

Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan



© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par
le Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux – 2008

N° cat. : FR5-20/1-2008
ISBN : 978-0-662-05444-3

Imprimé au Canada

Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan

Groupe d'experts indépendant
sur le rôle futur du Canada en
Afghanistan



Independent Panel on
Canada's Future Role in
Afghanistan



Janvier 2008

**TRANSMITTAL NOTE
SLIP D'ENVOI**

To/À : Le très honorable Stephen Harper

From/De : Le Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan

Subject/Objet : Rapport final

ATTACHEMENT/PIÈCE JOINTE

1 report/1 rapport

COMMENTS/COMMENTAIRES

Cher premier ministre

Veuillez trouver ci-joint le rapport du Groupe d'experts sur le rôle futur du Canada en Afghanistan. Ce rapport représente les opinions générales de tous les membres du groupe.

C'est notre vœu le plus sincère que notre rapport soit utile pour votre gouvernement et tous les parlementaires alors qu'ils sont appelés à prendre en considération ces questions importantes.

Le Groupe a été très bien soutenu dans ses délibérations par un secrétariat talentueux dirigé par David Mulroney. Nous sommes très reconnaissants envers les nombreux Canadiens et autres individus et groupes qui ont offert leur temps et leurs opinions tout au long de nos délibérations.

Sincèrement,

L'honorable John Manley, C.P. (président)

Derek H. Burney, O.C.

L'honorable Jake Epp, C.P.

L'honorable Paul Tellier, C.P., C.C., Q.C.

Pamela Wallin, O.C., S.O.M.

Table des matières

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT	3
PARTIE I : INTRODUCTION	7
Une décision qui appartient aux Canadiennes et aux Canadiens	7
PARTIE II : ÉVALUATION DE LA SITUATION EN AFGHANISTAN ..	11
Le contexte	11
La sécurité	13
La gouvernance	18
Le développement	20
PARTIE III : ÉVALUATION DE LA MISSION CANADIENNE : ORIGINES, EXPÉRIENCE ET ACCOMPLISSEMENTS	22
Les résultats obtenus par le Canada	25
PARTIE IV : LE RÔLE FUTUR DU CANADA EN AFGHANISTAN – POINTS À CONSIDÉRER ET RECOMMANDATIONS	34
Que devrait réserver l'avenir?	38
Recommandations	42
PART V : CONCLUSION	45
CARTES	46
Provinces de l'Afghanistan	46
Répartition des groupes ethniques	47
Commandements régionaux (CR) en Afghanistan et emplacement des EPR	48
L'Afghanistan et les pays avoisinants	49
GLOSSAIRE DES TERMES CLÉS	50
ANNEXE 1 : LE MANDAT ET LES MEMBRES DU GROUPE D'EXPERTS	57
Le mandat	57
Membres du Groupe	60
ANNEXE 2 : CONSULTATIONS	64

ANNEXE 3 : PRÉSENTATION DES MÉMOIRES – APERÇU	76
ANNEXE 4 : DOCUMENTS PERTINENTS DES NATIONS UNIES ET DE L'OTAN	80
Résolutions du conseil de sécurité des Nations Unies	80
Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN)	81
ANNEXE 5 : PACTE POUR L'AFGHANISTAN – OBJECTIFS ET ÉCHÉANCIERS	83
ANNEXE 6 : CHRONOLOGIE	85
ANNEXE 7 : TERMINOLOGIE MILITAIRE	91
ANNEXE 8 : PAYS DIRIGEANT DES ÉQUIPES PROVINCIALES DE RECONSTRUCTION (EPR) EN AFGHANISTAN	93
ANNEXE 9 : NOMBRE DE MILITAIRES DÉPLOYÉS EN AFGHANISTAN (EST.) ET PERTES DE VIES	94
ANNEXE 10 : SONDAGES D'OPINION EN AFGHANISTAN	95
Orientation générale du pays	95
Présence des pays étrangers	96
Reconstruction	97
Opinions au sujet des talibans	97
ANNEXE 11 : SECRÉTARIAT DU GROUPE D'EXPERTS INDÉPENDANT ET CONSEILLERS EXTERNES	98
Secrétariat du Groupe d'experts indépendant	98
Conseillers externes du Groupe	98
TABLEAUX	
Tableau 1 : Croissance prévue de l'Armée nationale afghane	16
Tableau 2 : Déploiements de militaires canadiens (2002-2007)	26
Tableau 3 : Croissance des forces de l'Armée nationale afghane (ANA) et des formateurs canadiens dans la province de Kandahar	27
Tableau 4 : Aide internationale du gouvernement du Canada à l'Afghanistan	28
Tableau 5 : Déploiements de civils canadiens (2002-2007)	32
Tableau 6 : Sondages d'opinion – données comparatives (2004-2007)	95

Avant-propos du président

S'il est une leçon que je tire de notre enquête, c'est bien qu'il n'existe pas de réponse toute faite à la question de savoir quel devrait être le rôle futur du Canada en Afghanistan. Il n'en demeure pas moins que notre présence dans ce pays lointain est importante.

L'engagement du Canada en Afghanistan est important en raison des enjeux qu'il représente : la sécurité du Canada et du reste du monde, notre réputation sur la scène internationale et la possibilité de contribuer au mieux-être de l'un des peuples les plus pauvres et les plus vulnérables de la planète. Notre engagement est important parce qu'il a déjà amené des Canadiens à faire le sacrifice de leur vie.

Cela dit, je suis bien conscient que beaucoup de Canadiennes et de Canadiens se posent des questions au sujet de notre mission en Afghanistan. Ils se demandent quel est au juste le but de cette mission, si elle a des chances de réussite et si, au bout du compte, les résultats seront à la mesure des ressources humaines et financières qui y auront été consacrées. Un pays ne saurait prendre de décision plus difficile que celle d'envoyer de jeunes femmes et de jeunes hommes vers le danger, surtout lorsque l'issue peut sembler incertaine. Sachez bien que moi-même et chacun des autres membres du Groupe avons été tenaillés par cette question tout au long de notre enquête.

Nous nous trouvons, comme nos alliés, plongés au cœur d'un conflit dans un pays situé très loin de chez nous et que nous connaissons peu; le lien entre notre intervention et nos intérêts ne va pas de soi. Nous nous efforçons de venir en aide à un pays dont l'histoire récente est une suite ininterrompue d'événements tragiques et dont les perspectives demeurent sombres.

Il n'y a pas de réponse simple à la question du rôle futur du Canada, surtout lorsque l'on considère les difficultés que présente notre mission et le fait qu'elle se déroule dans une région du globe qui est en proie à l'instabilité, particulièrement depuis l'assassinat récent de Benazir Bhutto. Cette question est d'autant plus complexe que nous avons accepté la responsabilité de combattre une insurrection dans une province dangereuse de l'Afghanistan sans véritablement tenir de débat politique et public. Or, l'insurrection n'a pas été matée, tant s'en faut.

Notre Groupe a tenu de très vastes consultations, à la fois au Canada et à l'étranger. Nous avons visité quatre provinces afghanes. Nous avons essayé d'évaluer les progrès accomplis jusqu'ici et de déterminer les éléments requis pour améliorer les perspectives d'avenir. Nous avons aussi cherché à déterminer quel rôle serait le plus approprié pour le Canada à l'avenir.

Dans notre évaluation de la situation, nous reconnaissons toute l'ampleur du défi, compte tenu de l'instabilité de la région, de la lenteur des progrès au chapitre de la reconstruction et du développement, de l'insécurité grandissante et de la montée de la violence, de la corruption, de la criminalité et d'une production de pavot en croissance. Pourtant, si l'on compare les conditions de vie actuelles en Afghanistan avec celles qui régnaient au départ en 2001, on constate une amélioration tangible, et même une amélioration marquée.

Chaque fois que nous avons demandé à des Afghans leur opinion au sujet de la FIAS ou du Canada, ils nous ont répondu sans la moindre hésitation qu'ils voulaient, qu'ils avaient besoin que nous restions. En l'absence des forces internationales de sécurité, nous disaient-ils, le chaos serait inévitable.

Le Groupe a compris rapidement qu'il fallait faire preuve de prudence dans nos attentes. L'Afghanistan est une société tribale qui présente des divisions profondes. Ce pays a été secoué par des décennies de conflits, et il demeure l'un des plus pauvres du globe. Il serait utopique de croire que cinq ou même dix années de présence militaire et d'aide de l'Occident pourraient amener l'Afghanistan à ressembler à un pays d'Europe ou d'Amérique du Nord. Néanmoins, nous en sommes venus à croire sincèrement que, moyennant de la patience et de la persévérance, une aide financière et d'autres formes d'assistance, il existe une possibilité raisonnable que le peuple afghan puisse vivre relativement en paix et en sécurité, et que ses conditions de vie s'améliorent peu à peu.

Du point de vue du Canada, la question essentielle est la suivante : comment passer d'un rôle militaire à un rôle civil, et comment superviser le transfert des responsabilités relatives à la sécurité de l'Afghanistan de la communauté internationale aux Afghans eux mêmes?

Il reste encore beaucoup à faire pour atteindre ces objectifs.

Il faut établir des institutions qui soient respectées, et il faut recruter davantage de membres de l'Armée et de la Police nationales afghanes, puis assurer leur formation.

Il faut déminer les terres des districts agricoles et les débarrasser des champs de pavot, de sorte que les cultures traditionnelles reprennent la place qu'elles occupaient par le passé.

Il faut éradiquer la corruption, réelle ou perçue, au sein de l'administration afghane, car elle diminue les chances d'une solution afghane tout autant qu'elle affaiblit le soutien apporté aux forces occidentales dont les membres s'efforcent de stabiliser la situation au péril de leur vie.

Il faut construire ou réparer les routes et les ponts et étendre l'électrification, pour que les citoyens afghans aient des preuves concrètes des progrès réalisés.

Étant donné l'ampleur de la tâche à accomplir, il serait illusoire de vouloir fixer une date d'échéance à ce moment-ci.

L'Afghanistan offre au Canada une occasion à saisir. Pour la première fois depuis nombre d'années, nous avons pris, en vue de concourir au règlement d'un problème d'envergure internationale, un engagement d'une portée telle qu'il nous confère une influence et une crédibilité notables. Pour une fois, les trois éléments de notre approche 3D (défense, diplomatie et développement) sont orientés vers la solution d'un même problème, et les fonctionnaires de trois ministères commencent à travailler de concert.

Cependant, les coûts sont bien réels, et ils sont élevés.

Les Canadiennes et les Canadiens n'ont de leçon à recevoir de personne lorsqu'il est question de consentir des sacrifices. Notre histoire regorge d'exemples de courage et de force d'âme donnés lors de conflits où il nous a fallu surmonter de grandes difficultés, parce que nous servions une cause juste et que nous étions résolus à l'emporter. Cependant, notre groupe a conclu que le sacrifice de vies canadiennes ne peut être justifié que si, d'une part, nous mêmes, nos alliés et les Afghans avons en commun un plan cohérent et global pouvant assurer le succès et si, d'autre part, nos alliés sont prêts à nous épauler en fournissant les ressources et en prenant les engagements nécessaires pour que nous puissions réussir.

Nous aimons bien parler du rôle que joue le Canada sur la scène mondiale. Or, nous avons un rôle important à tenir en Afghanistan. Ainsi que nous l'écrivons dans notre rapport, le Canada ne doit pas s'engager de façon timorée ni sans balises. Par-dessus tout, il ne doit pas se désengager prématurément.

Nous devrions plutôt exercer l'influence que nous avons méritée de haute lutte pour que le travail non seulement soit mené à bien, mais soit mené comme il se doit.

L'honorable John Manley, C.P.

Ottawa, janvier 2008

Partie I : Introduction

UNE DÉCISION QUI APPARTIENT AUX CANADIENNES ET AUX CANADIENS

L'Afghanistan est en guerre, et les Canadiens sont au nombre des combattants. Ce conflit met aux prises, d'un côté, un gouvernement démocratiquement élu, et de l'autre, des insurgés fanatiques et brutaux. Cette guerre a déjà prélevé un lourd tribut en vies canadiennes – un sacrifice terrible qui endeuille le Canada tout entier, mais qui est digne de respect. Les Canadiens ne sont toutefois pas les seuls à prendre part au conflit. Le Canada est l'un des quelque 39 pays (y compris la plupart des grandes démocraties que nous comptons parmi nos amis et alliés) ayant déployé des troupes en Afghanistan, à la demande du gouvernement afghan et sous l'autorité expresse des Nations Unies.

Ce conflit complexe et féroce se déroule dans une région du monde où règnent l'instabilité et la violence. Quiconque connaît l'histoire de l'Afghanistan sait à quel point ce pays peut facilement céder aux rivalités régionales ou succomber à une invasion menée par des puissances étrangères. La présente crise au Pakistan, qui partage avec l'Afghanistan une région frontalière livrée à l'anarchie, fait en sorte de rendre l'avenir de l'Afghanistan encore plus périlleux et incertain. En outre, les nouvelles qui sont parvenues aux Canadiens depuis Kaboul et Kandahar ces deux dernières années ont été le plus souvent mauvaises. Dans ce contexte, il est tout à fait normal que les Canadiens s'interrogent sur la sagesse et le bien-fondé de la participation du Canada à une guerre qui, jusqu'ici, s'est avérée si difficile et si peu concluante.

La guerre en Afghanistan est une réalité, mais ce n'est pas le seul fait concernant ce pays qui préoccupe le Canada. Il s'agit d'un pays en développement, l'un des plus pauvres du monde. (Le produit intérieur brut par habitant de l'Afghanistan équivaut environ à la moitié de celui d'Haïti, qui est le pays le plus pauvre de l'hémisphère occidental.) Cependant, malgré toute la violence et la destruction que cause ce conflit, les Afghans réalisent d'importants progrès en matière de développement. L'économie afghane a crû d'à peu près 10 % par an ces cinq dernières années, et le revenu par habitant a doublé. Plus de cinq millions de réfugiés sont revenus en Afghanistan depuis 2002, ce qui témoigne d'un espoir nouveau en l'avenir. Quelque six millions d'enfants fréquentent l'école, dont un tiers sont des filles; les inscriptions à l'école ont triplé en six ans. Le taux de mortalité juvénile diminue. Des routes sont construites, et les lignes de transport d'électricité sont remises en état. Bref, nous avons la preuve qu'un développement véritable se produit.

Après 30 ans de conflit – l'occupation soviétique, la guerre civile et le régime répressif et coercitif des talibans –, les Afghans s'emploient à mettre sur pied un gouvernement adhérant au principe de la primauté du droit démocratique et respectant pleinement les droits de la personne. Afin de ne rien perdre des progrès accomplis et de poursuivre sur cette voie, l'Afghanistan compte sur l'aide que peuvent lui apporter des pays étrangers. Le Canada est l'un des 51 pays ayant adopté le Pacte pour l'Afghanistan en 2006; ce Pacte énonce un programme international complet d'aide en matière de sécurité, de gouvernance et de développement en Afghanistan. Pour la période allant de 2002 à 2011, le Canada a approuvé le versement d'une aide de 1,2 milliard de dollars à l'Afghanistan, qui devient ainsi le principal bénéficiaire de l'aide internationale canadienne – il recevra environ 3 % de toute l'aide du Canada durant cette période.

Guerre et reconstruction, tueries et progrès – voilà les réalités inconciliables et complexes qui découlent du conflit et des efforts de développement en Afghanistan. Il n'existe aucune solution simple à cette situation des plus difficiles. Cependant, pour tous les membres du Groupe, il y a au moins une certitude : si l'on veut vraiment changer les choses en Afghanistan – c'est-à-dire aider à bâtir un pays plus stable, où règne la paix, qui soit mieux gouverné et qui connaisse un développement plus dynamique – les Canadiens devront demeurer résolus et faire preuve de réalisme quant à ce qui peut être accompli. En outre, les événements qui se déroulent en Afghanistan et le rôle que jouera le Canada dans leur dénouement auront une incidence directe sur la sécurité du Canada, sur notre réputation à l'étranger, ainsi que sur notre capacité future d'amener la communauté internationale à participer à des activités visant à assurer la paix, la sécurité et la prospérité commune. Des Canadiens bien informés et à l'esprit objectif peuvent avoir des opinions divergentes sur les choix politiques qui s'offrent à nous. Toutefois, il ne fait aucun doute que l'avenir de l'Afghanistan importe pour le Canada.

Les Canadiens ont une décision à prendre. Le gouvernement a fait savoir que c'est le Parlement qui décidera s'il convient ou non de prolonger le déploiement militaire du Canada en Afghanistan au delà de février 2009. Pour être en mesure de prendre une décision en cette matière, il faut procéder à une évaluation réaliste des conditions en Afghanistan ainsi qu'à un examen pragmatique des activités du Canada dans ce pays. En outre, il est tout aussi important que nous prenions en considération les intérêts et les valeurs du Canada, de même que notre volonté réelle et notre capacité d'influer sur l'avenir de l'Afghanistan.

Dans le présent rapport, le Groupe entend examiner ces questions, encourager un débat public éclairé et constructif, et recommander des mesures efficaces au gouvernement et au Parlement. La meilleure façon d'élaborer une politique pertinente et viable consiste à faire en sorte que des citoyens parfaitement informés aient la possibilité de participer au débat public. D'une part, on augmente ainsi les probabilités de trouver des solutions adéquates à des problèmes complexes; d'autre part, le fait de disposer d'une information complète peut amener la population à mieux comprendre les politiques mises de l'avant, ainsi qu'à les appuyer davantage lorsque ces politiques doivent être appliquées dans des conditions difficiles.

RÉUNIONS ET DÉPLACEMENTS DU GROUPE

Entre le 12 octobre et le 14 décembre 2007, les membres du Groupe se sont entretenus en face à face avec des personnes à Ottawa, à New York, à Bruxelles et à Washington, outre leur voyage en Afghanistan. Ils ont également eu des discussions par vidéoconférence avec des personnes habitant au Canada, aux États-Unis et en Europe.

Lorsqu'il était en Afghanistan, le Groupe a voyagé dans quatre provinces – Kaboul, Balkh, Bâmiyân et Kandahar. Les membres ont eu des réunions à Kaboul, Bâmiyân, Mazâr é Charif, l'aérodrome de Kandahar, Panjwai, Zhari et Kandahar. Dans la province de Kandahar, le Groupe a rencontré l'équipe provinciale de reconstruction au Camp Nathan Smith et du personnel à deux bases d'opérations avancées, un sous-poste de police et d'autres installations militaires.

Nous avons procédé à un examen à la fois intensif et exhaustif de ces questions. Nous avons invité les Canadiens à nous soumettre des mémoires et en avons reçu plus de 200. Nous avons consulté des universitaires, des activistes, des fonctionnaires et des officiers militaires canadiens ayant une excellente connaissance de l'Afghanistan, de son histoire et de sa population. Nous avons eu des discussions avec des diplomates, des ministres et des hauts fonctionnaires aux Nations Unies, à Londres, à Bruxelles et à Washington. En outre, nous avons été profondément touchés par les exemples de courage et les réalisations dont nous avons été témoins en Afghanistan. Dans le cadre de nos visites à Kaboul, à Kandahar et dans d'autres provinces, nous avons été fortement impressionnés par le professionnalisme et l'engagement des soldats et des civils canadiens qui œuvrent là-bas, ainsi que par la détermination et l'optimisme des Afghans que nous avons rencontrés. Nous avons eu l'occasion de nous entretenir notamment avec des fonctionnaires, des représentants de l'Assemblée nationale, des universitaires, des membres de conseils de développement communautaire, des personnes travaillant dans le domaine des soins de santé et des enseignants afghans. Cette expérience nous a beaucoup appris.

Dans les pages qui suivent, nous évaluons l'état de la situation en ce qui concerne la sécurité, la gouvernance et le développement en Afghanistan. Nous examinons l'engagement militaire et civil du Canada en Afghanistan, ainsi que les principales raisons qui motivent cette mission. Nous proposons un ensemble cohérent d'initiatives qui, conjuguées à des normes pratiques permettant de mesurer le rendement, pourront donner lieu à la réalisation de progrès en Afghanistan. L'engagement du Canada en Afghanistan tel que nous le recommandons ne doit pas être timoré ni sans balises – il doit tenir compte des intérêts du Canada, permettre l'expression de nos valeurs profondes et correspondre à notre capacité nationale.

Partie II : Évaluation de la situation en Afghanistan

Les conditions de vie en Afghanistan sont très difficiles; cette situation découle de la violence et des privations qu'ont subies les Afghans durant plus d'un quart de siècle d'occupation étrangère et de mauvaise gestion publique. Cependant, on peut dire que la population afghane réalise des progrès notables, considérant les épreuves et les répressions du passé. Ses réalisations et les problèmes actuels qu'elle doit surmonter peuvent être plus facilement compris si on les examine à la lumière de l'histoire récente de l'Afghanistan.

LE CONTEXTE

En 2001, l'Afghanistan était pour une bonne part dirigé par les talibans, un régime islamiste radical pouvant faire preuve d'une violence hors du commun. Al-Qaïda avait trouvé refuge en territoire taliban. C'est depuis l'Afghanistan que les têtes dirigeantes d'Al-Qaïda ont orchestré les attentats terroristes du 11 septembre 2001 contre des cibles américaines (qui ont ensuite inspiré d'autres attentats en Espagne, en Grande-Bretagne et ailleurs dans le monde).

Dès le lendemain des attentats du 11 septembre, le Conseil de sécurité de l'ONU a officiellement reconnu le droit à la légitime défense individuelle et collective, et il a demandé à tous les pays membres de collaborer en Afghanistan « pour traduire en justice les auteurs, organisateurs et commanditaires de ces attaques terroristes » – attaques qui ont été perçues comme une menace pour la paix et la sécurité mondiales. Au même moment, les pays membres de l'OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord) ont invoqué

L'AFGHANISTAN

L'Afghanistan est un pays enclavé dans les terres et au climat aride. Son paysage est caractérisé par des montagnes aux contours déchiquetés, des vallées et de vastes déserts au Sud. La capitale de l'Afghanistan est Kaboul, et le pays est divisé en 34 provinces. Il est situé en Asie du Sud-est, au nord et à l'ouest du Pakistan, et à l'est de l'Iran (il a également l'Ouzbékistan, le Tadjikistan, la Chine et le Turkménistan comme pays voisins). La population de l'Afghanistan se chiffre à environ 32 millions de personnes (estimation datant de juillet 2007). Les deux groupes ethniques les plus importants en Afghanistan sont les Pachtous (42 % de la population) et les Tadjiks (27 % de la population) (le pays compte également des populations considérables de Hazaras et d'Ouzbeks). Bien que l'identité nationale soit forte en Afghanistan, les Afghans s'identifient étroitement aussi à leurs tribus, celle des Pachtous étant la plus importante. Les langues officielles du pays sont le dari et le pachto. La vaste majorité de la population est composée de musulmans sunnites (80 %); viennent ensuite les chiites (19 %), qui constituent la majeure partie du reste de la population.

l'article du Traité portant sur la défense collective et déclaré que l'attaque contre les États-Unis constituait une attaque contre tous les pays de l'OTAN. En l'espace de quelques semaines, les membres de la coalition de l'OTAN et les forces afghanes ont lancé une offensive contre Al-Qaïda en Afghanistan. À la suite de ces opérations, en novembre 2001, le régime des talibans s'est effondré; les talibans ont été chassés, sans toutefois être totalement vaincus, et ils se sont retirés à l'intérieur des terres, dans l'Est et le Sud de l'Afghanistan, ainsi qu'au Pakistan. Le régime a été remplacé par une autorité intérimaire dirigée par Hamid Karzaï. En décembre, les Nations Unies ont autorisé la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) nouvellement créée à poursuivre la campagne militaire et à aider l'autorité intérimaire à assurer la sécurité à Kaboul et dans les régions avoisinantes. (En 2003, toujours sous l'autorité de l'ONU, l'OTAN a pris le commandement de la FIAS.) Les premières troupes de la FIAS sont arrivées à Kaboul en janvier 2002.

En février 2002, 850 soldats canadiens ont été déployés à Kandahar dans le cadre de l'opération Enduring Freedom, dirigée par les États-Unis. Ce bataillon s'est retiré après avoir accompli sa mission, en juillet 2002. De 2002 à 2005, diverses unités militaires canadiennes ont été affectées à Kaboul, sous le commandement de la FIAS; le nombre de soldats déployé a culminé à 1 700 en 2004. En 2005, tel qu'il est relaté dans la partie III du présent rapport, le Canada a commencé à redéployer à Kandahar ses forces présentes à Kaboul, pour qu'elles aillent prêter main-forte aux Canadiens de plus en plus nombreux chargés des opérations civiles d'aide au développement dans la province. Ce redéploiement a pris fin en février 2006. Les troupes canadiennes combattent à Kandahar depuis environ deux ans.

Lorsqu'on passe en revue les événements survenus depuis 2002 et qu'on évalue la situation actuelle, deux éléments ressortent distinctement. En premier lieu, la présence en Afghanistan de forces militaires et de personnel d'aide au développement provenant de l'étranger a été autorisée de façon explicite et répétée par le Conseil de sécurité de l'ONU – tout récemment encore, au moyen d'une résolution du Conseil de sécurité adoptée en septembre 2007; elle a aussi été approuvée collectivement par les 26 pays membres de l'OTAN. La FIAS, qui comprend 13 pays en plus de tous les pays membres de l'OTAN, s'emploie par conséquent à défendre le droit international et à en assurer l'application. Ce sont là certaines des caractéristiques qui nous amènent à conclure que l'intervention de la communauté internationale en Afghanistan diffère de l'invasion et de l'occupation récentes de l'Irak par les États-Unis et les pays membres de la coalition engagée dans cette guerre. En second lieu, la présence de la FIAS en Afghanistan a été demandée et approuvée par le gouvernement élu de l'Afghanistan. (Le président Karzaï a été élu en 2004 pour une période de cinq ans; les membres de l'Assemblée nationale ont pour leur part été élus en 2005.) La FIAS est en Afghanistan avec le consentement du gouvernement afghan, et elle jouit de l'appui de la population afghane.

C'est en tenant compte de ce contexte historique que le Groupe a évalué l'état de la situation en fonction de trois volets interreliés : la sécurité, la gouvernance et le développement. Chaque volet influe sur les deux autres dans le cadre d'une interaction dynamique. La sécurité rend possible le développement; une gouvernance efficace contribue à la sécurité; le développement crée des occasions d'améliorer la sécurité et la gouvernance, sans compter qu'il décuple les bienfaits qui découlent d'une plus grande sécurité et d'une saine gouvernance. Par conséquent, il ressort de ce cercle vertueux de causes et d'effets que la sécurité est une condition essentielle d'une saine gouvernance et d'un développement durable.

LA SÉCURITÉ

Selon de nombreux témoignages dignes de foi, la sécurité s'est détériorée de façon générale dans le Sud et l'Est de l'Afghanistan en 2006 et en 2007, y compris dans la province de Kandahar, où sont cantonnées les Forces canadiennes. Les insurgés talibans se sont quelque peu regroupés au cours des 18 derniers mois; la fréquence de leurs petites attaques et le nombre de victimes civiles causées par celles-ci ont augmenté en 2007 par rapport à 2006. Les insurgés ont continué à trouver refuge au Pakistan, où ils peuvent regarnir leurs coffres, se réarmer et recruter de nouveaux membres, dont certains viennent de l'étranger. Le désarroi politique qui sévit en ce moment au Pakistan même amplifie la menace déstabilisante que représente l'insurrection à la fois pour le Pakistan et pour l'Afghanistan.

