afghanes et à la consolidation de l'état de droit dans les domaines de la justice et de la démocratie.

Elle renforce sa coopération dans les secteurs de l'agriculture, de l'éducation, de la santé, de l'archéologie et des échanges culturels. Elle contribue au développement des compétences dans les domaines des infrastructures et des ressources minières ainsi qu'à la formation des cadres civils de l'Etat afghan.

Les programmes correspondants sont arrêtés d'un commun accord pour chaque période de cinq ans.

La Partie afghane œuvre par tous les moyens dont elle dispose pour prévenir et mettre fin à toute menace émanant de son territoire qui vise les intérêts de la République française.

Les autorités compétentes des Parties coopèrent sans réserve dans la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée et les trafics de stupéfiants.

Les Parties développent un partenariat économique mutuellement avantageux.

#### Article 2

##### *Cadre institutionnel*

Les Parties renforcent leur dialogue politique et stratégique par des consultations régulières au plus haut niveau.

Outre les commissions mixtes mentionnées aux alinéas 3 et 4 du présent article, une commission mixte de coopération rassemble les représentants des ministères concernés des deux Parties et assure le suivi des programmes de coopération mentionnés à l'article 1<sup>er</sup> et la préparation des futurs programmes. La commission mixte de coopération se réunit une fois par an, alternativement en France et en Afghanistan.

Une commission mixte politico-militaire rassemble les représentants des ministères concernés des deux Parties et fait le point, chaque année, sur les questions politiques, de défense et de sécurité régionale intéressant les deux parties. Elle se réunit une fois par an, alternativement en France et en Afghanistan.

Une commission mixte de sécurité intérieure rassemble les représentants des ministères concernés des deux Parties et couvre les domaines de coopération en matière de police, de lutte contre la criminalité organisée et les trafics illégaux, en particulier les trafics de stupéfiants, et de sécurité civile. Elle se réunit une fois par an, alternativement en France et en Afghanistan.

#### Article 3

##### *Défense et sécurité*

Les Parties adaptent la mise en œuvre de leur coopération de sécurité et de défense à la situation sécuritaire en Afghanistan et se concertent étroitement sur la sécurité régionale.

La coopération entre les Parties est complémentaire des actions entreprises dans les cadres multilatéraux.

La Partie française conseille les institutions de défense afghanes et contribue à la formation des cadres des forces de sécurité afghanes. Elle apporte son soutien à la formation dans les écoles militaires afghanes.

Les militaires français qui agissent dans le cadre du présent traité ne sont en aucun cas engagés dans des opérations de combat. Le nombre d'experts militaires ainsi mis en œuvre fait l'objet d'une information lors de la réunion de la commission mixte politico-militaire.

Les marchandises et matériels militaires français qui entrent sur le territoire de la Partie afghane ne peuvent en principe pas être cédés à titre onéreux sur son territoire. Leur cession à titre gratuit ou onéreux ou leur destruction peut néanmoins être autorisée par la Partie française, sous réserve des conditions fixées par la Partie afghane.

La Partie française apporte son assistance en vue de créer une gendarmerie nationale afghane, que la Partie afghane déclare vouloir créer à partir de l'« Afghan National Civil Order Police ». Les Parties s'efforcent d'associer les gendarmeries nationales des autres pays européens intéressés à ce projet.

Les Parties développent leur coopération en matière de police judiciaire. La Partie française apporte son assistance à la police afghane en matière technique et scientifique.

Les Parties œuvrent conjointement, sous forme de coopération technique et opérationnelle, pour renforcer la lutte contre la criminalité organisée et les trafics, notamment de stupéfiants et d'êtres humains, ainsi que contre l'immigration illégale, dans le respect du droit et de la législation des deux pays.

Les services spécialisés des Parties coopèrent, sur la base de la réciprocité et dans le respect des législations respectives des deux États, notamment s'agissant des règles de protection des données personnelles, en vue, en particulier, de prévenir et entraver les menaces terroristes pouvant affecter le territoire ou les intérêts de chacune des deux parties.

La Partie française contribue au développement de l'expertise afghane en matière de sécurité civile.

Les Parties coopèrent dans la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, dans le respect de leurs engagements au titre des instruments multilatéraux pertinents auxquels elles ont souscrit ainsi que des obligations découlant du droit international.

#### Article 4

##### *Agriculture et développement rural*

La France soutient l'Afghanistan dans ses efforts en vue d'atteindre l'autosuffisance alimentaire puis une capacité d'exportation, d'augmenter le niveau de vie dans les zones rurales et de promouvoir un développement durable.

