



Étude générale

Politique canadienne à l'égard de l'Afghanistan – 2011 et au-delà : enjeux, perspectives et options

Publication n° 2010-26-F
Le 27 septembre 2010

Gerald J. Schmitz

Division de la référence et de l'analyse stratégique
Service d'information et de recherche parlementaires

***Politique canadienne à l'égard de l'Afghanistan –
2011 et au-delà : enjeux, perspectives et options
(Étude générale)***

La présente publication est aussi affichée en versions HTML et PDF sur Intraparl
(l'intranet parlementaire) et sur le site Web du Parlement du Canada.

Dans la version électronique, les notes de fin de document contiennent des
hyperliens intégrés vers certaines des sources mentionnées.

This publication is also available in English.

Les **études générales** de la Bibliothèque du Parlement présentent et analysent de façon objective et impartiale diverses questions d'actualité sous différents rapports. Elles sont préparées par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ

LISTE DES ACRONYMES

1	INTRODUCTION.....	1
2	CONTEXTE HISTORIQUE ET ÉVOLUTION DU RÔLE DU CANADA	2
3	PRINCIPAUX PARAMÈTRES DE LA MOTION ADOPTÉE À LA CHAMBRE DES COMMUNES EN MARS 2008.....	6
4	TENDANCES INFLUANT SUR LES SIX PRIORITÉS DU CANADA	8
4.1	Donner aux forces de sécurité afghanes la capacité d’agir et promouvoir la primauté du droit.....	9
4.1.1	Opérations militaires et sécurité.....	9
4.1.2	Ordre public, justice et droits de la personne	13
4.2	Renforcer la capacité des institutions afghanes de dispenser des services essentiels	15
4.3	Fournir une aide humanitaire aux populations vulnérables	18
4.4	Renforcer la sécurité frontalière et faciliter le dialogue entre Afghans et Pakistanais.....	19
4.5	Renforcer la capacité de l’Afghanistan de se gouverner de façon démocratique	20
4.5.1	Élections présidentielle et provinciales de 2009	21
4.5.2	Situation électorale en 2010 et élections législatives de septembre.....	24
4.5.3	Gouvernance et corruption	27
4.6	Faciliter les efforts dirigés par les Afghans en vue d’une réconciliation politique	28
5	FACTEURS QUI INFLUENT SUR LE CONTEXTE CANADIEN D’ÉLABORATION DES POLITIQUES	32

6	PERSPECTIVES ET OPTIONS POUR LA FUTURE POLITIQUE CANADIENNE	34
6.1	Rôle des Forces canadiennes.....	36
6.2	Rôle de l'aide canadienne au développement et à la démocratie.....	38
6.3	Rôle de la diplomatie canadienne.....	40
7	CONCLUSION.....	42
ANNEXE A – RAPPORTS PARLEMENTAIRES SUR LE RÔLE DU CANADA EN AFGHANISTAN, FÉVRIER 2007-JUIN 2010		
ANNEXE B – ADRESSES WEB DE SOURCES D'INFORMATION UTILES SUR L'AFGHANISTAN		

RÉSUMÉ

Le conflit actuel en Afghanistan, qui est déjà la guerre la plus longue qu'aient connue le Canada et les États-Unis, est toujours loin d'être réglé, près de neuf ans après l'entrée des forces militaires étrangères dans le pays. Cette intervention – celle d'une coalition sanctionnée par la communauté internationale et agissant de concert avec les combattants afghans – a vite fait de chasser le régime des talibans qui donnait refuge au réseau d'al-Qaïda, lui-même tenu pour responsable des attentats terroristes commis aux États-Unis le 11 septembre 2001. Le cadre d'un Afghanistan post-talibans a été défini pour la première fois à la conférence de Bonn, Allemagne, en décembre 2001, et il a ensuite fait l'objet de nombre de réunions et d'accords multilatéraux, la dernière réunion ayant eu lieu à Kaboul en juillet 2010.

L'intervention internationale visait principalement à faire en sorte que l'Afghanistan ne constitue pas une menace pour la sécurité internationale. Cependant, la force militaire est loin de suffire à elle seule pour instaurer la stabilité dans ce pays ravagé par des décennies de guerre et en proie à une pauvreté extrême. La communauté internationale s'est donc engagée à poursuivre une série d'objectifs étroitement liés en matière de réforme du secteur de la sécurité, de reconstruction et de développement, de bonne gouvernance et de capacité institutionnelle, de droit, de justice et de droits de la personne. Si quelques progrès ont été enregistrés, au prix de milliards de dollars d'aide extérieure, bien des objectifs sont loin d'être réalisés. Alors même que les effectifs des troupes étrangères ont été portés à quelque 150 000 soldats, les insurgés menés par les talibans gagnent du terrain et ne se montrent guère disposés à négocier, malgré les ouvertures du gouvernement afghan dans le sens de la paix. Les victimes se font plus nombreuses, tant dans les forces de sécurité que parmi les civils.

Le Canada n'a cessé de contribuer à l'effort international en Afghanistan en apportant une aide militaire et civile. Cette contribution constitue même le rôle de combat le plus important qu'il ait joué depuis la guerre de Corée et l'investissement le plus considérable de ressources dans un pays en développement au titre de l'aide. En 2011, l'aide civile globale apportée par le Canada se chiffrera à près de 2 milliards de dollars, et son appui militaire, à bien plus. Il y a eu peu de victimes parmi les Canadiens dans les premières années du déploiement militaire. Cela a changé en 2006 et au cours des années qui ont suivi, après que le Canada a décidé, en 2005, d'accepter un rôle de combat dangereux dans la province de Kandahar. Cette mission militaire, dont l'effectif autorisé est de 2 830 membres des Forces canadiennes, a été prolongée plusieurs fois, mais elle doit prendre fin en juillet 2011.

La dernière prolongation de la mission a été approuvée par une motion adoptée à la Chambre des communes en mars 2008, plusieurs mois après la présentation des recommandations d'un groupe d'experts sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, groupe nommé par le gouvernement et présidé par l'ancien vice-premier ministre John Manley. En plus de fixer à 2011 le retrait des troupes de combat de Kandahar,

la motion de la Chambre établissait aussi des objectifs ambitieux pour la sécurité, la gouvernance et le développement de l'Afghanistan. La motion, qui a donné lieu à la création d'un comité spécial de la Chambre chargé d'étudier la mission canadienne, demandait aussi que le gouvernement remette des rapports trimestriels au Parlement, par souci de transparence et de responsabilisation quant aux résultats. Le premier rapport, publié en juin 2008, présentait six priorités pour la politique canadienne en Afghanistan.

Si l'on évalue les progrès enregistrés par rapport aux divers critères qui se rattachent à ces priorités, on obtient un tableau très contrasté qui doit prendre en compte une situation extrêmement complexe et mouvante sur le terrain. Certains objectifs fixés pour 2011 ont été atteints ou semblent pouvoir l'être dans les délais prévus. Mais ce ne sera probablement pas le cas pour beaucoup d'autres, et un certain nombre de tendances sont inquiétantes.

Pour ce qui est de rendre opérationnelles les forces de sécurité afghanes, dont les effectifs doivent passer à 400 000 hommes d'ici 2013, le Canada forme et encadre des unités de l'armée et de la police à Kandahar. Leurs capacités se sont améliorées, mais elles sont encore loin d'être optimales. Les lacunes sont particulièrement criantes dans la police. En 2010, le Canada a envoyé sur place des instructeurs supplémentaires, mais l'OTAN estime qu'il en faudrait beaucoup d'autres encore. L'objectif du gouvernement afghan, qui souhaite assumer la pleine responsabilité de sa sécurité d'ici 2014, soulève de difficiles questions sur les coûts et la faisabilité. La stratégie et les opérations anti-insurrectionnelles, notamment dans les provinces de Helmand et de Kandahar, suscitent également des doutes. La capacité d'instaurer une meilleure gouvernance dans les zones dont les insurgés ont été chassés et de développer ces zones est essentielle. Or, cela prend du temps, et beaucoup d'Afghans ne se sentent pas plus en sécurité.

Quant à l'ordre public, à la justice et aux droits de la personne, il ressort de la plupart des analyses qu'il règne toujours en Afghanistan une culture de l'impunité. Les auteurs de crimes de guerre graves continuent d'occuper des postes importants. La corruption est présente sur ce plan comme dans maints autres domaines. Les Afghans n'ont pas accès à une justice véritable. Il faut renouveler et actualiser les plans d'action acceptés par le gouvernement afghan. Il est particulièrement important de continuer de progresser dans le domaine des droits de la femme.

Les rapports trimestriels du gouvernement du Canada font état de progrès appréciables dans certains secteurs de la reconstruction et dans la prestation de services publics fondamentaux, comme l'éducation, la santé et l'approvisionnement en eau, ainsi que sur le plan du développement économique et de l'alphabétisation, entre autres. Cela dit, l'Afghanistan n'est toujours pas loin du bas de l'échelle des indicateurs du développement humain de l'ONU. La structure institutionnelle est fortement centralisée et repose sur le favoritisme. Une forte dépendance à l'égard de l'aide, des consultants et des entrepreneurs étrangers contraste avec l'insuffisance de la capacité indigène. En outre, les donateurs contournent pratiquement le processus budgétaire du gouvernement afghan. À la conférence de Kaboul, en 2010, on s'est entendu sur un objectif, à savoir que d'ici deux ans, 50 % de l'aide serait

acheminée par le circuit budgétaire et 80 % correspondrait aux priorités nationales afghanes. Pour cela, cependant, il faudra des réformes afin d'améliorer la responsabilisation financière et l'administration publique et de combattre la corruption.

Compte tenu du grand nombre de personnes vulnérables en Afghanistan, l'aide humanitaire, y compris l'aide alimentaire, demeure essentielle, et le Canada y contribue. D'aucuns craignent que l'élargissement des zones de conflit et des opérations militaires limite l'accès aux populations dans le besoin. De plus, une situation plus difficile sur le plan de la sécurité fait augmenter le risque d'attaques par des groupes d'opposition armés contre des travailleurs des ONG (organisations non gouvernementales) et les organismes internationaux, y compris les Nations Unies.

Le Canada a pris plusieurs initiatives pour renforcer la sécurité aux frontières, encourager le développement dans les régions frontalières et favoriser le dialogue avec les pays limitrophes, en particulier avec le Pakistan, dont la coopération est essentielle pour enrayer le flux des insurgés. L'efficacité des mesures anti-insurrectionnelles prises au Pakistan demeure toutefois douteuse et le différend frontalier qui l'oppose depuis longtemps à l'Afghanistan n'est toujours pas réglé.

Un des plus grands défis pour l'Afghanistan est de passer à une gouvernance démocratique. Depuis 2004, le Canada contribue aux processus électoraux. L'organisation d'élections présidentielles et législatives ainsi que d'élections aux conseils provinciaux, en 2004-2005, a été une réalisation importante. Il n'en demeure pas moins que le régime politique présente plusieurs failles et que les capacités n'ont malheureusement pas été renforcées avant les élections de 2009, qui ont été entachées de fraudes généralisées. Le président Hamid Karzaï, qui est à la tête de l'Afghanistan depuis 2001, a vu son mandat renouvelé en novembre 2009 dans des circonstances douteuses. Il a également semblé essayer d'affaiblir les contrepoids à ses pouvoirs exécutifs. En outre, de nombreuses mesures de lutte contre la corruption ont été annoncées, mais l'omniprésence de méthodes corrompues, ajoutée à l'influence du narcotrafic, accentue les problèmes de crédibilité et de légitimité du gouvernement. En plus de devoir dissiper les doutes sur le fait que les élections législatives de septembre 2010 aient été menées équitablement, le gouvernement afghan devra, pour se prouver, être en mesure d'honorer sa promesse de mener des réformes à long terme.

Le plus grand défi de tous, sans doute, réside dans la dernière priorité du Canada, qui est de soutenir les efforts des Afghans vers une réconciliation politique et un processus de paix viable. On espère que certains éléments parmi les talibans et dans d'autres groupes d'insurgés se laisseront persuader de renoncer à la violence, de rompre leurs liens avec al-Qaïda et d'accepter des principes constitutionnels ainsi que les principes des droits de la personne et de la primauté du droit. La communauté internationale est favorable à un fonds pour la paix et la réintégration. Le gouvernement Karzaï a organisé en juin 2010 une grande « *jirga* de la paix » (assemblée ou conseil traditionnel afghan). Il existe cependant un profond scepticisme devant les ouvertures qu'il a faites à des groupes armés coupables de crimes de guerre et de violations flagrantes des droits de la personne. Certains, dont le Canada, ont exprimé des inquiétudes particulières au sujet des droits de la femme et des

minorités ethniques non pachtounes. Beaucoup soutiennent que toute négociation doit être assujettie à la surveillance et au consentement du parlement et du public, ainsi qu'à l'examen minutieux des organismes chargés des droits de la personne en Afghanistan et des partenaires internationaux de ce pays.

Le Canada participe à une entreprise internationale de bien plus grande envergure en Afghanistan. Les décideurs canadiens sont également confrontés à un contexte redoutable sur le plan de la politique, où de nombreux facteurs sont indépendants de la volonté du Canada. Par ailleurs, les sondages révèlent que le public est moins favorable à la mission militaire actuelle et qu'il a moins confiance dans l'issue de la guerre, malgré le net renforcement des troupes américaines. Selon un sondage, la majorité des Canadiens pensent que les talibans joueront un rôle dans un futur gouvernement afghan.

Les résultats de la campagne anti-insurrectionnelle de 2010 dans la province de Kandahar seront très révélateurs des progrès accomplis vers les objectifs en matière de sécurité pour 2011. Avec l'arrivée de nouvelles troupes américaines, le champ de responsabilité des Forces canadiennes a été sensiblement réduit. La politique du gouvernement prévoit le passage à une mission entièrement civile d'ici la fin de 2011.

Aucun parti politique n'est favorable au prolongement d'un rôle de combat, mais le Parti libéral a proposé le maintien à Kaboul d'un programme de formation des forces de sécurité afghanes. Dans un rapport de juin 2010, un comité sénatorial recommande que la formation et l'encadrement des forces afghanes se poursuivent au-delà de 2011. Les possibilités à envisager vont d'un retrait total des soldats canadiens au maintien d'une présence militaire canadienne appréciable, fût-elle limitée, d'une nature et d'une durée à établir.

Ce qui semble clair, c'est que la mission militaire canadienne – et donc le coût en vies humaines et en ressources financières – sera nettement réduite après 2011, sinon entièrement éliminée. L'accent sera mis principalement sur la reconstruction, le développement humain, la capacité institutionnelle et les objectifs en matière de gouvernance, autant d'éléments que le gouvernement du Canada continuera d'appuyer. Il faudra toujours prendre en considération des dispositions sur le plan de la sécurité, peut-être en faisant appel aux troupes d'autres pays et à des entrepreneurs privés. Une autre question à trancher sera celle du niveau et de l'orientation de l'aide civile. Dans son rapport de juin 2010 sur son premier voyage en Afghanistan, le comité spécial de la Chambre conclut que « nous allons devoir élaborer un tout nouveau cadre de travail pour l'après-2011 ».

Certains Canadiens estiment que le Canada a fait sa part en Afghanistan, mais d'autres soutiennent que la tâche n'est pas terminée et qu'il devrait accroître sa contribution dans des domaines clés, comme l'éducation, la formation continue dans la fonction publique et l'appui aux processus démocratiques. Certains font également valoir qu'il faut poursuivre avec vigueur le travail dans la voie diplomatique si le Canada souhaite avoir toujours voix au chapitre dans les discussions sur l'avenir de l'Afghanistan.

À la fin de 2011, l'Afghanistan aura été pendant une décennie une des grandes priorités de la politique étrangère et de la politique de défense du Canada. Cet engagement connaîtra une transition majeure en 2011, mais de nombreuses questions restent en suspens, en particulier pour ce qui est des prochaines mesures à prendre.

Il n'y a guère eu de délibérations parlementaires lors du changement de rôle controversé du Canada en 2005, c'est-à-dire quand il est passé à un rôle de combat dans la province de Kandahar. Le premier rapport parlementaire sur la mission en Afghanistan n'a été publié qu'en 2007. La phase militaire tirant à sa fin, la période actuelle jusqu'en 2011 et au-delà offre une occasion de faire participer les instances parlementaires et le grand public au genre de processus que le groupe d'experts Manley, nommé par le gouvernement, considérait comme le meilleur moyen de définir une bonne politique durable sur le rôle futur du Canada en Afghanistan.

LISTE DES ACRONYMES

ACDI	Agence canadienne de développement international
ANA	Armée nationale afghane
ANSO	Bureau de sécurité des ONG en Afghanistan
APD	Aide publique au développement
CEI	Commission électorale indépendante d'Afghanistan
CTPE	Commission d'examen des plaintes concernant les élections (Afghanistan)
CSCA	Comité de solidarité Canada-Afghanistan
ELMO	Équipe de liaison et de mentorat opérationnel
ELMO(P)	Équipe de liaison et de mentorat opérationnel – Police
ERP	Équipe de reconstruction provinciale (de Kandahar)
FIAS	Force internationale d'assistance à la sécurité
FSNA	Forces de sécurité nationale afghanes
ICG	International Crisis Group
CIJT	Centre international pour la justice transitionnelle
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
MANUA	Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan
MDN	Ministère de la Défense nationale
ONG	Organisation non gouvernementale
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PNA	Police nationale afghane
RCK	Représentant du Canada à Kandahar
SAI	Stratégie anti-insurrectionnelle
SIGAR	Bureau de l'inspecteur général spécial des États-Unis pour la reconstruction en Afghanistan

POLITIQUE CANADIENNE À L'ÉGARD DE L'AFGHANISTAN – 2011 ET AU-DELÀ : ENJEUX, PERSPECTIVES ET OPTIONS

1 INTRODUCTION

En 2011, dix ans se seront écoulés depuis les attentats commis par al-Qaïda contre les États-Unis le 11 septembre 2001 et depuis qu'une coalition militaire dirigée par les États-Unis s'est formée pour renverser le gouvernement taliban de l'Afghanistan devenu terre d'asile des dirigeants terroristes responsables de ces attentats. Après l'adoption de plusieurs résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU et après que l'OTAN a invoqué l'article 5 sur l'auto-défense collective, le Canada a monté l'opération Apollo, qui consistait principalement, au départ, en des déploiements navals des Forces canadiennes pour appuyer l'opération américaine Enduring Freedom. Il a suffi de quelques semaines pour renverser le régime islamiste extrémiste. Dès décembre 2001, une conférence internationale réunie à Bonn, en Allemagne, établissait les paramètres de l'État afghan qui, sous mandat de l'ONU, allait succéder à ce régime. Le Canada a participé à ces étapes de transition et a ensuite déployé en Afghanistan, en février 2002¹, des forces régulières formées de troupes prêtes au combat. Depuis, le Canada compte parmi les principaux pays qui apportent une série de contributions à l'Afghanistan, pays qui est rapidement devenu et demeure une grande priorité de la politique étrangère et de la politique de défense du Canada, ainsi que le plus important bénéficiaire de l'aide canadienne au développement².

Toutefois, les années qui ont suivi n'ont pas apporté la stabilité et la paix souhaitées à l'Afghanistan, qui reste aussi un des pays les plus pauvres et les plus corrompus de la planète, d'après les indices internationaux³. Dans bien des régions du pays, les talibans sont redevenus une force insurrectionnelle puissante. Avec des effectifs approchant les 150 000 personnes, les troupes étrangères, surtout américaines, ont atteint leur niveau le plus élevé depuis l'invasion. Le gouvernement afghan dépend toujours énormément de l'aide étrangère. Le président Hamid Karzaï, en place depuis décembre 2001, a été déclaré vainqueur des élections nationales de 2009, cependant entachées de fraudes. Outre des questions de légitimité, les doutes grandissent quant à la crédibilité et à la fiabilité du président comme partenaire des efforts internationaux.

La politique canadienne actuelle, depuis l'adoption d'une motion à la Chambre des communes en mars 2008, est que la mission de combat existante dans la province de Kandahar prendra fin en juillet 2011 et que le redéploiement de tout le personnel des Forces canadiennes sera terminé au plus tard en décembre 2011. Les contributions autres que militaires, quelles qu'en soient l'ampleur et la portée, se poursuivront. Dans le discours du Trône prononcé le 3 mars 2010, le gouvernement déclare simplement :

En Afghanistan, les Forces canadiennes préparent la fin de la mission militaire en 2011, fortes de la certitude que – après avoir consenti

d'énormes sacrifices et s'être grandement distinguées – leurs efforts ont évité à la province de Kandahar de retomber sous le joug des talibans. Après 2011, nos efforts en Afghanistan seront axés sur le développement et l'aide humanitaire⁴.

Aucun document de politique officiel précisant le rôle futur du Canada n'a été publié. Il est cependant essentiel de déterminer la nature précise des ressources et des capacités que le Canada devrait continuer d'apporter à la mission internationale en Afghanistan et de savoir si ces engagements peuvent s'adapter à l'évolution de la situation, car il ne faut pas oublier que la politique internationale est toujours influencée par des événements extérieurs, des imprévus et d'autres variables, parmi lesquelles la vigueur de l'insurrection en 2011. Selon la plupart des analyses des spécialistes, il faudra des années avant que l'Afghanistan puisse assumer ses propres besoins en matière de sécurité. Des facteurs régionaux, notamment au Pakistan, interviendront également⁵.

Le présent document a pour objet d'examiner le contexte en évolution qui influe sur les objectifs du Canada en Afghanistan et de contribuer à éclairer le débat sur les options stratégiques qui s'offrent au Canada en ce qui concerne sa présence en dans ce pays après 2011. Ainsi, même si la mission canadienne est réorientée pour devenir purement civile, les problèmes de sécurité continueront de peser lourdement sur les choix pour la suite.

Le document commence par un bref historique de la politique du Canada en Afghanistan, puis il examine les tendances dans les six secteurs de priorité stratégique définis par le gouvernement en 2008. La section suivante porte sur les facteurs dont il faudrait tenir compte dans les évaluations du cadre global d'élaboration des politiques canadiennes. Enfin, il sera question des rôles que peuvent jouer les principaux instruments de politique étrangère du Canada en ce qui concerne la paix et la sécurité, l'aide au développement et à la démocratie, et la diplomatie.

2 CONTEXTE HISTORIQUE ET ÉVOLUTION DU RÔLE DU CANADA

L'Afghanistan, carrefour de civilisations depuis des millénaires, est un pays enclavé, complexe et multiethnique. Malgré les invasions et le fait qu'il ait représenté un enjeu géopolitique majeur – les empires britannique et russe, notamment, se sont disputé son territoire au XIX^e et au début du XX^e siècle –, le sentiment d'identité nationale indépendante y reste vif. L'Afghanistan a connu de brèves périodes de réformes démocratiques visant à le moderniser. Ses Constitutions de 1928 et de 1964 ont également affirmé les droits à l'égalité des femmes. Malheureusement, la vie politique du pays est très instable et marquée par des renversements de gouvernement violents.

Pendant la guerre froide, l'Afghanistan a attiré l'attention de l'Occident après plusieurs coups d'État communistes et la grande invasion soviétique de décembre 1979. Les combattants islamiques, les moudjahidines, ont bénéficié d'une aide

importante, principalement de la part des États-Unis, souvent secrètement et en passant par le Pakistan⁶. Après le retrait, dix ans plus tard, des troupes soviétiques tenues en échec, et la dissolution par la suite de l'Union soviétique elle-même, l'intérêt de l'Occident s'est porté ailleurs. Les années de guerre civile dévastatrice qui ont opposé des factions moudjahidines rivales de 1992 à 1996 ne se sont terminées que parce que les talibans, soutenus par les Pakistanais, se sont emparés de la majeure partie du pays. Leur régime islamiste extrême n'a été reconnu que par trois pays⁷ et s'est attiré à l'occasion des condamnations internationales. Cependant, la principale préoccupation des services de renseignement occidentaux n'était pas tant les atrocités commises par les talibans que le fait qu'ils donnaient asile depuis 1996, sur leur territoire, à Oussama ben Laden et à son réseau terroriste⁸.