Parallèlement, les Forces canadiennes et d'autres membres de la FIAS mentionnent que leur stratégie de libération, de protection et d'aide au développement a produit de très bons résultats, citant en exemple des collectivités où la violence a diminué et où des activités de reconstruction et de développement sont en cours. En outre, rien n'indique que la population afghane soit favorable à un éventuel retour du régime des talibans.

Ces points de vue contrastés montrent bien l'absence à la fois frappante et déconcertante de repères fiables permettant de mesurer les progrès accomplis en ce qui concerne la sécurité de la population afghane. À défaut de normes de rendement systématiques, les rapports sur les succès et les échecs en matière de sécurité continueront de relever essentiellement de l'anecdote (et pourront évidemment être contestés). Le Groupe est fermement convaincu que le gouvernement de l'Afghanistan et les pays membres de la FIAS doivent avant tout concevoir une stratégie beaucoup plus unifiée et cohérente en matière de sécurité, pour ensuite établir des critères pratiques et vérifiables permettant de mesurer et d'analyser les résultats de cette stratégie.

Les insurgés ont eu de plus en plus recours à des tactiques « asymétriques » contre les forces plus imposantes de la FIAS et de l'Afghanistan. Les engins explosifs

improvisés, les attentats suicides ou à la bombe, les kidnappings et les autres types de petites attaques contre des civils et des soldats constituent l'essentiel des moyens utilisés pour combattre l'adversaire et visent à instaurer un climat de terreur. Il est rare que les insurgés se rassemblent en groupes importants pour affronter la FIAS ou l'Armée nationale afghane (ANA) dans le cadre d'une bataille. Ils ne l'emportent jamais dans une telle situation, mais le fait est qu'ils n'ont pas à remporter un grand nombre de batailles pour atteindre leurs buts. Ils cherchent à perturber la population, à ébranler la confiance de celle-ci dans la capacité du gouvernement à assurer la sécurité, ainsi qu'à décourager suffisamment les populations des pays membres de la FIAS pour les amener à retirer leurs forces.

LES TALIBANS ET AUTRES INSURGÉS

Les talibans constituent un mouvement formé de sunnites appartenant au groupe ethnique Pachtou. Ils ont été à la tête de l'Afghanistan de 1996 à 2001, jusqu'à ce qu'ils soient évincés du pouvoir grâce à un effort militaire concerté auquel ont participé des Afghans et des forces de pays étrangers, dont le Canada. Les talibans, qui proviennent des régions tribales frontalières du Pakistan, sont dirigés par Mollah Mohammad Omar et sont principalement composés de Pachtous du Sud de l'Afghanistan et de l'Ouest du Pakistan; ils adhèrent à une combinaison extrêmement stricte de la charia et des codes tribaux pachtous. Ils sont particulièrement connus pour la façon inéquitable dont ils traitent les femmes.

De 2002 à 2007, le centre du gouvernement taliban en exil est passé à la région pachtou de Quetta, au Pakistan, et aujourd'hui, les commandants talibans qui sont responsables des actes de violence commis en Afghanistan dirigent ceux-ci principalement à partir de sanctuaires au Pakistan. Cela dit, à bien des égards, le conflit en Afghanistan est le prolongement de près de trois décennies de guerre impliquant bon nombre des mêmes belligérants, qui ne sont pas tous des talibans, ce qui se traduit par un amalgame d'insurgés opposés au gouvernement et de « fauteurs de troubles » intéressés qui, pour des raisons de pouvoir personnel ou par intérêt financier, n'ont aucune envie de voir s'étendre le principe de primauté du droit ou le pouvoir de l'autorité centrale.

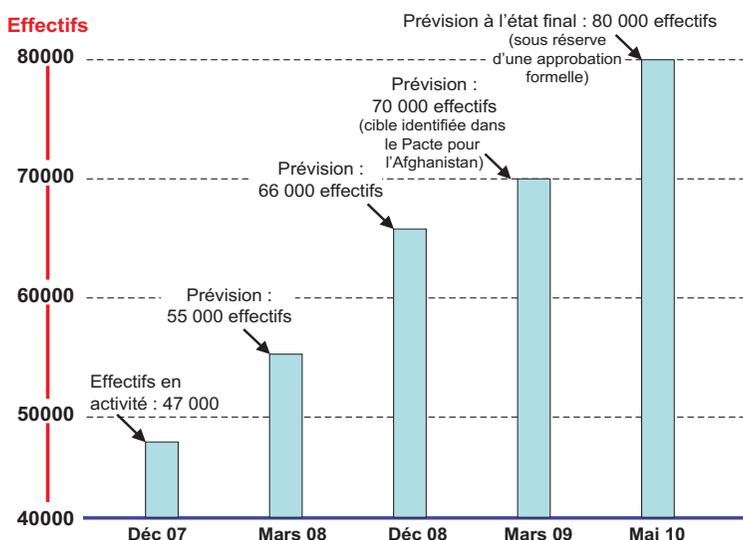
Les insurgés peuvent compter sur un soutien et une aide financière externe de la part d'un certain nombre d'acteurs mondiaux, y compris des sources privées situées dans les États du golfe Persique, ainsi que sur l'appui des tribus locales aliénées, des producteurs d'opium et d'autres criminels présents en Afghanistan. Outre le matériel accumulé durant les dernières décennies de conflit, la plupart des insurgés ont des ressources suffisantes pour acheter des armes et les autres équipements dont ils ont besoin dans les marchés noirs régionaux, où abonde le matériel illicite.

Or, le Groupe a constaté de graves lacunes dans la campagne de l'OTAN et de la FIAS visant à contrer l'important mouvement de sédition des talibans, lequel risque de s'intensifier. Au nombre des lacunes les plus dommageables figurent l'insuffisance de forces sur le terrain, particulièrement dans les zones à haut risque du Sud du pays, un commandement trop fortement hiérarchisé au quartier général de la FIAS à Kaboul, l'absence de stratégie générale visant à orienter l'action de l'ensemble des forces de la FIAS en collaboration avec le gouvernement de l'Afghanistan, les restrictions imposées par certains pays de l'OTAN à l'égard des opérations de leurs unités, et qui, dans les faits, font en sorte de tenir ces forces à l'écart des combats, et la coordination inadéquate entre programmes militaires et civils en matière de sécurité, de stabilisation, de reconstruction et de développement. L'une des causes de ces lacunes, selon un officier supérieur de l'OTAN, est l'alternance trop fréquente des commandants de la FIAS au quartier général de Kaboul et dans les commandements régionaux. Ce sont là certaines des anomalies qui révèlent des défaillances graves concernant l'orientation stratégique ainsi qu'une fragmentation persistante des efforts des pays de la FIAS et de l'OTAN, y compris les efforts déployés en conjonction avec le gouvernement de l'Afghanistan. Les opérations de la FIAS et celles de l'Armée nationale afghane feraient l'objet d'une meilleure coordination si l'on veillait à ce que les officiers de l'ANA participent plus étroitement aux décisions du commandement de la FIAS. La plupart des commandements multinationaux sont inefficaces par nature. Pour contourner ces inévitables obstacles, les commandants de la FIAS doivent souvent user de compétences relevant davantage de la diplomatie que de la science militaire. Quoi qu'il en soit, ces lacunes doivent être corrigées. Il est absolument essentiel de se doter d'une stratégie plus solide et de pouvoir compter sur une orientation stratégique plus cohérente.

Dans bon nombre des entretiens qu'a eus le Groupe, dont ceux avec des commandants de l'OTAN, il est ressorti que l'OTAN et la FIAS n'avaient tout simplement pas déployé assez de troupes pour combattre les insurgés. Si l'on veut améliorer la sécurité en Afghanistan, il faut que la FIAS puisse compter sur des effectifs plus importants. Trop nombreux sont les pays de l'OTAN à ne pas avoir fourni une grande quantité de soldats dans les régions afghanes les plus vulnérables aux attaques et aux tentatives de déstabilisation des insurgés. D'autres pays ont imposé des restrictions concernant leurs activités militaires, par exemple, en interdisant les combats de nuit ou en refusant d'autoriser les vols d'hélicoptères pouvant faire en sorte d'exposer les pilotes à une situation de combat. Par conséquent, certains pays, notamment les États-Unis, la Grande-Bretagne et le Canada, ont été contraints de livrer plus que leur juste part de combats en Afghanistan.

Ultimement, c'est aux Afghans qu'il reviendra de remporter la guerre contre les insurgés. (Dans toute l'Histoire, rarement des armées étrangères sont elles parvenues à vaincre une insurrection, particulièrement lorsque les insurgés autochtones pouvaient trouver refuge dans un pays voisin.) L'Armée nationale afghane s'est améliorée de façon notable. Elle gagne en force : elle est maintenant composée d'environ 47 000 soldats, et elle devrait en compter au moins 70 000 d'ici la fin de 2010. Ses soldats sont mieux entraînés et plus disciplinés. Là où elle est présente, elle parvient à gagner l'appui et la confiance des Afghans. De l'avis des Afghans eux-mêmes, l'ANA devra encore croître et s'améliorer. La formation et l'équipement accélérés de l'ANA est une tâche de plus en plus urgente dont doivent s'acquitter les forces du Canada et de la FIAS en Afghanistan.

TABLEAU 1 : CROISSANCE PRÉVUE DE L'ARMÉE NATIONALE AFGHANE



Source : Ministère de la Défense de l'Afghanistan; Commandement de la transition conjointe de la sécurité en Afghanistan

Pour tout gouvernement qui lutte contre une insurrection, il s'avère essentiel de gagner et de conserver l'appui de la population, ainsi que de renforcer la confiance à l'échelon local. Or, en Afghanistan, l'opinion publique, pour autant qu'on puisse la mesurer à l'aide de sondages ou par d'autres moyens, reste très largement opposée à tout retour du régime des talibans. De ce point de vue important, l'insurrection est un échec. Cependant, le gouvernement de l'Afghanistan doit faire la preuve de sa capacité croissante de protéger les citoyens et de leur fournir des services. De nombreux Afghans, ayant souffert dans le passé et devant maintenant composer avec les vicissitudes de la vie de tous les jours, s'inquiètent de ce que leur réserve l'avenir et refusent de prendre franchement position, que ce soit pour le gouvernement ou pour les talibans.

Pour ces raisons, les commandants de la FIAS et de l'armée afghane doivent prendre toutes les précautions qui s'imposent afin de respecter la culture locale et d'éviter que les opérations militaires fassent des victimes civiles. Les pertes civiles provoquent de grandes souffrances au sein de la population innocente, tout en nuisant à la réalisation de cet objectif essentiel qu'est l'obtention de l'appui populaire. Le nombre de civils afghans tués dans le cadre du conflit a doublé depuis 2005. Peu importe que les décès surviennent à la suite d'attentats suicides, à la bombe, du déclenchement d'engins explosifs improvisés ou de bombardements de la FIAS, ils ont inévitablement pour effet de démoraliser la population. En outre, les insurgés talibans exploitent à des fins de propagande les morts attribuables aux opérations de la FIAS.

Selon certains sondages, la confiance de la population dans la capacité de la FIAS et des autorités afghanes d'assurer la protection des citoyens aurait chuté entre 2005 et 2007. Le renversement de cette tendance, notamment en réitérant la détermination et l'efficacité de la FIAS ainsi qu'en accroissant la capacité dont dispose le gouvernement afghan, doit constituer une priorité des plus urgentes pour tous les pays participant à la mission en Afghanistan.

Le trafic d'opium est un facteur qui vient compliquer toute la question de la sécurité en Afghanistan; il est à la fois un résultat et un moteur de l'instabilité et de la violence qui règnent. Selon l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, la production d'opium a augmenté de 34 % en 2007 par rapport à 2006. (L'augmentation est en partie attribuable à des conditions climatiques qui ont favorisé la culture du pavot; il est donc possible que cette tendance ne dure pas.) Au moins 90 % du trafic mondial illicite d'opium a pour point d'origine l'Afghanistan. Les bénéfices tirés du trafic d'opium vont aux talibans, à des éléments criminels ainsi qu'à des fonctionnaires corrompus des administrations provinciales et du gouvernement central. Le Groupe a constaté que le gouvernement de l'Afghanistan et ceux des pays étrangers ont recours à des pratiques et à des politiques différentes, et parfois même contradictoires, en matière de lutte contre les stupéfiants, de sorte qu'ils travaillent mutuellement à contre-courant. Il importe que l'ensemble des autorités compétentes adoptent des stratégies cohérentes de lutte contre les stupéfiants. Ces approches doivent inclure une réforme du secteur judiciaire afin de renforcer les mesures visant à traduire en justice les trafiquants. Elles doivent également prévoir des moyens économiques qui soient efficaces afin d'inciter les producteurs de pavot et les intermédiaires potentiels à se tourner vers d'autres secteurs d'activité. Par exemple, un projet limité de culture du pavot à des fins médicales pourrait valoir la peine d'être poursuivi. Toute bonne stratégie mettra du temps à produire des résultats.

D'une manière plus fondamentale, les victoires militaires importeront peu, sauf si le gouvernement de l'Afghanistan, avec l'aide d'autres pays, parvient à améliorer la gouvernance et à hausser les conditions de vie de la population afghane. Ici encore, le succès dépend d'une coordination efficace entre les différents pays donateurs, de même qu'entre ceux-ci et les autorités afghanes.

LA GOUVERNANCE

Les Afghans ont élu un président et un parlement – il s'agit là de réalisations dignes de mention pour un pays pauvre en plein conflit. La popularité du président Karzaï (dont le mandat prend fin en 2009) varie d'une région à l'autre, et elle est sans aucun doute tributaire de la perception qu'a le public du rendement de son gouvernement. De nouvelles institutions nationales ont été créées et les mécanismes traditionnels locaux de gouvernance sont en voie d'être rétablis, ce qui permettra aux Afghans de participer directement à la gestion de leurs collectivités respectives.

La capacité institutionnelle du gouvernement de l'Afghanistan est encore très faible, ce qui est tout à fait compréhensible (après une décennie de dégradation politique, économique et sociale). Le Groupe a rencontré en Afghanistan des fonctionnaires et des dirigeants politiques extrêmement compétents et dévoués, mais il a également constaté un cruel manque de personnel chevronné possédant des compétences professionnelles au sein du gouvernement. Certaines des personnes les plus compétentes d'Afghanistan ont fui le pays durant l'occupation soviétique et le règne des talibans, pour ne jamais revenir. La corruption est généralisée et caractérisée par le népotisme, les pots-de-vin et les activités d'extorsion en tout genre dirigées par des fonctionnaires. Des éléments de la Police nationale afghane (PNA) sont notoirement corrompus et indisciplinés – pour bon nombre d'Afghans, ils représentent davantage une menace à la sécurité publique qu'une source de protection. On mentionne que des fonctionnaires et des commandants de milice s'ingèrent dans les affaires du pouvoir judiciaire; les juges, les avocats et les policiers sont mal rémunérés et ne disposent généralement pas d'une formation adéquate. Les secteurs de la sécurité et de la justice pris dans leur ensemble – la police, les tribunaux et les prisons – affichent des lacunes persistantes. Le respect des droits des Afghans ordinaires et leur sécurité sont par conséquent mal assurés. Dans certains districts, des miliciens à la solde de chefs de tribu et de seigneurs de guerre locaux menacent et terrorisent les populations locales en pratiquant l'extorsion de fonds à des fins de protection et en commettant d'autres crimes. Le renforcement des secteurs judiciaire et de la sécurité, particulièrement en ce qui concerne la PNA, nécessite un engagement coordonné et soutenu de la part de la communauté internationale. Dans le cadre de cet engagement, il faut être conscient du fait que, dans certains cas, l'amélioration de la gouvernance en Afghanistan ne passera pas par

l'introduction des concepts occidentaux de droit et de justice. Souvent, il faudra amalgamer les procédures courantes dans les pays étrangers aux approches traditionnelles afghanes les plus efficaces pour régler de façon pacifique les différends entre collectivités et les désaccords privés.

Les Canadiens ont entendu et exprimé des inquiétudes particulières concernant le traitement que font subir des responsables afghans aux prisonniers qui leur sont livrés par les soldats canadiens. Ces préoccupations (que partagent d'autres pays de la FIAS) soulèvent des questions dont ont été saisis des tribunaux canadiens. Deux questions ressortent. En premier lieu, les détenus sont-ils traités humainement, conformément aux lois et aux traités internationaux? En second lieu, les pays membres de la FIAS continuent-ils d'avoir des obligations à l'égard de la sécurité et du bien-être des détenus après avoir remis ceux-ci aux autorités afghanes? Nos discussions avec des officiers des Forces canadiennes en Afghanistan nous ont convaincu que les procédures suivies concernant le traitement et le transfert des détenus sont entièrement conformes aux normes internationales ainsi qu'aux obligations juridiques internationales du Canada. Toutefois, le Groupe n'a pas eu l'opportunité d'évaluer les pratiques des autorités afghanes. De même que pour d'autres aspects relevant de la gouvernance, le Canada et les partenaires de la FIAS doivent continuer de travailler en vue d'améliorer la capacité et le rendement du gouvernement afghan en ce qui concerne la protection des droits des détenus. Il incombe au gouvernement de l'Afghanistan de voir à ce que les détenus soient soumis à des procédures équitables et à ce qu'ils soient traités humainement. Il doit également respecter les accords officiels qu'il a conclus avec le Canada et d'autres pays en matière de transfert de détenus.

Tôt ou tard, pour qu'une paix réelle et stable s'établisse en Afghanistan, il faudra que les citoyens afghans – ceux qui sont divisés depuis des générations en raison d'appartenances tribales, régionales ou politiques différentes – trouvent le moyen de se réconcilier durablement sur les plans politique et social. Au fil du temps, pour en arriver à une meilleure gouvernance, il sera nécessaire qu'une entente négociée soit conclue entre la direction politique actuelle et certains tenants de l'ancien régime des talibans ayant renoncé à la terreur et à la répression et ayant adhéré aux normes et aux pratiques démocratiques. Les membres de l'ancien régime taliban s'étant rendus coupables des pires violations des droits de la personne – et de la mort de milliers d'Afghans innocents – devront être traduits en justice. D'autres, qui n'ont pas commis de tels crimes et qui acceptent la constitution afghane, pourront prendre part au long exercice de réunification de l'Afghanistan. Avec cet objectif bien précis en tête, les autorités afghanes doivent établir des règles de base en vue de préparer ces négociations. Le Canada doit contribuer à l'amélioration de la gouvernance en Afghanistan en facilitant, dans la mesure du possible, le difficile processus de réconciliation.

Une plus grande sécurité en Afghanistan passe obligatoirement par une amélioration de la gouvernance. Comme de nombreux Afghans l'ont mentionné au Groupe, la faiblesse actuelle du gouvernement afghan aggrave le risque d'assister à un retour des talibans. À vrai dire, l'une des contributions les plus urgentes et les plus utiles que le Canada, entre autres pays, peut apporter pour assurer le bien-être des Afghans et de leur famille consiste à participer à l'établissement accéléré d'institutions de gouvernance viables. Pour être considérées comme légitimes et gagner la confiance de la population, les autorités afghanes – le gouvernement central et ceux des 34 provinces de l'Afghanistan – devront faire la preuve qu'ils sont désormais plus à même d'exercer une gouvernance responsable, honnête et efficace.

Ici encore, les nombreux organismes de l'ONU à l'œuvre en Afghanistan et les pays (tels que le Canada) qui se sont engagés à aider l'Afghanistan peuvent coordonner bien plus efficacement les activités de saine gouvernance en vue d'obtenir rapidement des résultats plus concluants. Pour ce faire, les organismes étrangers en Afghanistan doivent réduire le nombre de demandes incompatibles et parfois contradictoires qu'ils présentent aux institutions afghanes, qui ont peu de ressources et s'évertuent à renforcer leur propre capacité. La nomination d'un représentant civil spécial nouvellement habilité, chargé de coordonner et de consolider les activités de la communauté internationale en Afghanistan, peut faire en sorte d'améliorer grandement leur efficacité. Le Canada sera en mesure d'utiliser ses ressources diplomatiques à bien meilleur escient en les consacrant à ces objectifs de coordination et de rationalisation.

LE DÉVELOPPEMENT

Malgré ces difficultés, l'économie de l'Afghanistan a affiché un taux de croissance remarquable depuis que les talibans ont été chassés du pouvoir en 2001. Les revenus, l'investissement, la réforme monétaire, le contrôle de l'inflation, les revenus du gouvernement, le commerce transfrontalier, l'accès aux soins de santé et à l'éducation – ces éléments, et d'autres encore, indiquent qu'un développement réel et généralisé est en cours. Toutefois, l'Afghanistan reste un pays très pauvre, où trop de gens vivent encore dans l'insécurité.

En 2007, l'Afghanistan occupait le 174^e rang (sur un total de 178 pays) selon l'indice mondial de développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (il s'agit d'un indice agrégatif établi à partir de facteurs liés à l'éducation, à la santé et à l'économie). Comment expliquer un classement si bas? Selon le PNUD, 6,6 millions d'Afghans ne répondent pas aux exigences minimales en matière d'alimentation. La discrimination fondée sur le sexe est une réalité toujours bien présente : le taux d'analphabétisme s'établit à

87 % chez les femmes, contre 57 % chez les hommes. Par ailleurs, l'Afghanistan affiche l'un des plus hauts taux d'infection tuberculeuse au monde, un autre indicateur courant de pauvreté grave.

Cela dit, l'Afghanistan montre un potentiel important en matière de développement : on y trouve une grande quantité de ressources naturelles non exploitées, des perspectives intéressantes dans le secteur de l'agriculture, des possibilités dans l'industrie légère et, surtout, un esprit d'entreprise dynamique et tenace. Même l'importante diaspora afghane – qui se chiffre à plusieurs millions de personnes – présente un potentiel en matière de développement. On estime à 5 milliards de dollars les fonds envoyés au pays par des Afghans vivant à l'étranger depuis 2001.

Le Pacte pour l'Afghanistan de 2006, dont le Canada est l'un des partenaires, énonce les priorités concernant le développement en Afghanistan et l'aide des pays donateurs. Il cible les trois secteurs d'activité cruciaux que sont la sécurité, la gouvernance (qui englobe la primauté du droit et les droits de la personne) et le développement économique et social. Le Pacte (qui prendra fin en 2011) fixe également des objectifs et des échéanciers, qui sont tous sous la supervision du Conseil de coordination et de surveillance conjoint, auquel siègent des représentants du gouvernement de l'Afghanistan, des pays donateurs et de l'ONU. Au bout du compte, le Pacte pour l'Afghanistan représente un plan d'une importance cruciale visant l'action concertée de l'Afghanistan et de la communauté internationale. Toutefois, ses objectifs, valables en théorie, n'ont pas eu dans la pratique tous les effets escomptés, et les évaluations de rendement se sont avérées peu concluantes. Du point de vue des Afghans, les progrès ont été lents à se faire sentir et ont été empreints d'incertitude; cette situation est attribuable dans une certaine mesure à l'insurrection et, plus généralement, à la capacité limitée qu'ont les institutions afghanes d'exploiter toute l'aide disponible. En outre, il y a eu des carences au chapitre de l'action positive et de la coordination.

L'atteinte des objectifs du Pacte et le respect des échéances nécessiteront de nouveaux engagements de la part des autorités afghanes et des pays donateurs, de concert avec un leadership et une détermination renouvelés concernant l'exécution efficace des programmes de développement et le renforcement de la capacité des institutions afghanes. Qui plus est, le progrès doit aller de pair avec une mesure systématique de l'efficacité. Le Canada peut aider à mobiliser la communauté internationale pour que ces mesures soient mises en place et pour que le personnel étranger d'aide au développement en Afghanistan puisse profiter d'une orientation politique générale. Le programme canadien d'aide à l'Afghanistan doit lui aussi être renforcé, ce dont traite le Groupe aux parties III et IV du présent rapport.

Partie III : Évaluation de la mission canadienne : origines, expérience et accomplissements

L'engagement militaire et civil du Canada en Afghanistan s'est avéré ardu et dangereux. Mais qu'en est-il de l'efficacité et du bien-fondé de cette mission?

Afin de pouvoir répondre à cette question, de même que d'évaluer la performance canadienne en Afghanistan, il faut tout d'abord bien comprendre quels sont les objectifs du Canada. De toute évidence, l'un de ces objectifs consiste à contrer la menace terroriste afin d'éviter que l'Afghanistan redevienne un refuge pour les terroristes. En vue de satisfaire à cet impératif et de préserver la stabilité régionale et internationale, la plupart des gens (tant les Canadiens que les Afghans) pourront s'entendre sur un objectif plus vaste et plus général, soit celui d'appuyer l'instauration d'un Afghanistan stable, en voie de développement, où les droits de tous les citoyens sont respectés et où la sécurité de la population est assurée par son propre gouvernement. Cet objectif demeure ambitieux : après tout, l'Afghanistan demeure un pays très pauvre, dans une région où les périls abondent. Néanmoins, un tel objectif concorde bien avec les missions internationales auxquelles le Canada a participé par le passé, et il est conforme à des principes que les Canadiens estiment être justes et raisonnables.

Dans le tumulte des événements survenus en Afghanistan au cours des six années ayant suivi les attentats du 11 septembre 2001, les Canadiens n'ont pas bien saisi la nature et le fondement logique de la mission du Canada. Même si le soutien de la population à l'endroit des troupes canadiennes est solide, les citoyens sont restés dubitatifs au sujet de l'évolution de la mission canadienne en Afghanistan. Disons-le sans ambages, depuis le début de la présence canadienne en Afghanistan, les gouvernements n'ont pas su entretenir des communications équilibrées et franches avec la population pour exposer les raisons de la participation du Canada et les risques, les difficultés et les résultats attendus. L'information gouvernementale reçue par les Canadiens a émané en quasi-totalité du ministère de la Défense nationale. C'est tout juste s'il a été question de certains enjeux pourtant importants reliés aux activités diplomatiques et à l'aide du Canada en Afghanistan, et les ministres et fonctionnaires responsables n'ont que rarement fait des déclarations à ce propos sur la place publique. Les ambassadeurs du Canada à Kaboul, auprès de l'OTAN et dans d'autres capitales n'ont pas été entièrement en mesure d'expliquer la politique canadienne. Le Groupe est d'avis que ce déficit informationnel doit être comblé sans délai, au moyen d'une stratégie de communication systématique et plus équilibrée, mettant l'accent sur des échanges ouverts et constants avec les Canadiens.

Les membres du Groupe sont pour leur part convaincus du bien-fondé de la présence canadienne en Afghanistan, et ce, pour quatre très bonnes raisons:

En premier lieu, le Canada a envoyé des soldats, des diplomates et des travailleurs humanitaires en Afghanistan dans le cadre d'une intervention internationale visant à contrer la menace que les attaques terroristes perpétrées par Al-Qaïda faisaient planer sur la paix et la sécurité. Le reste du monde avait pour une bonne part abandonné l'Afghanistan à son sort au lendemain du retrait des troupes soviétiques en 1989, retrait qui a été suivi d'une guerre civile et de l'effondrement de l'État. Le refuge accordé par les talibans à Al-Qaïda avant les attaques du 11 septembre 2001 illustre bien comment l'anarchie et l'extrémisme répressif qui existaient dans ce pays ont pu engendrer une menace pour d'autres pays – dont le Canada – pourtant très éloignés des frontières afghanes. Parallèlement à l'aide apportée aux Afghans, l'un des objectifs fondamentaux du Canada a consisté à assurer que l'Afghanistan ne redevienne pas un sanctuaire et une plaque tournante du terrorisme international. Les pays qui, à l'instar du Canada, sont riches et misent sur l'interdépendance avec le reste de la planète ont des obligations à l'endroit de la communauté internationale. La participation à une intervention internationale en Afghanistan, à la demande du gouvernement afghan, en est un exemple. Un échec international en Afghanistan aurait des conséquences désastreuses, pour les Afghans, mais aussi pour le monde entier.