Dans ce but, elle apporte son expertise pour développer la productivité agricole, notamment en matière d'irrigation, d'amélioration des semences et de conservation des produits, d'élevage, de soutien vétérinaire et phytosanitaire, d'extension du système coopératif et d'enseignement technique agricole.

La France soutient également les actions de l'Afghanistan en vue de développer des filières de transformation des produits agricoles.

#### Article 5

##### *Santé*

Les Parties coopèrent en vue de contribuer à réduire le taux de mortalité maternelle et infantile, d'augmenter la capacité d'accès aux soins médicaux de qualité, notamment pour les femmes et les enfants et d'améliorer le niveau de formation des médecins et personnels médicaux.

La Partie française apporte son soutien aux institutions de santé afghanes, en particulier l'Institut médical français pour l'enfant (IMFE) de Kaboul.

Les Parties encouragent la coopération entre les établissements d'enseignement supérieur de formation médicale, pharmaceutique et d'administration hospitalière français et afghans, en particulier l'Université de médecine de Kaboul.

#### Article 6

##### *Éducation et enseignement supérieur*

Les Parties coopèrent en vue d'améliorer la qualité de l'enseignement ainsi que la gestion administrative et pédagogique des établissements afghans.

Elles œuvrent en vue de poursuivre et développer l'enseignement de la langue française.

Les Parties apportent leur soutien aux lycées Esteqlal et Malalai de Kaboul, établissements éducatifs de la République islamique d'Afghanistan fondés par la République française. Elles déclarent leur intention de leur donner un statut d'établissements de référence susceptibles de servir de modèles à l'ensemble des établissements scolaires d'Afghanistan. Ces deux lycées peuvent être utilisés pour des actions de formation d'enseignants, de personnels administratifs et de membres des corps d'inspection.

La Partie française contribue à la formation des ingénieurs et chercheurs afghans à travers un partenariat entre l'Université polytechnique de Kaboul (UPK) et le Groupe des écoles des

mines (GEM) et les universités françaises compétentes dans ce domaine. Elle encourage les échanges d'étudiants avec des écoles supérieures ou différentes universités françaises notamment à travers des bourses françaises délivrées par l'État et des fondations.

#### Article 7

##### *Culture et archéologie*

Les Parties coopèrent en vue d'encourager les échanges culturels entre les deux pays et la connaissance réciproque de leur culture. Des actions communes ont pour but de rendre la culture accessible à tous, hommes et femmes, de mettre en valeur le patrimoine culturel afghan et d'encourager la création culturelle.

Les Parties coopèrent en vue de contribuer à protéger le patrimoine archéologique afghan, à renforcer l'enseignement et la recherche universitaires historiques et archéologiques et à mettre en valeur les œuvres d'art et les éléments patrimoniaux.

Les Parties facilitent les activités de l'Institut français d'Afghanistan (IFA) et de la Délégation archéologique française en Afghanistan (DAFA). Elles assurent la pérennité de ces établissements par la conclusion d'une emphytéose au profit de l'IFA, sur son site historique, et de la DAFA sur le site de l'Institut national d'archéologie qui doit être bientôt reconstruit.

#### Article 8

##### *Gouvernance démocratique et état de droit*

La Partie française apporte son appui au renforcement de l'état de droit et à l'efficacité des institutions de la République islamique d'Afghanistan.

Elle contribue à la formation des cadres de l'administration centrale et territoriale et de la magistrature ainsi qu'à celle des cadres administratifs des deux assemblées parlementaires. Elle participe également à la formation des professeurs de droit des universités afghanes.

Les Parties encouragent le développement des échanges entre la société civile afghane et la société civile française. Une attention particulière est portée à la protection des droits des femmes et leur accès à la justice.

#### Article 9

##### *Infrastructures*

Les Parties coopèrent en vue de développer les infrastructures afghanes de télécommunications, de transport, d'irrigation et celles liées à la production et la transformation des matières premières.

Elles facilitent et soutiennent l'action des établissements et entreprises français intéressés à intervenir dans ce secteur, en particulier dans les domaines suivants :

- la reconstruction et le développement des réseaux d'adduction et d'assainissement en eau, principalement dans les zones urbaines ;
- le développement des infrastructures de transport, notamment aéroportuaires et ferroviaires, par l'assistance technique, le conseil juridique et l'apport de compétences d'entreprises françaises ;
- l'identification, la mise en valeur et le transport des ressources naturelles de l'Afghanistan (hydrocarbures et minerais).

La Partie française apporte son appui au développement du Service géologique afghan (AGS) grâce à un partenariat avec le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) français.

#### Article 10

##### *Économie, finances, commerce et industrie*

Les Parties se concertent sur les enjeux économiques, financiers et commerciaux, plus particulièrement sur ceux liés à l'agriculture, à l'énergie, aux ressources en eau, aux matières premières ainsi qu'au développement d'un secteur privé afghan structuré, notamment par le biais de l'appui à la Chambre de commerce européenne en Afghanistan.