Si al-Qaïda n'avait pas commis les attentats du 11 septembre 2001 sur le sol américain, il est fort peu probable que la politique étrangère et de défense du Canada aurait accordé plus qu'un intérêt marginal à l'Afghanistan⁹. Le Canada, bien qu'il ait joué un rôle de soutien militaire limité dans la chute des talibans, après qu'ils ont refusé de livrer ben Laden, a appuyé sans réserve la coalition internationale formée et les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU prévoyant la poursuite de l'intervention internationale. En décembre 2001, il a participé à la Conférence de Bonn, où a été énoncée la première grande série d'objectifs à atteindre pour reconstituer un gouvernement afghan qui fonctionne, ramener la sécurité et assurer la reconstruction et le développement.

Lorsque les talibans ont fui, ils ont laissé derrière eux un État délabré, pratiquement incapable d'assurer un minimum de services à la population et de réintégrer des millions de réfugiés. La tâche était énorme. Le Canada ne savait alors pas grand-chose de l'Afghanistan et il ne disposait guère de temps pour se préparer. La courbe d'apprentissage était abrupte quand il a commencé à accroître sa contribution. Bien que celle-ci ait comporté une présence civile croissante, les Forces canadiennes en demeurent l'élément le plus visible.

En février 2002, le Canada a d'abord envoyé 850 soldats dans la province de Kandahar pour une période de six mois seulement. Un an plus tard, il s'engageait à déployer près de 2 000 soldats à Kaboul pour un an, à compter de l'été 2003, assumant ainsi un rôle de premier plan dans la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS), sous mandat de l'ONU, force dont l'OTAN a assumé la responsabilité en août de la même année. Après cette période de déploiement, le nombre de membres des Forces canadiennes a été ramené à 750. Au cours de ces trois premières années, il y a eu peu de victimes canadiennes.

Un changement majeur s'est produit en 2005 quand la FIAS a alors élargi ses opérations hors de Kaboul, notamment dans les provinces méridionales, de plus en plus dangereuses, à majorité pachtoune. Malgré les élections présidentielles et législatives de 2004-2005, une insurrection dirigée par les talibans est repartie, menaçant sérieusement la sécurité dans de vastes régions du pays. En mai 2005, le Canada a annoncé qu'il détacherait dans la province de Kandahar, ancienne place forte des talibans, 1 200 soldats appartenant à des troupes de combat. Le premier

groupement tactique est arrivé sur le terrain en août 2005, au moment où le Canada a pris la direction de l'Équipe de reconstruction provinciale (ERP) de Kandahar¹⁰.

Pourquoi le Canada a-t-il proposé de se charger d'une mission de combat aussi difficile? Même si certains Canadiens n'ont jamais été favorables à l'envoi de troupes canadiennes en Afghanistan, il n'y avait pas d'opposition générale au déploiement de la FIAS à Kaboul. Il se peut que le Canada, après avoir refusé de participer à l'intervention militaire américaine en Iraq et au programme américain de défense antimissiles balistiques, se soit senti plus ou moins obligé de prouver aux États-Unis sa capacité militaire sur un théâtre de conflit important où l'intervention était sanctionnée par l'OTAN et l'ONU. La décision de 2005, qui semble avoir été l'aboutissement de calculs politiques et militaires au plus haut niveau, a mené à ce qu'on a appelé la « guerre inattendue¹¹ ». Cette décision n'a été précédée d'aucunes délibérations parlementaires ou publiques. De fait, le premier rapport parlementaire sur le rôle du Canada en Afghanistan, publié par le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, ne l'a été qu'en février 2007, soit près de deux ans plus tard¹². (Voir à l'annexe A la liste complète des rapports parlementaires, des recommandations et des réponses du gouvernement pertinents.)

La mission militaire canadienne, appelée Force opérationnelle interarmées-Afghanistan, a été prolongée plusieurs fois (en 2006 et en 2008) et s'est considérablement étoffée pour passer à un effectif de 2 830 personnes. Les porte-parole du gouvernement ont bien affirmé en 2005 que le nombre de victimes canadiennes augmenterait à cause des opérations anti-insurrectionnelles, mais les Canadiens ne semblaient pas préparés aux chiffres beaucoup plus élevés enregistrés en 2006 et par la suite. La détérioration de la situation en matière de sécurité a également amené à douter de l'efficacité de la mission, étant donné ses coûts élevés en vies humaines et en ressources financières. La couverture médiatique, qui avait beaucoup diminué après 2002, a fortement augmenté en 2006.

Après 2001, l'aide canadienne au développement a elle aussi beaucoup augmenté en Afghanistan, où le Canada a également renforcé son dispositif diplomatique. L'Afghanistan, qui ne recevait auparavant qu'une aide humanitaire modeste du Canada, se classait déjà, à la fin de l'exercice financier qui se terminait le 31 mars 2002, au troisième rang des bénéficiaires de l'aide publique au développement (APD) bilatérale canadienne. En 2002-2003, avec plus de 122 millions de dollars, l'Afghanistan est devenu de loin le principal bénéficiaire de l'APD canadienne nette (qui comprend les montants déboursés en passant par des organisations multilatérales et l'allègement de la dette)¹³.

L'Afghanistan est arrivé en tête de liste tous les ans depuis lors, recevant son montant le plus élevé, soit 345 millions de dollars, en 2007-2008. D'abord à la conférence pour les annonces de contributions de Tokyo de 2002, puis à la conférence de Londres de 2006 (où a été approuvé le pacte quinquennal pour l'Afghanistan) et à la conférence de Paris de juin 2008, le Canada a porté progressivement sa contribution totale à 1,9 milliard de dollars en aide sur la période allant de 2001 à 2011. En juin 2008, le gouvernement a également annoncé que plus de la moitié de l'aide canadienne serait consacrée à des « programmes centrés à Kandahar ». De l'exercice

2001-2002 à l'exercice 2008-2009, l'aide cumulative canadienne à l'Afghanistan s'est chiffrée à 1,375 milliard de dollars environ. En février 2009, l'Afghanistan a été inscrit sur la liste des 20 « pays ciblés » par les programmes bilatéraux de l'ACDI, et il a été le bénéficiaire de 18 % des sommes consacrées à ces pays par l'Agence au cours de cet exercice. Au 31 mars 2011, l'ACDI aura consacré au total quelque 1,7 milliard de dollars à l'Afghanistan¹⁴.

Le montant de l'aide accordée à l'Afghanistan par le Canada pour la reconstruction, le développement et les secours humanitaires peut sembler relativement modeste au regard des coûts militaires de la mission canadienne. Dans un rapport d'octobre 2008, le directeur parlementaire du budget de la Bibliothèque du Parlement prévoyait que les dépenses globales, essentiellement militaires, pourraient atteindre un total cumulatif de 18,1 milliards de dollars, estimation basée sur les opérations menées de 2001-2002 à 2010-2011. Toutefois, d'après les derniers chiffres officiels dont on dispose, qui ne tiennent pas compte des frais liés aux incapacités et aux soins de santé des anciens combattants après 2011, les coûts *supplémentaires* pour le ministère de la Défense nationale (MDN) avoisineront au total les 9 milliards de dollars pendant la même période¹⁵.

Le Canada a rétabli des relations diplomatiques avec l'Afghanistan en janvier 2002 et ouvert une ambassade à Kaboul en septembre 2003, ambassade qui est devenue depuis l'une des plus importantes du Canada. Glyn Berry, diplomate chevronné du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), a été nommé premier directeur politique de l'ERP de Kandahar en 2005. Il est mort tragiquement en janvier 2006, victime d'une bombe posée au bord d'une route. Après la publication, en janvier 2008, du rapport du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan (rapport Manley), la capacité civile a de nouveau été augmentée. Un représentant du Canada à Kandahar (RCK) a été nommé. En plus des groupes de travail ministériels et de l'Agence, la responsabilité de la coordination de l'effort « pangouvernemental » a été confiée à un Groupe de travail sur l'Afghanistan, au sein du Bureau du Conseil privé, qui appuie un nouveau comité du Cabinet chargé de l'Afghanistan.

À l'heure actuelle, environ 120 fonctionnaires civils canadiens travaillent en Afghanistan (contre seulement 20 en 2006), dont 75 à Kandahar¹⁶. Les dépenses du MAECI en Afghanistan devraient avoisiner les 400 millions de dollars d'ici 2011.

La question de savoir si le Canada consacre suffisamment de ressources au développement et à la diplomatie en Afghanistan par rapport à celles qu'il affecte à ses activités militaires fait l'objet de débats considérables. Parallèlement, la part du Canada dans les forces globales de la FIAS, qui comptait près de 120 000 soldats en août 2010, diminue¹⁷. Les troupes américaines ont beaucoup augmenté, passant de 32 000 soldats à l'arrivée du président Obama au pouvoir, en janvier 2009, à quelque 68 000 après les nouveaux engagements pris dans les premiers mois de son mandat, et elles devraient avoir pratiquement triplé lorsque les 30 000 soldats supplémentaires annoncés par la Maison-Blanche le 1^{er} décembre 2009 seront pleinement déployés en 2010. À la fin de mai 2010, le Pentagone déclarait qu'il y avait 94 000 soldats américains en Afghanistan, soit davantage que les 92 000

qu'il restait alors en Iraq¹⁸. À la fin d'août, ce dernier chiffre était passé à moins de 50 000.

La politique américaine en ce qui concerne l'Afghanistan est explicitement liée à sa politique à l'égard du Pakistan, et elle porte essentiellement sur des impératifs de sécurité nationaux et internationaux. Son objectif primordial est décrit en ces termes : « Désorganiser, démanteler et vaincre al-Qaïda en Afghanistan et au Pakistan, et l'empêcher de menacer les États-Unis et leurs alliés à l'avenir¹⁹. »

3 PRINCIPAUX PARAMÈTRES DE LA MOTION ADOPTÉE À LA CHAMBRE DES COMMUNES EN MARS 2008

[L]e but final de la politique canadienne est de laisser l'Afghanistan aux Afghans, au sein d'un pays mieux gouverné, en paix et plus sécuritaire, et de créer l'espace et les conditions voulues pour que les Afghans réussissent eux-mêmes à trouver une solution politique au conflit [...]

Motion adoptée par la Chambre des communes, 13 mars 2008²⁰

Après la réaction généralement positive du gouvernement au rapport Manley, qui énonçait des conditions modestes pour le maintien de la présence militaire du Canada à Kandahar²¹, une longue motion adoptée par un vote majoritaire à la Chambre des communes le 13 mars 2008 a établi un cadre pour la prolongation de la mission canadienne en Afghanistan jusqu'en juillet 2011. Le préambule cité plus haut énonce pour la politique canadienne un objectif extrêmement ambitieux qui, de l'opinion générale, est loin d'être atteint. Apparemment, pour l'atteindre, il faut que « les responsables des quatre organes de l'appareil de sécurité [afghan] (l'armée, la police, le système judiciaire et le système correctionnel) soient bien formés, bien équipés et bien payés ».

Les principaux objectifs énoncés pour la mission militaire sont de former les forces de sécurité afghanes afin qu'elles assument de plus en plus la responsabilité de la sécurité dans la province de Kandahar et dans l'ensemble de l'Afghanistan, d'assurer la sécurité des activités de développement dans cette province et de maintenir l'ERP-Kandahar. Le prolongement de la mission est assujéti à une condition expresse : « [...] le redéploiement des troupes des Forces canadiennes à l'extérieur de Kandahar et leur remplacement par les forces afghanes », cela devant débiter « dès que possible, pour se terminer dès décembre 2011 ». La motion ne dit rien de ce qui se passera si les forces afghanes ne sont pas prêtes à assumer cette responsabilité. On semble supposer qu'elles le seront. (Comme le Canada n'agit pas seul, c'est l'ensemble de la mission dirigée par l'OTAN qui devra réagir à tous les scénarios éventuels.)

La motion demande que la contribution du Canada à la reconstruction et au développement soit « revitalisée et augmentée » de façon à « mieux concilier » cet apport et les efforts militaires canadiens. Elle ne précise pas comment sera assurée la sécurité de cette activité élargie après le départ des troupes canadiennes. L'aide doit viser les éléments suivants : des « systèmes judiciaires et correctionnels sains », des « institutions politiques solides », la résolution du problème chronique de la pénurie d'eau potable et la lutte contre la « narco-économie » par des moyens qui

n'aliéneront pas la population locale. Bien qu'il ne soit pas fait mention expressément de l'éducation, de la santé et de la lutte contre la corruption, ces éléments se rattachent naturellement aux objectifs de meilleure gouvernance et de développement humain.

La motion contient un certain nombre de points relatifs à une plus grande transparence et à une meilleure reddition de comptes au public et au Parlement. Elle demande au gouvernement de déposer au Parlement des rapports d'étape trimestriels sur la mission, ce qu'il fait; toutefois, ces rapports ne sont peut-être pas aussi détaillés et francs que certains parlementaires et membres du public le souhaiteraient.

La motion donne également pour instruction à la Chambre de créer un comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan, comité qui sera autorisé à se rendre dans ce pays et dans les pays voisins et à formuler fréquemment des recommandations destinées au gouvernement. Le comité a été mis sur pied, et il a été reconstitué plusieurs fois après des prorogations. Il a pour vaste mandat d'étudier tous les aspects de la mission. Le comité, qui n'a pas encore formulé beaucoup de recommandations, s'est rendu en Afghanistan pour la première fois fin mai, début juin 2010.

Le comité n'a pas examiné, comme le précisait la motion, « les lois et les procédures gouvernant les exceptions touchant la sécurité opérationnelle et nationale en ce qui concerne la dissimulation d'information au Parlement, aux tribunaux et à la population canadienne ». Cependant, il s'est trouvé plongé dans la controverse au sujet de la communication de documents censurés portant sur le transfert de détenus par les Forces canadiennes aux autorités afghanes, à la lumière d'allégations de mauvais traitements et de torture généralisés infligés aux détenus afghans par ces autorités, notamment la Direction nationale de la sécurité afghane. La motion de 2008 précise ce qui suit :

- ces transferts ne doivent se faire que dans le respect des normes les plus élevées de protection des droits des détenus et des « obligations internationales du Canada »;
- une solution applicable à l'ensemble de l'OTAN doit être recherchée;
- « une politique de transparence accrue » doit être respectée, ce qui comprend « l'engagement de rapporter au public les résultats de révisions ou inspections des prisons afghanes menées par les représentants canadiens ».

La motion – dont certains éléments ne sont pas encore appliqués – permet d'envisager certaines possibilités d'action après 2011. En outre, les progrès à long terme dépendent de facteurs, dont bon nombre sont indépendants de la volonté du Canada et doivent constamment être revus et évalués.

4 TENDANCES INFLUANT SUR LES SIX PRIORITÉS DU CANADA

En 2010, la mission première du Canada en Afghanistan demeurera la même : aider les Afghans à reconstruire leur pays et à instaurer une société stable, sécuritaire, démocratique et autosuffisante.

*Gouvernement du Canada, septième rapport trimestriel au Parlement sur l'Afghanistan*²²

Le premier rapport trimestriel au Parlement exigé par la motion de la Chambre des communes du 13 mars 2008 a été publié le 10 juin 2008. Il énonce six objectifs prioritaires pour la politique canadienne jusqu'en 2011²³. Deux sont des objectifs à l'échelle nationale :

- renforcer les institutions afghanes et appuyer des processus démocratiques tels que les élections;
- contribuer aux « efforts dirigés par les Afghans en vue d'une réconciliation politique en vue d'affaiblir l'insurrection et d'encourager une paix durable ».

Quatre des objectifs prioritaires concernent la province de Kandahar et visent à aider le gouvernement afghan :

- à instaurer un environnement plus sécuritaire et à rétablir l'ordre public en renforçant la capacité de l'armée et de la police afghanes ainsi qu'en appuyant les efforts complémentaires en ce qui a trait à la justice et aux services correctionnels;
- à fournir des emplois, une éducation et des services essentiels;
- à apporter l'aide humanitaire nécessaire, y compris aux réfugiés;
- à améliorer la gestion et la sécurité de la frontière entre le Pakistan et l'Afghanistan.

En outre, trois « projets de premier plan » ont été annoncés pour Kandahar :

- la remise en état du barrage de Dahla et de son réseau d'irrigation et de canaux;
- la construction, l'agrandissement et la réparation de 50 écoles;
- l'appui à un programme d'immunisation contre la poliomyélite afin d'éradiquer cette maladie au plus tard à la fin de 2009.

Comme le souligne le septième rapport trimestriel, les objectifs de la mission canadienne sont directement liés à des capacités afghanes « autonomes » dans les domaines cruciaux que sont la sécurité, la gouvernance et le développement. Les sections suivantes présentent une évaluation de la situation en Afghanistan pour les six éléments définis de la politique canadienne.

4.1 DONNER AUX FORCES DE SÉCURITÉ AFGHANES LA CAPACITÉ D'AGIR ET PROMOUVOIR LA PRIMAUTÉ DU DROIT

4.1.1 OPÉRATIONS MILITAIRES ET SÉCURITÉ

La Force opérationnelle interarmées–Afghanistan du Canada comprend environ 2 830 membres des Forces canadiennes, dont un groupement tactique d'un millier de soldats qui a pour rôle de mener des opérations anti-insurrectionnelles et connexes dans la province de Kandahar. En plus du quartier général de la Force opérationnelle interarmées, des opérations aériennes tactiques et de diverses unités de soutien, voici les autres principaux éléments :

- la composante militaire de l'ERP de Kandahar (une des 27 ERP en Afghanistan), qui compte 330 personnes et appuie, entre autres choses, des projets de développement à court et à long terme, la formation policière et la gouvernance locale;
- une Équipe de liaison et de mentorat opérationnel (ELMO) de 300 personnes qui s'occupe de la formation d'environ 3 000 membres de l'Armée nationale afghane (ANA) regroupés en cinq « kandaks » (unités de la taille d'un bataillon). L'ELMO accompagne les kandaks dans des opérations menées conjointement avec le groupe tactique canadien. Depuis 2007, l'ELMO du Canada s'est agrandie et comprend maintenant une équipe de liaison et de mentorat opérationnel pour la police (ELMO(P)) qui travaille avec la Police nationale afghane (PNA). Le 18 avril 2010, le ministre de la Défense nationale, Peter MacKay, a affecté 90 personnes supplémentaires à la formation des forces de sécurité afghanes « jusqu'à la fin de la mission du Canada, en 2011²⁴ ».

Selon le rapport que le Secrétaire général de l'ONU a remis en mars 2010 au Conseil de sécurité, « la détérioration de la situation en matière de sécurité s'est poursuivie, 2009 ayant été l'année où la situation a été la plus explosive depuis la chute des Talibans en 2001, avec 960 incidents de sécurité par mois contre 741 en 2008²⁵ ». Il déclare également dans ce rapport qu'il y a eu 40 % de plus d'incidents en janvier 2010 qu'en janvier 2009 et que le nombre de victimes civiles a augmenté de 50 % en décembre 2009 par rapport à décembre 2008 : « Dans l'ensemble, l'intensification du conflit armé dans le sud du pays et son expansion dans des zones précédemment considérées comme stables ont fait de 2009 l'année la plus meurtrière pour les civils depuis la chute du régime taliban en 2001. Au total, 2 412 civils ont été tués, soit une augmentation de 14 % par rapport à l'année précédente²⁶. » En tout, 25 % de ces morts sont attribuables aux « forces pro-gouvernementales », proportion en léger recul par rapport aux 28 % de 2008. Toutefois, c'est au cours de raids nocturnes controversés que plus de la moitié des près de 600 civils afghans tués par les troupes étrangères ont trouvé la mort en 2009²⁷.

Un rapport du Secrétaire général mis à jour en juin 2010, à la suite de la prolongation par le Conseil de sécurité de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) jusqu'au 23 mars 2011, souligne l'augmentation constante du nombre d'incidents de sécurité, avec une forte hausse de ceux faisant intervenir des engins explosifs improvisés et des attentats-suicides²⁸. Le nombre de morts chez les

civils aurait atteint 1 074 sur la période allant de janvier à juin 2010, soit plus qu'en 2009²⁹. Juin 2010, au cours duquel on a signalé 1 200 incidents de sécurité, a également été le mois le plus meurtrier dans les rangs des troupes étrangères – plus de 100 morts – depuis le début des opérations militaires, en 2001. À la mi-août 2010, le nombre total de militaires étrangers tués s'élevait à plus de 2 000, dont plus de 60 % étaient américains³⁰.

Le général américain Stanley McChrystal, qui a pris le commandement de la FIAS en juillet 2009, a fait de la protection de la population un élément central de la stratégie anti-insurrectionnelle (SAI). Il a été relevé de son commandement par le président Obama en juin 2010 et remplacé par le général David Petraeus. On ne s'attendait à aucune modification majeure à cet égard, mais il semble que le général Petraeus envisage d'assouplir quelque peu les règles d'engagement avec les insurgés, ce qui pourrait faire augmenter le nombre de victimes parmi les civils³¹. Par ailleurs, avec l'augmentation des troupes et de l'ampleur des opérations militaires, les employés du gouvernement non militaires et les travailleurs de l'aide ont moins accès au terrain. En décembre 2009, sur 364 districts, 30 % étaient « largement inaccessibles » aux fonctionnaires non armés. « Les attentats directs contre le personnel des organisations humanitaires ont limité l'accessibilité des programmes de développement dans 94 districts considérés à très haut risque et dans 81 districts considérés à haut risque³². »

Les effectifs des forces de sécurité afghanes doivent augmenter sensiblement pour passer d'environ 104 300 hommes pour l'ANA et 96 800 pour la PNA (Police nationale afghane) à l'heure actuelle à 134 000 et 109 000, respectivement, d'ici octobre 2010 et, selon ce qui a été approuvé le 28 janvier 2010 à la conférence de Londres sur l'Afghanistan, à 171 600 et 134 000, respectivement, d'ici octobre 2011³³. Les coûts financiers sont en grande partie assumés par les donateurs étrangers, car ils dépassent de loin la capacité financière de l'État afghan. Des commandants américains demandent que les effectifs généraux des forces afghanes soient portés à 400 000 d'ici octobre 2013 (240 000 pour l'ANA et 160 000 pour la PNA)³⁴.