En deuxième lieu, les Canadiens sont en Afghanistan pour appuyer les Nations Unies et donner à cet organisme de plus grands moyens d'intervenir afin de conjurer les menaces pour la paix et la sécurité ainsi que de favoriser l'avènement d'un avenir meilleur pour les pays en développement. Il n'est pas question ici d'une mission de maintien de la paix des Nations Unies comme celles que les Canadiens connaissent et ont appuyé par le passé – il n'y pas encore de paix à préserver en Afghanistan, aucune trêve dont on pourrait surveiller le respect, aucune « ligne verte » le long de laquelle patrouiller. Il s'agit plutôt d'une opération d'imposition de la paix, telle que prévue au chapitre VII de la Charte des Nations Unies, c'est-à-dire le recours collectif à la force, en vertu du droit international, dans le but de contrer la menace que le désordre persistant en Afghanistan faisait peser sur la paix et la sécurité internationales. Une telle opération est en outre à l'image de l'évolution fondamentale des missions de paix mandatées par les Nations Unies, missions qui en sont venues à faire emploi de la force de façon plus ferme afin de protéger les civils, après ces leçons amères que furent les carnages survenus en Bosnie et au Rwanda. Des missions similaires ont été menées en Haïti, en Côte d'Ivoire et en République démocratique du Congo. De fait, il se pourrait bien que les Nations Unies soient amenées à recourir plus fréquemment à une force de cette sorte à l'avenir, lorsque les droits de la personne et la sécurité de simples citoyens seront en péril. Chaque fois que les Nations Unies et ses membres autorisent une mission de ce genre, les Canadiens ont le choix : nous pouvons y participer, si nos capacités nous le permettent, ou nous pouvons laisser à d'autres le soin d'accomplir la mission.

En troisième lieu, la mission militaire en Afghanistan relève principalement de l'OTAN (quoique pas exclusivement; 26 des 39 partenaires faisant partie de la FIAS sont membres de l'OTAN). Les Nations Unies se tournent vers l'OTAN pour assurer la stabilité et établir une paix durable en Afghanistan, conditions essentielles au développement de ce pays et à l'amélioration de sa gouvernance. La participation du Canada à l'alliance de l'OTAN a servi nos intérêts en matière de politique et de sécurité; cette participation remonte à près de 60 ans, depuis les premières années de la guerre froide jusqu'aux interventions de sauvetage de l'OTAN dans les Balkans. Le plus souvent, il a été dans l'intérêt du Canada de jouer un rôle actif à l'intérieur d'une organisation constituée de démocraties et accordant à chaque pays membre la possibilité de se faire entendre en vue de préserver notre sécurité mutuelle. L'Afghanistan représente un défi pour la crédibilité de l'OTAN; dans le but de relever ce défi, les partenaires de l'OTAN devront envoyer des forces additionnelles en Afghanistan et mettre en œuvre une stratégie anti-insurrectionnelle plus efficace. Si l'OTAN obtient des résultats probants dans le cadre de ce conflit, cela servira du même coup les intérêts du Canada en matière de sécurité.

En quatrième lieu, la mission canadienne a pour objet la promotion et la protection de la sécurité humaine dans les États fragiles; cette raison est tout aussi importante que les précédentes. Les résultats obtenus en Afghanistan peuvent avoir une incidence sur la volonté des Canadiens et d'autres intervenants d'agir à l'avenir afin de protéger la vie et les droits de ceux qui ne peuvent compter sur leur propre gouvernement pour assurer leur protection. Le génocide rwandais de 1994 nous a appris ce qui peut se produire lorsque le reste du monde ferme les yeux sur une catastrophe imminente. Il est arrivé souvent que des États fragiles ou en pleine déroute – de même que des gouvernements qui manquent à leur devoir de protéger leurs propres citoyens – compromettent l'ordre international et nous amènent à mesurer la profondeur de nos convictions. C'est dans de telles circonstances que les pays qui en ont les moyens doivent prendre position. Le gouvernement afghan ne s'est pas dérobé à ses responsabilités envers ses citoyens; au contraire, il a demandé l'aide de la communauté internationale. Une intervention internationale efficace peut servir les intérêts du Canada et conférer une dimension concrète à nos valeurs communes. En confirmant, en Afghanistan, la réputation de fiabilité qu'il s'est taillée sur la scène internationale, le Canada sera plus à même d'influer sur le règlement de crises à l'avenir.

Pour le Groupe, ces raisons sont d'autant plus convaincantes qu'elles sont souvent reprises par des Canadiennes et des Canadiens ayant acquis une vaste expérience professionnelle en Afghanistan. Les soldats et les civils canadiens se sont exprimés de façon claire au sujet de leur mission, et ils sont convaincus de contribuer tangiblement au bien-être des Afghans ainsi qu'à la sécurité des Canadiens.

Ce sont là autant d'aspects incontournables qui doivent être pris en compte si l'on veut évaluer comme il se doit la mission canadienne en Afghanistan. Le Groupe les a gardés à l'esprit dans le cadre de son analyse des activités militaires et civiles du Canada en Afghanistan jusqu'ici, et il s'en est inspiré lorsqu'il a formulé ses recommandations à partir de l'information factuelle recueillie sur le terrain.

LES RÉSULTATS OBTENUS PAR LE CANADA

La mission militaire et civile du Canada en Afghanistan en est venue à constituer la plus importante manifestation de la politique étrangère canadienne depuis la guerre de Corée, il y a plus de 50 ans. L'envergure et la complexité de cette mission ont crû rapidement et son orientation a beaucoup changé depuis les premières interventions au lendemain des attentats du 11 septembre 2001.

Dès que le Conseil de sécurité des Nations Unies a eu autorisé les États membres à prendre des mesures à l'encontre des « auteurs, organisateurs et commanditaires » des attaques du 11 septembre 2001, le Canada a déployé quatre navires de combat et un détachement de transport aérien tactique dans le golfe Persique et la mer d'Oman. En février 2002, les troupes canadiennes mettaient pied en Afghanistan. (Il y a également eu des déploiements de forces spéciales canadiennes dont on n'a pas parlé.) À la fin de 2002, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) avait signé un premier accord d'assistance avec l'Afghanistan depuis les événements du 11 septembre 2001. La même année, le Canada et l'Afghanistan rétablissaient leurs relations diplomatiques, que le Canada avait rompues en 1979 à la suite de l'invasion et de l'occupation de l'Afghanistan par l'Union soviétique; l'ambassade canadienne à Kaboul a rouvert ses portes en septembre 2003.

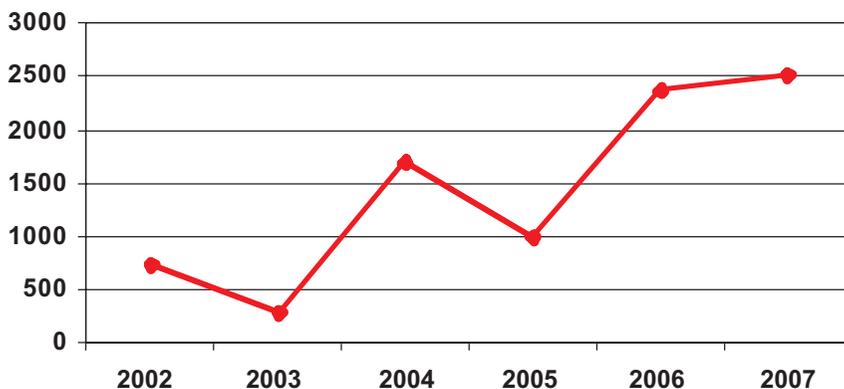
De 2002 à 2005, le personnel des Forces canadiennes a d'abord été affecté à Kandahar puis a assuré la sécurité dans de vastes zones à l'intérieur de Kaboul. Durant cette même période, l'OTAN a assuré le commandement de la FIAS, et le Conseil de sécurité des Nations Unies a étendu l'autorité de cette force de la région de Kaboul à l'ensemble de l'Afghanistan. De février à août 2004, dans le cadre d'une rotation, le général canadien Rick Hillier (aujourd'hui Chef d'état-major de la Défense) a occupé le poste de commandant de la FIAS au quartier général de cette dernière, à Kaboul. Parallèlement, le financement fourni par l'ACDI à l'intention de l'Afghanistan prenait de l'ampleur.

En 2005, le Canada a décidé, pour une raison ou pour une autre, de prendre la direction d'une équipe provinciale de reconstruction (EPR) dans la ville de Kandahar et de s'acquitter des obligations connexes au chapitre de la sécurité. Le Canada a pris le commandement de l'EPR de Kandahar en août 2005; depuis, cette EPR est devenue un élément central de la mission du Canada en Afghanistan. À titre de pays responsable au premier chef de l'EPR de Kandahar, le Canada fait un apport concret pour donner à l'État afghan les moyens de

protéger ses citoyens et de leur offrir des services dans la province. L'EPR de Kandahar (on compte 26 EPR dans l'ensemble de l'Afghanistan) est constituée d'environ 335 membres. De ce nombre, 315 appartiennent aux Forces canadiennes, les autres faisant partie du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), de l'ACDI, de la GRC, d'autres services de police et de Service correctionnel Canada (dans le cadre des initiatives de réforme du système carcéral afghan). Un représentant du département d'État américain, un agent de développement américain et plusieurs mentors des services de police des États-Unis font également partie de l'EPR de Kandahar.

Outre la participation du Canada aux activités de l'EPR de Kandahar, les Forces canadiennes ont procédé à un redéploiement de Kaboul à Kandahar, ce redéploiement s'étant achevé en février 2006. En juillet 2006, la FIAS a pris officiellement le commandement dans la province de Kandahar et le reste de la région du Sud de l'Afghanistan; cette vaste région était auparavant patrouillée par les forces américaines dans le cadre de l'opération Enduring Freedom. (Cette opération se poursuit toujours, sous le commandement des États-Unis; elle se concentre sur le contre-terrorisme.)

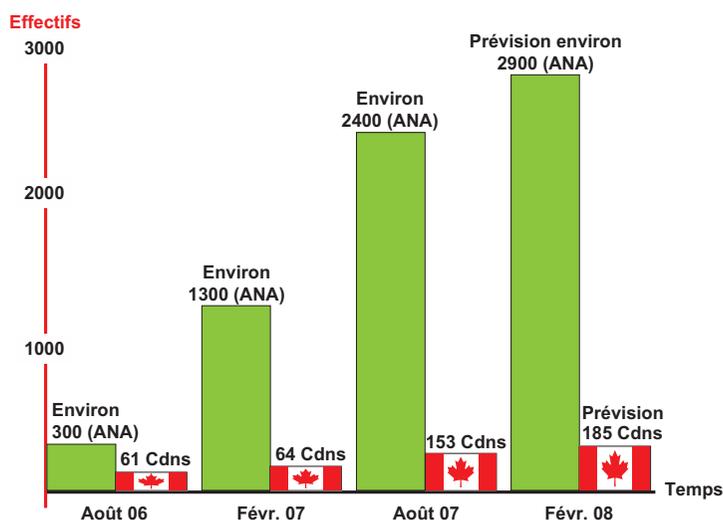
TABLEAU 2 : DÉPLOIEMENTS DE MILITAIRES CANADIENS (2002-2007)



Source : Ministère de la Défense nationale

L'effectif des Forces canadiennes qui se trouve en Afghanistan en ce moment s'élève à 2 500 soldats environ, la plupart faisant partie d'un groupe-bataillon et d'unités de soutien en poste à Kandahar. À titre de point de comparaison, l'effectif total de la FIAS en Afghanistan totalise actuellement quelque 41 700 membres provenant de 39 pays. Les Forces canadiennes, dans le cadre de leur participation à la FIAS, assurent à l'heure actuelle la sécurité dans la province de

TABLEAU 3 : CROISSANCE DES FORCES DE L'ARMÉE NATIONALE AFGHANE (ANA) ET DES FORMATEURS CANADIENS DANS LA PROVINCE DE KANDAHAR



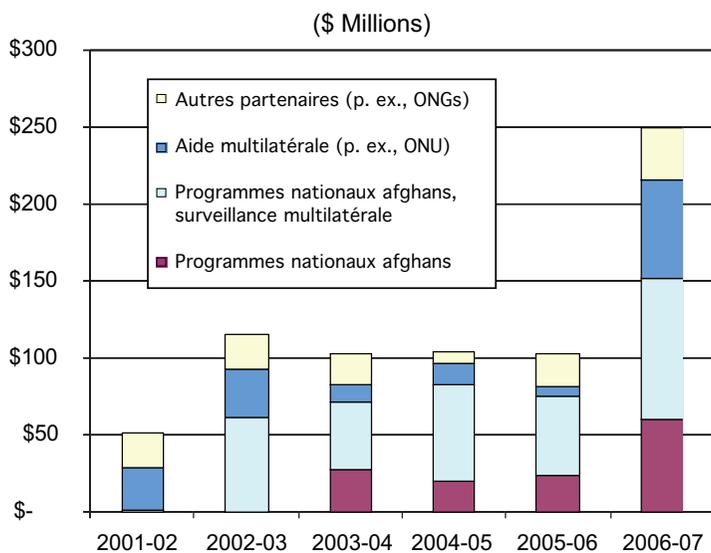
Source: Ministère de la Défense nationale du Canada; gouvernement de l'Afghanistan

Kandahar, où ils constituent la principale présence militaire non afghane. Les forces de plusieurs autres pays fournissent un appui dans le cadre des opérations courantes ou lorsque surviennent des besoins particuliers.

Le soutien apporté à la formation de l'Armée nationale afghane est un volet essentiel de la mission des Forces canadiennes. De petits groupes de membres des Forces canadiennes – les équipes de liaison et de mentorat opérationnel, ou ELMO – affectés à des unités de l'ANA contribuent à doter cette dernière de capacités autonomes aux fins de la planification, de l'exécution et du soutien d'opérations visant à préserver la sécurité dans la province. Les soldats canadiens faisant partie de ces équipes collaborent actuellement avec 2 400 soldats de l'ANA dans la province de Kandahar. D'autres Canadiens, dans des équipes similaires, offrent des services de mentorat au sein de détachements de la Police nationale afghane. L'accélération de cette formation des forces de sécurité afghanes est un objectif urgent du Canada et de la FIAS. Le but consiste ultimement à transférer aux autorités afghanes la responsabilité de la sécurité. (Les Afghans souhaitent comme tous les autres intervenants que ce transfert ait lieu le plus rapidement possible.) À Kaboul, un contingent plus réduit de membres des Forces canadiennes prend part à une initiative multinationale, le Commandement de la transition conjointe de la sécurité en Afghanistan, dont le but est de mettre en place une infrastructure nationale de sécurité englobant l'ANA et la Police nationale afghane.

Les fonds d'aide civile au développement du Canada à l'Afghanistan, fournis principalement par l'intermédiaire de l'ACDI et du MAECI, s'élèvent maintenant à 100 millions de dollars par année en moyenne. L'un des principaux objectifs déclarés de l'aide canadienne a consisté à appuyer dans la mesure du possible le renforcement des capacités du gouvernement afghan et des institutions non gouvernementales, de leur légitimité et du soutien populaire à leur endroit. L'aide canadienne a été affectée à un large éventail d'activités, par exemple la construction et la réfection de routes, les infrastructures d'irrigation et autres infrastructures, le microfinancement en vue d'appuyer le lancement de petites entreprises (en particulier par des femmes), l'éducation, le développement rural et l'appui destiné aux conseils de développement communautaire, qui se révèlent être d'utiles instruments de démocratie locale et de développement des villages. Le Groupe a constaté des exemples encourageants qui illustrent les effets de l'aide au développement, dans des cliniques et des salles de classe, des villages et des collectivités.

TABLEAU 4 : AIDE INTERNATIONALE DU GOUVERNEMENT DU CANADA À L'AFGHANISTAN



**Total de l'aide internationale versée entre les exercices
2001-2002 et 2006-2007 : \$741m**

Source : Agence canadienne de développement international, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, ministère de la Défense nationale

Toutefois, le programme canadien d'aide à l'Afghanistan a été entravé, non seulement par les risques liés à la sécurité à Kandahar, mais aussi par les contraintes administratives avec lesquelles doit composer l'ACDI. En effet, plus de la moitié du financement de l'ACDI en Afghanistan transite par des organismes multilatéraux et 35 % additionnels, par des programmes nationaux que gère le gouvernement central à Kaboul. Il reste donc peu de ressources à consacrer à des projets d'intervention rapide permettant d'améliorer de façon immédiate le quotidien des Afghans, ou encore à des projets de premier plan permettant de donner des exemples manifestes du soutien du Canada. Si l'on fait exception de la distribution des fonds, les employés de l'ACDI à Kandahar se rendent rarement à l'extérieur de leur base, ce qui s'explique entre autres, d'après ce que l'on nous a dit, par les règles de sécurité rigoureuses qu'impose l'administration centrale de l'ACDI ici-même au Canada. Force est de reconnaître qu'il est difficile d'envoyer des civils dans une zone de conflit, mais l'ACDI devrait néanmoins confier aux responsables militaires et civils présents sur le terrain le soin de prendre des décisions concernant la sécurité des déplacements, étant donné que ce sont eux qui sont le plus à même d'évaluer la situation. Il est peu logique d'affecter des professionnels courageux et talentueux à Kandahar pour ensuite les empêcher de rencontrer sur une base régulière les gens qu'ils sont censés aider.

Nous avons pris acte du courage et du professionnalisme des civils en poste à Kandahar. Cependant, il n'en demeure pas moins que l'EPR dirigée par les Canadiens à Kandahar montre les mêmes signes de fragmentation et de coordination lacunaire qui sont caractéristiques de l'ensemble du programme d'aide internationale au développement en Afghanistan. Il serait possible d'atteindre une plus grande efficacité en harmonisant davantage les priorités nationales et ministérielles avec les opérations, et en misant davantage sur la collaboration à cet égard. Nous estimons aussi que l'équipe provinciale de reconstruction devrait dès que possible être dirigée par des civils.

Le danger et la violence insurrectionnelle ont été davantage présents dans le Sud de l'Afghanistan, et à Kandahar tout particulièrement, que dans la plupart des autres régions du pays. (Les unités appartenant à l'EPR de Kandahar ne sortent pas du périmètre de sécurité sans être accompagnées d'un convoi militaire d'au moins trois véhicules blindés et 20 soldats canadiens.) L'intensité des troubles insurrectionnels dans le Sud ainsi que le nombre relativement élevé de soldats canadiens qui y sont déployés expliquent sans doute en partie le taux élevé des pertes chez les Canadiens en Afghanistan (ce taux est le plus élevé de la FIAS en proportion du nombre de soldats déployés). Cela dit, le Groupe n'a pu obtenir une explication concluante de ce taux disproportionné de pertes. C'est là un point qui devrait être examiné de façon plus approfondie par le gouvernement.

Bon nombre de ces décès sont survenus à la fin de 2006. C'est en effet en septembre 2006 que les Forces canadiennes ont dirigé l'opération Méduse de la FIAS – une offensive de grande envergure contre les insurgés dans la province de Kandahar. Depuis lors et tout au long de 2007, il y a eu moins de décès dans les rangs canadiens.

En dépit de la réussite de ces opérations, certaines données non scientifiques semblent indiquer qu'il y a eu depuis un regain d'activité de la part des insurgés. Les commandants canadiens et les autres commandants de l'OTAN et de la FIAS attribuent la situation actuelle au chapitre de la sécurité à l'insuffisance des forces disponibles (Armée nationale afghane et membres de l'OTAN). Le Groupe reconnaît que les commandants et les ministres de la Défense des pays de l'OTAN, dont le Canada, ont exhorté les partenaires de la FIAS et de l'OTAN à affecter des troupes additionnelles à la mission afghane et à limiter le plus possible la portée des conditions pouvant restreindre l'utilisation des troupes déployées. Dans ce but, le Canada doit entreprendre des démarches diplomatiques cohérentes et assidues, sous la direction du premier ministre; ce dernier devrait notamment aborder le sujet dans le cadre de conversations bilatérales avec des dirigeants étrangers.

Le Groupe est cependant bien conscient que ce sont les Afghans eux-mêmes qui doivent en bout de ligne acquérir les moyens nécessaires pour assurer leur propre sécurité. La présence de la FIAS – et notamment du Canada – en Afghanistan ne saurait être que temporaire.

Le Groupe a aussi entendu exprimer l'opinion voulant que la sécurité et l'efficacité des Forces canadiennes à Kandahar puissent être nettement accrues grâce à l'acquisition et au déploiement de nouveau matériel. Il faudrait en particulier disposer dès maintenant d'une plus grande capacité de transport par hélicoptère ainsi que de véhicules aériens sans pilote perfectionnés à des fins de surveillance aérienne. Il n'existe pas d'équipement pouvant protéger totalement les soldats canadiens contre les engins explosifs improvisés. Il demeure que des hélicoptères peuvent contribuer à sauver des vies, du fait que l'on n'aura plus autant à s'en remettre au transport des troupes par voie terrestre, tandis que la surveillance aérienne peut servir à repérer plus efficacement les mouvements des insurgés.

L'Afghanistan est situé au cœur d'une région où la violence couve constamment. Les montagnes de l'ouest du Pakistan qui flanquent la frontière de l'Afghanistan sont le refuge d'insurgés afghans, auxquels se joignent des recrues provenant des pays du Golfe et d'ailleurs. Les bouleversements et les crises récurrentes au Pakistan même – sans oublier les inquiétudes de ce pays en raison de la présence économique et politique croissante de l'Inde en Afghanistan – rendent la situation géopolitique de la région encore plus complexe. Des armes sont entrées

en contrebande en Afghanistan à partir de l'Iran, à l'ouest. Les mesures et les interventions des autorités régionales doivent être considérées soigneusement dans le contexte de l'élaboration de politiques. Le Canada, de concert avec ses principaux alliés, doit adopter une stratégie diplomatique cohérente qui prend en compte les risques régionaux, et il doit également amener chacun des intervenants régionaux, entre autres le Pakistan, à concourir à l'établissement d'un environnement de sécurité plus stable.

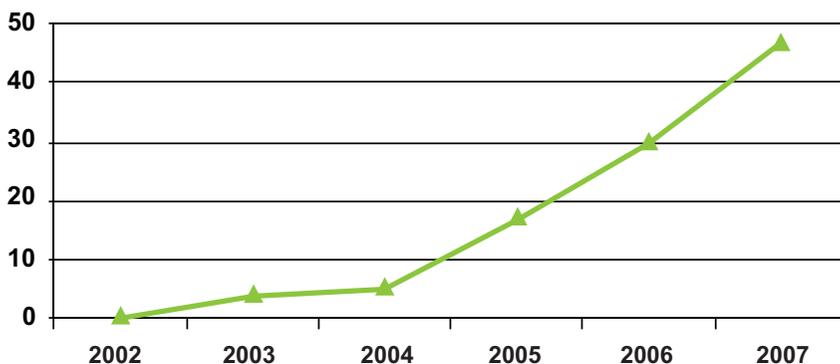
Également, le Groupe croit savoir que le gouvernement américain – dont l'attention a été mobilisée jusqu'ici par la guerre en Irak – se concentre de nouveau depuis peu sur la nécessité urgente d'assurer la sécurité en Afghanistan. Ce changement de cap semble recueillir un appui bipartite à Washington et ne devrait pas être remis en question à la suite des élections américaines cette année. L'annonce récente selon laquelle les États-Unis prévoient déployer 3 000 Marines supplémentaires dans la région du Sud sous l'égide de la FIAS est une bonne nouvelle, mais cette contribution n'est pas suffisante en soi. Le Groupe est persuadé que la FIAS doit disposer de troupes plus nombreuses encore, plus précisément à Kandahar, pour qu'elle soit en mesure de garder le territoire et d'appuyer la formation des forces de sécurité afghanes. Pour leur part, les Britanniques ont déployé plus de troupes dans la province de Helmand, qui jouxte celle de Kandahar, tandis que la France a déployé des avions de combat à Kandahar.

Tous ces éléments justifient une réorientation et une intensification des efforts diplomatiques du Canada – sous la direction du premier ministre – afin d'améliorer les perspectives en matière de sécurité, de gouvernance et de développement en Afghanistan. Ces efforts diplomatiques devraient avoir pour but de permettre au Canada d'exercer une influence correspondant à l'apport fait par notre pays en Afghanistan, de mettre de l'avant une stratégie politico-militaire globale au regard de la FIAS, d'exercer des pressions en vue d'améliorer la structure des forces de l'OTAN et de la FIAS ainsi que l'organisation du commandement, de hausser l'efficacité opérationnelle et de promouvoir le déploiement de forces supplémentaires en Afghanistan par d'autres partenaires de l'OTAN. Les démarches diplomatiques canadiennes doivent aussi accorder une importance particulière à l'évolution rapide de la situation au Pakistan.

On ne pourra vaincre l'insurrection afghane, ni aucune insurrection d'ailleurs, au moyen de la seule force militaire. Le Groupe est convaincu de l'urgence de réaliser des projets de développement de vaste portée qui auront des retombées concrètes et qui présenteront une utilité immédiate pour les Afghans, tout en appuyant l'accroissement des capacités et en confortant la légitimité des institutions publiques afghanes. Les membres du Groupe croient aussi que les programmes civils canadiens n'ont pas encore atteint l'envergure ni la profondeur nécessaires

pour avoir des répercussions significatives. (Il y a en ce moment en Afghanistan 47 civils du gouvernement du Canada, qui sont en poste soit à l'ambassade de Kaboul, soit à l'aérodrome de Kandahar, soit dans l'équipe provinciale de reconstruction à Kandahar, tandis que le contingent militaire compte environ 2500 soldats.) Il est essentiel de corriger les déséquilibres, au chapitre du financement et du personnel, entre l'imposante mission militaire canadienne en Afghanistan et la mission civile nettement plus modeste qui œuvre à la reconstruction, au développement et à la gouvernance.

TABLEAU 5 : DÉPLOIEMENTS DE CIVILS CANADIENS (2002-2007)



Source : Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

De même, le gouvernement du Canada doit assurer une meilleure coordination ici même entre les ministères et organismes fédéraux menant des activités en Afghanistan, de manière à réaliser des gains d'efficacité et d'efficience ainsi qu'à étendre le volet civil des activités de l'EPR de Kandahar.

À Ottawa, la coordination interministérielle est assurée pour le moment par un sous-ministre délégué des Affaires étrangères, en collaboration avec des représentants de la Défense nationale, du MAECI, de l'ACDI, de Service correctionnel Canada et de la GRC. L'ACDI possède son propre groupe de travail sur l'Afghanistan, et certains autres ministères ont des unités parallèles responsables des activités menées en Afghanistan. La mise sur pied de groupes de travail ministériels distincts ne règlera pas le problème du manque de coordination des activités canadiennes. Les mesures de coordination donneraient de meilleurs résultats et se traduiraient par une plus grande cohérence à l'échelle du gouvernement si elles relevaient du premier ministre, avec l'appui d'un comité du Cabinet et d'un seul et unique groupe de travail se consacrant à temps plein à ce dossier. Pour que le Canada puisse s'acquitter de ses engagements touchant l'Afghanistan, il faut imprimer une force politique comme seul un premier ministre peut le faire.

L'expansion du volet civil de l'EPR de Kandahar serait le reflet des priorités des Canadiens et des besoins des Afghans. Si l'on veut réaliser à bref délai des projets de reconstruction et de développement de premier plan, et si l'on veut mettre en place les conditions propices à une plus grande prise en charge par les Afghans de leur propre sécurité et de leur développement, il faudra faire de nouveaux investissements de poids dans la mission civile canadienne.