Elles consolident et s'attachent à développer les liens déjà établis entre secteurs privés français et afghan ainsi que le recours à l'expertise des entreprises françaises, notamment dans

les domaines de l'eau, des transports, des télécommunications et celui de la production et de la transformation de matières premières, dans des conditions équitables et transparentes.

Les Parties mettent en œuvre des actions visant à l'accroissement des échanges commerciaux entre les deux pays et à la promotion des investissements français en Afghanistan. Elles veillent à garantir un environnement général des affaires propice, en portant une attention particulière à la sécurité juridique des investissements, à la simplification des procédures de renouvellement des licences d'enregistrement des entreprises en Afghanistan et au respect des droits de propriété intellectuelle et foncière.

#### Article 11

##### *Mise en œuvre des coopérations*

Les autorités afghanes facilitent les activités de l'Agence française de développement (AFD).

Les actions financées par l'AFD au bénéfice de la République islamique d'Afghanistan sont exemptées d'impôts, taxes et droits de toute nature dus en Afghanistan.

Il en est de même pour les Organisations non gouvernementales (ONG) françaises qui concourent à la mise en œuvre des programmes de coopération entre les deux pays et pour leurs personnels expatriés, y compris les Volontaires de Solidarité Internationale (VSI).

Les exemptions ci-dessus ne s'appliquent pas aux citoyens afghans ni aux personnes morales de droit afghan.

#### Article 12

##### *Sécurité des coopérations*

Chaque partie peut envoyer, pour une durée déterminée ou indéterminée, sur le territoire de l'autre Etat qu'elle informe préalablement, un ou plusieurs agents publics, aux fins d'assurer la sécurité de sa représentation diplomatique. Des facilités sont accordées par l'Etat d'accueil pour permettre aux agents concernés de conduire leur mission et ce, en fonction de la situation sécuritaire spécifique prévalant dans chacun des deux pays.

Les experts civils et militaires français présents en Afghanistan pour la mise en œuvre du présent traité, ainsi que les personnes à leur charge, bénéficient d'immunités identiques à celles accordées aux experts par l'article VI de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies du 13 février 1946. Ces immunités accordées par la Partie afghane ne sauraient exempter les experts français concernés et les personnes à leur charge de la juridiction de la Partie française.

Pour l'application du présent traité, « expert » signifie tout personnel français civil ou militaire présent en Afghanistan de façon permanente ou temporaire dans le cadre de la mise en

œuvre du présent traité. « Personne à charge » signifie le conjoint ou toute autre personne vivant légalement avec un expert français au sens du présent traité, conformément à la législation française, ainsi que ses enfants de moins de 18 ans.

#### Article 13

##### *Dispositions finales*

Les dispositions du présent traité n'affectent en rien les engagements de chacune des Parties à l'égard des Etats tiers et des organisations internationales dont elles sont membres.

Les modalités de mise en œuvre des coopérations prévues par le présent traité peuvent faire l'objet d'accords ou d'arrangements complémentaires.

Le présent traité est soumis à ratification et entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date du dernier instrument de ratification. Il abroge à sa date d'entrée en vigueur l'accord de coopération culturelle et technique et ses annexes entre la France et l'Afghanistan du 21 août 1966.

Le présent traité est établi pour une durée de vingt ans à compter de son entrée en vigueur.

Les actions de coopération correspondant aux domaines décrits par le présent traité seront arrêtées d'un commun accord pour chaque période de cinq ans ; les Parties arrêtent notamment un premier programme quinquennal pour la période 2012-2016.

Tout différend relatif à l'interprétation ou à l'exécution du présent traité est réglé entre les Parties par la voie diplomatique. Ce traité peut être dénoncé par écrit par l'une ou l'autre des Parties avec un préavis de trois mois par la voie diplomatique.

Le présent traité peut être modifié par accord entre les Parties contractantes sous la forme d'avenants soumis aux mêmes règles d'entrée en vigueur que le traité lui-même.

Fait à Paris, le 27 janvier 2012, en double exemplaire, en langues française, dari et pachtou, chacun des trois textes faisant également foi.

Pour la République  
française :

*Le Président  
de la République,*  
NICOLAS SARKOZY

*Le Premier ministre,*  
FRANÇOIS FILLON

*Le Ministre d'Etat,  
ministre des affaires  
étrangères et européennes,*  
ALAIN JUPPÉ

Pour la République islamique  
d'Afghanistan :

*Le Président de la République,*  
HAMID KARZAI

*Le Ministre  
des affaires étrangères,*  
ZALMAI RASSOUL