Si cela se produit, il se posera alors une grande question, celle de la viabilité financière à long terme de l'entretien de forces de cette envergure. Il faudra faire appel aux ressources internationales tant que l'Afghanistan n'aura pas les moyens d'assurer sa propre sécurité. Selon le nouveau commandant de la FIAS, le général américain David Petraeus : « Il faudra un certain nombre d'années avant que les forces afghanes puissent vraiment assurer seules les tâches en matière de sécurité en Afghanistan³⁵. »

Il existe néanmoins une volonté claire, tant de la part du gouvernement afghan que de la communauté internationale, de transférer des responsabilités aux Forces de sécurité nationale afghanes (FSNA). La conférence de Kaboul du 20 juillet 2010 a appuyé explicitement le président Karzaï dans son objectif, à savoir que les FSNA « dirigent les opérations militaires dans toutes les provinces d'ici la fin de 2014³⁶ ». D'après un article paru dans *The Economist*, le général américain William Caldwell, qui est responsable d'activités de formation qui coûteront 11 milliards de dollars

américains en 2010, a dénoncé le fait que, par le passé, on ait insisté davantage sur la quantité que sur la qualité dans ce type d'activités. L'article fait état d'une estimation selon laquelle le fonctionnement des FSNA à plein effectif coûtera 6 milliards de dollars par an, et la conclusion est brutale : « L'Afghanistan ne peut se permettre cette dépense. Les étrangers devront donc casquer. Ce sera tout de même moins cher que de payer pour le détachement de troupes étrangères : le maintien d'un soldat américain en Afghanistan coûte un million de dollars par an³⁷. »

Sur le plan de la qualité et de l'efficacité, on estime généralement que l'ANA présente encore de nombreuses lacunes³⁸, mais qu'elle a réalisé plus de progrès que la PNA, dont seulement 50 % des membres auraient reçu une formation de base, d'après le rapport remis par le Secrétaire général de l'ONU en mars 2010. L'analphabétisme et la consommation de drogues sont des problèmes majeurs pour les forces de sécurité³⁹. On continue de recevoir des plaintes contre des policiers pour corruption, contrebande, enlèvement ou extorsion. Les rapports trimestriels du Canada sur sa mission en Afghanistan reconnaissent les difficultés actuelles que posent le recrutement, le maintien en poste et l'attrition des agents de l'ANA, de la PNA et des services correctionnels.

Selon le septième rapport (visant la période se terminant le 31 décembre 2009), le nombre de kandaks de l'ANA « tout à fait capables de planifier, d'exécuter et de maintenir des opérations de façon presque autonome » est passé de un à deux, et selon le huitième rapport (période se terminant le 31 mars 2010), il est passé de deux à trois. Par ailleurs, dans son rapport publié fin juin 2010, l'inspecteur général spécial des États-Unis pour la reconstruction en Afghanistan (Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction) laisse entendre que les commandants de l'OTAN ont tendance à surestimer les capacités réelles des forces afghanes⁴⁰.

La zone de responsabilité des Forces canadiennes a été réduite avec l'arrivée des troupes américaines. Ainsi, en juillet 2010, la ville de Kandahar est passée sous commandement américain. D'après le huitième rapport, dans cette zone, 47 % des opérations de sécurité étaient dirigées par les Afghans, ce qui est inférieur à l'objectif de 65 % fixé pour 2011. En outre, le taux d'approbation de l'ANA par les Afghans a atteint 85 % ou plus dans deux de six districts clés, comparativement à quatre au départ en 2008. Plus de policiers ont été formés et le gouvernement afghan a accepté le « Plan modèle de police de Kandahar ». Pour l'instant, d'après les évaluations, seulement 20 % des unités de police ont atteint un niveau (« jalon de capacité numéro 2 ») leur permettant d'« exécuter des opérations de maintien de l'ordre, [d']assurer la gestion ou [d']accomplir des tâches de leadership (qui soient adaptées aux circonstances locales), à l'occasion avec l'aide d'un conseiller international ou d'une équipe de policiers mentors ». L'objectif de 2011 est de 80 %⁴¹.

Sous l'égide élargie de la Mission de formation de l'OTAN en Afghanistan, 64 ELMO et 19 ELMO(P) étaient sur le terrain en mai 2010. Cependant, l'OTAN continuait de prévoir une pénurie importante d'instructeurs⁴². Début 2010, elle a demandé 100 équipes de plus pour pouvoir atteindre les niveaux visés pour la PNA en octobre 2010. Parallèlement, certains analystes craignent qu'en insistant pour augmenter la présence sur le terrain, on ne fasse pas assez attention aux

« compromis inévitables sur le plan de la qualité lorsque l'on se presse pour atteindre les objectifs en matière d'effectifs. Bien que beaucoup d'officiers supérieurs sur le terrain comprennent l'importance de la formation en engagement communautaire pour l'ANA et de la police civile pour la PNA, les fortes pressions exercées pour que l'on étoffe rapidement les rangs des forces obligent à sacrifier la formation à ces compétences moins concrètes en faveur d'une formation permettant de survivre au premier contact avec les insurgés⁴³ ». Des incidents où des soldats afghans ont tiré sur leurs instructeurs suscitent aussi des inquiétudes supplémentaires.

En février 2010, dans la plus grande offensive de cette nature de la guerre jusqu'à ce point, les forces canadiennes et afghanes ont participé à une opération anti-insurrectionnelle majeure (Moshtarak) dans laquelle étaient engagés quelque 15 000 soldats et qui visait le district de Marja, dans la province d'Helmand, voisine de celle de Kandahar. Cependant, l'analyste américain de renom Anthony Cordesman lance une mise en garde. Selon lui, tout gain militaire « sera en vain si le gouvernement afghan ne peut parvenir rapidement à une bien meilleure gouvernance et à des progrès économiques plus nets dans la région de Helmand et ailleurs ». Il ajoute : « Personne n'a jamais vraiment gagné une guerre tant qu'il n'a pas gagné une paix durable [...] À moins que le mouvement taliban ne s'effondre de l'intérieur, il est peu probable que les forces afghanes soient tout à fait prêtes pour prendre la relève de la mission de sécurité jusque bien après 2015⁴⁴. »

En mai 2010, on signalait déjà de nouvelles infiltrations talibanes dans la région de Marja, ce qui montre à quel point la lutte anti-insurrectionnelle à plusieurs niveaux sera ardue. L'ancien commandant de la FIAS, le général McChrystal, a même qualifié la situation d'« ulcère saignant⁴⁵ ».

On s'entend pour dire qu'il est essentiel, afin de parvenir à des progrès durables, de pouvoir compter sur des éléments militaires et non militaires. Le lieutenant-général Andrew Leslie, ancien chef d'état-major de l'Armée de terre, a déclaré en 2009, après la publication du *Manuel sur les opérations de contre-insurrection* : « Jamais personne n'a réussi dans une lutte anti-insurrectionnelle par le seul recours à la force militaire. Jamais⁴⁶. » L'idée consiste à libérer et à tenir un territoire afin de pouvoir y constituer une meilleure capacité de gouvernance civile et de finir par confier l'intégralité des responsabilités aux Afghans.

L'issue d'une opération civile-militaire plus importante et à plus long terme de la FIAS (nom de code « Hamkari ») prévue pour Kandahar sera probablement essentielle à la réalisation des objectifs de 2011 en matière de sécurité dans la province. Un officier supérieur américain a même qualifié la prochaine offensive de « jour J ». Le Canada doit y jouer un rôle crucial⁴⁷. Toutefois, le début des opérations a été reporté à septembre 2010 et il a fallu revoir les attentes à la baisse. Les effectifs talibans présents dans les zones restées sous responsabilité canadienne, notamment le district de Panjwayi, donnent une idée des difficultés que rencontrent les troupes canadiennes⁴⁸. En 2010, les talibans ont intensifié leurs frappes dans tout le pays, allant jusqu'à s'attaquer effrontément aux deux plus grandes bases militaires internationales, celles de Bagram et de Kandahar, et à la mi-juillet, au quartier général de la police afghane chargée de l'ordre public dans la ville de Kandahar. Ces

attaques, en plus de la campagne d'assassinats ciblés menée par les talibans, font que beaucoup d'Afghans se méfient des campagnes anti-insurrectionnelles⁴⁹.

La constatation qui donne peut-être le plus à réfléchir dans le septième rapport trimestriel du Canada est la suivante : « Les Kandaharis estiment que la sécurité ne s'est pas améliorée dans les six districts clés⁵⁰. » Le huitième rapport signale de légers progrès, bien que dans aucun district une majorité des Kandaharis ne voie une amélioration de la sécurité. De façon plus générale, quoique l'insurrection conduite par les talibans soit soumise à « des pressions sans précédent », selon un rapport du Pentagone au Congrès visant la période de six mois qui s'est terminée le 31 mars 2010, ses « capacités et sa portée opérationnelles s'améliorent et s'étendent géographiquement ». En outre, « le gouvernement parallèle [dirigé par les insurgés] est de plus en plus en mesure de discréditer l'autorité et la légitimité du gouvernement afghan⁵¹ ». De plus, d'autres mesures montraient en mars 2010 que les Afghans ont une moins bonne image des forces de la FIAS. Bien que 34 % des Afghans interrogés se soient déclarés « neutres », seulement 29 % avaient une « bonne opinion ou une très bonne opinion » des troupes étrangères⁵².

4.1.2 ORDRE PUBLIC, JUSTICE ET DROITS DE LA PERSONNE

Les rapports trimestriels canadiens, qui portent sur des questions relatives à la primauté du droit, à la justice et au système correctionnel, sans oublier les droits de la personne, signalent des initiatives de formation et des projets d'infrastructure. Néanmoins, les Afghans ne manquent pas de raisons d'être sceptiques. Voici, selon un exposé du Centre international pour la justice transitionnelle (CIJT), quelles sont, entre autres, ces raisons : « Des policiers qui s'en prennent aux citoyens en procédant à des arrestations arbitraires, en recourant à des extorsions, en infligeant de manière courante de mauvais traitements et des tortures; des juges corrompus et des procureurs à la solde de racketteurs; des fonctionnaires nommés qui servent les intérêts de seigneurs de la drogue au lieu de ceux du peuple. Une culture d'impunité [...] prospère dans ces conditions et représente un risque pour la sécurité aussi grand que celui que posent les talibans.⁵³ »

Dans son rapport remis en mars 2010, le Secrétaire général de l'ONU fait observer ce qui suit :

La lutte contre l'impunité a été mise à mal par la promulgation de la loi d'amnistie publique et de stabilité nationale qui a été publiée au Journal officiel en novembre 2008 mais n'a été largement rendue publique que récemment. Cette loi accorde l'amnistie aux auteurs de graves crimes commis précédemment, y compris de graves violations des droits de l'homme, en violation des obligations de l'Afghanistan au regard du droit international et en vertu de sa constitution⁵⁴.

Des préoccupations se font également entendre au sujet d'une loi restrictive sur les médias entrée en vigueur en juillet 2009 qui pourrait permettre de porter atteinte à la liberté d'expression. « Un libellé similaire dans la loi précédente sur les médias avait souvent permis d'arrêter et d'intimider les journalistes qui critiquaient le Gouvernement ou exposaient la corruption. »

En ce qui concerne les droits de la femme, ce qui a le plus prêté à controverse en 2009 a été l'approbation par le président Karzaï d'une loi adoptée par le parlement afghan, la Loi sur le statut personnel chiite⁵⁵. Cette loi qui viole les conventions internationales qui lient l'Afghanistan, a suscité de nombreuses condamnations. Navi Pillay, haut-commissaire de l'ONU aux droits de l'homme a déclaré : « Qu'une nouvelle loi, en 2009, cible les femmes de cette façon est extraordinaire et répréhensible, et elle n'est pas sans rappeler les décrets pris par le régime taliban en Afghanistan dans les années 1990⁵⁶. » Une parlementaire afghane a même déclaré que cette loi était pire que celles des talibans, car elle avait été adoptée par une assemblée législative dûment élue (et dont 89 des 351 députés sont des femmes)⁵⁷. Le président Karzaï a affirmé ne rien avoir contre cette loi, mais, cédant aux pressions internationales, il a demandé au ministère de la Justice ainsi qu'à la conservatrice *ulemma* (conseil de représentants du clergé musulman et d'érudits spécialistes de l'islam) de l'examiner. Cet épisode a eu un retentissement très négatif sur l'opinion publique occidentale. Malgré tout, le président Karzaï a promulgué la loi en juillet 2009.

Dans son exposé, le CIJT soutient que le plan d'action pour la paix, la réconciliation et la justice, élaboré par la Commission afghane indépendante des droits de la personne, approuvé par une conférence internationale à La Haye en juin 2005 et adopté par le gouvernement afghan en décembre 2005, demeure valable, mais il n'a pas été mis en œuvre :

La partie essentielle du Plan d'action, qui visait à promouvoir la justice pour les victimes de violations passées des droits de la personne et les auteurs de crimes de guerre et à faire en sorte que les institutions afghanes soient assez transparentes et solides pour résister à la corruption et à d'autres violations perpétrées contre les Afghans, n'a toujours pas été mise en œuvre. Les recommandations concernant les nominations aux postes de haut niveau sont ignorées et nombre des dirigeants actuels des milices qui n'ont pas déposé les armes, y compris ceux contre qui pèsent des preuves de crime de guerre, continuent d'occuper des postes élevés⁵⁸.

Les lois voulant que les candidats à des postes électifs fassent l'objet d'une enquête approfondie pour vérifier qu'ils n'ont pas de liens avec des groupes armés illégaux ne sont pas vraiment appliquées. Le CIJT a également demandé qu'on redouble « d'efforts pour parvenir à un désarmement complet, y compris la démobilisation cruciale des milices illégales et l'intégration de tout nouveau groupe armé recruté (milices tribales) dans les forces armées régulières afghanes⁵⁹ ».

Le calendrier prévu par le Plan d'action a expiré en mars 2009, et le président Karzaï ne l'a pas prolongé. L'intention de ce plan et celle de la loi d'amnistie sont nettement contradictoires. Un examen approfondi des questions relatives à la justice transitionnelle en Afghanistan conclut à ceci :

Le gouvernement n'a pas respecté ses responsabilités énoncées dans le Plan d'action et n'a pas reconnu les souffrances du peuple afghan [...] En ne s'attaquant pas à l'impunité qui règne dans le pays, il contribue à l'insécurité persistante. La justice transitionnelle ne vise pas seulement à punir les auteurs de crimes passés, mais aussi à s'attaquer au problème

d'une impunité continue qui délégitime et entrave la gouvernance et les mesures anti-insurrectionnelles⁶⁰.

À la conférence de Kaboul du 20 juillet 2010, le ministre des Affaires étrangères, Lawrence Cannon, a souligné qu'il fallait s'attaquer aux problèmes de justice et de droits de la personne :

Un autre élément essentiel pour pouvoir tisser une relation de confiance mutuelle entre le gouvernement afghan et son peuple, consiste à répondre des infractions passées et présentes commises contre les droits de la personne. C'est pourquoi le Canada implore le gouvernement afghan de mettre à jour son Plan d'action triennal sur la paix, la réconciliation et la justice, qui date de 2006.

Les Afghans nous réitèrent à tout instant que le manque d'accès à la justice et la faiblesse de l'État de droit sont au nombre des principaux aléas qui les empêchent de se sentir en sécurité. Nous encourageons donc fortement le gouvernement afghan à se résoudre à examiner et à renouveler son programme de justice national en visant les priorités énoncées dans le programme intitulé Justice pour tous⁶¹.

4.2 RENFORCER LA CAPACITÉ DES INSTITUTIONS AFGHANES DE DISPENSER DES SERVICES ESSENTIELS

Le Canada, rappelons-le, a affecté 1,9 milliard de dollars à l'aide au développement accordée à l'Afghanistan jusqu'en 2011, déboursant chaque année plusieurs centaines de millions de dollars, dont la moitié au bénéfice de la province de Kandahar. Les services essentiels sont définis dans les documents gouvernementaux comme étant « la prestation de services fiables dans les secteurs suivants : l'éducation, les soins de santé, l'hygiène publique, l'infrastructure routière, l'alimentation en eau potable des domiciles et l'irrigation des terres agricoles ». Plus précisément, selon le septième rapport trimestriel du gouvernement du Canada, l'objectif du Canada est « que l'administration de la province de Kandahar et les principaux ministères du gouvernement de l'Afghanistan soient davantage aptes à fournir des services essentiels dans les districts clés de la province de Kandahar ». Toutefois, il ressort de l'évaluation que le gouvernement afghan « n'a pas encore la capacité de fournir ces services; la situation est encore plus difficile en ce qui a trait aux provinces et aux districts⁶² ». Rien ne permet de dire combien de temps il faudra pour atteindre cette capacité, mais il semble qu'une aide à long terme sera nécessaire.

Les progrès sont variables dans la réalisation de projets particuliers et dans certains secteurs. Dans le cas du projet de premier plan très médiatisé de la remise en état du barrage Dahla – avec un investissement canadien de 50 millions de dollars sur trois ans –, les travaux sur le système d'irrigation avancent, bien que dans un « contexte de profonde insécurité ». D'après le huitième rapport trimestriel, publié en juin 2010, le nombre d'emplois saisonniers créés pour les Afghans a été porté à un total cumulatif de 1 211; l'objectif pour 2011 est de 10 000⁶³. Le plus haut fonctionnaire en poste à Kandahar, Ben Rowswell, estime que le projet est achevé à 25 %⁶⁴. Cependant, des reporters font état de sérieux conflits au sujet des dispositions relatives à la sécurité qui pourraient empêcher de progresser⁶⁵.

Une aide agricole a été apportée à près de 8 000 agriculteurs de la province de Kandahar pour les encourager à renoncer à la culture du pavot au profit d'autres cultures, comme celle du blé⁶⁶. Dans son rapport de mars 2010, le Secrétaire général de l'ONU prédit, en s'appuyant sur des données venant de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime datées du 10 février 2010, que la production d'opium sera la même en 2010 qu'en 2009. Au moment de la rédaction du rapport, l'augmentation du prix des cultures licites avait entraîné une baisse sensible de la production de pavot (36 %) les deux années précédentes, mais ces prix ont commencé à baisser, « d'où la possibilité que les agriculteurs se tournent de nouveau vers l'opium⁶⁷ ». À la conférence de Londres de janvier 2010, le Canada a annoncé une nouvelle contribution de 25 millions de dollars pour la lutte contre les narcotiques. (Selon les estimations de l'ONU, il y aurait environ un million de toxicomanes en Afghanistan.)

En ce qui concerne l'éducation, le huitième rapport trimestriel annonce que deux autres écoles ont été construites, ce qui porte le total à 16, et que 27 autres sont en construction; l'objectif pour 2011 est de 50. Dans l'ensemble de l'Afghanistan, le Canada a aidé à créer 3 700 écoles locales et autres « centres d'apprentissage accéléré » (plus de 200 dans la province de Kandahar) pour 100 000 élèves, dont une majorité de filles⁶⁸. Par ailleurs, comme le reconnaît l'ACDI : « Les attitudes sociales face à l'éducation des filles sont encore une préoccupation. Les familles sont soumises à des menaces constantes, et même à des attaques, pour les empêcher d'envoyer leurs filles à l'école⁶⁹. » Le problème dépasse la seule hostilité des talibans. En mars, 1 472 enseignants avaient été formés, et l'objectif pour 2011 est de 3 000. Plus de 23 500 personnes ont été alphabétisées et 5 000 ont suivi une formation professionnelle, comme prévu. Toutefois, le taux de satisfaction par rapport à l'éducation dispensée s'établit à 56 % chez les Kandaharis interrogés, ce qui marque un recul par rapport au taux de base de 64 % enregistré en février 2008⁷⁰. De manière plus générale, les 56 % de Kandaharis qui se déclarent satisfaits des efforts que déploie le gouvernement afghan pour améliorer la « qualité de vie » dans leurs collectivités sont bien inférieurs au niveau de satisfaction de 75 % enregistré en 2008⁷¹.

Le huitième rapport trimestriel parle de projets d'infrastructure qui s'achèvent dans 71 % des collectivités de districts clés de la province de Kandahar; du nombre des nouvelles entreprises commerciales qui a franchi le cap des 1 100; et de plus de 1 100 clients, surtout des femmes, qui ont obtenu de petits prêts grâce au Mécanisme de microfinancement et de soutien, dont le Canada est le principal donateur. En outre, « le Canada s'est engagé à verser une somme supplémentaire de 6 millions de dollars aux projets d'infrastructure dans les districts [...] à la prestation de services de conseils financiers ou commerciaux, par l'entremise d'un nouveau projet axé sur le développement des entreprises rurales dans la province de Kandahar⁷² ».

Le septième rapport fait observer que le Canada a lancé un fonds, Défi Afghanistan, pour la formation professionnelle, le microfinancement et des bourses d'études attribuées à des Afghanes, et qu'il assure la contrepartie, dollar pour dollar, des dons des Canadiens (280 000 \$ à la fin de 2009). Le Canada a également appuyé une

foire commerciale pour les PME à Kandahar. Sur une bien plus grande échelle, il a versé plusieurs centaines de millions de dollars au Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan administré par la Banque mondiale, lequel doit aider notamment le Programme de solidarité nationale, qui finance des projets de développement dans les villages. Beaucoup d'autres occasions de développement économique sont encore nécessaires.

Un certain nombre des repères de « fin 2010 » prévus dans le Pacte pour l'Afghanistan de 2006, à l'appui de la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan, ne seront peut-être pas atteints. Treize ministères afghans apparentés sont organisés en quatre « regroupements » transversaux – agriculture et développement rural, développement des ressources humaines, infrastructure et développement économique, et gouvernance. Pour chaque regroupement, un ministre était chargé de présenter des plans à la conférence de Kaboul du 20 juillet 2010.

Dans son rapport remis en mars 2010, le Secrétaire général de l'ONU se déclare toujours préoccupé par la coordination de l'aide des donateurs étrangers et l'alignement de cette aide sur les priorités stratégiques de l'Afghanistan. Il fait ainsi remarquer que seuls 15 des 34 principaux donateurs communiquent des données complètes au gouvernement afghan, que pour environ 80 % de l'aide, dans les sept premières années de l'intervention, le gouvernement afghan était contourné et que celui-ci souhaiterait que 50 % de l'aide passe par son budget ces deux prochaines années⁷³. Il faudra évidemment, dans le cadre de la réforme de l'aide, répondre aux préoccupations au sujet de la corruption dans les rangs officiels, dont il est question plus loin dans le présent document.

Dans le cadre d'un « processus de Kaboul » global, le communiqué de la conférence de Kaboul de juillet 2010 énonce les principes d'un « partenariat efficace » entre le gouvernement afghan et les donateurs étrangers. Il a été convenu que 50 % de l'aide passerait par le budget de base de l'Afghanistan d'ici deux ans, à la suite de « réformes nécessaires ». En outre, les participants étrangers se sont déclarés « prêts à aligner progressivement leur aide au développement et à la gouvernance sur les programmes de priorité nationale en visant à parvenir à un alignement de 80 % d'ici deux ans. Le gouvernement afghan doit présenter d'ici octobre 2010 les plans de mise en œuvre et d'établissement des coûts de ces programmes⁷⁴. »

Dans son rapport remis en mars 2010, le Secrétaire général de l'ONU fait état d'améliorations dans la perception de recettes par le gouvernement afghan, dans la croissance du PIB, dans les achats locaux des acteurs internationaux et de plusieurs autres indicateurs économiques. Il fait cependant remarquer que la majeure partie de l'aide au développement se concentre dans le sud et l'est du pays, alors que d'autres régions restent « négligées ». En outre, « les plans de développement provinciaux ne sont pas pris en compte dans le budget du gouvernement central et des fonds ne sont pas alloués aux provinces en raison du manque de ressources et de la faiblesse des mécanismes institutionnels⁷⁵ ».

Selon l'examen financier des donateurs publié par le ministère des Finances afghan en mars 2010, sur les 62 milliards de dollars que ceux-ci s'étaient engagés à verser,

le pays a reçu au total 36 milliards de dollars américains en prêts et en dons pendant la période allant de 2001 à 2009. Plus de la moitié de ce qui a été perçu (19 milliards de dollars) est allée au secteur de la sécurité. En tout, 6 % des fonds ont été consacrés à la santé, 9 % à l'éducation et à la culture, et 18 % à l'agriculture et au développement rural. Sur ces fonds versés par les donateurs, 29 milliards de dollars l'ont été sans que le gouvernement afghan ait voix au chapitre ou peu⁷⁶.