Enfin, le Canada pourrait intensifier nettement ses démarches diplomatiques en faveur d'une plus grande coordination internationale des efforts civils et militaires en Afghanistan. La nomination, dans le cadre d'un processus de portée internationale, d'un responsable civil de haut rang afin d'assurer la cohérence des programmes internationaux de sécurité, de gouvernance et de reconstruction devrait constituer un objectif prioritaire. Fort d'un mandat judicieux et du soutien politique explicite du Secrétaire général des Nations Unies, du gouvernement afghan et des pays qui participent le plus activement à la reconstruction de l'Afghanistan, ce représentant spécial pourra coordonner la coopération intergouvernementale entre les volets civil et militaire, et il pourra aussi promouvoir une plus grande efficacité des mesures prises par les autorités afghanes. Le Canada devrait déployer des efforts pour que ce représentant dispose des ressources et des pouvoirs (y compris à l'endroit des agences des Nations Unies présentes en Afghanistan) lui permettant de s'acquitter de cette tâche vitale. Il est tout aussi urgent de relancer une offensive diplomatique internationale qui soit plus productive et à laquelle le Canada participe avec plus de vigueur et de façon plus structurée, dans l'optique des menaces régionales qui pèsent sur la sécurité de l'Afghanistan. Une participation plus énergique du Canada, en proportion de notre apport à la sécurité afghane, pourrait contribuer à l'atteinte de ces deux objectifs. Nous abordons ces points dans nos recommandations.

Partie IV : Le rôle futur du Canada en Afghanistan – Points à considérer et recommandations

En mai 2006, la Chambre des communes a approuvé la prolongation de la mission militaire et civile canadienne en Afghanistan jusqu'en février 2009. Le gouvernement a subséquemment pris l'engagement de soumettre à l'approbation du Parlement toute décision de prolonger la présence militaire canadienne dans ce pays au-delà de 2009. C'est dès lors aux Canadiennes et aux Canadiens qu'il appartient de décider, par l'intermédiaire du Parlement, du rôle que le Canada a le devoir – et aussi le pouvoir – de remplir en Afghanistan à l'avenir.

Il n'y a pas ici de solution simple. Les conditions qui prévalent en Afghanistan sont complexes; l'avenir de ce pays est pour une bonne part impossible à prévoir et sera tributaire dans une certaine mesure de la conduite adoptée par d'autres gouvernements ayant des intérêts là-bas. Étant donné cette incertitude, il n'est pas facile de concilier les intérêts canadiens variés qui sont en jeu, notamment le désir d'aider les personnes courant de grands périls dans d'autres pays. Mais il est nécessaire d'y parvenir.

Cela dit, le Groupe ne voit aucun argument logique qui puisse justifier le choix de la date de février 2009 pour mettre fin à la mission militaire du Canada à Kandahar ou qui permette de décréter que, à cette date, la mission sera achevée.

Essentiellement, la politique canadienne a pour but de confier aux Afghans eux mêmes les rênes de leur destinée, dans un pays mieux gouverné, plus pacifique et plus sûr. Quels sont les meilleurs moyens dont dispose le Canada, de pair avec d'autres intervenants, pour contribuer à l'atteinte de ce résultat, compte tenu des capacités que possède notre pays et de l'influence qu'il est à même d'exercer?

Le mandat confié au Groupe par le gouvernement énonçait quatre options à examiner en priorité (le Groupe demeurant libre d'étudier d'autres options possibles). De façon générale, nous avons conclu que chacune des quatre options présentait des lacunes.

Selon l'option 1, le Canada continuerait de former des militaires et des policiers afghans, et il amorcerait le retrait des troupes canadiennes en février 2009. Cette option semble supposer qu'il existe une démarcation nette entre le rôle de formation et les activités de combat, ce qui n'est pas le cas; en réalité, les activités de formation et de mentorat auprès des forces afghanes comportent parfois la participation à des opérations de combat aux côtés de ces dernières. De plus, cette option ne tient pas compte d'enjeux et de solutions qui revêtent de l'importance sous l'angle de la diplomatie et du développement, par exemple la détermination du Canada à appuyer une meilleure gouvernance en Afghanistan, à renforcer les

institutions dans une optique de développement et de sécurité à l'échelle internationale, et à réduire les tensions régionales. Étant donné que l'Armée nationale afghane ne sera pas en mesure d'assurer intégralement la sécurité dans la province de Kandahar d'ici 2009, précipiter le départ des troupes canadiennes, sans planifier leur remplacement au sein de la FIAS provoquerait l'effondrement de la sécurité dans la province.

L'option 2 prévoit que le Canada concentre ses efforts sur le développement et la gouvernance, et qu'il s'en remette aux autres pays pour assurer la sécurité dans la province de Kandahar. Cette fois, on fait carrément abstraction des activités des Forces canadiennes dans l'ensemble de l'Afghanistan, et l'on suppose que d'autres pays auront la capacité et la volonté de déployer des forces additionnelles à Kandahar si le Canada décide de se retirer dès maintenant. On fait aussi l'hypothèse que, si d'autres pays venaient prendre part aux activités dans cette province, cela n'aurait aucune incidence sur le bon déroulement des initiatives de sécurité, de gouvernance et de développement. Or, il faut bien comprendre que, si la sécurité n'est pas garantie, on ne saurait appuyer le développement et améliorer la gouvernance. Les efforts déployés par le personnel civil et militaire canadien à Kandahar commencent à engendrer une synergie opérationnelle tangible, fruit de deux ans de collaboration étroite; il faudrait sans doute un certain temps pour que les forces d'un autre pays puissent produire de nouveau une telle synergie. De plus, le retrait hâtif du personnel militaire canadien de Kandahar imposerait aussitôt une demande inconsidérée aux alliés de notre pays, qui n'auraient d'autre choix que d'envoyer des troupes à Kandahar pour remplacer le contingent canadien, à défaut de quoi la FIAS et les Afghans feraient face à une crise imminente menaçant la sécurité dans la province. Voilà qui viendrait à tout le moins entacher la réputation du Canada à titre d'allié digne de confiance. C'est le Canada qui a choisi de déployer des forces à Kandahar. Si nous ne nous acquittons pas de notre engagement envers nos alliés et nos partenaires, cela remettra en question les perspectives de paix et de sécurité en Afghanistan.

Si l'on retient l'option 3, le Canada transférera ses programmes de sécurité, de gouvernance et de développement vers une autre région de l'Afghanistan. Cette option soulève certaines des mêmes questions que la précédente. Par ailleurs, elle ne tient pas compte du fait que l'expérience acquise par le personnel civil et militaire canadien à Kandahar nous rend particulièrement à même d'obtenir des résultats probants dans cette province. La connaissance des conditions et des perspectives locales, les liens personnels établis dans les collectivités ainsi qu'auprès des fonctionnaires locaux, la perception des dangers qui guettent et des possibilités qui s'offrent – ce savoir essentiel ne peut s'acquérir qu'en travaillant sur le terrain, et il serait bien difficile de le transférer à une autre force armée ou à une autre équipe d'aide au développement. Si l'on sacrifie tout ce savoir, alors que c'est le Canada lui-même qui avait choisi de diriger les opérations de la FIAS à

Kandahar, et si les Canadiens sont expédiés dans une autre région de l'Afghanistan, on aura gaspillé une grande partie du capital humain et financier que nous avons investi à Kandahar. Qui pis est, on retirerait des troupes de Kandahar au moment même où il est au contraire nécessaire d'y dépêcher des troupes supplémentaires.

L'option 4 prévoit que le Canada retire toutes ses forces militaires de l'Afghanistan après février 2009, à l'exception d'un petit contingent devant assurer la sécurité des travailleurs et diplomates. Là encore, le Groupe n'a pu découvrir aucune raison opérationnelle justifiant l'échéance de février 2009 pour mettre fin à la mission militaire canadienne. Cela dit, différentes versions de cette option prévoyant un retrait immédiat ont suscité beaucoup d'intérêt de la part des citoyens canadiens, et il convient d'examiner cette possibilité plus à fond.

Selon une variante de cette option, le Canada mettrait entièrement fin à sa mission de combat en février 2009. Le Groupe a conclu que cette option n'était pas réellement envisageable. Certes, mettre fin à la mission de combat du Canada est un objectif que nous visons tous, mais c'est le choix du moment qui importe ici. Cette mission de combat doit prendre fin lorsque l'Armée nationale afghane sera à même d'assurer la sécurité dans la province de Kandahar. Les progrès en ce sens vont aller bon train à mesure que s'intensifie la formation de l'ANA; également, il est certain que d'autres pays participant à la FIAS dépêcheront des ressources militaires additionnelles. Par conséquent, lorsqu'il est question de mettre fin aux activités militaires du Canada à Kandahar, la réflexion ne doit pas se cantonner à fixer arbitrairement des échéanciers. Il faut plutôt mettre l'accent sur les progrès réels accomplis sur le terrain.

Il existe une autre variante encore de cette option, selon laquelle les troupes canadiennes en viennent à remplir à Kandahar un rôle de maintien de la paix dit « traditionnel », ce qui suppose que l'on utilise la force uniquement à des fins de légitime défense. Or, ainsi que nous l'avons déjà mentionné, il n'existe pas encore de paix à maintenir en Afghanistan. La FIAS mène une opération d'imposition de la paix à la demande des Nations Unies, dans le but de réprimer une insurrection très violente qui menace la paix internationale et la survie même du gouvernement élu de l'Afghanistan. C'est exactement là le genre de mission que les Nations Unies doivent autoriser sur une base ponctuelle afin que la communauté internationale puisse faire en sorte que des événements comme ceux survenus au Rwanda et en Bosnie ne se reproduisent plus jamais.

Les partisans d'un retrait militaire rapide ont toutefois mis de l'avant d'autres arguments. Certains prétendent que le coût financier de la mission militaire canadienne (6,1 milliards de dollars de l'exercice 2001-2002 à 2006-2007) est trop élevé, ou que les fonds en question pourraient être utilisés à meilleur escient – par exemple pour la reconstruction et le développement de l'Afghanistan, ou encore au

Darfour. Ils font valoir que la mission canadienne en Afghanistan est futile, qu'elle piétine et qu'il est peu probable que des progrès soient accomplis. Ils soutiennent que le Canada, que ce soit volontairement ou non, est devenu un pion dans une espèce de « guerre au terrorisme » détournée de la part des Américains, entachant du coup notre réputation sur la scène internationale et mettant en péril la sécurité des Canadiens.

Ces arguments portent sur des points importants, et ils méritent qu'on les examine avec soin.

À dire vrai, les conditions ont changé en Afghanistan au fil du temps, et la mission canadienne a évolué à l'avenant. Le Groupe est intimement convaincu que les Forces canadiennes accomplissent un travail tout à fait louable, dans le cadre d'une mission plus violente et plus périlleuse que ce que l'on prévoyait au moment de leur déploiement en Afghanistan. De par leur portée et leur nature, les activités menées à l'heure actuelle par le Canada reflètent bien le caractère imprévisible des événements survenus ainsi que l'effet capital des décisions prises par le passé.

Les efforts et les vies que le Canada a consacrés à Afghanistan sont l'incarnation des intérêts et des valeurs de notre nation. Les sacrifices consentis là-bas par des Canadiens ainsi que par leurs familles méritent tout notre respect. Ce que nous accomplissons en Afghanistan, ou ce que nous cesserons d'y accomplir, aura une incidence sur le peuple afghan, et peut être aussi sur la sécurité du Canada, sur la réputation de notre pays à l'échelle internationale et sur notre influence dans le cadre des affaires internationales, en particulier les futures interventions internationales visant à aider des États fragiles ou défaillants qui courent des dangers ou qui subissent des privations. Le Canada est un pays prospère faisant partie du G8; notre richesse et notre renom nous confèrent à la fois le pouvoir et l'obligation d'intervenir dans les dossiers internationaux.

Le Groupe est convaincu que les objectifs du Canada en Afghanistan sont à la fois nobles et réalisables. Il n'est nullement question de créer un modèle utopique de démocratie prospère. Les objectifs canadiens sont plus réalistes : ils consistent à concourir, avec d'autres parties prenantes, à l'instauration d'une nation afghane mieux gouvernée et plus stable, d'une nation en plein développement dont le gouvernement peut préserver la sécurité et protéger les citoyens. C'est pourquoi nous estimons que le Canada devrait exercer des pressions diplomatiques aux plus hauts niveaux dans le but d'élaborer une stratégie politico-militaire globale et de guider les engagements internationaux à l'endroit de l'Afghanistan avec plus de cohérence, en conjonction avec des autorités afghanes qui accompliront tout ce qui est en leurs moyens pour faire progresser les choses.

Un départ hâtif des forces militaires, même s'il était partiel, mettrait en péril les intérêts et les valeurs du Canada. Une telle mesure aurait pour effet d'amoindrir l'efficacité de l'aide canadienne en Afghanistan, étant donné que les travailleurs humanitaires canadiens seraient encore moins capables de collaborer directement avec les Afghans. Cela pourrait donner lieu à un regain d'activité de la part des insurgés. Cela pourrait aussi ébranler la confiance de certains Afghans de Kandahar à propos de leur avenir et de leur propre gouvernement, et les rendre plus vulnérables à la sédition talibane. L'influence du Canada fléchirait dans les pays et les capitales des membres des Nations Unies et de l'OTAN, dont Washington. Cela pourrait aussi limiter la capacité du Canada à intervenir – et à inciter d'autres parties à lui emboîter le pas – pour imposer la paix et rétablir la sécurité lorsqu'elles sont menacées. Certains sur la scène internationale pourraient même se poser des questions à propos de notre volonté d'agir en ce sens à l'avenir. Bref, un retrait militaire immédiat d'Afghanistan ferait plus de mal que de bien. Même un retrait partiel, s'il est mal planifié, pourrait entamer la confiance internationale à l'égard des engagements pris par le Canada et imposer un fardeau additionnel à ceux qui seraient forcés de prendre notre place à Kandahar.

Ainsi que l'a rappelé au Groupe un spécialiste reconnu de la question afghane, les Canadiens ne sont pas tenus à l'impossible. Toutefois, le Groupe ne partage pas l'avis selon lequel la mission canadienne en Afghanistan est une mission impossible. Par contre, en cas de retrait immédiat, tous nos efforts auront été futiles, et l'échec sera inévitable. Nous rejetons de même tout parallèle que l'on voudrait tracer entre la mission en Afghanistan et la guerre menée en Irak sous les auspices des États-Unis. Assimiler la première à la seconde revient à omettre l'autorité des Nations Unies, les décisions collectives de l'OTAN et la légitimité du gouvernement afghan qui a appelé le Canada à lui prêter main-forte. Une chose est sûre : la mission canadienne en Afghanistan, qui a été assignée et maintenue par les gouvernements canadiens successifs, n'est pas encore achevée.

QUE DEVRAIT RÉSERVER L'AVENIR?

Le Groupe propose l'adoption d'une stratégie canadienne nouvelle et plus globale pour l'Afghanistan – une stratégie qui honore les sacrifices déjà consentis par les Canadiens en Afghanistan, qui sert les intérêts canadiens, qui incarne les valeurs canadiennes et qui est, de façon réaliste, à la mesure de la capacité du Canada. Nos recommandations sont la suite logique de nos observations et de nos évaluations. Leur adoption amènerait le Canada à se lancer dans une mission diplomatique plus cohérente à l'appui du partenariat international œuvrant à la sécurité, à la saine gouvernance et au développement de l'Afghanistan. Cela conduirait à une réorientation de la mission militaire canadienne en Afghanistan,

qui se concentrerait systématiquement, moins sur les opérations de combat et davantage sur l'intensification des activités de formation de l'armée et de la police afghanes. Enfin, l'aide civile canadienne au développement offerte au peuple afghan aurait un impact plus déterminant.

Il convient de répéter que les ressources canadiennes, et la patience des Canadiens, ne sont pas sans limites. Pour reprendre une observation formulée dans notre introduction, l'engagement du Canada en Afghanistan tel que nous le proposons n'a rien de timoré, mais il doit aussi comporter des balises. Pour parvenir à des résultats qui soient à notre portée en Afghanistan, à un coût raisonnable et dans des délais réalistes, la nouvelle approche stratégique du Canada devrait comporter les éléments suivants:

Premièrement, le gouvernement devrait entreprendre des démarches diplomatiques concertées dans le but d'établir une stratégie plus claire et plus globale, et d'exercer une meilleure coordination des efforts déployés en Afghanistan par la communauté internationale, les autorités afghanes et les autres gouvernements de la région. De manière à assurer une surveillance politique systématique et constante ainsi qu'une mise en œuvre plus efficace, il faudrait mettre de l'avant une approche stratégique canadienne plus intégrée et plus cohérente, qui relèverait du premier ministre, ce dernier comptant sur l'appui d'un comité du Cabinet et d'un seul et unique groupe de travail, composé de représentants de tous les ministères et organismes clés et se consacrant à temps plein à cette tâche. Le sommet de l'OTAN qui se tiendra en avril prochain à Bucarest – et lors duquel il est prévu de discuter de l'élaboration d'une vaste stratégie d'alliance pour l'Afghanistan – serait l'occasion pour le Canada d'aborder ces questions aux échelons les plus élevés. Le Parlement pourrait souhaiter reporter la décision sur le rôle futur du Canada en Afghanistan d'ici à ce que se termine le sommet de l'OTAN. Les Nations Unies, qui ont délégué à l'OTAN les responsabilités relatives à la sécurité en Afghanistan, doivent recommencer à remplir leur rôle dans ce pays, en partenariat avec l'OTAN. Les activités des agences des Nations Unies en Afghanistan ont pâti du manque de leadership, d'orientation et de coordination depuis les quartiers généraux de l'organisme à New York. La nomination d'un représentant de haut rang pour diriger et coordonner les missions tant des Nations Unies que de l'OTAN en Afghanistan conduirait à une collaboration plus fructueuse entre les deux entités. Le Canada pourrait, de concert avec d'autres gouvernements qui participent aux efforts en Afghanistan, s'assurer que le mandat de ce représentant spécial soit rempli intégralement et efficacement. La diplomatie canadienne doit veiller à ce que la participation du Canada à ces nouveaux mécanismes de gestion et de surveillance soit à la mesure de la contribution de notre pays en Afghanistan.

La situation qui prévaut au Pakistan est plus difficile à évaluer, et elle évolue rapidement. Le gouvernement devra suivre de très près les événements qui s'y déroulent et apporter les correctifs requis à sa stratégie relative à l'Afghanistan s'il y a lieu.

Deuxièmement, le fait que les forces militaires luttant contre les insurgés soient en nombre insuffisant constitue la faiblesse la plus manifeste et la plus grave de la mission de la FIAS en Afghanistan. Par conséquent, la mission militaire du Canada à Kandahar devrait être prolongée par delà février 2009, cette prolongation étant expressément subordonnée au déploiement de troupes supplémentaires dans cette province par au moins un des pays membres de la FIAS. Ces troupes supplémentaires devraient consister en un groupement tactique (environ 1 000 soldats) ayant pour mission d'appuyer la stratégie de libération, de défense et d'aide au développement mise de l'avant par la FIAS dans la province, et de prêter main forte à la formation accélérée des unités de l'armée et de la police afghanes. Ces soldats permettraient de renforcer la sécurité assurée par la FIAS à Kandahar et d'accroître la capacité de cette dernière à prévenir les incursions depuis le Pakistan et à appuyer la formation des Afghans. Répétons-le : pour qu'elle réussisse, la campagne contre l'insurrection en Afghanistan doit pouvoir compter sur plus de troupes de la FIAS. Malgré les indications récentes selon lesquelles des renforts seraient imminents, l'insuffisance des ressources militaires déployées à l'heure actuelle met en péril l'ensemble de la mission de la FIAS. En outre, dans le but d'accroître la sécurité et l'efficacité opérationnelle des Forces canadiennes à Kandahar, le gouvernement devrait mettre à leur disposition au plus tard d'ici février 2009 de nouveaux hélicoptères de transport de moyen tonnage ainsi que des véhicules aériens sans pilote à haute performance. À l'heure actuelle, les soldats canadiens doivent trop souvent faire appel aux forces alliées pour disposer de cet équipement indispensable. Si aucun des pays partenaires de la FIAS ne prend d'engagements concernant le groupe tactique d'ici février 2009 ou si l'équipement requis n'est pas fourni, le Canada devrait informer le gouvernement afghan et les pays alliés de son intention de transférer ses responsabilités relatives à la sécurité de Kandahar.

Nombreux sont ceux qui auraient préféré que nous trouvions des motifs de recommander l'interruption du rôle militaire du Canada à une date donnée, mais le choix du moment où procéder à ce retrait dépendra dans une grande mesure de l'accroissement des capacités de l'armée et de la police afghanes. Aucun consensus clair n'a été dégagé parmi les militaires ou les spécialistes civils concernant le moment où les forces de sécurité afghanes auront acquis la taille et la compétence requises pour que les forces de la FIAS puissent se retirer de l'Afghanistan, ou plus précisément de Kandahar. La constitution des forces de sécurité afghanes exigera du temps. La formation, en particulier celle des officiers, nécessite à la fois du temps et une expérience qu'il faut acquérir directement sur le terrain.

Les progrès constatés jusqu'ici, en particulier dans le cas de l'Armée nationale afghane, sont encourageants mais demeurent modestes. Pour dire les choses comme elles sont, si la FIAS devait se retirer d'Afghanistan avant que les forces nationales soient en mesure de préserver la sécurité du pays, cela condamnerait très probablement le peuple afghan à subir une nouvelle guerre civile meurtrière et à retomber dans l'anarchie, ce qui en retour ferait naître de nouvelles menaces pour la paix et la sécurité mondiales.

Il y aura d'ici 2011 (date où expireront les dispositions du Pacte pour l'Afghanistan) un transfert graduel du commandement de la sécurité de la FIAS aux forces de sécurité afghanes. Le processus de transfert doit reposer sur des évaluations objectives et concrètes de la capacité des forces de sécurité afghanes et de la FIAS, suivre un calendrier précis et se dérouler en consultation avec le gouvernement afghan et avec les alliés du Canada. Ces évaluations doivent avoir lieu en permanence, et il est probable par ailleurs que les forces de sécurité afghanes soient en mesure de prendre le commandement de certaines opérations de sécurité à Kandahar bien avant 2011. L'engagement de fournir un groupe tactique additionnel favoriserait à n'en pas douter le déroulement rapide de ce transfert. Or, c'est la bonne marche de ce processus de transfert qui rendra possible une diminution rapide de la contribution militaire du Canada. Plus vite le transfert se fera, plus vite les Forces canadiennes pourront réduire leurs activités de combat à Kandahar.

Troisièmement, l'engagement civil canadien pour la reconstruction et le développement en Afghanistan doit mettre davantage l'accent sur des mesures d'aide qui profiteront directement au peuple afghan. Il faut se concentrer dans une plus grande mesure sur la réalisation de projets, dont au moins un projet de premier plan (par exemple un hôpital ou un projet d'irrigation important) que l'on associera au Canada et qui sera dirigé par des Canadiens. De tels projets doivent répondre à des besoins urgents, définis par les dirigeants de la collectivité afghane eux-mêmes; ils doivent produire des emplois à l'échelon local ainsi que d'autres avantages. Cette aide à la réalisation de projets prendrait de l'ampleur en parallèle avec des projets à plus long terme visant à accroître les capacités dont disposent les collectivités et les institutions afghanes. Il faudrait apporter des modifications aux procédures de l'ACDI au besoin afin de faciliter cette nouvelle orientation. Le gouvernement devrait procéder à un examen complet des résultats du programme d'aide civile au développement du Canada. Les constatations faites lors de cet examen devraient ensuite servir à décider de l'aide à accorder à l'Afghanistan à l'avenir, en tenant compte du fait que l'aide au développement exige, de par sa nature même, un engagement pluriannuel.

Quatrièmement, il faudrait faire un suivi et une évaluation plus approfondis et plus systématiques de l'efficacité des activités militaires et civiles canadiennes en Afghanistan, de même que des progrès réalisés au chapitre de la sécurité, de la gouvernance et du développement dans ce pays. C'est seulement en mesurant les effets pratiques de la politique en vigueur et en étant au fait de la situation sur place ainsi que de son évolution qu'il sera possible de tenir un débat éclairé et de prendre des décisions judicieuses au sujet des engagements canadiens actuels et futurs. Le Pacte pour l'Afghanistan énonce des objectifs et des échéanciers pour les programmes internationaux et les programmes du gouvernement afghan. Il faut désormais se fonder sur des normes plus pragmatiques pour évaluer le rendement et les résultats obtenus.

Le Groupe s'attend à ce que les parties au Pacte fassent un examen complet de l'efficacité de l'ensemble des activités menées au titre de la sécurité, de la gouvernance et du développement en 2011. Cet examen multinational devrait permettre de prendre des décisions éclairées concernant les engagements du Canada en Afghanistan à l'avenir.

Cinquièmement, la nouvelle approche stratégique canadienne devrait comprendre un rééquilibrage des communications du gouvernement avec les Canadiens au sujet de nos activités en Afghanistan, de manière à fournir plus de renseignements et de travaux d'analyse au sujet des activités diplomatiques et des initiatives de reconstruction et de développement. Le gouvernement doit constamment maintenir un dialogue ouvert et constructif avec les Canadiens en ce qui concerne les conditions qui existent en Afghanistan et la mesure dans laquelle les objectifs canadiens sont atteints.

Nos recommandations sont fondées sur nos observations et ont pour but de répondre aux exigences de la nouvelle approche stratégique que nous proposons.

RECOMMANDATIONS

L'objectif de notre Groupe est de soumettre au Parlement les meilleurs conseils que nous soyons à même de formuler sur la façon dont le Canada peut le mieux contribuer à la stabilité en Afghanistan et transférer en temps utile aux autorités afghanes la responsabilité principale de la sécurité et du développement économique.

Nous sommes d'avis que le rôle du Canada en Afghanistan devrait faire une plus large place à la diplomatie, à la reconstruction et à la gouvernance, tandis que la mission militaire devrait être axée de plus en plus sur la formation des forces de sécurité nationale de l'Afghanistan.

Ces efforts devraient être menés sous la direction du premier ministre, avec l'appui d'un comité spécial du Cabinet et d'un seul et unique groupe de travail qui orienterait les activités de l'ensemble des ministères et organismes. L'objectif consiste à assurer un meilleur équilibre, une coordination plus étroite et une évaluation plus systématique de la contribution du Canada.

Nous recommandons :

1. Que le Canada adopte sur le plan diplomatique une position plus ferme et plus rigoureuse au sujet de l'Afghanistan et des acteurs régionaux. Plus précisément, le Canada, de concert avec ses principaux alliés, devrait préconiser ce qui suit :
 - a) la prompte nomination d'un responsable civil de haut rang représentant le Secrétaire général des Nations Unies, dans le but d'assurer une plus grande cohérence des efforts civils et militaires en Afghanistan;
 - b) l'adoption rapide, par l'OTAN, d'un plan politico-militaire global pour s'attaquer aux préoccupations et aux déséquilibres touchant la sécurité, en particulier la nécessité de disposer de troupes supplémentaires pour renforcer la sécurité et pour fournir plus rapidement aux Forces de sécurité nationale afghanes la formation et l'équipement dont elles ont besoin;
 - c) des démarches énergiques auprès des pays voisins de l'Afghanistan, notamment le Pakistan, afin de réduire les risques rattachés à la stabilité et à la sécurité régionales au lendemain des événements survenus récemment dans ce dernier pays;
 - d) des efforts concertés de la part du gouvernement afghan pour améliorer la gouvernance en luttant contre la corruption, en offrant des services de base au peuple afghan et en travaillant à la réconciliation politique dans le pays.
2. Que le Canada continue de s'acquitter de ses responsabilités en matière de sécurité à Kandahar au delà de février 2009, en conformité totale avec le mandat des Nations Unies concernant l'Afghanistan, y compris son rôle de combat, mais qu'il fasse une plus large place à la formation accélérée des Forces de sécurité nationale afghanes afin que celles-ci en viennent à assumer la responsabilité principale de la sécurité à Kandahar ainsi que dans l'ensemble de l'Afghanistan. À mesure qu'augmenteraient les capacités des Forces de sécurité nationale afghanes, le Canada devrait en venir à jouer un rôle beaucoup moins important au chapitre des combats.
 - Cet engagement est subordonné au déploiement, avant février 2009, d'un groupement tactique supplémentaire (environ 1 000 soldats) à Kandahar par l'OTAN ou d'autres alliés.