L'Afghanistan reste un des États les plus hiérarchisés et les plus dépendants de l'aide du monde, au détriment de nombreux aspects de la bonne gouvernance et de l'administration publique. Un rapport américain de mai 2010 sur les structures et le développement de l'État afghan fait remarquer qu'en plus du fait problématique que les donateurs étrangers contournent le gouvernement afghan, le gouvernement Karzaï « fonctionne sur un modèle de favoritisme très centralisé où le pouvoir et les ressources passent par les alliés personnels et politiques de Hamid Karzaï⁷⁷ ». Les règles, freins et contrepoids nécessaires à la responsabilisation publique sont inexistantes, ce qui favorise la corruption. Le rapport remet aussi en question le degré d'intervention militaire dans la distribution de l'aide, soutenant que ce sont « les civils afghans, avec un soutien international civil, qui devraient diriger l'édification de l'État et l'aide au développement⁷⁸ ».

4.3 FOURNIR UNE AIDE HUMANITAIRE AUX POPULATIONS VULNÉRABLES

Le huitième rapport trimestriel du gouvernement du Canada attire l'attention sur quelques réalisations. Dans le projet de premier plan d'éradication de la poliomyélite, 96 et 98 %, respectivement, des enfants ciblés ont été vaccinés pendant les campagnes de février et de mars 2010. Aucun nouveau cas de polio n'a été signalé dans la province de Kandahar au cours de ce trimestre. Le nombre de travailleurs de la santé recevant une formation a dépassé les 1 200, ce qui est plus que l'objectif de 2011. Le Canada a accordé 20 millions de dollars à des partenaires civils internationaux pour répondre à des besoins humanitaires, dont 22 300 tonnes d'aliments par l'intermédiaire du Programme alimentaire mondial. Quant aux activités de déminage, plus de 247 000 Kandaharis ont reçu une formation visant à les sensibiliser aux risques des mines antipersonnel. En tout, 426 km² de terres ont été déminées, déclarés accessibles et mis à la disposition de la population; l'objectif pour 2011 est de 500. Le Canada a également versé 2 millions de dollars au Service de lutte antimines de l'ONU, en appui au projet de remise en état du réseau d'irrigation d'Arghandab⁷⁹.

Cependant, certaines des tendances les plus générales demeurent inquiétantes, surtout l'absence de sécurité humaine et d'accès à l'aide humanitaire dans les zones de conflit. Pour reprendre les propos de Sheilagh Henry, chef de la coordination sur le terrain au Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) de l'ONU : « Si l'augmentation du nombre de soldats implique que l'accès aux zones de conflit diminue encore davantage, cela exacerbera la vulnérabilité⁸⁰. » Si l'on compte toutes les forces de la FIAS et celles qui relèvent d'un commandement américain distinct, en août 2010, le nombre de soldats étrangers devrait être passé de 126 000 à 150 000. Certaines régions afghanes sont beaucoup plus sûres que d'autres, mais le conflit peut toucher tout le pays. En janvier 2010, le Bureau de sécurité des ONG

en Afghanistan (ANSO) estimait que ce qu'il appelle les « groupes d'opposition armés » étaient présents dans 97 % du pays⁸¹.

Le nombre de victimes parmi les travailleurs des ONG est passé de 31 en 2008 à 19 en 2009, mais cette diminution ne peut être attribuée à la protection assurée par les troupes étrangères, et il y a des raisons de s'attendre à une augmentation des risques en 2010. Selon le rapport de l'ANSO, « la neutralité et l'acceptation locale, et non pas les efforts militaires et anti-insurrectionnels, sont devenus les principaux facteurs de sécurité des ONG dans les vastes zones du pays maintenant dominées ou contrôlées par les talibans et d'autres groupes d'opposition armés⁸² ». De plus, dans son rapport de mars 2010, le Secrétaire général, faisant observer « la détérioration de la situation en matière de sécurité », souligne que « [!]es opérations militaires en cours dans certaines régions ont totalement coupé l'accès aux populations ».

Beaucoup d'Afghans dépendent des opérations humanitaires. Le flot des réfugiés qui rentrent, soit 48 000 en 2009, était le plus faible depuis 2002 (quelque 5 millions sont rentrés depuis 2001, et 2,5 millions restent dans des pays voisins, principalement au Pakistan), mais on compte plus de 400 000 personnes déplacées à l'intérieur de l'Afghanistan. En 2009, le Programme alimentaire mondial a nourri environ 9 millions d'Afghans vulnérables. Au début de 2010, il a dû suspendre temporairement ses opérations dans une province du nord-ouest du pays après l'attaque d'un convoi de camions. Toute réduction des activités des organismes de secours de l'ONU a pour effet d'aggraver la situation humanitaire.

Il arrive que le personnel de l'ONU soit la cible d'attaques directes, la plus connue étant celle qui a fait cinq morts à Kaboul, en octobre 2009. Le 26 avril 2010, après une nouvelle vague de violence insurrectionnelle à Kandahar, l'ONU a ordonné à son personnel afghan de rester chez lui, et elle a rapatrié son personnel étranger à Kaboul⁸³.

4.4 RENFORCER LA SÉCURITÉ FRONTALIÈRE ET FACILITER LE DIALOGUE ENTRE AFGHANS ET PAKISTANAIS

L'Afghanistan, qui a des frontières communes avec les républiques d'Asie centrale, la Chine, l'Iran et le Pakistan, est un carrefour important depuis des siècles. La coopération aux frontières est essentielle pour contrer le trafic de drogues et les déplacements clandestins. La région frontalière la plus dangereuse, la plus contestée et la plus poreuse se situe dans le sud et l'est, là où l'Afghanistan jouxte les provinces frontalières turbulentes du nord-ouest du Pakistan. Malgré la progression de l'armée pakistanaise et les attaques des drones américains, cette région échappe en grande partie au contrôle d'Islamabad et les dirigeants talibans y trouvent asile. C'est là, dans les zones pachtounes d'une frontière pakistano-afghane contestée longue de 2 639 kilomètres que les insurgés entrent en Afghanistan et en sortent en plus grand nombre⁸⁴. On s'entend donc généralement pour dire que le Pakistan doit faire partie de toute stratégie anti-insurrectionnelle efficace en Afghanistan. Pourtant, les relations entre les gouvernements des deux pays sont au mieux turbulentes depuis 2001.

Le huitième rapport trimestriel du gouvernement du Canada fait état de certains progrès en ce qui concerne la mise en œuvre du Plan d'action du Processus de Dubaï (appuyé par le Canada) formulé en mars 2009. Ce plan vise les activités de lutte contre les stupéfiants, l'application de la loi, la circulation des personnes et les douanes. Ainsi, le Canada a facilité les rencontres d'un groupe de travail mixte Afghanistan-Pakistan. La construction d'un Centre interarmées de coordination de district à Spin Boldak est terminée, et le centre a été inauguré. L'Agence des services frontaliers du Canada a aidé à mettre sur pied l'école nationale afghane des services douaniers et à élaborer son programme de formation. Cette école a ouvert ses portes à Kaboul en janvier 2010, et ses 48 premières recrues ont obtenu leur diplôme le 15 mars (de 150 à 200 agents doivent être formés sur une période de 12 mois). À la fin de mars 2010, le Canada a également annoncé une Initiative du G8 pour la prospérité de la région frontalière entre l'Afghanistan et le Pakistan, initiative axée sur les infrastructures, le commerce et le développement économique⁸⁵.

L'objectif canadien pour 2011 est que les institutions afghanes aient « une meilleure capacité » de gérer la frontière et de favoriser le développement économique avec la coopération du Pakistan. Toutefois, cela laisse en attente toute résolution du différend frontalier fondamental entre les deux pays. Voici ce que soutient un analyste américain :

En ce qui concerne la frontière entre l'Afghanistan et le Pakistan, il est absolument essentiel que les deux pays parviennent à un règlement définitif de leur différend frontalier. La ligne Durand, établie par l'administration coloniale britannique, n'a jamais été pleinement acceptée comme frontière internationale, d'autant plus que les dirigeants pachtoune estiment qu'elle divise arbitrairement les Pachtoune. En l'absence d'une démarcation claire de la frontière et de la reconnaissance mutuelle de sa légitimité, il y aura fatalement des malentendus au sujet des compétences politiques, des déplacements de troupes, de la gouvernance, etc. Il est essentiel de parvenir à un traité établissant une fois pour toutes les frontières de l'Afghanistan, traité accepté par les différents dirigeants et les diverses factions, et cette entreprise doit être menée à bien avant que les forces étrangères se retirent⁸⁶.

4.5 RENFORCER LA CAPACITÉ DE L'AFGHANISTAN DE SE GOUVERNER DE FAÇON DÉMOCRATIQUE

Les objectifs ambitieux d'édification d'un État démocratique énoncés dans l'Accord de Bonn de 2001 et réaffirmés lors de conférences internationales ultérieures restent très loin d'être atteints. Au lieu d'avoir une consolidation de la démocratie, il semble que l'on ait reculé au lendemain des élections de 2009, qui ont été entachées de fraudes massives et qui ont donc jeté le doute sur l'intégrité des élections législatives, reportées au 18 septembre 2010. Dans son rapport remis en mars 2010, le Secrétaire général de l'ONU déclare que ce report « ne laisse toujours pas assez de temps pour opérer les réformes fondamentales propres à remédier aux lacunes du processus électoral ».

La portée de ces réformes a été précisée en détail dans un rapport diffusé par le Bureau de l'inspecteur général spécial des États-Unis pour la reconstruction en

Afghanistan (SIGAR) deux semaines avant la tenue des élections de septembre. Selon le rapport, le système électoral afghan « présentait des difficultés de longue durée dont la résolution exigera plusieurs années. Au nombre de ces difficultés, on note la nécessité d'améliorer l'inscription des électeurs en produisant une liste fiable, d'examiner les candidatures pour rejeter les candidats inéligibles, de créer des organismes électoraux autonomes pour assurer la transparence, d'étudier la possibilité de passer au système de vote unique non transférable pour accroître la représentation et de réduire le nombre d'élections pour alléger le fardeau financier⁸⁷.

Le septième rapport du gouvernement du Canada continue de soutenir les « efforts du gouvernement de l'Afghanistan quant à la réforme des institutions nécessaires à la tenue d'élections crédibles, transparentes et inclusives ». La Déclaration du Sommet du G8, les 25 et 26 juin, dit : « Des mesures claires prises par l'Afghanistan, en vue d'élections parlementaires plus crédibles, inclusives et transparentes, en septembre, constitueront un pas important pour la maturation de la démocratie dans ce pays⁸⁸. » Pourtant, il n'est pas du tout évident que des réformes suffisantes soient mises en place. Et le gouvernement Karzaï est manifestement un élément du problème – tout comme l'ONU elle-même, selon des analyses indépendantes. Il est nécessaire de resituer le contexte pour bien comprendre la gravité de la situation.

4.5.1 ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLE ET PROVINCIALES DE 2009

La situation était loin d'être optimale dans la période qui a précédé le deuxième cycle électoral de l'Afghanistan. Les élections présidentielle de 2004 et législatives de 2005 ont été relativement réussies, mais elles ont laissé de nombreux problèmes en suspens. De fait, à la fin de 2008, le Canadien Grant Kippen, qui allait devenir président de la Commission de traitement des plaintes concernant les élections (CTPE) en 2009, faisait remarquer :

L'optimisme qui entourait les premières élections semble avoir cédé la place à la déception, au scepticisme et à l'irritation dans la population afghane. La dégradation de la situation en matière de sécurité, les tensions ethniques croissantes et l'influence grandissante des seigneurs de la guerre et commandants locaux menacent maintenant de saper le prochain processus électoral⁸⁹.

La situation ne s'est pas arrangée en février 2009 quand le président Karzaï, dont le mandat venait à expiration le 21 mai, a déclenché brusquement des élections pour le début d'avril, même si elles étaient impossibles à organiser sur le plan logistique et opérationnel. Bien que la Commission électorale indépendante (CEI) qu'il a nommée ait fini par confirmer la date du 20 août, la Cour suprême statuant que le président devait rester en fonction jusqu'à ce moment-là, les tactiques contestées ont ravivé les doutes quant à ses motifs, tant en Afghanistan qu'ailleurs dans le monde. « On joue là à des jeux très dangereux », a fait remarquer Grant Kippen au sujet des manœuvres de confrontation visant à tirer un avantage par le choix de la date entre le gouvernement Karzaï et son opposition politique au Parlement afghan⁹⁰.

Il s'agissait certes des premières élections dirigées par les Afghans, mais elles bénéficiaient, selon les chiffres du SIGAR, d'un financement international d'au moins 500 millions de dollars américains, dont plus de la moitié provenait des États-Unis et dont 35 millions de dollars canadiens ont été versés par le Canada. Ce financement était géré principalement par le mécanisme de renforcement des capacités juridiques et électorales pour demain (ELECT) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Après un examen préélectoral approfondi, l'International Crisis Group (ICG) a déclaré dès le départ : « Les dépenses du processus actuel ne sont pas viables et elles montrent bien qu'on n'a pas su, après les élections de 2005, renforcer les institutions afghanes et créer un cadre électoral plus réaliste. » [TRADUCTION] L'ICG met ensuite le doigt sur une foule de lacunes, notamment une CEI partielle, des lois sur les élections et les partis politiques qui n'ont pas été modifiées, une sécurité qui laisse à désirer et des préparatifs insuffisants de la part de l'ONU, ainsi qu'un processus de mise à jour du registre des électeurs entaché de nombreuses irrégularités⁹¹.

À propos du registre des électeurs, Grant Kippen fait observer :

Les problèmes majeurs étaient les inscriptions multiples et celles de personnes qui n'avaient pas l'âge voulu. Beaucoup d'hommes inscrivaient leurs « femmes » sans produire de preuves ou sans que, dans bien des cas, les préposés à l'inscription n'en exigent. Il y a probablement au moins un million d'inscrits en trop, et cela, sans tenir compte des cartes que l'on imprime au Pakistan en ce moment même. Vous verrez probablement beaucoup de Pachtounes pakistanais franchir la frontière une semaine environ avant le 20 août de façon à se trouver dans le pays pour pouvoir voter le jour des élections⁹².

De plus, les élections aux conseils provinciaux, comme cela s'est vérifié aux élections législatives de 2010, se compliquaient en raison d'un système électoral de vote unique non transférable, à la fois dysfonctionnel et préjudiciable aux partis tout en étant probablement incompréhensible pour l'Afghan moyen⁹³. Dans ce système, une variante rarement utilisée de la représentation proportionnelle, les électeurs choisissent un candidat seulement dans un district électoral comptant plusieurs représentants élus. Dans une circonscription à cinq représentants, les cinq candidats recueillant le plus grand nombre de suffrages seraient élus, et ainsi de suite. Malgré sa simplicité apparente, le système, ainsi que l'explique le SIGAR, « peut inhiber le développement des partis politiques et entraver le fonctionnement des organes élus, puisque des candidats qui ne seront pas élus peuvent obtenir la majorité des votes. Par exemple, si un nombre suffisant de candidats briguent les suffrages, un candidat peut l'emporter par un petit nombre de votes seulement, ce qui peut donner lieu à la manipulation des votes et à la fraude électorale. Les bulletins de vote peuvent aussi être difficiles à utiliser. Par exemple, les électeurs de Kaboul devaient choisir parmi 520 candidats aux élections aux conseils provinciaux et le bulletin de vote comptait neuf pages⁹⁴. » (Aux élections législatives du 18 septembre 2010, plus de 650 candidats briguaient les 33 sièges de la province de Kaboul.)

Après un processus de validation expéditif mené par la CTPE, 41 candidats à la présidence et 3 178 candidats aux conseils provinciaux ont été reconnus éligibles pour la campagne officielle, qui a débuté le 16 juin 2009. Étant donné le mode de

scrutin, la plupart des candidats aux conseils provinciaux se sont présentés sous une étiquette indépendante. Quoi qu'il en soit, ces conseils ont fort peu de pouvoir, si on les compare aux gouverneurs provinciaux nommés par le président. Ce qui a le plus retenu l'attention, c'est la course à la présidence où un seul candidat, l'ancien ministre des Affaires étrangères, Abdullah Abdullah, s'est révélé être un adversaire sérieux pour le président sortant, Hamid Karzaï. Si la campagne est loin d'avoir été loyale, ce qui allait suivre a été bien pire. Le jour même du scrutin, le 20 août, a été la journée la plus violente de 2009 jusque-là, avec 300 incidents signalés et 31 morts.

Dans une analyse dévastatrice des résultats, l'ICG documente les énormes fraudes électorales favorisant M. Karzaï, avec le soutien de la CEI⁹⁵. Même si l'on s'en tient aux résultats préliminaires gonflés par les fraudes, publiés le 16 septembre 2009, qui faisaient de M. Karzaï le vainqueur, le taux de participation était désastreux : seulement 38,7 % des électeurs inscrits avaient voté, ce qui est bien inférieur au chiffre de 75 % enregistré en 2004. La CTPE a été inondée de milliers de plaintes. Sa vérification finale, dont les résultats ont été publiés le 18 octobre, rejetait pas moins de 1,2 million de voix sur les 5,2 millions de bulletins validés, donnant à M. Karzaï 48,3 % des voix et 31,5 % à M. Abdullah. Un deuxième tour s'imposait donc. Bien que le camp Karzaï ait rejeté toute responsabilité dans la fraude et allégué une ingérence étrangère dans la CTPE, la CEI a accepté un deuxième tour, qui devait avoir lieu le 7 novembre. Mais ce deuxième tour n'a pas eu lieu, car M. Abdullah a retiré sa candidature, soutenant qu'il était impossible d'avoir un scrutin équitable. Par conséquent, le 2 novembre 2009, M. Karzaï a été déclaré réélu.

Ce qui est étonnant, c'est à quel point les partenaires internationaux de l'Afghanistan ont été discrets dans leurs critiques. En fait, un haut représentant de l'ONU, l'envoyé adjoint de l'ONU en Afghanistan, Peter Galbraith, a été congédié pour s'être montré trop ouvertement critique. (Dans un débat en ligne organisé par *The Economist* en mai 2010, il a soutenu que la guerre en Afghanistan n'était plus « gagnable », étant donné l'absence de partenaire afghan crédible et de possibilité qu'il s'en présente un⁹⁶.) Le rapport de l'ICG susmentionné est presque aussi sévère au sujet des lacunes de la mission de l'ONU et du mécanisme de renforcement des capacités juridiques et électorales pour demain (ELECT) du PNUD que du rôle des Afghans dans les fraudes généralisées, allant même jusqu'à demander la démission du représentant spécial de l'ONU de l'époque, Kai Eide. « La communauté internationale n'a fait preuve d'aucune détermination pour réclamer un processus électoral crédible⁹⁷ », y déclare sans ménagements l'ICG. Dans ce rapport et d'autres qui ont suivi, l'ICG conclut qu'il ne faut rien de moins qu'une réforme fondamentale du régime politique afghan.

Même avant la débâcle électorale, le président de la CTPE, Grant Kippen, écrivant sur « la longue transition vers la démocratie », décrivait la situation sans détours :

Si la communauté internationale tient au processus de démocratisation en Afghanistan, elle doit non seulement revoir ses attentes quant au temps que prendra ce processus, mais aussi s'interroger sans complaisance sur l'ampleur et le sérieux des programmes nécessaires pour inculquer le

processus et la culture de démocratisation aux divers groupes d'intervenants dans le pays⁹⁸.

Parmi les recommandations que M. Kippen formule pour progresser concrètement, notons ce qui suit : la diminution du nombre d'armes à feu (c.-à-d. enfin progresser dans le désarmement, la démobilisation et la réintégration des groupes armés illégaux ou marginaux); l'instruction civique (lourd défi avec un taux d'analphabétisme supérieur à 70 % et question négligée depuis les élections de 2004-2005); la professionnalisation et l'assainissement (en commençant par les pires cas de corruption) de la fonction publique, de l'exécutif, du législatif et des tribunaux, des forces de sécurité, des institutions publiques et des partis politiques. Il préconise de façon convaincante « une campagne de sensibilisation axée sur la collectivité » et une coordination sérieuse entre les instances internationales et afghanes, les Afghans assumant pour finir les responsabilités à l'égard de leurs propres affaires démocratiques⁹⁹.

4.5.2 SITUATION ÉLECTORALE EN 2010 ET ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE SEPTEMBRE

Un contrôle présidentiel accru n'est pas une solution pour parvenir à un processus politique démocratique « plus afghan ». Répétons-le, l'État afghan souffre déjà d'une centralisation excessive. Bien qu'une politique sur la gouvernance infranationale ait enfin été présentée en 2010, le président Karzaï conserve de vastes pouvoirs de favoritisme à tous les échelons du gouvernement. Par ailleurs, des analystes soutiennent que la meilleure chance de réussite de l'Afghanistan réside dans une évolution vers un régime de « démocratie décentralisée »¹⁰⁰.

Les tendances ne sont guère prometteuses. En février 2010, le président Karzaï a proposé des modifications à la loi électorale qui auraient totalement soumis la très respectée CTPE à son pouvoir en matière de nominations, sans commissaires étrangers ou indépendants¹⁰¹. Le Canada a protesté publiquement, tandis que les États-Unis ont donné l'impression d'acquiescer tacitement¹⁰². À la fin de mars, la chambre basse afghane, la Wolesi Jirga, qui s'était déjà prononcée contre un grand nombre de ministres proposés par le président¹⁰³, a rejeté les modifications. M. Karzaï a intensifié ses attaques, reconnaissant à présent qu'il y avait eu des fraudes électorales massives, mais en rejetant la faute sur les étrangers – accusation étrange, étant donné qu'ils avaient accepté sa victoire en dépit des preuves attestant que ses partisans étaient les principaux responsables.

La composition de la CTPE a fait l'objet d'intenses négociations¹⁰⁴. Enfin, en mai 2010, le président Karzaï a confirmé la nomination de deux commissaires étrangers désignés par le nouveau représentant spécial de l'ONU, Staffan de Mistura. La CTPE, forte de cinq membres et rétablie par décret présidentiel le 18 avril, est devenue opérationnelle à leur arrivée, le 20 mai. Le 29 mai, le président Karzaï a également approuvé la nomination de 113 membres (dont six femmes) aux commissions provinciales des plaintes électorales des 34 provinces. Le coût, que les donateurs étrangers absorberont, devait s'élever à 150 millions de dollars américains, soit beaucoup moins que la moitié du coût des élections à la présidence et aux conseils provinciaux de 2009¹⁰⁵.

En juillet 2010, il y avait plus de 2 500 candidats confirmés, dont environ 400 femmes, pour les 249 sièges de la Wolesi Jirga. Cependant, comme le fait observer *The Economist*, « il peut être plus difficile de détecter les fraudes à cause du nombre ridiculement élevé de candidats [...], ce qui veut dire qu'il suffira de voler relativement moins de votes dans chaque affrontement provincial pour avoir une incidence sur les résultats. » En outre, « [l]e registre des électeurs est toujours désespérément frauduleux, puisque l'on estime que 5 millions des 17 millions d'électeurs inscrits figureraient sur les listes frauduleusement ou en double¹⁰⁶ ». (Cela, sur une population qui, selon les estimations, dépasserait les 30 millions d'habitants¹⁰⁷.) La campagne a été le théâtre de violences et d'actes d'intimidation. Le CEI a même décidé de ne pas ouvrir au moins 938 bureaux de vote (sur un total de 6 835) dans certaines régions du pays, principalement dans le Sud et l'Est, considérées comme trop dangereuses. Plus généralement, les piètres conditions de sécurité expliquent notamment la participation limitée. Aux élections législatives de 2005, le taux de participation national était de 53 % seulement (et nettement moins à Kaboul et dans le Sud pachtoune).

Des observateurs indépendants mettent également en garde contre les conséquences d'un affaiblissement de la CTPE dans un mode de scrutin très imparfait. Selon Candace Rondeaux, de l'International Crisis Group, « les processus de vérification qui visent à écarter du scrutin les criminels notoires ont cédé sous la pression des hommes d'influence afghans [...] Après une longue partie de ping-pong politique entre les instances électorales afghanes, seuls 31 candidats ont été exclus en raison de leurs liens avec des groupes armés, ce qui a laissé de nombreux seigneurs de la guerre sur les bulletins. » Faisant observer que « beaucoup d'Afghans sont devenus très sceptiques à l'égard des processus démocratiques », elle a demandé le report des élections jusqu'à ce que les réformes nécessaires puissent avoir lieu, plutôt que de risquer de « donner une autre victoire facile aux insurgés afghans¹⁰⁸ ». D'autres observateurs favorables à un report ont accepté, en formulant des réserves majeures, le fait que les élections aient lieu. Dans un éditorial, le *New York Times* a lancé cet avertissement : « Alors que les alliés ont réclamé des réformes au gouvernement Karzaï, ils semblent curieusement résignés à ce qui peut survenir [...] Mais il faut que les Afghans cyniques et désillusionnés puissent voir qu'il y a une façon de faire entendre leur voix¹⁰⁹. »

Au-delà des doutes que suscite le processus électoral se dresse la grande question de la réputation du gouvernement Karzaï en tant que partenaire légitime et crédible, tant pour les Afghans qu'aux yeux de l'opinion publique dans les pays donateurs. Interviewé après les élections de 2009, le commandant américain de la FIAS, le général Stanley McChrystal, a reconnu qu'aucune stratégie anti-insurrectionnelle ne pouvait aboutir si les Afghans considéraient leur gouvernement comme illégitime : « Nous allons, et c'est crucial, devoir éviter de sembler participer à ce manque de légitimité¹¹⁰. » D'après le rapport du Pentagone au Congrès rendu public le 28 avril 2010, seuls 24 % des Afghans interrogés dans 121 districts « considérés comme stratégiquement importants en raison de leur population nombreuse, de leurs ressources économiques, de leur importance commerciale ou de leurs infrastructures essentielles [...] ont des sympathies pour le gouvernement Karzaï ou l'appuient¹¹¹ ».

Le septième rapport trimestriel du gouvernement du Canada fait état du soutien continu à des projets nationaux visant l'instruction civique et destinés à améliorer la participation des femmes à la vie politique. Il est également question d'une assistance technique à des institutions et à des ministères afghans importants. Celle-ci est apportée en partie par le Bureau canadien d'appui à la gouvernance, initiative dirigée par des civils qui a remplacé l'équipe consultative stratégique des Forces canadiennes en Afghanistan en 2008. L'aide canadienne est fournie à l'échelle nationale et infranationale. Le huitième rapport trimestriel, publié en juin 2010, souligne les préoccupations du Canada au sujet des manœuvres du président Karzaï par rapport à la CTPE.

S'adressant à la conférence de Kaboul, le 20 juillet 2010, le ministre des Affaires étrangères, Lawrence Cannon, a déclaré :

Par ailleurs, nous demandons avec instance au gouvernement de procéder à une réforme de fond en comble du système électoral. Certaines mesures ont déjà été prises à ce chapitre depuis l'élection de 2009, certes, mais il reste bien du chemin à faire pour établir un système électoral qui soit durable et digne de foi aux yeux de tous les Afghans et Afghanes ¹¹².

Le communiqué de la conférence comprend un engagement à « lancer dans les six mois une stratégie en vue de la réforme électorale à long terme qui règle en plus particulièrement la question de la pérennité du processus électoral ¹¹³. »

Honorera-t-on cet engagement? Malheureusement, les élections du 18 septembre semblent avoir reproduit bon nombre des erreurs notées à l'élection présidentielle d'août 2009. S'il y a eu moins de violence le jour du scrutin, il n'en demeure pas moins que de nombreuses attaques se sont produites (305 gestes posés par les insurgés, selon le ministère de la Défense afghan), y compris celle du convoi dans lequel se déplaçait le gouverneur afghano-canadien de Kandahar, Tooryalai Wesa. Cet incident n'a fait aucun blessé. Toutefois, au moins 30 Afghans ont été tués et plusieurs personnes ont été blessées dans tout le pays. Selon les estimations de la participation totale, 4,3 millions de bulletins de vote ont été remis (alors que ce chiffre était de 6,4 millions aux élections législatives de 2005); il semble s'agir là de la participation la plus basse jamais enregistrée, et ce, avant même que la CTPE se prononce sur la validité du scrutin. Vers la fin de septembre, la CTPE avait reçu quelque 3 700 plaintes. On attend les résultats préliminaires du scrutin en octobre, et leur certification vers la fin du mois, une fois que les organes électoraux auront fini leur travail. Il ne faut pas non plus exclure les possibilités retard. Le 26 septembre, la CIE indiquait que des recomptages avaient été ordonnés dans certaines parties de sept provinces; ce nombre pourrait augmenter lorsque tous les résultats auront été examinés.

Seul le temps permettra de bien se prononcer sur la qualité des élections, mais la Free and Fair Election Foundation de Kaboul, une coalition d'organisations de la société civile qui comptait presque 7 000 observateurs du scrutin sur les lieux, a formulé de « sérieuses réserves » peu après le scrutin en raison de l'accumulation de preuves de difficultés et d'irrégularités. Selon son rapport préliminaire : « Dans le contexte d'une campagne entachée par la violence, des millions ont fait preuve de courage et ont voté, ce qui démontre encore une fois la force de l'engagement des

Afghans à l'égard de la démocratie [...] La priorité absolue de tous les intervenants devrait dorénavant être de protéger l'intégrité des suffrages exprimés et de mener à bon terme le processus électoral¹¹⁴. » Dans son énoncé préliminaire du 20 septembre, la mission d'observation du National Democratic Institute for International Affairs de Washington a énuméré une douzaine de secteurs dans lesquels s'imposent des réformes critiques¹¹⁵. Que le gouvernement afghan souhaite avoir une Chambre basse plus soumise ne suscite guère de doutes. Cela a transparu lorsque, juste avant le jour du scrutin, Ahmad Wali Karzaï, demi-frère du président Karzaï et le personnage le plus influent dans les coulisses de la politique du sud du pays, aurait dit : « Nous voulons envoyer au Parlement afghan une équipe qui ne s'opposera pas au gouvernement afghan¹¹⁶. »

La première réaction officielle relativement optimiste de la communauté tient probablement en partie à des attentes plus faibles¹¹⁷. Certains experts se sont dits plus sceptiques quant aux signes de progrès. Thomas Ruttig, du réseau autonome Afghanistan Analysts Network, a affirmé : « Je crois que les institutions en Afghanistan sont de façon générale trop faibles et je ne constate aucun progrès de la démocratisation¹¹⁸. »

Les résultats des élections pourront-ils dans une certaine mesure avoir une incidence positive? La réponse à cette question demeurera incertaine jusqu'à ce que se produisent des réformes d'ordre politique à plus long terme. Ce qui est clair, c'est que tout affaiblissement des institutions législatives naissantes du pays nuira à leur crédibilité et retardera la réalisation des objectifs en matière de gouvernance démocratique.

4.5.3 GOUVERNANCE ET CORRUPTION

S'exprimant au nom du Canada à la conférence de Kaboul de juillet 2010, le ministre Cannon a souligné : « Une bonne gouvernance, particulièrement pour la lutte contre la corruption, constitue le noyau de tous nos objectifs¹¹⁹. » Chose certaine, la confiance envers les institutions de gouvernance afghanes est profondément minée par une corruption omniprésente et persistante à tous les niveaux de l'État. Dans son rapport de mars 2010, le Secrétaire général de l'ONU cite même une conclusion du rapport publié en janvier 2010 par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime selon laquelle la corruption préoccupe plus les Afghans que la sécurité. Dexter Filkins, reporter qui couvre depuis longtemps la région, fait remarquer que les rationalisations au sujet de la présumée tolérance des Afghans à l'égard de la corruption « se révèlent être totalement fausses. Il semble maintenant évident que la corruption dans les pouvoirs publics est cordialement méprisée par les simples citoyens afghans, et qu'il s'agit peut-être là du facteur le plus important qui les pousse dans les bras des talibans¹²⁰ ». De plus, l'existence de pratiques corrompues assure une source de fonds aux insurgés talibans¹²¹.

Les donateurs étrangers se sont déclarés satisfaits quand le président Karzaï s'est engagé, dans son discours d'investiture du 19 novembre 2009, à lutter contre la corruption. Des mécanismes supplémentaires ont été convenus aux conférences de Londres et de Kaboul en 2010. Toutefois, les promesses de lutte contre la corruption n'ont rien de nouveau. Diverses mesures et stratégies anti-corruption et différents

jalons ont été adoptés par le passé. La question qui demeure est celle de la volonté politique de ne pas laisser impunis les abus les plus graves. Dans son rapport, le Secrétaire général, tout en faisant remarquer la création d'unités et de tribunaux anti-corruption, souligne : « Le système judiciaire officiel reste hors de la portée de nombreux Afghans ¹²². » Anthony Cordesman, tout en admettant que « la corruption est un ennemi aussi important que les talibans », fait observer que « les campagnes de lutte contre la corruption sont en grande partie une victoire de l'espoir sur l'expérience dans des sociétés marquées par une corruption systémique ¹²³ ». Il soutient aussi que les pays donateurs, notamment les États-Unis, doivent s'interroger sur leur propre comportement s'ils veulent voir une réduction réaliste de la corruption.

Une vaste enquête menée auprès des Afghans – la plus grande en envergure nationale à ce jour – rendue publique par Integrity Watch Afghanistan (IWA) en juillet 2010, brosse un tableau très troublant où une corruption endémique est de plus en plus ancrée, avec pour résultat que des citoyens sont privés de services publics, que des conflits éclatent et que l'État perd de sa légitimité. Ce sont les plus pauvres qui sont le plus durement touchés. La corruption a doublé depuis 2007 et porte à présent sur près d'un milliard de dollars américains. L'IWA demande aux décideurs de mettre en place de nouvelles mesures de responsabilisation axées sur les citoyens ¹²⁴.

Les rapports trimestriels canadiens font mention d'un appui à certaines mesures anticorruption destinées à renforcer la capacité institutionnelle de lutter contre ce fléau – au bureau du procureur général, dans les ministères de l'Éducation et de l'Intérieur, et dans la Police nationale afghane – et à instaurer des systèmes de gestion financière publics solides. Cependant, il est encore permis de douter de la volonté du gouvernement Karzaï de faire le ménage. Ramazan Bashardost, qui a démissionné du gouvernement à cause de ce problème en 2004, n'a pas eu beaucoup de succès lorsqu'il a réclamé des procureurs et des tribunaux spéciaux pour traduire en justice les fonctionnaires corrompus et les présumés criminels de guerre qui occupent de hautes fonctions dans le gouvernement afghan ¹²⁵.

La fuite des capitaux est un autre problème majeur. Les recettes intérieures de toutes sources de l'État afghan n'ont dépassé le milliard de dollars américains que pendant l'exercice 2009-2010 ¹²⁶. Les apports étrangers beaucoup plus considérables – sans oublier les profits immenses du narcotraffic – sont une source de tentation permanente. Selon certaines informations, le ministère des Finances afghan estimerait à 9 millions de dollars américains par jour les capitaux qui sortent du pays illégalement. Ces allégations et d'autres du même ordre sont à l'origine d'enquêtes du Congrès américain ¹²⁷.

4.6 FACILITER LES EFFORTS DIRIGÉS PAR LES AFGHANS EN VUE D'UNE RÉCONCILIATION POLITIQUE

Il n'y a peut-être pas de domaine de la politique à l'égard de l'Afghanistan qui soit aussi contesté et épineux que l'établissement d'un processus de paix viable. Il est généralement admis que le conflit ne peut être réglé que par une solution politique.

La majorité des Afghans et la communauté internationale ne souhaitent certainement pas une insurrection sans fin ni, pire encore, un retour à la guerre civile. Les talibans, exclus des termes de l'accord de Bonn, ne sont pas une force monolithique et ils ont pour la plupart des assises locales¹²⁸. Il n'y a peut-être pas de négociation possible avec les éléments intransigeants affiliés à al-Qaïda. De plus, comme le fait remarquer Antonio Giustozzi : « Les talibans semblent exiger de façon absolue un geste symbolique, tout au moins, qui annoncerait le retrait des troupes étrangères. Ce serait une condition préalable à l'ouverture de négociations sérieuses¹²⁹. »

Ce que l'on espère, c'est que certains éléments parmi les insurgés – qui comprennent d'autres groupes armés, comme le réseau Haqqani, basé au Pakistan, et la Lashkar-e-Taiba islamiste (Armée des justes), qui est également active en Inde et dans la région contestée du Cachemire – se laisseront convaincre par les ouvertures politiques du gouvernement afghan. Toutefois, celles qui sont faites depuis plusieurs années ne donnent rien. De plus, de telles ouvertures devraient être assujetties à des conditions préalables fermes : désarmement et renonciation à la violence, acceptation de la Constitution afghane et respect des droits de la personne et de la primauté du droit. Autrement dit, c'est beaucoup demander, même à supposer qu'il existe des incitations suffisantes pour convaincre des insurgés de déposer les armes et de choisir de négocier.

Comme le gouvernement afghan lui-même est accusé de recourir à des alliances avec des seigneurs de guerre, les ouvertures du président Karzaï à des commandants talibans et à des seigneurs de guerre islamistes notoires, comme Gulbuddin Hekmatyar du Hezb-e Islami, suscitent des controverses et une opposition considérables¹³⁰. Dans son rapport remis en mars 2010, le Secrétaire général de l'ONU prend note des objectifs déclarés d'un programme de dialogue pacifique menant à une réconciliation politique présenté par le président à la conférence de Londres de janvier 2010 : « Encourager les hommes du rang des Taliban et les commandants de niveau intermédiaire à mettre un terme à la violence et à se joindre à un processus constructif de réintégration [...]; préparer le terrain pour un dialogue de paix au niveau stratégique avec les hauts responsables de l'insurrection dirigée par les Taliban. » Il ajoute aussitôt : « Le succès de tout processus de réconciliation passe par un large appui au niveau national. Certains en Afghanistan craignent qu'un tel processus n'entraîne une érosion des droits humains fondamentaux qui ont été établis au cours de ces dernières années¹³¹. »

L'initiative Karzaï actuelle prévoit un conseil national pour la paix qui superviserait la réintégration des combattants armés et un fonds d'affectation spéciale pour la paix et la réintégration qui servirait à fournir des possibilités d'emploi et des incitations financières à ceux qui déposent les armes et renoncent à la violence. À Londres, les donateurs se sont engagés à verser à ce fonds quelque 140 millions de dollars américains. Le coût total de l'ensemble du programme de réintégration est estimé à 500 millions de dollars. Une « grande jirga de la paix » proposée pour réunir les dirigeants tribaux et locaux – y compris, pour reprendre les propos du Secrétaire général, « ceux qui se sont sentis marginalisés par le processus de Bonn » (et peut-être des sympathisants talibans prêts à se laisser convaincre, bien que les talibans eux-mêmes aient promis de perturber la manifestation¹³²) – a été retardée plusieurs

fois et a finalement eu lieu du 2 au 4 juin 2010. Le gouvernement afghan a invité les autres pays de la région à l'appuyer et il a pressenti l'Arabie saoudite en vue d'ouvrir un dialogue avec les dirigeants talibans.

La Jirga consultative nationale de paix a réuni 1 600 participants, la plupart soutenant le gouvernement. La présidait Burhanuddin Rabbani, ancien président afghan en place pendant la guerre civile des moudjahidines, au début des années 1990. Bien que les délibérations aient été perturbées par une attaque à la roquette menée par les talibans, une résolution adoptée le 4 juin prévoit la création d'un grand conseil ou d'une grande commission pour la paix¹³³. Pendant la jirga, le président Karzaï a fait aux combattants talibans ses plus chaleureuses ouvertures publiques à ce jour. Cela n'a rien changé au profond scepticisme de ses nombreux détracteurs en Afghanistan et ailleurs. Haroun Mir, ancien directeur de l'Afghanistan Center for Policy and Research, a dit de la jirga « qu'elle servait plus les manœuvres politiques personnelles de Karzaï que la cause de la paix¹³⁴ ». Steve Coll a fait une observation de portée plus générale :

S'ils veulent avoir quelque espoir d'atteindre leurs objectifs en Afghanistan, les États-Unis et l'OTAN auront besoin – avec le maximum de leadership qu'ils pourront obtenir de Karzaï – de la coalition anti-talibans la plus large possible, comprenant non seulement le palais présidentiel et les réseaux par lesquels il se protège, mais aussi l'opposition politique à Karzaï, le parlement, les organisations féminines et la société civile, sans oublier les chefs militaires, tribaux, religieux et régionaux. Jusqu'à présent, les efforts de cette nature en vue de constituer une coalition, comme la jirga de la paix de juin à Kaboul, ont été instrumentalisés et contrôlés par le palais présidentiel, ce qui fait qu'ils n'ont pas été jugés crédibles par de nombreux groupes importants qui craignent les talibans¹³⁵.

Le Canada a offert au gouvernement afghan un « soutien opportun » pour ses activités de communication, de dialogue et de réconciliation, soutien qui pourrait atteindre 14 millions de dollars d'ici la fin de 2011. Le septième rapport trimestriel publié en mars 2010 parle en particulier du « Centre d'information et des médias du gouvernement de l'Afghanistan à Kaboul. Le Centre diffuse de l'information, favorise la communication entre les collectivités locales et le gouvernement central, et pourrait faciliter un dialogue national sur les préoccupations des citoyens afghans quant à la réconciliation¹³⁶ ».

La conférence de Kaboul de juillet 2010 a approuvé en principe le programme de paix et de réintégration du gouvernement afghan « qui est ouvert à tous les membres afghans de l'opposition armée et à leurs communautés qui renoncent à la violence » et adhèrent à un certain nombre de conditions. Les participants à la conférence ont déclaré avoir hâte qu'aient lieu « des réunions locales de la jirga de la paix auxquelles participeront des hommes et des femmes au niveau des districts et des provinces pour parler des éléments d'une paix durable¹³⁷ ». Exprimant la position du Canada à la conférence, le ministre Cannon a déclaré :

Celle-ci [démarche politique] devra s'articuler autour d'un processus de réconciliation inclusif et universel, qui s'adressera donc à tous les Afghans et Afghanes, quelle que soit leur origine ethnique ou tribale. Les personnes qui s'engageront dans la voie de la réconciliation devront renoncer à la

violence, accepter la Constitution afghane et couper tout lien avec des groupes terroristes tel Al-Qaïda. Il va de soi qu'il importera tout autant que les efforts de réintégration soient conformes à la Constitution afghane et aux obligations juridiques internationales de l'Afghanistan ¹³⁸.

Les progrès en tant que tels dans la voie de la réconciliation semblent cependant relever essentiellement d'aspirations et la méfiance quant aux intentions du gouvernement Karzaï n'aide guère ¹³⁹. Dans un rapport remarquable sur la politique à adopter à l'avenir à l'égard de l'Afghanistan publié en mars 2010, le Comité de solidarité Canada-Afghanistan (CSCA) se déclare inquiet que le président Karzaï ait parlé de « paix à tout prix » pour décrire sa nouvelle politique. La perspective d'un partage du pouvoir éventuel avec les talibans pachtounes fait craindre des concessions ou des compromis inacceptables qui passeraient outre le parlement afghan et réduiraient la place des minorités ethniques tadjikes, ouzbèkes et hazaras. Les Afghans en ont sûrement assez de la guerre, mais s'ils ont l'impression qu'une telle tendance se dessine, les conséquences pourraient être dangereuses et déstabilisatrices ¹⁴⁰.

Il est extrêmement complexe et délicat en pareille situation de bâtir la paix. Dans son rapport, le CSCA propose de s'en tenir à des paramètres fermes :

Tout processus de négociation, si improbable soit-il, doit être ouvert et transparent et les parties devront en répondre devant les États membres de la FIAS et devant toutes les minorités nationales afghanes. Il devra, de plus, avoir l'aval et l'adhésion totale du parlement afghan. Le processus doit également être soumis à l'examen minutieux de la Commission afghane indépendante des droits de l'homme, à la participation de groupes représentatifs de la société civile (particulièrement le mouvement pour les droits de la femme), à l'examen par la Cour suprême afghane et aux engagements existants en matière de justice transitionnelle ¹⁴¹.

Une semaine avant la conférence de Kaboul de juillet 2010, l'organisation Human Rights Watch publiait un rapport dans lequel elle faisait cette mise en garde :

Les Afghanes souhaitent la fin du conflit, mais la perspective de négociations avec les talibans se rapprochant, nombre d'entre elles craignent d'avoir à payer un lourd tribut à la paix. La réconciliation avec les talibans, groupe dont le nom est synonyme de politiques misogynes et de répression violente contre les femmes, fait naître de profondes inquiétudes au sujet d'une érosion possible des droits et libertés qu'elles ont acquis récemment ¹⁴².

À la conférence, le président Karzaï a soulevé des inquiétudes en déclarant : « Je vous le dis, chers frères talibans, l'Afghanistan est votre pays. Venez y vivre dans la paix. » Pourtant, jusqu'en septembre, très peu de fonds ont été dépensés dans le cadre du programme de réintégration annoncé à la conférence de Londres. On a mis du temps à constituer le conseil pour la paix, et beaucoup doutent qu'il puisse être efficace. Selon certaines informations, l'initiative de réintégration des combattants talibans serait presque moribonde ¹⁴³.

5 FACTEURS QUI INFLUENT SUR LE CONTEXTE CANADIEN D'ÉLABORATION DES POLITIQUES

Les principaux facteurs qui influent sur la politique canadienne à l'égard de l'Afghanistan sont à la fois intérieurs et extérieurs. Depuis quelques années, il semble que l'opinion publique canadienne soit de moins en moins attachée à l'avenir de l'Afghanistan. L'élection de Barack Obama à la présidence américaine, en novembre 2008, ne s'est pas traduite par un appui plus ferme à l'effort de guerre de la coalition. En fait, un sondage du 23 février 2009 paru dans *Macleans* montre que, alors que les répondants canadiens donnaient au président Obama une cote d'approbation de 82 %, seulement 20 % répondaient par l'affirmative à la question suivante : « Le Canada devrait-il rester en Afghanistan si Obama le lui demande ¹⁴⁴? » En outre, d'après un sondage Ekos publié le 8 avril 2010, seulement 36 % des répondants sont favorables à « une participation militaire canadienne en Afghanistan » et seulement 28 % appuient « la prolongation de la mission du Canada en Afghanistan » ¹⁴⁵.

D'autres sondages donnent des résultats similaires et font ressortir de nettes différences entre les régions, l'appui aux opérations militaires étant le plus élevé dans le Canada atlantique et en Alberta et le plus faible au Québec ¹⁴⁶. Un sondage Angus Reid publié le 21 avril 2010 fait état d'une opposition de 75 % au Québec. Ce même sondage révèle un scepticisme général croissant au sujet de l'intervention militaire canadienne en Afghanistan. En effet, 42 % des Canadiens y sont d'avis que c'était une « erreur » d'envoyer des soldats et 36 % pensent que la décision était juste. Chose frappante, 13 % des répondants s'attendent à une victoire éventuelle des talibans et seulement 8 % croient que les forces de l'OTAN et des États-Unis l'emporteront nettement. Étant donné ces perceptions, une majorité de Canadiens estiment que les talibans occuperont une place dans un futur gouvernement afghan, que ce soit aux termes d'un accord négocié ou par des moyens militaires. Même si les forces américaines ont triplé depuis 2008, seulement 36 % des Canadiens se déclarent convaincus que l'approche de l'administration Obama sera fructueuse ¹⁴⁷.