- De façon à accroître la sécurité et l'efficacité du contingent canadien, le gouvernement devrait aussi s'assurer que l'on dispose, avant février 2009, d'hélicoptères de transport de moyen tonnage ainsi que de véhicules aériens sans pilote à haute performance pour des opérations de renseignement, de surveillance et de reconnaissance.
3. Que la contribution du Canada à la reconstruction et au développement de l'Afghanistan soit réorientée de manière à accorder plus d'importance à l'assistance directe et bilatérale à des projets qui répondent aux besoins immédiats et concrets du peuple afghan, en particulier dans la province de Kandahar, ainsi qu'au renforcement des capacités à plus long terme.
 4. Que le gouvernement évalue systématiquement l'efficacité des contributions du Canada et la mesure dans laquelle les objectifs et les échéances énoncés dans le Pacte pour l'Afghanistan ont été respectés. Les engagements futurs devraient être en fonction de ces évaluations.
 5. Que le gouvernement présente plus fréquemment à la population des rapports plus francs sur les événements qui se déroulent en Afghanistan, qu'il fournisse d'autres évaluations du rôle du Canada et qu'il se concentre davantage sur les démarches diplomatiques et les efforts de reconstruction, parallèlement au volet militaire.

Partie V : Conclusion

Les Canadiennes et les Canadiens ont dû porter un lourd fardeau en Afghanistan. Les pertes de vie dans les rangs canadiens nous ont profondément attristés. Le coût a été substantiel sur le plan financier. Le déroulement du conflit nous a tous amenés à nous demander si la participation du Canada était justifiée, si elle était efficace et si elle allait porter fruit.

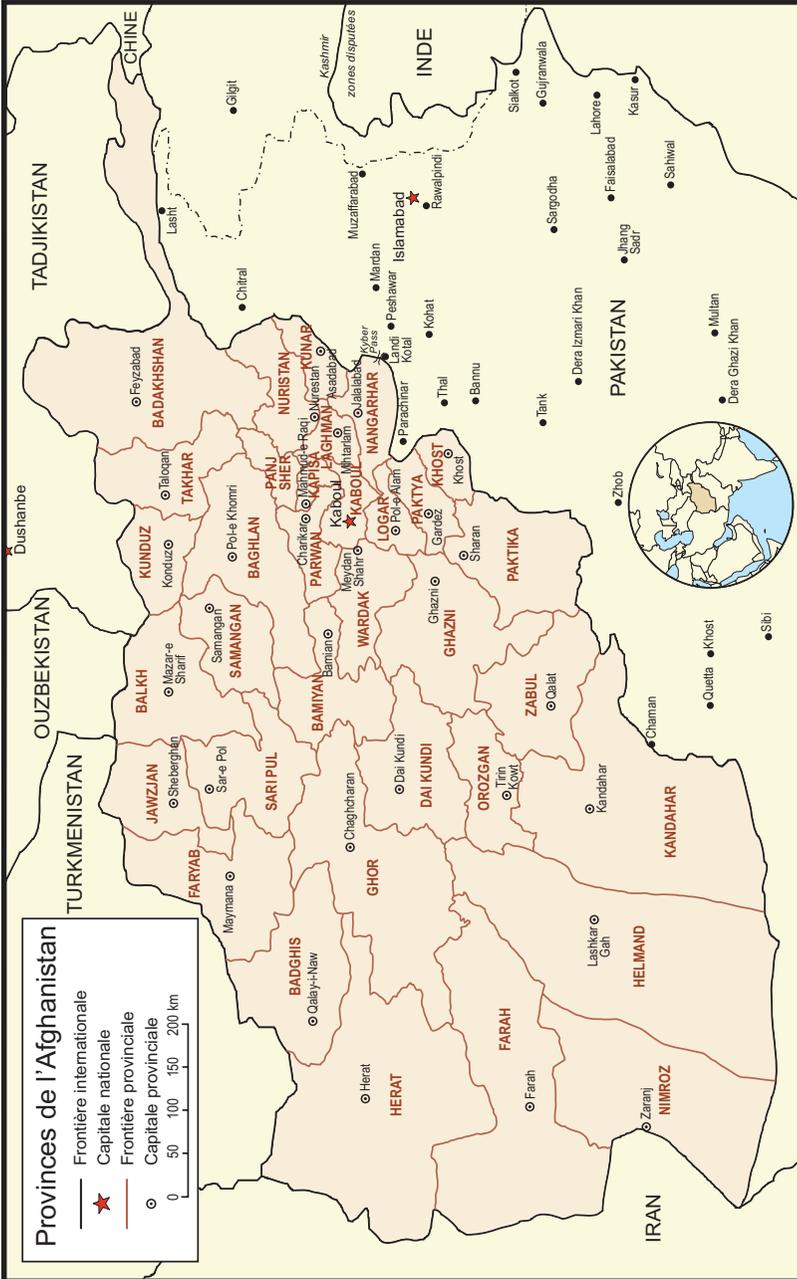
Notre rapport et nos recommandations représentent la meilleure réponse que nous puissions apporter à ces questions difficiles. Prises collectivement, ces recommandations prônent une stratégie canadienne intégrant activités militaires, démarches diplomatiques et initiatives de développement dans le but d'accroître la cohérence et l'efficacité de notre engagement en Afghanistan. Nous recommandons que certaines de ces mesures soient subordonnées aux interventions d'autres gouvernements en temps opportun ainsi qu'à la réalisation de progrès mesurables en Afghanistan. Idéalement, les trois volets de la stratégie – action militaire, diplomatie et développement – doivent se renforcer mutuellement.

L'importance de notre engagement en Afghanistan a conféré au Canada une grande influence parmi les pays qui travaillent de concert à l'accomplissement de progrès dans ce pays. Contribuer à bâtir un Afghanistan plus stable, mieux gouverné et plus fort sur le plan économique nous apparaît comme un objectif réalisable pour le Canada. Mais l'issue demeure incertaine. La guerre qui se déroule en Afghanistan est complexe. L'avenir est parsemé de dangers, qui peuvent faire échec aux plans les mieux élaborés et aux prévisions les plus sûres.

Cependant, au bout de trois mois de travaux, nous sommes convaincus que les recommandations figurant dans notre rapport, moyennant les conditions qui s'y rattachent, offrent une probabilité raisonnable de donner les résultats escomptés. C'est, en toute honnêteté, la meilleure assurance que nous puissions donner dans les circonstances actuelles.

Cartes

PROVINCES DE L'AFGHANISTAN

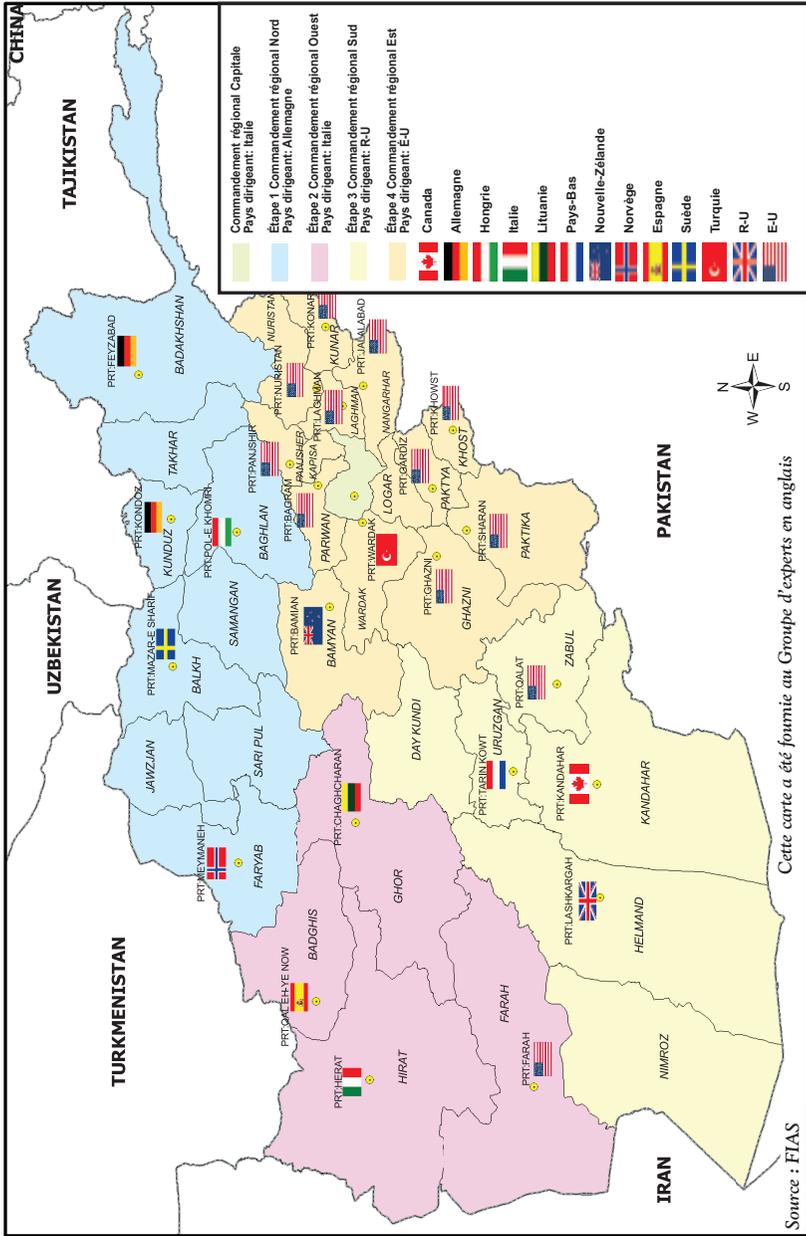


Source: Bureau du Conseil privé

RÉPARTITION DES GROUPES ETHNIQUES



COMMANDEMENTS RÉGIONAUX (CR) EN AFGHANISTAN ET EMPLACEMENT DES EPR



L'AFGHANISTAN ET LES PAYS AVOISINANTS



Source : Bureau du Conseil privé

Glossaire des termes clés

Accords de Bonn

Les accords de Bonn (dont le nom officiel est « Accord sur des arrangements temporaires en Afghanistan en attendant le rétablissement des établissements permanents de gouvernement »), signés le 5 décembre 2001, à Bonn, en Allemagne, ont été conclus sous l'égide des Nations Unies. Ils ont établi le cadre initial ayant facilité la transition vers un régime démocratique en Afghanistan, après l'invasion par les États-Unis au lendemain des attentats terroristes du 11 septembre 2001. Ce cadre comprenait l'adoption d'une constitution, des élections présidentielles en 2004, des élections parlementaires et provinciales en 2005, et les dispositions visant à instaurer le système judiciaire afghan.

Armée nationale afghane (ANA)

L'établissement, d'ici la fin de 2010 (tel qu'il est précisé dans les accords de Bonn), d'une Armée nationale afghane professionnelle et équilibrée sur le plan ethnique et comptant un effectif de 70 000 personnes, constitue l'un des cinq piliers de la stratégie de réforme de la sécurité du gouvernement de l'Afghanistan (ce chiffre pourrait bientôt être porté à 80 000, sous réserve d'une approbation formelle). Une fois qu'elle aura été entièrement formée, l'ANA sera chargée de la sécurité nationale, de l'application des lois et de la défense extérieure. L'ANA relève du ministère de la Défense nationale.

Assemblées de développement des districts (ADD)

Les Assemblées de développement des districts (ADD) sont composées de résidents des districts et offrent un mécanisme de participation et de consultation à des fins de mobilisation et de prise de décisions en matière de développement local. Environ 41 % de l'Afghanistan est représentée par des ADD.

Assemblée nationale (de l'Afghanistan)

L'Assemblée nationale de l'Afghanistan (fréquemment appelé « Parlement » de l'Afghanistan), qui en est encore à l'état naissant, est formée d'une Chambre haute et d'une Chambre basse, et assume des fonctions législatives et des fonctions de surveillance importantes. Si le président rejette une loi ayant reçu l'approbation de l'Assemblée nationale, le texte peut quand même être considéré comme ayant été approuvé et étant exécutoire si une majorité des deux tiers de la Chambre basse vote en sa faveur. L'Assemblée nationale peut aussi destituer des ministres au moyen d'un vote de censure. Dans l'intérêt de l'unité nationale, l'appartenance tribale, linguistique, religieuse ou régionale ne peut servir de base à la constitution d'un groupe politique ou aux activités d'un tel groupe.

Commandement régional (Sud) CR (S)

Le CR (S) constitue le théâtre des opérations de la FIAS qui englobe les six provinces du Sud-Ouest de l'Afghanistan, soit celles de Zâbol, d'Orozgân, de Nimrôz, de Deykandi, de Helmand et de Kandahar. Le Canada, le Royaume-Uni et les Pays-Bas dirigent tour à tour le CR (S). Le Canada est le pays membre de la FIAS chargé d'aider à la sécurité, au développement et à la gouvernance de la coalition dans la province de Kandahar, tandis que les Pays-Bas, le Royaume-Uni et les États-Unis assument cette fonction dans les provinces d'Orozgân, de Helmand et de Zâbol respectivement.

Commandement de la transition conjointe de la sécurité en Afghanistan (CSTC-A)

Le CSTC-A est l'organisme multinational dirigé par les États-Unis qui offre du matériel et de la formation à l'Armée nationale afghane et à la Police nationale afghane.

Conférence de Londres sur l'Afghanistan

La Conférence de Londres (du 31 janvier au 1er février 2006) a été coprésidée par le gouvernement de l'Afghanistan et les Nations Unies. Les discussions ont principalement porté sur un engagement de cinq ans de la communauté internationale à soutenir les efforts de l'Afghanistan en matière de sécurité, de gouvernance, de reconstruction, de développement et de lutte contre les stupéfiants, conformément au Pacte pour l'Afghanistan, qui a été officiellement adopté à cette occasion. Lors de la Conférence, le gouvernement de l'Afghanistan a également présenté sa Stratégie intérimaire pour le développement national (qui établit ses plans et ses priorités politiques et économiques sur une période de cinq ans).

Conseil de coordination et de surveillance conjoint (CCSC)

Le CCSC offre un soutien politique général relativement au Pacte pour l'Afghanistan. Il établit l'orientation concernant le règlement des problèmes importants en matière de coordination, de mise en œuvre et de financement, et des autres obstacles constatés par le gouvernement de l'Afghanistan ou la communauté internationale. Le CCSC est composé de sept représentants du gouvernement de l'Afghanistan et de 21 représentants de la communauté internationale, notamment le Canada.

Conseils de développement communautaire (CDC)

Le Programme de solidarité nationale (PSN) permet aux Afghans des régions rurales de s'exprimer au sujet du développement de leur pays par l'entremise de conseils de développement communautaire (CDC) élus. Quelque 19 200 CDC représentant plus des deux tiers des Afghans ruraux ont été élus en date de décembre 2007. Les CDC déterminent les priorités de développement et proposent des projets de reconstruction à l'échelle locale.

Engin explosif improvisé (EEI)

Par engin explosif improvisé, ou EEI, on entend un dispositif artisanal causant la mort ou des blessures à l'aide d'explosifs uniquement ou d'explosifs combinés à des produits chimiques ou biologiques toxiques, ou à des substances radioactives. La taille, la fonction, le camouflage et le mode d'acheminement des EEI peuvent varier. Ces engins peuvent être fabriqués à partir d'explosifs militaires ou commerciaux, d'explosifs improvisés ou de pièces d'artillerie. En général, les EEI sont activés soit par les victimes elles mêmes (p. ex., en posant le pied sur un plateau de pression ou en entrant en contact avec un câble), soit à distance, à l'aide d'un système de déclenchement joint au dispositif, soit par un kamikaze. Le degré de sophistication et l'effet des EEI varient grandement, et ils peuvent être conçus pour tuer un grand nombre de personnes ou pour endommager ou détruire des véhicules. Les forces de l'Afghanistan et de la coalition se sont retrouvées aux prises avec des EEI contenant des centaines de kilogrammes d'explosifs, conçus pour détruire les véhicules de combat les plus lourds, outre les dispositifs plus simples visant à blesser ou à tuer un seul soldat.

Équipes de liaison et de mentorat opérationnel (ELMO)

Les ELMO sont de petites équipes composées de personnel de la coalition; elles sont affectées à des unités de l'Armée nationale afghane en vue d'offrir une aide en matière de formation et, durant les opérations, d'accéder aux ressources de la FIAS, telles que des avions de surveillance et des hélicoptères.

Équipe provinciale de reconstruction (EPR)

Les équipes provinciales de reconstruction ont été constituées et utilisées en Afghanistan par les membres de l'OTAN et de la coalition en 2002-2003. On compte à l'heure actuelle 25 EPR à l'échelle du pays; le déploiement d'une nouvelle EPR menée par la République Tchèque dans la province de Logar est prévu pour le printemps 2008. Les EPR ont comme mandat d'aider le gouvernement d'Afghanistan démocratiquement élu à étendre son autorité, ainsi que de faire progresser les activités de développement et de gouvernance. La taille des EPR varie en fonction de la situation locale. Elles reçoivent des directives opérationnelles et une orientation stratégique du Comité directeur exécutif des EPR, qui est situé à Kaboul et est présidé par le ministre de l'Intérieur de l'Afghanistan et le commandant de la FIAS. L'équipe provinciale de reconstruction du Canada est située dans la ville de Kandahar (province de Kandahar, Sud du pays). L'EPR canadienne, qui compte 335 personnes, est un groupe intégré de spécialistes du développement, de diplomates, de militaires, de policiers et d'agents correctionnels qui soutiennent directement les activités de développement et de reconstruction.

Fonds en fiducie pour le maintien de la loi et de l'ordre en Afghanistan (LOTFA)

Le Fonds en fiducie pour le maintien de la loi et de l'ordre en Afghanistan, administré par le PNUD, finance les activités policières prioritaires à partir de fonds provenant de pays donateurs. Aux termes des ententes conclues, il revient au ministère de l'Intérieur d'assurer la formation de la nouvelle force policière, et il incombe au PNUD de gérer le LOFTA afin de financer les activités prioritaires, c'est-à-dire le paiement du salaire des policiers, la fourniture d'équipement non légal, la remise en état des installations pour la police, et l'offre d'une formation pour le perfectionnement des policiers et du personnel institutionnel. Le Canada contribue depuis longtemps au LOFTA; son versement de fonds le plus récent, effectué en 2006-2007, se chiffre à 30 millions de dollars.

Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS)

La FIAS est la force militaire internationale ayant reçu de l'ONU le mandat d'aider le gouvernement de l'Afghanistan à étendre son autorité et à créer un environnement sécuritaire dans lequel il est possible d'entreprendre des activités de reconstruction et de développement. La FIAS a été mise sur pied en 2001 après la Conférence de Bonn et, à l'origine, ses activités étaient principalement axées sur Kaboul. À la demande de l'ONU et du gouvernement de l'Afghanistan, l'OTAN a pris le commandement de la FIAS en août 2003 et a étendu ses activités à d'autres régions du pays; en 2006, la FIAS s'est vu confier la responsabilité d'assurer la sécurité dans tous les commandements régionaux en Afghanistan.

Forces nationales de sécurité de l'Afghanistan (FSNA)

L'expression « Forces nationales de sécurité de l'Afghanistan » renvoie de façon générale à l'ensemble des institutions nationales chargées d'assurer la sécurité de la population afghane. En termes simples, les FNSA englobent l'armée nationale afghane et tous les services de police nationaux.

Force opérationnelle interarmées en Afghanistan (JTF-A)

La JTF-A est la force opérationnelle civile militaire canadienne chargée d'offrir une aide en matière de sécurité, de développement et de gouvernance aux autorités afghanes et aux citoyens dans la province de Kandahar. Cette force opérationnelle, dirigée par un brigadier général canadien et comptant environ 2 500 personnes (militaires et civils), englobe trois éléments de mission clés : le groupement tactique, l'équipe provinciale de reconstruction et les équipes de liaison et de mentorat opérationnel.

Guerre asymétrique

Un conflit mettant aux prises au moins deux parties belligérantes dont la puissance militaire diffère considérablement, et dans lequel l'une des parties adopte des tactiques ou des stratégies prenant en compte cette différence (p. ex., le belligérant « le moins puissant » peut recourir à des stratégies ou à des tactiques visant à compenser les lacunes en ce qui concerne la quantité ou la qualité de ses forces, telles que des attentats-suicides).

Institutions de microfinancement (IMF)

Il s'agit d'un large éventail d'organismes ayant pour objectif d'offrir des services financiers à petite échelle, tels que des services d'épargne et de crédit, à des personnes pauvres et à faible revenu. Ce type d'institution comprend des organismes non gouvernementaux, des coopératives d'épargne et de crédit, des banques commerciales privées, des institutions financières non bancaires et des parties de banque d'État.

Ministère des Finances (MF) – gouvernement de l'Afghanistan

Le ministère des Finances est responsable de la gestion et de l'exécution du budget, de la perception de l'impôt et de la gestion des revenus douaniers de l'Afghanistan, ainsi que de l'organisation et du contrôle des dépenses publiques et des paiements.

Ministère de l'Intérieur (MI) – gouvernement de l'Afghanistan

Le ministère de l'Intérieur est responsable du maintien de la loi et de l'ordre au pays. En outre, il régleme le fonctionnement des diverses forces de sécurité, dont la police nationale, la police frontalière et les services correctionnels (cela ne s'étend toutefois pas à l'armée nationale, qui relève du ministère de la Défense).

Ministère de la Justice (MJ) – gouvernement de l'Afghanistan

Le ministère de la Justice est l'institution centrale, au sein de l'autorité exécutive du gouvernement de l'Afghanistan, responsable des questions juridiques à l'échelle du pays. Il collabore étroitement avec d'autres ministères et organismes gouvernementaux pour veiller à ce que la primauté du droit soit maintenue, notamment en mettant de l'avant des réformes ou des politiques destinées à améliorer la crédibilité et l'efficacité des systèmes judiciaires et juridiques. Il constitue le point de liaison central entre les différents ministères, le Cabinet du président et le Conseil des ministres en ce qui concerne un grand nombre de questions juridiques.

Ministère de la Lutte contre les stupéfiants (MLS) – gouvernement de l'Afghanistan

Le ministère de la Lutte contre les stupéfiants dirige la coordination, l'élaboration des politiques, la surveillance et l'évaluation pour l'ensemble des activités et des efforts de lutte contre les stupéfiants.

Ministère du Relèvement rural et du Développement (MRRD) – gouvernement de l'Afghanistan

Le ministère du Relèvement rural et du Développement (MRRD) a été créé pour élaborer et mettre en œuvre des programmes destinés à favoriser une croissance sociale et financière responsable dans les régions rurales, principalement dans les secteurs non agricoles. Il a des employés dans les 34 provinces de l'Afghanistan et exécute un large éventail de programmes financés à la fois par le Ministère lui-même et par la communauté internationale.

Opération Enduring Freedom (OEF)

L'Opération Enduring Freedom (Liberté immuable) (OEF) est le nom officiel qu'utilise le gouvernement des États-Unis pour désigner son intervention militaire à la suite des attentats du 11 septembre 2001. L'OEF-Afghanistan est le nom de la force militaire de la coalition, principalement dirigée par les États-Unis, qui a offert une assistance en matière de sécurité au gouvernement de l'Afghanistan après la chute du régime taliban. En 2006, la responsabilité des opérations classiques est officiellement passée de l'OEF à la FIAS. Cependant, l'OEF maintient des forces spéciales antiterroristes en Afghanistan. Le Commandement de la transition conjointe de la sécurité en Afghanistan, bien qu'œuvrant en étroite collaboration avec la FIAS, est sous le commandement et le contrôle de l'OEF.

Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)

L'OTAN consiste en une alliance de 26 pays d'Amérique du Nord et d'Europe dont les actions sont guidées par les objectifs du Traité de l'Atlantique Nord signé le 4 avril 1949. L'OTAN a pour rôle fondamental de protéger la liberté et la sécurité de ses pays membres par des moyens politiques et militaires.

Pacte pour l'Afghanistan

Le Pacte pour l'Afghanistan, qui a été adopté le 31 janvier 2006 lors de la Conférence de Londres sur l'Afghanistan, constitue un cadre quinquennal de coopération entre le gouvernement de l'Afghanistan, les Nations Unies et la communauté internationale. Il établit des objectifs convenus de sorte que les Afghans puissent vivre en paix et en sécurité, sous un régime de primauté du droit, dans un contexte de saine gouvernance et de protection des droits de la personne conjugués à un développement économique et social durable.

Police nationale afghane (PNA)

La Police nationale afghane est la plus importante institution policière d'Afghanistan; elle regroupe la police en uniforme, la police frontalière, la police chargée de l'ordre civil et la police des stupéfiants. La PNA relève du ministère de l'Intérieur. Le Pacte pour l'Afghanistan autorisait un effectif de 62 000 policiers, mais celui-ci a pu être augmenté à 82 000 policiers à la suite d'une modification apportée par le Conseil de coordination et de surveillance conjoint (CCSC) en avril 2007.

Programme pour un nouveau départ en Afghanistan (ANBP)

Le programme pour un nouveau départ en Afghanistan est un projet du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Il a été créé en avril 2003 afin d'aider le gouvernement de l'Afghanistan à entreprendre le désarmement, la démobilisation et la réintégration d'anciens combattants. L'ANBP intervient dans deux projets ayant trait à la sécurité : le projet de Destruction des mines antipersonnel et des munitions et le projet de Démantèlement des groupes armés illégaux (DIAG).

Programme de solidarité nationale (PSN)

Le Programme de solidarité nationale est le principal programme de développement communautaire du gouvernement de l'Afghanistan. Il a pour objectif de réduire la pauvreté en habilitant les collectivités, en améliorant la gouvernance à l'échelon local et en accroissant le capital social, humain et économique. Le PSN, qui a été créé par le gouvernement de l'Afghanistan, permet aux Afghans des régions rurales de s'exprimer sur des questions touchant le développement de leur pays, par le biais de l'élection de représentants de leur collectivité aux conseils de développement communautaire (CDC). Le Programme appuie les CDC dans leurs efforts pour aider les collectivités à mener à terme les processus visant à déterminer, à planifier, à gérer et à surveiller leurs propres projets de développement.

Stratégie de développement national de l'Afghanistan (SDNA)

La Stratégie de développement national de l'Afghanistan établit les priorités stratégiques et les mécanismes de développement dans trois secteurs : la sécurité; la gouvernance, la primauté du droit et les droits de la personne; le développement économique et social.

Annexe 1 : Le mandat et les membres du Groupe d'experts

LE MANDAT

Le Canada est présent en Afghanistan à la demande du gouvernement démocratiquement élu de ce pays, dans le cadre d'une mission déployée sous l'égide de l'OTAN et avec la sanction des Nations Unies. La mission actuelle implique un rôle militaire important dans la province de Kandahar, où le Canada contribue à instaurer la sécurité nécessaire pour poursuivre le développement, renforcer et améliorer la capacité à gouverner et faciliter l'exécution de programmes et de projets en vue de la relance économique et du redressement durables de l'Afghanistan.