Étant donné l'opinion publique canadienne actuelle, il n'est guère étonnant qu'aucun parti politique fédéral ne soit favorable à la prolongation de l'actuelle mission militaire de combat au-delà de 2011. Le sentiment est aussi que le Canada a fait sa part, qu'il a payé un prix élevé en vies humaines et en ressources financières, et que les Forces canadiennes ont besoin d'un répit pour se remettre du rythme exténuant des opérations dans la province de Kandahar. Bon nombre de Canadiens souhaiteraient que les Forces canadiennes retournent plus généralement à un rôle de « casques bleus » dans les opérations de paix de l'ONU.

Les facteurs extérieurs qui influencent les décisions du Canada sont plus difficiles à prédire. Ainsi, le succès relatif, ou l'échec, des grandes campagnes anti-insurrectionnelles dans les provinces de Helmand et de Kandahar en 2010 sera un facteur immédiat. La stratégie de la FIAS qui sous-tend ces campagnes consiste à tenir un territoire de façon à offrir à la population locale la sécurité, les services de base et une meilleure gouvernance. Frank Harvey dit de cette démarche qu'elle « commence par ce que le général McChrystal [ancien commandant de la FIAS] qualifie de “gouvernement dans une boîte”, essentiellement un gouvernement en attente prêt

à se mettre en place une fois les insurgés chassés¹⁴⁸ ». Autrement dit, la phase militaire des opérations doit être immédiatement suivie d'opérations civiles de grande envergure. Comme l'explique M. Harvey :

Cette pièce du puzzle exigera l'arrivée massive d'Afghans déterminés à rebâtir des structures de gouvernance et à travailler avec des organisations d'assistance pour coordonner les projets de développement. L'objectif en l'occurrence est d'améliorer la qualité de vie des Afghans en leur donnant le sentiment qu'ils sont responsables de leur propre avenir. Les efforts sont appuyés par ce qui semble être un engagement plus ferme à l'égard de la gouvernance et de la reconstruction après le conflit. Mais ces promesses ne sont pas nouvelles et le fait qu'elles n'aient pas été tenues par le passé rend les Afghans très cyniques. Or, il sera très difficile de surmonter ce cynisme profond, à moins que les succès ne deviennent évidents¹⁴⁹.

D'autres analystes experts remettent en cause les fondements de cette stratégie de plus en plus suivie par les États-Unis, qu'il s'agisse de la stratégie elle-même ou au vu de facteurs plus généraux, comme, en particulier, le rôle problématique du Pakistan¹⁵⁰. Même Bruce Reidel, qui a dirigé le premier examen de la stratégie pour l'Afghanistan et le Pakistan effectué par le président Obama en 2009 et qui est toujours un important conseiller de l'extérieur du gouvernement, a affirmé sans ambages : « Nous ignorerons au moins jusqu'en 2011 si la stratégie anti-insurrectionnelle que nous avons adoptée fonctionne. Accueillez avec scepticisme quiconque vous dit qu'elle fonctionne avant ce moment¹⁵¹.

Il semblerait que, devant la montée des attaques violentes des insurgés dans la province de Kandahar, beaucoup de Kandaharis s'opposent à l'offensive de la FIAS¹⁵². D'ici juillet 2011, il faudra tenir compte d'un certain nombre d'éventualités. Les objectifs du Canada en matière de formation des forces de sécurité afghanes seront-ils atteints? La détérioration de la situation sur le plan de la sécurité pourrait-elle compliquer le retrait prévu des troupes canadiennes? Et que se passera-t-il si le président Karzaï donne suite à son intention, annoncée à la mi-août 2010, de mettre un terme d'ici la fin de 2010 aux activités des sociétés de sécurité privées présentes dans le pays? Il se trouve que le Canada, d'autres membres de la FIAS ainsi que des organisations internationales et des ONG qui travaillent en Afghanistan ont largement recours à leurs services¹⁵³.

Les questions ne s'arrêtent pas là. La situation dans la région deviendra-t-elle plus stable ou moins stable? Que feront les autres partenaires de l'OTAN et de la FIAS? En février 2010, par exemple, le gouvernement néerlandais est tombé sur la question du maintien de la présence militaire en Afghanistan. Résultat, près de 2 000 soldats néerlandais quitteront la province d'Uruzgan d'ici la fin de 2010. Après les élections britanniques de mai 2010, le nouveau gouvernement de coalition conservateurs-libéraux démocrates a annoncé que 8 000 des 9 500 soldats britanniques passeraient bientôt sous commandement américain. Avant de se rendre à Kaboul, à la fin de mai, le secrétaire à la Défense, Liam Fox, a également exprimé le souhait que le transfert aux Afghans des responsabilités en matière de sécurité s'accélère afin de pouvoir retirer les forces britanniques le plus tôt possible¹⁵⁴. En juillet 2010, un calendrier de retrait des troupes de combat d'ici 2014 a été annoncé, mais une mission de formation britannique sera maintenue au-delà de cette date.

La capacité du gouvernement Karzaï de montrer qu'il progresse vers la réalisation d'objectifs internationaux de longue date en matière de gouvernance, de prestation de services, de primauté du droit et de lutte contre la corruption sera cruciale si l'on veut que l'opinion continue de soutenir la poursuite d'une aide non militaire importante. Cela devrait devenir plus évident après les élections législatives de septembre 2010 et lorsque l'on évaluera, à la fin de 2010, les échéances du Pacte pour l'Afghanistan.

Enfin, le Canada fera probablement l'objet de pressions importantes en matière de politique étrangère, notamment de la part de l'OTAN et de l'administration américaine, qui voudront le voir continuer de jouer un rôle important en Afghanistan. Par ses contributions à la mission internationale en Afghanistan, le Canada a obtenu un crédit diplomatique auprès de ses alliés. À supposer que la mission de combat prenne fin, il ne voudra pas que l'on croie qu'il renonce à d'autres engagements en Afghanistan, surtout s'il devient membre du Conseil de sécurité de l'ONU en 2011. Les bonnes relations avec les États-Unis sont une priorité constante de la politique étrangère canadienne. Étant donné l'importance accrue de l'Afghanistan pour l'administration Obama, il se peut que les États-Unis encouragent le Canada à maintenir certains éléments de l'aide au secteur de la sécurité et de sa réforme – par exemple les activités de formation et d'encadrement.

6 PERSPECTIVES ET OPTIONS POUR LA FUTURE POLITIQUE CANADIENNE

La plus grande inquiétude des Afghans, c'est que la communauté internationale se retire.

*Grant Kippen, ancien président de la
Commission d'examen des plaintes électorales¹⁵⁵*

L'Afghanistan aura besoin d'une aide étrangère considérable pendant longtemps si l'on veut qu'il atteigne, même de façon minimale, les objectifs définis dans les accords internationaux auxquels le Canada est partie, c'est-à-dire devenir un État capable d'assurer sa propre sécurité, de répondre aux besoins fondamentaux de sa population et de respecter la primauté fondamentale du droit, les droits de la personne et les normes démocratiques. On considère parfois ces objectifs comme des investissements générationnels. En outre, la communauté internationale ne veut pas d'un conflit militaire prolongé. Les États-Unis ont certes beaucoup augmenté le nombre de leurs soldats, mais leur stratégie prévoit un retrait graduel qui commencera à l'été 2011. La conférence de Kaboul de juillet 2010 a fixé à la fin de 2014 la date cible à laquelle l'Afghanistan assumera pleinement la responsabilité de sa propre sécurité, même si c'est encore avec un soutien international.

Dans son rapport de mars 2010, le Secrétaire général de l'ONU fait une observation importante sur la recherche d'un juste équilibre entre les efforts militaires et civils de manière à faciliter la transition vers un Afghanistan capable d'assumer ses responsabilités d'État souverain :

Bien que j'aie accueilli favorablement l'accroissement des forces militaires internationales, je mets néanmoins en garde contre une militarisation de l'effort d'ensemble mené en Afghanistan. Il faut transférer aux institutions civiles afghanes autant de tâches civiles que possible. Il faut résister à la tentation d'obtenir des résultats à court terme de projets non viables dans le seul but de tenir des délais politiques dans les pays fournisseurs de contingents. De plus, la tendance à répartir l'aide selon les domaines qui intéressent le plus les contingents des pays donateurs – quoique compréhensible et, dans une certaine mesure, justifiable – doit commencer à céder le pas à une stratégie d'assistance plus cohérente à l'échelle nationale et susceptible d'engendrer la croissance réelle de l'économie nécessaire pour soutenir une stratégie de transition ¹⁵⁶.

Le coût du maintien en nombre de soldats étrangers en Afghanistan devient prohibitif à long terme et il est permis de croire que plus ces soldats semblent constituer une force d'occupation, plus les insurgés sont renforcés. De même, la dépendance à l'égard de nombreux consultants étrangers qui coûtent cher, ce qui est déjà une cause de ressentiment au niveau local, n'est pas viable si elle n'aboutit pas au renforcement des capacités civiles afghanes.

Pour le Canada, la fin des combats militaires, partie très visible de sa mission, pourrait être l'occasion de recentrer les efforts sur les éléments du renforcement des capacités pour lesquels l'expérience et les compétences canadiennes correspondent le mieux aux besoins des Afghans. Une gamme de possibilités reste ouverte.

Avant la pause estivale du Parlement, en 2010, une grande attention a été accordée au rôle futur du Canada en Afghanistan après 2011. Au cours du voyage que le Comité spécial sur l'Afghanistan de la Chambre des communes, des députés ont exprimé leur appui au maintien d'un rôle de formation militaire et policière ¹⁵⁷. Dans un rapport soumis à la Chambre le 17 juin, le Comité a proposé, avec la motion de 2008 en arrière-plan :

Il est également clair que nous allons devoir élaborer un tout nouveau cadre de travail pour l'après-2011 [...] [Le Comité] recommande donc que le Parlement et le gouvernement du Canada amorcent des échanges intensifs et constructifs dès que possible au sujet du travail du Canada en Afghanistan et dans la région pendant la période qui suivra juillet 2011. Plus particulièrement, le Comité recommande que les discussions portent avant tout sur la capacité du gouvernement afghan d'offrir les services de base à sa population : sécurité, ordre public, santé, services sociaux et éducation ¹⁵⁸.

À la mi-juin 2010, le Parti libéral a rendu public son programme de politique étrangère : « Le Canada devrait assumer, pendant une période fixe après la fin de sa mission de combat, un rôle axé sur la formation du personnel policier et militaire dans un collège d'état-major basé à Kaboul ainsi que sur le renforcement des capacités civiles dans divers secteurs de l'administration publique. Cela contribuerait à établir dans ce pays un régime essentiel de gouvernance stable, compétent et transparent ¹⁵⁹. » Le rôle militaire qui subsisterait serait apparemment limité à une formation hors terrain et exclurait les activités d'encadrement sur le terrain dans lesquelles des soldats accompagneraient les forces afghanes dans leurs opérations. Le document ajoute : « Peu importe la présence qu'il assurera après sa mission de

combat, le Canada devra notamment jouer un rôle important sur le plan diplomatique et dans toutes discussions politiques concernant l'avenir de l'Afghanistan. Un gouvernement libéral désignerait un envoyé spécial qui prendra part aux efforts de paix dans cette région du monde¹⁶⁰. »

Dans le contexte d'une étude spéciale sur les politiques de sécurité nationale et de défense du Canada, le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense a organisé une série d'audiences qui ont débuté au printemps de 2010 et qui ont porté essentiellement sur des questions relatives à l'Afghanistan et à l'OTAN. Dans un rapport provisoire présenté au Sénat le 22 juin 2010, le Comité a recommandé « que le Canada continue, même après 2011, de contribuer au développement de l'Armée nationale afghane et de la Police nationale afghane, une mission de formation et mentorat importante et appréciée, et que le Parlement se penche le plus tôt possible sur le rôle que joueront les Forces canadiennes en Afghanistan après l'échéance de 2011¹⁶¹ ».

6.1 RÔLE DES FORCES CANADIENNES

Bien que la motion adoptée par la Chambre des communes en mars 2008 ne soit pas aussi restrictive, une des possibilités serait de ne laisser aucun membre des Forces canadiennes en Afghanistan après 2011. Cela pourrait sembler correspondre aux tendances de l'opinion publique qui font apparaître qu'une minorité de plus en plus faible appuie la mission militaire canadienne. Pour le moment, ce semble aussi être l'option que le gouvernement privilégie. Le premier ministre Stephen Harper aurait déclaré au début de 2010 : « Nous ne nous chargerons d'aucune activité qui exige quelque présence militaire que ce soit, en dehors des gardes de sécurité de l'ambassade¹⁶². » Cette promesse a été réitérée.

Au cours de sa visite à Kaboul en avril 2010, le ministre de la Défense, Peter Mackay, a annoncé qu'un maximum de 90 autres instructeurs militaires et civils seraient envoyés sur place pour entraîner les forces de sécurité afghanes. Ces instructeurs seraient également retirés en juillet 2011, mais le Ministre a laissé planer une ambiguïté en déclarant : « Il y a d'autres façons d'apporter une contribution. La formation en fait évidemment partie, et je présume qu'il y aura d'autres discussions sur la nature de la mission après 2011¹⁶³. »

L'option qui a été fermement exclue, c'est celle de toute prolongation de la mission de combat existante dans la province de Kandahar. La question sera de savoir s'il faut maintenir une présence militaire canadienne très réduite et limitée et, dans l'affirmative, la forme qu'elle devrait prendre. La question de la formation a déjà été soulevée. Le Parti libéral a expressément demandé le maintien d'un élément de formation qui serait basé à Kaboul. Dans son rapport de juin 2010, le Comité sénatorial demande que le Canada continue de participer à des activités d'encadrement et de formation. En plus du personnel des Forces canadiennes, il semble que la GRC pourrait continuer à fournir des conseillers (le déploiement actuellement autorisé pour l'Afghanistan est de 50 agents¹⁶⁴) pour aider la Police nationale afghane. Leur sécurité nécessitera des dispositions qui restent à déterminer.

Au moment même où l'on prépare le rapatriement des soldats et du matériel, il se pose des questions importantes concernant les objectifs de la mission. Comment se fera le transfert du savoir accumulé par les Canadiens au cours de neuf années d'opérations? Faudrait-il retirer tout le personnel des Forces canadiennes du quartier général de la FIAS à Kaboul et du quartier général du commandement régional de la FIAS à Kandahar? Qu'advierait-il de la composante militaire de l'Équipe de reconstruction provinciale de Kandahar dirigée par le Canada – une des 27 équipes de ce genre réparties dans l'ensemble du pays?

Une option minimaliste consisterait à ne laisser que quelques membres des Forces canadiennes qui agiraient comme conseillers et participeraient à la planification. Toutefois, le Comité de solidarité Canada-Afghanistan préconise une présence beaucoup plus considérable qui couvrirait les trois éléments suivants :

- Leadership et conseils à nos alliés de l'OTAN dans la province de Kandahar et dans d'autres provinces du sud; formation accélérée des Forces de sécurité nationale afghanes en s'appuyant sur le modèle existant d'équipe de liaison et de mentorat opérationnel (ELMO); contributions accélérées à la capacité nationale des services de police, des services de justice et des services correctionnels; renforcement des capacités « sur le terrain humain » des forces spéciales canadiennes, c'est-à-dire la Force opérationnelle interarmées 2 (FOI 2).
- Le Canada devrait également consulter les FSNA et les alliés de l'OTAN au sujet de la possibilité du maintien de la contribution d'éléments de l'escadre aérienne du Canada et, plus particulièrement, de la capacité de reconnaissance et de surveillance par des UAV [véhicules aériens sans pilote] et des services de transport par hélicoptère.
- Le Canada devrait conserver son rôle prépondérant dans l'Équipe de reconstruction provinciale de Kandahar, poursuivre son programme d'éradication de la poliomyélite et terminer ses projets de premier plan en ce qui concerne l'éducation et la remise en état du barrage de Dahla. L'ERP devrait étudier la possibilité de lancer d'autres projets de production hydroélectrique et d'irrigation dans la province de Kandahar. Elle devrait également aider au développement et à l'expansion de l'Université de Kandahar, en mettant l'accent sur l'éducation des femmes et sur des partenariats universitaires entre le Canada et l'Afghanistan, et soutenir davantage des initiatives de collaboration comme l'Afghan-Canadian Community Centre à Kandahar¹⁶⁵.

Aucune de ces options n'est sans controverse, mais toutes méritent un débat parlementaire et public plus approfondi.

Se pose aussi, parallèlement, la question de la sécurité des activités civiles canadiennes qui se poursuivront, à savoir en matière de diplomatie, de développement et d'aide humanitaire¹⁶⁶. Grant Kippen ne pense pas qu'elles nécessitent la présence de soldats canadiens, et d'ailleurs « la plupart des Canadiens qui se trouvent là-bas [pour des rôles civils] ne sont protégés par aucun dispositif militaire canadien¹⁶⁷ ». L'association complexe d'activités militaires avec des objectifs en matière de gouvernance et de développement a cependant laissé sa marque¹⁶⁸. D'aucuns soutiennent que le flou de la démarcation entre mission militaire et mission civile dans une approche « pangouvernementale » expose les travailleurs des ONG à de

plus grands risques parce qu'il leur est plus difficile de préserver leur indépendance en situation de conflit.

Le Canada, tout comme d'autres donateurs, des organismes multilatéraux et des ONG, recourt déjà largement aux services de sécurité fournis par des sociétés privées, dont on estime les effectifs à 25 000 dans le pays, au minimum. Cela n'est pas sans susciter des problèmes de responsabilité et de corruption. Ainsi, d'après certaines allégations, de l'argent aurait été versé à des insurgés pour qu'ils assurent une protection, ce qui a donné lieu à des enquêtes et à des rapports du Congrès américain¹⁶⁹. Rappelons, de plus, que la menace brandie en août 2010 par le président Karzaï d'interdire les services de sécurité privés au plus tard à la fin de l'année vient encore compliquer la situation pour ce qui est des besoins à venir en matière de sécurité. Personne ne souhaite que des forces militaires étrangères restent indéfiniment sur place, mais la question demeure : quel est le meilleur moyen d'assurer la sécurité essentielle à la réalisation des objectifs en matière de développement et de gouvernance?

6.2 RÔLE DE L'AIDE CANADIENNE AU DÉVELOPPEMENT ET À LA DÉMOCRATIE

Plus de 80 % des dépenses canadiennes pour la mission afghane concernent les opérations militaires. En principe, donc, des ressources seront libérées et au moins une partie de ces ressources pourrait permettre d'accroître l'aide au développement et à la gouvernance. L'Afghanistan reste l'un des pays les plus pauvres du monde. Il ne serait donc pas déraisonnable qu'il continue de figurer sur la liste des 20 pays ciblés de l'ACDI. (À la conférence de Kaboul de juillet 2010, le Royaume-Uni a annoncé une augmentation de 40 % de son aide à l'Afghanistan.) Par ailleurs, depuis quelques années, l'Afghanistan reçoit beaucoup plus d'aide du Canada que tout autre pays en développement. Dans la perspective d'un blocage du budget d'aide au cours des deux prochains exercices financiers, des pressions pourraient s'exercer pour que la proportion de l'aide destinée à l'Afghanistan diminue.

Sur le plan quantitatif, il y a trois possibilités : réduire le montant de l'aide; maintenir les efforts en matière d'aide à peu près au même niveau qu'en 2010-2011; relever le niveau de l'aide, y compris à l'extérieur de la province de Kandahar. En particulier, si l'aide est maintenue au même niveau ou si elle augmente, les questions redoubleront sur l'efficacité démontrable de cette aide et sur sa concentration dans les secteurs voulus.

Le CSCA, qui réclame un programme canadien ambitieux, présente les arguments suivants :

Si l'on veut que l'ACDI reste l'organisme canadien responsable de l'aide humanitaire et des services de base en Afghanistan, il faut qu'elle reconnaisse ses propres lacunes en Afghanistan – sa lourde bureaucratie et son absence d'orientation cohérente à long terme. De plus, elle devrait redoubler d'efforts pour sensibiliser l'opinion canadienne au travail qu'elle accomplit en Afghanistan et elle devrait être tenue de rendre compte plus clairement de ses activités, dépenses et réalisations. De même, il faudrait exiger que les ONG financées par l'ACDI accordent une plus grande priorité à

l'information des Canadiens sur le travail qu'elles réalisent en Afghanistan¹⁷⁰.

Il a été proposé que le Canada concentre ses efforts sur l'éducation et le perfectionnement professionnel. Grant Kippen soutient que, si l'on mobilisait la diaspora afghane au Canada et collaborait avec les Afghans, on pourrait accomplir davantage grâce à des programmes d'échanges et de partenariat renforcés en matière d'éducation et en formation à l'administration publique, par exemple, afin d'apporter des compétences et des connaissances qui resteront dans le pays¹⁷¹. Les propositions non gouvernementales les plus précises qui ont été faites à cet égard sont celles du CSCA, qui a formulé la recommandation suivante :

Le Canada devrait réaliser dans le ministère de l'Éducation afghan un investissement global ambitieux, sous étroite surveillance, dont l'objectif serait d'assurer un accès universel à l'école primaire, d'offrir des programmes de formation professionnelle, d'acquisition de métiers et d'administration des affaires largement accessibles, ainsi qu'un accès à des universités florissantes [...] Le Canada devrait également renforcer encore les capacités intellectuelles et universitaires, ainsi que professionnelles et techniques en favorisant les partenariats entre les universités et les établissements canadiens et afghans et en affectant des fonds à des bourses d'études, aux échanges universitaires, aux échanges dans la fonction publique et à une gamme de programmes de formation professionnelle et de transfert de compétences¹⁷².

Le développement démocratique est un domaine qui prête plus à controverse et qui suscite un scepticisme considérable. La débâcle des élections de 2009 et les initiatives imprévisibles et parfois autocratiques du gouvernement Karzaï depuis ces élections minent la confiance dans le processus politique afghan. En outre, l'Afghanistan est une « république islamique » et il est assurément vrai que les efforts de démocratisation doivent être attentifs aux susceptibilités socioculturelles des Afghans, si l'on veut qu'ils soient acceptés¹⁷³.

Par ailleurs, l'Afghanistan s'est engagé à respecter certains droits fondamentaux de la personne, la primauté du droit et les principes démocratiques. Bien des Afghans aspirent à la démocratie. Aussi déficientes que soient les institutions gouvernementales et étatiques actuelles, on peut affirmer que ce serait une erreur de la part des partenaires internationaux de ne pas continuer d'exiger le maintien d'un gouvernement constitutionnel, tout en réclamant des réformes politiques et de gouvernance et en soutenant des initiatives afghanes en faveur de la démocratie. La seule autre solution serait de céder sur les objectifs d'« édification de la nation » pour se concentrer uniquement sur la réduction ou au moins l'endiguement des menaces pour la sécurité. Mais même cela suppose un minimum de stabilité politique, et on ne voit pas très bien comment il serait possible d'y parvenir en l'absence de toute légitimité démocratique.

Le CSCA est celui qui préconise le plus ouvertement l'aide à la démocratie comme axe central de la politique à venir du Canada :

La nouvelle mission du Canada en Afghanistan devrait être à long terme, elle devrait concerner tout le pays, elle devrait disposer des ressources voulues,

et elle devrait être guidée par une politique unique visant à l'enracinement, à l'épanouissement et au développement d'une culture démocratique en Afghanistan [...] Le Canada devrait financer directement des institutions afghanes aux assises larges, dotées d'un mandat afghan, afin d'encourager l'étude de la démocratie et la diffusion d'idées démocratiques, de promouvoir l'unité nationale et l'administration de la justice, d'améliorer la condition juridique et sociale de la femme et de redonner à l'Afghanistan sa place centrale dans la vie intellectuelle, culturelle et économique de l'Asie centrale¹⁷⁴.

Le processus électoral afghan peut-il être sauvé? À court terme, les donateurs pourraient insister sur l'indépendance de la Commission de traitement des plaintes électorales et surveiller de près les résultats des élections législatives de septembre ainsi que les suites de ces élections. Mais cela ne suffira pas en soi à répondre au besoin à long terme de renforcer les capacités afghanes entre les élections. Encore une fois, on a laissé passer une occasion de le faire après le cycle électoral de 2004-2005. Les rapports du respecté International Crisis Group révèlent un certain nombre de défaillances de la part de la communauté internationale en ce qui concerne les élections de 2009. Il serait facile, et ce serait une erreur, de se contenter de blâmer les Afghans ou de prétendre qu'ils ne sont pas intéressés par l'autonomie gouvernementale démocratique. Il s'agit de savoir comment les protagonistes internationaux pourraient travailler en collaboration avec des Afghans attachés à la démocratie pour amener des réformes politiques systémiques.

Bien qu'il critique vivement le gouvernement Karzaï sur bien des points, le CSCA soutient qu'il reste toujours possible d'édifier des institutions démocratiques, y compris de soutenir des élections, et que le Canada a beaucoup à apporter à cet égard :

Le rôle du Canada pour ce qui est de l'aide aux processus électoraux en Afghanistan devrait être renforcé en y ajoutant un programme d'éducation et de formation ambitieux et durable qui s'adresse à tous les participants au processus électoral – les candidats éventuels, leurs équipes de campagne et les fonctionnaires nationaux, provinciaux et de district, ainsi que tous les éléments concernés des Forces de sécurité nationale afghanes. Il faudrait renforcer considérablement l'éducation des électeurs. Le Canada devrait recruter activement des Canadiens qui ont une expérience de la tenue et de l'observation des élections pour qu'ils forment et encadrent leurs équivalents afghans¹⁷⁵.

6.3 RÔLE DE LA DIPLOMATIE CANADIENNE

Depuis l'ouverture de son ambassade à Kaboul en 2003, le Canada a beaucoup augmenté sa présence diplomatique en Afghanistan. Le déplacement des Forces canadiennes dans la province de Kandahar, en 2005-2006, s'est accompagné du déploiement de personnel diplomatique, notamment le directeur politique de l'ERP-Kandahar – le premier titulaire de ce poste, Glyn Berry, a perdu la vie tragiquement en janvier 2006 –, et de la création du poste de coordonnateur civil principal, devenu depuis représentant du Canada à Kandahar (RCK). À l'heure actuelle, environ 120 fonctionnaires civils travaillent à Kaboul et à Kandahar, ce qui en fait la mission étrangère la plus importante en effectif et la plus coûteuse du Canada. Les groupes

de travail sur l'Afghanistan au MAECI, à l'ACDI et au Bureau du Conseil privé réunissent environ 250 personnes, si l'on compte à la fois le personnel d'Ottawa et celui qui est détaché sur le terrain.

Des questions se posent au sujet de la sécurité, du roulement et de la connaissance des langues parlées en Afghanistan. L'actuel RCK, Ben Rowsell, estime qu'il est « absolument essentiel à la réussite de la mission » que les civils canadiens puissent « sortir des périmètres de sécurité »¹⁷⁶. Les dispositions en matière de sécurité, après le départ des soldats canadiens, entreront grandement en considération. Bien que les diplomates canadiens apprennent à fonctionner en zone de conflit, on s'inquiète du roulement fréquent des civils déployés. William Crosbie est le cinquième ambassadeur du Canada en Afghanistan depuis la chute des talibans. Seule une poignée de fonctionnaires canadiens qui travaillent sur l'Afghanistan et en Afghanistan connaissent les langues afghanes. Certains conseillent de recruter davantage dans la diaspora afghane, qui est forte de 48 000 membres au Canada¹⁷⁷. Si l'on veut que le Canada maintienne ou augmente ses efforts diplomatiques en Afghanistan, il faudra s'occuper de ces questions.

Des initiatives diplomatiques canadiennes sont possibles à plusieurs niveaux. Le Canada peut continuer de réclamer une plus grande coordination internationale des activités relatives à l'aide et à la reconstruction. Il peut travailler de concert avec d'autres pour exercer des pressions sur le gouvernement afghan afin qu'il respecte ses engagements internationaux, ce qui est particulièrement important pour la justice et les droits de la personne, la réforme électorale et la lutte contre la corruption.

Bien que la plupart s'entendent pour dire que le conflit afghan ne peut se résoudre par des moyens militaires, la question des négociations avec les militants demeure extrêmement délicate. Comme on l'a vu plus haut, le Canada peut appuyer les processus de réconciliation politique et d'édification de la paix, à condition qu'ils soient liés au désarmement, à la renonciation à la violence, à l'acceptation de principes constitutionnels et des obligations internationales, et que toute ouverture faite à des groupes d'opposition armés se fasse de façon entièrement transparente et démocratiquement responsable.

Il faudra que les voisins de l'Afghanistan et les puissances régionales, notamment le Pakistan et l'Inde, participent à un dialogue constructif sur la sécurité régionale et la coopération au développement. Le Canada peut utiliser ses moyens diplomatiques pour encourager cette évolution.

Une fois son engagement militaire terminé, le Canada restera un donateur important pour l'Afghanistan. Il ne peut, cependant, tenir pour acquis qu'il aura réellement voix au chapitre. Il faudra une diplomatie vigoureuse si l'on veut que le Canada continue d'exercer une influence par les voies bilatérales et multilatérales.

7 CONCLUSION

La mission en Afghanistan représente l'engagement militaire le plus important du Canada depuis la guerre de Corée : il a coûté plus de 150 vies canadiennes et constitué le plus gros investissement que le Canada ait jamais fait dans un pays en développement. Au cours des neuf dernières années, hormis les relations entre le Canada et les États-Unis, aucune priorité n'a autant dominé la politique étrangère que l'engagement canadien en Afghanistan. Qui plus est, le rôle du Canada dans ce pays occupe de plus en plus de place dans les relations canado-américaines.

D'ici un an, la mission du Canada en Afghanistan connaîtra une réorientation fondamentale. Le rôle de combattant du Canada prendra fin. Le maintien d'une présence des Forces canadiennes dont les membres joueraient alors d'autres rôles peut se justifier, mais la mission canadienne deviendra civile pour l'essentiel. En outre, même si l'assistance non militaire est renforcée, les dépenses du Canada en Afghanistan diminueront considérablement.

Sans aucun doute, une planification est en cours dans les ministères et organismes gouvernementaux compétents afin de préparer la transition entre mission militaire et civile et de définir la nature de l'engagement canadien en Afghanistan au-delà de 2011¹⁷⁸. Cependant, Nipa Banerjee, chef de l'aide du Canada en Afghanistan de 2003 à 2006, estime qu'une évaluation honnête et transparente des échecs passés, associée à un dialogue public, est essentielle à l'étude des options futures¹⁷⁹.

Alors qu'il faut faire des préparatifs qui influenceront sur le cours de la politique canadienne en ce qui concerne l'Afghanistan, les débats publics sur les diverses options stratégiques envisageables sont limités. Des comités parlementaires, tant à la Chambre qu'au Sénat, ont commencé à s'intéresser à ces questions, comme en témoignent les rapports rendus publics en juin 2010, mais il y a encore beaucoup à faire. Bien des questions restent en suspens.

Le Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, qui a déposé son rapport en janvier 2008, a dénoncé l'indigence du débat politique et de la participation du public lorsque le Canada s'est orienté, en 2005, vers une mission militaire robuste dans la province de Kandahar. L'ironie serait qu'il en aille de même dans la période précédant la fin de cette mission. Pour reprendre les propos du Groupe d'experts : « 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 public¹⁸⁰. » Que le débat se poursuive.

NOTES

1. La force a été envoyée à Kandahar pour six mois. Il est également à noter qu'un petit nombre de membres des forces canadiennes spéciales, avec notamment des opérations de commando secrètes menées par la Force opérationnelle interarmées 2 (FOI 2), était déjà entré en Afghanistan au cours des derniers mois de 2001.

2. On trouvera une série d'articles récents utile portant sur diverses dimensions du rôle du Canada en Afghanistan depuis 2001 dans le numéro spécial de l'*American Review of Canadian Studies*, « Canada's Commitment to Afghanistan », coédité par Kenneth Holland et Christopher Kirkey, vol. 40, n° 2, juin 2010.
3. L'Afghanistan occupe l'avant-dernier rang, devant le Niger, sur les 182 pays répertoriés par l'indice du développement humain des [Rapports sur le développement humain 2009](#) [en anglais], le dernier rang sur 135 pays de l'indicateur de la pauvreté humaine et le dernier rang sur 155 pays de l'indicateur des disparités entre les sexes dans le développement humain. Le pays se classe également à l'avant-dernier rang sur les 180 pays – seule la Somalie se trouve dans une situation encore pire – répertoriés dans l'[Index des perceptions de la corruption de Transparency International 2009](#).
4. Canada, Gouverneure générale, *Un Canada plus fort. Une économie plus forte. Maintenant et pour l'avenir*, [discours du Trône](#), 3^e session, 40^e législature, 3 mars 2010.
5. Dans un rapport publié le 21 juin 2010, la RAND Corporation présente des constatations troublantes : certains dirigeants pakistanais continuent de soutenir des groupes islamistes militants qui constituent une grave menace pour la région, et le voisin le plus important de l'Afghanistan n'a pas encore élaboré de stratégie anti-insurrectionnelle efficace pour protéger la population locale. Voir Seth G. Jones et C. Christine Fair, [Counterinsurgency in Pakistan](#), Santa Monica (Californie), RAND Corporation, 2010.
6. L'ouvrage de Steve Coll, *Ghost Wars: The Secret History of the CIA, Afghanistan and bin Laden, from the Soviet invasion to September 10, 2001*, New York, Penguin Books, 2005, est une excellente source d'information. Cet ouvrage a été récompensé par le prix Pulitzer.
7. Pakistan, Arabie saoudite et Émirats arabes unis.
8. Un certain nombre d'ouvrages traitent de la géopolitique de l'Afghanistan depuis l'invasion soviétique, mais on sait peu de choses sur une grande partie de l'histoire de ce pays au XX^e siècle. On trouvera des renseignements généraux utiles chez Paul Fitzgerald et Elizabeth Gould, *Invisible History: Afghanistan's Untold Story*, San Francisco, City Light Books, 2009, et Thomas Barfield, *Afghanistan: A Cultural and Political History*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 2010; dans *Le Monde diplomatique*, [Manière de voir – Imprenable Afghanistan : l'histoire, les acteurs, les enjeux](#), n° 110, avril et mai 2010.
9. À propos des répercussions des attentats du 9 septembre 2001 sur la politique canadienne, voir Paul Chapin, « Into Afghanistan: The Transformation of Canada's International Security Policy », *American Review of Canadian Studies*, vol. 40, n° 2, juin 2010, p. 189 à 199.
10. On trouvera une analyse utile du travail de l'ERP de Kandahar chez Kenneth Holland, « The Canadian Provincial Reconstruction Team: The Arm of Development in Kandahar Province », *American Review of Canadian Studies*, vol. 40, n° 2, juin 2010, p. 276 à 291.
11. Voir, notamment, Janice Gross Stein et Eugene Lang, *The Unexpected War: Canada in Kandahar*, Toronto, Viking Canada, 2007. On trouvera des analyses plus récentes chez Christopher Kirkey et Nicholas Ostroy, « Why is Canada in Afghanistan? Explaining Canada's Military Commitment », *American Review of Canadian Studies*, vol. 40, n° 2, juin 2010, p. 200 à 213; et, dans le même numéro, chez Kimberly Martin, « From Kabul to Kandahar: The Canadian Forces and Change », p. 214 à 236.
12. Le rapport du Comité sénatorial permanent de la défense et de la sécurité s'intitulait *Les troupes canadiennes en Afghanistan : il faut voir les choses en face*. D'autres rapports ont été remis par ce même comité ainsi que par le Comité permanent de la défense nationale de la Chambre communes et que le Comité spécial de la Chambre sur la mission canadienne en Afghanistan. En juillet 2008, le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes a publié un

rapport assorti de recommandations sur la politique à l'égard de l'Afghanistan. Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international n'a pas encore remis de rapport.

13. Voir la publication annuelle de l'ACDI, [Rapport statistique sur l'aide internationale](#).
14. *Ibid.*, exercices consécutifs depuis 2001 et 2002.
15. Gouvernement du Canada, [Coût de la mission en Afghanistan 2001–2011](#), document d'information mis à jour le 9 juillet 2010. Les coûts supplémentaires sont seulement ceux qui s'ajoutent à ce que le MDN aurait dépensé s'il n'y avait pas eu de mission.
16. Voir Matthew Fisher, « [Canadian civilians helping Afghans re-connect with government](#) », *Montreal Gazette*, 16 mars 2010.
17. Force internationale d'assistance à la sécurité, [Key facts and figures](#), 6 août 2010.
18. « More US Troops in Afghanistan than Iraq: Pentagon », Agence France-Presse, 24 mai 2010.
19. Maison-Blanche, [Remarks by the President in Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan](#), Washington (D.C.), 1^{er} décembre 2009 [TRADUCTION].
20. Le texte intégral de la motion se trouve à l'[annexe I](#) du Rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, *Le Canada en Afghanistan*, 2^e session, 39^e législature, juillet 2008.
21. Le groupe d'experts créé par le gouvernement conservateur et présidé par l'ancien vice-premier ministre libéral John Manley a été conçu de façon à susciter des appuis dans les rangs de l'opposition officielle. Pour plus de détails à ce sujet et sur d'autres recommandations, voir le document [Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan](#), Ottawa, 20 janvier 2008, p. 43 et 44.
22. Gouvernement du Canada, [L'engagement du Canada en Afghanistan - Rapport trimestriel au Parlement pour la période du 1^{er} octobre au 31 décembre 2009](#) [septième rapport], 2009.
23. Gouvernement du Canada, [L'engagement du Canada en Afghanistan – Tracer la voie vers 2011](#), juin 2008. Le dernier rapport du gouvernement, [L'engagement du Canada en Afghanistan – Rapport trimestriel au Parlement pour la période du 1^{er} avril au 30 juin 2010](#) (son neuvième rapport au Parlement), a été rendu public le 22 septembre, trop tard pour que nous puissions en tenir compte dans la présente étude. Ce rapport réitère les engagements pris dans des rapports antérieurs et, tout en reconnaissant les « conditions de sécurité de plus en plus précaires dans ce pays », suit la tendance consistant à insister sur les améliorations graduelles en fonction d'une série d'« indicateurs de progrès » associés aux six priorités.
24. Ministère de la Défense nationale, [Le gouvernement du Canada affecte du personnel des FC supplémentaire à la formation des Forces de sécurité nationales afghanes](#), communiqué, 8 avril 2010.
25. Secrétaire général de l'ONU, [La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales](#) – Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité de l'ONU, S/2010/127, New York, 10 mars 2010, p. 7.
26. *Ibid.*
27. « Night raids on militants in Afghanistan: Thinking the worst », *The Economist*, 22 mai 2010, p. 45 et 46.
28. Secrétaire général de l'ONU, [Rapport du Secrétaire général relativement à la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales](#), S/2010/318, 16 juin 2010.

29. Voir « ARM Mid-Year Report: Civilian Casualties of Conflict January–June 2010 », *Afghanistan Rights Monitor*, Kaboul, Afghanistan, juillet 2010.
30. « Foreign troop deaths top 2,000 during nine-year Afghan war », *Reuters*, Kaboul, 16 août 2010. Le nombre de morts chez les militaires canadiens représentait alors 7,6 % du total.
31. Voir Amitai Etzioni, « Unshackle the troops », *The National Post*, 3 août 2010. Cet article d'opinion est un des neuf articles portant sur l'avenir de l'intervention en Afghanistan parus dans *The New Republic* et repris dans *The National Post*, 28 juillet au 7 août 2010.
32. Secrétaire général de l'ONU (mars 2010), p. 7 et 19.
33. [Communiqué: Afghan Leadership, Regional Cooperation, International Partnership](#), Afghanistan, Conférence de Londres, 28 janvier 2010.
34. Ewen MacAskill, « [Obama takes final gamble with Afghanistan troops surge](#) », *The Guardian*, 1^{er} décembre 2009.
35. Cité dans l'article de Matthew Fisher, « [The silent road home](#) », *Ottawa Citizen*, 3 juillet 2010 [TRADUCTION].
36. Voir Conférence internationale de Kaboul sur l'Afghanistan, [Communiqué](#), 20 juillet 2010, point 18. La conférence, qui était coprésidée par le Secrétaire général de l'ONU, a réuni 68 délégués de haut niveau représentant des pays et des organisations internationales [TRADUCTION].
37. « Afghanistan's troubled national army: Fixing the unfixable », *The Economist*, 21 août 2010, p. 32 et 33 [TRADUCTION].
38. Une analyse détaillée, accompagnée de recommandations pour une amélioration, est proposée dans le rapport de l'International Crisis Group, [A Force in Fragments: Reconstituting the Afghan National Army](#), Rapport Asie n° 190, Kaboul/Bruxelles, 12 mai 2010.
39. Selon une évaluation récente réalisée par l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, environ 75 % des membres de la PNA ne possèdent pas les connaissances élémentaires nécessaires en écriture et en lecture et 40 % des recrues de la PNA échouent aux tests de dépistage de drogues. Voir Frank Cook, rapporteur général, [Un partenariat avec les Forces de sécurité afghanes](#), 047 DSC 10F, Assemblée parlementaire de l'OTAN, Session du printemps, 2010.
40. Bureau de l'inspecteur général spécial des États-Unis pour la reconstruction en Afghanistan [SIGAR], [Actions Needed to Improve the Reliability of Afghan Security Force Assessments](#), 29 juin 2010.
41. Gouvernement du Canada, [Septième rapport](#) (octobre à décembre 2009), p. 5 et 15 à 17, et Gouvernement du Canada, [L'engagement du Canada en Afghanistan – Rapport trimestriel au Parlement pour la période du 1^{er} janvier au 31 mars 2010](#) [Huitième rapport], p. 4 et 5 et 14 à 16.
42. « [Hundreds more trainers in Afghanistan may be needed](#) », *Reuters*, 18 mai 2010.
43. Centre for International Governance Innovation, [Security Sector Reform Monitor: Afghanistan](#), n° 3, 26 mai 2010, p. 14 [TRADUCTION].
44. Anthony H. Cordesman, [The Afghan Test Bed in 'Marja': Key Tests of Victory are still Months and Years Away](#), Center for Strategic & International Studies, Washington (D.C.), 18 février 2010, p. 7 et 8 [TRADUCTION].
45. « After McChrystal: Barack Obama has sacked his commander. But the real worry is that the war is being lost », *The Economist*, 24 juin 2010, p. 13; voir également p. 29 à 31.

46. Cité dans l'article de Jeff Davis, « Into the Age of Counter-Insurgency », *Embassy*, 11 mars 2009, p. 3 [TRADUCTION].
47. Hyperbole attribuée au colonel David Bellon du Corps des Marines des États-Unis, directeur des opérations pour le Commandement régional (Sud) de la FIAS, qui a expliqué : « On what we and the Taliban both say is the vital strategic ground, Canada is still in charge during this critical time. » (Propos rapportés par Matthew Fisher, « Upcoming Afghan battle 'our D-Day », *Ottawa Citizen*, 22 mai 2010.)
48. Bruce Hutchinson, « Taliban calling the shots in Panjwahi: Scene of past victories becoming increasingly enemy territory », *The Ottawa Citizen*, 7 septembre 2010.
49. Laura King, « Why announce an offensive in advance? », *Ottawa Citizen*, 19 mai 2010.
50. Gouvernement du Canada, [Septième rapport](#) (octobre à décembre 2009), p. 17.
51. Jonathan S. Landay, « [Pentagon issues downbeat assessment on Afghanistan](#) », *The Miami Herald*, 28 avril 2010. Voir le département de la Défense des États-Unis, [Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan and United States Plan for Sustaining the Afghanistan National Security Forces](#), rapport au Congrès, avril 2010 [TRADUCTION].
52. Anthony H. Cordesman, [Shaping the War in Afghanistan: The Situation in the Spring of 2010](#), Center for Strategic and International Studies, Washington (D.C.), 29 avril 2010, p. 42. Voir également, « [Realism in Afghanistan: Rethinking an Uncertain Case for War](#) », 16 juin 2010 et des analyses ultérieures sur le [site Web du CSIS](#).
53. Centre international pour la justice transitionnelle (CIJT), [Stabilizing Afghanistan: Legitimacy and Accountability in Governance](#), Briefing, janvier 2010, p. 1 [TRADUCTION].
54. Secrétaire général de l'ONU (mars 2010), p. 10.
55. Mike Blanchfield, « Afghan bill draws fury over women's rights », *Ottawa Citizen*, 2 avril 2009, p. A6; « Afghan travesty », *National Post*, éditorial, 2 avril 2009.
56. Nations Unies, Haut-Commissariat aux droits de l'homme, [UN human rights chief says Afghan law restricting women's rights is reminiscent of Taliban era](#), communiqué, 2 avril 2009 [TRADUCTION].
57. Interview donnée depuis Kaboul, *As It Happens*, émission de *CBC Radio*, 2 avril 2009.
58. [CIJT](#) (janvier 2010), p. 2 [TRADUCTION].
59. *Ibid.*, p. 3 [TRADUCTION].
60. Emily Winterbotham, [The State of Transitional Justice in Afghanistan: Actors, Approaches and Challenges](#), Afghanistan Research and Evaluation Unit, document de travail, Kaboul, avril 2010, p. 27 et 31 [TRADUCTION].
61. Gouvernement du Canada, [Intervention du ministre Cannon à la Conférence internationale de Kaboul sur l'Afghanistan, le 20 juillet à Kaboul](#) [intervention du ministre Cannon], 20 juillet 2010.
62. Gouvernement du Canada, [Septième rapport](#) (octobre à décembre 2009), p. 5.
63. Gouvernement du Canada, [Huitième rapport](#) (janvier à mars 2010), p. 18.
64. Bill Graveland et Tara Brautigam, « Canada hopes signature Dahla Dam project anchors country's legacy in Afghanistan », *La Presse canadienne*, 1^{er} juillet 2010.
65. Mitch Potter, « [Security standoff stalls Canadian project in Kandahar](#) », *The Toronto Star*, 9 juin 2010.
66. Gouvernement du Canada, [Septième rapport](#) (octobre à décembre 2009), p. 9 et 22.