Au cours des prochaines années, l'Afghanistan continuera de figurer en tête des priorités de l'OTAN, des Nations Unies et de plusieurs pays alliés. En effet, la mise en oeuvre du Pacte pour l'Afghanistan, dont le Canada est signataire et auquel il apporte une importante contribution, de concert avec 50 autres pays et 10 organisations internationales, se poursuivra jusqu'en 2011.

La décision de déployer à Kandahar des militaires canadiens ainsi qu'une équipe provinciale de reconstruction (EPR) a été annoncée en mai 2005. Les premiers militaires sont arrivés en août 2005. En mai 2006, le Parlement a autorisé la prolongation de la présence militaire canadienne dans le Sud de l'Afghanistan jusqu'en février 2009.

Pour que la population de Kandahar puisse bénéficier des bienfaits du développement, il est essentiel de sécuriser la région. En septembre 2005, l'ancien ministre de la Défense a d'ailleurs déclaré ce qui suit : « L'Afghanistan peut encore être considéré comme un État fragile [...] Malgré des progrès substantiels à ce jour, ce pays a besoin que la communauté internationale poursuive ses efforts pour accéder à la paix, à la stabilité et à la prospérité. Faute d'une action internationale ferme, multiforme et durable, l'Afghanistan risque d'imploser et de se transformer en "narco-État". Or, ce n'est pas là dans notre intérêt. »

Dernièrement, le premier ministre Harper a fait la déclaration suivante : « La dure réalité, c'est qu'aucun progrès n'est possible en Afghanistan sans sécurité, c'est-à-dire celle que s'affairent à fournir nos femmes et nos hommes en uniforme, au prix de sacrifices et à force de détermination. Sans sécurité, les travailleurs du développement ne peuvent œuvrer à la reconstruction ni apporter une aide humanitaire; les policiers et les agents correctionnels ne peuvent faire respecter la justice et la paix; les diplomates ne peuvent renforcer la démocratie et promouvoir les droits humains. »

L'action menée par le Canada se fonde sur des priorités canadiennes claires et répond à un double objectif :

1. fournir la sécurité requise pour permettre au développement de s'engager dans le Sud de l'Afghanistan;
2. aider le gouvernement afghan à appliquer les principes de la bonne gouvernance et à bâtir un avenir meilleur pour ses citoyens.

Cette action répond également à un autre objectif poursuivi par le Canada, à savoir jouer un rôle constructif dans le monde et, conformément à sa tradition, appuyer les efforts collectifs engagés sous l'impulsion de la communauté internationale.

Au cours des prochains mois, il faudra décider de la nature de notre présence au-delà de cette date. Le gouvernement a fait savoir clairement que, avant qu'une décision finale ne soit prise, les modalités de la mission militaire seront soumises de nouveau pour examen au Parlement.

À l'heure où le gouvernement se penche sur l'orientation future de nos efforts, et le Parlement examine les modalités de la présence militaire canadienne en Afghanistan après 2009, il est important d'obtenir des perspectives indépendantes sur l'éventail complet des options proposées.

Voici les options à examiner; ces options n'en excluent pas nécessairement d'autres:

- Option 1 :** Former, soutenir et mettre sur pied une armée et une force de police afghanes capables d'œuvrer éventuellement en autonomie dans la province de Kandahar, avec retrait progressif des Forces canadiennes à partir de 2009, selon les progrès réalisés vers l'atteinte de cet objectif.
- Option 2 :** Axer les efforts déployés à Kandahar sur le développement et la gouvernance, en ayant recours à la capacité militaire requise pour protéger adéquatement et efficacement nos effectifs civils qui oeuvrent dans ces domaines. Pour cela, il faudra qu'un autre pays (ou d'autres pays) déploie une force militaire suffisante pour créer les conditions sécuritaires nécessaires à la poursuite d'une telle action dans cette même province.
- Option 3 :** Déployer dans une autre région de l'Afghanistan les Forces canadiennes, ainsi que les efforts pour assurer la sécurité des civils, le développement et la bonne gouvernance.
- Option 4 :** Ordonner le retrait d'Afghanistan de tous les militaires canadiens, après février 2009, sauf ceux qui seraient nécessaires à la sécurité des civils canadiens qui resteront sur place.

Chaque option comporte certains coûts, risques et avantages. De plus, elles ne s'excluent pas mutuellement, de sorte que l'option finale pourrait comporter certains éléments issus d'autres options.

Il est également difficile de prévoir la nature exacte du contexte politique et sécuritaire en Afghanistan au-delà de 2009. Et une élection présidentielle est prévue en 2009 même.

C'est ainsi qu'un groupe d'éminents experts canadiens a été constitué, avec comme mandat d'évaluer les facteurs qui influenceront sur la décision relative au rôle du Canada en Afghanistan après 2009. Le groupe est également chargé de fournir une analyse, des perspectives et de formuler des recommandations sur l'orientation à suivre. Il sera composé de cinq membres, dont le président. Il disposera des ressources et du personnel de soutien nécessaires pour fournir des avis éclairés et complets sur toutes ces questions, aussi bien ici, au Canada, que sur place, en Afghanistan. Il est également prévu de prendre les dispositions nécessaires pour faciliter la visite du groupe d'experts dans ce pays. Le groupe rendra compte de ses conclusions avant la fin de janvier 2008 et le rapport sera rendu public immédiatement.

Dans ses délibérations le groupe tiendra compte des aspects suivants :

- La nécessité de respecter le sacrifice consenti par des Canadiens pour aider le peuple afghan à édifier une société stable, autonome et démocratique, ainsi que contribuer à de meilleures perspectives économiques pour ses citoyens.
- Les investissements importants du Canada en Afghanistan, qu'il s'agisse de ressources, d'efforts ou d'infrastructure.
- Les progrès à ce jour, et le risque d'une détérioration de la sécurité et des conditions liées au développement selon l'orientation suivie.
- Les objectifs des Nations Unies et de l'OTAN, qui s'énoncent comme suit :
 - que tous les pays de l'OTAN aident l'Afghanistan dans ses efforts visant à créer les conditions de sécurité nécessaires au développement ainsi qu'à bâtir une vie meilleure pour tous ses citoyens;
 - que l'Afghanistan ne serve plus de camp retranché pour le terrorisme international.
- La réputation internationale du Canada.

Toute décision finale concernant la prochaine étape de la mission canadienne devra être mise en œuvre de manière sécuritaire et efficace, en menant les consultations nécessaires auprès du gouvernement afghan, de l'OTAN et d'autres partenaires en Afghanistan.

MEMBRES DU GROUPE

John Manley, C.P.

L'honorable John Manley est avocat-conseil chez McCarthy Tétrault. M. Manley donne des conseils stratégiques sur des questions d'intérêt public, notamment en matière de commerce, de télécommunications, de sécurité et de finances. Des clients lui demandent également son avis sur des questions qui se rapportent aux gouvernements étrangers.

M. Manley est devenu député libéral au Parlement en 1988. Il a été réélu trois fois. De 1993 à 2000, il a été ministre de l'Industrie et ministre responsable de chacun des trois ministères dédiés au développement économique régional au sein du gouvernement fédéral.

M. Manley a été ministre des Affaires étrangères de 2000 à 2002. À la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001, il a été nommé au poste de président du nouveau Comité ministériel spécial sur la sécurité publique et l'antiterrorisme, devenant ainsi l'homologue canadien du directeur du Department of Homeland Security des États-Unis, le gouverneur Tom Ridge. En décembre 2001, il a été nommé l'une des personnes les plus influentes de l'année par l'édition canadienne du magazine *TIME* pour le rôle qu'il a joué après les événements du 11 septembre.

En janvier 2002, M. Manley est devenu vice-premier ministre du Canada, ministre responsable de l'Ontario, ministre de l'Infrastructure et des Sociétés d'État ainsi que président des principaux comités du Cabinet. Il est devenu ministre des Finances en juin 2002 et a présenté le budget fédéral en février 2003.

Après avoir quitté le Cabinet fédéral, M. Manley a conseillé le ministre de l'Énergie de l'Ontario sur l'avenir de la société d'énergie électrique provinciale. Il a en outre été co-président d'un groupe de travail indépendant sur l'avenir de l'Amérique du Nord créé par le Council on Foreign Relations.

M. Manley est administrateur de Corporation Nortel Networks, de la Banque Canadienne Impériale de Commerce et de Chemin de fer Canadien Pacifique. Il est aussi président du conseil d'administration d'Optosecurity Inc. Il est membre de divers comités consultatifs et organismes sans but lucratif, dont CARE Canada, MaRS, l'Université de Waterloo, la Fondation du Centre national des Arts, le Conference Board of Canada et l'Institut de recherche en politiques publiques.

M. Manley est diplômé de l'Université Carleton (B.A., 1971) et de l'Université d'Ottawa (LL.B., 1976) où il a obtenu la médaille d'or de sa promotion. Il a été clerc du très honorable Bora Laskin, juge en chef du Canada. Il a été admis au

Barreau de l'Ontario en 1978. M. Manley a également obtenu le titre de Chartered Director de l'Université McMaster en février 2006 et a reçu des doctorats honorifiques de l'Université d'Ottawa et de l'Université Carleton.

Derek H. Burney, O.C., LL.D.

Conseiller stratégique principal, Ogilvy Renault

En tant que conseiller stratégique principal du cabinet, M. Burney aide les clients à trouver des solutions à des questions d'ordres transfrontalier et national, de même que relativement aux politiques en matière de commerce et d'investissement. Avant de se joindre au cabinet, M. Burney a joué un rôle central dans le développement économique et politique du Canada pendant une carrière au cours de laquelle il a occupé divers postes de haut niveau tant dans le secteur public que dans le secteur privé au Canada.

M. Burney s'est joint au service extérieur canadien en 1963. En 1981, après avoir terminé un mandat de sept ans au Japon et un autre mandat de trois ans comme ambassadeur du Canada en Corée, il a été l'administrateur du premier Sommet du G-7 dont le Canada a été l'hôte et il est subséquemment devenu directeur général du Bureau de la politique commerciale et des affaires économiques générales. À ce titre, il a dirigé un important programme d'examen interministériel de la politique commerciale du Canada qui a ultimement jeté les bases analytiques de l'initiative qui a mené au libre-échange.

En 1987, M. Burney est devenu chef de cabinet du premier ministre du Canada, et il a personnellement participé à la négociation et à l'heureuse conclusion de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis. M. Burney a été nommé ambassadeur du Canada aux États-Unis en 1989. Il a agi comme représentant personnel du premier ministre au cours des préparatifs des Sommets du G-7 en 1990, 1991 et 1992, et il a joué un rôle central dans les négociations qui ont mené à l'élargissement de l'accord commercial Canada-États-Unis vers l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et à la conclusion du Traité sur les pluies acides.

La carrière de M. Burney dans le secteur privé a débuté en 1993 lorsqu'il a été nommé président du conseil et chef de la direction de Bell Canada International (BCI). À ce titre, il a supervisé les investissements fructueux de BCI au Royaume-Uni, aux États-Unis, en Asie et en Amérique latine. De 1999 à 2004, M. Burney a été président et chef de la direction de CAE Inc., maintenant le deuxième plus important fournisseur indépendant de matériel de formation des pilotes d'avions commerciaux dans le monde.

M. Burney est président du conseil de CanWest Global Communications Corp. et administrateur de TransCanada Pipelines Limitée. Il est aussi Fellow du "Canadian Defence & Foreign Affairs Institute."

En 2004, M. Burney est devenu professeur invité et *Senior Distinguished Fellow* à la Norman Paterson School of International Affairs de l'Université Carleton.

M. Burney a dirigé l'équipe de transition du Parti conservateur après l'élection fédérale qui a eu lieu au début de 2006.

En octobre 2007, M. Burney a été nommé par le premier ministre Stephen Harper au sein du nouveau Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan.

Les mémoires de M. Burney portant sur son service au sein du gouvernement, intitulés *Getting it Done*, ont été publiés en 2005. Il a aussi écrit des articles pour la revue *Options politiques*, qui traite des politiques d'intérêt public du Canada, ainsi que pour plusieurs grands journaux. M. Burney a reçu le Prix pour services insignes de la fonction publique du Canada en 1992 et il a été nommé officier de l'Ordre du Canada en 1993. Il est titulaire de doctorats honorifiques en droit des universités Lakehead, Queen's, Wilfrid Laurier et Carleton.

Diplômes M.A. (Queen's University, 1964) B.A.(Hons.) (Queen's University, 1962)

Jake Epp

L'honorable Jake Epp est président de l'Ontario Power Generation Inc. depuis 2004; il a également été le président intérimaire de cette société de décembre 2003 à avril 2004.

De 1972 à 1993, M. Epp a été député de la circonscription de Provencher (Manitoba), période au cours de laquelle il a occupé trois postes de ministre : ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources (de 1989 à 1993), ministre de la Santé nationale et du Bien-être social (de 1984 à 1989) et ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (de 1979 à 1980).

M. Epp a été premier vice-président chez TransCanada PipeLines ainsi que président de TransCanada International (de 1993 jusqu'au 31 décembre 2000).

Depuis 2002, M. Epp est également président de l'organisme Partenaires canadiens pour la santé internationale.

M. Epp a obtenu un baccalauréat ès arts et un baccalauréat en éducation de l'Université du Manitoba respectivement en 1961 et en 1965. En juin 1979, il a été nommé membre du Conseil privé du Canada et a reçu en 1988 un doctorat honorifique de l'Université Western. En juillet 2006, il a été accrédité par l'Institut des administrateurs de sociétés.

L'honorable Paul Tellier, C.P., C.C., c.r.

Paul M. Tellier a été président-directeur général et administrateur de Bombardier Inc. en 2003 et 2004. Avant cela, il a été pendant 10 ans président-directeur général et administrateur de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN). Du mois d'août 1985 jusqu'à son entrée au CN en 1992, M. Tellier a été greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet du gouvernement du Canada, soit le plus haut poste de la fonction publique du Canada. M. Tellier a reçu de nombreux prix, dont celui du PDG de l'année du Canada en 1998 et celui du PDG le plus respecté du Canada, selon un sondage réalisé par la firme KPMG/Ipsos-Reid en 2003. M. Tellier a occupé divers postes dans le secteur public, dont ceux de sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien en 1979 et de sous-ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources en 1982. Diplômé de l'Université d'Ottawa et de l'Université d'Oxford, en Angleterre, il a été reçu au Barreau du Québec en 1963. M. Tellier est membre du conseil d'administration de nombreuses sociétés, dont Alcan, Bell Canada Enterprises (BCE), Bell Canada et Telesat Canada, GM Canada et McCain Foods Ltd. Il est président du conseil de Global Container Terminals Inc. (GCT). Il agit également comme conseiller stratégique pour la Société Générale, une banque internationale dont le siège social est en France. En 1995, il a coprésidé la campagne Centraide du Grand Montréal. Il a été nommé compagnon de l'Ordre du Canada en 1993. Il s'est joint au conseil consultatif de la Faculté de gestion Desautels de l'Université McGill en septembre 2006.

Pamela Wallin

Pamela Wallin, O.C., O.S.M., est conseillère principale pour les relations Canada-É.U. auprès du président de l'Americas Society et du Council of the Americas, à New York. Au Canada, elle siège à plusieurs conseils d'administration, dont celui de CTVGlobemedia, société multimédia canadienne de premier plan qui possède des actions dans le réseau CTV et *The Globe and Mail*; de Gluskin Sheff & Associates, cabinet de gestion des placements et du patrimoine; d'Oilsands Quest, société d'exploitation des ressources énergétiques; et de Jade Tower, société indépendante de télécommunications. Chancelière de l'Université de Guelph, Mme Wallin est membre d'un conseil consultatif spécial à la BMO Harris Bank, coprésidente du conseil stratégique national du Mazankowski Alberta Heart Institute et membre du conseil d'administration de l'Institut ontarien de recherche sur le cancer. Elle est également depuis peu officier de l'Ordre du Canada.

Annexe 2 : Consultations¹

Gouvernement de l'Afghanistan, parlementaires et fonctionnaires provinciaux

- * Ryda Azimi, sénateur, Mishrano Jirga (Chambre haute de l'Assemblée nationale), République islamique d'Afghanistan
- * Colonel Abdul Bashir, commandant, 1^{ère} Brigade, Corps 205, Armée nationale afghane
- * Sayed Hamed Gailani, président adjoint principal de la Mishrano Jirga (Chambre haute de l'Assemblée nationale), République islamique d'Afghanistan
- * Son Excellence Hamid Karzaï, président, République islamique d'Afghanistan
- * Assadullah Khalid, gouverneur de la province de Kandahar
- * Tonita Murray, conseillère principale en matière de police et égalité des sexes, ministère de l'Intérieur, gouvernement de l'Afghanistan
- * Atta Mohammed Noor, gouverneur de la province de Balkh
- * Jolanie Popal, directeur général, Administration indépendante de la gouvernance locale, République islamique d'Afghanistan
- * Mohammad Younus Qanooni, président de la Wolesi Jirga (Chambre basse de l'Assemblée nationale), République islamique d'Afghanistan
- * Zalmai Rassoul, conseiller à la sécurité nationale, République islamique d'Afghanistan
- * Amrullah Saleh, directeur général, Direction nationale de la Sécurité, République islamique d'Afghanistan
- Omar Samad, ambassadeur de la République islamique d'Afghanistan au Canada
- * Brigadier-général Agha Saqib, chef de police, province de Kandahar
- * Sabrina Saqib, députée de la Wolesi Jirga (Chambre basse de l'Assemblée nationale), Kaboul
- * Habiba Sarabi, gouverneur de la province de Bâmiyân
- * Lieutenant-colonel Shirh Shah, commandant, 1^{er} Kandak, 1^{ère} Brigade, Corps 205, Armée nationale afghane
- * Rangin Dadfar Spanta, ministre des Affaires étrangères, République islamique d'Afghanistan

¹ Liste des personnes rencontrées par les membres du Groupe d'experts indépendant. L'astérisque (*) signifie que les rencontres ont eu lieu en Afghanistan.

Zahir Tanin, Représentant permanent de l'Afghanistan aux Nations Unies, New York

* Noorulhaq Uloomi, député, province de Kandahar

* Général Abdurahim Wardak, ministre de la Défense, République islamique d'Afghanistan

* Qazi Mohamod Yaqoob, juge provincial, province de Kandahar

* Khaliq Yar, procureur en chef, province de Balkh

* Mohammed Ihsan Zia, ministre du Relèvement rural et du développement, République islamique d'Afghanistan

Société civile afghane

* Sayeed Ahmad, représentant, Conseil de développement communautaire, province de Bâmiyân

* Malem Akbar, sage tribal, province de Kandahar

* D^r Muhammed Ali, Hôpital de Bâmiyân

* Haji Atiq, Conseil provincial de Kandahar

* Farhad Azimi, Conseil provincial de Balkh

* Said Fayezada, gestionnaire régional, Chambre de commerce, province de Balkh

Ashraf Ghani, chancelier, Université de Kaboul

* Abdulleh Ghul (bénéficiaire de services de microcrédit), province de Bâmiyân

* Nafisa Ghiasi, directrice d'une école secondaire pour jeunes filles, province de Balkh

Aziz Hakimi, directeur exécutif, The Killid Group

* Ahmad Wali Karzaï, président, Conseil provincial de Kandahar

* Qayyum Karzaï, député de la Wolesi Jirga, République islamique d'Afghanistan

* Haji Ali Ahmad Khan, sage tribal, province de Kandahar

* Semira Manaseki, administratrice, programme de sages-femmes, Hôpital de Bâmiyân

* M^{me} Nastura, représentante, Conseil de développement communautaire, province de Bâmiyân

* Sayed Mobin, Afghanistan Investment Support Agency, province de Balkh

* Professeur Nurallah Mohsini, président, Afghanistan Institute of Democracy

* Abdullah Muhsene, sage tribal, province de Kandahar

* D^r Ghulam Mohammad Nadir, chef du service de chirurgie, Hôpital de Bâmiyân

* Haji Nazar, sage tribal, province de Kandahar

* Qadir Norzai, Conseil provincial de Kandahar

* Haji Mahmud Ogha, sage tribal, province de Kandahar

* Said Zahir Ogha, sage tribal, province de Kandahar

* Haji Pacha, membre de la Amn Jirga (de la paix)

* M. Salam, sage tribal, province de Kandahar

Sima Samar, présidente, Commission afghane indépendante des droits de la personne

* Sayed Rahim Sattar, vice-président, Bureau afghan de coordination des ONG

* Khan Shirin, représentant, Conseil de développement communautaire, province de Bâmiyân

* Tabardin, sage tribal, province de Kandahar

* Karim Talib, sage tribal, province de Kandahar

* Ahmad Shah Tarakai, Conseil provincial de Kandahar

* Harish Vashisthat, enseignant, École de la fonction publique, province de Bâmiyân

* Ali Yawar, sage tribal, province de Kandahar

* Zalma Younisi, sage tribal, province de Balkh

* Fatima Hassan Zada (bénéficiaire de services de microcrédit), province de Bâmiyân

Hameed Zarabi, rédacteur en chef, magazine Ashian

* Sages de la Shura du district de Zharey, province de Kandahar

* Diplômées et stagiaires, programme de sages-femmes, Hôpital de Bâmiyân

Représentants d'États étrangers

Munir Akram, Représentant permanent du Pakistan aux Nations Unies, New York

Karel de Beer, ambassadeur du Royaume des Pays-Bas au Canada

Ulrich Brandenburg, Représentant permanent de la République fédérale d'Allemagne à l'OTAN

Le très honorable Des Browne, secrétaire d'État à la Défense, Royaume-Uni

Le très honorable Lord Mark Malloch Brown, ministre d'État, ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth, Royaume-Uni

Nicholas Burns, sous-secrétaire d'État, affaires politiques, département d'État, États-Unis

Eliot Cohen, conseiller, département d'État américain

Richard Duqué, Représentant permanent de la République de France à l'OTAN

Vice-Amiral A. K. Dymock,
Représentant militaire du Royaume-
Uni, Mission permanente du
Royaume-Uni à l'OTAN

Eric Edelman, sous-secrétaire à la
Défense (politiques), département
américain de la Défense

Stewart Eldon, Représentant
permanent du Royaume-Uni à l'OTAN

Dan Fata, sous-secrétaire adjoint à la
Défense (politiques de l'Europe et de
l'OTAN), département américain de la
Défense

* Colonel Brendon Fraher (Nouvelle-
Zélande), commandant du contingent,
équipe provinciale de reconstruction,
province de Bâmiyân

Henrietta Fore, sous-secrétaire d'État et
administratrice, Agence internationale
pour le développement, États-Unis

* Ettore Francesco, ambassadeur de
l'Italie en République islamique
d'Afghanistan

Gregory Gottlieb, sous-administrateur
adjoint (démocratie, conflit et
assistance humanitaire), Agence
internationale pour le développement,
États-Unis

Stephen Hadley, conseiller à la sécurité
nationale (adjoint du président en
matière de sécurité nationale), Conseil
national de sécurité des États-Unis

Per Poulsen-Hansen, Représentant
permanent du Danemark à l'OTAN

Donald Kerr, sous-directeur principal,
Service national du renseignement,
Bureau du directeur national du
renseignement, États-Unis

Zalmay Mamozy Khalizad,
Représentant permanent des États-
Unis aux Nations Unies, New York

* Regis Koetschet, ambassadeur de la
République de France en République
islamique d'Afghanistan

Peter Kujawinski, conseiller en
politiques, Mission permanente des
États-Unis aux Nations Unies,
New York

Lieutenant-général Douglas Lute,
conseiller adjoint à la sécurité
nationale (Irak et Afghanistan),
Conseil national de sécurité des
États-Unis

Victoria Nuland, Représentante
permanente des États-Unis à l'OTAN

* Lieutenant-colonel Per Olsson, chef
d'état-major, équipe provinciale de
reconstruction dirigée par la Suède,
province de Balkh

* Andrew Patrick, chargé, ambassade
du Royaume-Uni en République
islamique d'Afghanistan

Alan Pino, agent du renseignement
national (Proche-Orient), Bureau
américain du directeur de la Sécurité
nationale

Brigadier-général Mark Ramsay, directeur adjoint des affaires politico-militaires (Europe, OTAN, Russie et Afrique), État-major interarmées, département américain de la Défense

Condoleezza Rice, secrétaire d'État, département d'État, États-Unis

Mark Robertson, Adjoint à l'agent principal du renseignement national pour l'Asie du sud-est, Bureau du directeur national du renseignement, États-Unis

Herman Schaper, Représentant permanent du Royaume des Pays-Bas à l'OTAN

Gerhard Schlaudraff, conseiller, division de la réforme de la police en Afghanistan, ministère des Affaires étrangères, République fédérale d'Allemagne

Nirupam Sen, Représentant permanent de l'Inde aux Nations Unies, New York

Tom Shannon, secrétaire d'État adjoint (hémisphère occidental), département d'État, États-Unis

Igor Shcherbak, premier Représentant permanent adjoint de la Fédération de Russie aux Nations Unies, New York

James Shinn, secrétaire adjoint à la Défense par intérim pour l'Asie, département américain de la Défense

Mitch Shivers, sous-secrétaire adjoint à la Défense par intérim pour l'Asie centrale, département américain de la Défense

* Yvonne Stassen, chargée, ambassade du Royaume des Pays-Bas en République islamique d'Afghanistan

Mark Strmecki, conseiller politique, Mission permanente des États-Unis aux Nations Unies

Vice-amiral W. D. Sullivan, Représentant militaires des États-Unis à l'OTAN

* Commandant Juha Vauhkonen, commandant adjoint, équipe provinciale de reconstruction dirigée par la Suède, province de Balkh

Mark Ward, sous-administrateur adjoint par intérim pour l'Asie et le Proche-Orient, Agence américaine pour le développement international

* Brigadier-général Dieter Warnecke, commandant allemand, Commandement régional du Nord, province de Balkh

Francesc Vendrell, Représentant spécial de l'Union européenne en Afghanistan

* William Wood, ambassadeur des États-Unis en République islamique d'Afghanistan

Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)

Général John Craddock, Commandant suprême des Forces alliées en Europe

Lieutenant-général Karl Eikenberry, vice-président, Comité militaire de l'OTAN

Ambassadeur Daan W. Everts, Haut représentant de l'OTAN en Afghanistan

Brigadier-général James Ferron, J2 (chef du renseignement), quartier général de la FIAS

Lieutenant-général P. J. M. Godderij, directeur, état-major militaire international

Martin Howard, Secrétaire général adjoint (opérations), OTAN

Général Dan K. McNeill, commandant, Force internationale d'assistance à la sécurité, Afghanistan

* Major-général Jacko Page, commandant, Commandement régional du Sud, Force internationale d'assistance à la sécurité, Afghanistan

Lieutenant-général David Richards, Allied Rapid Reaction Corps (ARRC), OTAN

* Major-général Garry Robison, commandant adjoint – stabilité, Force internationale d'assistance à la sécurité, Afghanistan

* Jaap de Hoop Scheffer, Secrétaire général, Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

Opération Enduring Freedom (OEF)

* Major-général Robert W. Cone, général commandant, Commandement de la transition conjointe de la sécurité en Afghanistan

* Colonel Peter W. Foreman, général commandant adjoint, développement de la police, Commandement de la transition conjointe de la sécurité en Afghanistan

* Brigadier-général Jay H. Lindell, commandant, développement de l'Armée de l'air nationale afghane, Commandement de la transition conjointe de la sécurité en Afghanistan

* Brigadier-général Dennis C. Tabbenor, général commandant adjoint – développement de l'Armée nationale afghane, Commandement de la transition conjointe de la sécurité en Afghanistan

* Brigadier-général Andrew Twomey, général commandant adjoint – programmes, Commandement de la transition conjointe de la sécurité en Afghanistan

Nations Unies

Salman Ahmed, adjoint exécutif au Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies (présentement un chercheur invité à Princeton)

* Chris Alexander, Représentant spécial adjoint (politique) du Secrétaire général en Afghanistan, Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan

* Bo Asplund, Représentant spécial adjoint (développement) du Secrétaire général, Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan

* Elizabeth Bayer, directrice de pays adjointe, Afghanistan, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

Andrew Cox, chef de bureau, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, Nations Unies

Ambassadeur Lakhdar Brahimi, ancien conseiller spécial du Secrétaire général des Nations Unies

Erica Feller, haute-commissaire adjointe pour la protection, Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Jean-Marie Guéhenno, Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Sir John Holmes, Secrétaire général adjoint et coordonnateur de l'aide d'urgence des Nations Unies

* Abdul Latif, adjoint aux affaires politiques, Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (province de Balkh)

* Salvatore Lombardo, représentant en Afghanistan, Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

* Catherine Mbengue, représentante en Afghanistan, Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Janan Mosazai, ancien conseiller aux affaires politiques, Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan

* Anita Nirody, directrice de pays, Afghanistan, Programme de développement des Nations Unies

Hafiz Pasha, sous-secrétaire général pour l'Asie, Programme de développement des Nations Unies

* David Wilson, directeur, Programme pour un nouveau départ en Afghanistan, Programme de développement des Nations Unies

Spécialistes de la question afghane et spécialistes de domaine

Sally Armstrong, C.M., auteure et militante des droits de la personne

Amir Attaran, professeur agrégé et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en Santé de la population et politique du développement mondial, Université d'Ottawa,

Frederick D. Barton, codirecteur, Projet de reconstruction post-conflit, et conseiller principal, Programme de sécurité internationale, Center for Strategic and International Studies

David Bercuson, directeur, Centre for Military and Strategic Studies, Université de Calgary

Robert Blackburn, vice-président principal, SNC Lavalin International

L'honorable Jean-Jacques Blais, ancien chef de mission en Afghanistan pour Élections Canada (et ancien député et ministre canadien)

Sarah Chayes, auteure, journaliste,
fondatrice de l' Arghand Cooperative

Anthony Cordesman, titulaire de la
Chaire Arleigh A. Burke en études
stratégiques, Center for Strategic and
International Studies

Paul Fishstein, directeur, Afghanistan
Research and Evaluation Unit

Louise Fréchette, « Senior Fellow »,
Centre for International Governance
Innovation, Université de Waterloo

Jack Granatstein, professeur émérite de
recherche en histoire, Université York

Fen Hampson, directeur, Norman
Patterson School of International
Affairs, Université Carleton

Peter Harder, conseiller principal,
Fraser Milner Casgrain (et ancien sous-
ministre des Affaires étrangères, de
2003 à 2007)

Bob Hathaway, directeur, programme
de l'Asie, Woodrow Wilson
International Center for Scholars

Lee Hamilton, président et directeur,
Woodrow Wilson International Center
for Scholars

Paul Heinbecker, « Senior Fellow »,
Centre for International Governance
Innovation, Université de Waterloo

Seth Jones, spécialiste du contre-
terrorisme, RAND Corporation

Arthur Kent, journaliste

Eugene Lang, auteur, rédacteur et
expert-conseil en matière de politique
publique (ancien chef de cabinet de
deux ministres de la Défense nationale
du Canada, de 2002 à 2006)

David Mansfield, expert-conseil
indépendant et spécialiste de la lutte
contre les stupéfiants

* Joanna Nathan, analyste principale
sur l'Afghanistan, International Crisis
Group

Ambassadeur Ron Neumann, ancien
ambassadeur des États-Unis en
République islamique d'Afghanistan
(de 2005 à 2007)

Keith Newman, vice-président,
Environics Research Group Ltd.