67. Secrétaire général de l'ONU (mars 2010), p. 10 et 11.
68. Gouvernement du Canada, [Septième rapport](#) (octobre à décembre 2009), p. 8.
69. ACDI, [L'aide internationale du Canada à l'œuvre – Le développement axé sur les résultats 2009](#), p. 19.
70. Gouvernement du Canada, [Septième rapport](#) (octobre à décembre 2009), p. 24.
71. Gouvernement du Canada, [Huitième rapport](#) (janvier à mars 2010), p. 23.
72. *Ibid.*, p. 8.
73. Secrétaire général de l'ONU (mars 2010), p. 5 et 6.
74. [Kabul International Conference on Afghanistan](#), 20 juillet 2010, point 8 [TRADUCTION].
75. Secrétaire général de l'ONU (mars 2010), p. 7.
76. Integrated Regional Information Networks [IRIN], [Afghanistan: Money well spent?](#), Kaboul, 22 mars 2010.
77. Colin Cookman et Caroline Wadhams, [Governance in Afghanistan: Looking Ahead to What We Leave Behind](#), Center for American Progress, Washington (D.C.), mai 2010, p. 2 [TRADUCTION].
78. *Ibid.*, p. 4 [TRADUCTION].
79. Gouvernement du Canada, [Huitième rapport](#) (janvier à mars 2010) p. 8, 9 et 24 à 26.
80. IRIN, [Afghanistan : L'augmentation de troupes étrangères pourrait-elle aggraver la vulnérabilité?](#), Kaboul, 19 janvier 2010.
81. IRIN, [Afghanistan: Warning over heightened risk to NGO staff in 2010](#), Kaboul, 20 janvier 2010.
82. *Ibid.* [TRADUCTION].
83. « Kandahar security situation worsens », *Ottawa Citizen*, 27 avril 2010. Selon le rapport que le Secrétaire général a remis au Conseil de sécurité de l'ONU le 16 juin 2010, le plan consiste à réduire le personnel de la MANUA et à déplacer certaines opérations de soutien au Koweït. Le nombre de postes vacants a diminué, mais, au 16 mai, la proportion demeurait élevée : 39 % pour le personnel étranger et 30 % pour le personnel afghan.
84. On trouvera une information générale utile chez Thomas Johnson et M. Chris Mason, « [No Sign until the Burst of Fire: Understanding the Pakistan–Afghanistan Frontier](#) », *International Security*, vol. 32, n° 4, 2008, p. 41 à 77.
85. Groupe des Huit, [Les ministres des Affaires étrangères du G8 annoncent l'Initiative pour la prospérité de la région frontalière entre l'Afghanistan et le Pakistan](#), Gatineau (Québec), 29 mars 2010.
86. Idean Salehyan, [Transnational Insurgencies and the Escalation of Regional Conflict: Lessons for Iraq and Afghanistan](#), Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, mars 2010, p. 48 [TRADUCTION].
87. SIGAR, [Lessons Learned in Preparing and Conducting Elections in Afghanistan](#), SIGAR Audit 10-16 Governance/Elections, Washington (D.C.), 9 septembre 2010, p. ii [TRADUCTION].
88. Groupe des Huit, [Déclaration du G8 à Muskoka – Reprise et renaissance](#), par. 36.
89. Grant Kippen, [Elections in 2009 and 2010: Technical and Contextual Challenges to Building Democracy in Afghanistan](#), Afghanistan Research and Evaluation Unit, Briefing Paper Series, Kaboul, novembre 2008, p. 6 [TRADUCTION].

90. Grant Kippen, courriel envoyé à l'auteur depuis Kaboul, le 26 février 2009.
91. International Crisis Group [ICG], [Afghanistan's Election Challenges](#), rapport Asie n° 171, 24 juin 2009.
92. Grant Kippen, courriel à l'auteur depuis Kaboul, 25 mars 2009 [TRADUCTION].
93. On trouvera un examen et une analyse détaillés chez Andrew Reynolds, « Electoral Systems Today: The Curious Case of Afghanistan », *Journal of Democracy*, vol. 17, n° 2, avril 2006, p. 104 à 117. Bien que le système de votes non transférables soit censé produire une forme de représentation proportionnelle, Reynolds signale un fait qui trahit des résultats pervers dans les faits : sur les 50 % environ d'Afghans admissibles qui ont voté aux élections législatives de 2005 (taux de participation inférieur à 35 % à Kaboul et à 30 % dans la province de Kandahar), pas moins de 68 % ont voté pour des candidats qui ont perdu.
94. SIGAR, [Lessons Learned in Preparing and Conducting Elections in Afghanistan](#), p. 9.
95. ICG, [Afghanistan: Elections and the Crisis of Governance](#), rapport Asie n° 96, 25 novembre 2009.
96. Voir « [Afghanistan: This house believes that the war in Afghanistan is winnable](#) », *The Economist*, 17 au 22 mai 2010. Les lecteurs étaient invités à voter. Résultat final : 69 % ne croient pas que « la guerre en Afghanistan peut être gagnée ».
97. ICG (25 novembre 2009), p. 9 [TRADUCTION].
98. Grant Kippen, « The Long Democratic Transition », dans J. Alexander Thier (dir.), *The Future of Afghanistan*, United States Institute of Peace, Washington (D.C.), 2009, p. 36 [TRADUCTION].
99. *Ibid.*
100. Stephen Biddle, Fotina Christia et J Alexander Thier, « Defining Success in Afghanistan: What Can the United States Accept? », *Foreign Affairs*, vol. 89, n° 4, juillet et août 2010, p. 48 à 60.
101. En 2009, la CTPE se composait de trois spécialistes nommés par l'ONU, d'un membre choisi par la Commission indépendante des droits de l'homme afghane et d'un choisi par la Cour suprême afghane.
102. Le 23 février, le ministre des Affaires étrangères du Canada, M. Lawrence Cannon, a publié cette déclaration : « Une Commission forte et indépendante revêt une importance cruciale pour l'avenir de la démocratie en Afghanistan, de sorte que toute tentative pour affaiblir cette instance suscite des préoccupations. » En revanche, un porte-parole du département d'État des États-Unis déclarait le 24 février : « Nous appuyons les mesures prises par le gouvernement afghan pour renforcer et assumer ses responsabilités à l'égard de son propre processus électoral. » [TRADUCTION]
103. Quant au rapport que le Secrétaire général de l'ONU a remis au Conseil de sécurité le 16 juin 2010, le président Karzaï n'avait toujours pas soumis au Parlement les noms des candidats aux 12 postes vacants au Cabinet, soit près de la moitié du nombre normal de membres.
104. Grant Kippen émet toutefois un avertissement : « Il ne faut pas réaménager les lois électorales derrière des portes closes » (interview avec l'auteur, 19 avril 2010). Le rapport remis par le Secrétaire général va dans le même sens : « Il importe que les décisions concernant le processus électoral soient prises à l'issue de la plus large consultation possible avec l'ensemble du spectre politique, y compris l'opposition et la société civile, afin de garantir l'indépendance et la crédibilité de ce processus. », 10 mars 2010, p. 3.

105. Secrétaire général de l'ONU (16 juin 2010), p. 3, 6 et 7.
106. « Parliamentary polls in Afghanistan: Bloody democracy », *The Economist*, 4 septembre 2010, p. 44 [TRADUCTION].
107. Aucun recensement correct n'a été fait. Le dernier recensement partiel remonte aux années 1970.
108. Candace Rondeaux, « [Why Afghanistan's September elections ought to be postponed](#) », *The Washington Post*, 11 juillet 2010 [TRADUCTION].
109. « Afghans Vote Again », *International Herald Tribune*, 7 septembre 2010, p. 6 [TRADUCTION].
110. Dexter Filkins, « [Stanley McChrystal's Long War](#) », *The New York Times Magazine*, édition en ligne, 14 octobre 2009, p. 47 [TRADUCTION].
111. [Landay](#) (28 avril 2010) [TRADUCTION].
112. [Intervention du ministre Cannon](#), 20 juillet 2010.
113. [Conférence internationale de Kaboul sur l'Afghanistan](#) (20 juillet 2010), point 9 [TRADUCTION].
114. Voir Free and Fair Election Foundation of Afghanistan, [Election Day 2010: First Preliminary Observation Report September 20, 2010](#), Kaboul, mis à jour et affiché le 21 septembre 2010, p. 1 [TRADUCTION].
115. National Democratic Institute for International Affairs, [Preliminary Statement of the National Democratic Institute Election Observation Mission to Afghanistan's 2010 Legislative \(Wolesi Jirga\) Elections](#), Kaboul, 20 septembre 2010.
116. Cité dans Graeme Smith et al., « [Voting in a Karzai-style democracy](#) », *The Globe and Mail* [Toronto], A16, 18 septembre 2010 [TRADUCTION].
117. Voir « [Low bar](#) », *The Economist*, Asia view, 20 septembre 2010.
118. Cité dans Jonathan S. Landay et Saeed Shah, « Afghan watchdog gathers fraud evidence », *The Ottawa Citizen*, A6, 20 septembre 2010 [TRADUCTION]; McClatchy-Tribune News, Kaboul. On trouvera une critique plus ample dans Anthony Cordesman, [The Afghan Elections: Another Milestone on the Road to Nowhere?](#), Center for Strategic and International Studies, Washington (D.C.), 21 septembre 2010.
119. [Intervention du ministre Cannon](#) (20 juillet 2010).
120. Dexter Filkins, « Afghans beset, from 2 sides », *International Herald Tribune*, 7 septembre 2010 [TRADUCTION].
121. Voir Louis Imbert, « Guerre en Afghanistan : D'où vient l'argent des talibans? », *Le Monde diplomatique*, septembre 2010, p. 1 et 22.
122. Rapport du Secrétaire général, 10 mars 2010, p. 4.
123. Anthony Cordesman, [How America Corrupted Afghanistan: Time to look in the Mirror](#), Center for Strategic and International Studies, Washington (D.C.), 8 septembre 2010, p. 1 à 3 [TRADUCTION].
124. Pour de plus amples renseignements, voir Integrity Watch Afghanistan, [Afghan Perceptions and Experiences of Corruption: A National Survey 2010](#), Kaboul, 8 juillet 2010.
125. David Pugliese, « A lonely war against corruption », *Ottawa Citizen*, 12 avril 2010.
126. Voir une analyse plus poussée dans Cookman et Adams (mai 2010), plus spécialement les p. 25 à 28.

127. Ben Farmer, « [Billions flown out of Kabul in suitcases](#) », *National Post*, 29 juin 2010.
128. Steve Coll cite des estimations militaires américaines selon lesquelles environ « les deux tiers des guérilleros talibans combattent à moins de cinq miles de chez eux ». (Steve Coll., « Letter from Afghanistan: War by Other Means », *The New Yorker*, 24 mai 2010, p. 44.
129. Antonio Giustozzi, *Negotiating with the Taliban: Issues and Prospects*, New York, The Century Foundation, 2010, p. 24. L'étude propose une analyse utile des structures et des opérations des talibans [TRADUCTION].
130. Voir, par exemple, Nick Grono et Candace Rondeaux, « [Dealing with brutal Afghan warlords is a mistake](#) », *Boston Globe*, 17 janvier 2010.
131. Secrétaire général de l'ONU (mars 2010), p. 4 et 5.
132. Le communiqué de la Conférence de Londres parlait d'un contexte où « les Afghans et les Afghanes de tous les horizons et de tous les points de vue » peuvent apporter leur contribution, offrant « une place honorable dans la société à ceux qui sont disposés à renoncer à la violence, à participer à une société libre et ouverte et à respecter les principes inscrits dans la constitution afghane, à rompre les liens avec al-Qaïda et d'autres groupes terroristes et à poursuivre leurs objectifs politiques de façon pacifique » [TRADUCTION].
133. Voir le texte intégral de la résolution à Cabinet du Président, République islamique d'Afghanistan, [The Resolution Adopted at the Conclusion of the National Consultative Peace Jirga](#), Kaboul, 2 au 4 juin 2010.
134. Cité dans Sonia Verma, « The Afghan Mission: Path to peace or pure delusion? », *The Globe and Mail*, 2 juin 2010; voir également Verma, « Afghan plan: Strengthen Islamic law, free Taliban », *The Globe and Mail*, 5 juin 2010 [TRADUCTION].
135. Steve Coll, « A big tent: To beat the Taliban, build a coalition from every possible corner of Afghan society », *National Post*, 30 juillet 2010 [TRADUCTION].
136. Gouvernement du Canada, [Septième rapport](#) (octobre à décembre 2009), p. 12.
137. [Conférence internationale de Kaboul sur l'Afghanistan](#) (20 juillet 2010), point 14 [TRADUCTION].
138. [Intervention du ministre Cannon](#) (20 juillet 2010).
139. Observant les manœuvres complexes entre les diverses parties – internationales, régionales et intérieures –, Steve Coll n'a décelé aucune stratégie cohérente en place pour négocier avec les talibans (*Letter from Afghanistan*, p. 42 à 53). Il ajoute : « Pas même les plus fervents promoteurs d'entretiens avec les talibans n'ont l'assurance que les négociations peuvent aboutir. » (p. 53).
140. On trouvera une autre analyse de la période qui a suivi la jirga chez Dexter Filkins, « [Overture to Taliban Jolts Afghan Minorities](#) », *The New York Times*, 26 juin 2010.
141. Comité de solidarité Canada-Afghanistan (CSCA), [Keeping Our Promises, Canada in Afghanistan Post-2011: The Way Forward](#), Vancouver, 9 mars 2010, p. 21 [TRADUCTION].
142. Human Rights Watch, [The "Ten-Dollar Talib" and Women's Rights: Afghan Women and the Risks of Reintegration and Reconciliation](#), juillet 2010, p. 5. Voir également Lee Berthiaume, « [Finish the job. Afghan rights leaders urges](#) », *Embassy*, 21 juillet 2010, et Aryn Baker, « Afghan women and the Return of the Taliban », *Time*, 29 juillet 2010 [TRADUCTION].
143. Voir Rod Nordland, « Taliban reintegration stalled », *International Herald Tribune*, 7 septembre 2010.

144. Charlie Gillis, « [Canada's Love Affair with Obama](#) », *Macleans.ca*, 13 février 2009, p. 16 et 17 [TRADUCTION].
145. Ekos Politics, « [Political Landscape Frozen: Canadians continue to oppose both the Afghanistan mission and an extension](#) », Ottawa, 8 avril 2010. Pour une analyse plus approfondie des facteurs influant sur ces tendances, voir Claire Turenne Sjolander, « The Obama Charm? Canada and Afghanistan Under a New US Administration », *American Review of Canadian Studies*, vol. 40, n° 2, juin 2010, p. 292 à 304; et, dans le même numéro, Jean-Christophe Boucher, « Evaluating the 'Trenton Effect': Canadian Public Opinion and Military Casualties in Afghanistan (2006 à 2010) », p. 237 à 258 [TRADUCTION].
146. Il faut cependant considérer avec prudence l'opposition du Québec. On trouvera un point de vue peu habituel chez Justin Massie, Jean-Christophe Boucher et Stéphane Roussel, « Hijacking a Policy? Assessing Quebec's 'Undue' Influence on Canada's Afghan Policy », *American Review of Canadian Studies*, vol. 40, n° 2, juin 2010, p. 259 à 275.
147. Angus Reid Public Opinion, « [War in Afghanistan: Support for Afghanistan Mission Falls Markedly in Canada](#) », Vancouver, 21 avril 2010.
148. Frank Harvey, « A crucial test for the West's Afghan strategy », *National Post*, 11 mars 2010 [TRADUCTION].
149. *Ibid.* [TRADUCTION].
150. Voir C. Christine Fair, *Obama's New "Af-Pak" Strategy: Can "Clear, Hold, Build, Transfer" Work?*, Centre for International Governance Innovation, The Afghanistan Papers, n° 6, juillet 2010.
151. Bruce Reidel, [Obama's War: Prospects for the Conflict in Afghanistan and Pakistan](#), Centre for International Governance Innovation, Washington (D.C.), The Afghanistan Papers, No. 7.
152. « Afghanistan: The troubling dynamics of insurgency », *The Economist*, 8 mai 2010.
153. Voir Paul Koring, « Karzai threatens to shut all private security firms in four months », *The Globe and Mail*, 16 août 2010. Karzai a déclaré en novembre 2009, dans son discours d'investiture, son intention de supprimer les milices privées et les sociétés de services de sécurité dans les deux ans, mais cette accélération soudaine du calendrier, que les observateurs étrangers jugent complètement irréaliste, a suscité des inquiétudes dans les capitales de l'OTAN.
154. Dans une interview accordée au *Times* de Londres, Liam Fox a déclaré, non sans chercher à provoquer : « Nous devons recalibrer les attentes et le calendrier. La sécurité nationale est désormais au centre des préoccupations. Nous ne sommes pas le policier de la planète. Nous ne sommes pas en Afghanistan pour appliquer une politique d'éducation dans un pays du XIII^e siècle en faillite. Nous sommes là pour veiller à ce que les Britanniques et leurs intérêts dans le monde ne soient pas menacés. » « [Liam Fox Flies to Afghanistan seeking to speed up troop withdrawal](#) », *The Times*, 22 mai 2010.
155. Grant Kippen, entrevue avec l'auteur, 19 avril 2010 [TRADUCTION].
156. Secrétaire général de l'ONU (mars 2010), p. 15.
157. Agence France-Presse et Canwest News Services, « Door Open to Afghan Extension: MPs hint at keeping troops beyond 2011 withdrawal », *National Post*, 4 juin 2010.
158. Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan de la Chambre des communes, [Rapport sur un voyage en Afghanistan, du 28 mai au 3 juin 2010](#), Premier Rapport, p. 4.
159. Parti libéral du Canada, [Le Canada dans le monde – Une stratégie de réseaux mondiaux](#), juin 2010, p. 18.

160. *Ibid.*
161. Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [La mission canadienne en Afghanistan : et maintenant](#), juin 2010, p. 25.
162. Cité par John Ivison, « Canada's post-Afghan role crucial », *National Post*, 31 mars 2010 [TRADUCTION].
163. Ethan Baron, « Canada may stay to train Afghan army, police », *Ottawa Citizen*, 9 avril 2010 [TRADUCTION].
164. Gendarmerie royale du Canada, [Opérations en cours : Afghanistan](#).
165. CSCA (9 mars 2010), p. 18 [TRADUCTION].
166. Matthew Fisher, « Canadians seek U.S. protection after 2011 », *Ottawa Citizen*, 19 mai 2010.
167. Grant Kippen, entrevue avec l'auteur, 19 avril 2010 [TRADUCTION].
168. Voir par exemple Tamas, [Warriors and Nation Builders: Development and the Military in Afghanistan](#), Kingston, Canadian Defence Academy Press, 2009.
169. Joanne Allen, « Pentagon fuelling Afghan protection racket », Reuters, 23 juin 2010. Voir également David Pugliese, « When warfare goes private », *Ottawa Citizen*, 5 avril 2010; Bill Twatio, « Privatizing War », *National Post*, 31 mai 2010.
170. CSCA (9 mars 2010), p. 5 [TRADUCTION].
171. Grant Kippen, entrevue avec l'auteur, 19 avril 2010 [TRADUCTION].
172. CSCA (9 mars 2010), p. 3 et 4 [TRADUCTION].
173. Le lecteur trouvera une enquête pénétrante sur les défis en matière de politique chez Anna Larson, [Toward an Afghan Democracy? Exploring Perceptions of Democratisation in Afghanistan](#), document de travail, Afghanistan Research and Evaluation Unit, septembre 2009.
174. CASC (9 mars 2010), p. 3 et 4 [TRADUCTION].
175. *Ibid.*, p. 4 et 5 [TRADUCTION].
176. Cité par Matthew Fisher dans « [Canadian civilians helping Afghans re-connect with government](#) », *Montreal Gazette*, 16 mars 2010 [TRADUCTION].
177. Jeff Davies, « Canadian diplomats largely speechless in Afghanistan », *Embassy*, 11 novembre 2009.
178. Bien qu'aucune information officielle n'ait été rendue publique à cet égard, un document interne préliminaire déclassifié du printemps 2010, obtenu en août 2010 en réponse à une demande d'accès à l'information, donne à penser que les dépenses relatives aux activités civiles pourraient être de l'ordre de 600 millions de dollars sur la période de trois ans allant de 2010 à 2014. Voir Steven Chase, « Ottawa Maps a New Mission », *The Globe and Mail*, 24 août 2010.
179. Nipa Banerjee, « Time to learn from past Afghan mistakes », *Embassy*, 26 mai 2010, p. 7.
180. [Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan](#) (20 janvier 2008), p. 9.

ANNEXE A – RAPPORTS PARLEMENTAIRES SUR LE RÔLE DU CANADA EN AFGHANISTAN, FÉVRIER 2007-JUIN 2010

FÉVRIER 2007

- Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Les troupes canadiennes en Afghanistan : il faut voir les choses en face](#), 1^{re} session, 39^e législature, février 2007, 11 recommandations, p. 17 à 18.

JUIN 2007

- Comité permanent de la défense nationale de la Chambre des communes, [Les Forces canadiennes en Afghanistan](#), Premier Rapport, 1^{re} session, 39^e législature, juin 2007, 19 recommandations, p. 127 à 131.

OCTOBRE 2007

- Gouvernement du Canada, [Réponse du gouvernement au Premier Rapport du Comité permanent de la défense nationale sur les Forces canadiennes en Afghanistan](#), octobre 2007.

JANVIER 2008

- Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes, [La politique internationale du Canada mise à l'épreuve en Afghanistan : rapport préliminaire](#), Troisième Rapport, 2^e session, 39^e législature, janvier 2008, aucune recommandation.

JUIN 2008

- Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan de la Chambre des communes, [La mission canadienne en Afghanistan : rapport initial](#), Premier Rapport, 2^e session, 39^e législature, juin 2008, aucune recommandation.
- Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Qu'en est-il pour nous en Afghanistan? Les Canadiens ont besoin de savoir](#), Neuvième Rapport, 2^e session, 39^e législature, juin 2008, 16 recommandations, p. 113 à 116.

JUILLET 2008 (ADOPTION RENOUVELÉE EN FÉVRIER 2009)

- Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes, [Le Canada en Afghanistan](#), Dixième Rapport, 2^e session, 39^e législature, juillet 2008, 35 recommandations, p. 115 à 124.

AVRIL 2009

- Comité permanent de la condition féminine de la Chambre des communes, [Les droits des femmes en Afghanistan](#), Quatrième Rapport, 2^e session, 40^e législature, avril 2009, une recommandation sous forme de motion.

JUIN 2009

- Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan de la Chambre des communes, [Visite à Washington, D.C.](#), Premier Rapport, 2^e session, 40^e législature, juin 2009, aucune recommandation.
- Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan de la Chambre des communes, [Rapport sur la première priorité du Canada en Afghanistan : aider au développement des forces de sécurité nationale afghanes](#), Deuxième Rapport, 2^e session, 40^e législature, juin 2009, quatre recommandations, p. 2.

SEPTEMBRE 2009

- Gouvernement du Canada, [Réponse du gouvernement au Premier Rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du développement international sur le Canada en Afghanistan](#), septembre 2009; agréée par la Chambre en octobre 2009.

OCTOBRE 2009

- Gouvernement du Canada, [Réponse du gouvernement au Deuxième Rapport du Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan](#), octobre 2009.

DÉCEMBRE 2009

- Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan de la Chambre des communes, [Transfert de détenus afghans – Question de privilège](#), Troisième Rapport, 2^e session, 40^e législature, novembre 2009.
- Adoption par la Chambre en décembre 2009; [Décision du Président Peter Milliken](#), avril 2010.

JUIN 2010

- Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan de la Chambre des communes, [Rapport sur un voyage en Afghanistan – Du 28 mai au 3 juin 2010](#), 3^e session, 40^e législature, juin 2010, « Considérations futures », mais aucune recommandation.
- Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [La mission canadienne en Afghanistan : et maintenant?](#), 3^e session, 40^e législature, juin 2010, une « Conclusion et recommandation », p. 25.

ANNEXE B – ADRESSES WEB DE SOURCES D'INFORMATION UTILES SUR L'AFGHANISTAN

[Afghana](#)

[Afghanistan Analysts Network](#)

[Afghanistan Conflict Monitor](#)

[Afghanistan Research and Evaluation Unit](#)

[Center for Strategic & International Studies, Burke Chair on Afghanistan-Pakistan](#)

[Centre for Conflict and Peace Studies, Afghanistan](#)

[Integrity Watch Afghanistan](#)

[International Crisis Group](#)

[International Security Assistance Force Afghanistan](#) (OTAN)

[L'engagement du Canada en Afghanistan](#) (Gouvernement du Canada)

[Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan](#)

[Peace Operations Monitor, Afghanistan](#)