Ambassadeur Manfred von Nostiz (à la
retraite), ancien diplomate canadien

Roland Paris, titulaire de la Chaire de
recherche en sécurité et gouvernance
internationales, Université d'Ottawa

Ahmed Rashid, auteur et journaliste

Robin Raphel, premier vice-président,
National Defence University

Bruce Reidel, Institut Brookings

Barnett Rubin, directeurs des études
et « Senior Fellow », Center on
International Cooperation, New York
University

Cheshmak Farhoumand-Sims,
professeure adjointe, études sur le
conflit, Université St. Paul (et Afghan
Women's Advocacy Commission of
Canada)

Janice Stein, titulaire de la Chaire Belzberg en gestion de conflit et directrice du Centre Munk d'études internationales, Université de Toronto

J. Alexander Thier, conseiller principal en primauté du droit, United States Institute of Peace

Organisations non gouvernementales

Almas Bawar Zakhilwal, Country Director (bureau d'Ottawa), Conseil de Senlis

Aziz Amiri, Canada-Afghanistan Business Council

Robina Bangash, Fondation Aga Khan

Gerry Barr, président et chef de la direction, Conseil canadien pour la coopération internationale

* Anja de Beer, directrice, Agency Coordinating Body for Afghan Relief

Steve Cornish, conseiller en politique et promotion des intérêts, CARE Canada

Isabelle Daoust, conseillère principale, droit international humanitaire, Société canadienne de la Croix-Rouge

* Ed Epp, vice-président, développement des ressources, Mennonite Economic Development Associates

Lieutenant-général Richard J. Evraire (à la retraite), Conférence des associations de la défense

Nigel Fisher, président et chef de la direction, UNICEF Canada

Scott Gilmour, directeur exécutif, Peace Dividend Trust

Ghulan Abass Gupta, Fondation Aga Khan

Sanjeev Gupta, gestionnaire régional, Fondation Aga Khan

Fazel Rabi Haqbeen, agent principal de programme, Fondation pour l'Asie

Palwasha Hassan, directeur de pays, Droits et démocratie

Hilary Homes, responsable de campagne, Justice internationale, sécurité et droits de la personne, Amnistie internationale Canada

Oren Ipp, chef des programmes, National Democratic Institute, Afghanistan

* Lex Kassenberg, directeur de pays, CARE Afghanistan

Sa Majesté l'Aga Khan IV

Paul King, chef de parti, Afghanistan Parliamentary Assistance Project

Pierre Krahenbuhl, directeur des opérations, Comité international de la Croix-Rouge

Paul Larose Edwards, directeur exécutif, CANADEM

Sonia Lebesgue, agente de programme, Développement et paix

Stefan Lehmeier, coordonnateur,
Groupe de travail sur les opérations de
paix, Comité coordonnateur canadien
pour la consolidation de la paix

Geoff Loane, représentant nord-
américain, Comité international de la
Croix-Rouge

David Lord, coordonnateur, Comité
coordonnateur canadien pour la
consolidation de la paix

Norine Macdonald, présidente et
fondatrice, Conseil de Senlis

Général Paul Manson (à la retraite),
président, Institut de la Conférence des
institutions de la défense

Shuvaloy Majumbar, directeur de pays
en résidence pour l'Afghanistan,
International Republican Institute

Peggy Mason, présidente du comité
exécutif, Comité coordonnateur
canadien pour la consolidation de la
paix

* Aly Mawji, représentant résident, Aga
Khan Development Network

Kevin McCort, directeur général
intérimaire, CARE Canada

Michael Messenger, vice-président,
Affaires publiques, Vision mondiale
Canada

Joseph Patak, Adam Smith Council

Colonel Alain-Michel Pellerin (à la
retraite), directeur exécutif, Conférence
des associations de la défense

* Shirine Pont, directrice de pays pour
l'Afghanistan, Peace Dividend Trust

Tamin Sediqi, président, Afghan-
Canada Council

John Siebert, directeur exécutif, Project
Ploughshares

* Catherine Sobrevega, directrice de
pays, Mennonite Economic
Development Associates

* Rory Stewart, président-directeur
général de la fondation Turquoise
Mountain et auteur

Jamie Terzi, directeur de pays adjoint,
CARE Afghanistan

Joanne Trotter, Fondation Aga Khan

Carrie Vandewint, conseillère en
politiques, Affaires humanitaires,
Vision mondiale Canada

* George Varughese, représentant de
pays pour l'Afghanistan, Fondation
pour l'Asie

Représentants du gouvernement du Canada

L'honorable Maxime Bernier, ministre
des Affaires étrangères

Sheila Bird, directrice générale, Groupe
de travail sur l'Afghanistan, ministère
des Affaires étrangères et du
Commerce international

Margaret Bloodworth, conseillère
nationale de la sécurité, Bureau du
Conseil privé

Ian Brodie, chef de cabinet du premier ministre Stephen Harper

Kerry Buck, directrice générale, Groupe de travail sur l'Afghanistan, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Susan Cartwright, conseillère de la politique étrangère et de la défense auprès du premier ministre, Bureau du Conseil privé

* Lieutenant-colonel Bob Chamberlain, commandant, équipe provinciale de reconstruction, Kandahar

* Lieutenant-colonel Jim Davis, Force opérationnelle interarmées – Afghanistan, province de Kandahar

* John Davison, directeur politique, équipe provinciale de reconstruction, province de Kandahar

Vice-amiral Davidson, représentant des Forces canadiennes, mission permanente du Canada auprès de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

* Major Steve Desjardins, commandant, centre de renseignements de toutes sources, Force opérationnelle interarmées – Afghanistan, province de Kandahar

Leonard J. Edwards, sous-ministre, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

* Linda Garwood-Filbert, Service correctionnel du Canada, équipe provinciale de reconstruction, province de Kandahar

* Karen Foss, directrice politique adjointe, équipe provinciale de reconstruction, province de Kandahar

Robert Fonberg, sous-ministre, ministère de la Défense nationale

Robert Greenhill, président, Agence canadienne de développement international

* Lieutenant-colonel Pierre Girard, commandant adjoint, équipe de liaison et de mentorat opérationnel, Force opérationnelle interarmées – Afghanistan, province de Kandahar

Major-général Tim Grant, commandant adjoint, Commandement de la Force expéditionnaire du Canada

Général Rick Hillier, chef d'état-major de la Défense

* Glen Hodgins, conseiller (politique), ambassade du Canada, République islamique d'Afghanistan

* Ron Hoffmann, chef de mission adjoint, ambassade du Canada, République islamique d'Afghanistan

* Ed Jager, conseiller politique auprès du brigadier-général Guy Laroche (province de Kandahar), ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Jim Judd, directeur, Service canadien du renseignement de sécurité

* Colonel Christian Juneau, commandant adjoint, Force opérationnelle interarmées – Afghanistan, province de Kandahar

* Colonel Serge Labbé, commandant, équipe consultative stratégique (Kaboul, Afghanistan)

* Arif Lalani, ambassadeur du Canada en République islamique d'Afghanistan

* Major Louis Lapointe, équipe de liaison et de mentorat opérationnel – police, Force opérationnelle interarmées – Afghanistan, province de Kandahar

* Brigadier-général Guy Laroche, commandant, Force opérationnelle interarmées – Afghanistan, province de Kandahar

Kevin Lynch, greffier du Conseil privé

L'honorable Peter Gordon MacKay, ministre de la Défense nationale et ministre de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique

John McNee, Représentant permanent du Canada aux Nations Unies, New York

* Colonel Mike McLean, attaché militaire, ambassade du Canada, République islamique d'Afghanistan

Robert McRae, ambassadeur et Représentant permanent du Canada auprès de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

* Major Richard Moffet, groupement tactique, Force opérationnelle interarmées – Afghanistan, province de Kandahar

* Dave Muirhead, Gendarmerie royale du Canada, équipe provinciale de reconstruction, province de Kandahar

L'honorable Beverley J. Oda, ministre de la Coopération internationale

* George Saibel, ministre (développement), ambassade du Canada, République islamique d'Afghanistan

* Ron Schatz, chef de l'aide, équipe provinciale de reconstruction, province de Kandahar

Stephen Wallace, vice-président, Groupe de travail sur l'Afghanistan, Agence canadienne de développement international

* Major Michel Zybala, commandant de la police militaire, Force opérationnelle interarmées – Afghanistan, province de Kandahar

Annexe 3 : Présentation des mémoires – Aperçu

Le Groupe a eu des rencontres avec un large éventail de parties prenantes du Canada et d'ailleurs, mais il tenait à ce que la population puisse s'exprimer pour pouvoir tenir compte des opinions ainsi formulées dans le cadre de son analyse. Les citoyens ont donc été invités à soumettre des mémoires au Groupe entre le 1er novembre et le 3 décembre 2007. Le Groupe a reçu au total 219 mémoires présentés par des particuliers et par des organisations. Tous ces mémoires ont été archivés sur le site Web du Groupe.

Ces mémoires ont mis en lumière les divergences de points de vue à propos de la mission que le Canada mène actuellement en Afghanistan. Dans la majorité de ces mémoires, on faisait valoir que le Canada devait réorienter ses efforts, et des stratégies étaient proposées pour hausser l'efficacité des activités menées par notre pays, que ce soit au moyen d'une hausse des investissements destinés à l'aide au développement et à l'aide humanitaire, d'une intensification des efforts diplomatiques ou d'une réduction, sous une forme ou sous une autre, de la présence du personnel militaire canadien. Seulement 30 % environ des mémoires traitaient directement d'une ou de plusieurs des options faisant partie du mandat du Groupe. Les auteurs des mémoires en question appuyaient l'option 1 (continuer à former des militaires et des policiers afghans, et procéder à un retrait graduel des troupes canadiennes à compter de février 2009) ou encore l'option 4 (retirer toutes les forces militaires canadiennes après février 2009, à l'exception d'un petit contingent qui assurera la sécurité des secouristes et diplomates canadiens).

Le Groupe tient à remercier l'ensemble des particuliers et des organisations qui ont pris le temps de lui faire part de leurs opinions au sujet de la présence actuelle et future du Canada en Afghanistan.

Mémoires présentés par des particuliers

Acker, Alison

Allard, Greg

Allen, Linda L.

Anderson, Dorothy

Arhire, Manuela

Armstrong-Whitworth, Peter

Arnet, Dorothy

Assaf, Dany

Badeau, Normand

Baines, Robert

Bates, Ronald W.

Bavelas, J.

Beattie, Liane

Beaubien, Paul J.S.

Beaudet, Normand

Bélangier, Monique

Bell, John

Bell, Margaret

Bell, Sidney

Berard, Jacques

Berry, Alastair James

Mémoires présentés par des particuliers
(suite)

Bilodeau, Marguerite	Erickson, Ken
Bishop, Ann	Fagan, John
Blais, Jean Jacques, Hon.	Farago, Frank
Borgerson, Larry	Farkas, Desiree & Edward
Borremans, Guy	Fortin, Line
Bouchard, Agnes	Fortin, Louis
Boutin, Magella	Foster, John
Bowler, Gerry	Franchomme, Joseph
Brett, Jane	Fraser, Alan & Roberta
Campbell, Donald	Fresnais, Gilles
Cantin, Fernande	Gagné, Roger
Capstick, Col. (Ret.) Mike	Gardiner, Graeme
Carten, John Frederick	Gardiner, J. Graeme
Cecil, Andrew	Gargoura, Armand
Chan, Colin	Gilbert, Noémie
Chartier, Benoit	Goldstein, Rosa
Chavarie, Brandon	Govindraj, Suman & Vrishank, Master
Chawla, Attar S.	Goyette, Pierre
Ciotti, Damien	Greene, Carol
Clayton, Jeff; Hislop, David; Hruskoci, Joanna; & Knight, Paul	Guenter, Clarence A.
Couture, Ann	Guindon, Johanne
Crawford, Brett	Gurr, G.
Daigle, Denis	Hanlon, Peter
Daniel, Edwin E.	Hannesson, Chris
Davison, Brian	Hansen, Paul
de Puyjalon, Guy	Harrer, Anthony
De Valencia, Nicolas	Hartnagel, Timothy & Patricia
Deen, Zobair David	Hegyi, Sandy
Demers, Jacques	Hemming, Timothy
Deschamps, Jean	Hennessey, Peter
Deslauriers, Nicole	Henri du Vair, Pierre
Désorcy, Jean	Heynen, Jan
Dion, Eric	Hill, Derek
Dobson, Hugh	Hoepfner, David
Dratler, Nathan	Irving, Bill
Dresser, Robert	Janzen, Gerhard & Mary
Drouin, Yvon & Doyon, Jocelyn	Jetté, Marco
Duhaime, Marc	Johnson, John M.
Dupuis, Jacques	Johnston, Wade
Elliott, James	Kamal, Sarah
	Keeping, Janet
	Kendirgi, Max
	Kennedy, Michael

Mémoires présentés par des particuliers
(suite)

Kenney, Tim
Kerr, Donald J.
Keuk, Boun Pong
Kienholtz, Phillip
Kilgour, David, Hon.
King, Donald
Kippen, Grant
Knott, Freda
Knox, Allyne
Labrie, Daniel
Lacombe, Denis
Lafontaine, Jacques
Langlois, Yves
Lavigne, Claude
Lavoie, Marlene
Lee, Rex
LeHay, David
Lemieux, Sylvie
Lightwater, Judy
Lyons, Phil
MacLeod, Paul G.
Mader, Les
Mansour, Danny
Maranda, Michel
Marshall, Beatrice
Martens, E.
Martin, Paul B.
May, Miriam
McDonald, Patrick
McGill, Hunter
McMurdo, Jeff
Meister, Don
Melliar, Gordon
Mendes, Errol P.
Miles, Robert
Mills, Alex
Mills, Donald
Morency, Benoit
Mugasera, Léon
Murray, Pat
Napier, Edward J.
Nicholls, Gordon
Ostofi, Gary
Ouelette, Louise
Pache, Marc
Paris, Bruno
Parkes, Anna
Perroni, Vic A.
Petrolekas, George
Poelman, Hughes
Poisson, Gilles
Porter, Christopher
Radford, Robert
Reddick, Helen M.
Rowswell, John
Roy, Guy
Ruel, Marc
Selzler, Guy
Seymour, Tim
Shore, Jennifer
Simard
Simard, Jean-Phillippe
Slater, Catherine & Gott, Jean
Slavin, Ruth
Smith, Karen
Sotas, Wilma
Spotton, William
St-Amant, Martin
Stevenson, Allan
Taylor, Edward
Tippel, Henry
Trembley, V.
Turgeon, Serge
V, Steve
Vukovic, John
Weera, Seddiq
White, Jeff
Wilson, Robert R.
Wilson, Sharon
Yeatman, Tim

Mémoires présentés par des organisations et des groupes

Afghanistan Canada Research Group	Les Artistes pour la Paix
Afghanistan Reference Group	Parti libéral du Canada
Afghanistan Working Group of the Centre for Peace Studies, Université McMaster	Newfoundland & Labrador Human Rights Association
Association de la Force aérienne du Canada	Ontario Voice of Women for Peace
Canada-Afghanistan Solidarity Committee	Oxfam Canada et Oxfam Québec
Canadian Coalition to End Global Poverty	Centre Pearson pour le maintien de la paix
Fédération canadienne des femmes diplômées des universités	Pétition signée par des citoyens de Guelph (Ontario) préoccupés par le sujet
Secours Quaker Canadien	Association des médecins pour la survie mondiale
Société canadienne de la Croix-Rouge	Cours de Science politique 102, University Canada West
Femmes Canadiennes pour les Femmes en Afghanistan	Conseil de Senlis
CARE Canada	Society to Promote Departments of Peace, section régionale de Hamilton
Center for Ethics	Society to Promote Departments of Peace, section régionale de Victoria
Christian Reformed Churches in Canada	Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense
Conférence des associations de la défense	Congrès islamique canadien
Global Compliance Research Project	Groupe des 78
Parti Vert du Canada	Ruxted Group
Groupe de citoyens de Merritt (C.-B.)	Victoria Women in Black
Mémoire conjoint, Civilian Peace Service, Subsahara Centre, Institut canadien pour la résolution des conflits et Canadian Institute for Applied Negotiation	Mouvement fédéraliste mondial

Annexe 4 : Documents pertinents des Nations Unies et de l'OTAN

RÉSOLUTIONS DU CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES¹

Les États membres et les organismes d'opérations des Nations Unies sont depuis longtemps préoccupés par la situation en Afghanistan. Ces trente dernières années, par l'adoption de résolutions et l'octroi de mandats successifs, le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale de l'ONU se sont efforcés de favoriser la paix et la sécurité, notamment en imposant des sanctions, et de fournir des secours humanitaires et de l'aide au développement.

À la suite des attentats du 11 septembre perpétrés contre les États-Unis par le groupe Al-Qaïda basé en Afghanistan, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté une série de résolutions qui ont contribué à faire en sorte que la communauté internationale puisse offrir une aide militaire et humanitaire et un soutien en matière de reconstruction et de développement, à l'appui de l'administration de transition afghane naissante et du gouvernement de l'Afghanistan élu subséquemment, dirigé par Hamid Karzaï. Ces résolutions comprenaient l'autorisation, en décembre 2001 (S/RES/1386), d'établir une force de sécurité internationale, en vertu du chapitre VII de la Charte de l'ONU. Cette force pouvait prendre toutes les mesures nécessaires pour aider l'autorité intérimaire de l'Afghanistan à maintenir la sécurité à Kaboul et dans les environs de cette ville. Le Conseil a ensuite autorisé le renouvellement du mandat de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) ainsi que son élargissement à l'échelle du pays à compter de 2003 (S/RES/1510). Le Conseil a continué d'approuver tous les ans le renouvellement du mandat de la FIAS depuis 2003, l'approbation la plus récente ayant eu lieu en septembre 2007 (S/RES/1776). Cette dernière résolution encourage la FIAS et les autres partenaires à maintenir leurs activités de formation, d'encadrement et d'autonomisation des forces de sécurité nationales afghanes. Pour le Conseil de sécurité, la situation en Afghanistan constitue toujours une menace pour la paix et la sécurité internationale.

C'est au Conseil de sécurité qu'il a incombé de créer la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA), en mars 2002 (S/RES/1401), et d'énoncer les activités incluses dans son mandat. Le Conseil a renouvelé annuellement le mandat de la MANUA, qui englobe six principaux éléments : prodiguer des conseils politiques et stratégiques relatifs au processus de paix; offrir

¹ Voir le site "<http://www.un.org/french/docs/cs/>"

de bons offices; aider le gouvernement de l'Afghanistan à mettre en œuvre le Pacte pour l'Afghanistan; faire la promotion des droits de la personne; procurer une assistance technique; continuer à gérer toutes les activités de secours humanitaires, de remise en état, de reconstruction et de développement, en coordination avec les autorités afghanes.

ORGANISATION DU TRAITÉ DE L'ATLANTIQUE NORD (OTAN)

Le 12 septembre 2001, l'OTAN a invoqué l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord. Cet article porte sur le principe de légitime défense collective et prévoit qu'une attaque contre un ou plusieurs partenaires de l'alliance en Europe ou en Amérique du Nord doit être considérée comme une attaque contre l'ensemble des partenaires. L'article 5 autorise chaque membre de l'OTAN à prendre les mesures qu'il juge nécessaires, y compris le recours aux forces armées, afin d'aider le pays allié victime d'une attaque à exercer son droit à la légitime défense individuelle ou collective.² L'article 5 stipule également que toutes les mesures prises doivent être communiquées au Conseil de sécurité de l'ONU et que les actions de l'alliance doivent cesser une fois que le Conseil de sécurité a pris les mesures requises pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationale. L'OTAN invoquait l'article 5 pour la toute première fois de son histoire.

En août 2003, l'OTAN s'est vu confier le commandement stratégique et la coordination de la Force internationale d'assistance à la sécurité mandatée par le Conseil de sécurité de l'ONU. En octobre, le Conseil de l'Atlantique Nord a convenu d'une stratégie à plus long terme quant au rôle que joue l'OTAN au sein de la FIAS en Afghanistan. Aux termes de cette stratégie³, l'OTAN avait pour principal objectif stratégique de coopérer avec l'ONU et l'Union européenne pour aider l'autorité de transition afghane à s'acquitter de sa responsabilité consistant à assurer la sécurité et l'ordre. L'OTAN a énoncé quatre éléments clés s'avérant essentiels pour qu'on en arrive à l'état final souhaité en Afghanistan⁴ : l'élection d'un gouvernement représentatif devant succéder à l'autorité de transition; la réalisation de progrès satisfaisants en ce qui concerne l'établissement d'une Armée nationale afghane multiethnique et efficace sur le plan opérationnel pouvant assurer la sécurité de la population afghane, des organismes de l'ONU et des ONG; la réalisation de progrès satisfaisants concernant la consolidation du gouvernement central et des institutions liées à la sécurité intérieure, telles que la police et l'appareil judiciaire; la cessation ou la modification du comportement des seigneurs de guerre, l'amélioration satisfaisante des relations de l'Afghanistan avec ses pays

² Droit à la légitime défense individuelle ou collective, reconnu par la Charte des Nations Unies (article 51).

³ Voir la résolution S/RES/970 – Voir l'annexe pour le Plan de l'OTAN.

⁴ Un pays autonome, modéré et démocratique, en mesure d'exercer son pouvoir à l'échelle du pays et pouvant assurer la sécurité sans l'aide de la FIAS.

voisins et la réalisation de progrès pour ce qui est d'éliminer la menace que constituent les talibans, Al-Qaïda et les autres « groupes d'extrémistes ». Il était prévu que les progrès vers la réalisation de ces objectifs fassent l'objet d'un examen annuel.

En décembre 2005, les ministres des Affaires étrangères des pays membres de l'OTAN ont approuvé un Plan des opérations revu et corrigé visant à orienter les efforts de la FIAS. Le Plan énonce les principales tâches que doit accomplir la FIAS ainsi que les principales difficultés qu'elle doit surmonter au fur et à mesure qu'elle étend ses opérations dans le Sud et l'Est du pays. Un document clé à l'appui du Plan des opérations revu et corrigé est le Combined and Joint Statement of Requirements (C-JSOR) (Énoncé combiné et conjoint des exigences), qui expose en détail la nature et la taille des forces requises dans le cadre de la mission élargie. On s'attend à ce que les pays membres de la FIAS offre des forces afin de combler les manques d'effectifs, pour qu'on soit ainsi en mesure de répondre aux besoins mentionnés dans le C-JSOR; cependant, des insuffisances importantes en personnel n'ont toujours pas été comblées, particulièrement dans le Sud de l'Afghanistan.

Annexe 5 : Pacte pour l'Afghanistan – Objectifs et échéanciers

C'est le 31 janvier 2006 à Londres que les représentants de 51 pays et de dix organisations¹ ont pris part à l'établissement du Pacte pour l'Afghanistan, lors d'une réunion coprésidée par les Nations Unies et le gouvernement de l'Afghanistan. Ce pacte énonce des objectifs cruciaux pour l'Afghanistan ainsi que des échéanciers dans les domaines de la sécurité, de la gouvernance, des droits de la personne et du développement économique et social pour la période allant de 2006 à 2011. En voici quelques exemples :

- **Sécurité** : le Pacte reprend l'objectif des accords de Bonn consistant à porter l'effectif de l'Armée nationale afghane à 70 000 membres d'ici 2010 (ce chiffre pourrait être porté à 80 000, sous réserve d'une approbation formelle en 2008); il propose également que la Police nationale afghane et la Police frontalière afghane totalisent un effectif de 62 000 membres d'ici 2010 (ce dernier chiffre a subséquemment été porté à 82 000).
- **Gouvernance** : les nominations à tous les postes, de tous niveaux, de la fonction publique devraient être fondées sur le mérite, de pair avec des procédures d'examen détaillé et des évaluations fondées sur le rendement, et ce, d'ici la fin de 2010.
- **Droits de la personne** : d'ici 2010, il devra y avoir accroissement de la capacité du gouvernement à se conformer à ses obligations en matière de droits de la personne en vertu de traités et à faire rapport à ce sujet, et les organismes publics de la sécurité et de l'exécution de la loi devront prendre des mesures correctives, notamment l'adoption de codes de conduite et de procédures visant à prévenir les arrestations et les détentions arbitraires, la torture, l'extorsion et l'expropriation illégale.
- **Développement économique** : d'ici 2010, au moins 65 % des ménages et 90 % des établissements non résidentiels dans les grands centres urbains ainsi qu'au moins 25 % des ménages dans les régions rurales devraient être alimentés en électricité.
- **Développement social** : d'ici 2010, les taux nets d'inscription à l'école primaire devraient atteindre au moins 60 % pour les filles et 75 % pour les garçons, le nombre de femmes faisant partie du personnel enseignant devrait être haussé de 50 % et les services de santé de base devraient pouvoir être dispensés à au moins 90 % de la population.

¹ Se reporter à l'annexe IV du Pacte pour l'Afghanistan afin d'avoir la liste complète des pays et organisations participants ainsi que des observateurs.

Le Pacte pour l'Afghanistan est le reflet de l'engagement de la communauté internationale à appuyer l'Afghanistan dans le processus de transition de ce pays vers la stabilité et le développement durable. Le Pacte doit en principe être étayé par la Stratégie de développement national de l'Afghanistan.

Annexe 6 : Chronologie

Juillet 1973	Le roi Zahir Shah est renversé; la République d'Afghanistan est instaurée; Sardar Mohammad Daoud Khan en est le premier président.
Juin 1975	Le parti Jamiat Islami lance un mouvement d'insurrection à la suite d'une tentative avortée de renversement du gouvernement Daoud.
27 avril 1978	Le gouvernement du président Daoud est renversé à la suite d'un coup d'État de l'armée afghane; déclaration de la République démocratique d'Afghanistan, dirigée par le président Nur Muhammad Taraki.
25 décembre 1979	L'Union soviétique envahit l'Afghanistan.
15 mai 1987	Début du retrait des troupes soviétiques; les dernières troupes quittent le pays le 15 février 1989.
Mars 1989	Début de la guerre civile. Le conflit s'intensifie en 1992.
1994	Les talibans gagnent en force et prennent le contrôle d'une grande partie des régions situées au sud et à l'ouest de l'Afghanistan.
27 septembre 1996	Kaboul tombe aux mains des talibans.
1997-2000	Les combats se poursuivent entre les talibans et l'Alliance du Nord; néanmoins, en 1998, les talibans contrôlaient 90 % du territoire afghan.
Juillet 1997	Lahkdar Brahimi est l'Émissaire spécial du Secrétaire général des Nations Unies en Afghanistan jusqu'en 1999.
15 octobre 1999	Le Conseil de sécurité des Nations Unies impose des sanctions financières pour forcer l'Afghanistan à livrer Oussama Ben Laden (résolution 1267).
19 décembre 2000	Le Conseil de sécurité des Nations Unies impose à l'Afghanistan de nouvelles sanctions ayant trait à Al Qaïda, Oussama Ben Laden et les talibans (résolution 1333).
9 mars 2001	Destruction des Bouddhas de Bâmiyân par les talibans.

- 9 septembre 2001 Ahmad Shah Masoud, chef rebelle des moudjahidines, est assassiné par les talibans/Al-Qaïda
- 11 septembre 2001 Des attaques terroristes sont perpétrées à New York, à Washington (DC) et en Pennsylvanie, aux États Unis; ces attaques ont été organisées par Al-Qaïda à partir de l'Afghanistan.
- 12 septembre 2001 L'OTAN invoque l'article 5 du Traité de Washington, qui stipule que l'attaque d'un allié constitue une attaque à l'endroit de tous les membres de l'Alliance.
- 12 septembre 2001 Le Conseil de sécurité des Nations Unies réaffirme le droit à l'autodéfense individuelle ou collective en vertu de la Charte des Nations Unies et appelle tous les États à coopérer afin que les personnes qui ont parrainé, organisé et commis les attentats du 11 septembre soient traduits en justice, en insistant sur le fait que quiconque hébergerait ces personnes serait tenu responsable (résolution 1368).
- 20 septembre 2001 Les États Unis demandent que le gouvernement afghan livre tous les membres d'Al-Qaïda résidant sur son territoire et ferme tous les camps d'entraînement terroriste.
- 21 septembre 2001 Le gouvernement afghan rejette l'ultimatum américain et refuse de livrer Oussama Ben Laden.
- 3 octobre 2001 Le Secrétaire général des Nations Unies nomme un Représentant spécial (RSSG) pour l'Afghanistan; le premier à être nommé à ce poste est l'Algérien Lakdar Brahimi.
- 7 octobre 2001 Les forces américaines et britanniques amorcent des frappes aériennes contre des cibles d'Al-Qaïda et des talibans en Afghanistan dans le cadre de l'Opération Enduring Freedom (OEF).
- 8 octobre 2001 L'Opération Apollo, menée par le Canada sous l'égide de l'OEF dirigée par les États-Unis, comporte le déploiement de navires de guerre et d'avions canadiens dans le Golfe Persique et la mer d'Oman.
- 9 novembre 2001 L'Alliance du Nord s'empare de Mazâr-é-Charif et avance vers Kaboul et d'autres villes.

- 13 novembre 2001 L'Alliance du Nord pénètre dans Kaboul. Chute du gouvernement taliban.
- 14 novembre 2001 Le Conseil de sécurité des Nations Unies condamne les talibans, appuie les initiatives internationales ayant pour but d'éradiquer le terrorisme et soutient résolument les mesures visant à mettre en place une nouvelle administration de transition en Afghanistan (résolution 1378).
- 5 décembre 2001 Les accords de Bonn prévoient l'établissement d'un gouvernement afghan intérimaire et énoncent des objectifs devant orienter la transition vers la démocratie au lendemain du conflit.
- 7 décembre 2001 Les forces internationales prennent le contrôle de la province de Kandahar à la suite de la capitulation des talibans
- 20 décembre 2001 Le Conseil de sécurité des Nations Unies autorise la création d'une force de sécurité internationale, la FIAS (résolution 1386); cette autorisation est prorogée tous les six mois.
- 22 décembre 2001 Hamid Karzaï est assermenté à la tête du comité de 30 membres constituant le gouvernement intérimaire afghan.
- 4 janvier 2002 Les premiers contingents de la FIAS (force multinationale) sont déployés; au départ, ils sont sous le commandement du Royaume Uni (lieutenant général John McColl).
- 25 janvier 2002 Le Canada rétablit ses relations diplomatiques avec l'Afghanistan; l'honorable John Manley, vice premier ministre, se rend à Kaboul.
- 21 et 22 janvier 2002 La conférence réunissant les pays donateurs à Tokyo se traduit par des engagements totalisant 4,5 milliards de dollars américains en vue de la reconstruction; l'engagement du Canada se chiffre à 100 millions de dollars.
- Février-août 2002 850 militaires canadiens sont déployés à Kandahar dans le cadre de l'OEF.

- 28 mars 2002 Le Conseil de sécurité des Nations Unies met sur pied la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (résolution 1401).
- 13 juin 2002 La Loya Jirga élit Hamid Karzaï à titre de dirigeant intérimaire de l'État transitoire afghan jusqu'en 2004.
- Août 2002 Affectation des militaires canadiens dans la région de Kaboul (Opération Athena).
- 17 mars 2003 Le Canada (ACDI) prend des engagements totalisant 250 millions de dollars au titre de la reconstruction et du développement de l'Afghanistan pour 2003 et 2004.
- 16 avril 2003 À la demande du Canada et d'autres pays, l'OTAN accroît son rôle au sein de la FIAS afin d'englober l'établissement d'un QG mixte, la permutation des commandants choisis par le SACEUR et la coordination stratégique via le SHAPE.
- 11 août 2003 L'OTAN prend en charge le commandement et la coordination de la FIAS.
- Septembre 2003 Ouverture de l'ambassade du Canada à Kaboul.
- 13 octobre 2003 Le Conseil de sécurité des Nations Unies autorise la FIAS à mener des opérations dans toutes les parties du territoire de l'Afghanistan, et il proroge son mandat jusqu'en décembre 2004 (résolution 1510).
- 4 janvier 2004 La Loya Jirga adopte une nouvelle constitution afghane.
- 9 février 2004 Le Canada (lieutenant général Rick Hillier) prend le commandement de la FIAS pour une période de six mois.
- 1er avril 2004 Les donateurs réunis à la Conférence de Berlin prennent des engagements de 8,2 milliards de dollars américains pour la reconstruction; le Canada prend des engagements de 250 millions de dollars pour la période allant de 2005 à 2009.
- 7 septembre 2004 L'OTAN porte de 6 500 à 10 000 le nombre de militaires déployés en Afghanistan.
- 17 septembre 2004 Le Conseil de sécurité des Nations Unies proroge le mandat de la FIAS jusqu'en octobre 2005 (résolution

- 1563); par la suite, ce mandat est prorogé chaque année jusqu'à maintenant.
- 7 octobre 2004 Aux élections présidentielles, Hamid Karzaï remporte la victoire avec 55 % des votes; il est assermenté à titre de président de l'Afghanistan le 7 décembre 2004.
- 10 février 2005 L'OTAN étend les opérations de la FIAS à la partie ouest de l'Afghanistan.
- 16 août 2005 Le Canada prend le commandement de l'équipe provinciale de reconstruction dans la ville de Kandahar.
- Août 2005 Les Forces canadiennes entament leur redéploiement de Kaboul à Kandahar.
- 18 septembre 2005 Tenue d'élections parlementaires et provinciales dans l'ensemble de l'Afghanistan.
- Septembre 2005 Mise en place de l'Équipe consultative stratégique du Canada pour fournir des conseils aux ministères afghans (Opération Argus).
- 19 décembre 2005 Convocation de l'Assemblée nationale afghane pour la première fois en trente ans.
- 31 janvier 2006 Signature à Londres (R. U.) du Pacte pour l'Afghanistan, d'une durée de cinq ans (2006 à 2011).
- 1er février 2006 Les donateurs internationaux réunis à Londres prennent des engagements en vue de fournir une aide additionnelle de 10,5 milliards de dollars d'ici 2011.
- Février 2006 Les Forces canadiennes dans la province de Kandahar amorcent leurs activités dans le cadre de l'Opération Archer (OEF) et prennent le commandement des activités de l'OTAN à l'appui de la sécurité, du développement et de la gouvernance dans la province.
- 17 mai 2006 Le Parlement canadien approuve une prolongation de deux ans des activités canadiennes en Afghanistan (efforts diplomatiques, aide au développement, police civile et personnel militaire) et accorde le financement et l'équipement requis pour la période en question.

- 17 mai 2006 Le Canada prend l'engagement de fournir une aide additionnelle de 310 millions de dollars pour le développement en Afghanistan au cours de la période allant de 2007 à 2011.
- 31 juillet 2006 La FIAS étend sa zone d'opération à six autres provinces du sud de l'Afghanistan.
- De juillet jusqu'à la fin de 2006 Les troupes de l'OTAN prennent en charge les opérations militaires dans le sud de l'Afghanistan
- Du 1^{er} au 20 septembre 2006 Le Canada assume le commandement de l'Opération Méduse de la FIAS, qui prévoit l'attaque des bastions talibans des districts de Panjwayi and Zharey dans la province de Kandahar.
- 5 octobre 2006 L'OTAN devient responsable de la sécurité à travers l'Afghanistan, prenant le commandement des forces militaires internationales dans l'est du pays; ces forces relevaient jusque là de la coalition prenant part à l'OEF sous l'égide des États Unis.
- 26 février 2007 Le Canada s'engage à verser une aide additionnelle de 200 millions de dollars au titre de la reconstruction et du développement de l'Afghanistan.
- 22 juin 2007 Le premier ministre annonce que le gouvernement souhaitait « voir un certain degré de consensus parmi les Canadiens » au sujet du rôle que jouerait le Canada en Afghanistan à l'avenir.
- 12 octobre 2007 Le premier ministre annonce la création du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan.

Annexe 7 : Terminologie militaire

Au sein des Forces canadiennes, les principaux éléments de l'armée sont l'*infanterie*, dont les effectifs se déplacent dans des véhicules blindés légers (VBL) et combattent généralement à l'extérieur des véhicules (bien que les VBL soient armés d'un canon léger et d'une mitrailleuse); l'*arme blindée*, qui utilise des tanks Leopard et des véhicules de reconnaissance Coyote; l'*artillerie*, qui dispose d'obusiers de 155 mm pour les tirs à longue distance ainsi que d'éléments spécialisés pour la surveillance de cibles; le *génie de combat*, qui assure des fonctions liées aux déplacements (p.ex., l'enlèvement des obstacles) et à la protection (p. ex., le désamorçage des EEI) d'autres forces. Pour des raisons historiques, l'armée utilise différents termes pour désigner ses sous-unités. Les termes *troupe* et *peloton* sont essentiellement des synonymes et désignent les plus petites unités, qui sont dirigées par un officier subalterne (habituellement un lieutenant). Les termes *compagnie*, *escadron* et *batterie* désignent les unités plus importantes qui englobent plusieurs troupes ou pelotons et qui sont commandées par un major. Enfin, les *bataillons* et les *régiments* sont des unités équivalentes englobant un certain nombre de compagnies, d'escadrons et de batteries et qui sont commandées par un lieutenant colonel.

Bien que constituant des unités distinctes, ces forces sont couramment organisées en groupes de deux ou plus, en fonction de chaque mission ou tâche. Ces groupements sont appelés *équipes de combat* à l'échelon de la compagnie, et *groupes de combat* à celui du bataillon.

En termes simples, une *section* d'infanterie est composée de 10 soldats et d'un VBL; un *peloton* d'infanterie consiste en trois sections et en un quartier général comptant 36 personnes et quatre VBL; une *compagnie* d'infanterie est constituée de trois pelotons et d'un quartier général comptant environ 130 personnes et 15 VBL. Un *bataillon* d'infanterie regroupe trois compagnies d'infanterie, un quartier général et des éléments de soutien au combat et de logistique, et compte sur un effectif combiné d'environ 850 personnes.

En Afghanistan, le *groupe de combat* canadien comprend à l'heure actuelle deux compagnies d'infanterie, un escadron de reconnaissance (qui équivaut à une compagnie), un escadron de tanks, une batterie d'artillerie (qui équivaut aussi à une compagnie), un escadron de génie de combat, ainsi que des quartiers généraux et des éléments de soutien additionnels. Le *groupe de combat* canadien compte sur un effectif d'environ 1 200 personnes. En outre, une autre compagnie d'infanterie a été affectée à l'EPR afin d'assurer sa protection.

L'Armée nationale afghane a stationné la 1^{re} Brigade, 205e Corps Hero dans la province de Kandahar. Cette brigade, qui compte environ 2 900 soldats, est composée d'un quartier général, de trois *kandaks* (bataillons) d'infanterie, d'un kandak de soutien au combat (mécaniciens et éléments de reconnaissance et d'artillerie) et d'un kandak chargé des éléments de logistique.

Annexe 8 : Pays dirigeant des équipes provinciales de reconstruction (EPR) en Afghanistan

Pays	Province	Ville	Commandement régional
Canada	Kandahar	Kandahar	CR (Sud)
Hongrie	Baghlan	Pol-e-Khumri	CR (Nord)
Italie	Herat	Herat	CR (Ouest)
Lituanie	Ghor	Chaghcharan	CR (Ouest)
Pays-Bas	Orozgan	Tarin Kôt	CR (Sud)
Nouvelle-Zélande	Bamiyan	Bamiyan	CR (Est)
Norvège	Faryab	Maïmana	CR (Nord)
Espagne	Badghis	Qal'ayé Nao	CR (Ouest)
Suède	Balkh	Mazâr-é-Charif	CR (Nord)
Turquie	Wardak	Wardak	CR (Est)
Royaume-Uni	Helmand	Lachkargâh	CR (Sud)
République tchèque	Logar	Polé 'Alam	CR (Est)
Allemagne (2)	Badakhchan	Faizâbâd	CR (Nord)
	Kondoz	Kondoz	CR (Nord)
États-Unis (12)	Farah	Farah	CR (Ouest)
	Zabol	Qalat	CR (Sud)
	Khost	Khôst	CR (Est)
	Paktiya	Gardez	CR (Est)
	Paktiya	Charan	CR (Est)
	Ghazni	Ghazni	CR (Est)
	Nangarhar	Jalalabad	CR (Est)
	Nourestan	Nourestân	CR (Est)
	Pandjchir	Pandjchir	CR (Est)
	Laghman	Mehtarlâm	CR (Est)
	Parwân	Bagram	CR (Est)
	Kounar	Assadabad	CR (Est)

* On dénombre 26 EPR en Afghanistan; plus de 200 civils sont déployés de concert avec le personnel militaire. L'effectif civil varie énormément d'une ERP à l'autre.

Annexe 9 : Nombre de militaires déployés en Afghanistan (est.) et pertes de vies

NATION	NOMBRE DE MILITAIRES DÉPLOYÉS	PERTES DE VIE (2001 – JAN. 2008)
États-Unis	27 000	479
Royaume-Uni	7 700	86
Allemagne	3 100	25
Canada	2 500	77
Italie	2 300	11
France	1 900	12
Pays-Bas	1 650	14
Pologne	1 200	1
Turquie	1 150	0
Australie	900	4
Espagne	750	23
Danemark	650	9
Autres pays fournisseurs de troupes (29)	4 000	17
TOTAL:	54 800	758

Pertes de vie en date du 15 janvier 2008

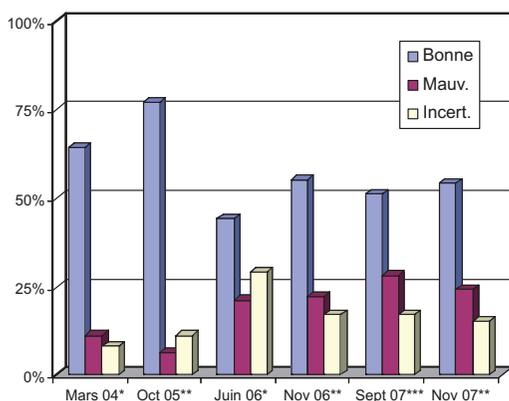
Annexe 10 : Sondages d'opinion en Afghanistan

Entre 2004 et 2007¹, des sondages ont été menés par des entités comme la Fondation pour l'Asie, Charney Research (commande de la BBC World Service et d'ABC News) et Environics (commande de la CBC, du Globe and Mail, de La Presse et de l'Université de Toronto) dans le but de connaître les opinions des Afghans sur l'orientation générale de leur pays, la présence des forces étrangères et l'insurrection, ainsi que sur les efforts de reconstruction et de développement. Ces entités ont toutes utilisé des méthodologies similaires, et le même organisme de sondage (l'Afghan Centre for Social and Opinion Research, situé à Kaboul) a assuré la collecte de données en Afghanistan, tout en utilisant des questionnaires différents. On a aussi cherché à étendre les sondages aux régions afin d'obtenir un échantillonnage représentatif sur le plan ethnique et de recueillir les opinions d'hommes et aussi de femmes.

Les sondages d'opinion constituent un phénomène relativement nouveau en Afghanistan. Il convient aussi de considérer les contraintes logistiques, culturelles ou politiques du contexte afghan. Cela dit, les méthodes des sondeurs gagnent constamment en sophistication, et la portée des sondages s'accroît.

ORIENTATION GÉNÉRALE DU PAYS

TABLEAU 6 : SONDAGES D'OPINION – DONNÉES COMPARATIVES (2004-2007)



* Fondation pour l'Asie; ** ABC/BBC; *** Environics

Dans l'ensemble, les Afghans sont confiants à propos de l'orientation prise par leur pays et appuient la présence des forces étrangères sur leur territoire, bien que leur confiance semble avoir quelque peu fléchi au cours des trois dernières années. Selon le sondage de 2007 commandé par la BBC et ABC, 54 % des Afghans pensent que leur pays est sur la bonne voie (en octobre 2005, cette proportion

¹ Voir http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/03_12_07_afghanpoll2007.pdf, <http://abcnews.go.com/images/Politics/998a1Afghanistan.pd>, http://research.enviroics.net/media_room/default.asp?aID=653, and http://www.asiafoundation.org/Locations/afghanistan_publications.html.

culminait à 77 %). Le sondage Environics mené en septembre 2007 indiquait pour sa part que 28 % des Afghans sont d'avis que leur pays est sur la mauvaise voie (contre 6 % en octobre 2005²). Les opinions exprimées dans le nord, l'est et le centre du pays tendent à être plus optimistes que dans le centre sud et l'ouest³. Il importe de mentionner la hausse de la proportion de personnes ayant une opinion incertaine; de 8 % en 2004, cette proportion oscillait entre 15 % et 17 % en 2007. Cette statistique mérite qu'on s'y arrête, car elle laisse penser qu'un nombre croissant d'Afghans sont incertains de ce que réserve l'avenir.

Les Afghans estimant que leur pays est sur la bonne voie sont de cet avis en raison des progrès accomplis au chapitre de la sécurité et de la paix, des efforts de reconstruction, l'amélioration de l'accès des femmes et des jeunes filles au travail et à l'éducation, sans oublier les progrès touchant le désarmement, la liberté et la démocratie. Ceux qui jugent que leur pays est sur la mauvaise voie invoquent à titre de principales inquiétudes la recrudescence des activités des talibans et la sécurité lacunaire; viennent ensuite le chômage, les résultats peu éloquentes en matière de reconstruction et la corruption dans l'administration publique.

PRÉSENCE DES PAYS ÉTRANGERS

Selon le sondage Environics, une majorité d'Afghans considère que la présence des forces militaires internationales en Afghanistan est une bonne chose – 61 % dans l'ensemble du pays et 60 % dans la province de Kandahar, comparativement à 16 % et à 23 %, respectivement, qui ont l'opinion inverse; il faut ajouter que 22 % des Afghans (15 % dans la province de Kandahar) jugent la chose ni bonne, ni mauvaise. Les sondages semblent montrer que les préoccupations rattachées aux forces étrangères s'avivent lorsque l'on aborde des sujets comme les pertes civiles; cette question a notamment fait surface au cours de la dernière année. Concernant la question de la durée du séjour des forces militaires étrangères, d'après le sondage ABC/BBC de décembre 2007, quelque 45 % des Afghans croient que les forces de l'OTAN devraient partir dans les deux prochaines années, tandis que 43 % pensent que ces forces devraient demeurer au pays jusqu'à ce que la sécurité soit rétablie (il semble que l'opinion afghane évolue à ce propos, si l'on se fie aux sondages ABC/BBC; ainsi, en 2005, 65 % des Afghans croyaient que les forces militaires américaines devraient rester jusqu'à ce que la sécurité soit rétablie; en 2007, cette proportion s'élevait à 45 %).

² Voir http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/03_12_07_afghanpoll2007.pdf

³ Présentation d'Environics au Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan. Voir aussi le sondage de la Fondation pour l'Asie.

RECONSTRUCTION

Pour ce qui est de l'aide à la reconstruction et au développement, selon le sondage ABC/BBC de décembre 2007, les Afghans jugent que les efforts de reconstruction déployés dans leur région depuis 2002 ont été efficaces (63 % ont dit que ces efforts étaient très efficaces ou relativement efficaces). Les Afghans qui sont au courant de la participation du Canada aux efforts de reconstruction classent ce dernier parmi les quatre pays accomplissant du bon travail, d'après le sondage Environics de septembre 2007 (le Canada devance le Royaume Uni mais vient derrière les États Unis, l'Allemagne et l'Inde).

OPINIONS AU SUJET DES TALIBANS

Les divers sondages menés au cours des quatre dernières années ont fait état d'opinions uniformément négatives au sujet des talibans. À l'automne de 2003, environ 75 % des Afghans avaient une opinion défavorable des talibans (opinion très défavorable dans 62 % des cas); en octobre 2005, cette proportion s'établissait à 89 % (opinion très défavorable : 75 %), et à 73 % (opinion très défavorable : 53 %) en septembre 2007⁴. Par contre, à la question de savoir si le président Karzaï devrait entamer des négociations avec les talibans et permettre à ces derniers de participer au processus politique, près de 60 % des Afghans estiment à l'heure actuelle qu'il faudrait chercher à négocier un accord⁵.

⁴ Sondage de la Fondation pour l'Asie, p. 41; sondage ABC/BBC, p. 13; sondage Environics, p. 6.

⁵ Sondage ABC/BBC de décembre 2007, p. 11. Selon le sondage Environics, 74 % des Afghans appuient fortement ou dans une certaine mesure la tenue de négociations entre le gouvernement Karzaï et les talibans (36 % et 38 %, respectivement).

Annexe 11 : Secrétariat du Groupe d'experts indépendant et conseillers externes

SECRÉTARIAT DU GROUPE D'EXPERTS INDÉPENDANT

Pour l'exécution de ses travaux, le Groupe a pu compter sur le soutien d'un secrétariat composé de fonctionnaires détachés du gouvernement du Canada et possédant une expertise relativement à l'Afghanistan et aux questions de stabilisation et de reconstruction. Il incombait au secrétariat de fournir des conseils stratégiques et des analyses à l'appui des travaux du Groupe, de déterminer et d'organiser les réunions avec les principaux experts canadiens et étrangers, de coordonner les déplacements des membres du Groupe, de voir à la création du site Web et de gérer le processus de soumission des présentations en ligne. David Mulrone y a agi à titre de secrétaire du Groupe, et il a collaboré avec Elissa Golberg, directrice exécutive, le colonel Michael Cessford, Samuel Millar et Cory Anderson, conseillers spéciaux, Sanjeev Chowdhury, chef des opérations, et Elizabeth Thébaud, administratrice. Kaitlyn Pritchard a offert un appui important en matière de recherche au secrétariat. Gord Bergeron et Patty Goodfellow, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), ont supervisé la gestion financière et le soutien technologique respectivement.

CONSEILLERS EXTERNES DU GROUPE

Le Pr Fen Hampson, ainsi que la faculté (Dane Rowlands, Michael Hart, Valerie Percival, Jeremy Littlewood, Jean Daudelin) et les étudiants (Zachary Archambault, Andrew Brunatti, Jenny Butterfield, Maria Derks, Shawn Friele, Roy Fuller, Anthony Ippolito, Joshua Kilberg, Simon Langois-Bertrand, Neil Lenksink, Darryl Whitehead) de la Norman Paterson School of International Affairs ont offert un soutien crucial au Groupe en participant à l'analyse des présentations publiques (voir l'annexe 3) et en déterminant les principaux thèmes et enjeux que le Groupe devait examiner. M. John Hay a fourni une aide essentielle au Groupe pour la rédaction du rapport. Le Groupe a reçu des conseils en matière de communications de John Burke et Alvin Cader, de la firme Burke Cader Media Strategies inc., et St. Joseph Communications s'est vu confier la conception et la révision finale du rapport. Le site Web du Groupe a été créé par la firme Creatrix Design Group. Enfin, une multitude de personnes, trop nombreuses pour être toutes nommées, ont livré des commentaires et des conseils judicieux au Groupe à l'occasion de rencontres en personnes et par le biais d'échanges de courriels.

Le Groupe tient à remercier toutes ces personnes du dévouement, de l'énergie et du soutien qu'elles lui ont consacrés.